



# Okvir za ocenu upravljanja javnim finansijama

*Unapređenje upravljanja javnim finansijama.  
Podrška održivom razvoju.*



# Okvir za ocenu upravljanja javnim finansijama

OKTOBAR 2019

**Drugo izdanje**

**Sekretariat PEFA**

1818 H Street NW  
Washington DC 20433, SAD

Sekretarijat PEFA se zahvaljuje švajcarskom Državnom sekretarijatu za privredu, SECO (<http://www.seco-cooperation.ch>), koji je, posredstvom svog Projekta reforme lokalnih finansija, RELOF ([lokalnefinansije.rs/](http://lokalnefinansije.rs/)), pružio podršku za prevođenje Okvira PEFA na srpski jezik.

# PREDGOVOR

Efektivne institucije i sistemi upravljanja javnim finansijama (UJF) igraju presudnu ulogu u sprovođenju nacionalnih razvojnih politika i politika smanjenja siromaštva. Kvalitetno UJF predstavlja tačku u kojoj se objedinjuju dostupni resursi, pružanje usluga i ostvarenje ciljeva javnih politika. Ako se sprovede na pravilan način, UJF obezbeđuje efikasnu naplatu javnih prihoda i njihovo adekvatno i održivo korišćenje.

Ključnu ulogu dobrog UJF u globalnom razvoju prepoznale su brojne organizacije, između ostalog i Ujedinjene nacije u obavezama koje su preuzele za finansiranje razvoja i u svojim Ciljevima održivog razvoja, kao i u Platformi za efektivne institucije. Primera radi, učesnici sastanka o Akcionom planu iz Adis Abebe održanog u julu 2015. godine potvrdili su svoje opredeljenje za rešavanje izazova finansiranja i stvaranje okruženja koje obezbeđuje održivi razvoj na svim nivoima, čime se dalje razrađuju zaključci Konsenzusa iz Montereja iz 2002. i Deklaracije iz Dohe iz 2008. godine.

U skladu sa širokom globalnom saglasnošću o značaju UJF, Program za javne rashode i finansijsku odgovornost (PEFA) pokrenulo je 2001. godine sedam partnera u oblasti međunarodnog razvoja: Evropska komisija, Međunarodni monetarni fond, Svetska banka i vlade Francuske, Norveške, Švajcarske i Velike Britanije. U 2019. godini Ministarstvo finansija Slovačke Republike i Ministarstvo finansija Velikog Vojvodstva Luksemburg pridružili su se partnerskom programu PEFA. Program PEFA je započeo kao sredstvo za usklađivanje ocena UJF na nivou njegovih partnerskih organizacija i osmišljen je radi uspostavljanja standardizovane metodologije i referentnih alata za dijagnostičke ocene UJF. Od PEFA se takođe očekivalo da posluži kao osnova za dijalog o strategijama i prioritetima za reformu UJF i stvaranje skupa informacija koje bi mogle da doprinesu istraživanju i analizi UJF u širem smislu. Od 2001. godine, PEFA je postala priznati standard za ocene sistema UJF. Zaključno sa 31. oktobrom 2019, izrađeno je preko 600 izveštaja na osnovu sprovedenih postupaka ocenjivanja u 151 zemalja.

PEFA 2016 predstavlja značajno unapređenje prethodne verzije PEFA, koja je u najvećoj meri bila identična verziji usvojenoj pri pokretanju programa. U okviru PEFA 2016 prepoznate su izmene na polju reformi UJF i razvoj dobrih praksi ostvaren tokom prethodne decenije. Kroz iskustva su utvrđene i oblasti u kojima su bila potrebna razjašnjenja i poboljšanja, koje su unete u osnovne smernice PEFA. Ova unapređenja ostvarena su i kao rezultat značajnih povratnih informacija prikupljenih od partnera, korisnika i posmatrača PEFA tokom globalne javne rasprave sprovedene 2014. godine, koju je sledilo obimno testiranje tokom 2015. PEFA 2016 zasnovana je na verzijama iz 2005 i 2011, uz uvođenje četiri nova pokazatelja (*indikatora*), proširenje i preciziranje postojećih pokazatelja i usklađivanje polaznih standarda dobrog učinka u brojnim oblastima. U PEFA 2016 značajnija pažnja se obraća na elemente unutrašnje finansijske kontrole koji se mogu opaziti kroz ocene PEFA i uspostavlja se jasnija i doslednija struktura za izveštavanje o nalazima ovih ocena. Od dana usvajanja, PEFA 2016 zamenjuje PEFA 2011 kao okvir koji treba primenjivati za sve nove ocene PEFA.

Ova publikacija je prva u nizu dokumenata koje je pripremio Sekretarijat PEFA u cilju pružanja objašnjenja i podrške za primenu PEFA 2016. Detaljnije smernice i dodatne informacije o PEFA mogu se naći na internet stranici [www.pefa.org](http://www.pefa.org).



# SADRŽAJ

<b>PREDGOVOR</b> .....	iii
<b>SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA</b> .....	vi
<b>DEO 1: PREGLED PROGRAMA PEFA</b> .....	1
1.1. Uvod .....	1
1.2. Svrha i obuhvat ovog okvira .....	2
1.3. Pokazatelji učinka PEFA .....	5
1.4. Izveštaj PEFA .....	5
1.5. Struktura PEFA u celini .....	6
<b>DEO 2: POKAZATELJI UČINKA PEFA</b> .....	7
2.1. Opšte smernice za ocenjivanje .....	7
2.2. Ocenjivanje pokazatelja sa više dimenzija .....	9
2.3. Konkretno smernice za ocenjivanje svakog pokazatelja i dimenzije .....	11
Stub 1: Pouzdanost budžeta .....	14
Stub 2: Transparentnost javnih finansija .....	20
Stub 3: Upravljanje imovinom i obavezama .....	33
Stub 4: Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika .....	44
Stub 5: Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta .....	55
Stub 6: Računovodstvo i izveštavanje .....	73
Stub 7: Eksterni nadzor i revizija .....	79
<b>DEO 3: IZVEŠTAJ PEFA</b> .....	84
Rezime .....	86
1. Uvod .....	87
2. Osnovne informacije o državi .....	89
3. Ocena učinka UJF .....	94
4. Zaključci o organizaciji sistema UJF .....	96
5. Proces reforme UJF na nivou države .....	99
Prilog 1. Rezime pokazatelja učinka .....	101
Prilog 2. Rezime napomena o okviru za internu kontrolu .....	102
Prilog 3. Izvori informacija .....	103

# SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA

<b>BDP</b>	Bruto domaći proizvod
BK	Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države
CNV	Centralni nivo države
COFOG	Klasifikacija funkcija države
DAC	Odbor za razvojnu pomoć OECD-a
DFS	Državna finansijska statistika
DRI	Državna revizorska institucija
EUR	Evro
FG	Fiskalna godina
IAASB	Odbor za međunarodne standarde revizije i usluga uveravanja
IFAC	Međunarodna federacija računovođa
IGF	Francuski Generalni inspektorat za finansije
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija
IPSAS	Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (koje donosi IFAC)
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija
JP	Javno preduzeće
JPP	Javno-privatno partnerstvo
KRT	Konsolidovani račun trezora
LNV	Lokalni nivo vlasti
MF	Ministarstvo finansija
MOS	Međunarodna organizacija za standardizaciju
MSR	Međunarodni standardi revizije
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PI	Pokazatelj PEFA ( <i>PEFA indicator</i> )
UJF	Upravljanje javnim finansijama
USD	Američki dolar



# DEO 1: PREGLED PROGRAMA PEFA

## 1.1. Uvod

Program za javne rashode i finansijsku odgovornost (PEFA) obezbeđuje okvir za ocenu snaga i slabosti upravljanja javnim finansijama (UJF) i izveštavanje o njima, uz primenu kvantitativnih pokazatelja za merenje učinka. PEFA je zamišljena i kao mehanizam za „snimanje stanja“ učinka u UJF u određenim vremenskim tačkama, i to korišćenjem metodologije koja se može ponovno primenjivati u naknadnim ocenama, čime se dobija vremenski pregled ostvarenih promena. Okvir PEFA podrazumeva izveštaj koji daje pregled sistema UJF i rezultate merenja u skladu sa 31 pokazateljem učinka. Njime se omogućava i ocena uticaja ovog sistema na učinak javnih finansija u celini i na željene ishode (outcome) upravljanja javnim finansijama. On predstavlja temelj za planiranje reformi, dijalog o strategiji i prioritetima i praćenje napretka.

PEFA je alat koji pomaže državama da ostvare održiva poboljšanja praksi UJF, tako što obezbeđuje mehanizam za merenje i praćenje učinka kroz skup pokazatelja koji pokrivaju sve institucije, sisteme i procese od značaja za upravljanje javnim finansijama. Metodologija PEFA se zasniva na međunarodnim standardima i dobrim praksama ključnih aspekata UJF koje su utvrdili iskusni praktičari. PEFA obuhvata izveštaj o učinku UJF za analiziranu državu u kome se navode ocene zasnovane na dokazima za svaki pokazatelj, uz dalju analizu rezultata, na osnovu postojećih dokaza. Time se naglašava pristup unapređenju učinka u kome sama država igra glavnu ulogu, kao i stvaranje konsenzusa zainteresovanih aktera u cilju ostvarenja zajedničkih ciljeva.

U izveštajima PEFA razmatra se privredno okruženje u kome funkcioniše javni sektor, ispituje se priroda strategija i planiranja zasnovanih na javnim politikama i analizira se sprovođenje odluka o budžetu. U ocenama PEFA ispituju se kontrolni mehanizmi koje države primenjuju da bi se postarale da se sredstva namenski prikupljaju i koriste. PEFA obezbeđuje okvir za ocenu transparentnosti i odgovornosti u smislu pristupa informacijama, izveštavanja i revizije, kao i dijaloga o politikama i postupcima upravljanja javnim finansijama. PEFA obuhvata institucije, zakone, propise i standarde koje države koriste u procesu upravljanja javnim finansijama. Analiziraju se i rezultati UJF u ključnim oblastima poput izvršenja budžeta, efektivnosti kontrolnih mehanizama i pravovremenosti izveštavanja i revizije.

Države koriste okvir PEFA da obezbede snimak stanja sopstvenog učinka u upravljanju javnim finansijama. PEFA nudi zajedničku osnovu za ispitivanje učinka UJF na nivou kako državne uprave tako i lokalnih samouprava. Pored državnih organa, ocene PEFA koriste i organizacije građanskog društva i međunarodne razvojne institucije. Ocene i izveštaji PEFA omogućavaju svim korisnicima informacija da jednostavno steknu uvid u prednosti i mane sistema UJF jedne države. Korisnici mogu i da vide uticaj ukupnog učinka na ostvarivanje ključnih ciljeva fiskalne discipline, stratešku raspodelu resursa i efikasno pružanje usluga. Analiza PEFA samim tim doprinosi i dijalogu o potrebi za reformama UJF i njenim prioritetima.

Pored smernica za analizu i izveštavanje, program PEFA pruža podršku i omogućava praćenje i analizu ocena sprovedenih u skladu sa metodologijom PEFA. Sekretarijat PEFA nudi besplatne savete o primeni PEFA kao jednog od brojnih izvora informacija za ispitivanje i unapređenje učinka UJF. Ovaj dokument o okviru PEFA iz 2016. godine predstavlja pregled osnovnih aspekata okvira PEFA za procenu učinka, uključujući i obuhvat ovog okvira, osnovnu metodologiju za merenje učinka UJF i rezime sadržaja izveštaja PEFA. Detaljnije smernice za države, rukovodioce projekata, ocenivače i korisnike izveštaja PEFA mogu se naći na internet stranici PEFA [www.pefa.org](http://www.pefa.org). Dodatne informacije o mehanizmima za prelazak sa verzije iz 2011. godine i konkretnim pitanjima o ocenama u lokalnim samoupravama, kao i drugi podaci, takođe se mogu naći na ovoj stranici.

## 1.2. Svrha i obuhvat ovog okvira

### Šta PEFA meri

Svrha dobrog sistema za UJF jeste da omogući da se javne politike sprovedu kako je zamišljeno i da ostvare svoje ciljeve. Otvoren i uređen sistem UJF jedna je od komponenti neophodnih za ostvarivanje željenih fiskalnih i budžetskih ishoda:

- **Fiskalna disciplina u celini** zahteva efektivnu kontrolu nad ukupnim budžetom i upravljanje fiskalnim rizicima.
- **Strateška raspodela resursa** podrazumeva planiranje i izvršenje budžeta u skladu sa prioritetima države usmerenim na ostvarivanje ciljeva javne politike.
- **Efikasno pružanje usluga** zahteva korišćenje budžetom opredeljenih sredstava za postizanje najvišeg nivoa kvaliteta javnih usluga koji se može ostvariti uz upotrebu dostupnih sredstava.

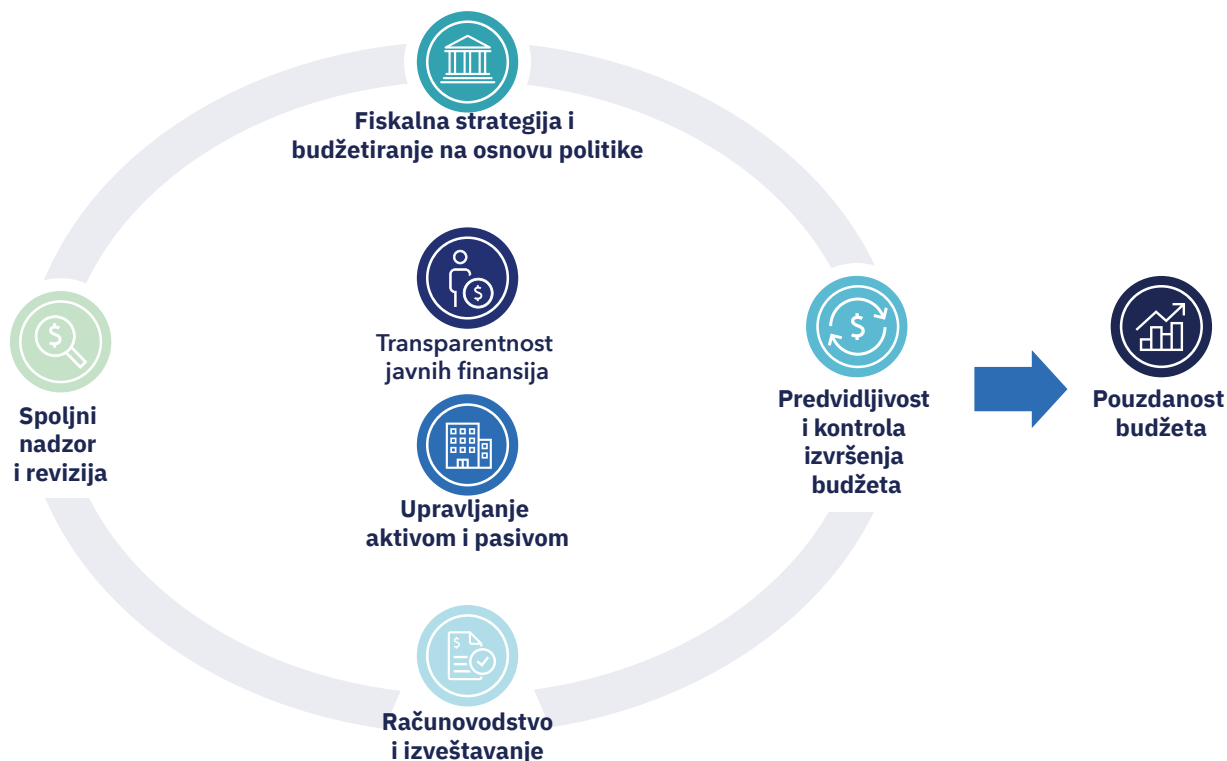
Okvirom PEFA prepoznato je sedam stubova učinka u otvorenom i uređenom sistemu UJF koji su od presudnog značaja za ostvarivanje ovih ciljeva. Tih sedam stubova definišu ključne elemente sistema UJF. Oni istovremeno i odražavaju ono što je poželjno i izvodljivo meriti. Stubovi su sledeći:

- I. Pouzdanost budžeta.** Državni budžet je realan i izvršava se kako je zamišljeno. To se meri poređenjem ostvarenih prihoda i rashoda (neposrednih rezultata rada sistema UJF) sa prvobitno odobrenim budžetom.
- II. Transparentnost javnih finansija.** Informacije o UJF su sveobuhvatne, dosledne i dostupne korisnicima. Ovo se ostvaruje putem sveobuhvatne klasifikacije budžeta, transparentnosti svih prihoda i rashoda države, uključujući transfere između različitih nivoa vlasti, objavljivanjem informacija o učinku pri pružanju usluga i jednostavnog pristupa fiskalnoj i budžetskoj dokumentaciji.
- III. Upravljanje imovinom i obavezama.** Delotvornim upravljanjem imovinom i obavezama osigurava se da se javnim ulaganjima obezbedi odgovarajuća vrednost za uloženi novac, da se o aktivu vodi evidencija i da se njom upravlja, da se fiskalni rizici utvrđuju, kao i da se obaveze i garancije oprezno planiraju, odobravaju i prate.
- IV. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika.** Fiskalna strategija i budžet se izrađuju uz obraćanje dužne pažnje na fiskalne politike vlade, strateške planove i odgovarajuće makroekonomske i fiskalne projekcije.
- V. Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta.** Budžet se realizuje u okviru sistema efektivnih standarda, procesa i unutrašnjih kontrola, čime se obezbeđuje namensko pribavljanje i korišćenje sredstava.
- VI. Računovodstvo i izveštavanje.** Vode se tačne i pouzdane evidencije, a informacije se blagovremeno pripremaju i podnose kako bi se zadovoljile potrebe vezane za donošenje odluka, rukovođenje i izveštavanje.
- VII. Eksterni nadzor i revizija.** Nad javnim finansijama se vrši nezavisni nadzor i postoji eksterno praćenje sprovođenja preporuka za unapređenje upućenih izvršnoj vlasti.

Na slici 1 je prikazan međusobni odnos između sedam stubova sistema za UJF.

Unutar sedam najširih oblasti označenih ovim stubovima, PEFA definiše 31 konkretan pokazatelj koji se odnosi na ključne merljive aspekte sistema UJF. PEFA koristi rezultate dobijene izračunavanjem vrednosti pojedinačnih pokazatelja, koji se zasnivaju na dostupnim dokazima, za izradu jedinstvene ocene sistema UJF u skladu sa kriterijumima navedenim u sedam stubova učinka UJF. Zatim se ocenjuje verovatni uticaj učinka UJF na tri željena budžetska ishoda: ukupnu fiskalnu disciplinu, stratešku raspodelu sredstava i efikasno pružanje usluga.

**SLIKA 1:** Stubovi PEFA i budžetski ciklus



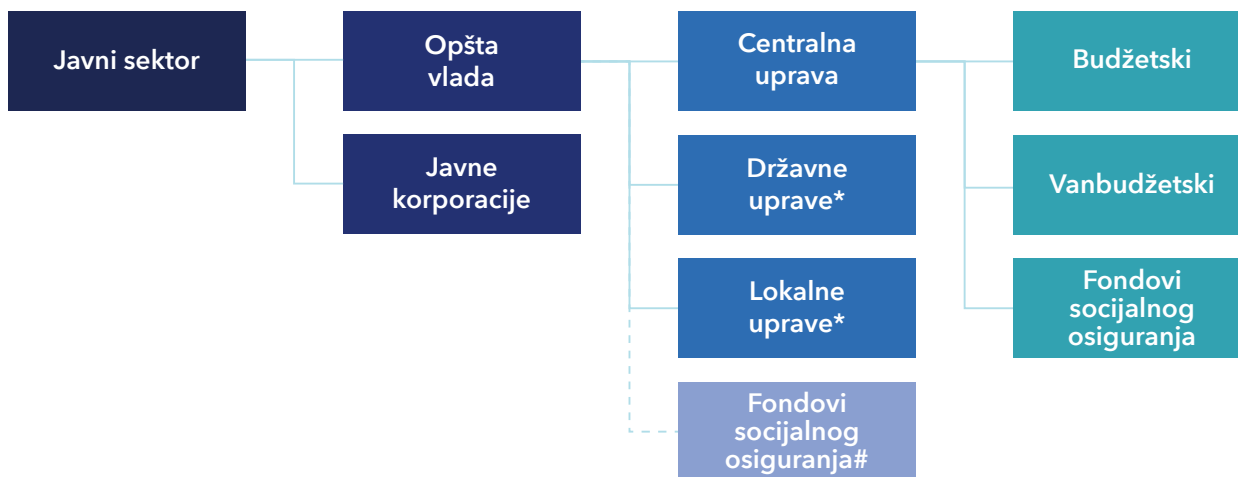
## Koje institucije obuhvata PEFA

Jezgro metodologije PEFA prvobitno je bilo usmereno na centralnu vlast, uključujući i sa njim povezane institucije koje pružaju nadzor i obezbeđuju odgovornost učesnika, poput zakonodavne vlasti i državne revizorske institucije. Međutim, PEFA se sve češće koristi za ocenu učinka teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava u oblasti UJF. Obuhvat kategorije „centralni nivo države“, u skladu sa definicijom PEFA, zasniva se na klasifikacionoj strukturi koju je Međunarodni monetarni fond (MMF) izradio za Državnu finansijsku statistiku (*Government Finance Statistics*, odnosno Državna finansijska statistika, DFS). Metodologija PEFA se poziva na terminologiju DFS gde god je to moguće kako bi se uspostavio standardni referentni okvir, ali to ne znači da je PEFA relevantna samo u slučajevima u kojima se koristi metodologija DFS. PEFA je prilagodljiva situacijama u kojima se koriste i druge klasifikacije i standardi.

Drugi delovi državne uprave, osim centralne države, prepoznati u okviru DFS obuhvataju i različite nivoe vlasti koji imaju sopstvene mehanizme za osiguranje odgovornosti i sisteme UJF, poput budžetskih i računovodstvenih sistema. Među njima mogu biti jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave poput saveznih država, pokrajina, regiona i lokalnih samouprava, uključujući i okruge i opštine. Skraćeni rezime komponenti javnog sektora u skladu sa definicijom iz Priručnika za DFS iz 2014. godine dat je na slici 2.

Skup pokazatelja PEFA usredsređen je na finansijsko poslovanje čitavog nivoa vlasti obuhvaćenog ocenom. Primera radi, aktivnosti centralnog nivoa države koje se sprovode izvan budžeta uključene su u obuhvat malog broja pokazatelja i nazivaju se rashodima i prihodima vanbudžetskih subjekata i rashodima i prihodima vezanim za vanbudžetske aktivnosti budžetskih korisnika – primera radi, u pokazatelju PEFA PI-6. Javna preduzeća obuhvaćena su pokazateljem PI-10. Lokalne vlasti koje imaju neposredan odnos sa centralnom vlašću analiziraju se pokazateljima PI-7 i PI-10. U smernicama za merenje objašnjava se veza svakog pokazatelja sa kategorijama iz DFS gde god je to relevantno. U skladu sa metodologijom PEFA, poslovanje izvan okvira države ocenjuje se samo u meri u kojoj ostvaruje uticaj na fiskalni učinak centralnog nivoa države.

**SLIKA 2:** Javni sektor i njegove osnovne komponente u skladu sa definicijom DFS koju koristi PEFA



Izvor: Izvod iz MMF (2014), *Government Finance Statistics Manual 2014*, cit. delo.

\* Korisnici budžetskih sredstava, vanbudžetski subjekti i fondovi socijalnog osiguranja mogu postojati i na nivou vlasti saveznih država, pokrajinskih vlasti i lokalnih vlasti.

# Fondovi socijalnog osiguranja mogu biti objedinjeni u poseban podsektor, kao što je prikazano u okviru obeleženom isprekidanom linijom.

## Šta PEFA ne obuhvata

Pokazatelji PEFA su usredsređeni na operativni učinak ključnih elemenata sistema UJF, a ne na različite inpute i kapacitete koji omogućavaju sistemu za UJF da ostvari određeni stepen učinka. Stoga, PEFA ne meri svaki činilac koji utiče na učinak UJF, poput zakonskog okvira ili kapaciteta države vezanih za ljudske resurse. To su pitanja koja treba uzeti u obzir kao dodatak nalazima PEFA, u sklopu dijaloga o reformi UJF nakon izrade izveštaja PEFA. Dodatne analize osim ocene PEFA, uključujući i detaljnije razmatranje konkretnih oblasti, mogu biti potrebne kako bi se istražili činioci koji u osnovi utiču na učinak.

Pored toga, PEFA ne obuhvata analizu fiskalne i politike rashoda kojom se utvrđuje da li je fiskalna politika održiva. Ona ne ocenjuje da li budžetski rashodi zaista imaju uticaj na smanjenje siromaštva, ili ispunjenje drugih ciljeva različitih politika, kao ni da li je u pružanju usluga ostvarena adekvatna vrednost za utrošeni novac. Ovakva ocena zahtevala bi detaljniju analizu prikupljenih podataka ili korišćenje određenih posebno formulisanih pokazatelja, što je već razvijeno od strane nekih međunarodnih institucija i istraživačkih centara (na primer *Pregled javnih rashoda (Public Expenditure Review)* koji izrađuje Svetska banka). PEFA se fokusira pre svega na to koliko sistem UJF blagotvorno utiče na dostizanje učinaka UJF.

PEFA ne daje direktne preporuke za reforme u oblasti UJF, niti se pri ocenjivanju PEFA u obzir uzimaju potencijalni rezultati tekućih reformi. Međutim, PEFA uzima u obzir radnje koje preduzima država u cilju reforme sistema UJF tako što se njom opisuju nedavno sprovedene mere, kao i one koje su i dalje u toku. Izveštajem PEFA se tako sumira, ali ne i analizira, reformski program vlade. Ta razmatranja predstavljaju osnovu za radnje koje se preduzimaju nakon ocene PEFA i čine deo dijaloga između odgovarajućih aktera koji doprinosi novim inicijativama za unapređenje UJF.

Pitanja odbrane, javnog reda i bezbednosti ne moraju da budu obuhvaćena analizom PEFA ako informacije o njima nisu dostupne. Ovo se odnosi na brojne pokazatelje PEFA, između ostalog PI-6, PI-12, PI-23 i PI-24.

## 1.3. Pokazatelji učinka PEFA

PEFA obuhvata 31 pokazatelj učinka koji pokrivaju široku lepezu aktivnosti UJF koje preduzimaju države. Pokazatelji su svrstani u sedam stubova opisanih u odeljku 1.2:

- I. Pouzdanost budžeta
- II. Transparentnost javnih finansija
- III. Upravljanje imovinom i obavezama
- IV. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika
- V. Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta
- VI. Računovodstvo i izveštavanje
- VII. Eksterni nadzor i revizija

Svaki stub obuhvata grupu pokazatelja kojima se meri učinak ključnih sistema, procesa i institucija države. Dalje, u okviru svakog pokazatelja sadržana je jedna ili više dimenzija učinka. Spisak svih pojedinačnih pokazatelja i njihovih sastavnih dimenzija učinka dat je na stranama 11 i 12.

Svakom dimenzijom pokazatelja učinak se meri u odnosu na skalu od četiri nivoa, odnosno od „A“ do „D“. Kalibracija dimenzija zasniva se na prisustvu bitnih atributa koji su od značaja za različite standarde učinka.

Najviša ocena dodeljuje se za pojedinačnu dimenziju ako osnovni element UJF ispunjava međunarodno priznat standard dobrog učinka. Ocene za svaku pojedinačnu dimenziju sabiraju se da bi se došlo do ukupne ocene za svaki pokazatelj, i to na osnovu odgovarajućeg metoda koji se zasniva na stepenu međusobne povezanosti pojedinačnih dimenzija.

U delu 2 date su dodatne informacije o usklađivanju polaznih rezultata i metodologiji ocenjivanja, uz smernice za svaki pokazatelj.

## 1.4. Izveštaj PEFA

Cilj izveštaja PEFA je da omogući ocenu učinka UJF zasnovanu na dokazima, i to nakon analize pokazatelja i drugih ključnih informacija, na koncizan i standardizovan način. Informacije prikazane u izveštaju PEFA trebalo bi da doprinesu dijalogu o reformi sistema.

Izveštaj PEFA obuhvata sledeće elemente:

- **Rezime** u kome se predstavlja kratak pregled osnovnih nalaza o učinku sistema i njihovih implikacija po sposobnost države da ostvari željene fiskalne i budžetske ishode.
- **Uvod** u kome se objašnjavaju kontekst, svrha i postupak izrade izveštaja i navodi obuhvat institucija.
- **Pregled relevantnih informacija o konkretnoj državi** u kome se navodi kontekst koji predstavlja okvir za rezultate po pojedinačnim pokazateljima i ukupni učinak UJF. Ovaj odeljak sadrži kratak pregled ekonomskog stanja države i opisuje strukturu javnog sektora, budžetske ishode merene drugim analizama i pravni i institucionalni okvir UJF.
- **Ocena učinka u odnosu na sedam stubova sistema UJF.** Ovaj odeljak sadrži analizu i merenje rezultata u odnosu na 31 pokazatelj učinka u pogledu UJF.
- **Zaključak i horizontalna analiza** uz primenu informacija iz izveštaja radi pružanja objedinjene ocene sistema UJF konkretne države. U ovom delu se analizira verovatni uticaj prednosti i slabosti UJF na tri glavna fiskalna i budžetska ishoda: ukupnu fiskalnu disciplinu, stratešku raspodelu sredstava i efikasno pružanje usluga.

- **Pregled državnih inicijativa za unapređenje učinka UJF.** U ovom odeljku se sumira pristup reformama UJF u celini, uključujući i radnje koje je država nedavno preduzela, kao i radnje koje su u toku. Ovde se analiziraju institucionalni činioci za koje postoji verovatnoća da će uticati na planiranje reformi i njihovo buduće sprovođenje.

U delu 3 se navode dodatne informacije i smernice u pogledu izveštaja PEFA.

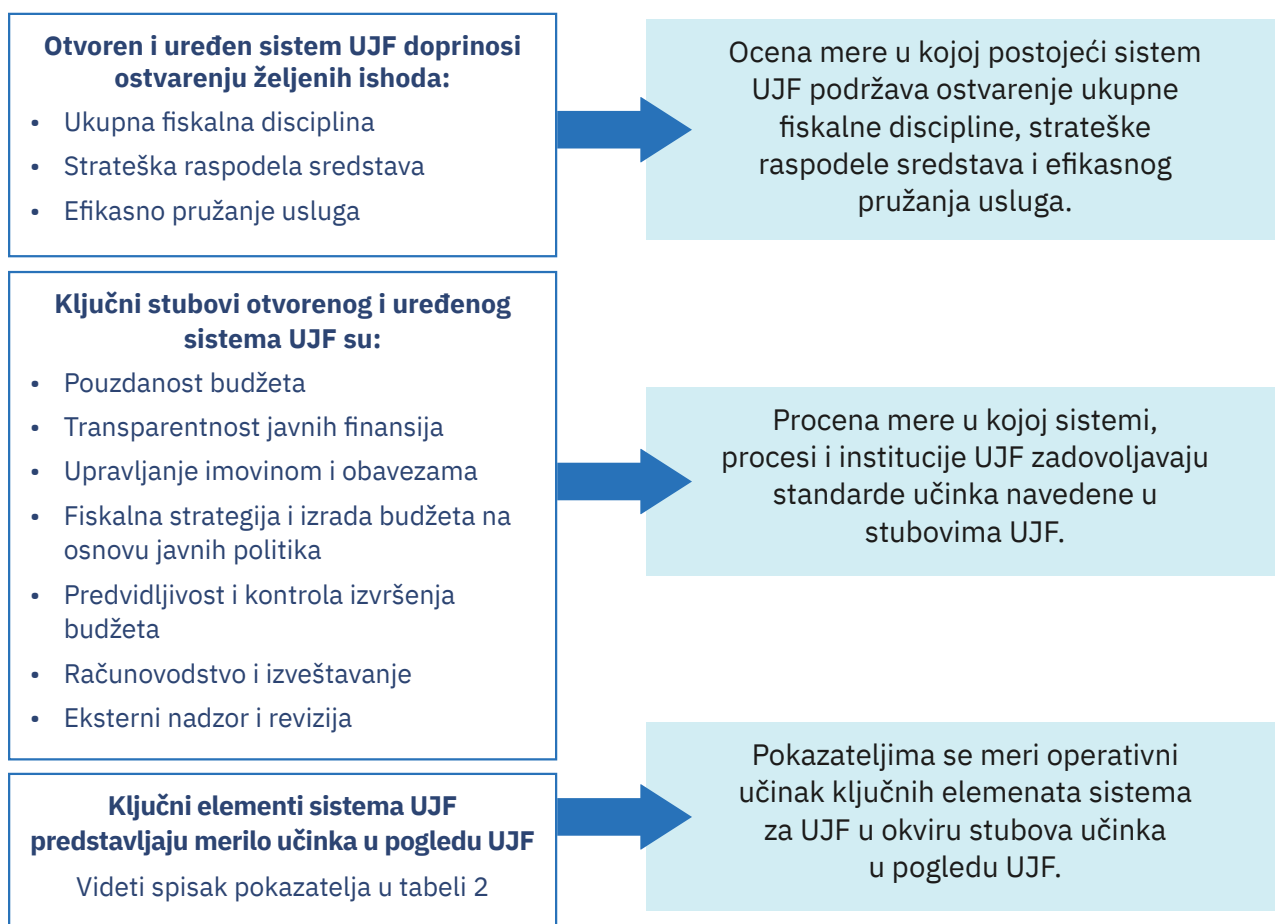
## 1.5. Struktura PEFA u celini

Struktura PEFA je sledeća:

**SLIKA 3:** Struktura PEFA u celini

Analitički okvir koji pruža podršku za PEFA

Ocena PEFA



## DEO 2: POKAZATELJI UČINKA PEFA

### 2.1. Opšte smernice za ocenjivanje

Ocenjivanje 31 pokazatelja učinka predstavlja srž postupka PEFA. Ocena za svaki pokazatelj uzima u obzir više dimenzija koje se sabiraju u skladu sa metodologijom iz odeljka 2.2. Svaka dimenzija se ocenjuje pojedinačno na **skali od četiri nivoa** ocenama „A“, „B“, „C“ ili „D“, i to u skladu sa preciznim kriterijumima utvrđenim za svaku dimenziju. Da bi se opravdala ocena za određenu dimenziju, mora biti ispunjen svaki aspekt naveden u uslovima za ocenjivanje. Ako su uslovi ispunjeni samo delimično, kriterijumi nisu zadovoljeni i trebalo bi dodeliti nižu ocenu koja odražava ispunjenost svih uslova za niži stepen učinka. Ocena „C“ odražava osnovni nivo učinka za svaki pokazatelj i dimenziju dosledan dobroj međunarodnoj praksi. Ocena „D“ znači da je aspekt koji se meri prisutan na nivou manjem od osnovnog ili potpuno odsutan, ili da nema dovoljno informacija za ocenjivanje te dimenzije.

#### 2.1.1. Dodela ocene „D“ zbog nepotpunosti informacija

**Ocena „D“** ukazuje na učinak koji ne zadovoljava osnovni nivo. Ova ocena se dodeljuje ako je utvrđeni učinak manji od onog koji je potreban za bilo koju višu ocenu. Iz tog razloga, ocena „D“ je adekvatna u situacijama u kojima nema dovoljno informacija da se utvrdi stvarni nivo učinka. Između ocene „D“ zbog nepotpunosti informacija i ocene „D“ za nizak stepen učinka pravi se razlika korišćenjem zvezdice, odnosno dodeljivanjem ocene „D\*” u slučaju nepotpunih informacija. Sabiranje višedimenzionalnih pokazatelja koji sadrže ocene „D\*” ne razlikuje se ni po čemu od sabiranja drugih ocena „D“. Zbirne ocene po pokazateljima ne sadrže zvezdicu, tako da se nepotpunost informacija navodi samo na nivou dimenzije.

#### 2.1.2. Ocenjivanje u slučaju da pokazatelji nisu primenljivi ili se ne koriste

**Ocena se ne može dodeliti** za pokazatelj ili dimenziju u dve situacije:

**„Nije primenljivo“.** U pojedinim slučajevima, pokazatelj ili dimenzija nisu primenljivi uzimajući u obzir uređenje države koja se ocenjuje. U takvim situacijama, umesto ocene unosi se napomena „Nije primenljivo“. U slučajevima u kojima nije primenljiva jedna dimenzija višedimenzionalnog pokazatelja ili više njih, ocenjivač postupa kao da dimenzije koje „nisu primenljive“ ne postoje. U određenim okolnostima, ocena „D“ za jedan pokazatelj ili dimenziju može dovesti do ocene „Nije primenljivo“ za druge. Primera radi, ako nije uspostavljena funkcija interne revizije (PI-26.1), druge dimenzije pokazatelja PI-26 nisu primenljive jer u odsustvu funkcije interne revizije za njih ne postoji ništa što bi se moglo oceniti.

**„Ne koristi se“.** U pojedinim slučajevima, iz različitih razloga može se doneti odluka da se određeni pokazatelj ne koristi. Primera radi, može se desiti da će se ocena PEFA kombinovati sa drugim relevantnim pokazateljem, koji je ocenjen primenom različitog alata ocene. U svim takvim slučajevima, umesto ocene navodi se napomena „Ne koristi se“.

Primena odrednica „Nije primenljivo“ i „Ne koristi se“ mora biti obrazložena u izveštaju PEFA. Ocene kod kojih se oceni manje od dve trećine pokazatelja PEFA (21 pokazatelj) moraju se okarakterisati kao „delimične ocene PEFA“ kako bi se napravila razlika između njih i sveobuhvatnijih primena metodologije PEFA.

#### 2.1.3. Vremenski okviri

Ispunjenost uslova za određenu ocenu može se ocenjivati na osnovu različitih vremenskih okvira, koji se navode u specifikacijama svakog pokazatelja. Opšte pravilo je da se ocena zasniva na stanju stvari u trenutku prikupljanja podataka, ili, kada je reč o događajima koji se periodično ponavljaju, na osnovu relevantnih i završenih događaja u toku najskorijeg

završenog ili tekućeg budžetskog perioda. Pojedine dimenzije pokazatelja zahtevaju podatke za više od jedne fiskalne godine ili budžetskog perioda. U tim slučajevima, relevantni period na osnovu koga bi trebalo ocenjivati dimenziju, te samim tim i za koji bi trebalo prikupljati podatke, navodi se za relevantni pokazatelj.

Za utvrđivanje vrednosti više pokazatelja potrebni su podaci iz tri uzastopne godine. U tim slučajevima, podaci bi trebalo da obuhvataju najskoriju završenu fiskalnu godinu za koju su dostupni podaci, kao i dve godine koje joj neposredno prethode i taj pristup treba primenjivati dosledno u dimenzijama kod kojih je to slučaj. Manji broj pokazatelja zasniva se na učinku u dve od tri godine. U tim slučajevima pravi se izuzetak tako da neuobičajeno stanje u toku jedne abnormalne godine, poput eksternih šokova ili neočekivanih teškoća u zemlji, ne utiče na ocenu.

#### 2.1.4. Značaj, obim i važnost

Obim i značaj pojedinih aspekata učinka bitni su za mnoge dimenzije PEFA. Na nivou čitavog skupa pokazatelja sproveden je sledeći standardizovan pristup obimu i značaju, osim ako drugačije nije navedeno:

- **Svi** označava 90 procenata ili više (po vrednosti).
- **Najveći broj** označava 75 procenata ili više (po vrednosti).
- **Većina** označava 50 procenata ili više (po vrednosti).
- **Manji broj** označava 25 procenata ili više (po vrednosti).
- **Pojedini** označava manje od 25 i više od 10 procenata (po vrednosti).

Ovi standardi se koriste za brojne pokazatelje. U svakom od ovih slučajeva reči navedene u gornjem tekstu date su u *kurzivu* da bi se naglasilo da je reč o standardizovanom izrazu.

#### 2.1.5. Uzorkovanje u slučajevima u kojima nije praktično prikupljanje informacija

Ocena pokazatelja PEFA najčešće zahteva od ocenjivača da izmere učinak za čitavu centralnu vlast, korisnike budžetskih sredstava na centralnom nivou ili nivo opšte države. To može biti nepraktično u slučajevima u kojima su dužnosti značajno decentralizovane ili ako postoji veliki broj bitnih organizacija. Kod više pokazatelja daju se smernice za odabir određenih tema za analizu – to je slučaj, primera radi, sa pokazateljem PI-11. Za druge pokazatelje predlažu se tehnike uzorkovanja, kao na primer kod PI-23 i PI-24. Kada se ne predlažu konkretne tehnike uzorkovanja, a nije praktično prikupiti potpuni skup informacija, ocenjivači mogu da koriste statistički pouzdanu metodologiju ocenjivanja. Ocenjivači bi trebalo da objasne razloge za korišćenje uzorkovanja i obrazlože pristup uzorkovanju koji su primenili.

#### 2.1.6. Pitanja vezana za nacionalnu bezbednost i poslovnu tajnu

Kao što je napred već navedeno u odeljku 1.2, informacije o aspektima funkcija odbrane, javnog reda i bezbednosti mogu biti nedostupne iz razloga nacionalne bezbednosti. Slično tome, podaci o pojedinim projektima ili njihovim troškovima mogu biti nedostupne ili se ne objavljuju jer predstavljaju poslovnu tajnu. U tim slučajevima, ocenjivači bi trebalo da navedu ova ograničenja u uvodu svog izveštaja ili na odgovarajućem mestu u izveštaju, ili na oba ova mesta. (Videti deo 3 ovog dokumenta: uvod, odeljak 1.3.) U smernicama za merenje određenih pokazatelja date su alternativne mogućnosti za ocenjivanje u slučaju da se informacije ne objavljuju iz razloga poslovne tajne. Pa ipak, gde god da je to izvodljivo, ocenjivači bi trebalo da se postaraju da se razlozi za izostavljanje objavljenih informacija adekvatno obrazlože.



## 2.2. Ocenjivanje pokazatelja sa više dimenzija

Većina pokazatelja sadrži više odvojenih dimenzija, a svaka od njih se mora oceniti pojedinačno. Ukupna ocena pokazatelja zasniva se na ocenama pojedinačnih dimenzija. Ocene za više dimenzija kombinuju se da bi se dobila ukupna ocena za taj pokazatelj, i to primenom ili metoda „najslabije karike“ (*Weakest Link*, WL) ili metoda „uprosečavanja“ (*Averaging*, AV). Kod svakog pokazatelja navodi se metod koji se koristi.

**1. Metod najslabije karike: M1 (WL).** Ovaj metod se koristi za višedimenzionalne pokazatelje kod kojih postoji verovatnoća da će neadekvatan učinak u jednoj dimenziji negativno uticati na efekte dobrih rezultata po drugim dimenzijama istog pokazatelja. Drugim rečima, ovaj metod se primenjuje tamo gde među povezanim dimenzijama jednog pokazatelja postoji „najslabija karika“. Za utvrđivanje ukupne vrednosti ocene pokazatelja preduzimaju se sledeći koraci:

- Svaka dimenzija se prvo ocenjuje pojedinačno i dodeljuje joj se ocena na skali od četiri nivoa.
- Ukupna ocena pokazatelja je najniža ocena dodeljena jednoj dimenziji.
- U slučaju da je ocena bilo koje druge dimenzije veća, oceni pokazatelja dodaje se oznaka „+“. Napomena: NIJE prihvatljivo odabrati jednu od dimenzija ocenjenu većom ocenom i dodati „-“ dimenzijama ocenjenim nižom ocenom.

**2. Metod uprosečavanja: M2 (AV).** Zbirna ocena pokazatelja dodeljena primenom ovog metoda zasniva se na približnom proseku ocena pojedinačnih dimenzija jednog pokazatelja, kako je navedeno u tabeli konverzije (tabela 1). Korišćenje ovog metoda propisano je za odabrane višedimenzionalne pokazatelje kod kojih niska ocena za jednu dimenziju pokazatelja ne utiče nužno negativno na višu ocenu druge dimenzije istog pokazatelja. Iako sve dimenzije jednog pokazatelja potpadaju pod istu oblast sistema UJF, u pojedinim oblastima napredak u jednoj dimenziji se može ostvariti nezavisno od drugih. Za utvrđivanje ukupne vrednosti ocene pokazatelja preduzimaju se sledeći koraci:

- Svaka dimenzija se prvo ocenjuje pojedinačno i dodeljuje joj se ocena na skali od četiri nivoa.
- U **tabeli konverzije se nalaze ocene pokazatelja koje se koriste za metod uprosečavanja** (tabela 1). Utvrđuje se u kom delu tabele su date potrebne ocene – odnosno, da li pokazatelj sadrži dve, tri ili četiri dimenzije.
- Utvrđuje se koji red iz tabele odgovara oceni svake dimenzije pokazatelja; redosled ocena dimenzija nije bitan.
- Unosi se odgovarajuća ukupna ocena pokazatelja.

Tabela konverzije se odnosi samo na pokazatelje čije se ocene izračunavaju u skladu sa metodologijom M2 (AV). Njeno korišćenje za pokazatelje za koje je predviđen metod M1 (WL) dovešće do utvrđivanja pogrešne ocene. Tabela konverzije namenjena je samo za korišćenje kod pojedinačnih pokazatelja i nije prikladna za sabiranje ocena na nivou ukupnog skupa ili podskupa pokazatelja. Za sabiranje ocena više pokazatelja nije razvijena standardna metodologija jer se svakim pokazateljem mere različite oblasti i nijedan nema standardan kvantitativni odnos sa drugim pokazateljima.

**TABELA 1:** Tabela konverzije za ocene pokazatelja primenom metoda uprosečavanja M2 (AV)

Ocene po dimenzijama			Ukupna ocena M2 (AV)	Ocene po dimenzijama			Ukupna ocena M2 (AV)	
<b>DVODIMENZIONALNI POKAZATELJI</b>				<b>ČETVORODIMENZIONALNI POKAZATELJI</b>				
D	D	D	D	D	D	D	D	D
D	C		D+	D	D	D	C	D
D	B		C	D	D	D	B	D+
D	A		C+	D	D	D	A	D+
C	C		C	D	D	C	C	D+
C	B		C+	D	D	C	B	D+
C	A		B	D	D	C	A	C
B	B		B	D	D	B	B	C
B	A		B+	D	D	B	A	C+
A	A		A	D	D	A	A	C+
<b>TRODIMENZIONALNI POKAZATELJI</b>				D	C	C	C	D+
D	D	D	D	D	C	C	B	C
D	D	C	D+	D	C	C	A	C+
D	D	B	D+	D	C	B	B	C+
D	D	A	C	D	C	B	A	C+
D	C	C	D+	D	C	A	A	B
D	C	B	C	D	B	B	B	C+
D	C	A	C+	D	B	B	A	B
D	B	B	C+	D	B	A	A	B
D	B	A	B	D	A	A	A	B+
D	A	A	B	C	C	C	C	C
C	C	C	C	C	C	C	B	C+
C	C	B	C+	C	C	C	A	C+
C	C	A	B	C	C	B	B	C+
C	B	B	B	C	C	B	A	B
C	B	A	B	C	C	A	A	B
C	A	A	B+	C	B	B	B	B
B	B	B	B	C	B	B	A	B
B	B	A	B+	C	B	A	A	B+
B	A	A	A	C	A	A	A	B+
A	A	A	A	B	B	B	B	B
<p>NAPOMENA: Ocene za dimenzije se mogu računati bilo kojim redosledom. Samo vrednosti ocena su od značaja za sabiranje.</p> <p>Tabela 1 se NE SME primenjivati na pokazatelje koji se računaju metodom ocenjivanja M1 (WL).</p>				B	B	B	A	B+
				B	B	A	A	B+
				B	A	A	A	A
				A	A	A	A	A

## 2.3. Konkretna smernice za ocenjivanje svakog pokazatelja i dimenzije

U ostatku dela 2 navode se detaljne smernice za ocenjivanje svakog pokazatelja. Smernice za ocenu učinka u pogledu UJF u izveštaju PEFA date su u delu 3 ovog dokumenta.

**TABELA 2: Struktura stubova, pokazatelja i dimenzija PEFA**

STUB	POKAZATELJ	DIMENZIJA	
<b>I. Pouzdanost budžeta</b> 	1. Ukupno izvršeni rashodi	1.1 Ukupno izvršeni rashodi	
	2. Struktura izvršenih rashoda	2.1 Struktura izvršenih rashoda po funkciji 2.2 Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji 2.3 Izvršenje rashoda iz budžetske rezerve	
	3. Ostvareni prihodi	3.1 Ukupno ostvareni prihodi 3.2 Struktura ostvarenih prihoda	
<b>II. Transparentnost javnih finansija</b> 	4. Budžetska klasifikacija	4.1 Budžetska klasifikacija	
	5. Sveobuhvatnost informacija u budžetskoj dokumentaciji	5.1 Budžetska dokumentacija	
	6. Operacije centralne vlasti koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima	6.1 Rashodi izvan finansijskih izveštaja 6.2 Prihodi izvan finansijskih izveštaja 6.3 Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata	
	7. Transferi jedinicama lokalne samouprave	7.1 Sistem za raspodelu transfera 7.2 Ažurnost informacija o transferima	
	8. Informacije o učinku od značaja za pružanje javnih usluga	8.1 Planirani učinak u pružanju javnih usluga 8.2 Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga 8.3 Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge 8.4 Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga	
	9. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti	9.1 Pristup javnosti fiskalnim informacijama	
	<b>III. Upravljanje imovinom i obavezama</b> 	10. Izveštavanje o fiskalnom riziku	10.1 Praćenje rada javnih preduzeća 10.2 Praćenje rada jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave 10.3 Potencijalne obaveze i drugi fiskalni rizici
		11. Upravljanje javnim investicijama	11.1 Ekonomska analiza investicionih projekata 11.2 Odabir investicionih projekata 11.3 Utvrđivanje troškova investicionih projekata 11.4 Praćenje realizacije investicionih projekata
		12. Upravljanje javnom imovinom	12.1 Praćenje finansijske imovine 12.2 Praćenje nefinansijske imovine 12.3 Transparentnost otuđenja imovine
13. Upravljanje dugom		13.1 Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama 13.2 Odobranje duga i garancija 13.3 Strategija upravljanja dugom	

STUB	POKAZATELJ	DIMENZIJA	
<b>IV. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika</b> 	14. Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija	14.1. Izrada makroekonomskih projekcija 14.2. Izrada fiskalnih projekcija 14.3. Analiza makrofiskalne osetljivosti	
	15. Fiskalna strategija	15.1. Fiskalni uticaj predloga javnih politika 15.2. Usvajanje fiskalne strategije 15.3. Izveštavanje o fiskalnim ishodima	
	16. Srednjoročna perspektiva u planiranju rashoda u budžetu	16.1. Srednjoročne procene rashoda 16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda 16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta 16.4. Usklađenost budžeta i procena iz prethodne godine	
	17. Postupak pripreme budžeta	17.1. Budžetski kalendar 17.2. Smernice za pripremu budžeta 17.3. Dostavljanje budžeta zakonodavnoj vlasti	
	18. Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom	18.1. Obim nadzora nad budžetom 18.2. Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom 18.3. Vremenski okvir za usvajanje budžeta 18.4. Pravila na osnovu kojih izvršna vlast može da izmeni budžet	
	<b>V. Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta</b> 	19. Upravljanje javnim prihodima	19.1. Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode 19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode 19.3. Kontrola i istraga vezana za javne prihode 19.4. Praćenje docnji vezanih za javne prihode
		20. Računovodstvo javnih prihoda	20.1. Podaci o naplati javnih prihoda 20.2. Transfer naplaćenih javnih prihoda 20.3. Usaglašavanje računa javnih prihoda
		21. Predvidljivost alokacije sredstava u toku godine	21.1. Konsolidacija gotovinskih salda 21.2. Izrada projekcija gotovinskih tokova i njihovo praćenje 21.3. Podaci o maksimalnim iznosima obaveza 21.4. Značajnost izmena budžeta u toku godine
22. Docnje na strani rashoda		22.1. Stanje docnji na strani rashoda 22.2. Praćenje docnji na strani rashoda	
23. Kontrola rashoda za plate		23.1. Povezanost platnog spiska i evidencije zaposlenih 23.2. Upravljanje promenama platnog spiska 23.3. Interna kontrola platnog spiska 23.4. Revizija platnog spiska	

**TABELA 2: (nastavak)**

STUB	POKAZATELJ	DIMENZIJA
	24. Javne nabavke	24.1. Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki 24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki 24.3. Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama 24.4. Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki
	25. Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate	25.1. Razdvajanje zaduženja 25.2. Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda 25.3. Poštovanje propisa i procedura vezanih za isplatu
	26. Interna revizija	26.1. Obuhvat interne revizije 26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju 26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje 26.4. Odgovor na internu reviziju
<b>VI. Računovodstvo i izveštavanje</b>	27. Integritet finansijskih podataka	27.1. Usaglašavanje računa 27.2. Privremeni računi 27.3. Račun akontacionih plaćanja 27.4. Procesi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka
	28. Budžetski izveštaji u toku godine	28.1. Obuhvat i uporedivost izveštaja 28.2. Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine 28.3. Tačnost budžetskih izveštaja u toku godine
	29. Godišnji finansijski izveštaji	29.1. Sveobuhvatnost godišnjih finansijskih izveštaja 29.2. Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju 29.3. Računovodstveni standardi
<b>VII. Eksterni nadzor i revizija</b>	30. Eksterna revizija	30.1. Obuhvat revizije i standardi 30.2. Podnošenje izveštaja revizije zakonodavnoj vlasti 30.3. Odgovor na izveštaje eksterne revizije 30.4. Nezavisnost Državne revizorske institucije
	31. Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije	31.1. Dinamika razmatranja izveštaja revizije 31.2. Javna slušanja o nalazima revizije 31.3. Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji 31.4. Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije



## Stub 1: Pouzdanost budžeta

### PI-1. Ukupno izvršeni rashodi

#### Opis

Ovim pokazateljem se utvrđuje mera u kojoj ukupno izvršeni rashodi odražavaju prvobitno odobrene iznose definisane u državnoj dokumentaciji o budžetu i fiskalnim izveštajima. Ovaj pokazatelj ima samo jednu dimenziju.

#### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>1.1. Ukupno izvršeni rashodi</b>	
A	Ukupno izvršeni rashodi bili su tokom najmanje dve od prethodne tri godine u rasponu od 95% do 105% ukupnih rashoda odobrenih budžetom.
B	Ukupno izvršeni rashodi bili su tokom najmanje dve od prethodne tri godine u rasponu od 90% do 110% ukupnih rashoda odobrenih budžetom.
C	Ukupno izvršeni rashodi bili su tokom najmanje dve od prethodne tri godine u rasponu od 85% do 115% ukupnih rashoda odobrenih budžetom.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

#### Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

#### Vremenski okvir

Poslednje tri završene fiskalne godine.

#### Smernice za merenje

Ukupni rashodi obuhvataju planirane rashode i rashode koji nastaju usled nepredviđenih situacija – primera radi, oružanih sukoba ili elementarnih nepogoda. Rashodi se u tim slučajevima mogu pokrivati iz sredstava rezerve. Rashodi koji se finansiraju iz neočekivanih prihoda, uključujući prihode od privatizacije, trebalo bi da budu obuhvaćeni i navedeni u fiskalnim tabelama i narativnom delu koji prati izveštaj. Rashodi koji se finansiraju eksterno u vidu zajma ili dotacija trebalo bi da budu obuhvaćeni, ako su iskazani u budžetu, zajedno sa rezervom (rezervama) i kamatom na obaveze. Rashodi na privremenim računima ne obuhvataju se zbirnom vrednošću. Međutim, ako se na privremenim računima na kraju bilo koje godine nalaze iznosi koji bi mogli da utiču na ocene ako budu obuhvaćeni računicom, oni mogu biti uključeni. U tim slučajevima razlozi za njihov obuhvat moraju biti jasno navedeni u izveštaju PEFA.

Stvarno izvršeni rashodi mogu da odstupaju od prvobitno usvojenog budžeta iz razloga koji nisu vezani za tačnost projekcija – primera radi, kao posledica značajnih makroekonomskih šokova. Usklađivanje ovog pokazatelja omogućava izuzetak jedne neobične odnosno „netipične“ godine i fokusiranje na odstupanja od projekcija do kojih dolazi u dve od tri godine obuhvaćene ocenom.

Metodologija za izračunavanje ove dimenzije dostupna je u vidu tabele na internet stranici PEFA.

## PI-2. Struktura izvršenih rashoda

### Opis

Ovim pokazateljem se utvrđuje mera u kojoj je preraspodela sredstava između glavnih budžetskih kategorija tokom izvršenja uticala na odstupanja u pogledu strukture rashoda. On sadrži tri dimenzije, a za sabiranje ocena po dimenzijama koristi se metod **M1 (WL)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>2.1. Struktura izvršenih rashoda po funkciji</b>	
A	Razlika u strukturi rashoda prema programskoj, administrativnoj ili funkcionalnoj klasifikaciji bila je manja od 5% u najmanje dve od prethodne tri godine.
B	Razlika u strukturi rashoda prema programskoj, administrativnoj ili funkcionalnoj klasifikaciji bila je manja od 10% u najmanje dve od prethodne tri godine.
C	Razlika u strukturi rashoda prema programskoj, administrativnoj ili funkcionalnoj klasifikaciji bila je manja od 15% u najmanje dve od prethodne tri godine.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji</b>	
A	Razlika u strukturi rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji bila je manja od 5% u najmanje dve od prethodne tri godine.
B	Razlika u strukturi rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji bila je manja od 10% u najmanje dve od prethodne tri godine.
C	Razlika u strukturi rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji bila je manja od 15% u najmanje dve od prethodne tri godine.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>2.3. Izvršenje rashoda iz budžetske rezerve</b>	
A	Izvršeni rashodi iz budžetske rezerve bili su proseku manji od 3% prvobitno odobrenog budžeta.
B	Izvršeni rashodi iz budžetske rezerve bili su proseku između 3% i 6% prvobitno odobrenog budžeta.
C	Izvršeni rashodi iz budžetske rezerve bili su proseku veći od 6% ali manji od 10% prvobitno odobrenog budžeta.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

### Vremenski okvir

Poslednje tri završene fiskalne godine.

### Smernice za merenje

Poređenja na nivou funkcije odnosno programa predstavljaju najkorisniju osnovu za poređenje namera javnih politika. Međutim, budžeti se najčešće usvajaju i njima se upravlja na osnovu administrativne (ministarstvo/organ/agencija) i ekonomske klasifikacije. Istu osnovu bi trebalo koristiti za poređenja između aproprijacija i izvršenja.

Stvarno izvršeni rashodi mogu odstupati od prvobitno odobrenih budžeta iz razloga koji nisu vezani za tačnost projekcija – primera radi, usled značajnog makroekonomskog šoka. Usklađivanje ovog pokazatelja omogućava izuzetak jedne neobične odnosno „netipične“ godine i fokusiranje na odstupanja od projekcija do kojih dolazi u dve od tri godine obuhvaćene ocenom za dimenzije 2.1. i 2.2. Za dimenziju 2.3. koriste se podaci iz sve tri poslednje završene fiskalne godine.

Ako se na privremenim računima na kraju bilo koje godine nalaze iznosi koji bi, ako budu obuhvaćeni, mogli da utiču na ocene, to bi trebalo navesti u narativnom delu izveštaja PEFA. Ocenjivači će morati da odluče da li su iznosi na privremenim računima dovoljno značajni da ocene dodeljene u skladu sa njima dovode korisnika u zabludu zbog iznosa opredeljenih na kategorije rashoda obuhvaćene ovim pokazateljima. Ako postoji mogućnost da ocena dovodi u zabludu – primera radi, ako neraspoređeni rashodi prelaze 10 procenata ukupnih godišnjih rashoda – za dimenzije 2.1. i 2.2. i, samim tim, za pokazatelj PI-2 u celini, trebalo bi dodeliti ocenu „D“.

**Dimenzijom 2.1.** meri se razlika između prvobitnog usvojenog budžeta i izvršenja na kraju godine prema strukturi rashoda, u skladu sa funkcionalnom klasifikacijom, tokom poslednje tri godine, **isključujući** sredstva rezerve i kamatu na obaveze. Trebalo bi obuhvatiti i druge rashode – primera radi, rashode koji nastaju usled neočekivanih događaja kao što su oružani sukobi ili elementarne nepogode, rashodi koji se finansiraju iz neočekivanih prihoda uključujući privatizaciju, subvencije sa centralnog nivoa vlasti, transfere i donatorska sredstva iskazana u budžetu.

Na administrativnom nivou, razlike bi trebalo izračunavati za osnovne razdele (glave) budžeta budžetskih korisnika koje su obuhvaćene usvojenim budžetom. Ako se koristi funkcionalna klasifikacija na osnovu sistema DFS/COFOG, razlike bi trebalo da se zasnivaju na deset glavnih funkcija. U slučaju da se koristi funkcionalna klasifikacija koja se ne zasniva na strukturi DFS/COFOG, razliku bi trebalo meriti na osnovu glavnih razdela koje usvoji zakonodavna vlast. Ako se koristi programski budžet, programske kategorije bi trebalo ocenjivati na istom nivou na kome ih je usvojila zakonodavna vlast.

Formula za izračunavanje vrednosti ovog pokazatelja podrazumeva mogućnost prilagođavanja kako bi se isključili uticaji promena ukupnih rashoda. To se postiže usklađivanjem izvršenja budžeta za svaku korišćenu kategoriju u skladu sa srazmernom razlikom između ukupnih prvobitno usvojenih budžetskih rashoda i ukupno izvršenih rashoda. Preostalo odstupanje unutar svake kategorije zasniva se na apsolutnoj vrednosti promena do kojih je došlo unutar kategorija i između njih, pri čemu se isključuju sve promene za koje se pretpostavlja da su posledica izmena ukupnog iznosa rashoda.

Metodologija za izračunavanje ove dimenzije dostupna je u vidu tabele na internet stranici PEFA.

**Dimenzijom 2.2.** meri se razlika između prvobitno usvojenog budžeta i izvršenja na kraju godine prema strukturi rashoda, u skladu sa ekonomskom klasifikacijom, tokom poslednje tri godine, **uključujući** kamatu na obaveze, ali **isključujući** sredstva rezerve.

Struktura budžeta u skladu sa ekonomskom klasifikacijom bitna je za prikazivanje kretanja između različitih kategorija inputa – primera radi, kapitalnih i tekućih rashoda. Kategorije rashoda su iste kao za dimenziju 2.1, uz dodatak kamate na obaveze, jer je to jedna od kategorija ekonomske klasifikacije. Za izračunavanje bi trebalo koristiti drugi nivo klasifikacije DFS (2 cifre) ili sličnu strukturu. Ako se koristi drugi vid klasifikacije, stepen agregacije bi trebalo da bude uporediv sa onim koji se koristi za dvocifreni nivo iz DFS.

Kao i za dimenziju 2.1, pri izračunavanju se usklađuju efekti promena ukupnih rashoda između prvobitno usvojenog budžeta i njegovog izvršenja.

Metodologija za izračunavanje ove dimenzije dostupna je u vidu tabele na internet stranici PEFA.

**Dimenzijom 2.3.** meri se prosečan iznos stvarno izvršenih rashoda iz budžetske rezerve u toku prethodne tri godine.

Kod ove dimenzije je prepoznata činjenica da sa stanovišta predostrožnosti ima smisla ostaviti sa strane iznos za nepredviđene situacije u vidu budžetske rezerve, mada on ne bi trebalo da bude toliko značajan da negativno utiče na kredibilitet budžeta. O upotrebi budžetske rezerve može se glasati više puta. Ocenjivači bi trebalo da u narativnom delu izveštaja opišu način na koji se stavke rezerve tretiraju tokom izrade budžeta i u računovodstvene svrhe. Usklađivanje ove



---

dimenzije zasniva se na obimu rashoda izvršenih iz budžetske rezerve, osim transfera u fond za elementarne nepogode ili slični rezervni fond, jer to predstavlja odstupanje od raspodele sredstava u skladu sa javnim politikama.

U slučaju da je deo budžeta zaštićen od umanjenja, kako iz razloga javnih politika (primera radi, potrošnja u cilju smanjenja siromaštva) tako i iz regulatornih razloga (primer radi, obavezna socijalna davanja), to će se pokazati kao odstupanje u strukturi. Ocenjivači su dužni da u narativnom izveštaju navedu svrhu i obim zaštićene potrošnje.

Metodologija za izračunavanje dimenzije 2.1. dostupna u vidu tabele na internet stranici PEFA može se koristiti i za ocenu ove dimenzije.

## PI-3. Ostvareni prihodi

### Opis

Ovim pokazateljem se mere promene u prihodima između prvobitno usvojenog budžeta i njegovog izvršenja na kraju godine. On sadrži dve dimenzije, a za sabiranje ocena po dimenzijama koristi se metod **M<sub>2</sub> (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>3.1. Ukupno ostvareni prihodi</b>	
A	Ostvareni prihodi bili su tokom najmanje dve od prethodne tri godine u rasponu od 97% i 106% prihoda planiranih budžetom.
B	Ostvareni prihodi bili su tokom najmanje dve od prethodne tri godine u rasponu od 94% i 112% prihoda planiranih budžetom.
C	Ostvareni prihodi bili su tokom najmanje dve od prethodne tri godine u rasponu od 92% i 116% prihoda planiranih budžetom.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>3.2. Struktura ostvarenih prihoda</b>	
A	Razlika u strukturi prihoda bila je manja od 5% u najmanje dve od prethodne tri godine.
B	Razlika u strukturi prihoda bila je manja od 10% u najmanje dve od prethodne tri godine.
C	Razlika u strukturi prihoda bila je manja od 15% u najmanje dve od prethodne tri godine.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

### Vremenski okvir

Poslednje tri završene fiskalne godine.

### Smernice za merenje

Tačne projekcije prihoda predstavljaju ključnu ulaznu vrednost za izradu verodostojnog budžeta. Prihodi omogućavaju državi da finansira rashode i pruža usluge svojim građanima. Prekomerno optimistične procene prihoda mogu dovesti do opredeljivanja neopravdano velikih rashoda koje će, na kraju, zahtevati moguće smanjenje potrošnje tokom godine koje će poremetiti obavljanje aktivnosti, ili neplanirano povećanje zaduživanja da bi se potrošnja zadržala na predviđenom nivou. Sa druge strane, suvišan pesimizam kod izrade projekcija može za posledicu da ima korišćenje viška ostvarenih prihoda za potrošnju koja ne podleže nadzoru svojstvenom budžetskom procesu. Pošto posledice nedovoljne realizacije prihoda mogu biti ozbiljnije, naročito na kratak rok, u kriterijume koji se koriste za ocenjivanje ovog pokazatelja ugrađen je srazmerno veći stepen fleksibilnosti kada je reč o ostvarenju prihoda u meri većoj od planirane.

Ovaj pokazatelj je usredsređen, kako na domaće, tako i na eksterne prihode, koji obuhvataju poreze, doprinose za obavezno socijalno osiguranje, dotacije i druge prihode, uključujući i prihode od prirodnih resursa, što može da podrazumeva transfere iz fonda za stabilizaciju prihoda ili državnog investicionog fonda, ako su i oni deo budžeta. Eksterno finansiranje putem zaduživanja nije obuhvaćeno ocenom ovog pokazatelja. To znači da se dotacije razvojnih partnera uključuju u podatke o prihodima koji se koriste za ocenjivanje ovog pokazatelja, ali ne i zaduživanje kod razvojnih partnera pod povoljnijim uslovima.

Ostvarenje prihoda može da odstupa od prvobitno utvrđenog budžeta iz razloga koji se ne odnose na tačnost projekcija, primera radi u slučaju većeg makroekonomskog šoka. Iz tog razloga, usklađivanje postupka ocenjivanja omogućava isključivanje jedne netipične godine. Pokazatelj se usredsređuje na značajnija odstupanja od projekcija u toku dve ili više od tri godine koje čine vremenski okvir ocene.

Odstupanja usvojenih budžeta od izvršenja za svaku dimenziju trebalo bi izračunavati na osnovu tabele dostupne na internet stranici PEFA.

**Dimenzijom 3.1.** utvrđuje se mera u kojoj izvršenje prihoda odstupa od prvobitno usvojenog budžeta. Koristite tabele dostupne na internet stranici PEFA za izračunavanje ocene ovog pokazatelja.

**Dimenzijom 3.2.** meri se odstupanje u strukturi prihoda u toku prethodne tri godine. Ona sadrži poređenje ostvarenih prihoda po kategorijama sa prvobitno usvojenim budžetom u skladu sa nivoom 3 (tri cifre) klasifikacije DFS iz 2014. ili klasifikacije čija primena omogućava izradu dosledne dokumentacije po uporedivim hijerarhijskim nivoima i obuhvatu. Njome se poreski prihodi dele prema glavnim poreskim oblicima, a ne samo na poreske prihode, neporeske prihode i dotacije. Ova dimenzija nastoji da obuhvati tačnost projekcija strukture prihoda i sposobnosti države da naplati planirane iznose prihoda u svakoj kategoriji.



## Stub 2: Transparentnost javnih finansija

### PI-4. Budžetska klasifikacija

#### Opis

Ovim pokazateljem se utvrđuje mera u kojoj su državni budžet i klasifikacija računa usklađeni sa međunarodnim standardima. Ovaj pokazatelj ima jednu dimenziju.

#### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>4.1. Budžetska klasifikacija</b>	
A	Priprema i izvršenje budžeta i izveštavanje o njegovoj realizaciji su na svakom nivou administrativne, ekonomske i funkcionalne klasifikacije u skladu sa standardima DFS/COFOG, odnosno klasifikacijom koja omogućava izradu dosledne dokumentacije uporedive sa tim standardima. Programska klasifikacija može predstavljati zamenu za potfunkcionalnu klasifikaciju ako se primenjuje uz nivo detaljnosti koji u najmanju ruku odgovara potfunkcionalnoj klasifikaciji.
B	Priprema i izvršenje budžeta i izveštavanje o njegovoj realizaciji zasnivaju se na administrativnoj, ekonomskoj (najmanje na nivou „grupe“ standarda DFS – 3 cifre) i funkcionalnoj/programskoj klasifikaciji u skladu sa standardima DFS/COFOG, odnosno klasifikacijom koja omogućava izradu dosledne dokumentacije uporedive sa tim standardima.
C	Priprema i izvršenje budžeta i izveštavanje o njegovoj realizaciji zasnivaju se na administrativnoj i ekonomskoj klasifikaciji (najmanje na nivou standarda DFS od 2 cifre) odnosno klasifikacijom koja omogućava izradu dosledne dokumentacije uporedive sa tim standardima.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

#### Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

#### Vremenski okvir

Poslednja završena fiskalna godina.

#### Smernice za merenje

Stabilan sistem klasifikacije omogućava praćenje transakcija u toku čitavog ciklusa izrade, izvršenja i izveštavanja o budžetu po administrativnim jedinicama, ekonomskim kategorijama, funkcijama/potfunkcijama odnosno programima. Budžet bi trebalo da bude predstavljen u formatu koji odražava najznačajnije klasifikacije. Klasifikacija bi trebalo da bude ugrađena u kontni okvir koji koristi vlast (računovodstvena klasifikacija) kako bi se obezbedio računovodstveni obuhvat svake transakcije u skladu sa bilo kojom korišćenom klasifikacijom. Budžetska i računovodstvena klasifikacija bi trebalo da budu pouzdane i dosledno primenjene, te da korisnicima ulivaju poverenje u to da će se informacije obuhvaćene u skladu sa jednom klasifikacijom odraziti i na izveštaje u skladu sa drugim klasifikacijama.

Sistem klasifikacija DFS predstavlja priznat međunarodni okvir za ekonomsku i funkcionalnu klasifikaciju transakcija: prihodi i rashodi se dele na tri odnosno četiri nivoa klasifikacije. Mada ne postoji nijedan međunarodni standard za programsku klasifikaciju, ova vrsta klasifikacije može biti značajan alat za izradu, upravljanje i izveštavanje o budžetu. Njena primena

treba da bude objašnjena u narativnom delu izveštaja ako se na njenom osnovu dodeljuje najviša ocena. Ako se ne primenjuje klasifikacija DFS, od izuzetne je važnosti da primenjena klasifikacija bude uporediva sa njom u smislu jasnoće, doslednosti, pouzdanosti i sveobuhvatnosti, što su sve osobine DFS. Ocenjivači će morati da donesu odluku o osobinama sistema klasifikacije koji se koristi. U idealnim okolnostima, trebalo bi koristiti najnoviju verziju DFS, ali, ako se koristi starija verzija, ocenjivač će morati da donese odluku o tome da li je ona zadovoljavajuća za te svrhe. Ocenjivač bi trebalo da navede razloge za tu odluku u narativnom delu izveštaja koji se odnosi na konkretni pokazatelj.

Svaki deo godišnjeg budžeta, uključujući i tekuće i kapitalne stavke, trebalo bi da bude obuhvaćen ovim pokazateljem, bilo da je obuhvaćen osnovnim budžetom ili se za njega koriste posebni budžetski i računovodstveni procesi. U drugom slučaju, kriterijumi za dodelu ocene bi trebalo da budu ispunjeni za svaki takav proces.

U zemljama bogatim prirodnim resursima, sistem klasifikacije prihoda koji koristi država trebalo bi da omogućava utvrđivanje i obuhvat prihoda od njih (bilo da je reč o porezima ili rudnim rentama, bonusima, dividendama i učešćem države u dobiti), kao i sektora u kojima se ostvaruju ovi prihodi. U narativnom delu ocene trebalo bi navesti da li postoji takva klasifikacija i da li je povezana sa budžetskom klasifikacijom i kontnim okvirom.

## PI-5. Budžetska dokumentacija

### Opis

Ovim pokazateljem se utvrđuje sveobuhvatnost informacija predstavljenih u godišnjoj budžetskoj dokumentaciji, merenih u odnosu na navedeni spisak osnovnih i dodatnih elemenata. Ovaj pokazatelj ima jednu dimenziju.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>5.1. Budžetska dokumentacija</b>	
A	Budžetska dokumentacija zadovoljava 10 elemenata, uključujući i svaki osnovni element (1-4).
B	Budžetska dokumentacija zadovoljava 7 elemenata, uključujući i najmanje 3 osnovna elementa (1-4).
C	Budžetska dokumentacija zadovoljava najmanje 3 osnovna elementa (1-4).
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

### Vremenski okvir

Poslednji budžet podnet zakonodavnoj vlasti.

### Smernice za merenje

Godišnja budžetska dokumentacija se odnosi na predloge budžeta za narednu fiskalnu godinu, uz prateću dokumentaciju, koji se podnose zakonodavnom organu na razmatranje i usvajanje. Skup dokumenata koji podnese izvršna vlast trebalo bi da omogući da se stekne potpuni uvid u fiskalne projekcije i predloge budžeta centralne vlasti, kao i u izvršenje za tekuću i prethodne fiskalne godine.<sup>1</sup>

Uslovi za ocenjivanje ove dimenzije odnose se na broj elemenata obuhvaćenih poslednjim predlogom godišnjeg budžeta koji je podneo centralni nivo države. Potpuna specifikacija referentne vrednosti mora biti ispunjena da bi se računala u ocenu.

Elementi su sledeći:

#### **Osnovni elementi**

1. Projekcija fiskalnog deficita ili suficita ili obračunski poslovni rezultat.
2. Izvršenje budžeta za prethodnu godinu predstavljen u istom formatu kao predlog budžeta.
3. Budžet za tekuću godinu predstavljen u istom formatu kao predlog budžeta. Ovde može biti reč kako o rebalansu budžeta, tako i o procenjenom izvršenju.
4. Zbirni podaci o budžetu za prihode i rashode podeljeni po glavnim razdelima klasifikacije, uključujući podatke za tekuću i prethodnu godinu sa detaljnim pregledom projektovanih prihoda i rashoda. (Budžetska klasifikacija obuhvaćena je pokazateljem PI-4.)

<sup>1</sup> Koristi se sledeća terminologija: tekuća fiskalna godina (T) je fiskalna godina u kojoj se predlozi budžeta pripremaju i najčešće i podnose. Naredna godina (T+1) je budžetska godina ili fiskalna godina za koju se izrađuju godišnji predlozi budžeta. Prethodna godina (T-1) je poslednja završena fiskalna godina. Kasnije godine (T+2, T+3 i tako dalje) su fiskalne godine nakon godine za koju se priprema predlog godišnjeg budžeta. Kasnije godine su relevantne za srednjoročnu budžetsku perspektivu kod pokazatelja PI-14, PI-15 i PI-16.

## **Dodatni elementi**

5. Finansiranje deficita, uz opis njegove očekivane strukture.
6. Makroekonomske pretpostavke, uključujući u najmanju ruku procene rasta BDP-a i kretanja inflacije, kamatnih stopa i deviznog kursa.
7. Stanje duga, uključujući detaljne podatke, u najmanju ruku od početka tekuće godine, predstavljene u skladu sa standardom DFS ili drugim uporedivim standardom.
8. Finansijska imovina, uključujući detaljne podatke, u najmanju ruku od početka tekuće godine, predstavljene u skladu sa standardom DFS ili drugim uporedivim standardom.
9. Rezime informacija o fiskalnim rizicima, uključujući potencijalne obaveze kao što su garancije, kao i potencijalne obaveze ugrađene u instrumente strukturnog finansiranja poput ugovora o javno-privatnom partnerstvu (JPP) i slično.
10. Obrazloženje uticaja na budžet novih predloga javnih politika i značajnijih novih javnih ulaganja, uz procene budžetskog uticaja svih značajnijih promena javne politike i/ili većih promena rashodnih programa.
11. Dokumentacija o srednjoročnim fiskalnim projekcijama.
12. Kvantifikacija poreskih rashoda.

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

### Opis

Ovim pokazateljem se meri stepen izveštavanja prihoda i rashoda vlasti izvan finansijskih izveštaja centralne vlasti. On sadrži tri dimenzije, a za sabiranje ocena po dimenzijama koristi se metod **M2 (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>6.1. Rashodi izvan finansijskih izveštaja</b>	
A	Rashodi izvan finansijskih izveštaja centralne vlasti manji su od 1% ukupnih rashoda korisnika budžetskih sredstava centralne vlasti.
B	Rashodi izvan finansijskih izveštaja centralne vlasti manji su od 5% ukupnih rashoda korisnika budžetskih sredstava centralne vlasti.
C	Rashodi izvan finansijskih izveštaja centralne vlasti manji su od 10% ukupnih rashoda korisnika budžetskih sredstava centralne vlasti.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>6.2. Prihodi izvan finansijskih izveštaja</b>	
A	Prihodi izvan finansijskih izveštaja centralne vlasti manji su od 1% ukupnih rashoda korisnika budžetskih sredstava centralne vlasti.
B	Prihodi izvan finansijskih izveštaja centralne vlasti manji su od 5% ukupnih rashoda korisnika budžetskih sredstava centralne vlasti.
C	Prihodi izvan finansijskih izveštaja centralne vlasti manji su od 10% ukupnih rashoda korisnika budžetskih sredstava centralne vlasti.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>6.3. Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata</b>	
A	Detaljni finansijski izveštaji <b>svih</b> vanbudžetskih subjekata podnose se vladi svake godine, i to u roku od tri meseca po isteku fiskalne godine.
B	Detaljni finansijski izveštaji <b>najvećeg broja</b> vanbudžetskih subjekata podnose se vladi svake godine, i to u roku od šest meseci po isteku fiskalne godine.
C	Detaljni finansijski izveštaji <b>većine</b> vanbudžetskih subjekata podnose se vladi svake godine, i to u roku od devet meseca po isteku fiskalne godine.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Centralni nivo države.

### Vremenski okvir

Poslednja završena fiskalna godina.

### Smernice za merenje

Ex post finansijski izveštaji dostupni vladi trebalo bi da obuhvataju **sve** budžetske i vanbudžetske aktivnosti centralne vlasti kako bi se omogućio potpun uvid u prihode i rashode po svim kategorijama. To će biti slučaj ako su prihodi i rashodi vanbudžetskih subjekata, kao i prihodi i rashodi vezani za vanbudžetske aktivnosti korisnika budžetskih sredstava, beznačajni ili ako su ti prihodi i rashodi obuhvaćeni *ex post* finansijskim izveštajima centralne vlasti.



**Dimenzijom 6.1.** meri se stepen rashoda koje ostvare budžetski i vanbudžetski subjekti (uključujući fondove socijalnog osiguranja) a koji se ne iskazuju u finansijskim izveštajima vlade. Takvi rashodi mogu da obuhvataju rashode koji se finansiraju iz taksi i naknada koje naplaćuju i zadržavaju budžetski i vanbudžetski subjekti izvan usvojenog budžeta, kao i rashodi na eksterno finansirane projekte i aktivnosti projekti u slučaju da se oni ne iskazuju u finansijskim izveštajima centralne vlasti.

**Dimenzijom 6.2.** meri se stepen prihoda koje ostvare budžetski i vanbudžetski subjekti (uključujući fondove socijalnog osiguranja) koji se ne iskazuju u finansijskim izveštajima vlade. Takvi prihodi mogu da podrazumevaju prihode koje vanbudžetski subjekti prime na ime transfera iz budžeta ili drugih prihoda, prihode od donatorskih projekata i takse i naknade, osim onih čije su vrste i iznosi odobreni budžetom, u slučaju da se oni ne iskazuju u finansijskim izveštajima centralne vlasti.

**Dimenzijom 6.3.** utvrđuje se mera u kojoj se ex post finansijski izveštaji vanbudžetskih jedinica dostavljaju centralnoj vlasti. Godišnji finansijski izveštaji bi trebalo da budu sveobuhvatni i da se dostavljaju pravovremeno, u skladu sa zahtevima za izveštavanje koji važe za korisnike budžetskih sredstava na centralnom nivou države (videti PI-29). Pružene informacije bi trebalo da sadrže podatke o ostvarenim prihodima i rashodima, imovini i obavezama i garancijama i dugoročnim obavezama. Poseban pokazatelj (PI-29) se odnosi na meru u kojoj korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države dostavljaju finansijske izveštaje u cilju revizije.

U izveštaju PEFA, deo 2, *tabela 2.6: Finansijska struktura centralne vlasti – projekcije budžeta i tabela 2.7: Finansijska struktura centralne vlasti – ostvareni rashodi* predstavljena je finansijska struktura vlade u pogledu zbirnih iskazanih rashoda korisnika budžetskih sredstava i vanbudžetskih subjekata, uključujući i fondove socijalnog osiguranja.

### *Definicije*

Subjekti sa posebnim budžetima koji nisu u potpunosti obuhvaćeni glavnim budžetom smatraju se **vanbudžetskim subjektima** u skladu sa Priručnikom za DFS iz 2014. godine koji je objavio MMF. Pri oceni ovog pokazatelja, ocenjivači bi trebalo da konsultuju Priručnik za DFS za dodatne smernice i objašnjenje toga koje institucije, prihodi i rashodi se smatraju vanbudžetskim.

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

### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuje transparentnost i ažurnost transfera sa centralnog nivoa vlasti jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave koje imaju neposredan finansijski odnos sa njim. Razmatraju se osnove za transfere sa centralnog nivoa i to da li jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave dobijaju informacije o svojim aproprijacijama dovoljno rano da se omogući planiranje budžeta. On se sastoji od dve dimenzije, a za sabiranje ocena po dimenzijama koristi se metod **M2 (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>7.1. Sistem za raspodelu transfera</b>	
A	Horizontalna raspodela <b>svih</b> transfera jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave sa centralnog nivoa uređena je transparentnim sistemima zasnovanim na pravilima.
B	Horizontalna raspodela <b>najvećeg broja</b> transfera jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave sa centralnog nivoa uređena je transparentnim sistemima zasnovanim na pravilima.
C	Horizontalna raspodela <b>većine</b> transfera jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave sa centralnog nivoa uređena je transparentnim sistemima zasnovanim na pravilima.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>7.2. Ažurnost informacija o transferima</b>	
A	Proces u skladu sa kojim jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave dobijaju informacije o svojim godišnjim transferima uređen je redovnim budžetskim kalendarom, koji se najčešće poštuje i kojim se jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave pružaju jasne i dovoljno detaljne informacije i ostavlja rok od najmanje šest nedelja da pravovremeno završe planiranje budžeta.
B	Proces u skladu sa kojim jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave dobijaju informacije o svojim godišnjim transferima uređen je redovnim budžetskim kalendarom kojim se jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave pružaju jasne i dovoljno detaljne informacije i ostavlja rok od najmanje četiri nedelje da pravovremeno završe planiranje budžeta.
C	Može doći do značajnog kašnjenja pri sprovođenju budžetskih procedura. Informacije o godišnjim transferima jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave dostavljaju se pre početka fiskalne godine za ove vlasti, što može biti i nakon donošenja odluka o budžetskim planovima.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Centralni nivo države i jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave koje imaju neposredan finansijski odnos sa centralnom vlašću.

### Vremenski okvir

Poslednja završena fiskalna godina.

## Smernice za merenje

Ovim pokazateljem se mere mehanizmi za upućivanje transfera sa centralnog nivoa vlasti nižim nivoima<sup>2</sup> kao i ažurnost pružanja informacija o tim transferima. Podnošenje izveštaja jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave o fiskalnim rizicima centralnoj vlasti obrađeno je pokazateljem PI-10.

**Dimenzijom 7.1.** ocenjuje se mera u kojoj se transparentni sistemi zasnovani na pravilima odnose na budžetiranje i stvarno opredeljivanje namenskih i nenamenskih transfera. Transferi iz kojih se finansiraju rashodi jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave mogu biti nenamenski, o čijoj krajnjoj nameni odlučuje sama ta vlast u svom budžetu, i namenski (uslovni), koji se daju za vršenje određenih ovlašćenja vezanih za pružanje usluga i rashode – primera radi, prema funkcionalnoj odnosno programskoj klasifikaciji, najčešće u skladu sa unapred dogovorenim regulatornim ili standardom javne politike. Ukupan iznos transfera (tj. vertikalno opredeljenje) najčešće će biti definisan odlukama vezanim za javne politike koje centralni nivo države donosi po sopstvenoj diskreciji ili u sklopu ustavom utvrđenog pregovaračkog postupka, te se tako on ne ocenjuje ovim pokazateljem. Međutim, jasni kriterijumi za raspodelu transfera jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave – primera radi, formule za horizontalnu raspodelu sredstava – potrebne su radi postizanja transparentnosti u raspodeli i srednjoročne predvidljivosti sredstava dostupnih za planiranje i budžetiranje rashodnih programa jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Svaki fiskalni transfer sa centralnog nivoa upućen relevantnoj jedinici teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave uzima se u obzir. Ako se za različite elemente transfera koriste različite formule, ukupna ocena se može dodeliti u vidu vrednosti prilagođene za iznos pondera.

**Dimenzijom 7.2.** se meri ažurnost dostupnih informacija koje se dostavljaju jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave o njihovim aproprijacijama sa centralnog nivoa za narednu godinu. Od presudnog je značaja da ovi subjekti dobiju blagovremene informacije o godišnjim aproprijacijama sa centralnog nivoa i da im se ostavi dovoljno vremena da pokrenu svoj sopstveni postupak pripreme budžeta (a po mogućstvu i da do prenosa informacija dođe pre pokretanja ovog postupka). Informisanje o transferima jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave trebalo bi da bude uređeno godišnjim budžetskim kalendarom centralne vlasti, kojim bi trebalo da se pružaju pouzdane informacije u ranom stadijumu ovog ciklusa.

<sup>2</sup> Objašnjenje razlike između jedinice teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave i jedinice centralnog nivoa države može se naći u Priručniku za DFS, glava 2.

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

### Opis

Ovim pokazateljem se ispituju informacije o učinku u pogledu pružanja javnih usluga koje se navode u predlogu budžeta izvršne vlasti ili njegovoj pratećoj dokumentaciji, kao i dokumentaciji uz izveštaje koji se podnose na kraju godine. Njime se utvrđuje da li se sprovode ocene ili vrednovanja učinka. Takođe se ocenjuje do koje mere se prikupljaju i beleže informacije o resursima koje primaju sami subjekti zaduženi za pružanje usluga. Ovaj pokazatelj se sastoji od četiri dimenzije, a za sabiranje ocena po dimenzijama koristi se metod **M2 (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>8.1. Planirani učinak u pružanju javnih usluga</b>	
<b>A</b>	Informacije o ciljevima javnih politika ili programa, ključnim pokazateljima učinka, javnim uslugama koje treba pružiti i ishodima planiranim za <b>najveći broj</b> ministarstava objavljuju se svake godine i to odvojeno po programima i funkcijama.
<b>B</b>	Informacije o ciljevima javnih politika ili programa, ključnim pokazateljima učinka, javnim uslugama koje treba pružiti <u>ili</u> ishodima planiranim za <b>najveći broj</b> ministarstava objavljuju se svake godine.
<b>C</b>	Postoje informacije o aktivnostima koje treba sprovesti u skladu sa politikama ili programima za <b>većinu</b> ministarstava <u>ili</u> okvir pokazatelja o učinku koji se odnose na pružene javne usluge ili ishode <b>većine</b> ministarstava.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>8.2. Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga</b>	
<b>A</b>	Informacije o broju pruženih javnih usluga i ostvarenim ishodima planiranim za <b>najveći broj</b> ministarstava objavljuju se svake godine i to odvojeno po programima i funkcijama.
<b>B</b>	Informacije o broju pruženih javnih usluga <u>ili</u> ostvarenim ishodima planiranim za <b>najveći broj</b> ministarstava objavljuju se svake godine.
<b>C</b>	Informacije o aktivnostima koje je ostvarila <b>većina</b> ministarstava objavljuju se svake godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>8.3. Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge</b>	
<b>A</b>	Informacije o sredstvima koje prime subjekti koji pružaju javne usluge prikupljaju se i evidentiraju za najmanje dva velika ministarstva, i to odvojeno po izvorima sredstava. Izveštaj u kome se zbirno navode ove informacije priprema se najmanje jednom godišnje.
<b>B</b>	Informacije o sredstvima koje prime subjekti koji pružaju javne usluge prikupljaju se i evidentiraju za najmanje jedno veliko ministarstvo. Izveštaj u kome se zbirno navode ove informacije priprema se najmanje jednom godišnje.
<b>C</b>	Anketom sprovedenom u toku jedne od poslednje tri godine utvrđeni su procenjeni iznosi sredstava koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge za najmanje jedno veliko ministarstvo.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga</b>	
<b>A</b>	Nezavisno vrednovanje efikasnosti i delotvornosti pružanja javnih usluga sprovedeno je i njegovi rezultati su objavljeni za <b>najveći broj</b> ministarstava najmanje jednom u toku prethodne tri godine.
<b>B</b>	Vrednovanje efikasnosti i delotvornosti pružanja javnih usluga sprovedeno je i njegovi rezultati su objavljeni za <b>većinu</b> ministarstava najmanje jednom u toku prethodne tri godine.
<b>C</b>	Vrednovanje efikasnosti i delotvornosti pružanja javnih usluga sprovedeno je za <b>manji broj</b> ministarstava najmanje jednom u toku prethodne tri godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

## Obuhvat

Centralni nivo države. Usluge kojima upravljaju i koje finansiraju drugi nivoi vlasti trebalo bi da budu obuhvaćene ako centralni nivo države u značajnoj meri finansira te usluge kroz naknade troškova ili namenske transfere, ili ako koristi druge nivoje vlasti kao nosioce njihovog sprovođenja.

## Vremenski okvir

**Dimenzija 8.1:** Pokazatelji učinka, planirane javne usluge i ishodi za narednu fiskalnu godinu.

**Dimenzija 8.2:** Javne usluge i ishodi za poslednju završenu fiskalnu godinu.

**Dimenzije 8.3. i 8.4:** Poslednje tri završene fiskalne godine.

## Smernice za merenje

Ova dimenzija se usredsređuje na dostupnost, obuhvat i ažurnost informacija o učinku koje se odnose na pružanje javnih usluga, kao i na verovatnoću da će te informacije podstaći unapređenje efektivnosti i operativne efikasnosti tih usluga. Ona je značajna i kako bi zakonodavna vlast, državni službenici i građani bili upoznati sa tim da li njihova sredstva stižu do subjekata koji pružaju javne usluge na način kako je planirano.

Promovisanje operativne efikasnosti u pružanju javnih usluga predstavlja osnovni cilj sistema za UJF. Uključivanje pokazatelja učinka u budžetsku dokumentaciju smatra se međunarodnim načelom dobre prakse. Time se jača odgovornost izvršne vlasti za planirane i pružene javne usluge i ishode aktivnosti države. Zakonodavne vlasti sve više zahtevaju prikazivanje ovih pokazatelja učinka kada razmatraju predloge budžeta koje podnosi izvršna vlast, mada zakonodavna vlast možda ne mora biti dužna da odobrava planirane nivoje učinka.

Ministarstva su za ovaj pokazatelj odabrana kao državni organi koji treba da objavljuju informacije o učinku. Različite organizacione jedinice mogu da zamene ministarstva ako informacije o učinku objavljuju samo drugi subjekti – primera radi, pojedinačni korisnici budžetskih sredstava i druge institucionalne jedinice, odnosno kombinacija ministarstava i drugih jedinica.

**Dimenzijom 8.1.** ocenjuje se u kojoj meri su ključni pokazatelji učinka za planirane javne usluge i ishode programa ili usluga koje se finansiraju iz budžeta obuhvaćeni predlogom budžeta koji podnosi izvršna vlast ili pratećom dokumentacijom, i to na nivou funkcije, programa ili subjekta.

**Dimenzijom 8.2.** ispituje se u kojoj se meri rezultati učinka za izlaze i ishode predstavljaju bilo u predlogu budžeta koji podnosi izvršna vlast, bilo u godišnjem izveštaju ili drugom javnom dokumentu, u formatu i na nivou (programa ili jedinice) uporedivom onome iz planova prethodno usvojenih u okviru godišnjeg ili srednjoročnog budžeta.

**Dimenzijom 8.3.** meri se stepen dostupnosti informacija o iznosima sredstava koja su već primili subjekti zaduženi za pružanje usluga u najmanje dva velika ministarstva (poput škola i domova zdravlja), kao i o izvorima tih sredstava. Informacije o sredstvima o kojima ministarstva vode evidenciju trebalo bi da omogućavaju poređenje učinka u pogledu pružanja usluga sa stvarno primljenim iznosima sredstava. Razloge za odabir ministarstava za ovu dimenziju trebalo bi objasniti u narativnom delu izveštaja.

**Dimenzijom 8.4.** razmatra se u kojoj meri se struktura javnih usluga i njihova prikladnost, efikasnost i delotvornost sistematski mere vrednovanjem programa ili učinka. Ovakva vrednovanja deo su ove dimenzije ako se njima obuhvata **čitavo** pružanje javnih usluga ili njegov značajan deo ili ako se odnose na više funkcija među kojima su i funkcije pružanja usluga. U ovom kontekstu, nezavisna vrednovanja su ona koja sprovodi telo koje je odvojeno od službe koja pruža usluge i nije joj podređeno. Takvo telo može biti deo iste organizacione jedinice, ali mora imati posebnu liniju izveštavanja prema direktoru ili odboru sastavljenom od članova organa upravljanja. Primera radi, može biti reč o sektoru posebno nadležnom za nezavisno vrednovanje ili analizu na nivou cele organizacione jedinice, što može da podrazumeva i sektor za internu reviziju. Ovakva vrednovanja može da sprovodi i državni organ nadležan za eksternu reviziju i mogu se nazivati „revizije svrsishodnosti“. Revizije svrsishodnosti spadaju u ovu dimenziju i nisu obuhvaćene pokazateljem PI-30, „Eksterna revizija“.

## Definicije

U smislu ovog pokazatelja, „pružanje usluga“ se odnosi na programe ili usluge koje se pružaju građanima ili posebnim grupama građana i to bilo u potpunosti, bilo delimično, uz korišćenje resursa države. To obuhvata usluge poput obrazovanja i obuke, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite i podrške u zajednici, unutrašnjih poslova, izgradnje i održavanja saobraćajnica, poljoprivredne savetodavne službe, vodosnabdevanja i kanalizacije i drugih usluga. Isključene su usluge koje javna preduzeća pružaju na komercijalnoj osnovi. Takođe su isključene funkcije javnih politika, unutrašnja administracija i čisto regulatorne funkcije države, mada se podaci o učinku mogu prikupljati za te aktivnosti u svrhe unutrašnjeg upravljanja. Isključene su i odbrana i nacionalna bezbednost. „Jedinica za pružanje usluga“ se definiše kao organizaciona jedinica koja pruža usluge „na prvoj liniji“, poput škola ili domova zdravlja u kojima se pruža primarna zdravstvena zaštita.

„Podaci o učinku“ su pokazatelji izlaza (*output*) i ishoda, kao i planirani ili ostvareni rezultati u odnosu na te pokazatelje. Pokazateljima izlaza se meri kvantitet proizvedenih izlaznih rezultata ili pruženih ili planiranih usluga. Pokazateljima ishoda se mere ishodi, uticaj ili delotvornost usluga i njihovih izlaznih rezultata. U naprednijim sistemima za merenje učinka može se pratiti i rodna odgovornost budžetskih sredstava, i to prikupljanjem i analizom podataka o izlazima i ishodima podeljenih po rodu.

## PI-9. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti

### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuje sveobuhvatnost fiskalnih informacija dostupnih javnosti na osnovu detaljno opisanih elemenata informacija za koje se smatra da je presudno da budu dostupne građanima. Ovaj pokazatelj se sastoji od jedne dimenzije.

### Dimenzija i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>9.1. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti</b>	
<b>A</b>	Vlada stavlja građanima na uvid osam elemenata, uključujući i svih pet osnovnih elemenata, u utvrđenim rokovima.
<b>B</b>	Vlada stavlja građanima na uvid šest elemenata, uključujući najmanje četiri osnovna elementa, u utvrđenim rokovima.
<b>C</b>	Vlada stavlja građanima na uvid četiri osnovna elementa u utvrđenim rokovima.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

### Vremenski okvir

Poslednja završena fiskalna godina.

### Smernice za merenje

Fiskalna transparentnost zavisi od toga da li su građanima lako dostupne informacije o fiskalnim planovima, pozicijama i učinku države. Javni pristup se definiše kao neograničena dostupnost informacija, u razumnim rokovima, bez obaveze registracije i besplatno, osim ako drugačije postupanje nije opravdano konkretnim okolnostima u državi u kojoj je reč. U izveštaju bi trebalo navesti obrazloženje vlade za ograničenje pristupa, u slučajevima u kojima je to prikladno.

Smatra se da je od presudnog značaja pristup građana sledećim informacijama:

### Osnovni elementi

- Dokumentacija o predlogu godišnjeg budžeta koji priprema izvršna vlast.** Potpun skup dokumentacije o predlogu godišnjeg budžeta koji priprema izvršna vlast (koji država predstavlja u skladu sa pokazateljem PI-5) dostupan je građanima u roku od nedelju dana od kada ga izvršna vlast dostavi skupštini.
- Usvojeni budžet.** Zakon o godišnjem budžetu koji donese skupština objavljuje se u roku od dve nedelje od usvajanja.
- Izveštaji o izvršenju budžeta u toku godine.** Ovi izveštaji se rutinski stavljaju na uvid građanima u roku od mesec dana od izrade, u skladu sa ocenom iz pokazatelja PI-28.
- Godišnji izveštaj o izvršenju budžeta.** Ovaj izveštaj se stavlja na uvid građanima u roku od šest meseci od završetka fiskalne godine.
- Revidirani godišnji finansijski izveštaj, koji sadrži ili kojeg prati izveštaj eksternog revizora.** Ovi izveštaji se stavljaju na uvid građanima u roku od dvanaest meseci od završetka fiskalne godine.

## Dodatni elementi

6. **Predbudžetska izjava.** Širi skup parametara od značaja za predlog budžeta koji priprema izvršna vlast u pogledu rashoda, planiranih prihoda i duga stavlja se na uvid građanima najmanje četiri meseca pre početka fiskalne godine.
7. **Drugi izveštaji eksterne revizije.** *Svi* izveštaji o konsolidovanom poslovanju centralne države koji nisu poverljivi stavljaju se na uvid građanima u roku od šest meseci od podnošenja.
8. **Rezime predloga budžeta.** Ili (i) jasan i jednostavan rezime predloga budžeta koji priprema izvršna vlast javno je dostupan u roku od dva dana od podnošenja predloga budžeta izvršne vlasti zakonodavnoj vlasti, ili (ii) usvojeni budžet, predstavljen na način razumljiv licima koja nisu stručnjaci za pitanja budžeta, koji se često naziva „građanskim budžetom“ i, prema potrebi, preveden na najčešći jezik odnosno jezike u lokalnoj sredini, javno je dostupan u roku od mesec dana od usvajanja budžeta.
9. **Makroekonomske projekcije.** Ove projekcije, koje se ocenjuju u skladu sa pokazateljem PI-14.1, dostupne su u roku od nedelju dana od donošenja.

Narativni deo ove ocene trebalo bi da sadrži napomenu o kvalitetu informacija koje se dostavljaju na uvid javnosti, uz naročitu pažnju posvećenu pristupačnosti njihovog jezika i strukture, adekvatnosti organizacije informacija, postojanja rezimea za obimnija dokumenta i sredstava koja se koriste za omogućavanje pristupa građanima, poput internet stranica, štampe i oglasnih tabli kada je reč o informacijama od lokalnog značaja.





## Stub 3: Upravljanje imovinom i obavezama

### PI-10. Izveštavanje o fiskalnom riziku

#### Opis

Ovim pokazateljem se utvrđuje mera u kojoj se izveštava o fiskalnim rizicima sa kojima se suočava centralni nivo države. Fiskalni rizici mogu da nastanu usled nepovoljne makroekonomske situacije, finansijske pozicije jedinica teritorijalne autonomije, lokalne samouprave ili javnih preduzeća, kao i zbog potencijalnih obaveza koje su posledica programa i aktivnosti same centralne države, uključujući i njene vanbudžetske subjekte. Oni mogu da nastanu i kao posledica drugih implicitnih i eksternih rizika poput manjkavosti tržišta i elementarnih nepogoda. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocene po dimenzijama sabiraju se primenom metoda **M2 (AV)**.

#### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>10.1. Praćenje rada javnih preduzeća</b>	
<b>A</b>	Revidirani godišnji finansijski izveštaji <b>svih</b> javnih preduzeća objavljuju se u roku od šest meseci po isteku fiskalne godine. Centralni nivo države jednom godišnje objavljuje izveštaj o finansijskim rezultatima sektora javnih preduzeća.
<b>B</b>	Revidirani godišnji finansijski izveštaji <b>najvećeg broja</b> javnih preduzeća objavljuju se u roku od šest meseci po isteku fiskalne godine.
<b>C</b>	Vlada prima finansijske izveštaje <b>najvećeg broja</b> javnih preduzeća u roku od devet meseci po isteku fiskalne godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>10.2. Praćenje rada jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave</b>	
<b>A</b>	Revidirani godišnji finansijski izveštaji <b>svih</b> jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave objavljuju se u roku od devet meseci po isteku fiskalne godine. Konsolidovani izveštaj o finansijskoj poziciji <b>svih</b> jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave objavljuje se najmanje jednom godišnje.
<b>B</b>	Revidirani godišnji finansijski izveštaji <b>najvećeg broja</b> jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave objavljuju se najmanje jednom godišnje u roku od devet meseci po isteku fiskalne godine.
<b>C</b>	Nerevidirani godišnji finansijski izveštaji <b>većine</b> jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave objavljuju se najmanje jednom godišnje u roku od devet meseci po isteku fiskalne godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>10.3. Potencijalne obaveze i drugi fiskalni rizici</b>	
<b>A</b>	Centralni nivo države jednom godišnje objavljuje izveštaj u kome se kvantifikuju i konsoliduju informacije o <b>svim</b> značajnijim potencijalnim obavezama i drugim fiskalnim rizicima centralne vlasti.
<b>B</b>	Organi i organizacije centralne vlasti kvantifikuju i konsoliduju informacije o <b>najvećem broju</b> značajnijih potencijalnih obaveza i drugih fiskalnih rizika u svojim finansijskim izveštajima.
<b>C</b>	Organi i organizacije centralne vlasti kvantifikuju i konsoliduju informacije o <b>manjem broju</b> značajnijih potencijalnih obaveza i drugih fiskalnih rizika u svojim finansijskim izveštajima.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

## Obuhvat

**Dimenzija 10.1:** Javna preduzeća pod kontrolom centralne vlasti.

**Dimenzija 10.2:** Jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave koje imaju neposredan fiskalni odnos sa centralnom vlašću.

**Dimenzija 10.3:** Centralni nivo države.

## Vremenski okvir

Poslednja završena fiskalna godina.

## Smernice za merenje

Centralni nivo države obično ima formalnu nadzornu ulogu u odnosu na organe u drugim delovima javnog sektora i trebalo bi da na centralnom nivou bude upućen, prati i upravlja fiskalnim rizicima tih organa. Pored toga, centralni nivo države može iz političkih razloga biti u obavezi da preuzme odgovornost za neizvršenje finansijskih obaveza drugih organizacija, poput bankarskog sektora, čak i u slučajevima u kojima ne postoji formalna nadzorna uloga ili zakonska obaveza, te bi stoga trebalo da budu uspostavljene odgovarajuće procedure za praćenje tih rizika na nivou čitavog javnog sektora.

Fiskalni rizici koji nastaju usled rada javnih preduzeća i drugih strukturiranih instrumenata za finansiranje (poput JPP) mogu se javiti u vidu prestanka izmirivanja dugova koje garantuje centralni nivo države. Njih bi trebalo prepoznati u okviru potencijalnih obaveza centralne vlasti i iskazati u godišnjim finansijskim izveštajima. Rizici od toga da javna preduzeća ne izmire svoje obaveze – čak i kada za njih ne garantuje centralni nivo države – takođe treba da budu navedeni u izveštajima. Fiskalni rizici mogu da se odnose i na gubitke iz poslovanja kvazifiskalnih operacija koje se ne finansiraju iz budžeta (poput centralne banke), značajne docnje u plaćanju rashoda, usluge od javnog interesa koje pružaju javna preduzeća koje se ne finansiraju iz budžeta i obaveze po osnovu penzija koje se ne finansiraju iz budžeta. Značajni fiskalni rizici su takvi rizici koji su potencijalno dovoljno veliki da za posledicu imaju hitnu potrebu za reagovanjem uz korišćenje sredstava opredeljenih za druge potrebe, ili zbog kojih država ima potrebu za dodatnim zaduživanjem radi finansiranja radnji kojima se rešavaju posledice nastupanja rizika.

**Dimenzijom 10.1.** utvrđuje se u kojoj su meri u revidiranim godišnjim finansijskim izveštajima dostupne informacije o finansijskim rezultatima i sa njima povezanim fiskalnim rizicima javnih preduzeća na nivou države. Takođe se utvrđuje u kojoj meri centralni nivo države objavljuje godišnji konsolidovani izveštaj o finansijskim rezultatima sektora javnih preduzeća.

**Dimenzijom 10.2.** utvrđuje se u kojoj su meri u revidiranim godišnjim finansijskim izveštajima jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave dostupne informacije o finansijskim rezultatima, uključujući potencijalnu izloženost centralne vlasti fiskalnim rizicima. Takođe se utvrđuje u kojoj meri centralni nivo države objavljuje godišnji konsolidovani izveštaj o finansijskim rezultatima jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Fiskalni rizici koji potiču od jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave mogu se javiti u vidu neizmirenja dugova sa ili bez garancija centralne vlasti, gubitaka iz poslovanja koji su posledica kvazifiskalnih operacija koje se ne finansiraju iz budžeta, značajnih docnji u plaćanju rashoda i obaveza po osnovu penzija koje se ne finansiraju iz budžeta. Trebalo bi pratiti neto fiskalni položaj jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave koje imaju neposredne fiskalne odnose sa centralnom vlašću, i to najmanje jednom godišnje, pri čemu osnovne informacije o fiskalnim rizicima treba da budu dostavljane službeniku centralne vlasti odgovornom za nadzor nad radom jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave.

**Dimenzijom 10.3.** se ocenjuju praćenje i izveštavanje eksplicitnih potencijalnih obaveza centralne vlasti koji nastaju iz njenih sopstvenih programa i projekata, uključujući i rad vanbudžetskih subjekata. Eksplicitne potencijalne obaveze podrazumevaju krovne garancije države za različite vrste zajmova – primera radi, hipotekarne zajmove, studentske kredite, poljoprivredne kredite i zajmove malim privrednicima. Eksplicitne potencijalne obaveze obuhvataju i državne mehanizme osiguranja, poput osiguranja depozita, penzijskog osiguranja koje pružaju privatni penzioni fondovi i osiguranja useva. Trebalo bi uključiti i finansijske implikacije sudskih sporova koji su u toku, mada je njih često teško kvantifikovati. Trebalo bi izveštavati i o

državnim garancijama za nesuvereno zaduživanje preduzeća iz privatnog sektora i garancije za privatna ulaganja različitih vrsta uključujući posebne instrumente zaduživanja kao što su JPP. Država je u mnogim zemljama stupila u JPP radi finansiranja pružanja usluga u zajednicama. Iako nisu predmet izričitih garancija, ovi mehanizmi skoro uvek predstavljaju potencijalnu obavezu za državu u slučaju da komercijalni uslovi iz tih ugovora ne budu ispunjeni. Primera radi, možda neće biti ostvaren predviđeni iznos putarine koja se naplaćuje na saobraćajnici koju izgradi i kojom upravlja privatni sektor. Ovakve nepredviđene okolnosti mogu za posledicu imati značajan finansijski rizik za državu koji se može kvantifikovati i koji bi trebalo obuhvatiti ocenom za ovaj pokazatelj.

Značajne potencijalne obaveze se definišu kao one čiji potencijalni trošak prelazi 0,5 procenata ukupnih rashoda korisnika budžetskih sredstava na centralnom nivou države i za koje je potrebna dodatna apropijacija zakonodavne vlasti. Dimenzijom 10.3. se ne ocenjuju eksplicitne potencijalne obaveze koje nastaju usled rada javnih preduzeća ili lokalnih samouprava jer se one ocenjuju dimenzijom 10.1. odnosno 10.2.

Implicitne potencijalne obaveze poput „spasavanja“ preduzeća iz privatnog sektora, gašenja penzionih fondova za koje ne postoje državne garancije, elementarnih nepogoda, oružanih sukoba ili drugih mogućih događaja takođe predstavljaju značajne rizike. One nisu pravno obavezujuće i teško ih je kvantifikovati. Bez obzira na to, trebalo bi u okviru narativnog izveštaja po ovoj dimenziji predstaviti moguću kvalitativnu ocenu takvih rizika.

### *Definicija*

Za potrebe ovog pokazatelja, **javna preduzeća** se definišu u skladu sa DFS 2014. U tom smislu, moguće je da se određene organizacije koje imaju status pravnog lica ne smatraju preduzećima za potrebe statističkog izveštavanja ako ne naplaćuju ekonomski značajne cene. Upućujemo ocenjivače na Priručnik za DFS u kome se pružaju dodatne smernice i objašnjenja.

## PI-11. Upravljanje javnim investicijama

### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuje ekonomska procena, odabir, utvrđivanje troškova i praćenje projekata javnih investicija od strane vlade i objavljivanje informacija o njihovoj realizaciji, uz naglasak na najveće i najznačajnije projekte. On sadrži četiri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M2 (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>11.1. Ekonomska analiza investicionih projekata</b>	
<b>A</b>	Ekonomске analize se sprovode, na način definisan u nacionalnim smernicama, radi ocene <b>svih</b> značajnih investicionih projekata, a njihovi rezultati se objavljuju. Ove analize razmatra subjekat koji nije predlagač projekta.
<b>B</b>	Ekonomске analize se sprovode, na način definisan u nacionalnim smernicama, radi ocene <b>najvećeg broja</b> značajnih investicionih projekata, a pojedini rezultati se objavljuju. Ove analize razmatra subjekat koji nije predlagač projekta.
<b>C</b>	Ekonomске analize se sprovode radi ocene <b>manjeg broja</b> značajnih investicionih projekata.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>11.2. Odabir investicionih projekata</b>	
<b>A</b>	Pre uključivanja u budžet, <b>sve</b> značajne investicione projekte prioritizuje organizacija na centralnom nivou na osnovu objavljenih standardnih kriterijuma za odabir projekata.
<b>B</b>	Pre uključivanja u budžet, <b>najveći broj</b> značajnih investicionih projekata prioritizuje organizacija na centralnom nivou na osnovu objavljenih standardnih kriterijuma za odabir projekata.
<b>C</b>	Pre uključivanja u budžet, organizacija na centralnom nivou prioritizuje <b>manji broj</b> značajnih investicionih projekata.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>11.3. Utvrđivanje troškova investicionih projekata</b>	
<b>A</b>	Projekcije ukupnih troškova životnog ciklusa značajnih investicionih projekata, uključujući kako kapitalne, tako i tekuće troškove, kao i prikaz troškova na godišnjem nivou za najmanje naredne tri godine, uključene su u budžetsku dokumentaciju.
<b>B</b>	Projekcije ukupnih kapitalnih troškova značajnih investicionih projekata, uključujući prikaz troškova na godišnjem nivou i procenu tekućih troškova za naredne tri godine, uključene su u budžetsku dokumentaciju.
<b>C</b>	Projekcije ukupnih kapitalnih troškova značajnih investicionih projekata, uključujući kapitalne troškove za narednu budžetsku godinu, uključene su u budžetsku dokumentaciju.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>11.4. Praćenje realizacije investicionih projekata</b>	
<b>A</b>	Ukupne troškove i stepen fizičke realizacije značajnih investicionih projekata tokom njihovog sprovođenja prati državni organ koji ih sprovodi. U velikoj meri se poštuju unapred definisane standardne procedure i pravila za sprovođenje projekata. Informacije o realizaciji značajnih investicionih projekata objavljuju se na godišnjem nivou u budžetskoj dokumentaciji ili u drugim izveštajima.
<b>B</b>	Ukupne troškove i stepen fizičke realizacije značajnih investicionih projekata tokom njihovog sprovođenja prati državni organ koji ih sprovodi. Postoje standardne procedure i pravila za sprovođenje projekata, a informacije o realizaciji značajnijih investicionih projekata objavljuju se na godišnjem nivou.
<b>C</b>	Ukupne troškove i stepen fizičke realizacije značajnih investicionih projekata tokom njihovog sprovođenja prati državni organ koji ih sprovodi. Informacije o realizaciji značajnijih investicionih projekata pripremaju se na godišnjem nivou.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

## Obuhvat

Centralni nivo države.

## Vremenski okvir

Poslednja završena fiskalna godina.

## Smernice za merenje

Javna ulaganja su ključni preduslov za ostvarivanje i održavanje privrednog rasta, postizanje strateških ciljeva javnih politika i zadovoljavanje potreba za pružanjem usluga na nivou države. Tokom perioda privrednog usporavanja, države nastoje da zaštite fiskalne resurse radi zadovoljavanja potreba za investicijama. Tokom perioda ekspanzije, države najčešće moraju da utvrde koje od brojnih korisnih investicija predstavljaju prioritete. Postoje različiti nacionalni pristupi upravljanju javnim ulaganjima (UJU). Međutim, svi oni dele više zajedničkih osobina kada je reč o funkcijama koje obavljaju. Ovim pokazateljem nastoji se da se sumiraju nalazi četiri ključne dimenzije.

Ovaj pokazatelj se odnosi na sve vrste sistema za upravljanje javnim finansijama, uključujući sisteme sa odvojenim procesima i institucijama za upravljanje tekućim i kapitalnim budžetima. Izraz „značajni investicioni projekat“ uključuje investicije koje se realizuju posredstvom strukturiranih instrumenata za finansiranje kao što su JPP.

Za potrebe ovog pokazatelja, „značajni investicioni projekti“ se definišu kao projekti koji ispunjavaju sledeće kriterijume:

- ukupni investicioni troškovi projekta iznose jedan procenat ili više ukupnih godišnjih budžetskih rashoda; i
- projekat spada među 10 najvećih projekata (po ukupnim investicionim troškovima) svakog od 5 najvećih subjekata centralne vlasti, mereno rashodima za investicione projekte tih subjekata.

Ako država koristi drugu definiciju značajnih investicionih projekata koja u najmanju ruku zadovoljava ovu definiciju i čija bi primena pojednostavila prikupljanje informacija, ocenjivač može da koristi definiciju države za utvrđivanje značajnih investicionih projekata, ali ocenjivanje bi i dalje trebalo vršiti u skladu sa definicijom iz ovog vodiča.

**Dimenzijom 11.1.** utvrđuje se u kojoj meri se kvalitetni sistemi ocenjivanja, zasnovani na ekonomskoj analizi, koriste za izradu studija izvodljivosti ili prethodnih studija izvodljivosti značajnih investicionih projekata, kao i da li se rezultati analiza objavljuju. Postoje različite vrste ekonomskih analiza koje obuhvataju različite oblasti i kojima se naglasak stavlja na različita pitanja. Među njima su analize ekonomskih eksternalija – koje se ponekad nazivaju i socijalni ili ekonomski troškovi i koristi javnih politika – kao i analize uticaja na zdravlje i životnu sredinu. Ekonomska analiza često podrazumeva primenu naročitih tehnika, poput analize troškova i koristi, analize isplativosti i multikriterijumske analize. Da bi analiza bila objektivna, njene nalaze mora da razmotri subjekt nezavisan od subjekta koji je predložio projekat. Ekonomska analiza koja se koristi za donošenje odluka mora biti i dovoljno ažurna da bi bila relevantna. Krajnje zastarele analize, poput onih kod kojih su se tržišni uslovi značajno izmenili, verovatno neće predstavljati korisnu osnovu za donošenje odluka.

**Dimenzijom 11.2.** se utvrđuje mera u kojoj se u postupku odabira projekata ti projekti prioritizuju uz primenu jasno određenih kriterijuma. Rigorozni i transparentni mehanizmi za odabir projekata za cilj imaju unapređenje efikasnosti i produktivnosti javnih ulaganja. Kod ove dimenzije je potrebno da vlada sprovede centralizovanu analizu ocena značajnih projekata pre nego što se ti projekti uključe u predlog budžeta koji se podnosi skupštini. Takođe je potrebno da vlada objavi standardne kriterijume za odabir projekata i da ih se pridržava. „Standardni kriterijumi“ predstavljaju skup formalnih procedura koje vlada usvaja i koje se koriste za svaki projekat ili grupu srodnih projekata sa zajedničkim osobinama u okviru pojedinačnih organa centralne države ili između njih.

**Dimenzijom 11.3.** se ocenjuje da li budžetska dokumentacija sadrži srednjoročne projekcije investicionih projekata sa navođenjem svih troškova, kao i da li je proces izrade budžeta za kapitalne i tekuće rashode u potpunosti integrisan. Za kvalitetno upravljanje budžetom potrebna je izrada sveobuhvatnih projektnih budžetskih planova sa budućim projekcijama za kapitalne i tekuće rashode tokom čitavog životnog ciklusa svake investicije. Projekcije uticaja projekata na tekuće

rashode potrebne su radi planiranja i unošenja tih troškova u budžete za naredne godine. Pouzdano upravljanje budžetom i gotovinskim tokovima, kao i analiza troškova i koristi, zavise od sveobuhvatne finansijske analize investicionih projekata.

**Dimenzijom 11.4.** se utvrđuje u kojoj meri postoje prudencijalni mehanizmi za praćenje projekata i izveštavanje o njihovoj realizaciji, kojima se ostvaruje vrednost za novac i obezbeđuje fiducijarni integritet. U sistemu za praćenje bi trebalo voditi evidenciju, kako o fizičkoj, tako i o finansijskoj realizaciji projekata, uključujući i procene o tome koju su radovi u toku, i izrađivati periodične izveštaje za praćenje projekta. Praćenjem bi trebalo da budu obuhvaćeni projekti od trenutka odobravanja i tokom čitavog perioda realizacije. Ovaj sistem bi takođe trebalo da omogućava da se isplate dobavljačima povežu za dokaze o ostvarenom napretku fizičke realizacije. U tom sistemu bi trebalo utvrđivati i odstupanja od planova i omogućiti utvrđivanje odgovarajućih odgovora na njih.

Pojedina pitanja od značaja za upravljanje javnim ulaganjima nisu neposredno obuhvaćena ovim pokazateljem ali jesu pokrivena drugim pokazateljima:<sup>3</sup> (a) pitanje usklađenosti investicionih projekata sa ciljevima nacionalnih ili sektorskih javnih politika obrađeno je u pokazatelju PI-16; (b) kvalitet postupka javnih nabavki – primera radi, do koje mere se *ex ante* izrađuje sveobuhvatni plan javnih nabavki – obuhvaćen je pokazateljem PI-24; i (c) pitanje upravljanja imovinom, uključujući i kvalitetno vođen registar imovine u kome se navode tačne vrednosti, ispituje se u pokazatelju PI-12.

---

<sup>3</sup> Zapravo, postoje brojni elementi šireg konteksta javnog sektora koji će uticati na sprovođenje projekata. Među njima su kapacitet za realizaciju projekata, ukupno upravljanje troškovima projekata (koje se oslanja na računovodstveni sistem koji je u stanju da evidentira troškove projekata i izveštava o njima), mehanizme za upravljanje objektima i pravila i procedure za eks post evaluaciju.

## PI-12. Upravljanje javnom imovinom

### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuje upravljanje i praćenje državne imovine i transparentnost otuđenja imovine. On sadrži tri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M2 (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>12.1. Praćenje finansijske imovine</b>	
<b>A</b>	Vlada vodi evidenciju imovine koju poseduje u <b>svim</b> kategorijama finansijske imovine, koja se priznaje po fer ili tržišnoj vrednosti, u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima. Informacije o učinku portfolija finansijske imovine objavljuju se svake godine.
<b>B</b>	Vlada vodi evidenciju imovine koju poseduje u značajnijim kategorijama finansijske imovine, koja se priznaje po nabavnoj ceni ili fer vrednosti. Informacije o učinku portfolija finansijske imovine objavljuju se svake godine.
<b>C</b>	Vlada vodi evidenciju imovine koju poseduje u značajnijim kategorijama finansijske imovine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>12.2. Praćenje nefinansijske imovine</b>	
<b>A</b>	Vlada vodi evidenciju svojih osnovnih sredstava, zemljišta i (tamo gde je to relevantno) rudnih resursa, uključujući informacije o njihovom korišćenju i starosti, a ove informacije se objavljuju najmanje jednom godišnje.
<b>B</b>	Vlada vodi i objavljuje evidenciju svojih osnovnih sredstava, uključujući informacije o njihovom korišćenju i starosti. Vodi se i evidencija zemljišta i (tamo gde je to relevantno) rudnih resursa.
<b>C</b>	Vlada vodi evidenciju svojih osnovnih sredstava i prikuplja delimične informacije o njihovom korišćenju i starosti.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>12.3. Transparentnost otuđenja imovine</b>	
<b>A</b>	Postoje propisane procedure za prenos ili otuđenje finansijske i nefinansijske imovine, uključujući informacije koje se dostavljaju zakonodavnoj vlasti u informativne svrhe ili na odobrenje. Informacije o prenosu i otuđenju uključene su u budžetsku dokumentaciju, finansijske izveštaje ili druge izveštaje.
<b>B</b>	Postoje propisane procedure za prenos ili otuđenje nefinansijske imovine. Informacije o prenosu i otuđenju uključene su u budžetsku dokumentaciju, finansijske izveštaje ili druge izveštaje.
<b>C</b>	Postoje propisane procedure za prenos ili otuđenje nefinansijske imovine. Delimične informacije o prenosu i otuđenju uključene su u budžetsku dokumentaciju, finansijske izveštaje ili druge izveštaje.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

**Dimenzija 12.1:** Centralni nivo države.

**Dimenzija 12.2:** Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

**Dimenzija 12.3:** Centralni nivo države za finansijsku imovinu i korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države za nefinansijsku imovinu.

### Vremenski okvir

Poslednja završena fiskalna godina.

## Smernice za merenje

„Imovina“ su sredstva koju kontroliše državni subjekt na osnovu događaja iz prošlosti od kojih se očekuje da proizvedu ekonomsku korist u budućnosti. Imovina se u skladu sa DFS iz 2014. godine deli na finansijsku i nefinansijsku. Finansijska imovina može imati najrazličitije oblike, poput gotovine, hartija od vrednosti, zajmova i potraživanja u vlasništvu države. U nju mogu da spadaju i inostrane rezerve i dugoročni fondovi poput državnih investicionih fondova i učešća u kapitalu državnih i privatnih institucija. Bitno je da država poseduje sisteme za upravljanje finansijskom imovinom, njeno praćenje i izveštavanje, uključujući snažne okvire za upravljanje rizikom tamo gde je to neophodno, kao i odgovarajuće mehanizme za upravljanje i ostvarivanje transparentnosti.

Svaki element imovine koji ne predstavlja finansijsku imovinu kategorizuje se kao nefinansijska imovina. Priznavanje vrednosti nefinansijske imovine i njenog ekonomskog potencijala od značaja je za više procesa upravljanja javnim finansijama, između ostalog i za ocenu finansijskog položaja države, utvrđivanje potreba za budućim kapitalnim investicijama, maksimiziranju povraćaja na uložena sredstva i osiguranje da se resursi iskoriste efikasno.

Nefinansijska imovina može biti rezultat procesa proizvodnje, može nastati prirodnim putem ili može biti plod društvenog dogovora. Nefinansijska imovina obično donosi korist upotrebom u procesu proizvodnje robe i usluga ili kroz prihod od imovine. Najvrednija nefinansijska imovina u mnogim zemljama jesu mineralni resursi poput nafte, gasa, dragog kamenja ili plemenitih odnosno industrijskih metala. Spisak kategorija nefinansijske imovine dat je u tabeli 3 u daljem tekstu kao smernica za ocenu dimenzije 12.2. Kod davanja ocene bi trebalo jasno odrediti koje kategorije su obuhvaćene za potrebe ovog pokazatelja i koji su razlozi za moguće isključivanje pojedinih pokazatelja. Takođe bi trebalo navesti komentare o mehanizmima korišćenim za prikupljanje informacija. U narativnom izveštaju bi trebalo napomenuti i u kojoj meri su podaci iz tabele kompletni i koji subjekti su vlasnici imovine odnosno upravljaju njom.

**TABELA 3: Kategorije nefinansijske imovine**

Kategorija	Potkategorija	Mesto evidentiranja	Napomene
Osnovna sredstva	Zgrade i objekti		
	Mašine i oprema		
	Druga stalna imovina		
Zalihe	—		
Dragocenosti	—		
Prirodna imovina	Zemljište		
	Rudni i energetske resursi		
	Druga imovina koja nastaje prirodnim putem		
	Nematerijalna prirodna imovina		

**Napomena: Kategorije iz tabele 3 zasnivaju se na DFS 2014, ali se mogu koristiti različite kategorije koje utvrđuje država.**

**Dimenzijom 12.1.** ocenjuje se priroda praćenja finansijske imovine, koja je od presudnog značaja za utvrđivanje i efektivno upravljanje ključnim finansijskim izloženostima i rizicima po ukupno fiskalno upravljanje. U kriterijumima za davanje ocena izrazom „učinak“ opisuje se povraćaj na uloženi kapital u obliku dividendi, kamate i kapitalne apresijacije ili kapitalnog gubitka, a ne ostvarenje određenog cilja.



**Dimenzijom 12.2.** ocenjuju se karakteristike sistema praćenja nefinansijske imovine korisnika budžetskih sredstava na centralnom nivou države. Izveštavanjem o nefinansijskoj aktivi trebalo bi da se opiše ta imovina i njena namena. Vođenje registra stalne imovine predstavlja osnovni zahtev; ažurne evidencije dozvoljavaju vladi da bolje koristi imovinu poput infrastrukture za planiranje programa ulaganja i održavanja. Evidencije rudnih resursa potrebne su samo ako takva imovina u vlasništvu korisnika budžetskih sredstava na centralnom nivou države predstavlja značajan procenat ukupne imovine korisnika budžetskih sredstava na centralnom nivou države. Ako su javna preduzeća vlasnici značajne nefinansijske imovine, to bi trebalo navesti u narativnom delu izveštaja za ovu dimenziju. Ova dimenzija ne zahteva utvrđivanje vrednosti nefinansijske imovine.

**Dimenzijom 12.3.** ocenjuje se da li su procedure za transfer i otuđenje imovine uređene zakonom, podzakonskim aktom ili usvojenom procedurom. Ovde se ispituje da li se zakonodavnom telu ili građanima stavljaju na uvid informacije o prenosu i otuđenju imovine. „Prenos imovine“ podrazumeva prenos prava korišćenja u slučajevima u kojima država zadržava pravo svojine.

### *Definicije*

Značenja izraza koji se odnose na imovinu korišćenih u ovom pokazatelju zasnivaju se na Priručniku za DFS iz 2014. godine.

## PI-13. Upravljanje dugom

### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuje upravljanje domaćim i stranim dugom i garancijama. Ovde se nastoji da se utvrdi da li postoje zadovoljavajuće prakse upravljanja, evidencije i kontrole da bi se obezbedili efikasni i delotvorni mehanizmi za ostvarenje ovog cilja. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M2 (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>13.1. Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama</b>	
<b>A</b>	Evidencije o domaćem i stranom dugu i garantovanom dugu su potpune, tačne, pravovremene i usaglašavaju se na mesečnom nivou. Najmanje jednom kvartalno se izrađuju sveobuhvatni izveštaji za svrhe upravljanja i statistički izveštaji o servisiranju duga, stanju duga i operacijama sa dugom.
<b>B</b>	Evidencije o domaćem i stranom dugu i garantovanom dugu su potpune, tačne, pravovremene i ažuriraju se na kvartalnom nivou. <b>Najveći broj</b> informacija usaglašava se na kvartalnom nivou. Najmanje jednom godišnje se izrađuju sveobuhvatni izveštaji za svrhe upravljanja i statistički izveštaji o servisiranju duga, stanju duga i operacijama sa dugom.
<b>C</b>	Usaglašavanja, kao i evidencije o domaćem i stranom dugu i garantovanom dugu se ažuriraju na godišnjem nivou. Oblasti u kojima je za usaglašavanje potrebno upotpunjavanje dodatnih informacija navode se u dokumentaciji koja prati evidencije.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>13.2. Odobranje duga i garancija</b>	
<b>A</b>	Zakonom je jednom organu odgovornom za upravljanje dugom povereno ovlašćenje da se zadužuje, emituje nove dužničke instrumente i daje garancije za otplatu kredita u ime centralne vlasti. Postoje dokumentovane politike i procedure kojima se pružaju smernice za zaduživanje, izdavanje novih dužničkih instrumenata i preduzimanje transakcija vezanih za dug, izdavanje garancija za otplatu kredita i praćenje transakcija u pogledu upravljanja dugom od strane jednog organa za upravljanje dugom. Godišnje zaduživanje mora odobriti izvršna ili zakonodavna vlast.
<b>B</b>	Zakonom je organima konkretno navedenim u zakonu povereno ovlašćenje da se zadužuju, emituju nove dužničke instrumente i izdaju garancije za otplatu kredita u ime centralne vlasti. Postoje dokumentovane politike i procedure kojima se pružaju smernice za zaduživanje, izdavanje novih dužničkih instrumenata i preduzimanje drugih transakcija vezanih za dug i izdavanje garancija za otplatu kredita za jednog subjekta ili više njih. Godišnje zaduživanje mora odobriti izvršna ili zakonodavna vlast.
<b>C</b>	Zakonom je organima konkretno navedenim u zakonu povereno ovlašćenje da se zadužuju, emituju nove dužničke instrumente i izdaju garancije za otplatu kredita u ime centralne vlasti. Postoje dokumentovane politike i procedure kojima se pružaju smernice za zaduživanje, preduzimanje drugih transakcija vezanih za dug i izdavanje garancija za otplatu kredita za jednog subjekta ili više njih. Jedan nadležni organ se izveštava o ovim transakcijama i prati njihovo izvršavanje.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>13.3. Strategija upravljanja dugom</b>	
<b>A</b>	Javno je objavljena važeća srednjoročna strategija za upravljanje dugom koja obuhvata postojeći i projektovani dug centralne države na rok od najmanje tri godine. Ova strategija sadrži ciljne vrednosti pokazatelja poput kamatnih stopa, refinansiranja i valutnog rizika. Zakonodavnoj vlasti se dostavljaju godišnji izveštaji o realizaciji ciljeva upravljanja dugom. Godišnji plan zaduživanja vlade usklađen je sa usvojenom strategijom.
<b>B</b>	Javno je objavljena važeća srednjoročna strategija za upravljanje dugom koja obuhvata postojeći i projektovani dug centralne države na rok od najmanje tri godine. Ova strategija sadrži ciljne vrednosti pokazatelja poput kamatnih stopa, refinansiranja i valutnog rizika.
<b>C</b>	Javno je objavljena važeća srednjoročna strategija za upravljanje dugom koja obuhvata postojeći i projektovani dug centralne države. Ova strategija sadrži u najmanju ruku željeno kretanje vrednosti pokazatelja rizika poput kamatnih stopa, refinansiranja i valutnog rizika.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

## Obuhvat

**Dimenzija 13.1. i 13.2:** Centralni nivo države.

**Dimenzija 13.3:** Centralni nivo države, osim u državama sa federalnim uređenjem.

## Vremenski okvir

**Dimenzija 13.1:** U trenutku ocenjivanja.

**Dimenzija 13.2:** Poslednja završena fiskalna godina.

**Dimenzija 13.3:** U trenutku ocenjivanja, uz osvrt na poslednje tri završene fiskalne godine.

## Smernice za merenje

Države koje ne uspevaju da prate finansijske obaveze koje nastaju po osnovu domaćeg, stranog i garantovanog duga ili docnji u izmirenju obaveza, uključujući obaveze za zarade, mogu se suočiti sa nepotrebno visokim troškovima servisiranja duga i malo je verovatno da će biti u stanju da uspešno pruže planirane usluge. Za potrebe ovog pokazatelja, izraz „dug“ se odnosi na dug centralne vlasti, kako domaći tako i spoljni. Praćenje duga koji ugovaraju jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave odnosno javna preduzeća obrađeno je u pokazatelju PI-10, „Izveštavanje o fiskalnom riziku“.

**Dimenzijom 13.1.** ocenjuju se integritet i sveobuhvatnost evidentiranja i izveštavanja o domaćem, spoljnom i garantovanom dugu. Sistem za praćenje i redovno izveštavanje o glavnim aspektima portfolija duga od presudnog je značaja za integritet podataka i delotvorno upravljanje, poput izrade tačnih budžeta za servisiranje dugova, pravovremenu otplatu dugova i staranje o pravilnom planiranju prenošenja duga. Redovno izveštavanje omogućava državi da prati sprovođenje svoje strategije upravljanja dugom i otklanja moguća odstupanja.

**Dimenzijom 13.2.** ocenjuju se mehanizmi za odobravanje i kontrolu zaduživanja i izdavanja garancija države, što je od presudnog značaja za pravilno upravljanje dugom. To podrazumeva poštovanje odgovarajućih i transparentnih kriterijuma kada državni subjekti definisani zakonom odobravaju dugove i garancije. Pored toga, trebalo bi da postoje dokumentovane politike i procedure kojima se pružaju smernice za preduzimanje transakcija vezanih za dug. Narativni prikaz ove dimenzije trebalo bi da obuhvata dokaze za poštovanje zakona i procedura, kao i navođenje toga da li je odobravanje duga i garancija za kredite usklađeno sa strategijom upravljanja dugom iz dimenzije 13.3. Praćenje obaveza po osnovu izdatih garancija obuhvaćeno je nadzorom nad fiskalnim rizikom iz pokazatelja PI-10.

**Dimenzijom 13.3.** ocenjuje se da li je država izradila strategiju za upravljanje dugom sa dugoročnim ciljem da se pri zaduživanju ostvari najbolji odnos između cene i rizika. Ovakva strategija bi trebalo da se u najmanju ruku odnosi na srednji rok (tri do pet godina) i trebalo bi da sadrži opis postojeće strukture i kretanja postojećeg portfolija duga. U strategiji bi trebalo uzeti u obzir tržišne rizike kojima se upravlja – a naročito kamatnu stopu, kurs i rizike refinansiranja/prenosa – kao i buduće okruženje za upravljanje dugom u smislu fiskalnih i projekcija duga. Primera radi, strategija upravljanja dugom može se zasnivati na fiskalnoj strategiji koja se ocenjuje pokazateljem PI-15, kao i na pretpostavkama i ograničenjima vezanim za izbor portfolija. Ono što je najbitnije je da bi strategijom trebalo da budu utvrđeni strateški ciljevi u smislu željenog pravca ili kvantitativnih ciljnih vrednosti najznačajnijih pokazatelja rizika.

Strategija za upravljanje dugom bi trebalo da odražava trenutnu situaciju u pogledu duga i trebalo bi da bude revidirana periodično, po mogućstvu jednom godišnje, u okviru procesa izrade budžeta. Strategija za upravljanje dugom bi trebalo da bude dostupna javnosti.



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

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

#### Opis

Ovim pokazateljem se meri sposobnost države da izradi kvalitetne makroekonomske i fiskalne projekcije, koje su od presudnog značaja za razvoj održive fiskalne strategije i obezbeđivanje veće predvidljivosti budžetskih aprocijacija. Njime se takođe ocenjuje kapacitet države da proceni fiskalni uticaj potencijalnih promena ekonomskih okolnosti. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M2 (AV)**.

#### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>14.1. Izrada makroekonomskih projekcija</b>	
<b>A</b>	Vlada izrađuje projekcije ključnih makroekonomskih pokazatelja koji su, zajedno sa pretpostavkama na kojima se zasnivaju, uključene u budžetsku dokumentaciju koja se podnosi zakonodavnoj vlasti. Ove projekcije se ažuriraju najmanje jednom godišnje. Projekcije obuhvataju budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine. Projekcije razmatra organ različit od organa koji ih izrađuje.
<b>B</b>	Vlada izrađuje projekcije ključnih makroekonomskih pokazatelja koji su, zajedno sa pretpostavkama na kojima se zasnivaju, uključene u budžetsku dokumentaciju koja se podnosi zakonodavnoj vlasti. Ove projekcije obuhvataju budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine.
<b>C</b>	Vlada izrađuje projekcije ključnih makroekonomskih pokazatelja za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>14.2. Izrada fiskalnih projekcija</b>	
<b>A</b>	Vlada izrađuje projekcije ključnih fiskalnih pokazatelja, uključujući javne prihode (po vrstama), zbirne rashode i budžetski bilans, za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine. Ove projekcije su uključene u budžetsku dokumentaciju koja se podnosi zakonodavnoj vlasti, zajedno sa pretpostavkama na kojima se zasnivaju i obrazloženjem glavnih odstupanja od projekcija u budžetu za prethodnu godinu.
<b>B</b>	Vlada izrađuje projekcije ključnih fiskalnih pokazatelja, uključujući javne prihode (po vrstama), zbirne rashode i budžetski bilans, za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine. Ove projekcije, zajedno sa pretpostavkama na kojima se zasnivaju, uključene su u budžetsku dokumentaciju koja se podnosi zakonodavnoj vlasti.
<b>C</b>	Vlada izrađuje projekcije prihoda i rashoda i budžetski bilans za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>14.3. Analiza makrofiskalne osetljivosti</b>	
<b>A</b>	Vlada izrađuje više projektovanih fiskalnih scenarija na osnovu alternativnih makroekonomskih pretpostavki, a ti scenariji se objavljuju, zajedno sa njenom osnovnom projekcijom.
<b>B</b>	Vlada izrađuje, za internu upotrebu, više različitih projektovanih fiskalnih scenarija na osnovu alternativnih makroekonomskih pretpostavki. U budžetskim dokumentima razmatraju se projektovane osetljivosti.
<b>C</b>	Makrofiskalne projekcije koje izrađuje vlada sadrže kvalitativnu ocenu uticaja alternativnih makroekonomskih pretpostavki.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

## Obuhvat

**Dimenzija 14.1:** Ekonomija u celini.

**Dimenzije 14.2. i 14.3:** Centralni nivo države.

## Vremenski okvir

Poslednje tri završene fiskalne godine.

## Smernice za merenje

Kvalitetne i verodostojne makroekonomske i fiskalne projekcije od presudnog značaja su za pružanje podrške izradi predvidljive i održive fiskalne strategije. Izrada ekonomskih projekcija i procenjivanje budućih kretanja prihoda trebalo bi da bude transparentan i formalizovan proces. Pretpostavke na kojima se ove projekcije zasnivaju trebalo bi da budu jasno objašnjenje i da se mogu potvrditi.

**Dimenzijom 14.1.** se ocenjuje mera u kojoj se izrađuju sveobuhvatne srednjoročne makroekonomske projekcije i pretpostavke na kojima se one zasnivaju za potrebe procesa fiskalnog i budžetskog planiranja, kao i da li se one dostavljaju zakonodavnoj vlasti u okviru godišnjeg budžetskog procesa. Da bi ispunjavale zahteve elementa 6 iz pokazatelja PI-5, ove projekcije moraju da obuhvataju, u najmanju ruku, procene rasta BDP-a, inflaciju, kamatne stope i devizni kurs. Ocenjivači bi trebalo da analiziraju i u kojoj meri je ove projekcije razmatralo telo koje ih nije izradilo, primera radi fiskalni savet. Za ocene „B“ i „C“, zvanične makroekonomske projekcije može da izrađuje centralna banka.

**Dimenzijom 14.2.** se ocenjuje da li je vlada izradila fiskalnu projekciju za budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine na osnovu ažurnih makroekonomskih projekcija koja odražava politike rashoda i prihoda koje je utvrdila vlada. Ažurne projekcije prihoda bi trebalo da budu prikazane po vrstama prihoda i u njima bi trebalo jasno da se navedu pretpostavke na kojima se zasnivaju (uključujući stope, obuhvat i projektovani rast). Ažurne projekcije rashoda trebalo bi da se zasnivaju na procenama za narednu godinu predstavljenim u prethodnom usvojenom budžetu i usklađene kako bi se u obzir uzeo budžetski i srednjoročni fiskalni uticaj mogućih odluka o rashodima koje se donose nakon usvajanja budžeta (uključujući odobrena usklađivanja sa stopom inflacije i zarade u javnom sektoru). Varijacije između konačne usvojene fiskalne projekcije i projekcija iz usvojenog budžeta za prethodnu godinu treba da budu objašnjene i objavljene u sklopu godišnjeg budžetskog procesa.

**Dimenzijom 14.3.** se ocenjuje kapacitet države da izrađuje i objavljuje alternativne fiskalne scenarije na osnovu neočekivanih, ali mogućih izmena makroekonomskih uslova ili usled dejstva drugih spoljašnjih faktora rizika koji imaju mogući uticaj na prihode, rashode i dug. Takve analize najčešće obuhvataju i analizu održivosti duga.

## PI-15. Fiskalna strategija

### Opis

Ovim pokazateljem se analizira kapacitet za izradu i sprovođenje jasne fiskalne strategije. Njime se takođe ocenjuje sposobnost za izradu i ocenu predloga politika prihoda i rashoda kojima se pruža podrška za ostvarenje fiskalnih ciljeva vlade. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M2 (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>15.1. Fiskalni uticaj predloga javnih politika</b>	
<b>A</b>	Vlada izrađuje procene fiskalnog uticaja <b>svih</b> predloženih promena politika prihoda i rashoda za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine, koje se podnose zakonodavnoj vlasti.
<b>B</b>	Vlada izrađuje procene fiskalnog uticaja <b>svih</b> predloženih promena politika prihoda i rashoda za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine.
<b>C</b>	Vlada izrađuje procene fiskalnog uticaja <b>svih</b> predloženih promena politika prihoda i rashoda za budžetsku godinu.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>15.2. Usvajanje fiskalne strategije</b>	
<b>A</b>	Vlada je usvojila, podnela zakonodavnoj vlasti i objavila važeću fiskalnu strategiju koja obuhvata eksplicitne i vremenski definisane kvantitativne fiskalne ciljeve i kvalitativno definisane ciljane vrednosti, najmanje za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine.
<b>B</b>	Vlada je usvojila i podnela zakonodavnoj vlasti važeću fiskalnu strategiju koja obuhvata kvantitativne ili kvalitativne fiskalne ciljeve najmanje za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine.
<b>C</b>	Vlada je usvojila važeću fiskalnu strategiju za svoje interne potrebe koja sadrži kvalitativne ciljeve fiskalne politike.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>15.3. Izveštavanje o fiskalnim ishodima</b>	
<b>A</b>	Vlada je dostavila zakonodavnoj vlasti i objavila uz godišnji budžet i izveštaj kojim se opisuje napredak ostvaren u realizaciji svoje fiskalne strategije i obrazlažu razlozi za odstupanje od utvrđenih ciljeva i ciljanih vrednosti. U tom izveštaju se navode i mere koje vlada planira za otklanjanje mogućih odstupanja, na način propisan zakonom.
<b>B</b>	Vlada je dostavila zakonodavnoj vlasti i objavila uz godišnji budžet i izveštaj kojim se opisuje napredak ostvaren u realizaciji svoje fiskalne strategije i obrazlažu razlozi za odstupanje od utvrđenih ciljeva i ciljanih vrednosti.
<b>C</b>	Vlada izrađuje interni izveštaj o napretku ostvarenom u realizaciji svoje fiskalne strategije. Takav izveštaj je izrađen u najmanju ruku za poslednju završenu fiskalnu godinu.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

## Obuhvat

Centralni nivo države.

## Vremenski okvir

**Dimenzija 15.1:** Poslednje tri završene fiskalne godine.

**Dimenzije 15.2. i 15.3:** Poslednja završena fiskalna godina.

## Smernice za merenje

Fiskalna strategija omogućava vladi da subjektima centralne vlasti, zakonodavnom organu i građanima jasno saopšti ciljeve svoje fiskalne politike, uključujući konkretne kvantitativne i kvalitativne fiskalne ciljne vrednosti i ograničenja. Ona obezbeđuje okvir u odnosu na kojih se može ocenjivati fiskalni uticaj predloga politike prihoda i rashoda u toku godišnjeg procesa izrade budžeta. Tako se osigurava usklađenost odluka o budžetskoj politici sa fiskalnim ciljanim vrednostima.

**Dimenzijom 15.1.** se ocenjuje kapacitet države da proceni fiskalni uticaj predloga politike prihoda i rashoda izrađenih tokom pripreme budžeta. Procena fiskalnog uticaja promena politike od presudnog je značaja za osiguranje dostupnosti i održivosti tih politika. Ako fiskalne posledice politike ne budu pravilno procenjene, može doći do manjka prihoda ili uvećanih rashoda, što opet može dovesti do nenamernog deficita i povećanja duga, čime će se državi otežati pružanje usluga građanima.

Ministarstvo finansija (ili ekvivalentni subjekt na centralnom nivou države) treba da dokumentuje i oceni fiskalni uticaj predloga politika, ili Ministarstvo finansija treba da konsoliduje informacije o njemu u slučaju da pojedinačni korisnici budžetskih sredstava izrađuju procene za pojedinačne oblasti javnih politika za koje su zaduženi. Što se tiče politike prihoda, ocenjivači bi trebalo da se usredsrede na predloge sa značajnim i neposrednim uticajem na prihode, uključujući, primera radi, promene stopa i obuhvata poreza na dobit preduzeća, poreza na dodatu vrednost, poreza na dohodak fizičkih lica, carinskih i akciznih dažbina i rudne rente. U predlozima politika vezanih za prihode trebalo bi navesti procenjeni uticaj na prihode u budžetskoj godini i dve naredne fiskalne godine. Slično tome, kada je reč o predlozima politika koji se odnose na rashode, trebalo bi se usredsrediti na utvrđivanje svih troškova značajnih predloga na nivou budžetske godine i dve naredne fiskalne godine i postarati se da su iskazani i tekući troškovi vezani za projekte kapitalnih investicija. Kada je reč o predlozima politika za koje se očekuje da će ostvariti samo ograničen uticaj na ukupne prihode ili rashode, poput manjih promena taksi i naknada ili manjih usklađivanja aproprijacija za pojedine budžetske linije, dovoljno je da Ministarstvo finansija izradi procenu ukupnog fiskalnog uticaja tih izmena na prihode i rashode.

Detaljne informacije o troškovima i pretpostavkama predloga politika koje usvaja vlada trebalo bi da budu unete u budžetsku dokumentaciju, podnete zakonodavnoj vlasti i objavljene. Ocenjivači bi u narativnom delu izveštaja trebalo da navedu da li su značajne fiskalne posledice radnji preduzetih izvan budžetskog procesa procenjene, podnete zakonodavnoj vlasti i objavljene.

**Dimenzijom 15.2.** ocenjuje se mera u kojoj vlada izrađuje fiskalnu strategiju u kojoj se navode fiskalni ciljevi u najmanju ruku za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine. Pravilno formulisana fiskalna strategija sadrži brojčano izražene ciljeve, ciljne vrednosti i parametre politika (poput nivoa fiskalne ravnoteže), ukupnih prihoda ili rashoda centralne vlasti i izmena u pogledu stanja finansijske imovine i obaveza. Fiskalna strategija može biti predstavljena kao zvanična izjava ili plan, u vidu ciljanih vrednosti u godišnjoj budžetskoj dokumentaciji ili kroz fiskalna pravila uspostavljena zakonom.

**Dimenzijom 15.3.** ocenjuje se mera u kojoj vlada predstavlja – kao deo godišnje budžetske dokumentacije koja se podnosi zakonodavnoj vlasti – procenu napretka u ostvarivanju svojih usvojenih fiskalnih ciljeva i ciljanih vrednosti. Ova procena bi trebalo da sadrži i obrazloženje za moguća odstupanja od usvojenih ciljeva i ciljanih vrednosti, kao i predložene korektivne radnje. Te radnje bi trebalo da se odnose na konkretne inicijative neposredno vezane za poboljšanja fiskalnih ishoda.

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

### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuje u kojoj meri se izrađuju srednjoročni rashodni budžeti usklađeni sa izričitim srednjoročnim maksimalnim vrednostima budžetskih rashoda. Takođe se ispituje u kojoj meri su godišnji budžeti izvedeni iz srednjoročnih projekcija i koliko su srednjoročne budžetske projekcije usklađene sa strateškim planovima. On sadrži četiri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M2 (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>16.1. Srednjoročne procene rashoda</b>	
<b>A</b>	U godišnjem budžetu su predstavljene procene rashoda za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine prema administrativnoj, ekonomskoj i programskoj (ili funkcionalnoj) klasifikaciji.
<b>B</b>	U godišnjem budžetu su predstavljene procene rashoda za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine prema administrativnoj i ekonomskoj klasifikaciji.
<b>C</b>	U godišnjem budžetu su predstavljene procene rashoda za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine prema administrativnoj <u>ili</u> ekonomskoj klasifikaciji.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda</b>	
<b>A</b>	Vlada odobrava maksimalne iznose rashoda za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine na zbirnom nivou i za svako ministarstvo pre izdavanja prvog uputstva za pripremu budžeta.
<b>B</b>	Vlada odobrava maksimalne iznose rashoda za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine na zbirnom nivou i maksimalne iznose za svako ministarstvo za budžetsku godinu pre izdavanja prvog uputstva za pripremu budžeta.
<b>C</b>	Vlada odobrava maksimalne iznose rashoda za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine pre izdavanja prvog uputstva za pripremu budžeta.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta</b>	
<b>A</b>	Srednjoročni strateški planovi sa utvrđenim troškovima izrađuju se za <b>najveći broj</b> ministarstava. <b>Najveći broj</b> predloga javnih politika koje se odnose na rashode u usvojenim srednjoročnim projekcijama budžeta usklađen je sa strateškim planovima.
<b>B</b>	Srednjoročni strateški planovi sa utvrđenim troškovima izrađuju se za <b>većinu</b> ministarstava. <b>Većina</b> predloga javnih politika koje se odnose na rashode u usvojenim srednjoročnim projekcijama budžeta usklađena je sa strateškim planovima.
<b>C</b>	Srednjoročni strateški planovi sa utvrđenim troškovima izrađuju se za <b>manji broj</b> ministarstava. <b>Manji broj</b> predloga javnih politika koje se odnose na rashode u usvojenim srednjoročnim projekcijama budžeta usklađen je sa strateškim planovima.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>16.4. Usklađenost budžeta i procena iz prethodne godine</b>	
<b>A</b>	Budžetska dokumentacija pruža objašnjenje <b>svih</b> izmena procena rashoda u važećem srednjoročnom budžetu u odnosu na poslednji srednjoročni budžet na nivou ministarstva.
<b>B</b>	Budžetska dokumentacija pruža objašnjenje <b>najvećeg broja</b> izmena procena rashoda između druge godine poslednjeg srednjoročnog budžeta i prve godine tekućeg srednjoročnog budžeta na nivou ministarstva.
<b>C</b>	Budžetska dokumentacija pruža objašnjenje <b>manjeg broja</b> izmena procena rashoda na između druge godine poslednjeg srednjoročnog budžeta i prve godine tekućeg srednjoročnog budžeta na zbirnom nivou.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.



## Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

## Vremenski okvir

**Dimenzije 16.1, 16.2. i 16.3:** Poslednji budžet podnet zakonodavnoj vlasti.

**Dimenzija 16.4:** „Poslednji srednjoročni budžet“ je budžet koji je zakonodavna vlast usvojila za poslednju završenu fiskalnu godinu, a „tekući srednjoročni budžet“ je budžet koji je zakonodavna vlast usvojila za tekuću fiskalnu godinu.

## Smernice za merenje

Odluke o politikama rashoda imaju višegodišnje implikacije i treba da budu usklađene sa dostupnošću resursa u srednjoročnoj perspektivi. Procenjeni rashodi koji iz njih proizilaze moraju biti usaglašeni sa fiskalnim agregatima utvrđenim fiskalnom strategijom (koji se ocenjuju pokazateljem PI-15, „Fiskalna strategija“). Oni moraju biti usklađeni i sa projekcijama prihoda i tekućim budžetskim potrebama politike rashoda (koji se razmatraju u pokazatelju PI-14, „Makroekonomske i fiskalne projekcije“). Procene za godine nakon budžetske godine u srednjoročnom budžetu trebalo bi da predstavljaju fiskalno ograničenje u skladu sa fiskalnom strategijom, kao i da čine osnovu za budžetske aroprijacije za narednu godinu na zbirnom i nivou svakog ministarstva. Srednjoročne budžetske projekcije bi trebalo ažurirati jednom godišnje, na osnovu budžeta i projekcija prethodne godine, u transparentnom i predvidljivom procesu. Predlozi politike rashoda koji se dostavljaju vladi trebalo bi da budu usklađeni sa ciljevima politika navedenim u usvojenim strateškim planovima za koje su utvrđeni troškovi.

**Dimenzijom 16.1.** ocenjuje se mera u kojoj se srednjoročne budžetske procene izrađuju i ažuriraju u okviru godišnjeg budžetskog procesa. Izrada srednjoročnih projekcija za cilj ima jačanje fiskalne discipline i povećanje predvidljivosti budžetskih aroprijacija. Srednjoročne projekcije bi trebalo podeliti prema administrativnoj, ekonomskoj i programskoj, odnosno funkcionalnoj klasifikaciji na najvišem nivou. U okviru administrativne podele bi trebalo navesti relevantni budžetski razdeo aroprijacija – primera radi, ministarstvo ili drugi organ vlade. Kako bi ministarstva i rukovodioci programa imali dovoljno fleksibilnosti da upravljaju budžetom i odgovaraju na budžetske pritiske u okviru svojih maksimalnih iznosa rashoda, podela po ekonomskoj vrsti može se vršiti samo na nivou 2 cifre klasifikacije DFS (ili ekvivalentne podele).

**Dimenzijom 16.2.** se utvrđuje da li se srednjoročni maksimalni iznosi rashoda primenjuju na procene koje izrađuju ministarstva kako bi se osiguralo da su rashodi nakon budžetske godine usklađeni sa fiskalnom politikom vlade i budžetskim ciljevima. Takve maksimalne vrednosti bi trebalo saopštavati ministarstvima pre dostavljanja prvog uputstva za izradu budžeta ili istovremeno sa njim na početku godišnjeg ciklusa pripreme budžeta. Ova dimenzija se razlikuje od dimenzije 17.2. („Smernice za pripremu budžeta“) jer se ovde uzimaju u obzir samo srednjoročni maksimalni iznosi budžeta, dok se dimenzijom 17.2. razmatra postojanje, bilo godišnjih, bilo srednjoročnih maksimalnih iznosa budžeta.

**Dimenzijom 16.3.** se utvrđuje mera u kojoj su usvojeni predlozi politike rashoda usaglašeni sa strateškim planovima ministarstava ili sektorskim strategijama za koje su utvrđeni rashodi. U strateškim planovima bi trebalo prepoznati resurse neophodne za ostvarenje srednjoročnih i dugoročnih ciljeva i planirane izlaze i ishode. Pokazatelj PI-8 („Informacije o učinku od značaja za pružanje javnih usluga“) tiče se izveštavanja o izlazima i ishodima. U planovima bi trebalo navesti troškovne implikacije postojećih obaveza u skladu sa politikama, uključujući i jazove u pogledu finansiranja i prioritizovati nove predloge politike rashoda dosledne ciljevima politika vlade. U informacijama o troškovima trebalo bi navesti tekuće troškove, kapitalne troškove, posledice preuzetih obaveza za investicije na buduće tekuće troškove, kao i sve izvore finansiranja. Dok sektorski planovi često odražavaju želje njihovih kreatora, posledice na troškove bi trebalo da se zasnivaju na realnim osnovama. Kod njih bi u obzir trebalo uzeti ciljeve fiskalne politike države i fiskalna ograničenja koje ti ciljevi predstavljaju za donošenje odluka o rashodima. Strateški planovi su usklađeni sa budžetskim procenama kada i jedni i drugi pokrivaju iste ili slične ciljeve politika, inicijative, aktivnosti ili programe.

Države koje su usvojile sistem višegodišnjeg programskog budžetiranja ili budžetiranja zasnovanog na učinku mogu koristiti različite izraze za opisivanje procesa izrade, utvrđivanja troškova i sprovođenja srednjoročnih planova. Stoga bi ocjenjivači, prema potrebi, trebalo da se pozovu na srednjoročne programe ili druge kategorije iz budžeta zasnovanog na učinku umesto strateških i sektorskih planova navedenih u ovom pokazatelju.

**Dimenzijom 16.4.** se utvrđuje u kojoj meri procene rashoda u poslednjem srednjoročnom budžetu predstavljaju osnovu za postojeći srednjoročni budžet. To će biti slučaj ako svaka razlika u rashodima između odgovarajućih godina u svakom srednjoročnom budžetu može da bude u potpunosti obrazložena i kvantifikovana. Ako je moguće usaglasiti i objasniti razlike, dokazuje se da srednjoročno budžetiranje funkcioniše kao dinamički proces, pri čemu se svaki naredni budžet nadovezuje na prethodni. Time se pokazuje da je srednjoročno planiranje ugrađeno u izradu budžeta i predstavlja sredstvo za jačanje fiskalne discipline na period duži od jedne godine. Promene u odnosu na srednjoročni budžet iz prethodne godine mogu se obrazložiti pozivanjem na izmenjene makroekonomske uslove, reviziju značajnih promenljivih i koeficijenata i izmene prioriteta države u pogledu politika i rashoda.

Dodatna pitanja vezana za obelodanjivanje i usvajanje srednjoročnog okvira obrađena su u drugim pokazateljima: sadržaj budžetske dokumentacije analizira se pokazateljem PI-5, usvajanje od strane zakonodavne vlasti pokazateljem PI-18, a javne informacije o budžetu pokazateljem PI-9.

## PI-17. Postupak pripreme budžeta

### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuje delotvornost učešća relevantnih aktera u postupku pripreme budžeta, uključujući političko rukovodstvo, kao i da li je njihovo učešće uređeno i pravovremeno. On sadrži tri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M2 (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>17.1. Budžetski kalendar</b>	
<b>A</b>	Postoji jasan godišnji budžetski kalendar koji se najčešće poštuje i kojim se <b>svim</b> korisnicima budžetskih sredstava daje rok od najmanje šest meseci od prijema uputstva za pripremu budžeta da na adekvatan i pravovremen način pripreme svoje detaljne procene.
<b>B</b>	Postoji jasan godišnji budžetski kalendar koji se u najvećoj meri poštuje. Kalendarom se korisnicima budžetskih sredstava daje rok od najmanje četiri nedelje od prijema uputstva za pripremu budžeta. <b>Najveći broj</b> budžetskih korisnika u stanju je da izradi svoje detaljne projekcije na vreme.
<b>C</b>	Postoji godišnji budžetski kalendar koji poštuje <b>manji broj</b> budžetskih korisnika koji su u stanju da u roku izrade projekcije.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>17.2. Smernice za pripremu budžeta</b>	
<b>A</b>	Korisnicima budžetskih sredstava dostavlja se sveobuhvatno i jasno uputstvo (odnosno uputstva) za pripremu budžeta, kojima su obuhvaćeni svi budžetski rashodi za čitavu fiskalnu godinu. Budžet odražava maksimalne iznose rashoda za svako ministarstvo koje odobrava vlada (ili drugo ekvivalentno telo) pre dostavljanja uputstva korisnicima budžetskih sredstava.
<b>B</b>	Korisnicima budžetskih sredstava dostavlja se sveobuhvatno i jasno uputstvo (odnosno uputstva) za pripremu budžeta, kojima su obuhvaćeni svi budžetski rashodi za čitavu fiskalnu godinu. Budžet odražava maksimalne iznose rashoda za svako ministarstvo koji se dostavljaju vlada (ili drugom ekvivalentnom telu). Vlada može da odobri maksimalne iznose nakon dostavljanja uputstva korisnicima budžetskih sredstava, ali pre nego što korisnici budžetskih sredstava podnesu svoje projekcije.
<b>C</b>	Korisnicima budžetskih sredstava dostavlja se uputstvo (odnosno uputstva) za pripremu budžeta koja sadrži maksimalne iznose za administrativne ili funkcionalne oblasti. Obuhvaćeni su svi budžetski rashodi za čitavu fiskalnu godinu. Vlada razmatra i odobrava projekcije budžeta nakon što ih korisnici budžetskih sredstava detaljno pripreme.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>17.3. Dostavljanje budžeta zakonodavnoj vlasti</b>	
<b>A</b>	Izvršna vlast je u svakoj od prethodne tri godine dostavila predlog godišnjeg budžeta zakonodavnoj vlasti najmanje dva meseca pre početka fiskalne godine.
<b>B</b>	Izvršna vlast je u dve od prethodne tri godine dostavila predlog godišnjeg budžeta zakonodavnoj vlasti najmanje dva meseca pre početka fiskalne godine, i dostavila ga je pre početka fiskalne godine u trećoj godini.
<b>C</b>	Izvršna vlast je u dve od prethodne tri godine dostavila predlog godišnjeg budžeta zakonodavnoj vlasti najmanje mesec dana pre početka fiskalne godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

## Vremenski okvir

**Dimenzije 17.1 i 17.2:** Poslednji budžet podnet zakonodavnoj vlasti.

**Dimenzija 17.3:** Poslednje tri završene fiskalne godine.

## Smernice za merenje

Iako je Ministarstvo finansija (ili ekvivalentni organ centralne vlasti) najčešće odgovorno za proces izrade godišnjeg budžeta, delotvorno učešće drugih ministarstava ili korisnika budžetskih sredstava, kao i najviših funkcionera izvršne vlasti, poput vlade (ili ekvivalentnog organa), utiče na to do koje mere budžet odražava prioritete makroekonomske, rashodne i prihodne politike. Delotvorno učešće zahteva integrisan proces izrade budžeta „odozgo nadole“ i „odozdo nagore“, što podrazumeva redovnu i pravovremenu uključenost svih aktera u skladu sa unapred zadatim kalendarom za izradu budžeta. Ovim nije obuhvaćen širi obim učešća zakonodavne vlasti i građana u postupku izrade budžeta, ali učešće zakonodavne vlasti – kao predstavnika građana u celini – u postupku izrade budžeta obuhvaćeno je pokazateljem PI-18.

**Dimenzijom 17.1.** se utvrđuje da li postoji fiksni budžetski kalendar i u kojoj meri se on poštuje. Korisnici budžetskih sredstava u praksi mogu da počnu rad na pripremi budžetskih projekcija mnogo pre početka budžetskog kalendara, ali bitno je da im se pruži dovoljno vremena da pripreme detaljne predloge budžeta u skladu sa smernicama iz mogućeg uputstvo (odnosno uputstava) za njegovu izradu, uključujući i maksimalne vrednosti rashoda u budžetu. Kašnjenja u ovom procesu i pri usvajanju budžeta mogu dovesti do neizvesnosti u pogledu usvojenih rashoda i odlaganja pojedinih aktivnosti vlade, što se može odraziti i na značajne ugovore.

**Dimenzijom 17.2.** se ocenjuje jasnoća i sveobuhvatnost smernica za izradu predloga budžeta pojedinih korisnika koje se upućuju „sa vrha“. Njom se ispituju uputstvo (odnosno uputstva) za izradu budžeta, ili ekvivalentne smernice, uključujući i to da li se određuju maksimalni iznosi rashoda ili druga ograničenja za aproprijacije za pojedina ministarstva ili druge korisnike budžetskih sredstava. Budžet za celu iduću fiskalnu godinu (i relevantne naredne godine, kod sistema višegodišnjih budžeta) trebalo bi da bude obuhvaćen smernicama iz uputstva (uputstava).

Kako bi se izbegle izmene predloga budžeta do kojih dolazi u poslednji čas, bitno je da političko rukovodstvo bude aktivno uključeno u utvrđivanje zbirnih aproprijacija u skladu sa rashodnim prioritetima od najranije faze postupka izrade budžeta. To bi trebalo pokrenuti kroz analizu i odobrenje maksimalnih vrednosti u uputstvu za izradu budžeta, bilo putem usvajanja tog uputstva, bilo kroz usvajanje prethodnog predloga zbirnih maksimalnih vrednosti – primera radi, u dokumentu o budžetskim namerama ili usvojenom srednjoročnom fiskalnom okviru ili namerama. Ova dimenzija se razlikuje od dimenzije 16.2, kod koje se razmatra samo da li vlada određuje srednjoročne maksimalne iznose rashoda. Ova dimenzija ne zahteva postojanje srednjoročnih maksimalnih iznosa rashoda za srednjoročne budžete, već se njome meri samo da li su utvrđeni godišnji ili srednjoročni maksimalni iznosi rashoda.

**Dimenzijom 17.3.** se ocenjuje pravovremenost podnošenja godišnjeg predloga budžeta zakonodavnoj vlasti ili organu koji ima sličan mandat tako da zakonodavna vlast ima dovoljno vremena da analizira predlog budžeta i da on može biti usvojen pre početka fiskalne godine.

Ovim pokazateljem je obuhvaćen svaki deo godišnjeg budžeta za sve korisnike budžetskih sredstava na centralnom nivou države. U idealnim okolnostima, to se postiže kroz jedan jedinstveni budžetski proces i sa njim povezano uputstvo (uputstva) za izradu budžeta kojima su obuhvaćeni prihodi centralne vlasti, tekući rashodi, kapitalni rashodi, transferi, finansiranje posebnih namena i tako dalje. U slučajevima u kojima je ovaj proces podeljen na više delova, što se može dogoditi kod tekućih i kapitalnih budžeta, kriterijumi za dodelu ocene treba da budu ispunjeni za svaki od tih posebnih procesa.

Za potrebe ovog pokazatelja, „korisnici budžetskih sredstava“ su organi neposredno zaduženi za izvršenje budžeta u skladu sa rashodnim politikama koji neposredno dobijaju sredstva ili ovlašćenje da troše sredstva od zakonodavne vlasti. Indirektni budžetski korisnici ne bi trebalo da budu obuhvaćeni ovom ocenom.

## PI-18. Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom

### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuju priroda i obim nadzora zakonodavne vlasti nad godišnjim budžetom. Ovde se razmatra mera u kojoj zakonodavna vlast nadzire, razmatra i usvaja godišnji budžet, uključujući i meru u kojoj su uspostavljene i u kojoj se poštuju procedure nadzora zakonodavne vlasti. Ovim pokazateljem se ocenjuje i postojanje pravila za izmenu budžeta u toku godine bez prethodnog odobrenja zakonodavne vlasti. On sadrži četiri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M1 (WL)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>18.1. Obim nadzora nad budžetom</b>	
<b>A</b>	Nadzor zakonodavne vlasti obuhvata fiskalne politike, srednjoročne fiskalne projekcije i srednjoročne prioritete, kao i detaljne informacije o prihodima i rashodima.
<b>B</b>	Nadzor zakonodavne vlasti obuhvata fiskalne politike i zbirne vrednosti za narednu godinu, kao i detaljne informacije o prihodima i rashodima.
<b>C</b>	Nadzor zakonodavne vlasti obuhvata detaljne informacije o prihodima i rashodima.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>18.2. Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom</b>	
<b>A</b>	Zakonodavna vlast pre zasedanja na kome se razmatra budžet usvaja procedure u skladu sa kojima razmatra predloge budžeta i postupa u skladu sa tim procedurama. Ove procedure podrazumevaju i mogućnost organizacije javne rasprave, a njima se uređuju i pitanja unutrašnje organizacije, poput skupštinskih odbora, stručnih službi i postupaka pregovaranja.
<b>B</b>	Zakonodavna vlast pre zasedanja na kome se razmatra budžet usvaja procedure u skladu sa kojima razmatra predloge budžeta i postupa u skladu sa tim procedurama. Ove procedure obuhvataju pitanja unutrašnje organizacije, poput skupštinskih odbora, stručnih službi i postupaka pregovaranja.
<b>C</b>	Zakonodavna vlast pre zasedanja na kome se razmatra budžet usvaja procedure u skladu sa kojima razmatra predloge budžeta i postupa u skladu sa tim procedurama.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>18.3. Vremenski okvir za usvajanje budžeta</b>	
<b>A</b>	Zakonodavna vlast je u svakoj od prethodne tri fiskalne godine usvojila godišnji budžet pre početka godine.
<b>B</b>	Zakonodavna vlast je u dve od prethodne tri fiskalne godine usvojila godišnji budžet pre početka godine, uz kašnjenje od najviše mesec dana u trećoj godini.
<b>C</b>	Zakonodavna vlast je u dve ili više od prethodne tri fiskalne godine usvojila godišnji budžet sa kašnjenjem od najviše mesec dana od početka godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>18.4. Pravila na osnovu kojih izvršna vlast može da izmeni budžet</b>	
<b>A</b>	Postoje jasna pravila u skladu sa kojima izvršna vlast može da izmeni budžet u toku godine. Ovim pravilima se uspostavljaju stroge granice obima i prirode ovih izmena i ona se poštuju u <b>svim</b> slučajevima.
<b>B</b>	Postoje jasna pravila u skladu sa kojima izvršna vlast može da izmeni budžet u toku godine koja se poštuju u <b>najvećem broju</b> slučajeva. Mogu biti dozvoljene administrativne preraspodele sredstava većeg obima.
<b>C</b>	Postoje jasna pravila u skladu sa kojima izvršna vlast može da izmeni budžet u toku godine koja se poštuju u <b>majem broju</b> slučajeva ili se njima dozvoljavaju administrativne preraspodele sredstava većeg obima i povećanje ukupnih rashoda.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

## Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

## Vremenski okvir

**Dimenzije 18.1, 18.2. i 18.4:** Poslednja završena fiskalna godina.

**Dimenzija 18.3:** Poslednje tri završene fiskalne godine.

## Smernice za merenje

U većini zemalja, zakonodavna vlast daje dozvolu za trošenje sredstava izvršnoj vlasti kroz usvajanje godišnjeg zakona o budžetu. Ako zakonodavna vlast strogo ne razmatra ovaj zakon i diskutuje o njemu, ona ne vrši svoja ovlašćenja na delotvoran način, čime se podriva odgovornost izvršne vlasti građanima. Na ocenu nadzora koji zakonodavna vlast vrši i debate o godišnjem zakonu o budžetu utiče više činilaca, uključujući i obim tog nadzora, interne procedure za nadzor i razmatranje i vreme dostupno za ovaj proces.

**Dimenzijom 18.1.** ocenjuje se obim nadzora koji vrši zakonodavna vlast. Taj nadzor bi trebalo da obuhvata analizu fiskalnih politika, srednjoročnih fiskalnih projekcija i srednjoročnih prioriteta, kao i konkretne detalje o projekcijama prihoda i rashoda. U pojedinim zemljama, ova analiza se sprovodi u dve ili više faza, pri čemu može postojati razmak između analize srednjoročnih aspekata i analize detaljnih podataka iz projekcija za narednu fiskalnu godinu. U odsustvu zakonodavne vlasti koja vrši funkciju nadzora, za ovu dimenziju se dodeljuje ocena „D“ jer nisu ispunjeni kriterijumi za ocenu „C“.

**Dimenzijom 18.2.** se ocenjuje mera u kojoj su uspostavljene i poštuju se procedure za analizu. One obuhvataju mehanizme javne rasprave, kao i interne strukture, kao što su skupštinski odbori, stručne službe i procedura za vođenje pregovora. Postojanje i vremenski okvir relevantnih procedura trebalo bi da budu podložni proveru kroz analizu zapisnika sa sednica zakonodavne vlasti i njenih odluka. Adekvatnost budžetske dokumentacije koja se podnosi zakonodavnoj vlasti meri se pokazateljem PI-5.

**Dimenzijom 18.3.** se ocenjuje ažurnost procesa nadzora u smislu sposobnosti zakonodavnog tela da usvoji budžet pre početka naredne fiskalne godine. Ovaj rok je bitan da bi korisnici budžetskih sredstava na početku fiskalne godine znali koja sredstva će imati na raspolaganju za pružanje usluga. Vreme dostupno za nadzor u najvećoj meri je određeno trenutkom u kome izvršna vlast podnese predlog budžeta zakonodavnoj vlasti, što se meri pokazateljem PI-17. U narativnom delu ocene trebalo bi navesti tačno vreme koje je zakonodavna vlast provela razmatrajući predlog budžeta.

**Dimenzijom 18.4.** se ocenjuju mehanizmi za rebalans budžeta u toku godine za koje nije potrebno odobrenje zakonodavne vlasti. Ovi rebalansi predstavljaju uobičajenu pojavu u postupku izrade godišnjeg budžeta. Da bi se obezbedio integritet prvobitno usvojenog budžeta, rebalans budžeta od strane izvršne vlasti mora se odvijati u skladu sa jasno definisanim pravilima.



## Stub 5: Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta

### PI-19. Upravljanje javnim prihodima

#### Opis

Ovaj pokazatelj se odnosi na subjekte koji upravljaju prihodima centralnog nivoa vlasti, što može podrazumevati poresku upravu, upravu carina i organe koji upravljaju doprinosima za socijalno i zdravstveno osiguranje. Njime se takođe ocenjuju subjekti koji upravljaju prihodima iz drugih značajnih izvora kao što su eksploatacija prirodnih resursa. To mogu biti javna preduzeća koja posluju kao regulatorna tela i holding kompanije koje ostvaruju interese države. U tim slučajevima, za ocenu će biti potrebno prikupljanje informacija od subjekata izvan državnog sektora. Ovim pokazateljem se ocenjuju procedure koje se primenjuju kod naplate i praćenja prihoda centralnog nivoa države. On sadrži četiri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M2 (AV)**.

#### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>19.1. Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode</b>	
<b>A</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>najveći broj</b> javnih prihoda koriste više kanala putem kojih obveznicima omogućavaju jednostavan pristup sveobuhvatnim i ažurnim informacijama o glavnim aspektima obaveza i prava, uključujući u najmanju ruku žalbene postupke i procedure.
<b>B</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>većinu</b> javnih prihoda obveznicima omogućavaju pristup sveobuhvatnim i ažurnim informacijama o glavnim aspektima obaveza i prava, uključujući u najmanju ruku žalbene postupke i procedure.
<b>C</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>većinu</b> javnih prihoda obveznicima omogućavaju pristup informacijama o glavnim aspektima obaveza i prava, uključujući u najmanju ruku žalbene postupke i procedure.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode</b>	
<b>A</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>najveći broj</b> javnih prihoda primenjuju sveobuhvatan, strukturisan i sistematski pristup utvrđivanju i prioritizaciji rizika koji utiču na naplatu <b>svih</b> kategorija javnih prihoda, u najmanju ruku za velike i srednje obveznike javnih prihoda.
<b>B</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>većinu</b> javnih prihoda primenjuju sveobuhvatan, strukturisan i sistematski pristup utvrđivanju i prioritizaciji rizika koji utiču na naplatu <b>manjeg broja</b> kategorija javnih prihoda, u najmanju ruku za velike obveznike javnih prihoda.
<b>C</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>većinu</b> javnih prihoda primenjuju delimično strukturisan i sistematski pristup utvrđivanju i prioritizaciji rizika koji utiču na naplatu <b>manjeg broja</b> izvora javnih prihoda.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>19.3. Kontrola i istraga vezana za javne prihode</b>	
<b>A</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>najveći broj</b> javnih prihoda sprovode kontrole i istrage mogućih prevarnih radnji, koje se vode i o kojima se izveštava u skladu sa dokumentovanim planom unapređenja naplate i privode kraju <b>svе</b> planirane kontrole i istrage.
<b>B</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>većinu</b> javnih prihoda sprovode kontrole i istrage mogućih prevarnih radnji, koje se vode i o kojima se izveštava u skladu sa dokumentovanim planom unapređenja naplate i privode kraju <b>svе</b> planirane kontrole i istrage.
<b>C</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>većinu</b> javnih prihoda sprovode kontrole i istrage uz primenu plana unapređenja naplate i privode kraju <b>većinu</b> planiranih kontrola i istraga.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>19.4. Praćenje docnji vezanih za javne prihode</b>	
<b>A</b>	Stanje docnji vezanih za javne prihode na kraju poslednje završene fiskalne godine iznosi manje od 10% ukupne naplate javnih prihoda za tu godinu, a docnje u naplati prihoda starije od 12 meseci čine manje od 25% ukupnih docnji u naplati prihoda za posmatranu godinu.
<b>B</b>	Stanje docnji vezanih za javne prihode na kraju poslednje završene fiskalne godine iznosi manje od 20% ukupne naplate javnih prihoda za tu godinu, a docnje u naplati prihoda starije od 12 meseci čine manje od 50% ukupnih docnji u naplati prihoda za posmatranu godinu.
<b>C</b>	Stanje docnji vezanih za javne prihode na kraju poslednje završene fiskalne godine iznosi manje od 40% ukupne naplate javnih prihoda za tu godinu, a docnje u naplati prihoda starije od 12 meseci čine manje od 75% ukupnih docnji u naplati prihoda za posmatranu godinu.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Centralni nivo države.

### Vremenski okvir

**Dimenzije 19.1 i 19.2:** U trenutku ocenjivanja.

**Dimenzije 19.3. i 19.4:** Poslednje tri završene fiskalne godine.

### Smernice za merenje

Sposobnost države da naplaćuje javne prihode predstavlja ključnu komponentu svakog sistema upravljanja javnim finansijama. Ovo je takođe oblast u kojoj postoji neposredna interakcija između građana i privrede, sa jedne strane, i države, sa druge. Država mora da obezbedi da obveznici javnih prihoda jasno razumeju svoja prava i obaveze, kao i procedure koje se primenjuju pri zaštiti prava, a istovremeno i da obezbedi postojanje mehanizama kojima se obezbeđuje poštovanje propisa.

**Dimenzijom 19.1.** se ocenjuje do koje mere građani i privreda imaju pristup informacijama o svojim pravima i obavezama, kao i administrativnim procedurama i procesima koji omogućavaju zaštitu prava, poput pravičnog i nezavisnog organa izvan opšteg pravosudnog sistema (u idealnim okolnostima, reč je o „poreskom sudu“) koji rešava po žalbama.

**Dimenzijom 19.2.** se ocenjuje do koje mere organi za naplatu javnih prihoda koriste sveobuhvatan, strukturisan i sistematski pristup proceni i prioritizaciji rizika po naplatu javnih prihoda. Savremene poreske uprave sve više primenjuju načelo samoprocene i koriste procese zasnovane na proceni rizika da osiguraju poštovanje propisa. Ograničenja na strani resursa verovatno će dovesti do toga da se procesi upravljanja javnim prihodima usmere prvenstveno na obveznike i transakcije kod kojih se javlja najveći rizik od nepoštovanja propisa. Efikasan proces upravljanja rizikom doprinosi svođenju poreske evazije na najmanju moguću meru i sprečavanju nepravilnosti unutar same poreske uprave, a snižava i troškove rada organa koji se bave naplatom i troškove koje poreski obveznici snose pri plaćanju svojih obaveza. Ocenjivači bi trebalo da razmotre primenu procesa za upravljanje rizikom kod registracije, podnošenja poreskih prijava, plaćanja i refakcije plaćenih poreza, carinskih dažbina i doprinosa. Oni bi trebalo da daju komentar o efikasnosti ovih procesa. Ocena bi trebalo da se osvrne i na mere smanjivanja rizika poput kontrola, istraga, proveru transfernih cena i terenskog rada i komunikacije.

**Dimenzijom 19.3.** ocenjuje se da li postoje adekvatne kontrole za sprečavanje poreske evazije i utvrđivanje nepoštovanja propisa. Moraju postojati kvalitetni sistemi za kontrolu i istragu prevarnih radnji, kojima se upravlja i o kojima se izveštava u skladu sa dokumentovanim planom za unapređenje naplate javnih prihoda kako bi se obezbedilo sprovođenje radnji za svođenje „curenja“ prihoda na najmanju moguću meru kada se identifikuju rizici. Ozbiljniji slučajevi nepoštovanja propisa podrazumevaju namerno izbegavanje plaćanja poreza i prevarne radnje. U tom smislu može doći do dosluha sa predstavnicima uprave prihoda. Sposobnost uprave prihoda da redovno utvrđuje, istražuje, uspešno sudski procesuira i kažnjava značajnije slučajeve poreske evazije i prevare



neophodna je da bi se osiguralo da poreski obveznici poštuju svoje obaveze. Ovom dimenzijom se ocenjuje sprovođenje poreskih kontrola i istraga prevarnih radnji kojima se upravlja i o kojima se izveštava u skladu sa dokumentovanim planom unapređenja naplate javnih prihoda. Dimenzijom 19.2. ocenjuje se u kojoj meri organi koji naplaćuju javne prihode primenjuju sveobuhvatan, strukturisan i sistematski pristup proceni i prioritizaciji rizika.

**Dimenzijom 19.4.** se ocenjuje u kojoj meri organi zaduženi za javne prihode pravilno upravljaju docnjama kroz osvrt na iznos i starost neizmirenih obaveza po osnovu javnih prihoda. Uprave prihoda moraju prvenstveno da se usredsrede na upravljanje docnjama da bi se postarale da se aktivno upravlja neizmirenim obavezama prema državi i da se primenjuju odgovarajuće metode za unapređenje prikupljanja naplativog duga. Time će se obezbediti da uprave prihoda maksimalno poboljšaju naplatu dospelih, a neizmirenih obaveza pre nego što one postanu nenaplative. Kako bi se proces upravljanja docnjama smatrao sveobuhvatnim, trebalo bi da, sa jedne strane, omogući prikupljanje informacija o docnjama u pogledu javnih prihoda, a sa druge i olakša naplatu tih docnji u toku godine u kojoj one nastanu.

## PI-20. Računovodstvo javnih prihoda

### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuju procedure za evidentiranje i izveštavanje o naplati javnih prihoda, konsolidovanje naplaćenih javnih prihoda i usaglašavanje računa javnih prihoda. Njime se obuhvataju, kako poreski, tako i neporeski prihodi koje naplaćuje centralni nivo države. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M1 (WL)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>20.1. Podaci o naplati javnih prihoda</b>	
<b>A</b>	Centralni organ prikuplja podatke o javnim prihodima najmanje jednom mesečno od subjekata koji naplaćuju <b>sve</b> prihode centralne vlasti. Ove informacije se dele po vrsti javnih prihoda i konsoliduju u jedan izveštaj.
<b>B</b>	Centralni organ prikuplja podatke o javnim prihodima najmanje jednom mesečno od subjekata koji naplaćuju <b>najveći broj</b> prihoda centralne vlasti. Ove informacije se dele po vrsti javnih prihoda i konsoliduju u jedan izveštaj.
<b>C</b>	Centralni organ prikuplja podatke o javnim prihodima najmanje jednom mesečno od subjekata koji naplaćuju <b>većinu</b> prihoda centralne vlasti i konsoliduje te podatke.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>20.2. Transfer naplaćenih javnih prihoda</b>	
<b>A</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>najveći broj</b> javnih prihoda centralne države prenose naplaćena sredstva neposredno na račune koje kontroliše Trezor, ili naplaćene iznose svakog dana prenose Trezoru i drugim relevantnim organizacijama.
<b>B</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>najveći broj</b> javnih prihoda centralne države prenose naplaćena sredstva Trezoru i drugim relevantnim organizacijama najmanje jednom nedeljno.
<b>C</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>najveći broj</b> javnih prihoda centralne države prenose naplaćena sredstva Trezoru i drugim relevantnim organizacijama najmanje jednom u dve nedelje.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>20.3. Usaglašavanje računa javnih prihoda</b>	
<b>A</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>najveći broj</b> javnih prihoda centralne države sprovode sveobuhvatno usklađivanje utvrđenih obaveza, naplaćenih iznosa, docnji i transfera Trezoru i drugim relevantnim organizacijama u najmanju ruku na kvartalnom nivou, i to u roku od četiri nedelje od isteka svakog kvartala.
<b>B</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>najveći broj</b> javnih prihoda centralne države sprovode sveobuhvatno usklađivanje utvrđenih obaveza, naplaćenih iznosa, docnji i transfera Trezoru i drugim relevantnim organizacijama u najmanju ruku na polugodišnjem nivou, i to u roku od osam nedelja od isteka svake godine.
<b>C</b>	Subjekti koji naplaćuju <b>najveći broj</b> javnih prihoda centralne države sprovode sveobuhvatno usklađivanje naplaćenih iznosa i transfera Trezoru i drugim relevantnim organizacijama u najmanju ruku na godišnjem nivou, i to u roku od dva meseca od isteka svake godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Centralni nivo države.

### Vremenski okvir

U trenutku ocenjivanja.

## Smernice za merenje

**Dimenzijom 20.1.** ocenjuje se do koje mere ministarstvo na centralnom nivou, kao što je Ministarstvo finansija (MF) ili organ sa sličnim nadležnostima, koordinira aktivnosti uprave prihoda i naplaćuje javne prihode, vodi računovodstvo o njima i pravovremeno dostavlja informacije o naplaćenim prihodima.

**Dimenzijom 20.2.** ocenjuje se ažurnost prenosa naplaćenih prihoda Trezoru ili drugom nadležnom organu. Od Trezora se očekuje da utvrdi da li se ovaj pokazatelj odnosi na njega ili na nekog drugog zakonom utvrđenog primaoca sredstava. Neophodno je postarati se da su sredstva dostupna što je moguće ranije da bi se omogućilo upravljanje gotovinom i, konačno, potrošnja. Za to je možda potrebno postojanje sistema kojim se zahteva uplata sredstava neposredno na račune koje kontroliše Trezor (kojima možda upravlja određena banka). Druga mogućnost, kada nadležni organ vodi sopstvene naplatne račune, jeste da se sa tih računa sredstva često i u potpunosti prenose na račune koje kontroliše Trezor. (Navedeni vremenski rokovi ne obuhvataju moguća kašnjenja unutar bankarskog sistema.) Transferi naplaćenih prihoda Trezoru trebalo bi da budu delotvorni i da se njima na najmanju moguću meru svede kašnjenje pri prenosu sredstava na konsolidovani račun Trezora. U idealnim okolnostima, svaki iznos prihoda trebalo bi preneti Trezoru, ali i drugi organi – primera radi, vanbudžetski subjekti – mogu zakonom biti ovlašćeni da primaju namenska sredstva neposredno od organa koji ih naplaćuje. Transferi takvim vanbudžetskim subjektima ocenjuju se na isti način kao transferi Trezoru.

**Dimenzijom 20.3.** se ocenjuje redovnost prenosa ukupnih iznosa utvrđenih i naplaćenih prihoda, docnji i transfera Trezoru ili drugim odgovarajućim organima (i prijema tih sredstava) i pravovremenost njihovog usaglašavanja. Time će se obezbediti da sistem naplate i prenosa funkcioniše na predviđen način i da se iznos docnji i kašnjenja u prenosu sredstava Trezoru prate i svedu na najmanju moguću meru. Bitno je da razlika između iznosa prihoda koje utvrde nadležni organi i iznosa koji primi Trezor ili drugi odgovarajući organi može da se obrazloži. (Napomena: Ovim se ne podrazumeva niti implicira postojanje obračunskog računovodstva: podaci i izveštaji koji se koriste za ocenjivanje ovog pokazatelja zasnivaju se na gotovinskom računovodstvu.) Nadležni organ bi u redovnim okolnostima trebalo da u svojim knjigama vodi evidenciju o ukupnim utvrđenim iznosima obaveza i prenosima Trezoru. Nadležni organ bi takođe trebalo da vodi evidenciju o iznosima utvrđenim za svakog obveznika i naplaćenim od svakog obveznika, ali se ona može čuvati i u drugim sistemima za vođenje podataka. Nadležni organ bi trebalo da bude u stanju da sistematizuje ove informacije tako da može da izvesti o tome koji procenat utvrđenog iznosa (a) još uvek nije dospelo, (b) predstavlja docnju (razliku između dospelih i izmirenih obaveza) i (c) je naplatio nadležni organ, ali ga još uvek nije preneo Trezoru. Kada je reč o rudnoj renti, Inicijativa za transparentnost ekstraktivne industrije izradila je standarde za obelodanjivanje i usaglašavanje onoga šta kompanije plaćaju i iznosa koji države dobijaju.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Više informacija može se naći na stranici [eiti.org](http://eiti.org).

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

### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuje u kojoj meri je Ministarstvo finansija na nivou centralne države u stanju da projektuje gotovinske obaveze i zahteve i pruža pouzdane informacije o dostupnosti sredstava budžetskim korisnicima za potrebe pružanja usluga. Ovaj pokazatelj sadrži četiri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M2 (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>21.1. Konsolidacija gotovinskih salda</b>	
<b>A</b>	<b>Sva</b> salda na bankovnim računima i gotovinska salda se konsoliduju svakodnevno.
<b>B</b>	<b>Sva</b> salda na bankovnim računima i gotovinska salda se konsoliduju jednom nedeljno.
<b>C</b>	<b>Najveći broj</b> salda na bankovnim računima i gotovinskih salda se konsoliduje jednom mesečno.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>21.2. Izrada projekcija gotovinskih tokova i njihovo praćenje</b>	
<b>A</b>	Projekcija gotovinskih tokova se izrađuje za fiskalnu godinu i ažurira se mesečno na osnovu stvarnih priliva i odliva gotovinskih sredstava.
<b>B</b>	Projekcija gotovinskih tokova se izrađuje za fiskalnu godinu i ažurira se najmanje jednom kvartalno na osnovu stvarnih priliva i odliva gotovinskih sredstava.
<b>C</b>	Projekcija gotovinskih tokova se izrađuje za fiskalnu godinu.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>21.3. Podaci o maksimalnim iznosima obaveza</b>	
<b>A</b>	Korisnici budžetskih sredstava u stanju su da planiraju rashode i preuzimaju obaveze najmanje šest meseci unapred u skladu sa aproprijacijama utvrđenim budžetom i odobrenjima za korišćenje gotovinskih sredstava i preuzimanje obaveza.
<b>B</b>	Korisnicima budžetskih sredstava dostavljaju se pouzdane informacije o maksimalnim iznosima obaveza najmanje tri meseca unapred.
<b>C</b>	Korisnicima budžetskih sredstava dostavljaju se pouzdane informacije o maksimalnim iznosima obaveza najmanje mesec dana unapred.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>21.4. Značaj izmena budžeta u toku godine</b>	
<b>A</b>	Do značajnijih izmena sredstava opredeljenih budžetom dolazi najviše dva puta u toku godine i one se vrše transparentno i predvidljivo.
<b>B</b>	Do značajnijih izmena sredstava opredeljenih budžetom dolazi najviše dva puta u toku godine i one se vrše u najvećoj meri transparentno.
<b>C</b>	Značajnije izmene sredstava opredeljenih budžetom učestale su i vrše se delimično transparentno.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

### Vremenski okvir

**Dimenzija 21.1:** U trenutku ocenjivanja.

**Dimenzije 21.2, 21.3. i 21.4:** Poslednja završena fiskalna godina.

## Smernice za merenje

Za efektivno pružanje usluga i izvršenje budžeta u skladu sa planovima poslovanja neophodno je da budžetski korisnici dobiju pouzdane informacije o dostupnosti novčanih sredstava kako bi bili u stanju da kontrolišu obaveze i vrše plaćanja za nefinansijsku imovinu, robu i usluge.

**Dimenzijom 21.1.** ocenjuje se u kojoj meri Ministarstvo finansija može da identifikuje i konsoliduje gotovinska salda kao osnovu za prenošenje sredstava. Korišćenje sistema konsolidovanog računa trezora (KRT), ili računa koji su centralizovani u jednoj banci, najčešće centralnoj banci, omogućava konsolidaciju bankovnih računa. Sistem KRT predstavlja jedan račun ili skup povezanih računa preko kojih država prima sva sredstva i vrši sva plaćanja. Kontrolu i izveštavanje o pojedinačnim transakcijama trebalo bi postići kroz računovodstveni sistem, što će omogućiti Trezoru da odvoji upravljanje gotovinom od kontrole nad pojedinačnim transakcijama. Redovna konsolidacija većeg broja bankovnih računa koji se ne vode na jednom centralnom mestu najčešće će zahtevati pravovremeno postizanje dogovora o kliringu i plaćanju sa bankarima koji vode račune za račun države. Narativni opis ovog pokazatelja trebalo bi da sadrži i opis mehanizama koji se koriste u zemlji koja je predmet ocene.

**Dimenzijom 21.2.** utvrđuje se u kojoj meri Ministarstvo finansija projektuje i prati obaveze i gotovinske tokove korisnika budžetskih sredstava. Delotvorno planiranje gotovinskih tokova, njihovo praćenje i upravljanje u Trezoru dovodi do predvidljivosti u pogledu dostupnosti sredstava budžetskim korisnicima. Za to će biti potrebno obezbediti pouzdane projekcije priliva i odliva gotovine, kako rutinskih tako i za posebne namene, koji su vezani za izvršenje budžeta i preuzimanje obaveza pojedinačnih budžetskih korisnika. Odlivi za posebne namene su rashodi koji se ne ponavljaju redovno svakog meseca ili godine, poput troškova održavanja izbora ili pojedinačnih kapitalnih ulaganja.

**Dimenzijom 21.3.** se ocenjuje pouzdanost informacija dostupnih korisnicima budžetskih sredstava u toku godine o maksimalnim iznosima obaveza u pogledu rashoda koje mogu da preuzmu u određenim periodima. Predvidljivost dostupnosti sredstava na osnovu kojih budžetski korisnici mogu da preuzimaju obaveze neophodna je za planiranje aktivnosti i nabavku inputa potrebnih za delotvorno pružanje usluga i kako bi se izbegli prekidi u realizaciji tih planova kada jednom počnu. U nekim sistemima, Ministarstvo finansija prenosi sredstva budžetskim korisnicima fazno tokom budžetske godine. Kod drugih vrsta mehanizama, korisnici budžetskih sredstava u skladu sa godišnjim zakonom o budžetu imaju puno pravo da preuzimaju obaveze i troše sredstva od samog početka godine. Međutim, Ministarstvo finansija, Trezor ili drugi državni organ u praksi mogu budžetskim korisnicima da nametnu ograničenja u pogledu preuzimanja novih obaveza i vršenja sa njima povezanih isplata u slučaju da nastupe problemi sa gotovinskim tokovima. Kako bi se obaveze smatrale pouzdanima, iznos sredstava za preuzimanje obaveza ili trošenje koji se stavlja na raspolaganje određenoj instituciji u toku jednog perioda ne bi trebalo da se smanjuje tokom tog perioda. Ovde se ne ocenjuje u kojoj meri budžetski korisnici poštuju maksimalne iznose za preuzimanje obaveza i plaćanja: to je obrađeno u okviru pokazatelja PI-25 o internoj kontroli. Relevantan je i pokazatelj PI-22 o docnjama na strani rashoda.

**Dimenzijom 21.4.** se ocenjuju učestalost i transparentnost izmena iznosa sredstava opredeljenih budžetom. Države mogu imati potrebu da u toku godine vrše izmene aproprijacija u svetlu nepredviđenih događaja koji utiču na prihode ili rashode. Ako se unapred propiše mehanizam kojim se sistematski i transparentno povezuju takve izmene sa budžetskim prioritetima, na najmanju moguću meru svodi se uticaj izmena na predvidljivost i integritet prvobitnih budžetskih aproprijacija. Primera radi, razdeli ili budžetske linije koji se smatraju prioritetnim ili značajnim za smanjenje siromaštva mogu izričito biti zaštićeni od uticaja izmena. Nasuprot tome, u pojedinim sistemima izmene se mogu vršiti bez jasno navedenih pravila ili smernica, ili se mogu vršiti neformalno, primera radi kroz nametnuto odlaganje preuzimanja novih obaveza. Mada do izmena budžeta može doći i na administrativnom nivou, uz minimalan uticaj na strukturu izvršenja rashoda na višim nivoima agregacije u skladu sa administrativnom, funkcionalnom i ekonomskom klasifikacijom budžeta, druge, bitnije promene mogu dovesti do izmene stvarne strukture na nivoima tih zbirnih klasifikacija. Značaj ovih izmena ocenjuje se u odnosu na procenite navedene u kriterijumima za ocenjivanje pokazatelja PI-2. Pravila za uključivanje zakonodavne vlasti u vršenje ovakvih izmena u toku godine ocenjuju se pokazateljem PI-18, te tako nisu obrađena na ovom mestu.

## PI-22. Docnje na strani rashoda

Ovim pokazateljem se ocenjuje postojanje docnji i koliko su sistemski problemi u tom smislu prepoznati i stavljeni pod kontrolu. Ovaj pokazatelj sadrži dve dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M1 (WL)**.

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>22.1. Stanje docnji na strani rashoda</b>	
<b>A</b>	Docnje na strani rashoda iznose najviše 2% ukupnih rashoda u najmanje dve od poslednje tri završene fiskalne godine.
<b>B</b>	Docnje na strani rashoda iznose najviše 6% ukupnih rashoda u najmanje dve od poslednje tri završene fiskalne godine.
<b>C</b>	Docnje na strani rashoda iznose najviše 10% ukupnih rashoda u najmanje dve od poslednje tri završene fiskalne godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>22.2. Praćenje docnji na strani rashoda</b>	
<b>A</b>	Podaci o stanju, starosti i strukturi docnji na strani rashoda izrađuju se kvartalno, i to u roku od četiri nedelje od isteka svakog kvartala.
<b>B</b>	Podaci o stanju, starosti i strukturi docnji na strani rashoda izrađuju se kvartalno, i to u roku od osam nedelja od isteka svakog kvartala.
<b>C</b>	Podaci o stanju, starosti i strukturi docnji na strani rashoda izrađuju se jednom godišnje, i to na kraju svake fiskalne godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

### Vremenski okvir

**Dimenzija 22.1:** Poslednje tri završene fiskalne godine.

**Dimenzija 22.2:** U trenutku ocenjivanja.

### Smernice za merenje

Docnje su dospeli, a neizmireni dugovi ili obaveze. Reč je o vidu netransparentnog finansiranja. Docnje mogu dovesti do povećanja troškova države: poverioci mogu da menjaju cene da bi se obezbedili u slučaju kašnjenja u plaćanju, a odložena nabavka inputa može negativno da utiče na pružanje usluga. Značajne docnje mogu da ukazuju na više različitih problema, između ostalog i na neadekvatne kontrole preuzimanja obaveza, racionisanje gotovine, neadekvatno planiranje budžeta za nabavke, nedovoljno opredeljivanje sredstava u budžetu za određene stavke i nedostatak informacija.

Rokovi plaćanja koje država treba da poštuje obično se utvrđuju u ugovorima, poput ugovora o nabavkama ili donacijama, kao i u okviru obaveza za servisiranje dugova ili ispunjenje drugih zakonskih obaveza, poput isplate zarada, penzija, socijalnih davanja ili donacija koje nisu predmet ugovora. Neizmireno potraživanje ili obaveza pada u docnju kada se ne plati na dan naveden u ugovoru, odnosno zakonu ili finansijskom propisu. Čak i nedopuštena ili nekompletna potraživanja mogu postati docnje ako korisnici nisu obavesteni o nekompletnosti pre nego što nastupi rok za plaćanje.

Ocenjivači bi trebalo da potvrde da se u okviru sistema za evidentiranje i izveštavanje koji koristi država analiziraju plaćanja, zakonski i ugovorni rokovi za plaćanje i fakture, uključujući i obustavljena i odbijena plaćanja, da bi se omogućilo i obezbedilo izračunavanje docnji.

Kašnjenja u plaćanjima ili transferima između državnih organa nisu obuhvaćena ovim pokazateljem.

**Dimenzijom 22.1.** ocenjuje se postojanje docnji. Stanje docnji se, po mogućstvu, utvrđuje na kraju fiskalne godine i poredi se sa ukupnim rashodima za posmatranu fiskalnu godinu. Ocenjivači bi trebalo da prokomentarišu moguće nedavne promene ovog stanja u toku posmatranog perioda. U narativnom delu izveštaja za ovu dimenziju trebalo bi navesti postojanje poznatih značajnih docnji unutar organa na centralnom nivou države koji nisu direktni korisnici budžetskih sredstava, kao i značajnije iznose neobrađenih zahteva za refundaciju PDV-a ili većih kašnjenja u plaćanju tih obaveza.

**Dimenzijom 22.2.** ocenjuje se u kojoj meri se docnje na strani rashoda utvrđuju i prate. Ona se usredsređuje na aspekte docnji koji se prate i na učestalost i brzinu pripreme tih informacija.

## PI-23. Kontrola rashoda za plate

### Opis

Ovaj pokazatelj se bavi samo platnim spisom državnih službenika: kako se njime upravlja, kako se pristupa izmenama i kako se postiže doslednost sa podacima o zaposlenima. Plate za lica angažovana po ugovorima o obavljanju privremenih i povremenih poslova, kao i diskreciona primanja koja nisu deo platnog spiska, obuhvaćena su ocenom internih kontrola za rashode osim rashoda za plate, pokazateljem PI-25. Ovaj pokazatelj sadrži četiri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M1 (WL)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>23.1. Povezanost platnog spiska i evidencije zaposlenih</b>	
<b>A</b>	Odobreni spisak zaposlenih, kadrovska baza podataka i platni spisak neposredno su vezani u cilju kontrole budžeta, doslednosti podataka i mesečnog usklađivanja.
<b>B</b>	Platni spisak je potkrepljen potpunom dokumentacijom o <b>svim</b> izmenama podataka o zaposlenima na mesečnom nivou i kontroliše se poređenjem sa podacima iz platnog spiska iz prethodnog meseca. Zapošljavanje i unapređenje zaposlenih uređeni su sistematizacijom radnih mesta.
<b>C</b>	Usklađivanje platnog spiska i evidencije zaposlenih vrši se najmanje jednom u svakih šest meseci. Pre odobrenja zapošljavanja i unapređenja zaposlenih vrše se provere u odnosu na usvojeni budžet.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>23.2. Upravljanje promenama platnog spiska</b>	
<b>A</b>	Neophodne izmene kadrovske evidencije i platnog spiska vrše se najmanje jednom mesečno, i to generalno na vreme za isplatu za naredni mesec. Retroaktivne izmene su retke. Ako postoje pouzdani podaci, iz njih se vide korekcije za najviše 3% isplata zarada.
<b>B</b>	Evidencija zaposlenih ažurira se najmanje jednom kvartalno i potrebne su <b>pojedine</b> retroaktivne izmene.
<b>C</b>	Evidencija zaposlenih ažurira se najmanje jednom kvartalno i potreban je <b>manji broj</b> retroaktivnih izmena.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>23.3. Interna kontrola platnog spiska</b>	
<b>A</b>	Ovlašćenja za izmenu evidencije zaposlenih i platnog spiska su ograničena, ove izmene ostavljaju pismeni trag i kontrole su dovoljne da se obezbedi potpuni integritet podataka.
<b>B</b>	Ovlašćenja i osnove za izmenu evidencije zaposlenih i platnog spiska su jasni i dovoljni da se obezbedi visok stepen integriteta podataka.
<b>C</b>	Postoji dovoljan stepen kontrole da se obezbedi integritet najznačajnijih podataka o platnom spisku.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>23.4. Revizija platnog spiska</b>	
<b>A</b>	Postoji pouzdan sistem za godišnju reviziju platnog spiska čijom primenom se mogu utvrditi slabosti na nivou kontrole i prepoznati „fantomski“ zaposleni.
<b>B</b>	Revizija platnog spiska kojom su obuhvaćeni <b>svi</b> državni organi sprovedena je najmanje jednom u toku poslednje tri završene fiskalne godine (bilo fazno, bilo u vidu jednog jedinstvenog postupka).
<b>C</b>	Delimične revizije platnog spiska ili ankete zaposlenih sprovedene su u toku poslednje tri završene fiskalne godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.



## Obuhvat

Centralni nivo države.

## Vremenski okvir

**Dimenzije 23.1, 23.2. i 23.3:** U trenutku ocenjivanja.

**Dimenzija 23.4:** Poslednje tri završene fiskalne godine.

## Smernice za merenje

Masa zarada je obično jedna od najvećih rashodnih stavki države. Kontrola trošenja ovih sredstava može biti slabija, što može da pogoduje razvoju korupcije. Stoga, kontrola mase zarada zavređuje da joj se posveti naročita pažnja. Ocenjivači bi trebalo da uzmu u obzir činjenicu da se na različite segmente državne službe mogu odnositi različiti platni spiskovi. Svaki bitan platni spisak trebalo bi da bude pomenut u narativnom delu izveštaja i obuhvaćen ocenom ovog pokazatelja.

**Dimenzijom 23.1.** ocenjuje se do koje mere su integrisane evidencije o zaposlenima, platni spisak i podaci o budžetu. Osnovu za platni spisak bi trebalo da predstavlja baza podataka o zaposlenima koja sadrži spisak zaposlenih koji treba da budu plaćeni u svakom isplatnom periodu. Ovaj spisak bi trebalo da bude ukršten sa usvojenom sistematizacijom ili drugim zvaničnim spiskom zaposlenih na osnovu koga se opredeljuju sredstva iz budžeta, kao i sa pojedinačnim evidencijama odnosno dosijeima zaposlenih. Kontrole bi takođe trebalo da omoguće angažovanje i unapređivanje zaposlenih u skladu sa usvojenim aproprijacijama iz budžeta za zarade.

**Dimenzijom 23.2.** se ocenjuje ažurnost izmena podataka o zaposlenima i platnog spiska. Izmene baze podataka o zaposlenima trebalo bi da se obrađuju ažurno putem izveštaja o promenama i trebalo bi da ostavljaju revizorski trag.

**Dimenzijom 23.3.** se mere kontrole koje se primenjuju na izmene podataka o zaposlenima i platnog spiska. Delotvornim internim kontrolama trebalo bi: ograničiti ovlašćenja za izmene podataka i platnog spiska; obezbediti odvojenu verifikaciju; i zahtevati revizorski trag koji omogućava vođenje trajne evidencije svih promena, zajedno sa navođenjem podataka o službenicima koji su ih odobrili.

**Dimenzijom 23.4.** se meri stepen integriteta platnog spiska. Revizije platnog spiska trebalo bi sprovesti redovno radi identifikacije „fantomskih“ zaposlenih, prikupljanja podataka koji nedostaju i prepoznavanja slabosti u pogledu kontrole.

## PI-24. Javne nabavke

### Opis

Ovim pokazateljem se ispituju ključni aspekti upravljanja javnim nabavkama. On se usredsređuje na transparentnost sistema, uz naglasak na otvorenosti i konkurentnosti postupaka, praćenje rezultata javnih nabavki i pristup mehanizmima za rešavanje po žalbama i zaštitu prava. Ovaj pokazatelj sadrži četiri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M2 (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
-------	---------------------------

#### 24.1. Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki

- |   |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A | Vode se baze podataka ili evidencije ugovora, uključujući i podatke o tome šta je nabavljeno, vrednosti javnih nabavki i dobavljačima sa kojima su zaključeni ugovori. Podaci su tačni i potpuni za <b>sve</b> postupke javnih nabavki robe, usluga i radova.           |
| B | Vode se baze podataka ili evidencije ugovora, uključujući i podatke o tome šta je nabavljeno, vrednosti javnih nabavki i dobavljačima sa kojima su zaključeni ugovori. Podaci su tačni i potpuni za <b>najveći broj</b> postupaka javnih nabavki robe, usluga i radova. |
| C | Vode se baze podataka ili evidencije ugovora, uključujući i podatke o tome šta je nabavljeno, vrednosti javnih nabavki i dobavljačima sa kojima su zaključeni ugovori. Podaci su tačni i potpuni za <b>većinu</b> postupaka javnih nabavki robe, usluga i radova.       |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.                                                                                                                                                                                                                              |

#### 24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki

Ukupna vrednost ugovora zaključenih po sprovedenim otvorenim postupcima javne nabavke iznosi:

- |   |                                            |
|---|--------------------------------------------|
| A | najmanje 80% ukupne vrednosti ugovora      |
| B | najmanje 70% ukupne vrednosti ugovora      |
| C | najmanje 60% ukupne vrednosti ugovora      |
| D | učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“. |

#### 24.3. Pristup informacijama o javnim nabavkama

Ključne informacije o nabavkama koje se objavljuju sadrže:

- (1) pravni i regulatorni okvir za postupak javne nabavke
- (2) državne planove nabavki
- (3) mogućnosti za učestvovanje u postupcima nabavki
- (4) dodeljene ugovore (svrha, dobavljač i vrednost)
- (5) podatke o zaštiti prava ponuđača
- (6) godišnje statističke podatke o javnim nabavkama

- |   |                                                                                                                                                                                                              |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A | Svi ključni elementi informacija o javnim nabavkama potpuni su i pouzdani za državne organe koji su sproveli <b>sve</b> postupke javnih nabavki i javno se objavljuju na ažuran način.                       |
| B | Najmanje četiri ključna elementa informacija o javnim nabavkama potpuna su i pouzdana za državne organe koji su sproveli <b>najveći broj</b> postupaka javnih nabavki i javno se objavljuju na ažuran način. |
| C | Najmanje tri ključna elementa informacija o javnim nabavkama potpuna su i pouzdana za državne organe koji su sproveli <b>većinu</b> postupaka javnih nabavki i javno se objavljuju na ažuran način.          |
| D | učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.                                                                                                                                                                   |

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

Po žalbama odlučuje organ koji:

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

- |          |                                                                                                                 |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A</b> | Sistem za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki zadovoljava sve gore navedene kriterijume.         |
| <b>B</b> | Sistem za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki zadovoljava kriterijum (1) i još tri kriterijuma.  |
| <b>C</b> | Sistem za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki zadovoljava kriterijum (1) i još jedan kriterijum. |
| <b>D</b> | Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.                                                                      |

#### Obuhvat

Centralni nivo države.

#### Vremenski okvir

Poslednja završena fiskalna godina.

#### Smernice za merenje

Značajni iznosi javnih sredstava troše se putem sistema za javne nabavke. Funkcionalan sistem za javne nabavke obezbeđuje efektivno i racionalno trošenje novca u cilju nabavke inputa potrebnih za realizaciju programa i pružanje usluga od strane države. Načela funkcionalnog sistema moraju da budu navedena u pravilno definisanom i transparentnom pravnom okviru kojim se jasno uspostavljaju odgovarajuće politike, procedure, odgovornosti i kontrole. Opis pravnog okvira UJF obuhvaćen je narativnim delom izveštaja PEFA u poglavlju 2.3. Među ključnim načelima javnih nabavki su transparentnost i konkurentnost kao sredstva za obezbeđivanje pravičnih i razumnih cena i vrednosti za novac u celini.

Ovaj pokazatelj obuhvata sve nabavke robe, usluga, radova i investicija u značajniju opremu, bez obzira na to da li su ovi troškovi klasifikovani kao tekući ili kapitalni rashodi. Nije obuhvaćen sektor odbrane, o kome su informacije najčešće zakonom proglašene poverljivima.

U decentralizovanim sistemima javnih nabavki, ovaj pokazatelj može da se ocenjuje putem posmatranja pet najvećih organa na centralnom nivou države sa najvećom vrednošću javnih nabavki započetih u toku poslednje završene fiskalne godine. Ako ocenjivač nije u stanju da sa lakoćom pronađe podatke u cilju utvrđivanja organa na centralnom nivou sa najvećom vrednošću nabavki, trebalo bi da odabere organe na centralnom nivou sa najvećim godišnjim bruto rashodima koji vrše značajan broj javnih nabavki. Država bi mogla da uputi ocenjivača u to koji su organi najrelevantniji, ali će sam ocenjivač doneti konačnu odluku o tome koje organe da obuhvati ocenom. Osnova za odabir organa na nivou centralne države obuhvaćenih ocenom trebalo bi da bude navedena u narativnom delu izveštaja za ovaj pokazatelj.

**Dimenzijom 24.1.** se ocenjuje u kojoj meri unutar državnih organa postoje adekvatni sistemi za praćenje i izveštavanje kojima se obezbeđuje vrednost za novac i promoviše fiducijarni integritet. „Potpunost“ se odnosi na informacije o potpisanim ugovorima. Tačnost i potpunost informacija može se utvrditi na osnovu izveštaja revizije.

**Dimenzijom 24.2.** se analizira procenat ukupne vrednosti ugovora potpisanih nakon sprovedenog postupka sa, odnosno bez konkurencije. Dobar sistem javnih nabavki obezbeđuje korišćenje konkurentnih metoda, osim za javne nabavke male vrednosti ispod propisanog i odgovarajućeg praga vrednosti. To obuhvata i situacije u kojima je korišćenje drugih metoda ograničeno propisima i slučajevima u kojima se retko koriste odredbe o primeni drugih metoda.

**Dimenzijom 24.3.** se analizira pristup građana potpunim, pouzdanim i ažurnim informacijama o javnim nabavkama. Pružanje građanima informacija o postupcima javnih nabavki i njihovim ishodima takođe predstavlja ključni element transparentnosti. Da bi pouzdani podaci mogli da se pribave pravovremeno, dobar informacijski sistem beležiće podatke o postupcima javnih nabavki i biće bezbedan. Informacije bi trebalo da budu dostupne bez ograničenja, bez obavezne registracije i besplatno. Pristup građana informacijama o javnim nabavkama definiše se kao objavljivanje na zvaničnim internet stranicama, osim ako drugačiji vid objavljivanja informacija nije naročito opravdan s obzirom na situaciju u zemlji.

**Dimenzijom 24.4.** se ocenjuje postojanje i delotvornost nezavisnog upravnog mehanizma za zaštitu prava ponuđača. Dobar sistem javnih nabavki obezbeđuje učesnicima u postupku pristup ovakvom mehanizmu, najčešće paralelno sa opštim pravosudnim sistemom. Da bi ovaj mehanizam bio delotvoran, zahtevi za zaštitu prava moraju se podnositi i po njima se mora rešavati na pravičan, transparentan, nezavisan i pravovremen način. Pravovremena zaštita prava ponuđača neophodna je da bi se omogućilo delotvorno poništavanje dodeljenih ugovora u slučajevima u kojima je to neophodno. Tako se postavljaju ograničenja na pravne lekove vezane za dobit/gubitak i troškove koji se odnose na pripremu ponude ili predloga nakon potpisivanja ugovora. Dobar proces podrazumeva i mogućnost da se zaštita prava prepusti višem eksternom žalbenom organu. U narativnom delu izveštaja koji se odnosi na ovaj pokazatelj trebalo bi navesti dokaze potrebne za dodelu ocene po svakoj dimenziji i opisati kvalitativne aspekte učinka ovog sistema, poput nezavisnosti mehanizma za rešavanje po žalbama i vida zaštite koja se pruža podnosiocima žalbi.

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

### Opis

Ovim pokazateljem se meri efikasnost opštih internih kontrola za rashode koji se ne odnose na plate. Konkretno kontrole rashoda po osnovu plata u javnom sektoru razmatraju se pokazateljem PI-23. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda M2 (AV).

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>25.1. Razdvajanje zaduženja</b>	
A	Propisano je odgovarajuće razdvajanje zaduženja u čitavom postupku trošenja sredstava. Odgovornosti su jasno utvrđene.
B	Propisano je razdvajanje zaduženja u čitavom postupku trošenja sredstava. Odgovornosti su jasno utvrđene za <b>najveći broj</b> ključnih koraka, mada u pojedinim oblastima mogu biti potrebni dodatni detalji.
C	Propisano je razdvajanje zaduženja u čitavom postupku trošenja sredstava. Mogu biti potrebne preciznije definicije važnih nadležnosti.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>25.2. Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda</b>	
A	Postoje sveobuhvatne kontrole preuzimanja obaveza u pogledu rashoda i njima se mogućnost preuzimanja obaveza suštinski ograničava na projektovani iznos dostupnih gotovinskih sredstava i odobrena sredstva opredeljena budžetom.
B	Postoje kontrole preuzimanja obaveza u pogledu rashoda i njima se mogućnost preuzimanja obaveza suštinski ograničava na projektovani iznos dostupnih gotovinskih sredstava i odobrena sredstva opredeljena budžetom za <b>najveći broj</b> vrsta rashoda.
C	Postoje kontrole preuzimanja obaveza kojima se postiže delimičan obuhvat i koje su delimično delotvorne.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>25.3. Poštovanje propisa i procedura plaćanja</b>	
A	<b>Sva</b> plaćanja slede redovne procedure plaćanja. <b>Svi</b> izuzeci su odobreni unapred na odgovarajući način i obrazloženi.
B	<b>Najveći broj</b> plaćanja sledi redovne procedure plaćanja. <b>Većina</b> izuzetaka je odobrena unapred na odgovarajući način i obrazložena.
C	<b>Većina</b> plaćanja sledi redovne procedure plaćanja. <b>Većina</b> izuzetaka je odobrena unapred na odgovarajući način i obrazložena.
D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Centralni nivo države.

### Vremenski okvir

U trenutku ocenjivanja.

### Smernice za merenje

Ovaj pokazatelj se usredsređuje na rashode koji nisu rashodi za plate i obuhvata obaveze u pogledu rashoda i plaćanja za robu i usluge, zarade radnika angažovanih po ugovorima o obavljanju privremenih i povremenih poslova i diskreciona primanja zaposlenih. On uključuje široku lepezu procesa i vrsta plaćanja na nivou čitavog nivoa centralne države, uključujući razdvajanje

zaduženja, kontrole preuzimanja obaveza i kontrole plaćanja. Ovako širok raspon procesa koji obuhvataju brojne vrste rashoda i zahtevaju angažovanje velikog broja lica, povećava rizik nepravilne i/ili nedosledne primene ili čak nepoštovanja postojećih procedura i kontrola. Stoga je naročito značajno da ocenjivači utvrde da li delotvorne kontrole postoje ili ne.

Dokaze o delotvornosti sistema unutrašnjih kontrola mogu predstavljati razgovori sa finansijskim kontrolorima države i drugim višim rukovodiocima, kao i izveštaji spoljne i unutrašnje revizije ili zapisnici sa sastanaka odbora za reviziju (ako postoje). Zapisnici sa sastanaka organa upravljanja i redovni finansijski izveštaji koji se izrađuju za organe upravljanja takođe mogu predstavljati korisne informacije za utvrđivanje obima kontrole rashoda koji ne predstavljaju rashode za plate. Konkretno analize ili ankete vezane za sisteme nabavki i računovodstva izrađene na zahtev organa upravljanja takođe mogu biti korisni izvori podataka.

Gde god da je to moguće, takođe bi trebalo utvrditi postojanje priručnika, uputstava itd. o procedurama. Periodični i pojedinačni računovodstveni izveštaji – primera radi, izveštaji o plaćenim i neplaćenim fakturama, izveštaji o učestalosti grešaka i odbijanja kod finansijskih procedura poput plaćanja faktura, popisi itd – takođe mogu biti od pomoći za davanje ocene po ovoj dimenziji, kao i sastanci sa rukovodiocima i zaposlenima koji pokazuju stepen svesti o internoj kontroli i njenom razumevanju. Organizacije u kojima zaposleni razumeju šta kontrole podrazumevaju i zašto su potrebne verovatno će imati i bolje i delotvornije sisteme internih kontrola.

Brojniji izuzeci od primene politika ili situacije u kojima se politike privremeno stavljaju van snage mogu da ukazuju na potencijalne prevarne radnje ili potrebu da se ponovno razmotre postojeće politike i procedure. Utvrđene neuobičajene situacije bi trebalo da istraži odgovarajuće lice i u tim slučajevima bi trebalo da se prema potrebi primene korektivne mere.

**Dimenzijom 25.1.** se ocenjuje postojanje razgraničenja zaduženja, što predstavlja osnovni element unutrašnje kontrole kojim se sprečava da jedan ili više zaposlenih dođu u položaj u kome mogu kako da prave tako i da prikrivaju greške i prevarne radnje u toku obavljanja svojih svakodnevnih zadataka. Glavna zaduženja koja su međusobno nespojiva i koja treba da budu razgraničena su: (a) odobravanje; (b) evidentiranje; (c) zaduženje imovine; i (d) usaglašavanje odnosno revizija.

**Dimenzijom 25.2.** se meri delotvornost kontrola preuzimanja obaveza. Ovaj proces je izdvojen kao posebna dimenzija ovog pokazatelja usled značaja tih kontrola za održavanje obaveza države u granicama godišnjih budžetskih aproprijacija (uz moguće izmene) i projektovanih iznosa dostupne gotovine, čime se izbegava nastanak docnji na strani rashoda (videti pokazatelj PI-22). Države koje su usvojile sveobuhvatna fiskalna pravila i imaju pristup visoko razvijenim tržištima duga možda se neće suočiti ni sa kakvim ograničenjima u pogledu finansiranja fluktuacija gotovinskih tokova, te stoga mogu da ograniče preuzimanje obaveza samo u odnosu na godišnje budžetske aproprijacije, dok će zemlje u drugačijim okruženjima možda morati da korisnicima budžetskih sredstava uvedu ograničenja za preuzimanje obaveza na mnogo kraće periode na osnovu stvarno dostupnih iznosa gotovine i kvalitetnih kratkoročnih projekcija.

**Dimenzijom 25.3.** se ocenjuje u kojoj meri se poštuju pravila i procedure za kontrolu plaćanja na osnovu dostupnih dokaza. Za ocenjivanje ove dimenzije, ocenjivači bi trebalo da se upoznaju sa sistemom za upravljanje informacijama, evidencijom Trezora i drugom evidencijom Ministarstva finansija ili resornih ministarstava. U tu svrhu se može konstruisati uzorak sastavljen od pet najvećih korisnika budžetskih sredstava, mereno bruto rashodima u toku poslednje završene fiskalne godine. Ako ovi podaci nisu dostupni ili su decentralizovani, ocenjivači bi mogli svoje zaključke da izvedu iz izveštaja spoljne ili unutrašnje revizije ili drugih studija koje predstavljaju najbolje dostupne projekcije.

## PI-26. Interna revizija

### Opis

Ovim pokazateljem se mere standardi i procedure koje primenjuje interna revizija. On sadrži četiri dimenzije, a ocene se sabiraju primenom metoda **M1 (WL)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>26.1. Obuhvat interne revizije</b>	
<b>A</b>	Interna revizija je u funkciji za <b>sve</b> subjekte centralnog nivoa vlasti.
<b>B</b>	Interna revizija je u funkciji za subjekte centralnog nivoa vlasti koji predstavljaju <b>najveći broj</b> ukupnih rashoda utvrđenih budžetom i za subjekte centralnog nivoa vlasti koji naplaćuju <b>najveći broj</b> prihoda centralnog nivoa vlasti utvrđenog budžetom.
<b>C</b>	Interna revizija je u funkciji za subjekte centralnog nivoa vlasti koji predstavljaju <b>većinu</b> ukupnih rashoda utvrđenih budžetom i za subjekte centralnog nivoa vlasti koji naplaćuju <b>većinu</b> prihoda centralnog nivoa vlasti utvrđenog budžetom.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju</b>	
<b>A</b>	Aktivnosti interne revizije usredsređene su na vrednovanje adekvatnosti i delotvornosti internih kontrola. Proces osiguranja kvaliteta postoji unutar funkcije interne revizije, a aktivnosti interne revizije usklađene su sa strukovnim standardima, uključujući usredsređenje na oblasti visokog rizika.
<b>B</b>	Aktivnosti interne revizije usredsređene su na vrednovanje adekvatnosti i delotvornosti internih kontrola.
<b>C</b>	Aktivnosti interne revizije usredsređene su prvenstveno na poštovanje finansijskih pravila.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje</b>	
<b>A</b>	Postoje godišnji programi interne revizije. <b>Sve</b> revizije predviđene programom se sprovode, o čemu postoje dokazi u vidu dostavljanja izveštaja o tim revizijama relevantnim subjektima.
<b>B</b>	Postoje godišnji programi interne revizije. <b>Najveći broj</b> revizija predviđenih programom se sprovodi, o čemu postoje dokazi u vidu dostavljanja izveštaja o tim revizijama relevantnim subjektima.
<b>C</b>	Postoje godišnji programi interne revizije. <b>Većina</b> revizija predviđenih programom se sprovodi, o čemu postoje dokazi u vidu dostavljanja izveštaja o tim revizijama relevantnim subjektima.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>26.4. Odgovor na internu reviziju</b>	
<b>A</b>	Rukovodstvo u potpunosti odgovara na preporuke revizije za <b>sve</b> subjekte revizije u roku od dvanaest meseci od izrade izveštaja sa preporukama.
<b>B</b>	Rukovodstvo delimično odgovara na preporuke revizije za <b>najveći broj</b> subjekata revizije u roku od dvanaest meseci od izrade izveštaja sa preporukama.
<b>C</b>	Rukovodstvo delimično odgovara na preporuke revizije za <b>većinu</b> subjekata revizije.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Centralni nivo države.

### Vremenski okvir

**Dimenzije 26.1. i 26.2:** U trenutku ocenjivanja.

**Dimenzija 26.3:** Poslednja završena fiskalna godina.

**Dimenzija 26.4:** Izveštaji revizije korišćeni za ocenjivanje treba da budu usvojeni u toku poslednje tri fiskalne godine.

## Smernice za merenje

Rukovodstvu je neophodno pružati redovne i adekvatne povratne informacije o radu sistema interne kontrole posredstvom funkcije interne revizije (ili ekvivalentne funkcije za praćenje sistema). U okviru te funkcije bi trebalo da se primenjuje sistematski, disciplinovan pristup vrednovanju i unapređivanju procesa upravljanja rizikom, kontrole i upravljanja poslovanjem. U javnom sektoru, ova funkcija se prvenstveno usredsređuje na ostvarivanje adekvatnosti i delotvornosti internih kontrola: pouzdanosti i integriteta finansijskih i poslovnih informacija; delotvornosti i efikasnosti poslovanja i programa; čuvanju imovine; i poštovanju zakona i propisa i ispunjavanju ugovora. Delotvornost procesa upravljanja rizikom, kontrole i upravljanja poslovanjem trebalo bi ocenjivati u skladu sa strukovnim standardima kao što su Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije (*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*) koje je usvojio Institut internih revizora. Među njima su: (a) odgovarajuća struktura, naročito u pogledu organizacione nezavisnosti; (b) dovoljno široko postavljen mandat, pristup informacijama i ovlašćenja za izveštavanje; i (c) korišćenje profesionalnih metoda revizije, uključujući tehnike procene rizika.

Funkciju interne revizije može da obavlja organizacija čiji mandat obuhvata više subjekata na nivou centralne vlasti ili je mogu obavljati pojedinačne funkcije interne revizije za svaki subjekat. Ukupna delotvornost ovih revizorskih organizacija predstavlja osnovu za ocenjivanje ovog pokazatelja.

Funkcije interne revizije u pojedinim zemljama bave se samo pripremnim radnjama u procesu revizije, koje se ovde smatraju sistemom internih kontrola koji se ocenjuje u okviru pokazatelja PI-25.

Kod centralizovanih sistema, za dimenzije 26.1, 26.3. i 26.4. važi isto značenje izraza *sve, najveći broj i većina* kao i u ostatku smernica PEFA. Što se tiče decentralizovanih sistema, kao i u slučajevima u kojima nisu dostupne potpune informacije, ocene bi trebalo davati na osnovu uzorka sastavljenog od pet glavnih korisnika budžetskih sredstava ili institucija, mereno iznosom bruto rashoda u toku poslednje završene fiskalne godine. Za ocenu „A“, svaki od tih pet subjekata mora da zadovolji navedene kriterijume. Za ocene „B“ i „C“, kriterijume moraju da zadovolje četiri odnosno tri od tih pet subjekata.

**Dimenzijom 26.1.** ocenjuje se u kojoj meri državni organi podležu internoj reviziji, i to mereno procentom ukupnih planiranih rashoda ili prihoda subjekata obuhvaćenih godišnjim planiranim aktivnostima revizije, bez obzira na to da li je konkretna revizija (uključujući izveštaje o reviziji) zaista i izvršena. Tipične osobine uspostavljene funkcije revizije su postojanje zakona, propisa i/ili procedura i postojanje programa revizije, revizijske dokumentacije, izveštavanja i aktivnosti koje se sprovede nakon izvršene revizije koje dovode do ostvarenja ciljeva interne revizije opisanih u međunarodnim standardima. Konkretna priroda revizije može se razlikovati od države do države. Ocenjivači će morati da donesu sud o tome da li mehanizmi i aktivnosti koje se sprovode predstavljaju dovoljan dokaz o postojanju funkcionalne interne revizije.

**Dimenzijom 26.2.** se ocenjuje priroda izvršenih revizija i stepen poštovanja strukovnih standarda. Kada su aktivnosti revizije usredsređene samo na poštovanje finansijskih pravila (pouzdanost i integritet finansijskih podataka i informacija o poslovanju, kao i poštovanje pravila i procedura), funkcija interne revizije pruža tek ograničena uveravanja o adekvatnosti i delotvornosti internih kontrola. Da bi se dokazalo poštovanje strukovnih standarda, potrebno je da postoji širi pristup i dokazi o postupku osiguranja kvaliteta.

**Dimenzijom 26.3.** se ocenjuju konkretni dokazi o postojanju delotvorne funkcije interne revizije (odnosno praćenja rada sistema) koji se mogu izvesti iz postojanja godišnjih programa revizije i njihove primene u praksi, uključujući i dostupnost izveštaja interne revizije.

**Dimenzijom 26.4.** se ocenjuje stepen reagovanja rukovodstva na nalaze interne revizije. Ovo je od presudnog značaja, jer se funkcija interne revizije obesmišljava ako rukovodstvo ne preduzima radnje na osnovu njenih nalaza. Izraz „odgovor“ ovde znači da rukovodstvo daje komentare na preporuke revizora i preduzima odgovarajuće radnje da ih sprovede u slučajevima u kojima je to potrebno. Interna revizija potvrđuje adekvatnost dostavljenih odgovora.

U slučaju da ne postoji funkcija interne revizije, ocena za dimenziju 26.1. je „D“. Ocena „nije primenjivo“ dodeljuje se za dimenzije 26.2, 26.3. i 26.4. Zbirna ocena bi u ovom slučaju bila „D“.





## Stub 6: Računovodstvo i izveštavanje

### PI-27. Integritet finansijskih podataka

#### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuje mera u kojoj se bankovni računi trezora, privremeni računi i računi akontacionih plaćanja redovno usaglašavaju i na koji način se postojećim procesima pruža podrška integritetu finansijskih podataka. On sadrži četiri dimenzije, a ocene po dimenzijama se sabiraju primenom metoda **M<sub>2</sub>** (**AV**).

#### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>27.1. Usaglašavanje računa</b>	
<b>A</b>	Usaglašavaju se <b>svi</b> aktivni bankovni računi centralne vlasti najmanje jednom nedeljno na zbirnom i detaljnom nivou, obično u roku od nedelju dana od isteka svake nedelje.
<b>B</b>	Usaglašavaju se <b>svi</b> aktivni bankovni računi centralne vlasti najmanje jednom mesečno, obično u roku od 4 nedelje od isteka svakog meseca.
<b>C</b>	Usaglašavaju se <b>svi</b> aktivni bankovni računi centralne vlasti najmanje jednom kvartalno, obično u roku od 8 nedelja od isteka svakog kvartala.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>27.2. Privremeni računi</b>	
<b>A</b>	Privremeni računi se usaglašavaju najmanje jednom mesečno u roku od mesec dana od isteka svakog meseca. Privremeni računi se prazne ažurno, najkasnije na kraju fiskalne godine, osim ako ne postoji obrazloženje za drugačije postupanje.
<b>B</b>	Privremeni računi se usaglašavaju najmanje jednom kvartalno, u roku od dva meseca dana od isteka svakog kvartala. Privremeni računi se prazne ažurno, najkasnije na kraju fiskalne godine, osim ako ne postoji obrazloženje za drugačije postupanje.
<b>C</b>	Privremeni računi se usaglašavaju jednom godišnje, u roku od dva meseca od isteka svake godine. Privremeni računi se prazne ažurno, najkasnije na kraju fiskalne godine, osim ako ne postoji obrazloženje za drugačije postupanje.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>27.3. Računi akontacionih plaćanja</b>	
<b>A</b>	Računi akontacionih plaćanja se usaglašavaju najmanje jednom mesečno, u roku od mesec dana od isteka svakog meseca. <b>Svi</b> računi akontacionih plaćanja se prazne ažurno.
<b>B</b>	Računi akontacionih plaćanja se usaglašavaju najmanje jednom kvartalno, u roku od dva meseca od isteka svakog kvartala. <b>Najveći broj</b> računa akontacionih plaćanja prazni se ažurno.
<b>C</b>	Računi akontacionih plaćanja se usaglašavaju godišnje, u roku od dva meseca od isteka svake godine. Računi akontacionih plaćanja se često prazne sa zakašnjenjem.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>27.4. Procesi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka</b>	
<b>A</b>	Postoje ograničenja pristupa evidencijama i izmena podataka u njima, a svaki pristup se beleži i ostavlja revizorski trag. Postoji operativno telo, jedinica ili tim zadužen za utvrđivanje integriteta finansijskih podataka.
<b>B</b>	Postoje ograničenja pristupa evidencijama i izmena podataka u njima, a svaki pristup se beleži i ostavlja revizorski trag.
<b>C</b>	Postoje ograničenja pristupa evidencijama i izmena podataka u njima, a svaki pristup se beleži.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

## Obuhvat

**Dimenzija 27.1:** Centralni nivo države.

**Dimenzije 27.2, 27.3. i 27.4:** Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

## Vremenski okvir

**Dimenzije 27.1, 27.2. i 27.3:** U trenutku ocenjivanja, uz obuhvat prethodne fiskalne godine.

**Dimenzija 27.4:** U trenutku ocenjivanja.

## Smernice za merenje

Pouzdanost izveštavanja o finansijskim informacijama zahteva neprekidno proveravanje i verifikaciju praksi koje računovođe slede pri evidentiranju podataka. Ovo je značajan deo interne kontrole i predstavlja temelj dobrog upravljanja informacijama i izveštavanja eksternih aktera. Ovaj pokazatelj obuhvata tri ključne vrste usaglašavanja.

**Dimenzijom 27.1.** meri se redovnost usaglašavanja bankovnih podataka. Trebalo bi da postoji redovno i ažurno upoređivanje podataka o poslovnim promenama na državnim bankovnim računima (bilo da ih vodi centralna ili komercijalna banka) i državnih evidencija gotovine. O nalazima ovog poređenja trebalo bi da se izveštava i trebalo bi preuzeti radnje da se sve razlike usaglase. Takvo usaglašavanje je od presudnog značaja za integritet računovodstvenih podataka i finansijskih izveštaja.

**Dimenzijom 27.2.** utvrđuje se u kojoj se meri privremeni računi, uključujući i depozite nepoznatih lica i obaveze prema takvim licima, redovno usaglašavaju i pravovremeno prazne. Ako se privremeni računi ne prazne, može doći do distorzija u finansijskom izveštavanju, kao i do prevarnih radnji i korupcije.

**Dimenzijom 27.3.** se meri stepen usaglašavanja i pražnjenja računa akontacionih plaćanja. U akontacije spadaju iznosi plaćeni dobavljačima u skladu sa ugovorima o javnim nabavkama, kao i avansi za putovanja i gotovina u blagajni. Kada je reč o ugovorima o javnim nabavkama, rokovi za pražnjenje ovih računa biće usklađeni sa ugovornim obavezama. Drugi procesi za pražnjenje računa sledeće smernice iz domaćih propisa. Ovaj pokazatelj ne obuhvata transfere između državnih organa, iako se oni mogu nazvati „akontacijama“. Potpune, tačne, pouzdane i pravovremene informacije neophodne su za pružanje podrške sistemu internih kontrola. Informacije od značaja za ocenu ove dimenzije proizvode brojni informacioni sistemi koje čine ljudi, procesi, podaci i informacione tehnologije. Tim elementima se bave pokazatelji PI-23 (za rashode vezane za plate) i PI-25 (za obaveze i plaćanja).

**Dimenzijom 27.4.** se ocenjuje mera u kojoj se procesima pruža podrška obezbeđivanju finansijskih informacija i usredsređuje na integritet podataka definisan kao „tačnost i potpunost podataka“ (ISO/IEC, međunarodni standard, 2014). Iako se priznaje da su i drugi procesi od presudne važnosti za obezbeđivanje integriteta podataka, ovom dimenzijom se mere dva ključna aspekta: pristup informacijama, uključujući informacije koje nije moguće menjati (princip *read-only*), i izmene podataka kroz stvaranje novih i menjanje postojećih; kao i postojanje tela, jedinice ili tima zaduženog za verifikaciju integriteta podataka. Revizorski tragovi predstavljaju značajan aspekt integriteta podataka jer se njima omogućavaju opredeljivanje odgovornosti pojedinačnim licima, otkrivanje neovlašćenih upada i analiza problema.

## PI-28. Budžetski izveštaji u toku godine

### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuje sveobuhvatnost, tačnost i ažurnost informacija o izvršenju budžeta. Budžetski izveštaji koji se izrađuju u toku godine moraju biti usklađeni sa obuhvatom i klasifikacijom budžeta kako bi se omogućilo praćenje realizacije budžeta i, prema potrebi, pravovremeno sprovođenje korektivnih mera. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocene po dimenzijama se sabiraju primenom metoda **M1 (WL)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>28.1. Obuhvat i uporedivost izveštaja</b>	
<b>A</b>	Obuhvat i klasifikacija podataka omogućavaju neposredno poređenje sa izvornim budžetom. Informacije obuhvataju <b>sve</b> stavke budžetskih projekcija. Rashodi po osnovu transfera autonomnim organima centralnog nivoa države obuhvaćeni su izveštajima.
<b>B</b>	Obuhvat i klasifikacija podataka omogućavaju neposredno poređenje sa izvornim budžetom uz delimičnu agregaciju. Rashodi po osnovu transfera autonomnim organima centralnog nivoa države obuhvaćeni su izveštajima.
<b>C</b>	Obuhvat i klasifikacija podataka omogućavaju neposredno poređenje sa izvornim budžetom za glavne administrativne razdele.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>28.2. Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine</b>	
<b>A</b>	Izveštaji o izvršenju budžeta se izrađuju jednom mesečno i objavljuju u roku od dve nedelje po isteku svakog meseca.
<b>B</b>	Izveštaji o izvršenju budžeta se izrađuju jednom kvartalno i objavljuju u roku od četiri nedelje po isteku svakog kvartala.
<b>C</b>	Izveštaji o izvršenju budžeta se izrađuju jednom kvartalno (sa mogućim izuzetkom prvog kvartala) i objavljuju u roku od 8 nedelja po isteku svakog kvartala.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>28.3. Tačnost budžetskih izveštaja u toku godine</b>	
<b>A</b>	Ne postoje bitnije bojazni u pogledu tačnosti podataka. Analiza izvršenja budžeta predstavlja se najmanje na polugodišnjem nivou. Podaci o rashodima predstavljeni su kako za preuzete obaveze, tako i za izvršena plaćanja.
<b>B</b>	Mogu postojati bojazni u pogledu tačnosti podataka. Problemi sa podacima navedeni su u izveštaju, a podaci su dosledni i korisni za analizu izvršenja budžeta. Analiza izvršenja budžeta predstavlja se najmanje za polugodišnji period. Rashodi se evidentiraju u najmanju ruku u fazi plaćanja.
<b>C</b>	Mogu postojati bojazni u pogledu tačnosti podataka. Podaci su korisni za analizu izvršenja budžeta. Rashodi se evidentiraju u najmanju ruku u fazi plaćanja.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

### Vremenski okvir

Poslednja završena fiskalna godina.

### *Smernice za merenje*

Informacije o izvršenju budžeta koje sadrže podatke o prihodima i rashodima potrebne su za praćenje učinka i, tamo gde je to potrebno, za pružanje podrške pri utvrđivanju radnji potrebnih za održavanje ili prilagođavanje planirane dinamike izvršenja budžeta.

**Dimenzijom 28.1.** se ocenjuje u kojoj se meri informacije u izveštajima koji se izrađuju u toku godine predstavljaju u formatu koji se lako može uporediti sa prvobitnim budžetom (odnosno, imaju li isti obuhvat, računovodstvenu osnovu i način prikazivanja). Podela nadležnosti između Ministarstva finansija i resornih ministarstava za pripremu izveštaja zavisice od vrste računovodstvenog sistema i platnog prometa (da li je centralizovan, decentralizovan ili podrazumeva prenete nadležnosti). U svakoj od ovih situacija Ministarstvo finansija igraće različite uloge:

- centralizovano beleženje i obrada transakcija korisnika budžetskih sredstava, uz izradu i distribuciju različitih vrsta izveštaja, kako za svakog korisnika budžetskih sredstava posebno, tako i zbirnih/konsolidovanih izveštaja;
- izrada i dostavljanje izveštaja, kako za svakog korisnika budžetskih sredstava posebno, tako i zbirnih/konsolidovanih izveštaja, na osnovu evidentiranja transakcija i njihove obrade od strane svakog korisnika budžetskih sredstava; i
- konsolidacija/agregacija izveštaja koje korisnici budžetskih sredstava (i, tamo gde je to primenjivo, autonomne jedinice) dostave na osnovu svojih računovodstvenih evidencija.

**Dimenzijom 28.2.** se utvrđuje da li su ove informacije dostavljene pravovremeno i da li ih prate analiza i komentar izvršenja budžeta.

**Dimenzijom 28.3.** se meri tačnost dostavljenih informacija, uključujući i da li se podnose rashodi kako u fazi preuzimanja obaveza tako i u fazi plaćanja. To je od značaja za praćenje realizacije budžeta i korišćenja odobrenih sredstava. Trebalo bi takođe obuhvatiti i računovodstvenu evidenciju rashoda po osnovu transfera autonomnim jedinicama u okviru centralnog nivoa države.

Različite države mogu izrađivati različite vrste izveštaja o izvršenju budžeta u toku jedne fiskalne godine, primera radi sa različitim obuhvatom ili različitim stepenom detaljnosti. Za potrebe ocenjivanja ovog pokazatelja, kod svake dimenzije ovog pokazatelja trebalo bi razmatrati iste vrste izveštaja. Tako će se razmatrati dinamika, tačnost, obuhvat i uporedivost za isti skup izveštaja.

## PI-29. Godišnji finansijski izveštaji

### Opis

Ovim pokazateljem se ocenjuje u kojoj su meri godišnji finansijski izveštaji potpuni, pravovremeni i usklađeni sa opšteprihvaćenim računovodstvenim načelima i standardima, što je od presudnog značaja za odgovornost i transparentnost sistema UJF. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocene po dimenzijama se sabiraju primenom metoda **M1 (WL)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>29.1. Sveobuhvatnost godišnjih finansijskih izveštaja</b>	
<b>A</b>	Finansijski izveštaji za korisnike budžetskih sredstava na centralnom nivou izrađuju se jednom godišnje i uporedivi su sa usvojenim budžetom. Oni obuhvataju potpune informacije o prihodima, rashodima, finansijskoj i materijalnoj imovini, obavezama, garancijama i dugoročnim obavezama i potkrepljeni su usklađenim izveštajem o gotovinskim tokovima.
<b>B</b>	Finansijski izveštaji za korisnike budžetskih sredstava na centralnom nivou izrađuju se jednom godišnje i uporedivi su sa usvojenim budžetom. Oni obuhvataju informacije u najmanju ruku o prihodima, rashodima, finansijskoj imovini, finansijskim obavezama, garancijama i dugoročnim obavezama.
<b>C</b>	Finansijski izveštaji za korisnike budžetskih sredstava na centralnom nivou izrađuju se jednom godišnje i uporedivi su sa usvojenim budžetom. Oni obuhvataju informacije o prihodima, rashodima i stanju gotovine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>29.2. Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju</b>	
<b>A</b>	Finansijski izveštaji korisnika budžetskih sredstava na centralnom nivou podnose se na eksternu reviziju u roku od 3 meseca od isteka fiskalne godine.
<b>B</b>	Finansijski izveštaji korisnika budžetskih sredstava na centralnom nivou podnose se na eksternu reviziju u roku od 6 meseci od isteka fiskalne godine.
<b>C</b>	Finansijski izveštaji korisnika budžetskih sredstava na centralnom nivou podnose se na eksternu reviziju u roku od 9 meseci od isteka fiskalne godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>29.3. Računovodstveni standardi</b>	
<b>A</b>	Računovodstveni standardi u skladu sa kojima se izrađuju <b>svi</b> finansijski izveštaji usklađeni su sa međunarodnim standardima. <b>Najveći broj</b> međunarodnih standarda ugrađen je u domaće standarde. Razlike između međunarodnih i domaćih standarda se objavljuju, a neusaglašenosti se obrazlažu. Standardi primenjeni za izradu godišnjih finansijskih izveštaja se navode u beleškama uz ove izveštaje.
<b>B</b>	Računovodstveni standardi u skladu sa kojima se izrađuju <b>svi</b> finansijski izveštaji usklađeni su sa domaćim pravnim okvirom. <b>Većina</b> međunarodnih standarda ugrađen je u domaće standarde. Razlike između međunarodnih i domaćih standarda se objavljuju, a neusaglašenosti se obrazlažu. Standardi primenjeni za izradu godišnjih finansijskih izveštaja se objavljuju.
<b>C</b>	Računovodstveni standardi u skladu sa kojima se izrađuju <b>svi</b> finansijski izveštaji usklađeni su sa domaćim pravnim okvirom i obezbeđuju doslednost u izveštavanju sa protokom vremena. Standardi primenjeni za izradu godišnjih finansijskih izveštaja se objavljuju.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

## Obuhvat

Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

## Vremenski okvir

**Dimenzija 29.1:** Poslednja završena fiskalna godina.

**Dimenzija 29.2:** Poslednji godišnji finansijski izveštaj podnet na reviziju.

**Dimenzija 29.3:** Finansijski izveštaji za poslednje tri godine.

## Smernice za merenje

Godišnji finansijski izveštaji korisnika budžetskih sredstava na centralnom nivou od presudnog su značaja za odgovornost i transparentnost u sistemu UJF. Iako pojedine države imaju sopstvene standarde za finansijsko izveštavanje u javnom sektoru koje propisuje vlada ili drugi ovlašćeni organ, u mnogim slučajevima se primenjuju nacionalni računovodstveni standardi koji važe za privatni sektor, regionalni standardi ili međunarodni standardi poput IPSAS-a. U svakom slučaju, ishod ovih procesa trebalo bi da bude skup finansijskih izveštaja koji su, kako potpuni, tako i usklađeni sa opšteprihvaćenim računovodstvenim načelima i standardima. Za potrebe ovoga pokazatelja, godišnji finansijski izveštaji ili izveštaji o izvršenju budžeta koje izrađuje vlada mogu se smatrati finansijskim izveštajima i koristiti za ocenjivanje.

**Dimenzijom 29.1.** ocenjuje se potpunost finansijskih izveštaja. Godišnji finansijski izveštaji bi trebalo da sadrže analizu koja omogućava poređenje izvršenja sa prvobitnim budžetom koji je utvrdila vlada. Finansijski izveštaji bi trebalo da sadrže potpune informacije o prihodima, rashodima, imovini, obavezama, garancijama i dugoročnim obavezama. Ove informacije mogu biti unete u finansijske izveštaje izrađene uz primenu modifikovanog gotovinskog ili obračunskog sistema ili se mogu prikazati kroz napomene ili u ad hok izveštajima, što se često čini u gotovinskim sistemima. Korisnost izveštaja zavisi od toga da li se pripremaju nakon pražnjenja privremenih računa i nakon usaglašavanja računa akontacionih plaćanja i bankovnih računa na način ocenjen u pokazatelju PI-27.

**Dimenzijom 29.2.** ocenjuje se ažurnost podnošenja usaglašanih finansijskih izveštaja izrađenih na kraju godine na eksternu reviziju, što predstavlja ključni pokazatelj delotvornosti sistema za računovodstvo i finansijsko izveštavanje. U pojedinim sistemima, pojedinačna ministarstva, državni organi i autonomna tela i drugi nosioci javnih ovlašćenja u sklopu centralnog nivoa države objavljuju izveštaje koje naknadno konsoliduje Ministarstvo finansija. U centralizovanim sistemima, Ministarstvo finansija odgovorno je za svaki detalj ili deo informacija koje čine ovaj izveštaj. Tačan dan podnošenja izveštaja jeste dan kada eksterni revizor smatra da je izveštaj potpun i spreman za reviziju.

**Dimenzijom 29.3.** se ocenjuje u kojoj su meri godišnji finansijski izveštaji razumljivi korisnicima kojima su namenjeni i koliko doprinose odgovornosti i transparentnosti. Za to je potrebna transparentnost primenjenih osnova za evidentiranje aktivnosti države i računovodstvenih načela i nacionalnih standarda. Za više ocene potrebno je da primenjeni računovodstveni standardi odgovaraju priznatim međunarodnim standardima kao što je IPSAS. Za ocene „A“ i „B“, u izveštaju o oceni trebalo bi objasniti koja je metodologija međunarodnih standarda korišćena i gde su objavljene informacije o usklađenosti sa tim standardima.



## Stub 7: Eksterni nadzor i revizija

### PI-30. Eksterna revizija

#### Opis

Ovim pokazateljem se ispituju osobine eksterne revizije. On sadrži četiri dimenzije, a ocene po dimenzijama se sabiraju primenom metoda **M1 (WL)**.

#### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>30.1. Obuhvat revizije i standardi</b>	
<b>A</b>	Finansijski izveštaji, uključujući prihode, rashode, imovinu i obaveze <b>svih</b> organa centralne vlasti revidirani su uz primenu standarda ISSAI ili odgovarajućih domaćih standarda revizije u toku poslednje tri završene fiskalne godine. Revizije su ukazale na relevantna materijalna pitanja i sistemske i kontrolne rizike.
<b>B</b>	Finansijski izveštaji organa centralne vlasti koji predstavljaju <b>najveći broj</b> ukupnih rashoda i prihoda revidirani su uz primenu standarda ISSAI ili odgovarajućih domaćih standarda revizije u toku poslednje tri završene fiskalne godine. Revizije su ukazale na relevantna materijalna pitanja i sistemske i kontrolne rizike.
<b>C</b>	Finansijski izveštaji organa centralne vlasti koji predstavljaju <b>većinu</b> ukupnih rashoda i prihoda revidirani su uz primenu standarda ISSAI ili odgovarajućih domaćih standarda revizije u toku poslednje tri završene fiskalne godine. Revizije su ukazale na relevantna materijalna pitanja i sistemske i kontrolne rizike.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>30.2. Podnošenje izveštaja revizije zakonodavnoj vlasti</b>	
<b>A</b>	Izveštaji revizije su dostavljeni zakonodavnoj vlasti <sup>5</sup> u roku od tri meseca od prijema finansijskih izveštaja u Državnoj revizorskoj instituciji za poslednje tri završene fiskalne godine.
<b>B</b>	Izveštaji revizije su dostavljeni zakonodavnoj vlasti u roku od šest meseci od prijema finansijskih izveštaja u Državnoj revizorskoj instituciji za poslednje tri završene fiskalne godine.
<b>C</b>	Izveštaji revizije su dostavljeni zakonodavnoj vlasti u roku od devet meseci od prijema finansijskih izveštaja u Državnoj revizorskoj instituciji za poslednje tri završene fiskalne godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>30.3. Odgovor na izveštaje eksterne revizije</b>	
<b>A</b>	Postoje jasni dokazi o delotvornom i ažurnom postupanju izvršne vlasti ili subjekta revizije u skladu sa preporukama eksterne revizije u postupcima revizije u kojima je takvo postupanje očekivano, za poslednje tri završene fiskalne godine.
<b>B</b>	Zakonodavni organ ili subjekt revizije odgovarao je na formalan, sveobuhvatan i ažuran način na izveštaje revizije za koje se očekivalo postupanje u skladu sa preporukama u toku poslednje tri završene fiskalne godine.
<b>C</b>	Zakonodavni organ ili subjekt revizije odgovarao je na formalan način na izveštaje revizije za koje se očekivalo postupanje u skladu sa preporukama u toku poslednje tri završene fiskalne godine.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

<sup>5</sup> Ili drugom organu odgovornom za upravljanje javnim finansijama.

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>30.4. Nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI)</b>	
<b>A</b>	DRI je u svom radu nezavisna od izvršne vlasti u smislu procedura za imenovanje i razrešenje predsednika DRI, planiranja revizija, mehanizama za objavljivanje izveštaja i odobrenja i izvršenja budžeta DRI. Ta nezavisnost je garantovana zakonom. DRI uživa neograničen i pravovremen pristup evidencijama, dokumentaciji i informacijama.
<b>B</b>	DRI je u svom radu nezavisna od izvršne vlasti u smislu procedura za imenovanje i razrešenje predsednika DRI, planiranja revizija i odobrenja i izvršenja budžeta DRI. DRI uživa neograničen i pravovremen pristup evidencijama, dokumentaciji i informacijama za <b>najveći broj</b> subjekata revizije.
<b>C</b>	DRI je u svom radu nezavisna od izvršne vlasti u smislu procedura za imenovanje i razrešenje predsednika DRI i izvršenja budžeta DRI. DRI uživa neograničen i pravovremen pristup <b>većini</b> evidencija, dokumenata i informacija koje zatraži.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

### Obuhvat

Centralni nivo države.

### Vremenski okvir

**Dimenzije 30.1, 30.2. i 30.3:** Poslednje tri završene fiskalne godine.

**Dimenzija 30.4:** U trenutku ocenjivanja.

### Smernice za merenje

Pouzdana i sveobuhvatna eksterna revizija predstavlja neophodan preduslov za postizanje odgovornosti i stvaranje transparentnosti u korišćenju javnih sredstava. Dok se jedna dimenzija ovog pokazatelja usredsređuje na nezavisnost funkcije eksterne revizije, prve tri dimenzije za predmet imaju reviziju godišnjih finansijskih izveštaja države. Od funkcije revizije očekuje se i da podrazumeva određene aspekte revizije učinaka mada je ona obuhvaćena dimenzijom 8.4.

**Dimenzijom 30.1.** se ocenjuju ključni aspekti eksterne revizije u smislu opsega i obuhvata revizije, kao i poštovanja standarda revizije. Opseg revizije označava subjekte i izvore sredstava nad kojima se vrši revizija<sup>6</sup> u određenoj godini i trebalo bi da podrazumeva i vanbudžetske subjekte i autonomne organe. Ove organe ne mora uvek da revidira Državna revizorska institucija (DRI), pošto može biti predviđeno i angažovanje drugih revizorskih institucija. U slučaju da je kapacitet DRI ograničen, ona može planirati svoj program revizija u skladu sa zakonskim obavezama za sprovođenje revizije u rasponu od više godina, kako bi se obezbedilo redovno revidiranje prioriternih ili visoko rizičnih subjekata i funkcija, pri čemu drugi subjekti i funkcije mogu biti revidirani ređe. Revizija bi trebalo da obuhvata ukupne prihode, rashode, imovinu i obaveze, bez obzira na to da li su oni iskazani u finansijskim izveštajima (videti pokazatelj PI-28).

Poštovanje računovodstvenih standarda, poput Međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI) i Međunarodnih standarda revizije (ISA) koje su objavili IFAC i IAASB,<sup>7</sup> trebalo bi da doprinese tome da se u izveštajima revizije DRI usredsredi na značajna pitanja, poput davanja mišljenja o finansijskim izveštajima, redovnosti i ispravnosti transakcija i funkcionisanju sistema interne kontrole i javnih nabavki. DRI bi trebalo da primenjuje i sistem za osiguranje kvaliteta kojim će se pratiti da li se u svojim revizijama drži usvojenih standarda revizije. Ove analize se najčešće sprovode interno u okviru DRI, nezavisno od jedinica koje vrše reviziju, ali u tom procesu ulogu mogu igrati i eksterna tela, primera radi kroz uzajamnu stručnu analizu (*peer review*) ili posredstvom stručnog regulatornog tela. Izveštaji nezavisnih tela za osiguranje kvaliteta trebalo bi da budu glavni izvor za ocenjivanje toga da li se, uopšteno uzevši, poštuju standardi revizije.

<sup>6</sup> Odnosno, koji potpadaju pod izvršenje ukupnog plana revizije zasnovanog na proceni mogućeg rizika koji usvoji eksterni revizor za određenu godinu, bez obzira na to da li se planom zahteva konkretno vršenje revizije tog subjekta odnosno fonda.

<sup>7</sup> Standardi ISSAI o finansijskoj reviziji zasnivaju se na odgovarajućim standardima ISA, kojima se pružaju smernice za reviziju finansijskih izveštaja, uključujući i relevantne zahteve za reviziju pravilnosti poslovanja kao što su razmatranje primene zakona i propisa u toku revizije finansijskih izveštaja.



**Dimenzijom 30.2.** ocenjuje se pravovremenost dostavljanja izveštaja revizije izvršenja budžeta zakonodavnom telu ili organima upravljanja subjekta revizije, što predstavlja ključni element za obezbeđivanje pravovremene odgovornosti izvršne vlasti zakonodavnoj vlasti i građanima. Pri ocenjivanju ove dimenzije, kašnjenja u podnošenju izveštaja revizije mere se od kraja posmatranog perioda u slučaju da ne dolazi do revizije finansijskog izveštaja, odnosno od dana kada eksterni revizor primi relevantni nerevidirani finansijski izveštaj, ako pak dolazi do revizije finansijskog izveštaja. Ako se izrađuju posebni izveštaji revizije za različite organe centralnog nivoa vlasti, kašnjenje u celini može se oceniti kao ponderisani prosek kašnjenja svakog pojedinačnog organa, pri čemu se ponder određuje na osnovu iznosa prihoda odnosno rashoda, šta god da je od ta dva veće.

Ako se finansijski izveštaji podneti eksternom revizoru ne prihvate, već vrate na dopunu ili korekciju, tačan dan podnošenja jeste dan kada eksterni revizor smatra da su finansijski izveštaji potpuni i dostupni za reviziju.

**Dimenzijom 30.3.** se ocenjuje mera u kojoj izvršna vlast ili subjekat revizije delotvorno i pravovremeno postupaju u skladu sa preporukama ili primedbama eksterne revizije. Među dokazima o delotvornom postupanju u skladu sa nalazima revizije su usvajanje formalnog pismenog odazivnog izveštaja na nalaze revizije u kome se navodi kako će se eventualna pitanja rešiti ili su već rešena, koji primera radi može biti u obliku pisma koje upućuje rukovodstvo subjekta revizije. Odazivni izveštaji mogu da sadrže i dokaze o sprovođenju preporuka, uključujući i rezime toga u kojoj meri je subjekat revizije odgovorio na pitanja utvrđena u toku revizije i sproveo preporuke ili opservacije revizora. Treba napomenuti da su naknadne radnje u pogledu preporuka zakonodavne vlasti obrađene posebno, i to pokazateljem PI-31.

**Dimenzijom 30.4.** se ocenjuje nezavisnost DRI od izvršne vlasti. Nezavisnost je od presudnog značaja za delotvoran i uverljiv sistem finansijske odgovornosti i trebalo bi da bude garantovana ustavom ili uporedivim pravnim okvirom. Nezavisnost se u praksi dokazuje kroz mehanizme za imenovanje (ali i razrešenje) predsednika DRI i članova njenog saveta, nemešanje u planiranje i sprovođenje revizija DRI i odobravanje budžeta i isplatu sredstava DRI. Mandat DRI bi trebalo da obuhvata svaku aktivnost na centralnom nivou države i omogućava DRI da sprovodi čitavu lepezu revizorskih aktivnosti, odnosno reviziju finansijskih izveštaja, reviziju pravilnosti i reviziju učinaka poslovanja. DRI bi trebalo da uživa neograničen pristup dokumentima, evidencijama i informacijama. Treba napomenuti da su revizije učinaka obuhvaćene pokazateljem PI-8, dok se PI-30 usredsređuje na reviziju godišnjih finansijskih izveštaja države.

## PI-31. Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije

### Opis

Ovaj pokazatelj se usredsređuje na nadzor zakonodavne vlasti nad revidiranim finansijskim izveštajima centralnog nivoa države, uključujući i izveštaje pojedinačnih institucija, u meri u kojoj su one (a) zakonom obavezne da podnose izveštaje revizije zakonodavnoj vlasti ili (b) je njihov matični organ ili osnivač dužan da odgovara na pitanja i preuzima radnje u njihovo ime. Ovaj pokazatelj sadrži četiri dimenzije, a ocene po dimenzijama se sabiraju primenom metoda **M2 (AV)**.

### Dimenzije i ocenjivanje

Ocena	Minimalni uslovi za ocenu
<b>31.1. Dinamika razmatranja izveštaja revizije</b>	
<b>A</b>	Zakonodavna vlast završava razmatranje izveštaja o reviziji godišnjih finansijskih izveštaja u roku od tri meseca od dana prijema tih izveštaja.
<b>B</b>	Zakonodavna vlast završava razmatranje izveštaja o reviziji godišnjih finansijskih izveštaja u roku od šest meseci od dana prijema tih izveštaja.
<b>C</b>	Zakonodavna vlast završava razmatranje izveštaja o reviziji godišnjih finansijskih izveštaja u roku od dvanaest meseci od dana prijema tih izveštaja.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>31.2. Javna slušanja o nalazima revizije</b>	
<b>A</b>	Sveobuhvatna javna slušanja o ključnim nalazima izveštaja o reviziji održavaju se redovno uz učešće ovlašćenih lica <b>svih</b> subjekata revizije za koja je dostavljeno kvalifikovano ili negativno mišljenje revizora ili uzdržavanje od mišljenja.
<b>B</b>	Sveobuhvatna javna slušanja o ključnim nalazima izveštaja o reviziji održavaju se uz učešće ovlašćenih lica <b>najvećeg broja</b> subjekata revizije za koja je dostavljeno kvalifikovano ili negativno mišljenje revizora ili odricanje od odgovornosti.
<b>C</b>	Sveobuhvatna javna slušanja o ključnim nalazima izveštaja o reviziji održavaju se povremeno u pogledu <b>pojedinih</b> subjekata revizije ili se održavaju samo uz učešće predstavnika Ministarstva finansija.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>31.3. Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji</b>	
<b>A</b>	Zakonodavna vlast donosi preporuke o radnjama koje izvršna vlast treba da sprovede i sistematski prati njihovu realizaciju.
<b>B</b>	Zakonodavna vlast donosi preporuke o radnjama koje izvršna vlast treba da sprovede i prati njihovu realizaciju.
<b>C</b>	Zakonodavna vlast donosi preporuke o radnjama koje izvršna vlast treba da sprovede.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.
<b>31.4. Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije</b>	
<b>A</b>	Sva slušanja su javna, osim u strogo ograničenim okolnostima, poput slušanja vezanih za nacionalnu bezbednost ili slične osetljive teme. Rasprava o izveštajima parlamentarnih odbora vodi se na plenarnoj sednici zakonodavnog tela, a izveštaj o njoj se objavljuje na zvaničnoj internet stranici ili na drugom mestu koje je lako dostupno građanima.
<b>B</b>	Slušanja su javna uz <b>pojedine</b> izuzetke pored pitanja koja se odnose na nacionalnu bezbednost i slične osetljive teme. Izveštaji parlamentarnih odbora podnose se plenarnoj sednici zakonodavnog tela i objavljuju na zvaničnoj internet stranici ili na drugom mestu koje je lako dostupno građanima.
<b>C</b>	Izveštaji parlamentarnih odbora objavljuju se na zvaničnoj internet stranici ili na drugom mestu koje je lako dostupno građanima.
<b>D</b>	Učinak je manji od potrebnog za ocenu „C“.

## Obuhvat

Centralni nivo države.

## Vremenski okvir

Poslednje tri završene fiskalne godine.

## Smernice za merenje

Zakonodavna vlast igra ključnu ulogu u vršenju nadzora nad izvršenjem budžeta koji je usvojila. To se često obezbeđuje kroz rad zakonodavnih odbora odnosno komisija koje analiziraju izveštaje eksterne revizije i ispituju odgovorna lica o nalazima tih izveštaja. Izveštaj o rezultatima analize izveštaja eksterne revizije koju je sproveo nadležni odbor trebalo bi da bude podnet na razmatranje zakonodavnom telu na plenarnoj sednici (a ona bi, u idealnim okolnostima, trebalo i da raspravlja o njemu), kako bi nadzor bio potpun. To je obično neophodno pre nego što izvršna vlast može formalno da odgovori, mada se korektivne radnje mogu preduzeti u bilo kom trenutku. Rad odbora će zavistiti od postojanja odgovarajućih finansijskih i tehničkih sredstava, kao i od mogućnosti da se dovoljno vremena posveti ažurnoj analizi izveštaja revizije.

**Dimenzijom 31.1.** se ocenjuje pravovremenost nadzora zakonodavne vlasti, koja predstavlja ključni činilac za delotvornost funkcije odgovornosti. Na ažurnost može uticati naglo povećanje broja podnetih izveštaja revizije, pri čemu eksterni revizori mogu imati teškoća da to savladaju. U tim slučajevima, odbori mogu odlučiti da prioritizuju izveštaje revizije koji se odnose na najskorije završene vremenske periode i subjekte revizije sa predistorijom problema u poštovanju propisa. Ocnom bi trebalo uzeti u obzir takve elemente dobre prakse, a ne usredsređivati se na kašnjenje u razmatranju izveštaja o ranijim periodima.

**Dimenzijom 31.2.** se ocenjuje u kojoj meri se održavaju javna slušanja o ključnim nalazima DRI. Javna slušanja o ključnim nalazima iz izveštaja eksterne revizije mogu se smatrati „sveobuhvatnim“ ako se odvijaju u prisustvu predstavnika DRI koji mogu da objasne svoja zapažanja i nalaze i predstavnika subjekta revizije koji su u stanju da pruže objašnjenja i izrade akcioni plan za otklanjanje nedostataka. „Pojedini“ izuzeci se definišu kao između 10 i 25 procenata (po vrednosti) državnih organa za koje su dostavljena kvalifikovana ili negativna mišljenja revizora ili odricanja od odgovornosti, u skladu sa standardnim rasponima korišćenim u čitavom Okviru PEFA navedenim u odeljku 2.1.4.

**Dimenzijom 31.3.** se ocenjuje u kojoj meri zakonodavna vlast donosi preporuke i prati njihovo sprovođenje. Nadležni odbor može da predloži radnje i sankcije koje izvršna vlast treba da primeni pored usvajanja preporuka eksternih revizora (gde se treba osvrnuti na pokazatelj PI-30) i od njega se očekuje da primenjuje sistem za praćenje kojim će se obezbediti da zakonodavna vlast pravilno razmatra navedene preporuke.

„Sistematski“ se ovde definiše kao postojanje sistema za praćenje preporuka i korišćenje tog sistema za beleženje preporuka i postupanja, odnosno nepostupanja, u pogledu preporuka, u okviru koga se izvršna i zakonodavna vlast tokom naknadnih javnih slušanja obaveštavaju o tome da li su preporuke sprovedene ili ne.

**Dimenzijom 31.4.** se meri transparentnost nadzorne funkcije u smislu pristupa javnosti. Održavanje sednica odbora uz prisustvo javnosti omogućava nadzor građana nad čitavim postupkom, a predstavlja i dobru priliku da zakonodavni odbor informiše građane o svom radu. Slušanja mogu biti „otvorena“ na razne načine, i to od omogućavanja građanima da u izuzetnim slučajevima neposredno budu prisutni u sali u kojoj odbor zaseda, pa do davanja prilike građanima da se obrate odboru u vezi sa određenim pitanjem. Nadzor građana se može postići i prenosom zasedanja u medijima, primera radi na radiju ili televiziji, što omogućava građanima da vide šta se u datom trenutku događa na zasedanju odbora. Dimenzija 31.4. se usredsređuje na postojanje nekog vida pristupa građanima: njime se ne meri konkretno da li se građani pozivaju da govore na zasedanjima.

Ako zakonodavna vlast ne zahteva eksternu reviziju godišnjih finansijskih izveštaja koje podnosi vlada (videti pokazatelj PI-29), zakonodavna vlast ne ispunjava svoju ulogu obezbeđivanja odgovornosti izvršne vlasti, što povlači dodelu ocene „D“ za svaku dimenziju ovog pokazatelja.

U ovom delu Okvira pružaju se smernice za izradu izveštaja PEFA. Njime se opisuju informacije koje treba uvrstiti u izveštaj i daje se obrazac za beleženje i predstavljanje ovih informacija.

Izveštaji PEFA se izrađuju za potrebe države i namenjeni su za pružanje podrške upravljanju javnim finansijama i povezanim reformskim inicijativama. U tom smislu, od presudnog je značaja da se države angažuju u postupku ocenjivanja i pruže informacije i komentare u toku čitavog procesa.



## DEO 3: IZVEŠTAJ PEFA

Od država se očekuje da će objavljivati izveštaje PEFA i učiniti ih dostupnim zainteresovanim licima unutar i izvan zemlje obuhvaćene izveštajem. Na internet stranici PEFA može se naći svaki izveštaj podnet Sekretarijatu PEFA od početka programa, a svi izveštaji koje su pojedinačne države objavile dostupni su građanima posredstvom internet stranice PEFA.

Izveštaj PEFA treba da posluži kao sveobuhvatna i jedinstvena ocena učinka jedne države u pogledu UJF, i to na osnovu analize ključnih elemenata sistema UJF u skladu sa nizom pokazatelja. Njegova svrha je takođe da oceni promene do kojih je došlo u pogledu UJF od prethodnih ocena. Glavni tekst izveštaja sadrži relevantne informacije. Prilozi se najčešće koriste samo za predstavljanje obimnih tabela sa podacima i detaljnih informacija o pitanjima poput interne finansijske kontrole, ali ne i za detaljnu analizu podataka i nalaza izveštaja.

Izveštaj PEFA predstavlja ocenu trenutnog učinka u pogledu UJF. On ne obuhvata preporuke za reforme ili akcione planove. Razlike u mišljenjima o nalazima izveštaja između predstavnika države i drugih aktera uključenih u postupak ocene mogu se rezimirati u prilogu ovog izveštaja.

Struktura izveštaja prikazana je u sadržaju datom na sledećoj strani.

Na početku izveštaja, pre rezimea, daju se sadržaj i spisak skraćenica. Takođe se pružaju informacije i o relevantnim detaljnima, poput trajanja fiskalne godine, valute koja se koristi za potrebe izveštaja i kursa te valute u odnosu na značajnije međunarodne valute poput USD ili EUR.

Obavezne tabele podataka predstavljaju se u poglavlju 2, kao i u poglavlju 3 za pojedine pokazatelje. Ove tabele bi trebalo popuniti u meri u kojoj su te informacije dostupne. Nju bi trebalo predstaviti u formatu koji ocenjivači smatraju odgovarajućim. Od ocenjivača se ne očekuje obiman rad na prikupljanju i obradi podataka za obavezne tabele. Trebalo bi se usredsrediti na korišćenje već dostupnih podataka da bi se predstavio rezime rada centralnog nivoa države i njenog rada kao osnova za komentare u narativnom delu izveštaja.

U ostatku ovog poglavlja predstavljaju se informacije koje treba navesti u svakom delu izveštaja PEFA.

# STRUKTURA IZVEŠTAJA PEFA

## REZIME

### UVOD

- 1.1. Obrazloženje i svrha izveštaja
- 1.2. Organizacija postupka ocene i osiguranje kvaliteta
- 1.3. Metodologija ocenjivanja

### OSNOVNE INFORMACIJE O DRŽAVI

- 2.1. Ekonomska situacija
- 2.2. Fiskalni i budžetski trendovi
- 2.3. Pravni i regulatorni okvir UJF
- 2.4. Institucionalni okvir UJF
- 2.5. Drugi značajni aspekti sistema UJF i okruženja u kome se on primenjuje

### OCENA UČINKA U POGLEDU UJF

- 3.1. Pouzdanost budžeta
- 3.2. Transparentnost javnih finansija
- 3.3. Upravljanje imovinom i obavezama
- 3.4. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika
- 3.5. Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta
- 3.6. Računovodstvo i izveštavanje
- 3.7. Eksterni nadzor i revizija

### ZAKLJUČCI O ANALIZI SISTEMA UJF

- 4.1. Jedinstvena ocena učinka u pogledu UJF
- 4.2. Delotvornost okvira za internu kontrolu
- 4.3. Prednosti i slabosti sistema UJF
- 4.4. Promene u pogledu učinka u periodu od prethodne ocene

### PROCES REFORME UJF NA NIVOU DRŽAVE

- 5.1. Pristup reformi UJF
- 5.2. Nedavno sprovedene i tekuće reforme
- 5.3. Institucionalna pitanja

### PRILOZI

- Prilog 1: Rezime pokazatelja učinka
- Prilog 2: Rezime napomena o okviru za internu kontrolu
- Prilog 3: Izvori informacija

## Rezime

Cilj rezimea je da pruži jedinstven i strateški pregled nalaza izveštaja. Rezime obuhvata uticaj sistema UJF na obezbeđenje fiskalne discipline u celini, strateško opredeljivanje sredstava i efikasno pružanje usluga. Njime se sumiraju glavne promene učinka u periodu nakon prethodne ocene.

Očekivana dužina ovog poglavlja je tri strane narativnog teksta, plus tabela sa ocenama po pokazateljima.

Rezime sadrži samo informacije, podatke i analize predstavljene u poglavljima od 1 do 5 izveštaja. On sadrži sledeće:

- Kratko obrazloženje svrhe i organizacije postupka ocene
- Obrazloženje obuhvata i perioda ocene, odnosno šta je ocenjivano i u kom trenutku
- Obrazloženje uticaja učinka sistema UJF na tri glavna fiskalna i budžetska ishoda. Ovde se u obzir uzima konkretna ekonomska, politička i administrativna struktura zemlje i navode se glavne prednosti i slabosti utvrđene izveštajem od kojih se očekuje da će uticati na učinak u pogledu UJF
- Rezime glavnih promena učinka do kojih je došlo u periodu od prethodne ocene PEFA. I ovaj odeljak je organizovan u skladu sa tri glavna fiskalna i budžetska ishoda
- Kratak pregled tekuće i planirane strategije odnosno programa reformi sistema UJF na nivou države, uključujući i njihovu povezanost sa nedavnim izmenama učinka i glavnim slabostima utvrđenim izveštajem

Rezime prati tabela, ne duža od jedne strane, kojom se pruža pregled ocena za sve pokazatelje PEFA.

# 1. Uvod

*U uvodu se objašnjavaju kontekst i svrha ocene PEFA, proces izrade izveštaja PEFA i metodologija korišćena za sprovođenje postupka ocene.*

Očekuje se da će ovaj odeljak imati tri strane narativnog teksta, plus tabelu sa ocenama po pokazateljima.

## 1.1. Obrazloženje i svrha

U ovom delu se opisuje cilj ocene PEFA i pružaju značajne osnovne informacije, između ostalog zašto je ocena sprovedena u ovom trenutku, koji je njen odnos sa ranijim ocenama PEFA i u kojoj meri je relevantna za tekuće reformske aktivnosti.

## 1.2. Organizacija postupka ocene i osiguranje kvaliteta

U ovom delu se opisuje proces izrade izveštaja, uključujući: (i) koja je organizacija inicirala i naručila ocenu; (ii) do koje mere su državni službenici uključeni u izradu ocene; i (iii) koje su bile uloge i doprinosi drugih aktera u postupku ocene.

### **OKVIR 1.1:** Mehanizam organizacije postupka ocene i osiguranja kvaliteta

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

- Nadzorni tim – predsedavajući i članovi: [imena i organizacije]
- Koordinator postupka sprovođenja ocene: [ime i organizacija]
- Rukovodilac i članovi tima za sprovođenje ocene: [imena i organizacije]

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

- Datum analize nacrtu konceptualne beleške i/ili projektnog zadatka
- Pozvani recenzenti: [imena i organizacije za svakoga ili u vidu grupe, npr. Tim za nadzor]
- Recenzenti koji su dali komentare: [imena i organizacije za svakoga, naročito Sekretarijat PEFA, i datum(i) recenzija, ili u vidu grupe, npr. Tim za nadzor]
- Datum(i) izrade konačne verzije konceptualne beleške i/ili projektnog zadatka:

#### **Analiza izveštaja o oceni**

- Datum(i) analize nacrtu izveštaja:
- Pozvani recenzenti: [imena i organizacije za svakoga, naročito Sekretarijat PEFA, i datum(i) recenzija, ili u vidu grupe, npr. Tim za nadzor] Recenzenti koji su dali komentare: [imena i organizacije za svakoga]

## 1.3. Metodologija ocenjivanja

U ovom odeljku se opisuje metodologija odabrana za postupak ocenjivanja. Obraduju se četiri glavne teme:

- 1. Obuhvat ocene:** Ovo se odnosi na nivo vlasti koji je ocenjen, najčešće centralni nivo države ili jedna jedinica teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave. Kako bi se razumeo obuhvat ocene, u izveštaju se navodi koje institucionalne jedinice i poslovi su obuhvaćeni, a koji nisu. „Granice“ nivoa države koji se ocenjuje odnose se kako na granice sa drugim nivoima države i granice sa drugim delovima sektora opšte države, poput institucionalnih jedinica izvan centralne države poput javnih preduzeća. Bilo kakva odstupanja od obuhvata centralnog nivoa države ili lokalne samouprave odnosno teritorijalne autonomije navedena za svaki pokazatelj moraju biti obrazložena i opravdana. Mora se navesti naročito obuhvat fondova socijalnog osiguranja, državnih investicionih fondova i strukturiranih instrumenata za finansiranje poput javno-privatnih partnerstava. Definicija obuhvata ocene mora da odgovara opisu institucionalnih jedinica i fiskalnih poslova iz odeljaka 2.3. i 2.4. izveštaja.
- 2. Trenutak sprovođenja ocene:** Treba jasno definisati vremenski okvir za sprovođenje ocene, sa krajnjim datumom do koga su prikupljani podaci. Krajnji datum je poslednji dan na koji su razmatrani podaci obuhvaćeni ocenom. To je od presudnog značaja za utvrđivanje „poslednje završene fiskalne godine“ koja se navodi u brojnim dimenzijama, a istovremeno je i ključni dan za razmatranje uslova koji preovladavaju „u trenutku ocenjivanja“ iz drugih dimenzija.
- 3. Izvori informacija:** Tim za sprovođenje postupka ocene moraće da prikupi informacije od službenika organa zaduženih za finansije na centralnom nivou, kao i od većeg broja različitih korisnika budžetskih sredstava i drugih institucionalnih jedinica. Kako bi se obezbedio reprezentativni uzorak institucija, uzevši u obzir ograničenja u pogledu resursa sa kojima se suočava tim za sprovođenje postupka ocene, organi od kojih se prikupljaju informacije moraju da se biraju sa svaki pokazatelj posebno. Osnova za odabir organa čije se informacije prikupljaju često se navodi u smernicama za pojedinačne pokazatelje. Organe odabrane za prikupljanje informacija trebalo bi opisati u izveštaju, u narativnom delu za svaki pokazatelj, zajedno sa metodom korišćenom za odabir uzorka tamo gde je to relevantno.

Drugi izvori informacija korišćeni za ocenjivanje opisani su u ovom odeljku izveštaja. Ovde je reč o pribavljenim dokumentima, razgovorima sa predstavnicima drugih nivoa vlasti, javnih preduzeća, privatnog sektora, nevladinih organizacija i eksternih finansijskih institucija i razvojnih partnera. Ceo spisak navodi se u Prilogu 3 uz izveštaj.

- 4. Druga metodološka pitanja bitna za izradu izveštaja,** poput mogućih odstupanja od korišćenja celog skupa pokazatelja, kao i to da li je postupak ocenjivanja vođen kao pojedinačna aktivnost ili je kombinovan sa drugom vrstom analize. Postupanje sa pokazateljima koji nisu primenljivi ili se ne koriste opisano je u delu 1, odeljak 2.1. ovog Okvira PEFA.



## 2. Osnovne informacije o državi

Cilj ovog poglavlja jeste pružanje informacija o državi koja je predmet ocenjivanja kako bi se omogućilo adekvatno razumevanje šireg konteksta UJF i osnovnih karakteristika njenog sistema UJF.

Okrivna dužina ovog poglavlja je od šest do deset strana.

Struktura ovog poglavlja je sledeća:

### 2.1. Ekonomska situacija

- **Kontekst države**, uključujući broj stanovnika, prihode, procenat stanovništva koji živi ispod linije siromaštva, stopu rasta, strukturu privrede i glavne izazove za rast i razvoj. Ovde bi trebalo navesti informacije o mogućoj značajnoj zavisnosti privrede i prihoda države od određenih izvora, uključujući vađenje prirodnih resursa ili finansijsku podršku eksternih finansijskih institucija i razvojnih partnera.
- **Glavni ekonomski izazovi sa kojima se suočava vlada i reforme koje se sprovode na nivou vlade**, uz poseban osvrt na pitanja koja predstavljaju glavne fiskalne rizike i mogu da utiču na ostvarenje ciljeva fiskalne i reforme UJF.
- **Ključni ekonomski pokazatelji** za prethodne tri godine mogu biti predstavljeni u tabeli poput tabele 2.1. u daljem tekstu.

**TABELA 2.1:** Odabrani ekonomski pokazatelji

	FG T-2	FG T-1	FG T
BDP			
BDP po glavi stanovnika (u jedinicama valute)			
Realni rast BDP-a (u %)			
Inflacija (prosečni godišnji % promene indeksa potrošačkih cena)			
Ukupan javni dug (kao % BDP-a)			
Spoljni odnosi razmene (godišnji % promene)			
Saldo platnog bilansa (kao % BDP-a)			
Ukupni spoljni dug (kao % BDP-a)			
Bruto zvanične devizne rezerve (u mesecima vrednosti uvoza)			

Ključni pokazatelji su prikazani samo u svrhe ilustracije – za stanje u posmatranoj državi mogu biti relevantni i drugi pokazatelji.

## 2.2. Fiskalni i budžetski trendovi

Informacije za ovaj odeljak preuzimaju se iz postojećih analiza fiskalne politike i politike rashoda ili drugih relevantnih studija.

- **Fiskalni učinak:** Izveštaj sadrži kratku napomenu o glavnim trendovima u pogledu ukupne fiskalne discipline za protekle tri godine, na osnovu informacija datih u tabeli 2.2. Ovde se takođe navode druge relevantne informacije, primera radi o stanju duga, iz tabele 2.1. Informacije o ukupnim fiskalnim ciljevima i ciljanim vrednostima, kao i o eventualnim fiskalnim pravilima utvrđenim zakonom, mogu biti navedene u ovom odeljku ili se ocenjivači ovde mogu pozvati za pokazatelj PI-15 iz glave 3 izveštaja PEFA.

**TABELA 2.2:** Zbirni fiskalni podaci

Podaci na nivou centralne države (kao % BDP-a)			
	FG T-2	FG T-1	FG T
Ukupni prihodi			
– Sopstveni prihodi			
– Donacije			
Ukupni rashodi			
– Rashodi osim rashoda za kamate			
– Rashodi za kamate			
Ukupni deficit (uključujući donacije)			
Primarni deficit			
Neto finansiranje			
– Eksterno			
– Domaće			

U ovoj tabeli bi trebalo prikazati ukupne iznose za sektor centralne vlasti. Ako se navode samo podaci iz budžeta, to bi trebalo posebno naznačiti.

- **Raspodela sredstava:** Izveštaj sadrži informacije o trendovima u pogledu sektorske i ekonomske raspodele sredstava. Takođe se navodi izjava o prioritetima iz nacionalne strategije i o meri u kojoj raspodela budžeta odražava te prioritete.

**TABELA 2.3:** Raspodela budžetskih sredstava po funkcijama

Raspodela budžetskih sredstava po sektorima (kao % ukupnih rashoda)			
	FG T-2	FG T-1	FG T
Zdravstvo			
Obrazovanje			
Poljoprivreda			
Itd.			

Podaci za tabele 2.2. i 2.3. predstavljaju se u skladu sa klasifikacijom koju koristi država.

**TABELA 2.4:** Raspodela budžetskih sredstava po ekonomskoj klasifikaciji

Raspodela budžetskih sredstava po ekonomskoj klasifikaciji (kao % ukupnih rashoda)			
	FG T-2	FG T-1	FG T
Tekući rashodi			
– Zarade i plate			
– Roba i usluge			
– Otplata kamate			
– Transferi			
– Drugo			
Kapitalni rashodi			

## 2.3. Pravni i regulatorni mehanizmi UJF

U izveštaju se navode i sumiraju zakoni i propisi kojima se uređuju struktura i funkcionisanje sistema UJF. Polazna tačka je najčešće ustav države. Ovde se navode razlike između grana vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske), pravni osnov za različite nivoje vlasti (centralni nivo, nivo saveznih država, nivo opština itd) i druge organizacione strukture kao što su vanbudžetski subjekti i javna preduzeća. Opisuje se stepen integracije ili fragmentacije zakona kojima se uređuju različiti aspekti sistema UJF, poput upravljanja budžetom, mobilizacije prihoda, upravljanja ulaganjima i dugom, javnih nabavki, računovodstva, eksternog nadzora itd. Takođe se skreće pažnja i na značajne odredbe specifične za datu državu. Daje se i kratak opis nedavnih izmena pravnog okvira ako je to relevantno.

Trebalo bi imati odeljak u kome se opisuju pravni i regulatorni mehanizmi za sistem unutrašnje kontrole. Interna kontrola se u skladu sa međunarodnim standardima<sup>8</sup> definiše kao jedinstven proces namenjen za otklanjanje rizika i pružanje razumnog uveravanja da se, u toku ispunjavanja ciljeva jednog subjekta, ostvaruju sledeći opšti ciljevi: (i) poslovanje na uredan, etički, ekonomičan, efikasan i delotvoran način; (ii) ispunjavanje obaveza u pogledu odgovornosti; (iii) poštovanje važećih zakona i propisa; i (iv) čuvanje sredstava od gubitka, nenamenske upotrebe i oštećenja. Kako bi se ostvarili ovi opšti ciljevi, sistem unutrašnje kontrole trebalo bi da čini pet međusobno povezanih komponenti: kontrolno okruženje, procena rizika, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije i praćenje. Ovaj jedinstven pristup zamišljen je tako da organizacije iz javnog sektora mogu da uspostave delotvorne kontrole naročito prilagođene svojim ciljevima i rizicima sa kojima se suočavaju. On takođe predstavlja i osnovu za opisivanje i vrednovanje interne kontrole. Opis politika i pravnih i regulatornih struktura za internu kontrolu u ovom odeljku trebalo bi predstaviti u odnosu na svaku od tih pet komponenti.

Ovaj opis bi trebalo u glavi 2.4. dopuniti informacijama o institucionalnoj strukturi koja pruža podršku sprovođenju sistema interne kontrole. Širi prikaz delotvornosti okvira za internu kontrolu dat je u glavi 4.2. Ta glava se zasniva kako na ovom odeljku tako i na aktivnostima kontrole obuhvaćenim ocenama za svaki pokazatelj učinka. Stoga bi u odeljcima 2.3. i 2.4. opisati strukturu okvira za internu kontrolu, a u glavi 4.2. oceniti da li on funkcioniše tako da se ostvare željeni ciljevi.

<sup>8</sup> Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector (INTOSAI GOV 9100)

## 2.4. Institucionalni okvir UJF

U ovom delu izveštaja opisuje se struktura javnog sektora u celini i centralnog nivoa vlasti u pogledu broja institucija koje ga čine i finansijskog značaja svakog segmenta, na način prikazan u tabelama 2.5, 2.6. i 2.7. Ove informacije se mogu prikupiti iz različitih izvora, poput finansijskih statističkih podataka države, konsolidovanih računa države i statističkih podataka ili računa za pojedinačne institucije. Podaci bi, po mogućstvu, trebalo da se odnose na poslednju završenu fiskalnu godinu. Izvori informacija se objašnjavaju, kao i to da li ukupni iznosi podrazumevaju dvostruko brojanje ili odstupanje od podataka korišćenih za ocenjivanje pokazatelja izvršenja budžeta iz stuba I.

Ove informacije služe kao osnova za razumevanje obuhvata i granica ocenjivanja iz glave 1.3. izveštaja i relativnog značaja različitih segmenata javnog sektora za potrebe analize iz odeljka 4.

**TABELA 2.5: Struktura javnog sektora (broj subjekata i finansijski promet)**

Godina:	Podsektor državnih organa		Javni sektor	Podsektor javnih preduzeća	
	Korisnici budžetskih sredstava	Vanbudžetski subjekti	Fondovi socijalnog osiguranja <sup>1/</sup>	Nefinansijska javna preduzeća	Finansijska javna preduzeća
Centralna vlast	2/				
Prvi nivo ispod centralne vlasti (savezne države)					
Niži nivoi vlasti					

<sup>1/</sup> U zavisnosti od okvira za upravljanje i finansiranje, fond socijalnog odnosno zdravstvenog osiguranja je organ iz javnog sektora koji može biti deo određenog nivoa vlasti ili može biti kategorizovan kao posebni podsektor države (DFS 2014, stav 2.78).

<sup>2/</sup> „Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države“ su svi organi centralne vlasti koji su obuhvaćeni budžetom centralnog nivoa države.

**TABELA 2.6: Finansijska struktura centralnog nivoa države – procena budžeta (u valuti)**

Godina: .....	Centralni nivo države			
	Korisnici budžetskih sredstava	Vanbudžetski subjekti	Fondovi socijalnog osiguranja	Ukupno u zbiru <sup>1/</sup>
Prihodi				
Rashodi				
Transferi ka drugim subjektima opšte države (-) i od njih (+)				
Obaveze				
Finansijska imovina				
Nefinansijska imovina				

<sup>1/</sup> Kada te informacije postoje, ovo bi trebalo da bude konsolidovani zbir, ali se može koristiti i drugi metod agregacije (uz obrazloženje).

**TABELA 2.7: Finansijska struktura centralnog nivoa države – stvarni rashodi (u valuti)**

Godina: .....	Centralni nivo države			
	Korisnici budžetskih sredstava	Vanbudžetski subjekti	Fondovi socijalnog osiguranja	Ukupno u zbiru <sup>1/</sup>
Prihodi				
Rashodi				
Transferi ka drugim subjektima opšte države (-) i od njih (+)				
Obaveze				
Finansijska imovina				
Nefinansijska imovina				

<sup>1/</sup> Kada te informacije postoje, ovo bi trebalo da bude konsolidovani zbir, ali se može koristiti i drugi metod agregacije (uz obrazloženje).

U ovom odeljku se opisuju odgovornosti glavnih subjekata uključenih u proces UJF, uključujući i one u pojedinačnim granama vlasti (izvršnoj, zakonodavnoj i sudskoj), one koje čine različite nivoe vlasti (centralni, regionalni i lokalni), kao i vanbudžetske subjekte (u slučajevima u kojima je to relevantno za unakrsno poređenje podataka o relativnom značajnu različitih segmenata javnog sektora iz odeljka 2.3). Opisuju se i dodatne informacije o odgovornostima različitih subjekata u procesu UJF u širem smislu (poput Ministarstva finansija, ministarstva zaduženog za ekonomsko planiranje, Poreske uprave, Narodne banke, Državne revizorske institucije itd.), kao i odnosi između Ministarstva finansija i resornih ministarstava. Treba opisati i organizacionu strukturu i odgovornosti Ministarstva finansija, uz organizacioni dijagram, ako postoji, koji se uključuje kao prilog. Napominju se i nedavno izvršene i moguće izmene odgovornosti.

U ovom odeljku se naročito naglašava institucionalna struktura uspostavljena kao deo okvira za internu kontrolu, uključujući i uloge i odgovornosti ovih institucija.

## 2.5. Drugi značajni aspekti sistema UJF i okruženja u kome se on primenjuje

U ovom odeljku se opisuju ključni aspekti sistema UJF. Ovde se opisuje stepen centralizacije sistema UJF, iznos namenskih transfera ili brojnost vanbudžetskih subjekata, vrsta kontrole koju vrše organi za eksterni nadzor, kao i nedavne izmene u tim aspektima. U ovom odeljku opisuju se i pravne odredbe i institucionalne strukture za učešće javnosti u upravljanju budžetom koje su komplementarne sa ulogom zakonodavne vlasti kao predstavnika interesa građana.

Informacije koje se ovde pružaju treba da budu deskriptivne, a ne da predstavljaju izveštaj o poštovanju postojećih pravila ili o ulogama koje igraju zakonodavna vlast i eksterna revizija. Ova pitanja se obrađuju u detaljnoj oceni sistema UJF iz glave 3 i unakrsnoj funkcionalnoj analizi iz glave 4.

## 3. Ocena učinka UJF

*Cilj ove glave jeste ocena ključnih elemenata sistema UJF utvrđenih putem pokazatelja, kao i izveštavanje o napretku ostvarenom u njihovom unapređenju.*

Indikativna dužina ove glave je između 30 i 40 strana.

Struktura ove glave je:

- 3.1. Pouzdanost budžeta
- 3.2. Transparentnost javnih finansija
- 3.3. Upravljanje imovinom i obavezama
- 3.4. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika
- 3.5. Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta
- 3.6. Računovodstvo i izveštavanje
- 3.7. Eksterni nadzor i revizija

U svakom odeljku se opisuju relevantni pokazatelji. Primera radi, odeljak 3.2. o transparentnosti javnih finansija usredsređuje se na pokazatelje od PI-4 do PI-9. Izveštaj sledi redosled pokazatelja po brojevima.

O svakom pokazatelju se izveštava pojedinačno, što obuhvata ocenu trenutnog stanja, promenu učinka protokom vremena i opis reformskih mera koje se uvode u cilju otklanjanja utvrđenih nedostataka. Diskusija bi ovde trebalo da obuhvata pet elemenata:

1. Opšti opis osobina pokazatelja obuhvaćenih analizom
2. Nivo učinka i dokazi za ocenjivanje svake dimenzije
3. Izmene u pogledu učinka od prethodne ocene, tamo gde ti podaci postoje
4. Nedavno završene ili tekuće reformske aktivnosti
5. Rezime ocena i tabela učinka

### *1. Opšti opis osobina pokazatelja obuhvaćenih analizom*

Ovde se može opisati institucionalna i organizaciona struktura i propisi relevantni za aspekt koji se ocenjuje pokazateljem.

### *2. Nivo učinka i dokazi za ocenjivanje svake dimenzije*

- U tekstu se predstavlja jasno razumevanje sadašnjeg učinka svake dimenzije UJF utvrđene pokazateljima i razloga za dodeljivanje ocene. Svaka dimenzija pokazatelja opisuje se u tekstu i urađena je na način koji omogućava razumevanje konkretne ocene („A“, „B“, „C“ ili „D“) dodeljene toj dimenziji.
- U izveštaju se navode činjenični dokazi, uključujući kvantitativne podatke, koji su korišćeni za potkrepljivanje ocene. Informacije su gde god je to moguće konkretne, primera radi navode se iznosi, datumi i vremenski rasponi.
- Navode se i moguća pitanja vezana za ažurnost ili pouzdanost podataka i dokaza.
- Ako za čitav pokazatelj ili jednu od njegovih dimenzija nisu dobijene dovoljne informacije, to se izričito navodi u tekstu.

### 3. Izmene u pogledu učinka od prethodne ocene, tamo gde ti podaci postoje

Izmene u pogledu učinka se navode za svaki pokazatelj kao dopuna ocena svakog pokazatelja u slučajevima u kojima je ranije već sprovedeno ocenjivanje PEFA. Cilj ovog dela je da se utvrde dinamički aspekti procesa reforme i izgradnje kapaciteta unutar države, ali da se pritom zadrži dovoljan stepen rigoroznosti kod ocenjivanja promena koje su u toku.<sup>9</sup>

Izveštavanje o izmenama u pogledu učinka sa protokom vremena podrazumeva:

- Predstavljanje dokaza za svaku dimenziju i ocene za pokazatelje u poređenju sa prethodnom ocenom.
- Skretanje pažnje na probleme uporedivosti dve ocene, poput razlika u obuhvatu, promena definicija predmeta procene, različitih tumačenja podataka itd, kako bi se u potpunosti navelo koliko su pouzdani dokazi o promenama.
- Obrazloženje promena u pogledu učinka koje možda nisu utvrđene kroz promenu ocene, ali za koje ipak postoje dokazi. To može da obuhvata promenu učinka za jednu ili više dimenzija ili zahteva za ocenjivanje, kao i činjenicu da ukupna ocena pokazatelja možda nije izmenjena uprkos promenama jedne ili više dimenzija.

### 4. Nedavno završene ili tekuće reformske aktivnosti

Aktivnosti od značaja za konkretni pokazatelj obuhvataju reforme koje su:

- možda već ostvarile uticaj na učinak;
- već sprovedene, ali dokazi za njihov uticaj još uvek nisu dostupni, ili se tek sprovode;
- predviđene da počnu tokom ocenjivanja.

Cilj ovog izveštaja nije da se ocene relevantnost ili uspeh reformi, i on je ograničen na navođenje mogućih veza između učinka i reformi.

Navođenje reformskih planova ili opisivanje postojećih uslova koje zahtevaju međunarodne finansijske institucije ili donatori (npr. reformske mere koje još uvek nisu sprovedene) ne smatra se dovoljnim dokazom za status ili napredak reformi.

### 5. Rezime ocena i tabela učinka

U sledećoj tabeli se navodi predloženi format sumarne tabele.

Pokazatelj/dimenzija (broj i naziv)	Ocena	Kratko obrazloženje ocene
PI-XX: (naziv)	(Ukupna ocena)	
Dimenzija X.1.... itd [za pokazatelje sa više dimenzija, svaka dimenzija se objašnjava posebno, a daje se i zbirna ocena za čitav pokazatelj]		

<sup>9</sup> Stepenn učinka sistema UJF utvrđen na osnovu pokazatelja odražava kombinaciju istorijskih, političkih, institucionalnih i ekonomskih činilaca i nije nužno reprezentativan kada je reč o **tekućim nastojanjima države da unapredi učinak UJF**. Poboľšanje ocena po ovim pokazateljima može da zahteva više godina, zbog značaja razlika između ocena pokazatelja i dimenzija PEFA. Stoga se u izveštaju PEFA predlaže navođenje komentara o napretku ostvarenom u unapređenju učinka u pogledu sistema za UJF utvrđenom kroz ocenu pokazatelja.

## 4. Zaključci o organizaciji sistema UJF

*Cilj ove glave je predstavljanje jedinstvene analize na osnovu informacija pruženih u prethodnim glavama, 2 i 3, kao i navođenje ukupnih nalaza o učinku sistema UJF. Ovom analizom se naročito nastoji da se utvrdi kako učinak sistema UJF može da utiče na sposobnost države da ostvari željene fiskalne i budžetske ciljeve, kao i da se prepoznaju osnovne slabosti sistema UJF u tom smislu.*

Indikativna dužina ove glave je od šest do deset strana.

### 4.1. Jedinstvena ocena učinka UJF

Ovde se objašnjava ocena po pokazateljima u smislu njenog uticaja na sedam stubova učinka UJF:

- I. Pouzdanost budžeta.** Da bi državni budžet bio koristan za sprovođenje javnih politika, on mora biti realan i izvršavati se kako je zamišljeno.
- II. Transparentnost javnih finansija.** Transparentnost informacija o javnim finansijama neophodna je da se osigura da se aktivnosti države odvijaju unutar okvira fiskalne politike države i podležu adekvatnim sistemima za pravilno upravljanje budžetom i izveštavanje o njemu. Transparentnost je značajna osobina koja omogućava eksterni nadzor nad realizacijom državnih politika i programa i njihovo sprovođenje.
- III. Upravljanje imovinom i obavezama.** Delotvornim upravljanjem imovinom i obavezama osigurava se da se rizici utvrđuju i da se njima upravlja, da javna ulaganja obezbeđuju vrednost za novac, da finansijska ulaganja obezbeđuju adekvatan povraćaj na uložena sredstva, da se održavanje imovine pravilno planira i da otuđenje imovine sledi jasna pravila. Njime se takođe obezbeđuje minimiziranje troškova servisiranja dugova i pravilno praćenje fiskalnih rizika da bi se pravovremeno mogle sprovesti mere za njihovo umanjeње.
- IV. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika.** Fiskalna strategija i budžet koji se izrađuju na osnovu javnih politika omogućavaju vladi da mobilize i koristi resurse u skladu sa svojom fiskalnom politikom i strategijom.
- V. Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta.** Predvidljivo i kontrolisano izvršenje budžeta neophodno je da bi se obezbedila naplata javnih prihoda i opredeljivanje resursa na način koji je vlada planirala, a skupština odobrila. Delotvorno upravljanje sprovođenjem politika i programa zahteva predvidljivost dostupnosti resursa kada god da su oni potrebni, a kontrolom se obezbeđuje poštovanje politika, propisa i zakona tokom procesa izvršenja budžeta.
- VI. Računovodstvo i izveštavanje.** Pravovremene, relevantne i pouzdane finansijske informacije potrebne su radi pružanja podrške procesima upravljanja fiskalnom politikom i budžetom i donošenja odluka.
- VII. Eksterni nadzor i revizija.** Delotvorna eksterna revizija i nadzor zakonodavne vlasti predstavljaju činioce koji omogućavaju pozivanje izvršne vlasti na odgovornost za njene rashodne politike i njihovo sprovođenje.

Kod sintetizovanja učinka sistema UJF, cilj analize je utvrđivanje uticaja prednosti i slabosti UJF utvrđenih u glavi 3. Ovom analizom se utvrđuje međusobna zavisnost između pokazatelja u okviru svakog stuba. Takođe se ispituju veze između pokazatelja iz različitih stubova kako bi se objasnilo kako učinak određenih funkcija zavisi od učinka drugih.

### 4.2. Delotvornost okvira za internu kontrolu

Delotvoran sistem za internu kontrolu igra presudnu ulogu u svakom stubu kada je reč o rešavanju rizika i pružanju razumnog uveravanja da poslovanje ispunjava četiri cilja kontrole: (i) poslovanje na uredan, etički, ekonomičan, efikasan i delotvoran način; (ii) ispunjavanje obaveza u pogledu odgovornosti; (iii) poštovanje važećih zakona i propisa; i (iv) čuvanje sredstava od gubitka, nenamenske upotrebe i oštećenja.

Analiza sistema za internu kontrolu trebalo bi da oceni meru u kojoj ovaj sistem doprinosi ostvarenju ta četiri cilja kontrole, na osnovu dostupnih informacija. U ovoj glavi bi trebalo navesti jedinstven i koherentan pregled efektivnosti rada sistema



za internu kontrolu. To se čini uz pozivanje na relevantne nalaze vezane za organizaciju i aktivnosti interne kontrole i strukturiranje informacija u skladu sa pet komponenti interne kontrole utvrđenih međunarodnim standardima:

1. Kontrolno okruženje
2. Procena rizika
3. Kontrolne aktivnosti
4. Informacije i komunikacije
5. Praćenje.

Pristup okvira interne kontrole osmišljavanju i realizaciji sistema interne kontrole predstavlja koristan alat za izradu jedinstvene ocene i skretanje pažnje na oblasti koje nisu adekvatno obrađene ili u kojima možda postoje značajnije nepravilnosti ili greške. Time se takođe pomaže da se utvrdi da li sistem kontrole prevazilazi tradicionalni pristup koji se usredsređuje na pojedinačne aktivnosti kontrole.

Ocena bi trebalo da se oslanja na relevantnu dokumentaciju prikupljenu za prethodne glave izveštaja i zaključke na kojima se zasnivaju ocene za skup pokazatelja. Ona bi trebalo da se zasniva na opisu strukture interne kontrole (kroz pravne, regulatorne i institucionalne mehanizme iz glave 2 izveštaja PEFA) kao i na pojedinačnim ocenama konkretnih aktivnosti kontrole obuhvaćenih većim brojem pokazatelja učinka (između ostalog, PI-6, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27 i 28 iz glave 3).

U ovoj glavi bi se takođe trebalo pozvati na nedavne evaluacije efektivnosti internih kontrola koje su sprovele interna revizija, eksterna revizija ili druga eksterna tela, ako takve evaluacije postoje. Izveštaji o funkcionisanju interne kontrole koje izrađuje država takođe mogu biti od koristi. Ocene sistema za upravljanje na međunarodnom nivou, sa poređenjem više država, koje izrađuju međunarodne organizacije takođe mogu biti od koristi ako se u njima navode informacije o utvrđivanju i vrednovanju učinka okvira države za internu kontrolu.

Detaljni nalazi koji se odnose na glavne elemente pet komponenti interne kontrole sumiraju se u tabeli (videti Prilog 2) u kojoj se navode i moguće „rupe“ u obuhvatu komponenti kontrolnog okruženja kroz sistem internih kontrola koji je ocenjivan.

Mehanizmi za eksterni nadzor doprinose praćenju delotvornosti sistema interne kontrole i vršenju pritiska na izvršnu vlast da ga unapredi. Takvi mehanizmi između ostalog podrazumevaju sprovođenje analize sistema, kontrolu izveštaja revizije od strane zakonodavne vlasti, sisteme kojima se prati sprovođenje mera za otklanjanje nedostataka od strane izvršne vlasti i davanje građanima mogućnosti da pristupe relevantnim izveštajima i bazama podataka. Takve aktivnosti, stoga, služe kao mehanizmi podrške i čine deo analize efektivnosti sistema kontrole. Stoga će se u ovoj analizi razmatrati interakcija između eksternog nadzora i sistema interne kontrole.

Analiza predstavljena u ovom odeljku za cilj ima i da se stekne utisak o tome kako interne kontrole doprinose rešavanju rizika vezanih za ostvarenje tri glavna fiskalna i budžetska ishoda. Za sprovođenje ove analize, ocenjivači bi trebalo da razmotre kako elementi interne kontrole vezani za svaku dimenziju pokazatelja doprinose ostvarenju svakog od tri glavna fiskalna/ budžetska ishoda.

Efektivnost interne kontrole takođe omogućava da se ostvari uvid u pouzdanost podataka dobijenih posredstvom državnih sistema i tako doprinosi objašnjavanju stepena pouzdanosti zaključaka koji se mogu izvesti na osnovu ocena pokazatelja koji se zasnivaju na tim podacima.

### *4.3. Snage i slabosti sistema UJF*

U ovom odeljku se analizira stepen u kojem se učinkom ocenjenog sistema UJF podržava ostvarivanje tri glava fiskalna i budžetska ishoda, odnosno:

- fiskalne discipline u celini,
- strateške raspodela resursa, i
- efikasnog korišćenja resursa za pružanje usluga.

Izveštaj se ovde oslanja na prednosti i slabosti utvrđene u svakoj funkcionalnoj oblasti UJF (odeljak 4.1. izveštaja PEFA) i na stepen efektivnosti utvrđen za različite komponente interne kontrole (odeljak 4.2. izveštaja PEFA). Takođe se ovde navodi i povezanost između učinka ovih podsistema i sposobnosti da se ostvare tri glavna ishoda. U ovom odeljku se objašnjava zašto bi slabosti utvrđene u pogledu učinka određenih podsistema u pogledu UJF mogle predstavljati bojazan za državu, tako što u analizu uvodi konkretne osobine države i ciljeve javnih politika relevantne za tri glavna ishoda.

Analiza je organizovana u skladu sa tri glavna fiskalna i budžetska ishoda. Međutim, u postupku ocene se ne utvrđuje mera u kojoj su ostvareni željeni ciljevi, primera radi da li prihodne i rashodne mere propisane budžetom imaju željeni efekat na podsticanje privrednog razvoja, smanjenje siromaštva ili ostvarivanje drugih ciljeva politika. Umesto toga, ovde se ocenjuje mera u kojoj sistem UJF predstavlja podsticajni faktor za ostvarivanje planiranih fiskalnih i budžetskih ishoda.

U ovoj analizi se povezuju učinak sistema UJF meren kroz pokazatelje učinka, informacije o relevantnim ekonomskim karakteristikama države, ciljeve vladine fiskalne politike, strukturu javnog sektora i osobine podsistema UJF (odeljci od 2.1. do 2.5. izveštaja PEFA), kao i druge činioce koji imaju uticaj na učinak UJF.

U celini, ova analiza predstavlja narativni okvir koji se zaključuje kroz navođenje tri ili četiri osnovne slabosti sistema UJF čije rešavanje je od najvećeg značaja za nastojanja države da ostvari svoje fiskalne i budžetske ciljeve.

### *4.4 Promene u pogledu učinka u periodu od prethodne ocene*

U ovoj glavi se uvodi dinamička perspektiva učinaka UJF i njen uticaj na ostvarivanje tri fiskalna/budžetska ishoda. Ona je relevantna samo za sukcesivno sprovedene postupke za ocenjivanje. Posebne smernice se daju za prethodne ocene za koje je korišćena različita verzija okvira PEFA.

Izveštaj se ovde oslanja na opis promena u pogledu učinka iz analize svakog pokazatelja i ukupni pregled promena iz glave 3 i sumarne tabele iz Priloga 1.

Procena toga koliko je verovatno da će promene ostvarene od prethodne ocene povećati sposobnost da se ostvare sva tri fiskalna i budžetska ishoda i otklanjanje glavnih slabosti u ovom pogledu predstavlja zaključak ovog odeljka.

## 5. Proces reforme UJF na nivou države

*Cilj ove glave je da se opišu ukupna nastojanja države da se unapredi učinak UJF i da se pruži perspektiva okrenuta ka budućnosti kada je reč o činionicima za koje je verovatno da će uticati na buduće planiranje, sprovođenje i praćenje realizacije reformi.*

Indikativna dužina ove glave je između tri i pet strana.

### 5.1. Pristup reformi UJF

Na ovom mestu se opisuje širi pristup države reformi UJF, uključujući i postojanje, poreklo i strukturu programa reforme UJF ili drugog alternativnog pristupa, poput postojanja više paralelnih, nezavisnih inicijativa za reforme i povećanje kapaciteta koje se sprovodi u okviru konkretnih institucija.

Ovde se opisuje kako se program reforme UJF vezuje za ukupno utvrđivanje politika i planiranje reformi na nivou države, primera radi kroz ukupan nacionalni razvojni plan, mehanizam za strateško planiranje, srednjoročni okvir rashoda itd. Naglašavaju se i odnosi sa drugim administrativnim reformama na nivou javnog sektora, uključujući i tehničke veze i međusobnu zavisnost, kao i koordinaciju planiranja i rukovođenja.

Navode se i nedavno sprovedene analize ili nezavisne evaluacije programa UJF i njihovi glavni nalazi.

### 5.2. Nedavno sprovedene i tekuće reforme

Ukratko se sumiraju najvažnije nedavno sprovedene i tekuće reforme kako bi se pružio prikaz napretka koji je država ostvarila u pogledu jačanja reformi sistema UJF.

U ovom odeljku se naglašava stepen u kojoj se tekućim reformama ciljaju oblasti UJF u kojima postoje najznačajnije slabosti utvrđene u glavi 4 izveštaja.

### 5.3. Institucionalna pitanja

Ovaj deo izveštaja pruža dugoročnu perspektivu o meri u kojoj je verovatno da će institucionalni faktori podržati proces planiranja i sprovođenja reformi.

U ovom delu izveštaja opisuje se verovatan budući značaj institucionalnih činilaca za pružanje podrške delotvornom reformskom programu u brojnim državama. U svakom pojedinačnom slučaju, u ovom delu izveštaja PEFA u obzir se uzimaju iskustva nedavno sprovedenih i tekućih reformi i utvrđuju se, tamo gde je to prikladno, drugi činiooci specifični za konkretnu državu, pored onih koji su navedeni u daljem tekstu.

- **Vodstvo i „vlasništvo“ države** će verovatno doprineti većoj efektivnosti procesa reformi UJF kroz utvrđivanje ciljeva, pravca i dinamike reformi, time će se razjasniti organizacione odgovornosti za proces reformi i pravovremeno otkloniti otpor promenama. Mogu se uzeti u obzir konkretni pokretači ili podsticajni faktori za reformu javne uprave, primera radi zasnovani na informacijama iz odeljka 2.1. Drugi činiooci mogu da budu stepen političke angažovanosti u okviru reformskog procesa, da li je država predstavila ubedljive razloge za reforme UJF, kako se vizija države navodi u javnim dokumentima poput nacionalnih razvojnih programa, postojanje konkretne strategije ili akcionih planova UJF, kao i obezbeđivanje resursa za reforme UJF od strane države. Mogu se ukrstiti i informacije o tome da li reformski proces teče u skladu sa planovima vlade.
- **Koordinacija na nivou čitave države** će verovatno doprineti boljoj prioritizaciji i boljem redosledu reformi, pošto će postojeći kapaciteti različitih subjekata i nivoa vlasti biti uzeti u obzir kod planiranja i sprovođenja reformi. Kada se utvrđuje u kojoj meri su prisutni mehanizmi koordinacije, može se uzeti u obzir doprinos relevantnih subjekata, naročito resornih ministarstava, u postupku donošenja odluka. Takođe se može uzeti u obzir postojanje mehanizama kojima se obezbeđuje pravovremeno donošenje odluka, naročito za višesektorske reforme, postojanje jasnih opisa

uloga i odgovornosti za sprovođenje reformi, kao i postojanje tačke za kontakt na nivou države za koordinaciju uloga i odgovornosti u procesu reformi UJF. Uključenost zakonodavne vlasti i eksterne revizije u proces reforme UJF može se uzeti u obzir u meri u kojoj je to relevantno.

- **Održiv proces reformi** će verovatno uticati na efekte reformi UJF. Trebalo bi razmotriti u kojoj meri postojeće strukture pružaju podršku ovom procesu. U tom smislu, izveštajem bi se mogao ispitati doprinos državnih eksperata ili tehničke podrške, da li su reforme povezane sa sveobuhvatnim programima izgradnje kapaciteta, kao i koliko je moguće zadržati obučene zaposlene. Takođe se mogu uneti i informacije o tome kako se finansiraju tekući rashodi koji proističu iz sprovođenja reformi.
- **Transparentnost programa UJF** je značajna za utvrđivanje očekivanja, traženje povratnih informacija i podsticanje saradnje sa različitim akterima. U izveštaju se opisuje transparentnost u pogledu toga da li su dokumenti o programima reformi javno dostupni i da li se finansiranje programa u potpunosti odražava u eks ante i eks post budžetskim dokumentima vlade.

Ocena ovih institucionalnih činilaca trebalo bi da se u što većoj meri zasniva na činjenicama, a ne na planovima ili obavezama države. U izveštaju se navode zapažanja o situaciji, ali se ne predstavljaju izričite preporuke za reformski program vlade. Ne donosi se sud o tome da li se programom reformi otklanjaju prave slabosti sistema UJF, niti o tome da li su predložene reformske mere adekvatne.

# Prilozi

## Prilog 1. Rezime pokazatelja učinka

U ovom prilogu se navodi tabela sa rezimeom pokazatelja učinka. U toj tabeli se navode ocene uz kratko obrazloženje ocenjivanja svakog pokazatelja i dimenzije u sadašnjem i prethodnom postupku ocene.

Pokazatelj/dimenzija	Sadašnja ocena		Prethodna ocena (godina)	
	Ocena	Opis ispunjenih zahteva	Ocena	Obrazloženje promene (uz navođenje mogućih pitanja u vezi sa uporedivošću)
PI-xx (predmet)				
Dimenzija x.1				
Dimenzija x.2				
Dimenzija x.3				
Dimenzija x.4				

## Prilog 2. Rezime napomena o okviru za internu kontrolu

Informacije za ovaj prilog trebalo bi da budu izvedene samo iz ocene PEFA. Ne bi trebalo prikupljati nikakve nove informacije. Kada ne postoje informacije potrebne za izradu rezimea nalaza, u tabeli bi trebalo napomenuti da „na osnovu procene PEFA nisu dostupne informacije“.

Komponente i elementi interne kontrole	Rezime napomena
1. Kontrolno okruženje	
1.1. Lični i stručni integritet i etičke vrednosti rukovodstva i zaposlenih, uključujući i podršku sprovođenju interne kontrole na nivou čitave organizacije	
1.2. Posvećenost stručnosti	
1.3. Stav rukovodstva (na primer, filozofija i stil rukovođenja)	
1.4. Organizaciona struktura	
1.5. Politike i prakse upravljanja ljudskim resursima	
2. Procena rizika	
2.1. Utvrđivanje rizika	
2.2. Procena rizika (značaj i verovatnoća)	
2.3. Vrednovanje rizika	
2.4. Procena spremnosti za preuzimanje rizika	
2.5. Odgovori na rizik (prenos, tolerancija, tretman i završetak)	
3. Kontrolne aktivnosti	
3.1. Postupci za odobravanje i preuzimanje obaveza	
3.2. Razdvajanje zaduženja (autorizacija, obrada, beleženje, pregled)	
3.3. Kontrola pristupa sredstvima i evidenciji	
3.4. Verifikacija	
3.5. Usaglašavanje	
3.6. Izveštavanje o učinku	
3.7. Analize poslovanja, procesa i aktivnosti	
3.8. Nadzor (dodeljivanje, pregled i odobravanje, vođenje i obuka)	
4. Informisanje i komunikacija	
5. Praćenje	
5.1. Tekuće praćenje	
5.2. Ocenjivanje	
5.3. Odgovor rukovodstva	

## Prilog 3. Izvori informacija

U ovom prilogu se navode svi dokumenti korišćeni za ocenjivanje, poput zakona, državnih dokumenata o javnim politikama, budžetskih dokumenata, izveštaja i statističkih podataka, kao i nedavno sprovedenih istraživanja i analiza na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou. Ovaj prilog sadrži tri komponente:

- Prilog 3A se koristi za navođenje relevantnih istraživanja i analiza.
- U prilogu 3B se navode lica intervjuisana za potrebe izveštaja o učinku sistema UJF i koja su pružila informacije, uz navođenje institucija koje predstavljaju i njihovih pozicija.
- Prilog 3C sadrži tabelu u kojoj se obrazlažu izvori informacija korišćenih za izvođenje dokaza za ocenjivanje svakog pokazatelja.









## Sekretarijat PEFA

1818 H Street NW  
Washington DC 20433, SAD  
services@pefa.org  
pefa.org

### PEFA je program partnerstva:

Evropske komisije, Međunarodnog monetarnog fonda, Svetske banke i vlada Francuske, Luksemburga, Norveške, Slovačke, Švajcarske i Velike Britanije.

