



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
*Оперативно планирање у
министарствима*



Број: 400-436/2023-03/32
Београд, 20. децембар 2023. године



Изостанак извештавања о спровођењу средњорочног плана и нејасан увид у остварене учинке програма имају за последицу недовољну транспарентност у приказивању ефеката остварених кроз буџетску потрошњу

За управљање системом јавних политика, као правцем деловања у одређеним областима ради постизања жељених циљева на нивоу друштва, од суштинског је значаја успостављање везе између стратешког и оперативног планирања. Оперативним планирањем, кроз израду средњорочних и финансијских планова, детаљније се разрађују мере и активности утврђене документима јавних политика и омогућава се њихово повезивање са средњорочним оквиром расхода. Иако је обавеза доношења средњорочних планова уведена почев од средњорочног плана за 2020. годину, према подацима Републичког секретаријата за јавне политике, средњорочни план су у 2020. и 2021. години донела три од укупно 18 министарстава, док је у 2022. години, 10 од укупно 21 министарства донело наведени акт. Анализе спроведене у Државној ревизорској институцији показале су да су у 19 од 27 спроведених ревизија сврсисходности пословања, у периоду 2019–2021. године, уочени недостаци у вези са планирањем, који су често били један од узрока утврђених неправилности и несврсисходности пословања. Такође, ревизије завршног рачуна буџета Републике Србије, у периоду 2017–2022. године, показале су да постоје програмске/пројектне активности у оквиру којих није било извршења расхода и издатака.



Спроведена ревизија код два министарства, показала је да средњорочно планирање још увек није успостављено у потпуности, односно да није успостављен континуитет у доношењу средњорочног плана и да се није извештавало о спровођењу донетих средњорочних планова. Наведено може имати за последицу отежано планирање и праћење остваривања циљева јавних политика из њихове надлежности. Отежано планирање средстава потребних за спровођење мера и активности из надлежности, може бити последица и делимичне провере, анализе и коришћења прикупљених података у буџетској процедури, као и недовољно јасног увида у остварене резултате у претходном периоду.

Такође, Савет за унапређење програмске структуре буџета, формиран у складу са Законом о буџетском систему, није разматрао и усвајао збирне извештаје о учинку програма, на нивоу програмског буџета Републике Србије, чиме се пропушта прилика за постизање веће транспарентности у приказивању учинка јавне потрошње.

Препоруке

Државна ревизорска институција је субјектима ревизије дала следеће препоруке:

Министарству просвете да успостави континуитет у доношењу средњорочног плана и годишњег извештаја о његовом спровођењу, као и да предузме активности на успостављању система који би омогућио потпуну проверу и анализу прикупљених података од организационих јединица и индиректних корисника, као и да уједначи и унапреди квалитет информација у извештајима о учинку програма.

Министарству културе да изради годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана, као и да уједначи и унапреди квалитет информација у извештајима о учинку програма.

Министарству финансија да Савет за унапређење програмске структуре буџета разматра и усваја збирне извештаје о учинку програма, у циљу унапређења начина на који јавност стиче увид у резултате остварене кроз буџетску потрошњу.



Садржај

СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ.....	4
I РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕСВРСИСХОДНОСТИ, ПРЕПОРУКА И МЕРА ПРЕДУЗЕТИХ У ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ.....	5
1. РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ	5
2. ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	10
II УВОД.....	12
1. ПРОБЛЕМ.....	12
2. ЦИЉ РЕВИЗИЈЕ.....	13
3. РЕВИЗОРСКА ПИТАЊА	13
4. ОБИМ И ОГРАНИЧЕЊА РЕВИЗИЈЕ	14
5. МЕТОДОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ РАДА.....	15
III ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	16
1. ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР	16
2. ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ.....	21
IV ЗАКЉУЧЦИ	27
ЗАКЉУЧАК 1: СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ ЈОШ УВЕК НИЈЕ У ПОТПУНОСТИ УСПОСТАВЉЕНО У МИНИСТАРСТВУ ПРОСВЕТЕ И МИНИСТАРСТВУ КУЛТУРЕ, ШТО МОЖЕ ИМАТИ ЗА ПОСЛЕДИЦУ ОТЕЖАНО ПЛАНИРАЊЕ И ПРАЋЕЊЕ ОСТВАРИВАЊА ЦИЉЕВА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА ИЗ ЊИХОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ	28
<i>Налаз 1.1. Министарство просвете није успоставило континуитет у доношењу средњорочног плана.....</i>	<i>28</i>
<i>Налаз 1.2. Министарство просвете и Министарство културе, у претходном периоду, нису извештавали о спровођењу средњорочних планова</i>	<i>32</i>
ЗАКЉУЧАК 2: ДЕЛИМИЧНА ПРОВЕРА И АНАЛИЗА ПРИКУПЉЕНИХ ПОДАТАКА И НЕЈАСАН УВИД У ОСТВАРЕНЕ РЕЗУЛТАТЕ У ПРЕТХОДНОМ ПЕРИОДУ, У БУЏЕТСКОЈ ПРОЦЕДУРИ, МОГУ ДОВЕСТИ ДО ОТЕЖАНОГ САГЛЕДАВАЊА ПОТРЕБА И ПЛАНИРАЊА СРЕДСТАВА НЕОПХОДНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ МЕРА И АКТИВНОСТИ ИЗ НАДЛЕЖНОСТИ	35
<i>Налаз 2.1. У Министарству просвете није успостављена свеобухватна провера и анализа података који се користе у буџетској процедури.....</i>	<i>35</i>
<i>Налаз 2.2. Информације у извештајима о учинку програма Министарства просвете и Министарства културе не пружају јасан увид у резултате остварене кроз буџетску потрошњу</i>	<i>42</i>
ЗАКЉУЧАК 3: ИЗОСТАНКОМ ИЗВЕШТАВАЊА О ОСТВАРЕНОСТИ УЧИНКА НА НИВОУ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРОПУШТА СЕ ПРИЛИКА ЗА ПОСТИЗАЊЕ ВЕЋЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ У ПРИКАЗИВАЊУ УЧИНКА ЈАВНЕ ПОТРОШЊЕ	46
<i>Налаз 3.1. Збирни извештаји о учинку програма нису усвојени.....</i>	<i>46</i>
V ПРИЛОЗИ.....	52
ПРИЛОГ 1 – МЕТОДОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ РАДА.....	52



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Приоритетне области финансирања	ПОФ
Информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање	ЛИС
Систем за припрему, извршење, рачуноводство и извештавање	СПИРИ
Информациони систем за припрему буџета	БИС
Информациони систем извршења буџета Републике Србије	ИСИБ
Интегрисани финансијски информациони систем у просвети (софтвер за планирање и праћење финансирања у образовању)	ИФИСуП

Поједини изрази који се користе у извештају, у складу са Законом о буџетском систему, имају следеће значење:

Значење	Израз
Програм је скуп мера које корисници буџетских средстава спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Састоји се од независних, али тесно повезаних компонената – програмских активности и/или пројеката. Утврђује се и спроводи од стране једног или више корисника буџетских средстава и није временски ограничен.	Програм
Програмска активност је текућа и континуирана делатност корисника буџетских средстава, која није временски ограничена. Спровођењем програмске активности постижу се циљеви који доприносе достизању циљева програма. Утврђује се на основу уже дефинисаних надлежности корисника буџетских средстава и мора бити део програма.	Програмска активност
Пројекат је временски ограничен пословни подухват корисника буџетских средстава чијим спровођењем се постижу циљеви пројекта, односно програма.	Пројекат
Средњорочни план је свеобухватни план буџетског корисника који садржи детаљну разраду свих програма, програмских активности и пројеката за буџетску годину са пројекцијама за наредне две године, према утврђеним средњорочним циљевима и приоритетима, који служи и као основа за израду образложења финансијског плана тог корисника и израђује се у складу са упутством за припрему буџета.	Средњорочни план
Финансијски план јесте акт корисника буџетских средстава израђен на основу упутства за припрему буџета, у складу са смерницама за израду средњорочних планова и пројекцијама средњорочног оквира расхода предвиђених Фискалном стратегијом, који садржи процену обима прихода и примања и обим расхода и издатака за период од једне или три године.	Финансијски план



I Резиме откривених несврсисходности, препорука и мера предузетих у поступку ревизије

1. Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Оперативно планирање у министарствима“.

За управљање системом јавних политика, као правцима деловања у одређеним областима ради постизања жељених циљева на нивоу друштва, од суштинског је значаја успостављање везе између стратешког и оперативног планирања. Оперативним планирањем, кроз израду средњорочних и финансијских планова, детаљније се разрађују мере и активности утврђене документима јавних политика и омогућава се њихово повезивање са средњорочним оквиром расхода. Иако је обавеза доношења средњорочних планова уведена почев од средњорочног плана за 2020. годину, према подацима Републичког секретаријата за јавне политике, средњорочни план су у 2020. и 2021. години донела три од укупно 18 министарстава, док је у 2022. години, 10 од укупно 21 министарства донело наведени акт. Анализе спроведене у Државној ревизорској институцији показале су да су у 19 од 27 спроведених ревизија сврсисходности пословања, у периоду 2019–2021. године, уочени недостаци у вези са планирањем, који су често били један од узрока утврђених неправилности и несврсисходности пословања. Такође, ревизије завршног рачуна буџета Републике Србије, у периоду 2017–2022. године, показале су да постоје програмске/пројектне активности у оквиру којих није било извршења расхода и издатака.

Након спроведене ревизије сврсисходности пословања утврдили смо следеће:

Изостанак извештавања о спровођењу средњорочног плана и нејасан увид у остварене учинке програма имају за последицу недовољну транспарентност у приказивању ефеката остварених кроз буџетску потрошњу

Наведено заснивамо на закључцима и налазима који су изложени у наставку текста.

ЗАКЉУЧАК 1: Средњорочно планирање још увек није у потпуности успостављено у Министарству просвете и Министарству културе, што може имати за последицу отежано планирање и праћење остваривања циљева јавних политика из њихових надлежности

📌 **Налаз 1.1:** Израда средњорочног плана за министарства, у складу са Законом о планском систему Републике Србије, обавезна је од средњорочног плана за 2020. годину, који треба да се објави најкасније до 31. јануара за текућу годину, на интернет страници министарства и уносом у ЈИС. До сада, Министарство просвете израдило је само средњорочни план за период 2022–2024. године. Кадровске промене и ситуација изазвана пандемијом COVID-19, наводе се као разлози што средњорочни план није израђен за период 2020–2022. године и за период 2021–2023. године, док се техничке потешкоће наводе као разлог што средњорочни план за период 2023–2025. године није завршен. Министарство културе израдило је средњорочни план за период 2022–2024. године и за период 2023–2025. године. Измена организационе структуре овог министарства,



наведена је као разлог што средњорочни план за периоде 2020–2022. године и 2021–2023. године нису израђени. Последица наведеног је пропуштена прилика да се кроз континуирано средњорочно планирање утиче на ефикасније спровођење мера јавних политика из њихове надлежности и повезивања са средњорочним оквиром расхода.

↓ **Налаз 1.2:** Министарства су дужна да прате спровођење мера и активности и степен постизања циљева утврђених средњорочним планом, кроз праћење и анализу остварених показатеља учинка и утрошених средстава. Обавезна је израда годишњих извештаја о спровођењу средњорочних планова, најкасније до 15. марта текуће године за претходну. Министарство просвете и Министарство културе нису израдили годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана, иако су током марта 2023. године, у Министарству просвете, предузимане одређене активности у циљу израде наведеног извештаја, а представници Министарства културе су се изјаснили да је његова израда у току. Овакво стање у Министарству просвете образлажу техничким сметњама, неодговарајућим квалитетом података прикупљених од надлежних сектора, као и тиме што су активности за поједине мере остале непопуњене и препознате од стране надлежних сектора. Министарство културе наведено стање образлаже, проблемима који се односе на некомплетност достављених података, нејасно формулисане показатеље на нивоу циљева и мера, нејасно дефинисане надлежности у реализацији појединих активности, као и недостатак поузданих извора провере за остварене вредности појединих показатеља на нивоу циљева и мера. Наведено може имати за последицу да Министарство просвете и Министарство културе немају потпуни увид у реализоване циљеве и остварене резултате, у циљу прикупљања информација потребних за доношење одлука о прерасподели ресурса и вредновања резултата јавних политика.

ЗАКЉУЧАК 2: Делимична провера и анализа прикупљених података и нејасан увид у остварене резултате у претходном периоду, у буџетској процедури, могу довести до отежаног сагледавања потреба и планирања средстава неопходних за спровођење мера и активности из надлежности

↓ **Налаз 2.1:** Кроз инструкције и упутства Министарства финансија у буџетској процедури, министарствима се указује да су дужна да расходе, планирају реално, између осталог, на основу утврђених улазних информација неопходних за реализацију сваке програмске активности, односно пројекта. Такође, министарства су у обавези да реално планирају приходе и расходе индиректних корисника у њиховој надлежности. У Министарству културе, Одељење за економско-финансијске послове, у буџетској процедури, у циљу обједињавања података, прикупља потребне податке од свих сектора и индиректних корисника у њиховој надлежности. Прикупљени подаци на овакав начин, у посматраном периоду, након разматрања у Одељењу за економско-финансијске послове, разматрани су од стране руководиоца свих сектора овог министарства. У циљу обједињавања података, у процесу израде предлога финансијског плана, у Министарству просвете, Сектор за финансије, прикупља потребне податке од завода и свих сектора који су, између осталог, задужени и за прикупљање



података од индиректних корисника. У посматраном периоду, прикупљене податке на овакав начин, Сектор за финансије није проверавао и делимично их је анализирао, на основу искуствене праксе. Такође, софтвер за потребе планирања и праћења финансирања у образовању (ИФИСуП), који је ово министарство набавило 2019. године, није коришћен у буџетској процедури, у претходном периоду. Наведено стање, Министарство просвете образлаже недостатком времена, великим обимом посла и великим бројем индиректних корисника, поступањем по процедурама из 2018. године, као и потребом за унапређење софтвера, који је током 2020. године, пилотиран на једном броју установа. Овакво стање указује на ризик од тога да Министарство просвете, у буџетској процедури, у довољној мери не користи све податке неопходне за планирање реализације одређених програмских активности, односно пројеката.

Налаз 2.2: Обавеза извештавања о учинку програма уведена је од 2017. године, Законом о буџетском систему. Полугодишњи и годишњи извештаји о учинку програма, између осталог, треба да садрже податке о базним годинама и вредностима, циљним и оствареним вредностима за извештајни период за дефинисане индикаторе, у оквиру циљева програма, програмских активности и пројеката, изворе верификације, као и образложења за одступања од циљних вредности и образложења за спровођење програма, програмских активности и пројеката у години извештавања. У буџетској процедури, Министарство просвете и Министарство културе су о оствареним резултатима извештавали у прописаној форми. Увидом у достављене извештаје о учинку програма, уочава се различитост у погледу квалитета информација, по приказаним програмима.

Министарство просвете

- Код већине програма, програмских активности или пројеката нема образложења за њихово спровођење у години извештавања, а тамо где образложење постоји, углавном се односи на описе програма, програмских активности или пројеката онако како су приказани у програмским информацијама приликом израде буџета;
- Образложења значајнијих одступања остварене од циљне вредности индикатора углавном се не наводе, али постоје и индикатори код којих су одступања детаљније образложена;
- Код већине индикатора базне године, односно вредности, нису ажуриране, тако да се подаци односе углавном на период 2015–2019. године;
- Извори верификације су углавном уопштено наведени (на пример: Извештај Министарства, Извештај Универзитета или само Извештај), али има и конкретније наведених извора верификације (на пример: База записника инспекцијског надзора, Информациони систем „Доситеј“ МПНТР, веб-сајт Завода за унапређивање образовања и васпитања).

Министарство културе

- Код већине програма, програмских активности или пројеката нема образложења за њихово спровођење у години извештавања, а тамо где образложење постоји, углавном се односи на описе програма, програмских активности или пројеката онако како су приказани у програмским информацијама у поступку израде буџета;



- Образложења значајнијих одступања остварене од циљне вредности индикатора углавном се наводе. Међутим, за одређене индикаторе, код којих нема одступања остварених од циљних вредности, може се изразити сумња у погледу тачности података о оствареној вредности. Тако на пример, у оквиру Програма 1202 – Унапређење система заштите културног наслеђа, код готово свих индикатора нема одступања остварених од циљних вредности, које су исте у 2021. и 2022. години, и то: број корисника библиотеке – 2.600, број посетилаца Дворског комплекса на Дедињу – 2.000, број обављених истраживања – 40, као и број посетилаца на тематским изложбама на којима је презентовано покретно културно наслеђе – 25.000;
- Код већине индикатора базне године, односно вредности, нису ажуриране, тако да се подаци односе на период 2015–2019. године, а за највећи број индикатора за базну годину узета је 2018. година;
- Као извори верификације најчешће се наводе, на пример: Извештај Министарства културе, извештаји установа културе, Годишњи уговор, извештаји корисника средстава, а код појединих индикатора извори верификације су прецизнији, на пример: сајт Извршне агенције за образовање, медије и културу (ЕК), Извештај комисије о резултатима Конкурса за суфинансирање годишњег програма културних активности – Градови у фокусу.

У Министарству просвете, наведено стање образлажу мањем посвећивању пажње извештавању и одсуству свести запослених о значају извештавања, а у Министарству културе великим обимом посла и недостатком времена. Последица наведеног стања је да годишњи извештаји о учинку програма не пружају јасан увид у резултате остварене кроз буџетску потрошњу.

ЗАКЉУЧАК 3: Изостанком извештавања о остварености учинка на нивоу програмског буџета Републике Србије пропушта се прилика за постизање веће транспарентности у приказивању учинка јавне потрошње

📌 **Налаз 3.1:** Министарство финансија обавља послове сарадње са буџетским корисницима ради унапређења програмске структуре и пружања подршке органима државне управе у процесу успостављања система праћења и извештавања о постигнутим резултатима. У складу са Законом о буџетском систему, у циљу обезбеђења континуираног унапређења програмске структуре буџета, 2018. године образован је Савет за унапређење програмске структуре буџета. Између осталог, задаци овог савета су анализа достављених годишњих и полугодишњих извештаја о учинку програма и разматрање и усвајање збирног годишњег и полугодишњег извештаја о учинку програма. У циљу пружања подршке буџетским корисницима приликом планирања буџета, Министарство финансија сарадњу са министарствима углавном остварује путем усмене комуникације, затим реализује обуке намењене државним службеницима из области финансијско-материјалног пословања, а у буџетској процедури за 2023. годину, први пут, кроз инструкцију за предлагање приоритетних области финансирања и упутство за припрему буџета, дате су и одређене препоруке за унапређење израде програмског буџета. Савет за унапређење програмске структуре буџета није извршио анализу достављених извештаја о учинку



програма и није разматрао и усвојио збирне извештаје о учинку програма, иако је у претходном периоду, на седницама овог савета, констатовао да недостаје обједињени извештај о учинку, односно о постигнутим резултатима, који би омогућио анализу података. Изостанак израде збирног извештаја о учинку програма, образлаже се тиме да појединачни извештаји о учинку, услед обима података, нису адекватни за анализу Савета, као и преласком на нови Систем за припрему, извршење, рачуноводство и извештавање (СПИРИ). Наведено може имати за последицу пропуштену прилику да се јавност на потпунији начин информише о резултатима трошења буџетских средстава, који треба да буду један од полазних елемената при планирању буџета за наредни период.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Оперативно планирање у министарствима“, даје следеће препоруке:

Министарству просвете:

- 1) да успостави континуитет у доношењу средњорочног плана, у циљу ефикаснијег спровођења мера јавних политика из надлежности и њиховог повезивања са средњорочним оквиром расхода (Налаз 1.1) – приоритет 3¹,
- 2) да израђује годишње извештаје о спровођењу средњорочног плана, у циљу прикупљања информација потребних за вредновање резултата јавних политика (Налаз 1.2) – приоритет 3,
- 3) да предузме активности на успостављању система који би омогућио потпуну проверу и анализу прикупљених података од организационих јединица и индиректних корисника, у циљу њиховог коришћења у буџетској процедури (Налаз 2.1) – приоритет 3,
- 4) да уједначи и унапреди квалитет информација у извештајима о учинку програма, у погледу редовног ажурирања базних година, односно вредности, давања образложења за спровођење програма, програмских активности и пројеката за период извештавања, образлагања одступања остварених од циљних вредности, као и прецизирања извора верификације остварених резултата, у циљу пружања јаснијег увида у резултате остварене кроз буџетску потрошњу (Налаз 2.2) – приоритет 3.

Министарству културе:

- 1) да израђује годишње извештаје о спровођењу средњорочног плана, у циљу прикупљања информација потребних за вредновање резултата јавних политика (Налаз 1.2) – приоритет 3,
- 2) да уједначи и унапреди квалитет информација у извештајима о учинку програма, у погледу редовног ажурирања базних година, односно вредности, давања образложења за спровођење програма, програмских активности и пројеката за

¹ Приоритет 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године.



период извештавања, образлагања одступања остварених од циљних вредности, као и прецизирања извора верификације остварених резултата, у циљу пружања јаснијег увида у резултате остварене кроз буџетску потрошњу (Налаз 2.2) – приоритет 3.

Министарству финансија:

- 1) да Савет за унапређење програмске структуре буџета разматра и усваја збирне извештаје о учинку програма, у циљу унапређења начина на који јавност стиче увид у резултате остварене кроз буџетску потрошњу (Налаз 3.1.) – приоритет 3.

2. Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањења ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјект ревизије је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјект ревизије обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.



На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитост навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст. 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
20. децембар 2023. године



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Оперативно планирање у министарствима“ у периоду од априла до октобра 2023. године. Ревизија сврсисходности пословања спроведена је у складу са Законом о Државној ревизорској институцији², Пословником Државне ревизорске институције³ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

Јавне политике јесу правци деловања Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у одређеним областима, ради постизања жељених циљева на нивоу друштва. Управљање системом јавних политика је процес планирања јавних политика, анализе ефеката, припреме и усвајања планских докумената, координације, спровођења јавних политика, праћења спровођења тих политика, вредновања учинака јавних политика у циљу њиховог преиспитивања и унапређења, њиховог унапређења на основу налаза вредновања учинака, као и извештавања о постигнутим учинцима јавних политика.⁴ За управљање системом јавних политика од суштинског је значаја успостављање везе између стратешког, по правилу дугорочног планирања, и оперативног, по правилу средњорочног и краткорочног планирања. Оперативно планирање спроводи се кроз израду и усвајање средњорочних планова, омогућавајући повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода.⁵

Као разлози за реформу планског система у Републици Србији наведени су: непостојање јасне везе између планирања јавних политика и израде и извршења буџета, потреба за вредновањем учинка на бази квантитативних циљева и одговарајућих показатеља учинка, потреба за бољим извештавањем о спровођењу докумената јавних политика и друго.⁶ Закон о планском систему Републике Србије усвојен је у априлу 2018. године.

Треба водити рачуна о консолидацији стратешког, оперативног и финансијског планирања и интерног надзора, као алата, у служби што бољег и одговорнијег руковођења.⁷ Јавне политике се спроводе кроз спровођење мера и активности утврђених документима јавних политика и другим планским документима. Мере и активности детаљно се разрађују кроз средњорочне и финансијске планове.⁸

Анализе спроведене у Државној ревизорској институцији показале су да су у 19 од 27 спроведених ревизија сврсисходности пословања, у периоду 2019–2021. године,

² „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др. закон.

³ „Службени гласник РС”, број 9/09.

⁴ Закон о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/2018).

⁵ Приручник за руководиоце за примену Закона о планском систему Републике Србије, јул 2019. године.

⁶ Приручник за руководиоце за примену Закона о планском систему Републике Србије, јул 2019. године.

⁷ Стратешки план Државне ревизорске институције 2019-2023.

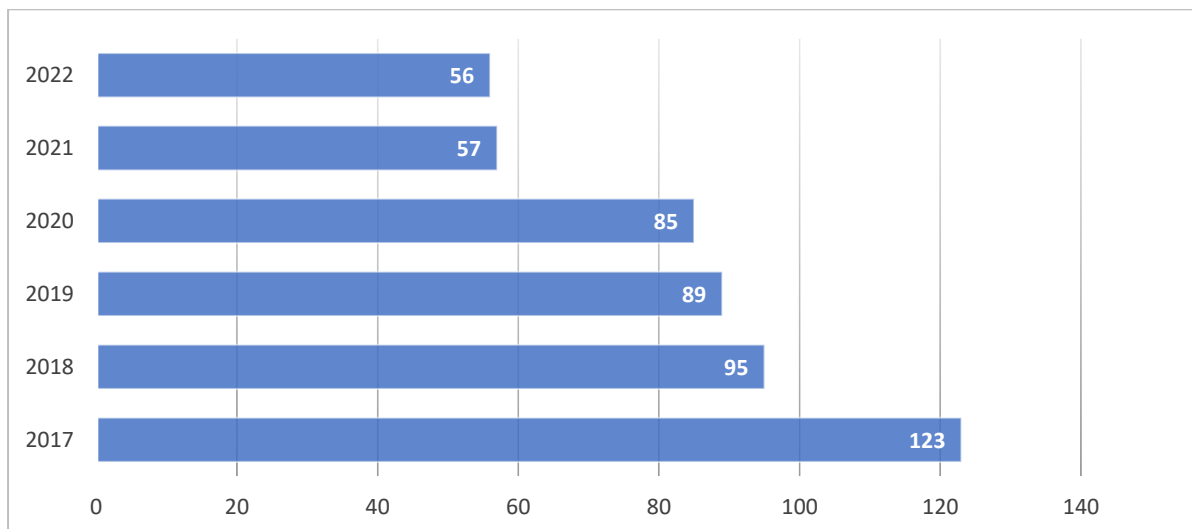
⁸ Члан 39 Закона о планском систему Републике Србије.



уочени недостаци у вези са планирањем који су често били један од узрока утврђених неправилности и несврхисходности пословања, код различитих корисника јавних средстава. Уочено је да планирање није уређено на одговарајући начин, да не постоји стратешко планирање, да субјекти ревизије планирање нису заснивали на потребама, на проценама ризика или на пример, да циљеви и/или индикатори коришћени у планирању нису били одговарајући. Такође, анализе су показале да не постоје одговарајући подаци на основу којих би се вршило планирање, као и да планирање није вршено у складу са усвојеним стратегијама, приоритетима и смерницама.

Такође, ревизије завршног рачуна буџета Републике Србије, по годинама, у периоду 2017–2022. године, показале су да постоје програмске/пројектне активности које нису реализоване, односно у оквиру којих није било извршења расхода и издатака, што указује на проблем у вези са њиховим планирањем од стране корисника буџета, што је приказано на следећем графикону.

Графикон 1. Број нереализованих програмских/пројектних активности исказаних у Закону о завршном рачуну буџета Републике Србије



2. Циљ ревизије

Циљ ревизије био је да се испита начин на који одабрана министарства врше средњорочно планирање и буџетирање, у циљу ефикасније реализације циљева пословања, као и начин на који Министарство финансија те податке користи у процедури припреме републичког буџета.

Испитивали смо на који начин одабрана министарства прате, вреднују и извештавају о постигнутим резултатима и да ли се ти резултати користе при изради средњорочних и финансијских планова, у новом циклусу планирања.

Да бисмо остварили циљ формулисали смо следећа ревизорска питања.

3. Ревизорска питања

Полазећи од наведеног, испитивали смо:



1. Да ли одабрана министарства средњорочним планирањем омогућавају повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода?
2. На који начин одабрана министарства спроведе поступак финансијског планирања?
3. Којим подацима се Министарство финансија руководи приликом одређивања буџетских средстава одабраним министарствима?

4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом смо обухватили активности субјеката ревизије, у периоду 2020–2022. године.

Субјекти у овој ревизији били су:

- 1) Министарство просвете, Београд
- 2) Министарство културе, Београд
- 3) Министарство финансија, Београд

Предмет испитивања биле су:

- ✓ активности Министарства просвете и Министарства културе на изради средњорочних планова и праћењу и извештавању о њиховој реализацији;
- ✓ активности Министарства просвете и Министарства културе на изради предлога финансијских планова и успостављању адекватног праћења и извештавања о учинцима програма;
- ✓ активности Министарства финансија у поступку разматрања захтева министарстава у буџетској процедури и пружања подршке министарствима у процесу успостављања система праћења и извештавања о постигнутим резултатима.

У ревизији нисмо испитивали:

- ✗ да ли финансијски извештаји субјеката ревизије истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима;
- ✗ финансијске трансакције и одлуке у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе;
- ✗ програме, програмске активности и пројекте, који након ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о министарствима, од 22. октобра 2022. године не припадају Министарству просвете, а припадали су Министарству просвете, науке и технолошког развоја. Изменама и допунама наведеног закона, Министарство просвете, науке и технолошког развоја наставило је рад, у складу са делокругом утврђеним наведеним законом, као Министарство просвете.
- ✗ програме, програмске активности и пројекте, који након ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о министарствима, од 22. октобра 2022. године не припадају Министарству културе, а припадали су Министарству културе и информисања. Изменама и допунама наведеног закона, Министарство културе и



информисања наставило је рад, у складу са делокругом утврђеним наведеним законом, као Министарство културе.

Ограничења за спровођење ове ревизије била су:

1. Непотпуност података и документације субјеката ревизије због тога што је протекао кратак временски период од примене новог Закона о планском систему Републике Србије (примена од 29. октобра 2018. године), по коме је доношење средњорочних планова, у складу са овим законом, обавеза од плана за 2020. годину, а израда извештаја о спровођењу средњорочног плана почев од 15. марта 2021. године;
2. С обзиром на то да су субјекти ревизије два министарства, код којих се испитивао начин њиховог средњорочног и финансијског планирања, није могуће генерализовати налазе и закључке на остала министарства.

5. Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, анализирали смо законодавни и институционални оквир и интерна акта субјеката ревизије у вези са вршењем њихове надлежности у области средњорочног и финансијског планирања.

Са руководством и запосленима из одабраних министарстава обавили смо интервјуе, како бисмо дошли до нових сазнања и потврдили она до којих смо дошли анализом достављене документације.

Такође, разговарали смо и са представницима Републичког секретаријата за јавне политике који, између осталог, обављају послове пружања подршке обвезницима средњорочног планирања на републичком и локалном нивоу у поступку израде средњорочних планова.

За субјекте ревизије, код којих се испитивао начин на који врше оперативно планирање, изабрани су: Министарство просвете и Министарство културе, применом два критеријума, и то:

- укупан број индиректних буџетских корисника, за које је министарство одговорно, као директни буџетски корисник, у буџетском смислу,
- министарство са највећим и најмањим бројем индиректних корисника, за које је министарство одговорно, као директни буџетски корисник, у буџетском смислу.

Министарство финансија изабрано је за субјекта ревизије због тога што је надлежно за обављање послова државне управе који се односе на републички буџет. Између осталог, надлежно је за послове израде упутстава и процедура за припрему буџета и финансијских планова буџетских корисника, анализирање предлога финансијских планова буџетских корисника, сарадњу са буџетским корисницима ради унапређења програмске структуре и пружања подршке органима државне управе у процесу успостављања система праћења и извештавања о постигнутим резултатима.

Детаљнији опис коришћене методологије дат је у [Прилогу 1](#).



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

У овој ревизији, као извори ревизијских критеријума, коришћени су:

1. Закон о буџетском систему⁹
2. Закон о планском систему Републике Србије¹⁰
3. Уредба о методологији за израду средњорочних планова¹¹
4. Приручник за израду средњорочног плана¹²
5. Упутство за израду програмског буџета¹³
6. Упутство за праћење и извештавање о учинку програма¹⁴
7. Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе¹⁵
8. Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа¹⁶
9. Инструкција за предлагање приоритетних области финансирања¹⁷
10. Упутство за припрему буџета¹⁸
11. Програм реформе управљања јавним финансијама 2021–2025¹⁹
12. Интерна акта субјеката ревизије

Законом о буџетском систему уређује се планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике Србије. Министарства, у буџетској процедури, према динамици утврђеној буџетским календаром, Министарству финансија достављају: предлоге за утврђивање приоритетних области финансирања за буџетску и наредне две фискалне године, годишњи извештај о учинку програма за претходну годину, као и предлог средњорочног и финансијског плана, који садржи извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће године.²⁰ Финансијски планови укључују расходе и издатке који су, између осталог, приказани и у складу са програмском класификацијом.²¹ Министарства су у обавези да предлоге средњорочних и финансијских планова израде у складу са упутством за припрему буџета, у коме се, између осталог, наводе основне економске претпоставке и смернице, смернице за образложење, поступак и динамика припреме, начин исказивања расхода и издатака.²² Надлежна министарства обавештавају индиректне кориснике средстава буџета Републике Србије о основним

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 63/2013, 63/2013 – исправка, 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 118/2021 – др. закон и 138/2022.

¹⁰ „Службени гласник РС“, број 30/2018 од 20. априла 2018. године.

¹¹ „Службени гласник РС“, број 8/2019 од 8. фебруара 2019. године.

¹² Републички секретаријат за јавне политике, фебруар 2020. године, Пројекат ЕУ – Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе.

¹³ Министарство финансија, фебруар 2014. године, ажурирано у јулу 2021. године.

¹⁴ Министарство финансија, мај 2017. године.

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 81/2007 – пречишћени текст, 69/2008, 98/2012, 87/2013, 2/2019 и 24/2021.

¹⁶ Јул 2020. година, [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-utvrdivanje-troskova-javnih-politika-i-propisa.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-utvrdivanje-troskova-javnih-politika-i-propisa.pdf)

¹⁷ За 2020, 2021, 2022. и 2023. годину.

¹⁸ За 2020, 2021, 2022. и 2023. годину.

¹⁹ Министарство финансија, <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm>.

²⁰ Члан 31.

²¹ Члан 28.

²² Члан 35.



економским претпоставкама и смерницама за припрему буџета Републике Србије.²³ Такође, прописано је шта предлог финансијског плана треба да обухвата – расходе и издатке за трогодишњи период, исказане по буџетској класификацији; детаљно писано образложење расхода и издатака, као и извора финансирања; родну анализу расхода и издатака; програмске информације и преглед примања за трогодишњи период на основу закључених споразума о зајмовима, као и оних чије је закључивање извесно у наредној фискалној години. Делови предлога финансијског плана су: писано објашњење (образложење, средњорочна квантификација, процена ефеката нових политика и инвестиционих приоритета); средњорочни план и финансијски захтев, уз Прилог – извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће године.²⁴ Корисник буџетских средстава, који одређени расход и издатак извршава из средстава буџета и из других прихода, обавезан је да измирење тог расхода и издатака прво врши из прихода из тих других извора.²⁵

Законом о планском систему Републике Србије уређују се плански систем Републике Србије, односно управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржина планских докумената, њихова међусобна усклађеност и обавеза извештавања о спровођењу планских докумената.²⁶ Израда средњорочног плана за министарства, у складу са овим законом, обавезна је од плана за 2020. годину, а израда извештаја о спровођењу средњорочних планова почев од 15. марта 2021. године.²⁷ Средњорочни план објављује се најкасније до 31. јануара за текућу годину, на интернет страници министарства.²⁸ Доноси се за период од три године. Средњорочни план омогућава повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода.²⁹ Овим законом уређена је садржина средњорочног плана и начин његове израде. Средњорочни план треба да садржи: опште и посебне циљеве, преглед мера за остварење утврђених циљева, повезаних са буџетским програмима, програмским активностима и пројектима и планираним средствима за њихово спровођење, реферисање мера у односу на приоритетне циљеве из Плана развоја/Програма Владе/Акционог плана за спровођење програма Владе, реферисање мера на мере из докумената јавних политика из којих су преузете, податке о средствима потребним за спровођење сваке од мера из прегледа мера која су планирана у оквиру програмског буџета (буџетски програми, програмске активности и пројекти), детаљан преглед активности које се спроводе у оквиру одређене мере за прву годину важења тог плана, показатеље учинка за праћење степена постигнутости општих и посебних циљева и спровођења мера, са почетним и циљним годишњим вредностима за сваку годину средњорочног плана, ризике и предуслове за остварење мера и друге елементе прописане подзаконским актом Владе. Средњорочни план израђује се у складу са процесом израде буџета и успостављеним елементима буџета.³⁰ Кроз средњорочни план детаљно се разрађују конкретне мере и активности за

²³ Члан 36.

²⁴ Члан 37.

²⁵ Члан 52.

²⁶ Члан 1.

²⁷ Чл. 53, 42 и 47.

²⁸ Члан 26.

²⁹ Члан 25.

³⁰ Чл. 27 и 28.



које је министарство задужено документом јавне политике.³¹ У складу са овим законом, министарства у ЈИС треба да унесу садржај својих докумената јавних политика и средњорочне планове и врше благовремено извештавање о оствареним циљевима и праћење остварених вредности показатеља учинка.³²

Уредбом о методологији за израду средњорочних планова дефинисана је садржина средњорочног плана – информације о министарству, табеларни приказ мера и активности које министарство спроводи, као и пет обавезних прилога: опис мера и активности које се први пут операционализују средњорочним планом; план нормативних активности; средњорочни оквир расхода по програмској класификацији и мерама и активностима из средњорочног плана; анализа институционалних капацитета, уколико се средњорочним планом утврђују мере и активности за унапређење капацитета институције и ризици и предуслови за остваривање мера.³³ Овом уредбом прецизиран је начин дефинисања општих и посебних циљева – преузимање из документа јавних политика и повезаних показатеља учинка и њихове почетне и циљне вредности; посебни циљ из средњорочног плана преузима се као циљ буџетског програма у оквиру ког се алоцирају средства.³⁴ Мере и активности у средњорочном плану преузимају се из важећих докумената јавних политика и Акционог плана за спровођење програма Владе, уз реферисање на посебни циљ / меру ради чијег постизања је планирана мера, односно спроведена активност.³⁵ Средњорочним планом дефинишу се показатељи учинка на нивоу општег циља, посебног циља, нивоу мера и активности. Обавезно је уношење почетне вредности и године, циљне вредности и извора провере.³⁶ Министарства су дужна да прате спровођење мера и активности и степен постизања циљева утврђених средњорочним планом, кроз праћење и анализу остварених показатеља учинка.³⁷ Обавезна је израда годишњих извештаја о спровођењу средњорочних планова, најкасније до 15. марта текуће године, тако што се подаци о постигнутим резултатима уносе у ЈИС.³⁸ Такође, прописан је садржај годишњег извештавања о спровођењу средњорочног плана – општи, посебни циљеви и мере, циљане и остварене вредности показатеља учинка, образложење одступања, износ и процентуални однос између утрошених и планираних средстава по мерама, статус реализације активности са образложењем за разлоге кашњења и роком када ће се та активност реализовати.³⁹

Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе прописана је обавеза формирања унутрашње јединице у којој се обављају послови пружања стручне подршке у припреми планских докумената и послови прикупљања података за праћење

³¹ Члан 39.

³² Члан 47.

³³ Члан 2.

³⁴ Члан 5.

³⁵ Чл. 6-9.

³⁶ Члан 11.

³⁷ Члан 24.

³⁸ Члан 25.

³⁹ Члан 26.



остваривања циљева утврђених планским документима, анализе података, праћења спровођења и извештавања о спровођењу планских докумената.⁴⁰

Приручником за израду средњорочног плана указује се на следеће: средњорочни план операционализује спровођење докумената јавних политика; њиме се утврђује ко, шта, када и како треба да уради, трошкове тих активности и њихову усклађеност са билансним могућностима;⁴¹ изузетно је важно да циљеви јавних политика и показатељи учинка буду идентично формулисани у документима јавних политика, средњорочном плану и програмском буџету;⁴² средњорочни планови и њихово „пресликавање“ у елементе програмског буџета представљају кључне механизме којима се директно повезују јавне политике и буџет.⁴³ Овим приручником прецизиран је садржај годишњег извештавања о спровођењу средњорочног плана.⁴⁴ Праћење спровођења средњорочног плана треба да укључује редовно прикупљање података. Поред законске обавезе да се праћење и извештавање о спровођењу врши на годишњем нивоу, добра пракса је да се оно врши и у краћим временским интервалима и да се интерно извештава о томе како се активности из средњорочног плана остварују (нпр. квартално). На овај начин избегава се појава „уских грла“. Сврха праћења и извештавања је системско и континуирано прикупљање података у току спровођења одређеног плана како би се стекао увид у стање плана у датом тренутку у односу на планиране циљеве и резултате. Ове информације пружају основ за доношење одлука о прерасподели ресурса и чине основ за вредновање резултата јавних политика.⁴⁵ Преузимање информација из годишњих извештаја врше се у супротном смеру од доношења планова. Ако су циљеви и показатељи учинка из средњорочног плана преузети у програмски буџет, онда се информације о њиховом остваривању из извештаја о учинку програма преузимају у извештају о спровођењу средњорочног плана.⁴⁶

У складу са *Инструкцијом за предлагање приоритетних области финансирања* расходе је потребно реално планирати. Веома је важно успоставити комуникацију надлежних структура унутар буџетских корисника и поћи од дефиниције финансијског управљања и контроле (систем политика, процедура и активности које успоставља руководилац, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви организације остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин). Директни корисници средстава буџета / носиоци раздела ову Инструкцију треба да проследи органима у свом саставу и индиректним корисницима у њиховој надлежности.

Упутство за израду програмског буџета. Потребно је утврдити трошкове улазних елемената (инпута) неопходних за реализацију сваке програмске активности, односно пројекта. Разматрају се: директни и индиректни трошкови, инпути који омогућавају спровођење свих програмских активности, пројеката и програма, односно

⁴⁰ Члан 21а.

⁴¹ Део 1.1 – 1.2.

⁴² Страна 64.

⁴³ Страна 57.

⁴⁴ Део 4.2.

⁴⁵ Део 4.1.

⁴⁶ Део 4.3.



функционисање органа у целини. Приликом планирања трошкова полази се од: реализације средстава и оствареног учинка у претходном периоду, промена околности, смањења или повећања обима послова, промене цене коштања у односу на прошлу годину.⁴⁷ На изради предлога за ПОФ и предлога финансијског плана треба да раде чланови Радне групе за израду програмског буџета, који су прошли обуку и учествовали у радионицама са Министарством финансија. Радна група треба да се састоји из равномерно заступљених представника свих организационих јединица: запослених из финансијске службе, надлежних за стратешко планирање, јединица за управљање пројектима, одговорних лица за програме, програмске активности и пројекте. Радном групом треба да координише представник финансијске службе. Циклус планирања обухвата: анализу спроведених активности, потрошње и постигнутих резултата у претходном периоду; разматрање начина кориговања / прерасподеле буџетских средстава у циљу остварења бољих резултата; консултације службе за финансије и лица одговорних за спровођење програма, програмских активности и пројеката; ажурирање описа, циљева и показатеља учинка програма, програмских активности и пројеката за наредни средњорочни период; доношење кључних одлука (доноси их Радна група) у вези са предлагањем ПОФ, односно предлогом финансијског плана и достављање предлога ПОФ, односно предлога финансијског плана Министарству финансија.⁴⁸ Показатељи учинка треба да пруже кључне повратне информације о томе које се активности спроводе у складу са постављеним циљевима, а где је потребно унапредити пословање у циљу веће ефикасности и ефективности. За примену показатеља учинка потребно је утврдити базну (постојећу) вредност и базну годину, циљне вредности за три године и извор верификације остварених вредности. Праћење спровођења програма је у надлежности корисника буџета, који прикупљају, обједињују, анализирају и евидентирају релевантне информације о томе како се програми, програмске активности и пројекти спроводе у односу на очекиване резултате. Прикупљање податка о оствареним вредностима треба да буде редовно, уз поређење остварених и планираних вредности и пружање појашњења евентуалних одступања, односно напретка у достизању циљних вредности. Надлежни директни корисници дужни су да реално планирају приходе и расходе индиректних корисника.

Упутством за праћење и извештавање о учинку програма уређени су рокови, обавезе и циљеви праћења и извештавања о реализацији буџета. У овом упутству прецизирано је да је праћење спровођења програма у надлежности корисника буџета, који прикупљају, обједињују, анализирају и евидентирају релевантне информације. Праћење треба да буде редовно, а информације да пруже појашњења евентуалних одступања, односно напретка у достизању циљних вредности.⁴⁹ Извештавање о учинку се врши годишње и полугодишње, у роковима предвиђеним буџетским календаром. Извештаји се достављају министарству надлежном за послове финансија, које разматра информације о учинку програма и користи их код одлуке о приоритетним областима финансирања и расподели буџетских средстава за наредни период. Корисници буџета дужни су да на својим интернет страницама објављују годишње финансијске извештаје

⁴⁷ Страна 16.

⁴⁸ Страна 29.

⁴⁹ Тачка 2.



и годишњи извештај о учинку програма.⁵⁰ Потребно је да се успостави организациона структура са јасно дефинисаним надлежностима и одговорностима, прецизираним корацима у поступку, као и каналима комуникације и размене информација. Руководилац доноси решење о формирању радне групе за праћење и извештавање, одређује се координатор групе, одговорна лица (менаџери) и аналитичари.⁵¹ Прецизиране су њихове улоге и одговорности. Овим упутством дефинисани су кораци и описи корака у поступку праћења и извештавања о учинку програма, и то: припрема (успостављање интерне организационе структуре и покретање процеса); спровођење поступка (прикупљање и анализа података, образложење спровођења пројекта, програмске активности и пројекта и израда извештаја о учинку програма) и употреба информација о учинку (интерно и екстерно коришћење).⁵²

Програм реформе управљања јавним финансијама 2021–2025. Обавеза буџетских корисника је да подносе информације о својим циљевима, програмима и активностима, на основу чега Министарство финансија доноси одлуку о расподели буџетских средстава и утврђених лимита за сваког од корисника. На овај начин, додела средстава базира се на учинку, односно резултатима институција, док уједно даје одговоре на питања шта су њихови краткорочни и дугорочни циљеви и колико кошта њихово постизање.⁵³

2. Опште информације

Ефикасно управљање јавним финансијама представља основу за одржив економски развој и доприноси макроекономској стабилности државе. Између осталих, циљ реформе управљања јавним финансијама су унапређени капацитети за буџетско планирање, који се остварују кроз мере унапређења средњорочног планирања и мере унапређења програмског буџета. Један од кључних сегмената адекватног управљања јавним финансијама представља планирање и буџетирање јавних расхода на транспарентан и делотворан начин, а повезивање докумената јавних политика са програмским буџетом, путем средњорочних планова, омогућава праћење трошкова спровођења и праћење исхода и ефеката јавних политика.⁵⁴

Пружање методолошке подршке обвезницима средњорочног планирања, при изради предлога средњорочног плана, у надлежности је Републичког секретаријата за јавне политике. Иако је обавеза доношења средњорочних планова уведена почев од плана за 2020. годину, према подацима овог секретаријата само неки органи испунили су ову обавезу, и то:

Табела 1. Обвезници средњорочног планирања који су израдили средњорочне планове

Бр.	2020–2022.	2021–2023.	2022–2024.
1.	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Министарство државне управе и локалне самоуправе
2.	Министарство здравља	Министарство финансија	Министарство финансија

⁵⁰ Тачка 3.4.

⁵¹ Тачка 4.

⁵² Тачка 5.

⁵³ Страна 24.

⁵⁴ Програм реформе управљања јавним финансијама 2021–2025. и Извештај о реализацији Програма реформе управљања јавним финансијама 2021–2025. за 2022. годину.



Бр.	2020–2022.	2021–2023.	2022–2024.
3.	Министарство одбране	Министарство одбране	Министарство одбране
4.	Републички секретаријат за јавне политике	Национална служба за запошљавање	Министарство привреде
5.		Републички геодетски завод	Министарство за европске интеграције
6.		Геолошки завод Србије	Министарство за бригу о селу
7.		Републички секретаријат за јавне политике	Министарство за бригу о породици и демографију
8.			Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог
9.			Министарство културе и информисања
10.			Министарство просвете, науке и технолошког развоја
11.			Национална служба за запошљавање
12.			Геолошки завод Србије
13.			Центар за разминирање
14.			Агенција за мирно решавање радних спорова
15.			Републичка дирекција за имовину
16.			Дирекција за железнице
17.			Завод за социјално осигурање
18.			Републички секретаријат за законодавство
19.			Завод за интелектуалну својину
20.			Републички завод за статистику
21.			Канцеларија за јавне набавке
22.			Републички секретаријат за јавне политике

Извор: Републички секретаријат за јавне политике

Наведени подаци показују да су средњорочни план у 2020. години од укупно 18 министарстава донела тек три министарства. У 2021. години, такође, само три министарства донела су наведени плански документ, док су у 2022. години 10 министарстава донела наведени акт, од укупно 21 министарства. Континуитет у доношењу средњорочног плана, током протекле три године, остварили су Министарство државне управе и локалне самоуправе и Министарство одбране. Према подацима који су доступни Републичком секретаријату за јавне политике, за циклус планирања 2023–2025. године, до 20. марта 2023. године, своје средњорочне планове израдило је и објавило седам министарстава (од укупно 25), и то: Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство одбране, Министарство привреде, Министарство за европске интеграције, Министарство за бригу о селу, Министарство правде и Министарство здравља. До 19. септембра 2023. године још два министарства су израдила средњорочне планове, и то: Министарство културе и Министарство за људска



и мањинска права и друштвени дијалог. Министарства су дужна да свој средњорочни план објаве на својој интернет страници најкасније до 31. јануара за текућу годину. Републички секретаријат за јавне политике не располаже званичним сазнањима о разлозима кашњења у изради средњорочних планова. Овај секретаријат, како наводе, нема правни основ да врши контролу, нити даје мишљење приликом усвајања средњорочних планова обвезника средњорочног планирања, тако да до сада није вршио квалитативну анализу усвојених средњорочних планова. Осим усмене комуникације, у пружању методолошке подршке око израде средњорочних планова, Републички секретаријат за јавне политике организовао је и радионице током 2021. године, којима су присуствовали представници 11 министарстава (од укупно 21), и то: Министарства културе и информисања, Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Министарства привреде, Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Министарства омладине и спорта, Министарства за европске интеграције, Министарства за бригу о породици, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства правде, Министарства за бригу о селу и Министарства спољних послова.

О садржини средњорочних планова нису могли да се изјасне ни представници Министарства финансија, који су навели да у Информациони систем за припрему буџета (БИС) нису преузимали податке из Информационог система за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање (ЈИС), како је прописано Уредбом о методологији за израду средњорочних планова⁵⁵. Од 2023. године у Министарству финансија уведен је нови Информациони систем за припрему, извршење, буџетско рачуноводство и извештавање буџета Републике Србије (СПИРИ), уместо до тада коришћених система БИС и Информационог система извршења буџета Републике Србије (ИСИБ). Систем СПИРИ – модул за планирање буџета пуштен је у рад и отворен за унос предлога приоритетних области финансирања буџетских корисника од 17. фебруара 2023. године и није предвиђено повезивање овог система са ЈИС. У овом министарству наводе, да све што им је потребно приликом израде буџета Републике Србије виде кроз предлоге финансијских планова, као и да су мишљења да у пракси не постоји веза између средњорочног плана и финансијског плана, зато што корисници обично укључују више активности у средњорочни план и самим тим планирају више средстава него што им се на крају одобри.

Када је у питању израда и објављивање извештаја о спровођењу средњорочних планова министарстава, за 2020. годину и 2021. годину то су учинили само Министарство државне управе и локалне самоуправе и Министарство одбране, а за 2022. годину, у року предвиђеном за израду ових извештаја, до 15. марта текуће године за претходну, овај извештај израдило је само Министарство одбране. До 31. августа 2023. године наведени извештај објавило је још пет министарстава, и то: Министарство за европске интеграције, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство привреде, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог и Министарство за бригу о селу.

⁵⁵ Члан 20.



Оно што су у Републичком секретаријату за јавне политике могли да закључе, када се посматрају ефекти доношења Закона о планском систему Републике Србије, у делу који се односи на повезаност планирања и ефикасније реализације буџета, јесте да су 2015. године од укупног броја важећих стратегија, њих 28% имале идентификоване изворе финансирања, а на крају 2021. године 55,4% докумената јавних политика имало је идентификоване изворе финансирања. Напредак постоји, како наводе, али још увек има простора за унапређење и боље повезивање јавних политика и буџета.

Када је у питању анализа достављених предлога финансијских планова министарстава и извештаја о учинику програма, у Министарству финансија су констатовали да их министарства достављају у року предвиђеном буџетским календаром, да се њихова анализа спроводи у Сектору буџета Министарства финансија током целе године, али да се анализе не документују посебно. Министарство финансија не коментарише индикаторе учинка програма које министарства постављају, јер како наводе, не поседују знања из свих области за која су министарства надлежна и не проверавају изворе верификације које министарства приликом извештавања о њиховој остварености наводе. На питање, у којој мери директни буџетски корисници контролишу исказане потребе својих индиректних корисника у процесу припреме предлога финансијских планова, Министарство финансија се изјаснило да то не прати, јер је то у надлежности директних корисника који су одговорни за своје индиректне кориснике.

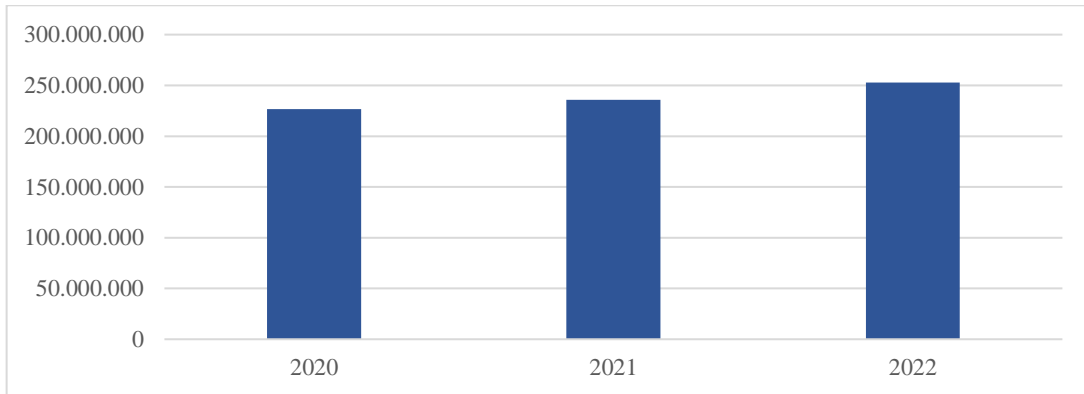
Министарство просвете обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на: истраживање, планирање и развој предшколског, основног, средњег и високог образовања и ученичког и студентског стандарда; допунско образовање деце домаћих држављана у иностранству; управни надзор и стручно-педагошки надзор; унапређење друштвене бриге о обдареним ученицима и студентима, о ученицима и студентима са посебним потребама, као и друге послове одређене законом.

Годишњи буџет овог министарства, у периоду 2020–2022. године,⁵⁶ одређен Законом о буџету Републике Србије, износио је преко 220 млрд. динара, што је око 12% укупних расхода и издатака. Највеће учешће, у укупном буџету овог министарства, односи се на Програм 2003 – Основно образовање (43%), затим следе Програм 2004 – Средње образовање и Програм 2005 – Више и универзитетско образовање, са приближно истим буџетом, око 20%, Укупан буџет и учешће свих програма у укупном буџету овог министарства, приказани су на графиконима у наставку.

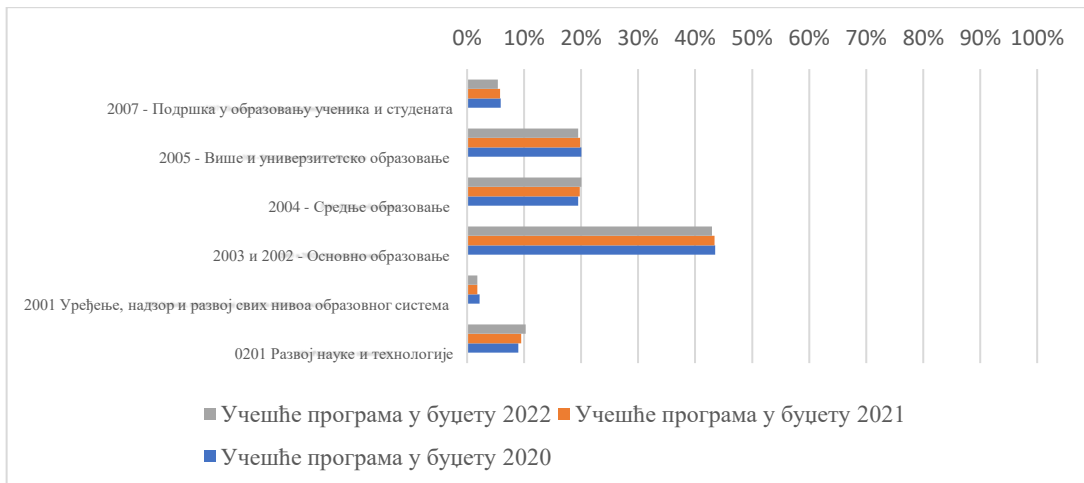
⁵⁶ Од дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о министарствима, односно од 22. октобра 2022. године, Министарство просвете, науке и технолошког развоја (МПНТР) наставило је рад, у складу са делокругом утврђеним овим законом, као Министарство просвете.



Графикон 2. Буџет МПНТР⁵⁷ за 2020, 2021. и 2022. годину (у 000 динара)



Графикон 3. Учешће програма у буџету МПНТР за 2020, 2021. и 2022. годину



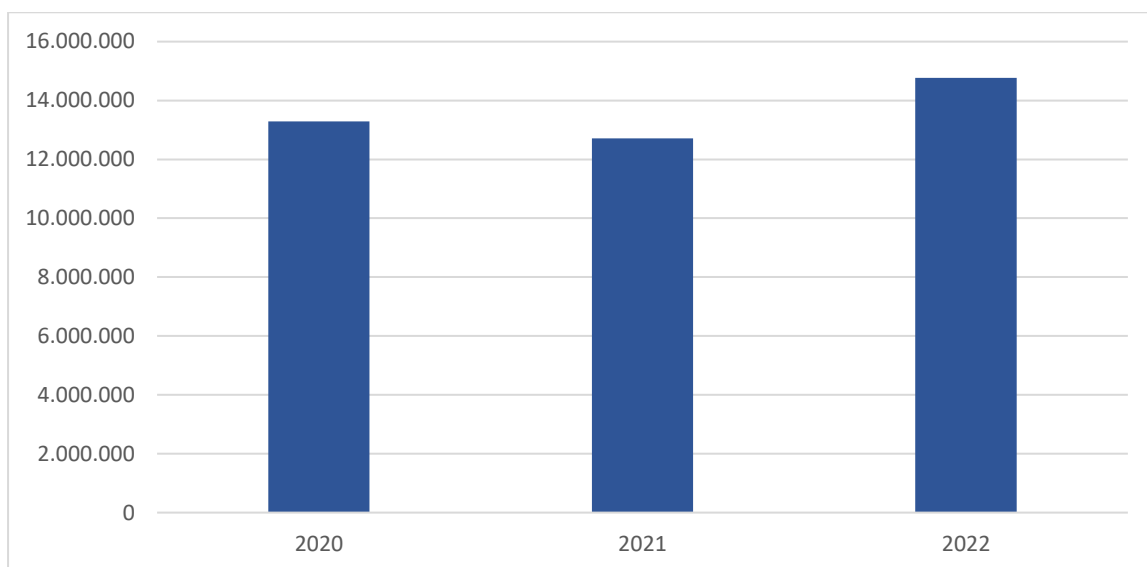
Министарство културе обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на: развој и унапређење културе и уметничког стваралаштва; праћење и истраживање у области културе; обезбеђивање материјалне основе за делатности културе; развој и унапређење књижевног, преводилачког, музичког и сценског стваралаштва, ликовних и примењених уметности и дизајна, филмског и стваралаштва у области других аудио-визуелних медија; заштиту непокретног, покретног и нематеријалног културног наслеђа; библиотечку, издавачку, кинематографску и музичко-сценску делатност; успостављање дигиталне истраживачке инфраструктуре у области културе и уметности, задужбине и фондације; сарадњу у области заштите културне баштине, културног стваралаштва и информисања на језику и писму припадника српског народа у региону, као и друге послове одређене законом.

⁵⁷ Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

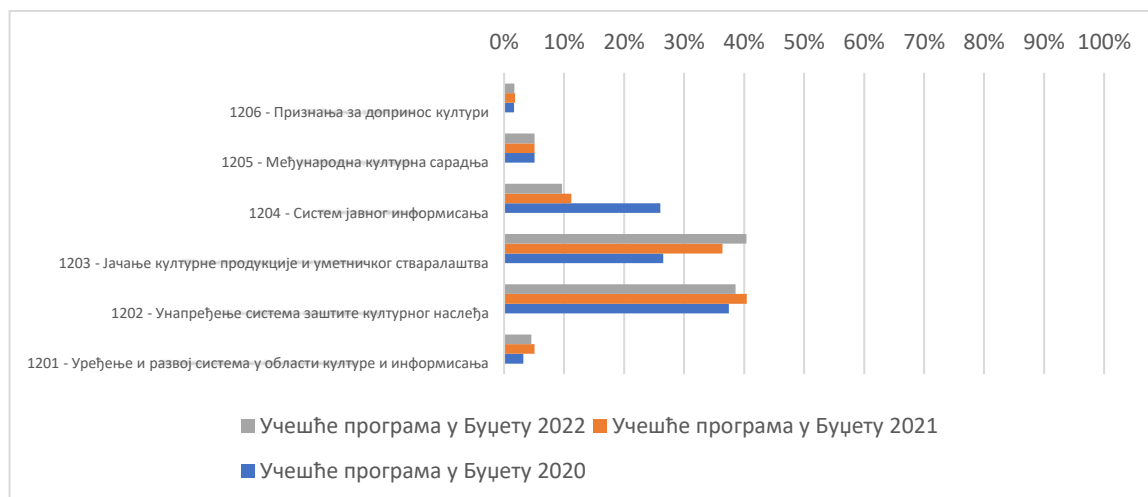


Годишњи буџет овог министарства, у периоду 2020–2022. године,⁵⁸ одређен Законом о буџету Републике Србије, износио је око 14 млрд. динара, што је мање од 1% укупних расхода и издатака. Највеће учешће, у укупном буџету овог министарства, односи се на Програм 1202 – Унапређење система заштите културног наслеђа (39%), а у 2022. години на Програм 1203 – Јачање културне продукције и уметничког стваралаштва (40%). Укупан буџет и учешће свих програма у укупном буџету овог министарства, приказани су на графиконима у наставку.

Графикон 4. Буџет МКИ⁵⁹ за 2020, 2021. и 2022. годину (у 000 динара)



Графикон 5. Учешће програма у буџету МКИ за 2020, 2021. и 2022. годину



⁵⁸ Од дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о министарствима, односно од 22. октобра 2022. године, Министарство културе и информисања (МКИ) наставило је рад, у складу са делокругом утврђеним овим законом, као Министарство културе.

⁵⁹ Министарство културе и информисања.



IV Закључци

На основу анализе података и документације, одговора субјеката ревизије и обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

1. Средњорочно планирање још увек није у потпуности успостављено у Министарству просвете и Министарству културе, што може имати за последицу отежано планирање и праћење остваривања циљева јавних политика из њихових надлежности.
2. Делимична провера и анализа прикупљених података и нејасан увид у остварене резултате у претходном периоду, у буџетској процедури, могу довести до отежаног сагледавања потреба и планирања средстава неопходних за спровођење мера и активности из надлежности.
3. Изостанком извештавања о остварености учинка на нивоу програмског буџета Републике Србије пропушта се прилика за постизање веће транспарентности у приказивању учинка јавне потрошње.

У наставку извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



ЗАКЉУЧАК 1: Средњорочно планирање још увек није у потпуности успостављено у Министарству просвете и Министарству културе, што може имати за последицу отежано планирање и праћење остваривања циљева јавних политика из њихових надлежности

Наш циљ био је да утврдимо да ли Министарство просвете и Министарство културе остварују континуитет у изради средњорочних планова и да ли су ти планови усаглашени са документима јавних политика из њихове надлежности. Испитивали смо да ли наведена министарства ревидирају своје средњорочне планове на основу анализе показатеља учинка, у складу са измењеним околностима (на пример, одступања у планираној динамици, мање обезбеђена средства од планираних и друго).

Такође, наш циљ био је да утврдимо на који начин Министарство просвете и Министарство културе прате и извештавају о резултатима спровођења мера и активности из средњорочног плана. Испитивали смо да ли је у наведеним министарствима успостављена организациона јединица за прикупљање података и праћење реализације средњорочног плана и да ли се спроводи интегрисано извештавање о спровођењу средњорочног плана и програмског буџета.

На основу анализе документације Министарства просвете и Министарства културе и интервјуа са представницима ових министарстава, донели смо закључак који темељимо на налазима приказаним у даљем тексту извештаја.

Налаз 1.1. Министарство просвете није успоставило континуитет у доношењу средњорочног плана

Израда средњорочног плана за министарства, у складу са Законом о планском систему Републике Србије, обавезна је од плана за 2020. годину, а објављује се најкасније до 31. јануара за текућу годину, на интернет страници министарства и уноси у ЈИС. Средњорочни план доноси се за период од три године и треба да омогући повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода. Средњорочним планом детаљно се разрађују конкретне мере и активности за које је министарство задужено документом јавне политике. Овим планом дефинишу се показатељи учинка на нивоу општег циља, посебног циља, нивоу мера и активности. Обавезно је уношење почетне вредности и године, циљне вредности и извора провере. Изузетно је важно да циљеви јавних политика и показатељи учинка буду идентично формулисани у документима јавних политика, средњорочном плану и програмском буџету, како је прецизирано Уредбом о методологији за израду средњорочних планова и Приручником за израду средњорочног плана.

Обавеза формирања унутрашње јединице, у којој се обављају послови пружања стручне подршке у припреми планских докумената⁶⁰, прописана је Уредбом о начелима

⁶⁰ Учесници у планском систему, поред докумената јавних политика, усвајају и друга планска документа, у које спадају средњорочни планови и финансијски планови (члан 20 Закона о планском систему Републике Србије).



за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.

Министарство просвете

Први средњорочни план Министарство просвете израдило је за период 2022–2024. године. Кадровске промене и ситуација изазвана епидемијом вируса SARS-CoV-2, у овом министарству, наводе се као разлози што средњорочни план није израђен за период од 2020. до 2022. године, као и за период од 2021. до 2023. године. Министарство просвете није објавило ни средњорочни план за период 2023–2025. године, а како наводе, овај средњорочни план је у завршној фази израде, рађен је уз консултације са Републичким секретаријатом за јавне политике, али због техничких потешкоћа није могуће његово уношење у ЈИС. Наведено указује на то да Министарство просвете није успоставило континуитет у доношењу средњорочних планова. Овакво стање, може имати за последицу пропуштену прилику да Министарство просвете, континуираним доношењем средњорочних планова, утиче на повећање ефикасности спровођења мера јавних политика из надлежности и њиховог повезивања са средњорочним оквиром расхода.

У Министарству просвете не постоји процедура којом су уређени кораци у поступку израде средњорочног плана. Поступак у изради средњорочног плана је, како наводе у овом министарству, да представници свих сектора овог министарства, а који спроводе мере и активности у складу са документима јавних политика, достављају неопходне податке лицима задуженим за координацију израде планова и извештаја о реализацији планова, у табели чији формат одговара табеларном приказу средњорочног плана. Актом о систематизацији радних места, који је ступио на снагу 18. новембра 2021. године, Министарство просвете образовало је Групу за финансијско управљање и контролу у којој се, између осталог, обављају послови који се односе на „пружање стручне помоћи у припреми планских докумената из делокруга Министарства, прикупљање и анализу прикупљених података неопходних за праћење остваривања циљева утврђених планским документима из делокруга Министарства и праћење спровођења и извештавања о спровођењу планских докумената из делокруга Министарства“. Од три систематизована радна места, попуњена су два. Пре образовања ове групе, раније важећим актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у овом министарству је, у току 2020. и 2021. године, било систематизовано и попуњено једно радно место.

Одлука о образовању Радне групе за израду средњорочног плана за период од 2022. до 2024. године донета је 14. јуна 2021. године са задатком да се, уз менторску подршку Републичког секретаријата за јавне политике и уз уважавање приоритета Владе и расположивих капацитета и ресурса, изради наведени план овог министарства, на основу важећих докумената јавних политика. Средњорочни план Министарства просвете, науке и технолошког развоја од 2022. до 2024. године (у даљем тексту: Средњорочни план) израђен је у складу са Стратегијом образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године, Стратегијом паметне специјализације 2020–2027,



Стратегијом научног и технолошког развоја Републике Србије за период од 2021. до 2025. године „Моћ знања“ и Стратегијом развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2020–2025. године. Званични извештаји о разликама између нацрта и финалне верзије Средњорочног плана, у смислу одступања одређених средстава законом о буџету Републике Србије и укупно процењеним финансијским средствима у Средњорочном плану не постоје, али према наводима представника овог министарства, у процедури његове израде било је интерне електронске преписке између чланова радне групе и Сектора за финансије, у смислу кориговања табела и захтева за измену одређених износа средстава. Увидом у део Средњорочног плана, који се односи на област просвете и Акционог плана за спровођење Стратегије образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године (у даљем тексту: Акциони план), уочљива је њихова повезаност, кроз навођење општег циља, посебних циљева, назива активности и показатеља. Поједине активности из наведеног акционог плана нису преузете у Средњорочни план, а као разлог оваквом стању, у Министарству просвете наводе, да су чланови Радне групе за израду средњорочног плана, који су уједно и представници организационих јединица које су носиоци активности, одлучивали које активности из Акционог плана неће бити преузете у Средњорочни план, зато што су неке активности завршене у 2021. години, а неке активности нису реализоване услед околности изазваних епидемијом вируса SARS-CoV-2. Као базне године, односно почетне вредности у Средњорочном плану, нису увек коришћени подаци за годину која претходи години за коју је план урађен, 2021. годину, већ подаци из претходног периода, у највећем броју случајева из 2020. године, зато што се Средњорочни план израђивао на основу тада важећег Акционог плана, у којем је базна година била 2020, као и вредности које су одговарале наведеној базној години, како образлажу у овом министарству.

Имајући у виду да је Министарство просвете, у ревидираном периоду, израдило само један средњорочни план, нисмо били у могућности да утврдимо да ли ово министарство ревидира своје средњорочне планове на основу анализе показатеља учинка, у складу са измењеним околностима (на пример, одступања у планираној динамици, мање обезбеђена средства од планираних и друго).

Министарство културе

Први средњорочни план Министарство културе израдило је за период 2022–2024. године. Изради средњорочних планова за претходна два циклуса планирања (2020–2022. године и 2021–2023. године), како образлажу у овом министарству, није се приступило због измена организационе структуре овог министарства. Са извесним закашњењем, крајем маја 2023. године, Министарство културе је објавило Средњорочни план за период 2023–2025. године. Увидом у достављену документацију, учили смо да је Министарство културе у наведеном средњорочном плану, извршило одређене корекције, које се пре свега односе на брисање неких мера и активности у односу на претходни средњорочни план, што је у овом министарству образложено тиме да се од њих одустало зато што је утврђено да се неће реализовати или не одражавају на прави начин циљеве овог министарства. Имајући у виду да Министарство културе није израдило годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана за период 2022–2024.



године, нисмо били у могућности да на основу показатеља учинка из претходног периода сагледамо њихов утицај на ревидирање планираних активности у средњорочном плану за период 2023–2025. године.

У Министарству културе није успостављена унутрашња организациона јединица у којој се обављају послови пружања стручне подршке у припреми планских докумената и послови прикупљања података за праћење остваривања циљева утврђених планским документима, анализе података, праћења спровођења и извештавања о спровођењу планских докумената. Такође, не постоји процедура којом су уређени кораци у поступку израде средњорочног плана. Како наводе у овом министарству, поступак у изради средњорочног плана започиње доношењем Решења о образовању Радне групе за израду средњорочног плана за одређени период, у чијем саставу су државни секретар, помоћници министра и представници свих сектора овог министарства. Након првог састанка, члановима радне групе се достављају радне табеле, чији формат одговара табеларном приказу средњорочног плана, како би унели потребне податке из надлежности сектора чији су представници. Даљи рад наставља се кроз радне састанке, а комуникација између чланова радне групе обавља се и електронским путем. Током септембра 2021. године, запослени у овом министарству учествовали су у онлајн радионици за почетак рада на изради средњорочног плана и вебинар-обуци на тему израде средњорочног плана, у организацији Националне академије за јавну управу.

Решење о образовању Радне групе за израду Средњорочног плана Министарства културе и информисања за период 2022–2024. године донето је 6. децембра 2021. године. Средњорочни план Министарства културе и информисања за период од 2022. до 2024. године (у даљем тексту: Средњорочни план) израђен је уз подршку, консултације и сарадњу са Републичким секретаријатом за јавне политике, на основу Стратешких приоритета развоја културе Републике Србије од 2021. до 2025. године, на које је Влада дала сагласност, због тога што стратегија развоја културе Републике Србије још увек није донета⁶¹. Како су у оквиру Стратешких приоритета описани правци деловања у области културне политике из којих се јасно не могу уочити општи и посебни циљеви, активности и показатељи за њено спровођење, није јасно уочљива ни повезаност стратешких приоритета са дефинисаним циљевима, активностима и показатељима у Средњорочном плану. На постојање посредне повезаности, представници овог министарства, указали су кроз повезивање, у оквиру Општег циља 1: Унапређење квалитета културних политика и оснаживање културног идентитета, на пример, стратешког приоритета „Очување културно-историјског наслеђа“ са посебним циљевима из Средњорочног плана, 1.2 Унапређење система улагања у установе културе и заштиту културног наслеђа и 1.5 Дигитализација у култури; стратешког приоритета „Музеји 21. века“ са посебним циљем из Средњорочног плана 1.2 Унапређење система улагања у установе културе и заштиту културног наслеђа, мера 1.2.3 Унапређење заштите и очувања културног наслеђа и унапређење библиотечко-информационе

⁶¹ На потребу за доношењем наведене стратегије, Државна ревизорска институција је указала у Извештају о ревизији сврсисходности пословања „Заштита непокретних културних добара“, Број: 400-263/2021-03/17 од 31. децембра 2021. године. (https://www.dri.rs/izvestaji?search=%D1%81%D0%B2%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82&date=DESC&year=2022&topics=&subjects=&types=4§ors=8&tags=&cross_types=4&search_subject=).



делатности у Републици Србији кроз подршку пројектима и мера 1.2.1 Реализација започетих и планираних инфраструктурних и капиталних пројеката; затим стратешког приоритета „Филм“ са посебним циљем из Средњорочног плана 1.3 Развој продукције, културних потреба и равноправно учешће грађана у културном животу, мера 1.3.1 Унапређење подршке савременом стваралаштву и продукцији установа и организација у култури кроз конкурс МКИ и мера 1.3.4 Подстицање стваралаштва у области аудиовизуелне производње, културних и привредних активности у Републици Србији подстицајима инвеститору да у Републици Србији производи аудиовизуелно дело. Како је Радна група за израду Средњорочног плана образована у току ступања на снагу Закона о буџету Републике Србије за 2022. годину, одмах се приступило изради финалне верзије овог плана, у коме су дефинисане циљне вредности имајући у виду усвојен буџет за 2022. годину и пројекције буџета за 2023. годину и 2024. годину достављене Министарству финансија.

Као базне године, односно почетне вредности у Средњорочном плану, нису увек коришћени подаци за годину која претходи години за коју је план урађен, 2021. годину, већ подаци из претходног периода, у највећем броју случајева из 2019. године. Разлог за овакво стање, Министарство културе образлаже тиме, што је услед епидемије вируса SARS-CoV-2 дошло до значајног смањења активности у свим областима, а нарочито у области културе, и што коришћење података из 2020. или 2021. године, за базне године односно вредности, за поједине индикаторе, не би одражавало прави обим активности који би могао да послужи као основ од кога би полазиле циљне вредности у наредним годинама. Увидом у Средњорочни план Министарства културе за период од 2023. до 2025. године, констатовали смо да је извршена корекција и да је 2022. година узета као базна година која претходи доношењу овог средњорочног плана.

Налаз 1.2. Министарство просвете и Министарство културе, у претходном периоду, нису извештавали о спровођењу средњорочних планова

Министарства су дужна да прате спровођење мера и активности и степен постизања циљева утврђених средњорочним планом, кроз праћење и анализу остварених показатеља учинка и утрошених средстава. Обавезна је израда годишњих извештаја о спровођењу средњорочних планова, најкасније до 15. марта текуће године за претходну. Уредбом о методологији за израду средњорочних планова, прописан је садржај годишњег извештавања о спровођењу средњорочног плана (општи, посебни циљеви и мере, циљане и остварене вредности показатеља учинка, образложење одступања, износ и процентуални однос између утрошених и планираних средстава по мерама, статус реализације активности са образложењем за разлоге кашњења и роком када ће се та активност реализовати).

Праћење спровођења средњорочног плана треба да укључује редовно прикупљање података. Поред законске обавезе да се праћење и извештавање о спровођењу врши на годишњем нивоу, добра пракса је да се оно врши и у краћим



временским интервалима и да се интерно извештава о томе како се активности из средњорочног плана остварују (нпр. квартално).⁶²

У оквиру унутрашње јединице, у којој се обављају послови пружања стручне подршке у припреми планских докумената, треба да се обављају и послови прикупљања података за праћење остваривања циљева утврђених планским документима, анализе података, праћења спровођења и извештавања о спровођењу планских докумената.⁶³

Министарство просвете

Министарство просвете није израдило годишњи извештај о спровођењу Средњорочног плана, што у овом министарству образлажу техничким сметњама, неодговарајућим квалитетом података прикупљених од надлежних сектора, као и тиме што су активности за поједине мере остале непопуњене и препознате од стране надлежних сектора. Наведено може имати за последицу да Министарство просвете нема потпуни увид у реализоване циљеве и остварене резултате, у циљу прикупљања информација потребних за доношење одлука о прерасподели ресурса и вредновања резултата јавних политика.

Како у Министарству просвете наводе, не постоји процедура којом су уређени кораци у поступку извештавања о спровођењу средњорочног плана, али су запослени у оквиру надлежних сектора, који раде на изради средњорочног плана и извештавању о његовом спровођењу, прошли одговарајућу обуку у Републичком секретаријату за јавне политике. Достављена електронска преписка између лица задужених за координацију израде средњорочних планова и извештаја и чланова Радне групе задужених за израду Средњорочног плана, указује да су током марта 2023. године предузимане одређене активности на изради годишњег извештаја о спровођењу Средњорочног плана. Министарство просвете није успоставило систем редовног прикупљања података потребних за израду наведеног годишњег извештаја, већ како наводе, подаци се прикупљају непосредно, када надлежни орган односно Републички секретаријат за јавне политике, овом министарству, електронски достави бланко табеларни приказ годишњег извештаја. Министарство просвете изјаснило се да не постоји интерно извештавање о томе како се активности из Средњорочног плана остварују, због тога што се руководство овог министарства извештава о спровођењу Акционог плана, из кога су активности преузете у Средњорочни план. Такође, није успостављено ни интегрисано извештавање о спровођењу средњорочног плана и програмског буџета, које би могло да допринесе лакшем сагледавању остварених резултата за мере и активности које нису укључене у средњорочни план, а које се планирају у оквиру елемената програмског буџета и доприносе остваривању јавних политика, из надлежности.

⁶² Приручник за израду средњорочног плана, фебруар 2020, тачка 4.1.

⁶³ Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, члан 21а.



Министарство културе

Министарство културе није израдило годишњи извештај о спровођењу Средњорочног плана, иако је његова израда у току, како наводе у овом министарству. Кашњење у доношењу овог извештаја, поред недостатка времена због великог обима послова сектора у вези са спровођењем и реализацијом конкурса Министарства културе у 2023. години, образлажу и проблемима који се односе на некомплетност достављених података, нејасно формулисане показатеље на нивоу циљева и мера, нејасно дефинисане надлежности у реализацији појединих активности, као и недостатак поузданих извора провере за остварене вредности појединих показатеља на нивоу циљева и мера. Наведено може имати за последицу да Министарство културе нема потпуни увид у реализоване циљеве и остварене резултате, у циљу прикупљања информација потребних за доношење одлука о прерасподели ресурса и вредновања резултата јавних политика.

С обзиром на то да у Министарству културе није успостављена организациона јединица у којој би се обављали послови прикупљања података за праћење и остваривање циљева утврђених планским документима, анализе података и праћења спровођења и извештавања о спровођењу планских докумената, послове у вези са извештавањем и спровођењем средњорочног плана Министарства културе врше сви сектори, у делу који је у њиховој надлежности. Такође, не постоји процедура којом су уређени кораци у поступку извештавања о спровођењу средњорочног плана.

У Министарству културе није успостављено периодично интерно извештавање о остваривању активности из средњорочног плана, већ се извештавање врши по потреби, на пример, на захтев Радне групе, како наводе у овом министарству. Такође, није успостављено ни интегрисано извештавање о спровођењу средњорочног плана и програмског буџета, које би могло да допринесе лакшем сагледавању остварених резултата за мере и активности које нису укључене у средњорочни план, а које се планирају у оквиру елемената програмског буџета и доприносе остваривању јавних политика, из надлежности.



ЗАКЉУЧАК 2: Делимична провера и анализа прикупљених података и нејасан увид у остварене резултате у претходном периоду, у буџетској процедури, могу довести до отежаног сагледавања потреба и планирања средстава неопходних за спровођење мера и активности из надлежности

Наш циљ био је да утврдимо на који начин Министарство просвете и Министарство културе спроводе поступак финансијског планирања. Испитивали смо на који начин се циљеви, мере и активности из њихових средњорочних планова „пресликавају“ у елементе програмског буџета, као и на који начин ова министарства прикупљају, анализирају и користе податке индиректних корисника средстава буџета Републике Србије, за које су надлежни, у процедури израде предлога финансијских планова.

Такође, наш циљ био је да утврдимо да ли је успостављена одговарајућа организација праћења и извештавања о учинцима програма и да ли ти извештаји садрже потпуне податке о оствареном учинку, образложење за утврђено одступање од планиране вредности учинка и образложење спровођења програмских активности у години извештавања, у циљу њиховог коришћења у планирању буџета за наредни период.

На основу анализе документације Министарства просвете и Министарства културе и интервјуа са представницима ових министарстава, донели смо закључак који темељимо на налазима приказаним у даљем тексту извештаја.

Налаз 2.1. У Министарству просвете није успостављена свеобухватна провера и анализа података који се користе у буџетској процедури

Почетни кораци у припреми буџета министарства за наредну буџетску годину су: анализа потрошених средстава у претходној фискалној години, анализа спровођења планираних циљева и мера и разматрање потреба за увођењем нових циљева и мера које треба остварити или извршити корекцију постојећих. Како би се планирање јавних политика повезало са буџетирањем, министарства достављају Министарству финансија предлог за утврђивање ПОФ за буџетску и наредне две фискалне године, као и годишњи извештај о учинку програма за претходну годину, на основу претходно добијених инструкција од Министарства финансија.⁶⁴ Посебни циљ из средњорочног плана у програмском буџету треба да се преузме као циљ буџетског програма у оквиру ког се алоцирају средства за његово остварење.⁶⁵ На овај начин министарства предлажу своје политике кроз програмске активности и пројекте за које сматрају да су приоритетни за реализацију, а самим тим и финансирање, у наредне три године. Министарство финансија након разматрања достављених предлога ПОФ, у односу на расположива средства буџета утврђује лимите. На основу инструкција Министарства финансија за припрему буџета и утврђених лимита расхода и издатака за наредну годину, са

⁶⁴ Рок за достављање предлога ПОФ за буџетску и наредне две фискалне године, као и годишњег извештаја о учинку програма за претходну годину је 15. март, у складу са буџетским календаром (члан 31 Закона о буџетском систему).

⁶⁵ Члан 5 Уредбе о методологији за израду средњорочних планова.



пројекцијама за наредне две фискалне године, министарства спроводе анализе и утврђују приоритете који ће се финансирати у наредном периоду, кроз предлог финансијског плана за наредну буџетску годину, са пројекцијама за наредне две године, који се достављају Министарству финансија, заједно са извештајем о учинку програма за првих шест месеци текуће године.⁶⁶ Имајући у виду, да министарства, предлогом финансијског плана углавном исказују потребу за већим средствима у односу на она која су утврђена лимитом, министарства и Министарство финансија, у даљем процесу планирања, спроводе консултације и усаглашавају се око коначног износа средстава који ће министарствима бити на располагању у наредној буџетској години. На предлог Владе, Народна скупштина доноси закон о буџету Републике Србије којим се утврђује коначан обим средстава који је министарствима на располагању у наредној буџетској години. Износ укупних средстава којима располажу министарства може се променити и током саме буџетске године услед измена и допуна закона о буџету Републике Србије за дату буџетску годину (тзв. „ребаланс буџета“), као и услед других разлога и потреба у складу са законом.

Министарства су дужна да расходе планирају реално, у складу са параметрима из Фискалне стратегије и на основу утврђених улазних информација неопходних за реализацију сваке програмске активности, односно пројекта, на шта им сваке године, кроз Инструкцију за предлагање ПОФ и Упутство за израду буџета указује Министарство финансија. Министарства су дужна да реално планирају приходе и расходе индиректних корисника у њиховој надлежности, као и да ажурирају описе, циљеве и показатеље учинка програма, програмских активности и пројеката. У складу са инструкцијама и упутствима Министарства финансија, такође, потребно је ажурирати базне године код индикатора, како би се користио податак за последњу релевантну годину за коју податак постоји. Такође је потребно да, у годишњем циклусу израде предлога ПОФ и предлога финансијског плана, учествују чланови Радне групе за израду програмског буџета, коју треба да чине представници свих организационих јединица, запослених из финансијске службе који су задужени за припрему буџета, одговорна лица за програме, програмске активности и пројекте, као и представници организационих јединица надлежних за стратешко планирање и јединица за управљање пројектима.

Период од 2020. године до 2022. године, између осталог, обележен је глобалном пандемијом коронавируса и мерама државе за подршку и опоравак привреде у борби против ефеката кризе, што је у одређеној мери утицало на висину утврђивања лимита расхода и издатака код буџетских корисника.

Министарство просвете

Послове припреме буџета, Министарство просвете, обавља у складу са процедурама које је донело у новембру 2018. године. Поред запослених у Сектору за

⁶⁶Рок за достављање предлога финансијског плана за буџетску и наредне две фискалне године, као и извештаја о учинку програма за првих шест месеци текуће године био је 1. септембар, до измене и допуне Закона о буџетском систему од 12. децембра 2022. године. Нови рок је 15. септембар, у складу са буџетским календаром (члан 31 Закона о буџетском систему).



финансије, активности на припреми предлога ПОФ и предлога финансијског плана, спроводе и запослени из других организационих јединица (сектора) и завода (Завод за унапређивање васпитања и образовања и Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања). Иако је, кроз инструкције и упутства Министарства финансија, дата препорука за формирање радне групе за израду програмског буџета, иста није формирана у Министарству просвете, са образложењем да је став руководства био да се наведени послови расподеле запосленима, на радним местима према важећем Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, у организационим јединицама, у складу са описима радних места, расположивим људским ресурсима, знањем и искуством, уз њихову међусобну сарадњу и координацију. Као последица наведеног, управо су неке од потешкоћа у планирању буџета, које је Министарство просвете истакло, на пример: непостојање јасних процедура и подела надлежности, недовољна комуникација међу секторима, непрепознавање везе између стратешких докумената, јер систематизацијом радних места није формирана организациона јединица за стратешко планирање, чији би циљ био упознавање одговорних лица и руководства са стратешким документима и њиховом имплементацијом (стратегије, акциони планови, ПОФ, буџет, средњорочни план и друго). Такође, процедуре из 2018. године нису ажуриране, и поред увођења у рад, на пример, нове интерне апликације за планирање и праћење финансирања у образовању – ИФИСуП.

У Министарству просвете, у процедури припреме предлога ПОФ и предлога финансијског плана, Сектор за финансије упућује допис организационим јединицама (секторима) и заводима, којим их обавештава о захтеву Министарства финансија за достављање предлога ПОФ, односно предлога финансијског плана за наредну годину и пројекцијама за две године које следе, са смерницама и ограничењима датим у Инструкцији за предлагање ПОФ, односно у Упутству за припрему буџета Републике Србије. Након што сектори прикупе и обједине податке од индиректних корисника за које су надлежни, Сектор за финансије тако прикупљене податке од сектора и завода обједињује у циљу припреме предлога ПОФ, односно предлога финансијског плана Министарства просвете. На овај начин прикупљене податке од индиректних корисника, у посматраном периоду ревизије, Министарство просвете није у довољној мери контролисало и анализирано. Такође, Сектор за финансије прикупљене податке од сектора и завода није проверавало, са образложењем да су за тачност достављених података задужена одговорна лица за сваки програм, програмску активност и пројекат. Прикупљени подаци су се анализирали делимично, на основу искуствене праксе, а у зависности од расположивог времена, вршене су корекције уочених нелогичности, како су образложили у овом министарству.

Увидом у достављену документацију уочава се да је Министарство просвете кроз захтеве за средства „изван лимита“, у посматраном периоду ревизије, углавном тражило недостајућа средства за плате запослених у основним и средњим школама, високошколским установама, ученичком и студентском стандарду, али су додатна средства тражена и за нове програмске активности, као на пример, за подршку рада Ваздухопловно-образовног центра „Ваздухопловна академија“, за 2022. годину, ради наставка функционисања већ покренутих активности Ваздухопловне академије, као и за запошљавање државних службеника који обављају послове инспекцијског надзора у



надлежности републичких инспекција и новозапошљавање због проширења смештајних капацитета у Студентском одмаралишту „Београд“ на Палићу.

Сектор за финансије рангирање захтева по приоритетима, за средства „изнад лимита“, предлаже на основу сугестија лица одговорних за програмске активности, односно пројекте, а коначну одлуку о рангирању ових захтева доносе руководиоци организационих јединица, након постигнутог договора. Увидом у захтев за средства „изван лимита“ за 2021. годину, на пример, за недостајућа средства за плате, исти приоритет додељен је за програмске активности у оквиру основног, средњег и високошколског образовања, као и ученичког стандарда. Додељивање истог приоритета за различите захтеве, у овом министарству, образлажу тиме да су средства за плате издвојена због процентуално највећег удела у укупном буџету Министарства просвете (скоро 70%), а исти ниво приоритета одређен је због тога што се сматрало да је обезбеђивање ових средстава једнако важно за запослене у оквиру свих нивоа образовања. Износ потрошених средстава у претходној фискалној години, полазна је основа за планирање средстава у оквиру утврђених лимита.

Министарство просвете је за потребе праћења финансирања у образовању, 2019. године, набавило софтвер, са роком за имплементацију софтверског решења и пуштања у продукциони рад, десет месеци од дана ступања на снагу уговора о набавци. Како наводе у овом министарству, овај софтвер први пут имплементиран је и пилотиран на једном броју установа током 2020. године, након чега је током 2021. године рађено на његовом унапређењу. Апликација ИФИСуП је интерна апликација Министарства просвете која треба да омогући лакшу комуникацију између сектора у процесу припреме предлога буџета, као и његове израде на основу консолидованог предлога индиректних буџетских корисника по нивоима образовања, односно по програмима, програмским активностима и пројектима и података евидентираних на основу извода Управе за трезор. Како наводе у овом министарству, очекивана предност коришћења система ИФИСуП, у процесу припреме предлога буџета, јесте могућност праћења података које би индиректни буџетски корисници достављали кроз ову апликацију, њихова провера, корекција, верификација и на крају израда предлога буџета Министарства просвете, по свим изворима.

Представници Министарства просвете изјаснили су се да су индиректни корисници буџета за које је ово министарство надлежно, основне и средње школе, установе ученичког и студентског стандарда и високошколске установе, током 2021. и 2022. године, уносили податке у апликацију ИФИСуП, али да у изради предлога буџета Министарство просвете, до сада, није користило ове податке, односно они нису били део предлога буџета, како за извор 01 - Општи приходи и примања буџета, тако и за остале изворе финансирања. Овакво стање, како наводе, последица је чињенице да подаци нису контролисани, односно, није контролисано да ли су сви индиректни корисници доставили податке и што није контролисан квалитет унетих података по свим елементима програмског буџета, изворима, програмима, програмским активностима и пројектима, као и економским класификацијама.

На наведено, Државна ревизорска институција указала је и кроз Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства просвете (Глава 26.0 Министарство



просвете и Глава 26.4 Више и универзитетско образовање), Београд за 2022. годину, Број: 400-136/2023-03/17 Београд, од 10. јула 2023. године⁶⁷.

Такође, Државна ревизорска институција је још 2018. године указала и на неправилност у планирању и одређивању средстава из буџета Републике Србије високошколским установама, у смислу да се наведена средства нису планирала према прописаним нормативима и стандардима и да су средства за финансирање плата утврђена на основу података из 2014. године (укупно обрачунатог коефицијента и броја запослених који се финансирају)⁶⁸. Да наведени проблем у овом министарству још увек није отклоњен, потврђено је кроз Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства просвете (Глава 26.0 Министарство просвете и Глава 26.4 Више и универзитетско образовање), за 2022. годину, у коме је констатовано да је ово министарство у 2022. години за високошколске установе вршило распоред средстава за плате запослених на високошколским установама на основу података о просечном коефицијенту сложености и броју запослених који се финансирају из буџета Републике Србије, на основу података који су утврђени за 2014. годину.

У разговору, представници Сектора за високо образовање истакли су да је у претходном периоду наведени проблем разматран, да су током 2019. и 2021. године рађене анализе финансијских ефеката прерачуна расхода за плате, али да нису створени услови за примену прерачунатих коефицијената на финансирани број запослених.

Иако је Законом о високом образовању из 2017. године⁶⁹ било прописано да ће нормативе и стандарде рада високошколских установа, чији је оснивач Република, као и материјална средства за њихово остваривање Влада утврдити у року до две године од дана ступања на снагу овог закона, наведено није утврђено. Уредба о нормативима и стандардима услова рада универзитета и факултета за делатности које се финансирају из буџета последњи пут мењана је 2007. године.

Наведено, отежава планирање потребних средстава за плате запослених у високошколским установама, што за последицу може имати неадекватну расподелу буџетских средстава високошколским установама, што је и потврђено кроз извештаје о ревизији правилности пословања високошколских установа, које је спровела Државна ревизорска институција у претходном периоду, на пример: Извештај о ревизији правилности пословања Медицинског факултета у Београду у делу који се односи на утврђивање, обрачун и исплату примања запослених у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године, Број: 400-715/2020-03/18 од 19. новембра 2020. године; Извештај о ревизији правилности пословања Универзитета у Нишу – Економског факултета, Ниш у делу који се односи на јавне набавке за 2019. и 2020. годину и расходе за запослене за 2020. годину, Број 400-786/2021-03/17 од 14. децембра 2021. године; Извештај о ревизији правилности пословања Универзитета у Београду – Технолошко-металуршког

⁶⁷https://www.dri.rs/izvestaji?search=&date=DESC&year=2023&topics=&subjects=327&types=4§ors=8&tags=&cross_types=1&search_subject=

⁶⁸ Извештај о ревизији правилности пословања Министарства просвете, науке и технолошког развоја Београд у делатностима високошколских установа које се финансирају из буџета Републике Србије у 2017. години, Број: 400-587/2018-03/21 од 25. децембра 2018. године.

⁶⁹ „Службени гласник РС“, бр. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - др. закон и 67/2019.



факултета, Београд, у делу који се односи на јавне набавке за 2019. и 2020. годину и расходе за запослене за 2020. годину, Број: 400-799/2021-03/12 од 20. децембра 2021. године; Извештај о ревизији правилности пословања Универзитета у Новом Саду – Технолошког факултета, Нови Сад у делу који се односи на јавне набавке за 2019. и 2020. годину и расходе за запослене за 2020. годину, Број 400-802/2021-03/15 од 29. новембра 2021. године и други.

За ефикасност планско-буџетске процедуре изузетно је важно да циљеви јавних политика и показатељи учинка буду идентично формулисани у документима јавних политика, средњорочном плану и програмском буџету. Потребно је да се посебни циљеви и показатељи учинка из средњорочног плана „пресликавају“ у програмски буџет, где се преузимају као циљеви, односно показатељи програма у оквиру кога се алоцирају средства за остварење тог посебног циља, како је објашњено кроз Приручник за израду средњорочног плана. У циљу разумевања везе између циљева и алокације средстава за њихово постизање, остварили смо увид у наведена документа, у делу који се односи на Програм 2005 – Високо образовање и Програм 2001 – Уређење, надзор и развој свих нивоа образовног система и том приликом се нисмо уверили у директну, лако уочљиву повезаност Средњорочног плана и програмског буџета. Разлог за овакво стање, Министарство просвете образложило је истичући да нису постојали објективни услови да се повезују наведена документа, јер је први пут средњорочни план израђен за 2022. годину.

Министарство културе

Послове припреме буџета, Министарство културе обавља у складу са усвојеним процедурама. Поред запослених у Секретаријату – Одељењу за економско-финансијске послове, активности на припреми предлога ПОФ и предлога финансијског плана, спроводе и запослени из свих сектора овог министарства, у оквиру својих надлежности. Иако је, кроз инструкције и упутства Министарства финансија, дата препорука за формирање радне групе за израду програмског буџета, иста није формирана у Министарству културе, са образложењем да је програмска структура буџета овог министарства таква да је јасно разграничена надлежност руководиоца свих сектора у односу на појединачне програме, програмске активности и пројекте.

У Министарству културе, у буџетској процедури, Секретаријат – Одељење за економско-финансијске послове, у циљу прикупљања потребних података, припрема интерно упутство за израду предлога финансијског плана овог министарства, које заједно са смерницама и ограничењима, које доставља Министарство финансија, пратећим табелама и прилозима, доставља свим секторима овог министарства и индиректним корисницима који су у њиховој надлежности (установе културе). Установама културе достављају се и интерне табеле, и то: „СЕФ 1“, која представља захтев установе за средствима из буџета (извор 01), посебно по програмским активностима и пројектима, за следећу и наредне две године (односно захтев установа у складу са потребним средствима, независно од утврђеног лимита буџета) и „СЕФ 2“, у којој установе планирају своје приходе и расходе по другим изворима финансирања.



Након прикупљених података, Секретаријат – Одељење за економско-финансијске послове прикупљене податке обједињује, а податке разматрају руководиоци свих сектора овог министарства, након чега се дефинишу приоритети које ће садржати Захтев за недостајућа средства, зато што су захтеви и потребе установа много веће од добијених лимита. Коначан предлог финансијског плана Министарства културе, као и садржај захтева за додатним средствима по приоритетима, усклађује се са датим лимитима од стране Министарства финансија, на заједничком састанку представника свих сектора, Секретаријата и Кабинета министра, како наводе у овом министарству. Током спровођења ревизије, Државној ревизорској институцији омогућен је увид у интерну евиденцију за припрему буџета Министарства културе, по годинама. Сваки фолдер по годинама, разврстан је у подфолдере, који садрже обрасце упућене секторима од Одељења за економско-финансијске послове, од сектора ка установама културе, од установа културе ка секторима и од сектора ка Одељењу за економско-финансијске послове.

На основу исказаних потреба за додатним средствима у буџетској процедури за 2020, 2021. и 2022. годину, за област културе, може се закључити да су додатна средства у највећој мери тражена за финансирање подршке раду установа у области заштите и очувања културног наслеђа, кроз обезбеђивање средстава за њихово функционисање, као и оснивање нових установа, затим за финансирање нових капиталних пројеката у оквиру постојећих мера (посебно за 2021. годину). За разлику од Министарства просвете, у делу који се односи на област образовања, недостајућа средства за исплату плата тражена су за потребе новог запошљавања у овом министарству и установама културе и чине мање од 1% укупно тражених додатних средстава у 2021. и 2022. години. Учешће средстава за плате, у укупном буџету овог министарства, износи око 20%. Као неке од потешкоћа при планирању буџета, у овом министарству, наводе: немогућност прецизног планирања средстава на програмима и програмским активностима са којих се финансирају пројекти путем расписивања јавних конкурса, због тога што у тренутку планирања буџета, Министарству културе није позната структура и квалитет пријава које ће пристизати на конкурсе који ће бити расписани у наредној години; нереални захтеви установа културе, који су много већи од одобрених лимита, а поготово када су у питању захтеви за програмске делатности установа културе; лимити за групу конта 41 – Расходи за запослене, који су углавном мањи од реалних потреба извршења буџета у години за коју се планира и друго. У периоду 2020–2022. године није било случајева стварања фискалног простора неопходног да се одговори на неке нове приоритете кроз смањење издвајања за програме који нису дали очекиване резултате.

Повезаност средњорочног плана и програмског буџета, кроз „пресликавање“ посебних циљева и показатеља учинка из средњорочног плана у програмски буџет, где се они преузимају као циљеви, односно показатељи програма у оквиру кога се алоцирају средства за остварење тог посебног циља, није лако уочљива, што у Министарству културе образлажу истичући да је то процес који захтева постепено прилагођавање оба документа јавних политика, чијој реализацији, ово министарство, планира да посвети посебну пажњу у наредном периоду.



Налаз 2.2. Информације у извештајима о учинку програма Министарства просвете и Министарства културе не пружају јасан увид у резултате остварене кроз буџетску потрошњу

Обавеза извештавања о учинку програма уведена је од 2017. године, Законом о буџетском систему. Праћење спровођења програма је у надлежности корисника буџета, који прикупљају, обједињују, анализирају и евидентирају релевантне информације о томе како се програми, програмске активности и пројекти спроводе у односу на очекиване резултате. Прикупљање податка о оствареним вредностима треба да буде редовно, уз поређење остварених и планираних вредности и пружање појашњења евентуалних одступања, односно напретка у достизању циљних вредности. О оствареним резултатима корисници буџета кроз Годишњи извештај о учинку програма (за последњу завршену фискалну годину) и Извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће фискалне године (полугодишњи извештај) извештавају министарство надлежно за послове финансија, у роковима предвиђеним буџетским календаром. Поред пружања повратних информација руководиоцима органа о томе које се активности спроводе у складу са постављеним циљевима и финансијским планом, годишњи извештаји о учинку програма би требало да пруже јавности увид у резултате остварене кроз буџетску потрошњу.

Представници свих организационих јединица у саставу министарства требало би на организован начин да учествују у праћењу и извештавању о учинку програма, а у складу са Упутством за праћење и извештавање о учинку програма, руководилац органа треба да формира радну групу за праћење и извештавање. Аналитичари у оквиру наведене радне групе треба да буду одговорни за поређење циљних и остварених вредности показатеља учинка, као и планираних и утрошених средстава за спровођење програма, програмских активности или пројеката. У образложењу спровођења програмске активности у години извештавања потребно је навести: најзначајнија достигнућа, најзначајнија одступања од плана реализације, могуће проблеме у даљем спровођењу плана са предлозима за њихово решавање, утицај који резултат спровођења програмске активности или пројекта у извештајном периоду може имати на учинке и средства планирана за наредни извештајни период, као и остале релевантне податке који се не прате кроз показатеље учинка.⁷⁰

Министарство просвете

У буџетској процедури, за посматрани ревизиони период, Министарство просвете је о оствареним резултатима извештавало Министарство финансија, кроз годишњи и полугодишњи извештај о учинку програма. Радна група за праћење и извештавање о учинку програма није образована, из истог разлога као и Радна група за израду програмског буџета, а то је став руководства овог министарства да се послови праћења и извештавања о оствареним учинцима програма распореде запосленима у свим организационим јединицама, према важећој систематизацији радних места и у складу са описима радних места. За обављање послова прикупљања, евидентирања и анализирања

⁷⁰ Тачка 5.2.2 Упутства за праћење и извештавање о учинку програма.



релевантних информација потребних за израду годишњег и полугодишњег извештаја о учинку програма, примењују се процедуре из 2018. године, које су уопштене, упућују на коришћење упутства за извештавање о учинку програма које доноси Министарство финансија, али без јасно дефинисаних надлежности и одговорности, прецизираних корака у поступку, као и канала комуникације и размене информација у активностима прикупљања, евидентирања и анализирања релевантних информација.

Увидом у достављене извештаје о учинку програма, уочава се различитост у погледу квалитета информација, по приказаним програмима. Тако на пример, код већине програма, програмских активности или пројеката, нема образложења за њихово спровођење у години извештавања, а тамо где образложење постоји, углавном се односи на описе програма, програмских активности или пројеката у складу са оним како су приказани у програмским информацијама у поступку израде буџета. Из наведених образложења се не може стећи утисак о најзначајнијим достигнућима или проблемима у спровођењу плана за период за који се извештава, као и предлозима за њихово решавање. Такође, није приказан могући утицај резултата спровођења програмске активности или пројекта у извештајном периоду на учинке и средства планирана за наредни извештајни период. Постојање наведених информација у извештајима допринело би јаснијем стицању увида у резултате остварене кроз буџетску потрошњу, као и употреби информација у процесу израде буџета у наредном периоду. Образложења значајнијих одступања остварене од циљне вредности индикатора углавном се не наводе, али постоје и индикатори код којих су одступања детаљније образложена. Тако на пример, у Извештају о учинку програма за 2022. годину, детаљнија објашњења одступања остварене од циљне вредности индикатора приказана су код програмских активности које се односе на стручно-педагошки надзор и инспекцијски надзор над радом установа, у оквиру Програма 2001 – Уређење, надзор и развој свих нивоа образовног система, код пројекта 4005 – Подршка раду ученичких задруга у основном образовању, у оквиру Програма 2003 – Основно образовање као и код програмских активности у оквиру Програма 2001 – Уређење, надзор и развој свих нивоа образовног система (Завод за унапређивање образовања и васпитања). У Извештају о учинку програма за 2022. годину, код већине индикатора, базе године односно вредности, нису ажуриране тако да се подаци односе углавном на период 2015–2019. године. У извештајима о учинку програма, извори верификације су углавном уопштено наведени, као на пример: Извештај Министарства, Статистички подаци Министарства, Извештај Универзитета или само Извештај, али има и конкретније наведених извора верификације, као на пример: База записника инспекцијског надзора, Годишњи план стручно-педагошког надзора за школску 2019/2020. и 2020/2021. годину, затим Информациони систем „Доситеј“ МПНТР, веб-сајт Завода за унапређивање образовања и васпитања и друго.

У Министарству просвете наведено стање образлажу мањем посвећивању пажње извештавању и одсуству свести запослених о значају извештавања, а што има за последицу да постојећи извештаји о учинку програма не пружају јасан увид у резултате остварене кроз буџетску потрошњу, чиме је умањена могућност њиховог коришћења, као једног од полазних елемената, у наредном циклусу планирања.



Министарство културе

У буџетској процедури, за посматрани ревизиони период, Министарство културе је о оствареним резултатима извештавало Министарство финансија кроз годишњи и полугодишњи извештај о учинку програма. Радна група за праћење и извештавање о учинку програма није образована, са образложењем да постоји јасна разграниченост надлежности руководиоца свих сектора у односу на појединачне програме, програмске активности и пројекте, тако да сви сектори и Секретаријат овог министарства учествују у праћењу и извештавању о учинцима програма. Прикупљене податке од свих сектора обједињује Секретаријат – Одељење за економско-финансијске послове. Послови прикупљања, евидентирања и анализирања релевантних информација, потребних за израду годишњег и полугодишњег извештаја о учинку програма, нису дефинисани процедуром.

Увидом у достављене извештаје о учинку програма, уочава се различитост у погледу квалитета информација, по приказаним програмима. Код већине програма, програмских активности или пројеката нема образложења за њихово спровођење у години извештавања, а тамо где образложење постоји, углавном се односи на описе програма, програмских активности или пројеката у складу са тиме како су приказани у програмским информацијама у поступку израде буџета. Из наведених образложења се не може стећи утисак о најзначајнијим достигнућима или проблемима у спровођењу плана за период за који се извештава, као и предлозима за њихово решавање. Такође, није приказан могући утицај резултата спровођења програмске активности или пројекта у извештајном периоду на учинке и средства планирана за наредни извештајни период. Изузетак од наведеног, у смислу описа активности и проблема у спровођењу плана за извештајни период, 2021. годину, јесте образложење за спровођење Пројекта 5003 – Реконструкција и доградња Музеја наивне и маргиналне уметности у Јагодини, у оквиру Програма 1202 – Унапређење система заштите културног наслеђа. Образложења значајнијих одступања остварене од циљне вредности индикатора углавном се наводе. Међутим, за одређене индикаторе, код којих нема одступања остварених од циљних вредности, може се изразити сумња у погледу тачности података о оствареној вредности. Тако на пример, у оквиру Програма 1202 – Унапређење система заштите културног наслеђа, код готово свих индикатора нема одступања остварених од циљних вредности, које су исте у 2021. и 2022. години, и то: број корисника библиотеке – 2.600, број посетилаца Дворског комплекса на Дедињу – 2.000, број обављених истраживања – 40, као и број посетилаца на тематским изложбама на којима је презентовано покретно културно наслеђе – 25.000. У Извештају о учинку програма за 2022. годину, код већине индикатора, базне године, односно вредности, нису ажуриране, тако да се подаци односе на период 2015–2019. године, а за највећи број индикатора за базу годину узета је 2018. година, што се образлаже тиме да су 2020. и 2021. година биле године трајања пандемије ковида, у којима је рад установа културе био лимитиран и нису одражавале реално стање. У извештајима о учинку програма, као извори верификације најчешће се наводе, на пример: Извештај Министарства културе, извештаји установа културе, Годишњи уговор, извештаји корисника средстава, а код појединих индикатора извори верификације су прецизнији, као на пример: резултати објављени на сајту Извршне агенције за образовање, медије и културу (ЕК), Извештај комисије о резултатима



Конкурса за суфинансирање годишњег програма културних активности – Градови у фокусу и други.

У Министарству културе наведено стање образлажу великим обимом посла и недостатком времена, што за последицу има то да постојећи извештаји о учинку програма не пружају јасан увид у резултате остварене кроз буџетску потрошњу, чиме је умањена могућност њиховог коришћења, као једног од полазних елемената, у наредном циклусу планирања.



ЗАКЉУЧАК 3: Изостанком извештавања о остварености учинка на нивоу програмског буџета Републике Србије пропушта се прилика за постизање веће транспарентности у приказивању учинка јавне потрошње

Наш циљ био је да утврдимо на који начин Министарство финансија, у процедури израде буџета Републике Србије, користи податке и информације министарстава из њихових средњорочних планова, предлога финансијских планова и извештаја о оствареним учинцима програма из претходног периода, као и на који начин ово министарство пружа подршку министарствима у успостављању система за планирање буџета и праћење и извештавање о учинцима програма.

На основу анализе документације и интервјуа са представницима Министарства финансија, донели смо закључак који темељимо на налазу приказаном у даљем тексту извештаја:

Налаз 3.1. Збирни извештаји о учинку програма нису усвојени

Министарство финансија обавља послове државне управе који се односе на републички буџет. У овом министарству се, између осталог, обављају послови израде упутстава и процедура за припрему буџета и финансијских планова буџетских корисника, анализе предлога финансијских планова буџетских корисника, давања инструкција и праћења израде и реализације програмског дела буџета, анализирања расхода корисника буџета Републике и управљања информационим системом за припрему буџета Републике Србије. Такође, обављају се и послови сарадње са буџетским корисницима ради унапређења програмске структуре и пружања подршке органима државне управе у процесу успостављања система праћења и извештавања о постигнутим резултатима.

Министарство финансија, у складу са прописаном буџетском процедуром, у посматраном периоду, достављало је буџетским корисницима Инструкцију за предлагање ПОФ која укључује и средњорочне приоритете јавних инвестиција и Упутство за припрему буџета Републике Србије, за одређену годину, са пројекцијама за наредне две године. Буџетским корисницима су стално доступна упутства, ажурирана по потреби, и то: Упутство за израду програмског буџета и Упутство за праћење и извештавање о учинку програма.

У оквиру инструкције за предлагање ПОФ за наредни период, Министарство финансија указује на методологију за исказивање ПОФ, која се заснива на усвојеном Закону о буџету Републике Србије и Фискалној стратегији, за текућу годину, одредбама Закона о буџетском систему, усвојеној програмској структури и оствареним резултатима и искуствима из претходног циклуса средњорочног планирања.

У оквиру упутства за припрему буџета, Министарство финансија сваке године описује текућа макроекономска кретања и утврђује смернице за планирање појединих категорија расхода и издатака, као и ограничења расхода и издатака за сваког буџетског корисника (лимит расхода и издатака).



Кроз Упутство за израду програмског буџета и Упутство за праћење и извештавање о учинку програма, Министарство финансија указује буџетским корисницима на начин израде програмског буџета и праћења и извештавања о учинку програма и њиховом значају, у циљу унапређења ефикасности и ефикасности јавне потрошње.

Буџетске анализе расхода и издатака код корисника буџетских средстава, аналитичари у Министарству финансија – Сектору буџета, спроводе током целе године, како наводе у овом министарству. У периоду 2020–2022. године сарадња са министарствима углавном је остварена путем усмене комуникације, свакодневно и непосредно, због специфичности послова који се обављају и потребе за брзим решавањем конкретних проблема који могу настати код буџетских корисника приликом планирања буџета. Министарство финансија је указало да је том приликом пружало различите видове стручне и техничке помоћи и подршке, као и да је давало мишљења у вези са применом одредби закона и подзаконских аката из надлежности. Такође, указано је на то да су вршене различите корекције, измене програмске структуре и слично, а у циљу пружања подршке буџетским корисницима приликом планирања буџета. Наведене активности, које спроводе аналитичари у Сектору буџета, посебно се не документују. У процедури израде буџета, осим података добијених наведеном анализом, износа утврђених лимита за свако министарство и података из предлога финансијских планова министарстава, Министарство финансија користи и информације из извештаја о оствареним учинцима програма министарстава, углавном као помоћни алат.

Имајући у виду достављене извештаје о оствареним учинцима програма буџетских корисника, из претходног периода, Министарство финансија сматра да квалитет информација у достављеним извештајима пре свега зависи од надлежности органа прописане Законом о министарствима и другим посебним законима, односно зависи од тога да ли буџетски корисник у свом буџету приказује само административне трошкове и плате запослених, или се ради о ширем делокругу и различитим надлежностима. У зависности од дефинисаних показатеља у програмској структури буџетског корисника, аналитичари стичу увид у резултате остварене кроз буџетску потрошњу. Изворе верификације, који су наведени у достављеним извештајима, Министарство финансија не проверава, због тога што то није у надлежности овог министарства, већ руководиоца органа који је одговоран за тачност достављених података, како образлажу у овом министарству. Информације из извештаја о оствареним учинцима програма, Министарство финансија користи углавном као помоћни алат у процедури израде буџета, као аргумент, уколико директни корисници буџетских средстава имају примедбе на предложени износ средстава, који им Министарство финансија доставља на мишљење, пре израде нацрта буџета, како наводе у овом министарству.

Након шест година од увођења обавезе извештавања о оствареним учинцима програма, Министарство финансија је први пут, кроз Инструкцију за предлагање ПОФ и Упутство за припрему буџета за 2023. годину, дало писане препоруке буџетским корисницима у вези са унапређењем израде програмског буџета. Овај период за давање препорука, како наводе у овом министарству, био је потребан због тога што је увођење



програмског буџета сложен, дуготрајан и постепен процес и захтева доста времена за едукацију буџетских корисника. Било је неопходно да протекне одређено време, у коме се показало како функционише програмски буџет у пракси и каква су стечена искустава буџетских корисника и Министарства финансија, како би биле израђене опште препоруке. Дате препоруке поновљене су и у Инструкцији за предлагање ПОФ и Упутству за припрему буџета за 2024. годину.

Министарство финансија указало је на предности увођења новог система СПИРИ, у циљу ефикаснијег начина управљања системом јавних финансија⁷¹, који функционише од фебруара 2023. године, у односу на претходно коришћене системе БИС и ИСИБ. Од наведених предности, издвајамо: успостављање јединственог система за планирање, извршење и буџетско рачуноводство; отклањање „уског грла“ у процесу уноса финансијских планова, кроз омогућавање истовременог уноса средстава у лимиту и ван лимита, као и кроз омогућавање отварања програма, програмских активности и пројеката од стране буџетских корисника, као и унапређен приказ потребних података које буџетски аналитичари треба да користе приликом анализе у буџетском процесу.

Министарство финансија доставило је податке о проценту усаглашености програмске структуре министарстава са Смерницама за израду програмског буџета и проценту буџетског извршења капиталних пројеката (удео капиталног буџета утрошен до краја буџетске године) који се, између осталог, прате за потребе извештавања о спровођењу програма реформе управљања јавним финансијама. Испуњеност индикатора усаглашености програмске структуре са смерницама за израду програмског буџета, прати се тако што се проверава да ли су буџетски корисници дефинисали све потребне елементе програмске структуре, а то су: програми, програмске активности, пројекти, циљеви, индикатори, базне године, базне вредности и циљне вредности за три године. Наведено је приказано у наредној табели.

Табела 2. Усаглашеност програмске структуре министарстава са Смерницама за израду програмског буџета и буџетско извршење капиталних пројеката (у %)

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
<i>Програмска структура</i>	59	81	86	83	85	90	90	92
<i>Капитални пројекти</i>	64,3	64,5	73,1	83,7	85,5	92,1	95,1	91,3

Извор: Министарство финансија

Постоји неколико видова помоћи које Министарство финансија пружа буџетским корисницима приликом планирања буџета, и то:

- кроз различита упутства и смернице које доноси,
- кроз информације и подршку, у редовној непосредној сарадњи буџетског корисника и аналитичара у Сектору буџета који прати одређени број буџетских корисника,

⁷¹ <https://www.trezor.gov.rs/sr/services/spiri/>



- кроз сарадњу и вршење корекција, у случају потребе за изменом програмске структуре, када се са таквим захтевом овом министарству обратe буџетски корисници, писаним путем,
- одржавањем обука, кроз годишњи програм обука које спроводи Национална академија за јавну управу (НАЈУ), а које су намењене државним службеницима из области финансијско-материјалног пословања (планирање ПОФ; израда финансијских планова корисника; припрема, праћење и извештавање у процесу програмског буџетирања и друго).

С једне стране, имајући у виду наведено (стална комуникација аналитичара и буџетских корисника, давање препорука, анализирање програмских информација, одржавање обука и друго) и чињеницу, с друге стране, да су препоруке које Министарство финансија даје, исте у инструкцијама за припрему предлога ПОФ и финансијских планова за 2023. и 2024. годину, указује на ризик од тога да буџетски корисници у довољној мери не усвајају препоруке Министарства финансија. Овome треба додати и уочене недостатке у неким случајевима, у документацији у процесу израде буџета код посматраних субјеката ревизије (Министарство просвете и Министарство културе) у периоду пре 2023. године, као што су на пример, не ажурирање базних година/вредности, изостављање појашњења у коментару којим се истиче да ли се повећање или смањење вредности индикатора сматра унапређењем тренутног стања, као извори верификације не наводе се извештаји који су јавно доступни или извештаји конкретног назива, не наводи се образложење спровођења програма за годину извештавања и друго. Из наведеног може се закључити да је потребно уложити додатне напоре да се буџетским корисницима укаже на значај програмског буџета и праћења и извештавања о постигнутим учинцима програма, у циљу унапређења начина на који јавност стиче увид у резултате остварене кроз буџетску потрошњу. Да је потребно остварити извесна побољшања у вези са извештавањем о постигнутом учинку и да јачање повратне спреге о учинку може играти важну улогу у јачању ефикасности јавног сектора – ако се извештаји о учинку прегледају, дискутују и разматрају у новим буџетским циклусима, констатовали су и чланови Савета за унапређење програмске структуре буџета.

На ризик од недовољне подршке руководства буџетских корисника и недостатак кадровских капацитета, за унапређење програмског буџета и праћења и извештавања о учинку програма, као и на ризик од недовољног квалитета и ажурности информација које достављају буџетски корисници и информација које представљају улазне елементе за спровођење буџетских анализа, Министарство финансија указало је кроз процену оперативних ризика.

У складу са Законом о буџетском систему⁷², а у циљу обезбеђења континуираног унапређења програмске структуре буџета, 2018. године образован је Савет за унапређење програмске структуре буџета (у даљем тексту: Савет). Решењем о образовању Савета⁷³, између осталог, дефинисани су задаци Савета, као што су на пример, анализа достављених годишњих и полугодишњих извештаја о учинку програма

⁷² Члан 112а.

⁷³ Број: 119-01-69/2018-03 од 27. марта 2018. године.



и разматрање и усвајање збирног годишњег и полугодишњег извештаја о учинку програма. У периоду 2018–2022. године било је неколико измена наведеног решења, које су се односиле на измену састава Савета. Према усвојеном Пословнику о раду, Савет о разматраним питањима, своје предлоге, мишљења и стручна објашњења треба да доставља министарствима, посебним организацијама, другим органима, стручним организацијама и јединицама локалне самоуправе које имају обавезу припреме програмског буџета. Седнице Савета сазивају се и одржавају по потреби, а најмање једном месечно. На свакој седници Савета води се записник о току седнице.

Државној ревизорској институцији достављени су записници са одржаних седница Савета, у периоду од априла 2018. године до маја 2023. године. Садржина достављених записника из 2018. године указује на запажања Савета, између осталог: да су програмке информације, посебно у делу који се односи на циљеве и индикаторе, све већи предмет интересовања народних посланика, приликом дискусије о буџету у Народној скупштини и да ће бити потребно да буџетски корисници своје програмске информације дефинишу на што квалитетнији начин; да је потребно буџетским корисницима на републичком нивоу обезбедити техничку помоћ за побољшање квалитета програмских информација, а посебно циљева и индикатора и за процес праћења и извештавања о учинку програма; да су кључна питања која треба разматрати: како анализирати извештаје о учинку програма, како користити информације из извештаја о учинку програма за доношење одлуке о трошењу буџета и како побољшати планирање буџета и јавних политика на основу праћења и извештавања о учинку програма. Током 2019. године, кроз записнике, између осталог, Савет је констатовао да је потребно да аналитичари Сектора буџета доставе својим буџетским корисницима уочене недостатке у извештајима о учинку у претходном периоду и препоруке за унапређење, са посебним освртом на неадекватне показатеље или циљне вредности које је потребно ревидирати за наредни плански период, унапређење анализе финансијске и нефинансијске реализације програмских активности и пројеката, као и образложење спровођења истих. Савет је, током 2020. године, између осталог, констатовао да недостаје обједињени извештај о учинку, односно о постигнутим резултатима, да треба спровести анализе примене програмског буџета и употребе показатеља учинка, као и да у поступку средњорочног планирања и буџетирања фокус убудуће треба да буде више усмерен на оне програме и пројекте који треба да послуже за реализацију нових политика. Сличне констатације забележене су и у записницима са седница Савета одржаних током 2021. и 2022. године, као и констатација да се редовно спроводе обуке за државне службенике о припреми буџета и извештавању о учинку програма (део програма стручног усавршавања државних службеника), у организацији Националне академије за јавну управу. Такође, констатовно је да су, у циљу унапређења програмског буџета као механизма за повећање транспарентности, одговорности и учинка јавне потрошње, дате одређене препоруке кроз Инструкције за предлагање приоритетних области финансирања за период 2023–2025. године, као и у Упутству за припрему буџета за 2023. годину.

Имајући у виду наведене констатације Савета, Државна ревизорска институција поставила је питање реализације наведених активности.



Министарство финансија је одговорило да се Савет бави општом анализом програмског буџета и да није радило појединачну анализу сваког министарства, а да би своје предлоге, мишљења и стручна објашњења конкретно упутило само министарству које се Савету директно обрати, што није био случај у посматраном периоду.

Савет још увек није израдио збирни извештај о учинку, који би омогућио анализу података, а што за последицу може имати пропуштenu прилику да се јавност на потпунији начин информише о резултатима трошења буџетских средстава, који треба да буду један од полазних елемената при планирању буџета за наредни период. Како наводе у Министарству финансија, појединачни извештаји о учинку програма, због обима података нису адекватни за анализу Савета. Из наведеног разлога, буџетски аналитичари спроводе појединачне анализе на нивоу сваког програма, програмске активности и пројекта, као и индикатора, а у непосредној комуникацији са буџетским корисницима врше неопходне корекције, док чланови Савета спроводе општу анализу на нивоу свеобухватног програмског буџета и дају генералне препоруке за унапређење процеса израде програмског буџета и процеса извештавања о учинку програма, како образлажу у овом министарству.

На захтев Државне ревизорске институције да се документује да су буџетски аналитичари указивали министарствима на недостатке у њиховим извештајима о учинку програма и начинима да се унапреде приказани индикатори, циљне вредности и образложење спровођења истих, Министарство финансија је одговорило да су буџетски аналитичари кроз непосредну комуникацију, путем телефонских разговора, са буџетским корисницима указивали на недостатке које је било потребно отклонити, а да су касније све те препоруке систематизоване кроз упутство за припрему буџета и инструкцију за припрему ПОФ. Наиме, како су истакли у овом министарству, услед великог обима посла који се више пута мултипликује у време припреме ПОФ и буџета, буџетски аналитичари немају времена за формалности и документовање свега што раде (учестали прековремени рад, рад ноћу и рад викендом, недостатак запослених).



V Прилози

Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, анализирали смо законодавни и институционални оквир и интерна акта субјеката ревизије у вези са вршењем њихове надлежности у области средњорочног и финансијског планирања.

Са руководством и запосленима из одабраних министарстава обавили смо интервјуе како бисмо дошли до нових сазнања и потврдили она до којих смо дошли анализом достављене документације.

Такође, разговарали смо и са представницима Републичког секретаријата за јавне политике који, између осталог, обављају послове пружања подршке обвезницима средњорочног планирања на републичком и локалном нивоу у поступку израде средњорочних планова.

Објашњење за избор министарстава која су била субјекти ревизије

I Министарство финансија изабрано је за субјекта ревизије због тога што је надлежно за обављање послова државне управе који се односе на републички буџет. Између осталог, надлежно је за послове израде упутстава и процедура за припрему буџета и финансијских планова буџетских корисника, анализирање предлога финансијских планова буџетских корисника, сарадњу са буџетским корисницима ради унапређења програмске структуре и пружања подршке органима државне управе у процесу успостављања система праћења и извештавања о постигнутим резултатима.

II Министарство просвете и Министарство културе – субјекти ревизије код којих се испитивао начин на који врше оперативно планирање изабрани су на основу следећих критеријума:

- укупан број индиректних буџетских корисника за које је министарство одговорно, као директни буџетски корисник, у буџетском смислу,
- министарство са највећим и најмањим бројем индиректних корисника, за које је министарство одговорно, као директни буџетски корисник, у буџетском смислу.

Први корак – избор према критеријуму: укупан број индиректних буџетских корисника за које је министарство одговорно, као директни буџетски корисник, у буџетском смислу

На основу Евиденције корисника јавних средстава (КЈС)⁷⁴ која се води у Управи за трезор, код 9 од укупно 21 министарства⁷⁵ евидентирано је да имају индиректне кориснике буџетских средстава за које су надлежни у погледу управљања и финансирања, што је приказано у наредној табели.

⁷⁴ Правилник о списку корисника јавних средстава („Службени гласник РС“, број 130/2021).

⁷⁵ Закон о министарствима („Службени гласник РС“, број 128/2020).



Табела 3. Број индиректних корисника буџетских средстава по министарствима*

Министарства	Број индиректних корисника у 2021. години
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	1.970
Министарство правде	277
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	212
Министарство културе и информисања	41
Министарство омладине и спорта	2
Министарство привреде	2
Министарство здравља	1
Министарство финансија	1
Министарство унутрашњих послова	1

*С обзиром на то да су у тренутку израде методологије избора субјеката ревизије коришћени финансијски показатељи последњи доступни, односно подаци из Завршног рачуна буџета Републике Србије за 2021. годину, подаци о броју индиректних корисника јавних средстава преузети су из Евиденције корисника јавних средстава која се примењивала у 2021. години.

С обзиром на то да је код пет министарстава евидентиран само по један или два индиректна корисника, ова министарства нису укључена у даљу анализу, због занемарљивог броја индиректних корисника.

Други корак – избор према критеријуму: министарстава са највећим и најмањим бројем индиректних корисника

Применом овог критеријума, од четири изабрана министарства применом првог критеријума, одабрана су два министарства, са највећим и најмањим бројем индиректних корисника, што је приказано у наредној табели.

Табела 4. Министарство са највећим и најмањим бројем индиректних корисника

Министарства	Број индиректних корисника у 2021. години
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	1.970
Министарство правде	277
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	212
Министарство културе и информисања	41

Од дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о министарствима⁷⁶, односно од 22. октобра 2022. године, Министарство просвете, науке и технолошког развоја наставило је рад, у складу са делокругом утврђеним овим законом, као Министарство просвете, а Министарство културе и информисања као Министарство културе.

⁷⁶ „Службени гласник РС“, број 116/2022.