

**КОНФЕРЕНЦИЈА О ПРИСТУПАЊУ  
ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ  
– СРБИЈА –**

**Брисел, 3. децембар 2015. године  
(оригинал сачињен на енглеском језику)**

**AD 13/15**

**CONF-RS 2/15**

**ДОКУМЕНТ ИЗ ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА**

---

**Предмет: ЗАЈЕДНИЧКА ПОЗИЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ  
Поглавље 32: Финансијски надзор**

---

## ЗАЈЕДНИЧКА ПОЗИЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### Поглавље 32: Финансијски надзор

Позиција Европске уније заснована је на њеној општој позицији за Конференцију о приступању Србије (*CONF-RS 1/14*), и подлеже преговарачким начелима која су у њој потврђена, а посебно:

- да ниједно мишљење које изрази било која страна о неком преговарачком поглављу неће ни на који начин утицати на позицију која би могла бити заузета у осталим поглављима;
- да се споразуми – па чак ни делимични споразуми – постигнути у току преговора о поглављима која ће се сукцесивно испитивати не могу сматрати коначним до постизања општег споразума;

као и захтевима наведеним у тачкама 23, 28, 42. и 47. Преговарачког оквира.

ЕУ подстиче Србију да настави процес усклађивања са правним тековинама ЕУ и њихово делотворно спровођење и примену и уопште да пре приступања дефинише политике и инструменте који би у највећој могућој мери били усклађени са политикама и инструментима Европске уније.

ЕУ напомиње да Србија, у својој преговарачкој позицији *CONF-RS 5/14* прихвата правне тековине ЕУ у оквиру поглавља 32, које су на снази на дан 26. новембра 2013. године и да Србија изјављује да ће бити спремна за њихово спровођење до датума њеног приступања Европској унији.

## **1. Интерна финансијска контрола у јавном сектору (ИФКЈ)**

ЕУ констатује да Србија има Стратегију ИФКЈ за период од 2009-2014. године. Осим тога, ЕУ констатује да нова Стратегија реформе јавне управе за период од јануара 2014. године донекле обухвата ИФКЈ. ЕУ поздравља планове Србије да обезбеди да нова Стратегија ИФКЈ за период од 2015-2019. године и акциони план за њено спровођење буду потпуно уграђени у шири програм реформе управљања јавним финансијама. ЕУ позива Србију да редовно доставља информације о ревизији Стратегије ИФКЈ и новим акционим плановима, као и о њиховом спровођењу.

ЕУ констатује да је законодавни оквир за ИФКЈ углавном успостављен. ЕУ констатује планове Србије да обезбеди усклађеност законодавног оквира изменама и допунама Закона о буџетском систему до краја 2014. године, као и спроведбеног законодавства и приручника за финансијско управљање и контролу, и за интерну ревизију до краја 2016. године. ЕУ поздравља планове Србије да на делотворнији начин уведе начело управљачке одговорности у спроведбено законодавство. У овом контексту, ЕУ такође поздравља планове Србије да на делотворан начин уреди управљање неправилностима, што представља саставни део управљачке одговорности руководиоца корисника буџетских средстава. ЕУ констатује да Србија планира да уреди централизовану буџетску инспекцију у складу са захтевима ИФКЈ до краја 2015. године. ЕУ позива Србију да обезбеди неопходне људске ресурсе и административне капацитете за функцију централизоване буџетске инспекције.

Када је у питању Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ), ЕУ констатује да Србија планира да у кратком року изврши процену недостатака у погледу институционалних и оперативних капацитета ЦЈХ-а. ЕУ даље констатује да Србија планира да ојача улогу ЦЈХ у оквиру нове Стратегије ИФКЈ, којом би се омогућило да ЦЈХ спроводи своје основне функције на проактивнији начин. ЕУ посебно поздравља планове да се до краја 2016. године одговорност за организацију обуке пренесе са ЦЈХ на владина тела задужена за обуку државне управе, док би ЦЈХ и даље била одговорна за развој програма обуке. ЕУ указује на значај ефикаснијег годишњег извештавања Владе од стране ЦЈХ о спровођењу ИФКЈ, укључујући конкретне предлоге Влади у погледу корективних мера, и на делотворнији наставак активности у складу са препорукама Владе. ЕУ позива Србију да редовно доставља нове информације о наставку активности у складу са препорукама Владе. ЕУ истиче потребу да се обезбеде довољни административни капацитети ЦЈХ-а.

ЕУ констатује да је спровођење финансијског управљања и контроле још увек у раној фази и да

начело управљачке одговорности још увек није потпуно уграђено у културу управљања у јавном сектору. ЕУ поздравља планове Србије да обезбеди да се управљање неправилностима прописно уведе и активно спроводи у јавној управи. ЕУ такође поздравља планове Србије да развије управљање ризиком и да обезбеди његову системску примену у пракси. ЕУ наглашава да Србија треба да предузме активне и континуиране мере да би обезбедила да начело управљачке одговорности буде потпуно уграђено у културу управљања, тако да руководиоци посматрају интерне процедуре, контроле, ревизијски поступак, регистре ризика и управљање ризиком као неопходну основу за унапређивање организационог управљања, укључујући управљање јавним средствима у складу са начелом доброг финансијског управљања.

ЕУ констатује да Србија планира да унапреди и квалитет и независност интерне ревизије кроз екстерне критичке прегледе стручњака и подизање нивоа свести код вишег руководства. ЕУ подсећа на значај обезбеђивања и независности интерних ревизора и довољног броја запослених у јединицама интерне ревизије. ЕУ наглашава потребу да се унапреди квалитет обуке и сертификације у области интерне ревизије, укључујући могућности за међународну сертификацију, као и да се за то постепено обезбеде довољна финансијска средства из националних фондова.

ЕУ надаље истиче значај редовне размене информација између ЕУ и Србије на основу релевантних административних споразума.

## **2. Екстерна ревизија**

ЕУ констатује да је независност Државне ревизорске институције (ДРИ) загарантована Уставом и да је Закон о Државној ревизорској институцији у великој мери у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (*INTOSAI*). ЕУ констатује да Србија планира да уради оцену Закона о ДРИ у 2015. години, у циљу измена и допуна закона и његовог потпуног усклађивања са стандардима *INTOSAI*. ЕУ истиче да је значајно обезбедити да Закон о ДРИ допринесе финансијској, функционалној и институционалној независности ДРИ у складу са Декларацијама *INTOSAI* из Лиме и Мексика. ЕУ поздравља посвећеност Србије да, у склопу предстојећих измена и допуна Закона о ДРИ, размотри питање надлежности која је законом додељена ДРИ и подразумева да ДРИ утврђује појединачне неправилности и да надлежним органима подноси прекршајне пријаве, пријаве за привредни преступ или кривичне пријаве против појединаца. ЕУ подсећа да ово питање подразумева ризике у смислу додатног ограничавања већ ограничених капацитета ДРИ. ЕУ такође констатује да би наведену надлежност било боље доделити функцији централизоване инспекције.

ЕУ констатује да ДРИ има Стратешки план развоја за период од 2011-2015 године. ЕУ констатује текући преглед њеног спровођења и предвиђену израду новог Стратешког плана развоја за период од 2016-2020. године. ЕУ позива Србију да редовно доставља информације о спровођењу Стратешког плана развоја.

Што се тиче институционалних и ревизорских капацитета ДРИ, ЕУ примећује да је ДРИ предвидела укупно 435 запослених. ДРИ тренутно има око 210 запослених, укључујући око 170 ревизора. ЕУ констатује да је планирано ангажовање око 90 ревизора до краја 2014. године и преосталих ревизора убрзо након тог периода. ЕУ наглашава потребу за значајним даљим јачањем ревизорског капацитета ДРИ, такође имајући у виду чињеницу да ће ДРИ од 2015. године обављати додатни задатак у погледу ревизије финансирања политичких партија. ЕУ подсећа на обавезу Владе да обезбеди адекватне услове и просторије за рад ДРИ у складу са законом о ДРИ.

По питању ревизорског рада ДРИ, ЕУ констатује да ДРИ намерава да усвоји потребне приручнике за ревизију финансијских извештаја и ревизију сврсисходности пословања у складу са стандардима *INTOSAI* почетком 2015. године. ЕУ такође примећује да је до сада ревизорски рад био усредсређен на ревизију финансијских извештаја и правилности пословања, а да је рад на ревизији сврсисходности пословања започет тек недавно, са једном обављеном ревизијом до сада. У овом контексту, ЕУ констатује планирани прелазак на програмски буџет на свим нивоима управе од 2015. године. ЕУ поздравља посвећеност Србије континуираном развоју ревизорског рада ДРИ. ЕУ подсећа да су за развој ревизије сврсисходности пословања потребне специјализоване ревизорске вештине. ЕУ констатује планове ДРИ у погледу обуке и сертификације ревизора и позива Србију да обезбеди да се ревизорима пружа континуирана обука у области ревизије.

ЕУ констатује настојања ДРИ да допринесе развоју стандарда интерне контроле у јавном сектору у Србији. ЕУ подстиче успостављање функције интерне ревизије у складу са Међународним оквиром професионалне праксе (*IPPF* стандарди) у оквиру ДРИ. ЕУ поздравља настојање ДРИ да побољша интерну контролу у сопственој организацији, што даје позитиван пример другим корисницима буџетских средстава о значају интерне контроле. ЕУ такође констатује настојање ДРИ да сарађује са Владом, посебно Централном јединицом за хармонизацију, у вези са темама од заједничког интереса.

ЕУ поздравља настојање ДРИ да стално унапређује своју сарадњу са Народном скупштином.

ЕУ констатује да су именоване контакт особе за сарадњу, како у ДРИ тако и у Народној скупштини, како би се обезбедио одговарајући наставак активности на основу препорука ДРИ у вези са ревизијом. ЕУ позива Србију да редовно доставља најновије информације о наставку активности у Народној скупштини и Влади у вези са налазима ревизије ДРИ. ЕУ такође поздравља планове да се додатно ојача међународна сарадња ДРИ, укључујући сарадњу са *INTOSAI*, Европском организацијом врховних ревизорских институција (*EUROSAI*) и Европским ревизорским судом.

### **3. Заштита финансијских интереса ЕУ**

ЕУ констатује да је законодавни оквир Србије већ усклађен са Конвенцијом о заштити финансијских интереса ЕУ (ЗФИ) и са три протокола уз ову Конвенцију, чиме је у овој области обезбеђена довољна кривичноправна заштита.

По питању провера на терену, ЕУ констатује да Оквирни споразум између Србије и Комисије о спровођењу Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) обезбеђује законски оквир за провере које Комисија обавља на терену у вези са претприступним фондовима. ЕУ, поред тога, констатује да се до краја 2014. године планира потписивање Споразума о административној сарадњи између Србије и Комисије, којим ће бити уређена сарадња у овој области. ЕК поздравља настојање Србије да процени важећи правни оквир и по потреби га измени, како би се омогућила довољна заштита доказа, а што је неопходно како би се инспектори Комисије подржали приликом провере на терену. ЕУ позива Србију да доставља информације о будућим изменама законодавног оквира. Осим тога, ЕУ позива Србију да обезбеди сарадњу са Комисијом и да редовно доставља информације Комисији о испуњавању обавеза које се односе на провере на терену.

ЕУ констатује да је Србија, за потребе сарадње са Комисијом, формирала националну јединицу за координацију сузбијања неправилности и превара (*AFCOS*) у Министарству финансија, која директно одговара Министру. ЕУ поздравља настојања Србије да обезбеди свеобухватнији правни основ за *AFCOS* у новом Закону о буџетском систему, чије се усвајање планира до краја 2014. године. ЕУ указује да је потребно да Закон на јасан начин дефинише надлежности и одговорности *AFCOS*-а, као и механизме сарадње са Комисијом. ЕУ констатује још и да Србија планира да, до средине 2015. године, донесе спроведбено законодавство, укључујући приручнике о процедурама. У погледу оперативних капацитета *AFCOS*-а, ЕУ констатује да су попуњена два од три систематизована места, а да је попуњавање трећег места планирано до краја 2014. године. ЕУ примећује и да Србија планира да до средине 2015. године формално

успостави *AFCOS* мрежу. ЕУ наглашава да Србија треба да обезбеди и одржава довољне административне капацитете, како би *AFCOS*-а могао да ефикасно координира свим релевантним актерима у у будућој *AFCOS* мрежи и буде потпуно оперативан партнер Комисије.

ЕУ констатује планове Србије да изради Националну стратегију за борбу против превара у 2015. години, са циљем да се она усвоји средином 2016. године, како би се обезбедила делотворна заштита финансијских интереса ЕУ. У овом контексту, ЕУ поздравља планове Србије чији је циљ усклађеније управљање неправилностима и спречавање и откривање превара, како у оквиру ЕУ фондова, тако и у оквиру националних фондова.

#### **4. Заштита евра од фалсификовања**

ЕУ констатује обавезу Србије да ратификује међународну Женевску конвенцију о сузбијању фалсификовања валута из 1929. године. ЕУ такође констатује да Србија планира да потпуно усклади своје законодавство са правним тековинама ЕУ, укључујући проверу аутентичности кованица евра и поступање са кованицама евра које нису подобне за оптицај и проверу аутентичности новчаница евра, до краја 2018. године. ЕУ позива Србију да достави детаљне информације о ратификацији међународне Женевске конвенције о сузбијању фалсификовања валута и о доношењу релевантног националног законодавства којим се обезбеђује потпуна усклађеност са правним тековинама ЕУ.

ЕУ констатује да је Србија успоставила потребне административне структуре за техничку анализу и класификацију фалсификованог новца, укључујући новчанице и кованице евра. ЕУ позива Србију да обезбеди да национални центар за анализу има довољне административне капацитете за техничку анализу.

ЕУ констатује да је Србија формализовала споразуме са Комисијом о поступању са кованицама евра, као и са Европском централном банком о поступању са новчаницама евра. ЕУ даље констатује да је Србија закључила споразум са Европском полицијском канцеларијом о оперативној и стратешкој сарадњи. Очекује се да Народна скупштина ускоро ратификује овај споразум. ЕУ такође констатује планове Србије да настави да учествује у програму Перикле (*Pericles*). ЕУ позива Србију да обезбеди наставак међународне сарадње са Комисијом, Европском централном банком, Европском полицијском канцеларијом и извесним бројем централних банака држава чланица ЕУ.

Имајући у виду тренутну ситуацију у погледу припремљености Србије, ЕУ напомиње да, подразумевајући да Србија мора да настави да остварује напредак у усклађивању и спровођењу правних тековина ЕУ обухваћених поглављем о финансијском надзору, ово поглавље може привремено да се затвори тек када се ЕУ сагласи да су остварена следећа мерила:

- Србија треба да измени правни оквир како би обезбедила кохерентност законодавства у области ИФКЈ. Србија треба да спроводи законодавство у области ИФКЈ, као и основне политике, и обезбеди довољне административне капацитете на централном и локалном нивоу, у фондовима за социјално осигурање и у јавним предузећима. Србија треба да осигура да функција централизоване буџетске инспекције буде усклађена са захтевима ИФКЈ.
- Државна ревизорска институција треба да функционише у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (*INTOSAI*), укључујући финансијску, функционалну и институционалну независност, спровођење финансијске ревизије и ревизије сврсисходности и обезбеђујући довољне административне капацитете.
- Србија треба да обезбеди делотворну и ефикасну координацију активности за сузбијање неправилности и превара и сарадњу са Комисијом како би гарантовала извршавање будућих обавеза које проистичу из члана 325, став 3 Уговора о функционисању Европске уније и примену одредби Уредбе (ЕУ, ЕВРОАТОМ) број 883/2013 о истрагама које спроводи Европски биро за борбу против превара (*OLAF*) и Уредбе (ЕЗ) број 2185/96 о проверама и инспекцијама на терену које спроводи Комисија, а посебно обавезе пружања помоћи инспекторима Комисије. Србија у националном законодавству треба да обезбеди постојање обавезе чувања доказа. Србија треба да обезбеди свеобухватну правну основу и довољан оперативни капацитет за своју националну јединицу за координацију сузбијања злоупотребе и превара. Србија треба да покаже „резултате примене“ (*track record*), у сарадњи са Комисијом у вези са пријављеним неправилностима и истрагама које се односе на фондове ЕУ.
- Србија треба да ратификује и спроводи међународну Женевску конвенцију о сузбијању фалсификовања валута из 1929. године, усклади своје законодавство са правним тековинама ЕУ о провери аутентичности кованица евра и поступању са кованицама евра које нису подобне за оптицај и о провери аутентичности новчаница евра. Србија



треба да обезбеди довољне административне капацитете у центру за техничку анализу.

Праћење напретка оствареног у усклађивању са правним тековинама ЕУ, као и у њиховом спровођењу, наставиће се током трајања преговора. ЕУ наглашава да ће посебну пажњу посветити праћењу свих специфичних питања која су напред наведена, с циљем да се обезбеде административни капацитети Србије, њени капацитети за спровођење међународно договорених стандарда интерне контроле и добрих пракси ЕУ у целом јавном сектору, као и стандарда екстерне ревизије које је утврдио INTOSAI, и обавеза које проистичу из члана 325. УФЕУ. Нарочито је потребно размотрити везе између овог поглавља и осталих преговарачких поглавља, а посебно поглавља 5, 17, 22, 23, 24 и 33. Коначна оцена усклађености законодавства Србије са правним тековинама ЕУ и њеног капацитета за спровођење може се донети тек у каснијој фази преговора. Поред свих информација које ЕУ може захтевати за потребе преговора у оквиру овог поглавља, а које је потребно доставити Конференцији, ЕУ позива Србију да Савету за стабилизацију и придруживање редовно доставља детаљне информације у писаној форми о оствареном напретку у спровођењу правних тековина ЕУ.

Имајући у виду сва напред наведена разматрања, Конференција ће морати да поново разматра ово поглавље у одговарајућем тренутку.

Осим тога, ЕУ подсећа да ће можда бити нових правних тековина ЕУ у периоду од 26. новембра 2013. године до завршетка преговора.