Reforma javnih finansija i uloga međunarodne razvojne pomoći i međunarodnih organizacija – primer Republike Srbije

By Marina Šestović

WORD COUNT 76333 TIME SUBMITTED 09-NOV-2017 01:52PM
PAPER ID 32761789

UNIVERZITET SINGIDUNUM
DEPARTMAN ZA POSLEDIPLOMSKE STUDIJE I MEĐUNARODNU SARADNjU
Beograd, Danijelova 32

DOKTORSKA DISERTACIJA

Reforma javnih finansija i uloga međunarodne razvojne pomoći i međunarodnih organizacija – primer Republike Srbije

Mentor:
Prof. dr Lidija Barjaktarović

Kandidat: Marina Šestović, M.Sc
Broj indeksa: 450138/2010

Beograd, septembar, 2017. godine

UNIVERSITY SINGIDUNUM

DEPARTMAN FOR POST-GRADUATED STUDIES AND INTERNATIONAL COOPERATION
Belgrade, 32 Danijelova Street

PhD THESIS

Public finance reform and the roll of official development assistance and international organizations – example of the Republic of Serbia

Mentor:
Professor Lidija Barjaktarovic, PhD

Candidate: Marina Sestovic, M.Sc
Index No.: 450138/2010

Belgrade, September 2017

1
Mentor:

Prof. dr Lidija Barjaktarović
Vanredni profesor Univerziteta Singidunum u Beogradu

Članovi komisije:

Prof. dr Sanja Filipović
Redovni profesor Univerziteta Singidunum u Beogradu

Prof. dr Snežana Popovčić-Avrić
Redovni profesor FEFA u Beogradu

SAŽETAK

Predmet doktorske disertacije je analiza segmenta institucionalnih reformi koja se odnosi na oblast javnih finansija u zemljama u razvoju sa istraživanjem značaja međunarodne razvojne pomoći i uloge međunarodnih organizacija u tom procesu. U doktorskoj disertaciji će biti sprovedeno istraživanje teorijskog i empirijskog karaktera uz korišćenje savremenih tehnika metodologije naučno istraživačkog rada. U teorijskom smislu, autor objašnjava osnovne pojmove, termine i definicije u vezi sa kompleksnošću institucionalnih reformi u oblasti javnih finansija u zemljama u razvoju, kao i definiše pojam i značaj zvanične razvojne pomoći u tim reformama. U empirijskom smislu disertacija, svojom analizom istražuje i razmatra kompleksnu problematiku pomenute reforme i uloge međunarodnih organizacija u tom procesu. Analizom je obuhvaćeno 87 zemalja u razvoju i vremenski period od 2000. do 2015. godine, pri čemu je odvojeno analiziran period pre (do 2008.) i posle (od 2009.) svetske ekonomske krize, dok je analiza uspešnosti sprovođenja reforme javnih finansija obuhvatila period od 2012. godine, pa do 2017. godine. Značaj disertacije se ogleda i u tome što u istraživanju reforme javnih finansija u fokus stavlja analizu rashodne strane. Ova tema je posebno od velikog značaja za zemlje u razvoju jer su tu najmanje transparetni sistemi javnih finansija. Imajući u vidu i usmerenost većeg broja zemalja u razvoju da implementaciju donatorske pomoći preusmeri na nacionalne sisteme i institucije, pitanje finansijske kontrole će postati jedan od ključnih prioriteta vlada.

ABSTRACT

The subject of this doctoral thesis is analysis of the segment of institutional reform related to the field of public finances in developing countries with research of the importance of international development assistance and the role of international organizations in this process. In the doctoral thesis, it will be carried out a research of theoretical and empirical character using modern methodological techniques of scientific research. In a theoretical sense, the candidate explains basic concepts, terms and definitions that explain the concept and complexity of institutional reforms in developing countries in the field of public finance management, as well as the definition of the concept and importance of the official development assistance and public finance management. In an empirical sense, the thesis analyzes and examines the complexity of mentioned reforms and the role of international organizations in that process. The analysis covered 87 developing countries and the period from 2000 to 2015, separately analysing the period before (until 2008) and after (from 2009) the global economic crisis, while the analysis of the success of the implementation of the public finance reform included the period from 2012 to 2017. The importance is also reflected in the fact that research in this doctoral thesis focuses on the analysis of the expenditure side of public finances. This topic is especially of a great importance for developing countries because they are characterized by the least transparent system of public finances. Having in mind the orientation of a larger number of developing countries towards implementation of donors' funded projects through national systems, the question of financial control will become one of the key priorities for these governments.

Posveta

Doktorsku disertaciju posvećujem tebi, moj oče .. Znao si da prepoznaš u meni želju za uspehom i podržao me u trenutku kada mi je to bilo najpotrebnije.. Isto tako znam da bi sada bio preponosan na mene!

Zahvalnost

Želim da istaknem veliku zahalnost profesorima sa Harvard Kenedi škole, a posebno profesoru Met Andrujzu, koji su me svojim predavanjima i posvećenošću inspirisali da završim ovu doktorsku diseratciju. Takođe, posebnu zahvalnost dugujem prof. dr Lidiji Barjaktarović, mojoj mentorki, koja me je podržala da ne odustanem, davala savete i pružila nesebičnu podršku tokom celog procesa nastajanja ove doktorske disertacije. Zahvalnost pripada i prof. dr Snežani Popovčić-Avrić sa kojom sam radila na Fakultetu u proteklih osam godina i sticala nova znanja u oblasti međunarodne ekonomije. Na kraju, ogromnu zahvalnost dugujem svom suprugu Lazaru, koji me je podržavao da istrajem u ovom procesu do kraja i dao mi snagu i energiju da nastavim dalje. Pored njega, tu su i moja majka i sestra, izvori nesebične ljubavi, strpljenja i energije. Hvala vam svima, jer bez vas ovo ne bih uspela!

SADRŽAJ

Lista skraćenica 8
Spisak grafikona i slika 11
Spisak tabela 13
Uvod 15
***Deo 1 :** Kompleksnost institucionalnih reformi u ZUR* 23
1.1. Pojam institucionalnih reformi u ZUR 23
1.1. Važnost i uticaj institucionalnog konteksta u čijim okvirima se reforme sprovode 25
1.2. Ograničenost reformi u ZUR i institucionalna ranjivost – neuspeh reformi u velikom broju ZUR 26
1.3. Pronalaženje rešenja koja daju rezultate 30
***Deo 2:** Značaj zvanične razvojene pomoći za ZUR i reformski proces* 33
2.1. Definisanje pojma zvanične razvojne pomoći zemljama 35
2.2. Indeks posvećenosti 38
2.3. Priliv zvanične razvojne pomoći u ZUR 42
2.4. Uloga međunarodnih organizacija u sprovođenju reformi 53
2.4.1. O međunarodnim organizacijama 55
2.4.2. Vrste donatorske pomoći: tehnička pomoć i budžetska podrška 58
***Deo 3.** Definisanje pojma upravljanja javnim finansijama* 64
3.1. Važnost upravljanja javnim finansijama 65
3.2 Delokrug upravljanja javnim finansijama 65
3.3 Mehanizmi ocene kvaliteta upravljanja javnim finasijama – kako se meri uspeh reforme javnih finansija? 69
3.3.1. Analiza WGI indikatora 70
3.3.2. Analiza CPIA indikatora 72
3.3.3. Analiza PEFA indikatora 74
3.3.4. Analiza TADAT indikatora 76
***Deo 4:** Uloga međunarodnih organizacija u sprovođenju reformi javnih finansija i analiza uspešnosti sprovođenja reformi* 83
4.1. Početak interesovanja međunarodnih organizacija za reforme u oblasti javnih finansija 83
4.2. Analiza donatorske pomoći u oblasti reforme javnih finansija – koliko se troši donatorske pomoći na javne finansije? 84
4.3. Analiza uspešnosti sprovođenja reforme javnih finanisja 87
4.3.1. Uticaj reforme javnih finansija na javni dug i deficit 89
4.3.2. Uticaj reformi javnih finansija na izvršenje budžeta 95
4.3.3. Da li su fiskalna pravila uvela red u javne finansije? 97

Deo 5: *Stanje sistema upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji* 102
5.1. Kontekst zemlje kao osnov za sprovođenje reformi 102
5.2. Analiza *PEFA* indikatora za Republiku Srbiju 106
5.3. Dizajn i sprovođenje reforme javnih finansija 109
5.4. Koordinacija donatorske pomoći u oblasti reforme javnih finansija 113
Deo 6: *Pregled reforme javnih finansija u Republici Srbiji* 131
6.1. Poreska uprava 131
6.2. Planiranje budžeta 138
6.3. Izvršenje budžeta 140
6.4. Interna finansijska kontrola u javnom sektoru u Republici Srbiji 143
6.4.1. Osnove interne finansijske kontrole u javnom sektoru 145
6.4.2. Centralna jedinica za harmonizaciju, interna kontrola i interna revizija 146
6.4.3. Budžetska inspekcija 154
6.5. Kvalitet upravljanja javnim dugom 162
6.6. Eksterna revizija (Državna revizorska institucija, uloga parlamenta i nevladinih organizacija) 168
Deo 7: *Dalji izazovi reforme javnih finansija* 173
7.1. Uloga reformi upravljanja javnih finansija u strateškim dokumentima Vlade Republike Srbije 173
7.2. Pregled statusa procesa EU integracija - Pregovaračko poglavlje 32 175
Zaključak 179
Literatura 187

Prilozi 208
Prilog br. 1 Lista svih međunarodnih organizacija prema OECD 209
Prilog br. 2 Pirsonov koeficijent linearne korelacije i R^2 test jednostruke linearne regresije 216
Prilog br. 3 Biografija kandidata 218
Prilog br. 4 Lista objavljenih radova kandidata 219

LISTA SKRAĆENICA

APEC	Azijsko-pacifički ekonomski forum
ASEAN	Asocijacija nacija Jugoistočne Azije
ATAF	Forum Afričkih poreskih administracija
BDP	Bruto domaći proizvod
BNPpc	Bruto nacionalni dohodak po glavi stanovnika
CEFTA	Srednjoevropski sporazum o slobodnoj trgovini
CGR	Centar za globalni razvoj
CHU	Centralna jedinica za harmonizaciju
CIAT	Međuamerički centar poreskih administracija
COE	Savet Evrope
CPIA	Državna politika i institucionalna promena
CRS	Zajednički standardi izveštavanja
DACU	Jedinica za koordinaciju razvoja i pomoći
DFID	Odeljenje za međunarodni razvoj Vlade Ujedinjenog Kraljevstva
DG NEAR	Generalni direktorat za susedsku politiku i pregovore o proširenju
DG TAXUD	Evropska komisija za porez i carinu
DIDA	Danska međunarodna razvojna agencija
DPL	Zajmovi za razvojne politike
EBOR	Evropska banka za obnovu i razvoj
EK	Evropska komisija
EIB	Evropska investiciona banka
EU	Evropska unija
FAD	Odeljenje za fiskalne poslove MMF-a
FMC	Finansijkso upravljanje i kontrola
FTC	Kodeks fiskalne transparentnosti
GFS	Vladina finansijska statistika
GIZ	Nemačka razvojna saradnja
HIPC	Visoko zadužene siromašne zemlje
ILO	Međunarodna organizacija rada
IOTA	Unutarevropska organizacija poreskih uprava
ISO	Međunarodna organizacija za standarde
IBRD	Međunarodna banka za obnovu i razvoj (deo grupe Svetske banke)
IDA	Međunaodno udruženje za razvoj (deo grupe Svetske banke)
IFKJ	Interna finansijska kontrola u javnom sektoru
INTOSAI	Međunaorodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija
IPA	Instrument pretpristupne pomoći EU
ISDACON	Koordinacija razvoja internih sektora i koordinacija pomoći
JF	Javne finansije

JICA	Japanska razvojna saradnja
KEI	Kancelarija za evropske integracije
KRP	Komitet za razvojnu pomoć
MDRI	Multilateralna inicijativa za smanjenje dugova
MEFP	Memorandum o ekonomskim i finansijskim politikama
MEI	Ministartsvo za evropske integracije
MF	Ministartsvo finansija Republike Srbije
MMF	Međunarodni monetarni fond
MTDS	Model srednjoročne strategije duga
NAD	Dokument o proceni potreba
NORAD	Norveška razvojna pomoć
NPL	Nenaplativi krediti
NVO	Nevladina organizacija
OBI	Indeks otvorenosti budžeta
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OECD DAC	Odbor za razvojnu pomoć OECD-a
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
PDIA	Iterativni adaptivni pristup rešavanju problema
PDV	Porez na dodatnu vrednost
PEFA	Ocena javnih rashoda i finansijske odgovornosti
PER	Pregled javne potrošnje
PFM	Upravljanje javnim finansijama
PURS	Poreska uprava Republike Srbije
PIFC	Interna finansijska kontrola u javnom sektoru
QuODA	Ocena kvaliteta zvanične razvojne pomoći
ROSC	Izveštaj o poštovanju standarda i kodova fiskalne transparentnosti
RJU	Reforma javne uprave
SAD	Sjedinjene američke države
SARS	Južnoafrička služba za prihode
SB	Svetska banka
SBA	Stend-baj aranžman
SDC	Švajcarska agencija za razvoj i saradnju
SDI	Strane direktne investicije
SECO	Švajcarska kancelarija za ekonomsku saradnju
SIDA	Švedska međunarodna razvojna agencija za saradnju
SIGMA	Podrška za poboljšanje vladavine prava i upravljanja (Zajednička inicijativa OECD i EU)
STO	Svetska trgovinska organizacija
TADAT	Alat za dijagnostičku procenu Poreske uprave
TAG	Tehnička savetodavna grupa

UJD	Uprava za javni dug
UK	Ujedinjeno Kraljevstvo
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
USAID	Američka razvojna saradnja
UT	Uprava za trezor
ZBS	Zakon o budžetskom sistemu
ZJD	Zakonom o javnom dugu
ZPPPA	Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji
ZRP	Zvanična razvojna pomoć
ZUR	Zemlje u razvoju
ZUT	Zemlje u tranziciji
ZZIMU	Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora
WGI	Globalni indikatori upravljanja

SPISAK GRAFIKONA i SLIKA

Grafikon 1.	Grafički prikaz zemalja donatora i oblasti u kojima najviše doprinose
Grafikon 2.	Zvanična razvojna pomoć siromašnim zemljama kao % BDP, 2000-2008. godine
Grafikon 3.	Zvanična razvojna pomoć siromašnim zemljama kao % BDP, 2009-2014. godine
Grafikon 4.	Zvanična razvojna pomoć siromašnim zemljama kao % BDP, uporedno pre i posle Svetske ekonomske krize
Grafikon 5.	Zvanična razvojna pomoć siromašnim zemljama i prosečan rast BDP
Grafikon 6.	Zvanična razvojna pomoć manje siromašnim zemljama kao % BDP, 2000-2008. godine
Grafikon 7.	Zvanična razvojna pomoć manje siromašnim zemljama kao % BDP, 2009-2014. godine
Grafikon 8.	Zvanična razvojna pomoć manje siromašnim zemljama kao % BDP, uporedno pre i posle Svetske ekonomske krize
Grafikon 9.	Zvanična razvojna pomoć manje siromašnim zemljama i prosečan rast BDP
Grafikon 10.	Ukupna donatorska pomoć u oblasti PFM-a, 1995 – 2008. godina
Grafikon 11.	Veza između kumulativnog napretka u PEFA indikatorima i promena javnog duga
Grafikon 12.	Veza između kumulativnog napretka u PEFA indikatorima i promena budžetskog deficita
Grafikon 13.	Upravljanje javnim finansijama i visina deficita kao faktori promene javnog duga
Grafikon 14.	Prihodna strana
Grafikon 15.	Rashodna strana
Grafikon 16.	Broj zemalja koja koriste fiskalna pravila 1985 – 2014. godine
Grafikon 17.	Procenat ostvarenih aktivnosti za prvih godinu dana sprovođenje PFM programa, decembar 2015 – decembar 2016. godine
Grafikon 18.	Pregled razvojne pomoći u Srbiji od 2000 – 2016. godine
Grafikon 19.	Ukupna donatorksa podrška u oblasti reforme javne uprave, uključujući oblast PFM, 2017. godina
Grafikon 20.	Rast poreskih prihoda, 2005 – 2016. godina
Grafikon 21.	Poreska struktura, Republika Srbija, prosek perioda 2005 – 2016. godina
Grafikon 22.	Učešće javnog duga opšteg nivoa države u BDP-u, izraženo u %
Grafikon 23.	Valutna struktura duga opšteg nivoa države u period od 2013. godine do septembra 2016. godine
Grafikon 24.	Pregled spoljnih kreditora u milionima EUR

Slika 1.	Distribucija zvanične razvojne pomoći ZUR
Slika 2.	Raspored ukupno date i ukupno primljene pomoći, svet
Slika 3.	Rangiranje bogatih zemalja po Indeksu posvećenosti
Slika 4	Finansijsko upravljanje donatorske pomoći
Slika 5.	Paket instrumenata koji obuhvata budžetska podrška
Slika 6.	Model budžetske podrške
Slika 7	Šematski prikaz projekta međunarodne razvojne pomoći
Slika 8.	Efekti koje koriste novčana sredstva i tehnička podrška
Slika 9.	Sistem upravljanja javnim finansijama
Slika 10.	Ukupni CPIA indikator u Africi, 2016. godina
Slika 11.	Kako radi TADAT?
Slika 12.	Opis TADAT Indikatora
Slika 13.	Sastav Upravnog odbora TADAT-a
Slika 14.	Struktura koordinacionog mehanizna Programa PFM
Slika 15.	Mehanizam koordinacije donatorskih sastanaka
Slika 16.	Organizaciona šema PURS
Slika 17.	Grafički prikaz uspostavljenog sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji
Slika 18.	Rizici od značaja za javnu upravu
Slika 19.	Šematski prikaz organizacione strukture UJD
Slika 20.	Izazovi u radu daljeg unapređenja Programa PFM

SPISAK TABELA

Tabela 1.	Spisak zemalja donatora u apsolutnim iznosima
Tabela 2.	Spisak zemalja donatora po procentu BDP
Tabela 3.	Oblasti u kojima donatori najviše doprinose
Tabela 4.	Zvanična razvojna pomoć siromašnim zemaljama kao % BDP, 2000-2014. godine
Tabela 5.	Zvanična razvojna pomoć siromašnim zemljama kao % BDP, pre i posle svetkske ekonosmske krize
Tabela 6.	Stope rasta BDP-a siromašnih zemalja, 2000 – 2015. godine
Tabela 7.	Zvanična razvojna pomoć manje siromašnim zemaljama kao % BDP, 2000 – 2014. godine
Tabela 8.	Finansijsko upravljanje donatorske pomoći
Tabela 9.	Lista međunarodnih organizacija sa njihovim sedištem
Tabela 10.	Pregled nacionalnih i razvojnih izvora finansiranja
Tabela 11.	Kriterijumi CPIA
Tabela 12.	TADAT indikator 1
Tabela 13.	TADAT indikator 2
Tabela 14.	TADAT indikator 3
Tabela 15.	TADAT indikator 4
Tabela 16.	TADAT indikator 5
Tabela 17.	TADAT indikator 6
Tabela 18.	TADAT indikator 7
Tabela 19.	TADAT indikator 8
Tabela 20.	TADAT indikator 9
Tabela 21.	PEFA rezultati za izabrane zemlje, pre i posle krize
Tabela 22.	Promena u PEFA indikatorima pre i posle krize
Tabela 23.	Budžetski deficit posmatranih zemalja, za period 2006 – 2019. godine
Tabela 24.	Javni dug posmatranih zemalja, za period 2006 – 2019. godine
Tabela 25.	Prihodi opšte države - planirani i realizovani, kao procenat BDP-a
Tabela 26.	Rashodi opšte države - planirani i realizovani, kao procenat BDP-a
Tabela 27.	Proseci apsolutnih vrednosti odstupanja ostvarenih od planiranih prihoda i rashoda (period 2012 – 2016. godine)
Tabela 28.	Fiskalna pravila po analiziranim zemljama
Tabela 29.	Glavni makroekonomski pkazatelji i projekcije za Republiku Srbiju
Tabela 30.	Kategorije rizika za Republiku Srbiju
Tabela 31.	Rezultati PEFA performansi za 2014. godinu
Tabela 32.	Promene u rezultatima PEFA 2010 – 2014. godina
Tabela 33.	Prikaz ukupnog broja aktivnosti i nivoa realizacije po odgovornim institucijama/organizacionim jedinicama

Tabela 34.	Mapiranje postojećih mehanizama za koordinaciju pomoći i programiranje razvojne pomoći
Tabela 35.	Pregled donatorske pomoći u Srbiji od 2000 – 2016. godine
Tabela 36.	Opredeljena sredstva za rad i predlog finansijskog plana PURS, 2016 – 2018. godina
Tabela 37.	Pregled poreskih i ukupnih prihoda u milionima RSD, 2005 – 2016. godina
Tabela 38.	Naplaćeni porezi od 2005. do 2016. godine, u milionima RSD
Tabela 39.	Prikaz budžetskog kalendara Republike Srbije u procesu planiranja budžeta
Tabela 40.	Prikaz budžetskog kalendara Republike Srbije za postupak usvajanja završnog računa
Tabela 41.	Hronološki pregled razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji
Tabela 42.	Struktura interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji
Tabela 43.	Broj sertifikovanih internih revizora u javnom sektoru Republike Srbije
Tabela 44.	Osnovna razlika između budžetske inspekcije i interne revizije
Tabela 45.	Rezime stanja budžetskih inspekcija u Bugarskoj, Portugaliji i Sloveniji
Tabela 46.	Broj sprovedenih kontrola od strane budžetske inspekcije, Republika Srbija
Tabela 47.	SWOT analiza budžetske inspekcije Republike Srbije
Tabela 48.	Zašto je važna jaka budžetska inspekcija?
Tabela 49.	Stanje javnog duga centralnog nivoa države po originalnim valutama u periodu od 2013. do oktobra 2016. godine
Tabela 50.	Struktura i projekcija javnog duga prema Mastriškim kriterijumima izraženo u mlrd RSD, 2015 – 2019. godina
Tabela 51.	Pregled međuvladinih konferencija o pristupanju Srbije u EU

Box 1	Studija slučaja Republika Ruanda
Box 2	Studija slučaja Republika Malavi
Box 3	Studija slučaja Republika Bugarska
Box 4	Studija slučaja Republika Portugalija
Box 5	Studija slučaja Republika Slovenija

Uvod

Javno dostupni podaci različitih međunarodnih finansijskih organizacija upućuju na to da je zemljama u razvoju (ZUR) naročito onim najsiromašnijim, zvanična pomoć koju primaju od upravo spomenutih međunarodnih i razvojnih organizacija veoma važna. Zapravo, ova pomoć u proseku iznosi oko 16% njihovog ukupnog bruto domaćeg proizvida (BDP). S tim u vezi, u radu će biti interesantno istražiti upravo ulogu međunarodne razvojne pomoći i međunarodnih organizacija u razvoju ZUR i njihov uticaj na sprovođenje institucionalnih reformi, pre svega reforme javnih finansija.

Predmet i cilj istraživanja doktorske disertacije

Predmet doktorske disertacije je analiza segmenta institucionalne reforme koja se odnosi na oblast javnih finansija (JF) u ZUR sa istraživanjem značaja međunarodne razvojne pomoći i uloge međunarodnih organizacija u tom procesu. Na jednom mestu biće dat pregled stanja međunarodnih organizacija, njihove uloge u strateških dokumentima, kao i zakonima koji su relevantni za ovaj segment refromi.

U doktorskoj disertaciji će biti sprovedeno istraživanje teorijskog i empirijskog karaktera uz korišćenje savremenih tehnika metodologije naučno istraživačkog rada. U teorijskom smislu, će se objasniti osnovni pojmovi, termini i definicije koji objašnjavaju pojam i kompleksnost institucionalnih reformi u ZUR, kao i definisanje pojmova zvanične razvojne pomoći (ZRP) i upravljanja JF. Saznanja o značaju međunarodne zvanične pomoći koja bi omogućila sprovođenje institucionalnih reformi, odnosno konkretno reforme JF, zasnivaće se na naučnim postulatima, sudovima i zaključcima na osnovu kojih će se analizirati dalji stavovi o predmetu istraživanja, dok će empirijska analiza biti potkrepljena aktuelnim istraživanjima, dostupnim statističkim podacima, kao i saznanjima autora koji su se u svojim istraživanjima bavili problematikom koja je predmet doktorske disertacije.

Operacionalno određenje predmeta

- Činioci sadržaja predmeta istraživanja – Fokus doktorske disertacije biće analiza segmenta institucionalne reforme koja će se odnositi na oblast JF u ZUR sa istraživanjem značaja međunarodne razvojne pomoći i uloge međunarodnih organizacija u tom procesu. Analiza priliva ZRP obuhvatiće 87 izabranih ZUR koje pripadaju kategorijama siromašnih (engl. *low-income countries*) i manje siromašnih zemalja (engl. *upper-middel income countries*). Takođe, analiza donatorske pomoći u oblasti reforme JF, kao i analiza uspešnosti sprovođenja reforme JF će se sprovesti na pet izabranih zemalja u tranziciji (ZUT) - Srbija, Bosna i Hercegovine /BiH/, Crna Gora, Albanija, Makedonija.

- Vremensko određivanje predmeta istraživanja – Istraživanje će obuhvati analizu velikog broja teorijskih i empirijskih prikaza, počev od naučno-istraživačkih radova u ovoj oblasti, pa sve do najsvežijih analiza i baza podataka koje potkrepljuju predmet istraživanja. Empirijska analiza predmeta istraživanja doktorske disertacije koja se odnosi na analizu ZRP će obuhvatiti period od 2000. godine (koja će se uzeti kao polazna) pa do 2015. godine. Dok će analiza uspešnosti sprovođenja reforme JF obuhvatiti period od 2012. godine pa do 2017. godine.

- Prostorno određivanje predmeta istraživanja – U istraživanju će se analizirati institucionalne reforme koja se odnosi na oblast JF u ZUR sa istraživanjem značaja međunarodne razvojne pomoći i uloge međunarodnoh organizacija u tom procesu.

- Disciplinarno određivanje predmeta istraživanja – Obuhvatiće multidisciplinarni pristup. Ono će dovesti u vezu indikatore koji se odnose na merenje uspešnosti reformskih procesa u ZUR, izvore finansiranja međunarodnih razvojnih organizacija, privredni rast i transparentnost sistema JF. Istraživanje će sagledati prvo makroekonomski aspekt, a potom će se spustiti na mikroekonomski nivo. Na ovaj način će se obezbediti sveobuhvatni pogled na trenutno stanje u procesu sprovođenja reforme JF u ZUR, odnosno konkretno u Republici Srbiji.

Naučni cilj se ogleda u naučnoj deskripciji, kako teorijske tako i empirijske analize institucionalne reforme koja se odnosi na oblast JF u ZUR sa istraživanjem značaja međunarodne razvojne pomoći i uloge međunarodnoh organizacija u tom procesu. U teorijskom smislu naučni cilj će se zasnivati na analizi osnovnih pojmova, termina i definicija koji objašnjavaju pojam i kompleksnost institucionalnih reformi u ZUR, kao i u definisanju pojmova ZRP i upravljanja JF. U empirijskom smislu disertacija će, svojom analizom istraživati i razmatrati kompleksnu problematiku pomenute reforme i uloge međunarodnih organizacija u tom procesu.

Sa aspekta *društvenog cilja*, istraživanje treba da:

- da odgovor široj javnosti na pitanje zbog čega ZUR ne mogu da se izbore sa reformama i gde je tačka njihovog najvećeg usporavanja?;
- da odgovor široj javnosti na pitanje u kojoj meri je ZUR potrebno uključivanje međunarodnih organizacija koje bi im omogućile sprovođenje reformi;
- pruži uvid u trenutnu razvojnu pomoć ZUR i njen kvalitet, kao i da predvidi mogućnosti daljeg finansiranja institucionlanih reformi iz pomenutih izvora;
- pruži podršku relevantnim institucijama u ZUT, zaduženim za reformu JF, u pronalaženju adekvatnih rešenja u borbi za jačanje kontrolne funkcije sveobuhvatne reforme JF i adekvatnim upravljanjem donatorske pomoći.

Osnovne hipoteze koje će se primenjivati u istraživanju

U istraživanju će se poći od generalne hipoteze (H0) da institucionane reforme u ZUR često ne dovode do poboljšanja stanja tih zemalja i da je potrebno njihovo bolje strukturiranje da bi ostavrile taj cilj.

Zapravo, **glavna hipoteza** treba da pruži odgovore na pitanja **zbog čega ZUR ne mogu da se izbore sa reformama i gde je tačka njihovog najvećeg usporavanja, kao i u kojoj meri je potrebno uključivanje međunarodnih organizacija u cilju efikasnijeg sprovođenja reformi u ZUR**.

Generalna hipotetička tvrdnja će biti operacionalizovana preko sledećih posebnih hipoteza:

H1: *Zvanična razvojna pomoć i međunarodne organizacije imaju značaj za ZUR i njihov reformski proces u oblasti javnih finansija;*

H2: *Dobro struktuirano upravljanje javnim finansijama vodi većoj transparentnosti i održivosti javnih finansija u ZUR.*

Pomoćne hipoteze će biti usmerene na segment reformi koje se odnose na JF. Postoje dva razloga tome: (1) reforma JF predstavlja veoma osetljivu oblast reforme u sferi javnih politika; i (2) ZUR je potrebna finansijska disciplina, te pitanje reforme JF predstavlja jedno od prioritetnih mera. Afirmativno dokazana H1 će ići u prilog glavnoj hipotezi u smislu potvrde tvrdnje da je ZUR potrebna ZRP i uključivanje međunarodnih organizacija kako bi sprovele do kraja reformu i uvele red u svoje JF. Isto tako, afirmativno dokazana H2 ide u prilog prethodnoj pomoćnoj hipotezi. Svim ZUR je potrebno dobro upravljanje JF koje će da vodi do povećane transparetnosti ka svim građanima (da svi građani znaju šta plaćaju i zašto) i težiti ka ostvarenju održivosti JF. Zapravo, H2 treba i da ukaže na važnost i neophodnost kontrolnih mehanizama u trošenju javnih sredstava.

Metodologija i metodi naučno-istraživačkog rada

Na osnovu složenosti predmeta, postavljenog cilja i hipoteza u radu, biće odabrane naučne metode koje će svojom kombinacijom činiti metodiku rada. Uzimajući u obzir specifičnosti proučavanog predmeta istraživanja, a u cilju zadovoljenja osnovnih metodoloških zahteva (objektivnost, pouzdanost, opštost i sistematičnost) u istraživanju će biti korišćene sledeće naučne metode:

- *Osnovne metode*: metod analize kao raščlanjivanje celine na sastavne delove, i metod sinteze biće korišćene u svim delovima gde bude bilo potrebno da se neki od faktora dokaza raščlani ili pak sastavi, radi dokazivanja značaja tog indikatora; potom, metod deskripcije i metod komparacije. Takođe, metode konkretizacije, klasifikacije i

apstrakcije će biti korišćeni u radu jer će oni pomoći ostvarivanju logičnih i objektivnih zaključivanja.

- *Opšte-naučne metode*: istorijsko komprativna metoda, statistička metoda, hipotetičko-deduktivna metoda. **Kvantativni model** obuhvatiće osnovne ekonometrijske alate. Autorka će koristiti korelacionu analizu kako bi objasnila dinamičke veze između posmatranih varijabli (ZRP i BDP rasta). Svaka od pomenutih korelacija će biti posebno rađena za grupu siromašnih zemalja i grupu srednje razvijenih zemalja. Koeficijent korelacije će biti korišćen za utvrđivanje stepena zavisnosti posmatranih varijabli, dok će R^2 test jednostruke linearne regresije biti korišćen za utvrđivanje procenta promene zavisne varijable koja može da se objasni uz pomoć nezavisnih varijabli. Više detalja o načinu izračunavanja Pirsonovog koeficijenta linearne korelacije i R^2 testa jednostruke linearne regresije biće dato u Prilogu 2 ovog rada.

- *Metode prikupljanja podataka*: metoda posmatranja, analize podataka, kao i metoda analize sadržaja dokumenata.

- *Posebne naučne metode*: metoda strukturalizacije, dijalektička metoda.

Izvori podataka će obuhvatati bazu podataka Svetske banke (SB) (uključujući i *Worldwide Governance Indicators*), potom bazu podataka Centra za globalni razvoj (CGR), kao i nacionalnih izvora statističkih zavoda, centralnih banaka i Ministartsva finansija Republike Srbije (MF). Posmatrani vremenski period će biti od 2000. do 2015. godine. Da bi se izbegle velike fluktuacije biće napravljena dva preseka u okviru kojih će se posmatrati prosečne vrednosti varijabli (ZRP i rast BDP). Ta dva preseka će obuhvatiti period pre Svetske ekonomske krize (2000-2008) i period posle krize (2009-2015).

Sadržaj disertacije

Rad će se sastojati od sedam delova u kojima će se razrađivati problematika rada, potom uvoda i zaključka.

Uvodni deo će biti baziran na analizi predmeta istraživanja, njegovom značaju i aktuelnosti. Dalje će biti ustanovljeni ciljevi, postavljene hipoteze (generalna i posebne), definisane metode istraživanja i dat opis strukture rada.

U prvom delu rada, pod nazivom *Kompleknost institucionalnih reforni u ZUR*, će se istraživati kompleksnost institucionalnih reformi u ZUR. Krenuće se od pojma institucionalnih reformi i važnosti institucionalnog konteksta u čijim okvirima se reforme sprovode. Potom će se istraživanje nastaviti analizom ograničenosti reformi u ZUR i njihovoj institucionalnoj

ranjivosti. Zapravo, u tom delu disertacije će biti svrha da se utvrdi razlog neuspeha reformi u velikom broju ZUR i predlože rešenja koja mogu da daju rezultate.

Drugi deo disertacije, pod nazivom *Značaj zvanične razvojne pomoći za ZUR i reformski proces*, će biti posvećen značaju ZRP za ZUR i ceo reformski proces. Prvo će biti definisan pojam ZRP, a potom će biti više reči o indeksu posvećenosti na osnovu koga će biti rangirani najveći donatori u zavisnosti od određenog broja indikatora o njihovim razvojnim politikama. Na ovaj način bi trebalo da se istraži kvalitet pružene pomoći, a ne samo količina izdvojenih sredstava (kvantitet). Istraživanje će se nastaviti analizom priliva ZRP u izabranim ZUR na osnovu koje će se kvantitativno oceniti količina priliva donatorske pomoći i uticaj na reformski proces. Dalje će se utvrditi uloga međunarodnih organizacija koje su zapravo nosioci finansijske pomoći. U ovom delu će biti više reči o međunarodnim organizacijama i konkretnim vrstama donatorske pomoći koju pružaju – tehnička pomoć i budžetska podrška.

Treći deo disertacije, *Definisanje pojma upravljanja javnim finansijama*, će se baviti definisanjem pojma upravljanja JF. Ovde će biti reči o važnosti upravljanja javnim finansijama (PFM) i svim njegovim elementima. Postoje dva razloga usmerenosti istraživanja na segment reformi koje se odnose na JF: (1) reforma JF predstavlja veoma osetljivu oblast reforme u sferi javnih politika; i (2) ZUR je potrebna finansijska disciplina, te pitanje reforme JF predstavlja jedno od prioritetnih mera. Svrha istraživanja će biti da se kroz dokaz postavljenih hipoteza potvrde tvrdnje da je ZUR potrebna ZRP i uključivanje međunarodnih organizacija kako bi sprovele do kraja reformu i uvele red u svoje JF. Potom će biti sagledani mehanizmi ocene kvaliteta upravljanja JF. Na ovaj način se utvrđuje kako se meri uspeh pomenute reforme. Konkretno je sprovedena analiza WGI (engl. *Worldwive Governance Indicators*), CPIA (engl. *Country Policy and Institutional Assessment*), PEFA (engl. *Public Expenditure and Financial Accountability*) i TADAT (engl. *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*) indikatora.

U četvrtom delu, pod nazivom *Uloga međunarodnih organizacija u sprovođenju reformi javnih finansija i analiza uspešnosti sprovođenja reformi*, će se preći na istraživanje uloge međunarodnih organizacija u sprovođenju reformi JF i biće urađena analiza uspešnosti sprovođenja reformi. Prvo će se istražiti početak interesovanja međunarodnih organizacija za reforme u pomenutoj oblasti, a potom će se utvrditi koliko se zapravo troši donatorske pomoći na JF. Analiza uspešnosti sprovođenja reforme JF će biti urađena kroz merenje korelacije uticaja reforme na javni dug i deficit, potom uticaj reformi na izvršenje budžeta i na kraju će se uspešnost meriti preko analize fiskalnih pravila. U suštini, rezultati istraživanja će pokazati da li se fiskalna pravila u analiziranim zemljama poštuju i da li su ona uvela red u JF.

Preostala tri dela – peti (*Stanje sistema upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji*), šesti (*Pregled reforme javnih finansija u Republici Srbiji*) i sedmi (*Dalji izazovi reforme*

javnih fiannsija u Republici Srbiji) će se baviti analizom reforme JF i pomoći međunarodnih organizacija u ovoj sferi na primeru Republike Srbije.

U *petom delu* disertacije biće sprovedena analiza stanja sistema PFM u Republici Srbiji. Prvo će biti uzet u obzir kontekst zemlje kao osnov za sprovođenje reformi, a potom će biti sprovedena analiza PEFA indikatora za Srbiju. Takođe, biće urađen prikaz akcionog plana Programa reformi upravljanja javnih finanisja (Program PFM) i analiza rezultata posle prve godine sprovođenja. Na kraju ovog poglavlja biće ispitana koordinacija donatorske pomoći u ovoj oblasti.

Šesti deo će dati pregled reforme JF u Republici Srbiji, obuhvaćeno po svim elememtima. Drugim rečima, biće dat kraći pregled stanja reforme u Poreskoj upravi (PU), potom u procesu planiranja i izvšenja budžeta. U ovom segmentu, biće kratko opisan rad Uprave za trezor sa posebnim fokusom na docnje i budžetsko računovodstvo. Najveći akcenat u ovom delu disertacije biće stavljen na važnost i neophodnost kontrolnih mehanizama u trošenju javnih sredstava. Stoga će posebno biti reči o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru u Republici Srbiji. Prvo će biti dat pregled glavnih osnova interne finansijske kontrole u javnom sektoru, a potom će biti urađena detaljna analiza centralne jedinice za harmonizaciju, interne kontrole i interne revizije, kao i budžetske inspekcije. Nakon toga će biti urađena i analiza kvaliteta upravljanja javnim dugom, kao i eksterne revizije (analiza državne revizorske institucije (DRI) i uloga parlamenta i nevladinih organizacija). Cilj sprovedenog istraživanja u ovom poglavlju biće da ukaže na potrebu svih ZUR koja se odnosi na dobro upravljanje JF, koje će pak onda da vodi do povećane transparetnosti ka svim građanima i težiti ka ostvarenju održivosti JF.

Sedmo poglavlje disertacije će predstavljati dalje izazove reforme JF. Ovde će biti istražena uloga reformi u strateškim dokumentima Vlade Republike Srbije i pregled statusa procesa EU integracija sa fokusom na pregovaračko poglavlje 32.

1

Na samom kraju, biće data *zaključna razmatranja* kao i spisak korišćene literature.

Značaj i aktuelnost istraživanja

Predložena tema disertacije je vrlo aktuelna i od velikog značaja za napredak ZUR. Posebno je interesantna jer obuhvata segment institucionalne reforme koja se odnosi na oblast JF u ZUR sa istraživanjem značaja i uloge međunarodnoh organizacija u tom procesu. Takođe, ona oslikava i najnovije trendove u međunarodnim finansijama i međunarodnim razvojnim organizacijama. Na jednom mestu biće dat pregled stanja međunarodnih organizacija, njihove uloge u svim strateških dokumentima, kao i zakonima koji su relevantni za ovaj segment refromi.

Značaj se ogleda i u tome što u istraživanju reforme JF će se fokus staviti analiza rashodne strane PFM, zapravo kontrola cele rashodne strane. Do sada je objavljen veliki broj radova koji se bavio analizom prihodne strane (pre svega ulogom i značajem PU i Uprave carine (UC)), a ovo je jedinstvena disertacija koja će analizirati, pored uloge međunarodnih organizacija, i sve kontrolne mehanizme u trošenju javnih sredstava. Ova tema je posebno od velikog zanačaja za ZUR jer su tu najmanje transparetni sistemi JF. Svaki put kada postoji netransparentnost, ostavlja se prostor za razne zloupotrebe i malverzacije. Pitanje JF, odnosno rashodne strane JF, je još osetljivije tim pre jer se radi o novcu svih građana prema kome treba da se postupa savesno i odgovorno. Imajući u vidu i usmerenost većeg broja ZUT ka integraciji u EU, pitanje finansijske kontrole će postati (ili treba da postane) jedan od ključnih prioriteta vlada.

Takođe, značaj je i u tome što će istraživanje obuhvatiti multidisciplinarni pristup. Ono će dovesti u vezu indikatore koji se odnose na merenje uspešnosti reformskih porcesa u ZUR, izvore finansiranja međunarodnih razvojnih organizacija, privredni rast i transparentnost sistema JF. Istraživanje će sagledavati makroekonomski aspekt, spuštajući se na mikroekonomski nivo. Na ovaj način će se dati sveobuhvatni pogled na trenutno stanje u procesu sprovođenja reforme JF u ZUR, odnosno konkretno u Srbiji.

Očekivani rezultati istraživanja i naučni doprinos disetacije

Imajući u vidu navedeni predmet disertacije, *očekivani rezultati istraživanja* bi trebalo da pokažu da institucionalnim reformama u ZUR, posebno onim koje se odnose na oblast reforme JF, je potrebna dalja strukturna dogradnja i prilagođavanje kako bi dovele do željenih rezultata. Takođe, očekivani rezultati istraživanja govore u prilog velikom značaju ZRP i međunarodnih organizacija za ZUR u njihovom reformskom procesu u oblasti JF.

Naučni doprinos doktorske disertacije će se ogledati u analizi obimnog naučnog i stručnog materijala prikupljenog u domaćoj i stranoj literaturi, kao i u izvođenju relevantnih zaključaka o predmetu istraživanja. Poseban naučni doprinos doktorske disertacije će se ogledati u sprovedenoj analizi priliva ZRP u 87 izabranih ZUR koje pripadaju kategorijama siromašnih (engl. *low-income countries*) i manje siromašnih zemalja (engl. *upper-middel income countries*), prema klasifikaciji SB. Takođe naučni doprinos disertacije će biti i u delu analize donatorske pomoći u oblasti reforme JF, kao i u delu koji se odnosi na analizu uspešnosti sprovođenja reforme JF. Tu se pre svega misli na analizu uticaja pomenute reforme na javni dug i deficit, kao i na izvršenje budžeta i fiskalna pravila izabranih pet ZUT (Republika Srbija, BiH, Republika Crna Gora, Republika Albanija, Republika Makedonija) i njihova komparativna analiza.

Takođe, naučni doprinos doktorske disertacije će ležati i u istraživanju rastućeg značaja kontrolnih mehanizama u okviru sveobuhvatne reforme JF. Jasnim razgraničenjem njihovih zadataka i uloga, postiže se jak kontrolni sistem JF koji onda svojim radom utiče na povećanje

transparentnosti trošenja javnih sredstava i sprečava zloupotrebe javnog novca. Dodatni doprinos disertacije će se ogledati u prikazu pregleda reforme JF u Republici Srbiji sa posebnim fokusom na uvođenje koncepta interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, kao i mogućoj ulozi budžetske inspekcije, interne revizije i jedinice za harmonizaciju u okviru ovog koncepta.

Društveni doprinos disertacije će se ogledati u mogućnosti primene predloženog metodološkog instrumentarijuma i korišćenja konkretnih rezultata istraživanja, kako u naučnim krugovima tako i kao podrška referentnim institucijama u ZUT u procesu pronalaženja adekvatnih rešenja u borbi za jačanje kontrolne funkcije sveobuhvatne reforme JF i adekvatnim upravljanjem donatorske pomoći.

Deo 1 : Kompleksnost institucionalnih reformi u ZUR

U poslednje dve decenije, sve zemlje na svetu rade u nekoj meri na reformi JF. Neke su uradile manje, neke više, ali malo je uspešnih primera. Iako je pažnja najvećim delom pretežno usmerena na reformu JF u ZUR, treba istaći i da se mnoge razvijene zemlje suočavaju sa istim ili sličnim problemima u ovom domenu. Pritisak na sprovođenje institucionalnih reformi, a posebno onih koje se tiču JF, postao je još veći nakon 2008. godine i Svetske ekonomkske krize. Tada je zemljama bilo potrebno da se uvedu rigorozne mere štednje, ali isto tako da se ne naruši funkcionisanje države. S tim u vezi, već se na početku istraživanja može reći da je za efikasnu reformu potrebna politička i organizaciona promena. Da bi ove promene urodile plodom i dale prave rezultate, neophodno je da se razume kontekst u kome se one sprovode. Dakle, potrebno je duboko razumevanje nacionalnih tradicija, institucionalnih i ljudskih kapaciteta, kao i sagledavanje pravih potreba.

U ovom delu rada se istražuje kompleksnost institucionalnih reformi u ZUR. U nastavku sledi više detalja o pojmu institucionalnih reformi i važnosti institucionalnog konteksta u čijim okvirima se reforme sprovode. Potom se istraživanje nastavilo analizom ograničenosti reformi u ZUR i njihovoj institucionalnoj ranjivosti. Zapravo, u ovom delu disertacije će se raditi na ispitivanju glavne hipoteze, odnosno utvrđivanju razloga neuspeha reformi u velikom broju ZUR i predlogu rešenja koja mogu da daju rezultate.

1.1. Pojam institucionalnih reformi u ZUR

Institucionalne reforme podrazumevaju proces preispitivanja i restrukturiranja državnih institucija tako da one obezbeđuju poštovanje ljudskih prava, očuvanje vladavine prava i da su odgovorne svojim građanima. One mogu da uključuju mere kao što su: a) stalne provere (sprovođenje procesa reorganizacije javnih institucija i premeštanje javnih službenika i službenika na položaju kako bi se eliminisale i sankcionisale zloupotrebe službenog položaja i koruptivne radnje); b) strukturne reforme (sprovođenje restrukturiranja institucija kako bi se obezbedio njihov integritet i legitimitet); c) nadzor (stvaranje javno vidljivih nadzornih organa unutar državnih institucija kako bi se osigurala odgovornost u njihovom upravljanju); d) transformisanje zakonodavnog okvira (reformisanje ili pravljenje novog zakonodavnog okvira kao što je usvajanje ustavnih amandmana ili međunarodnih ugovora o ljudskim pravima kako bi se osigurala zaštita i promovisanje ljudskih prava); d) obrazovanje (programi obuke za javne službenike i zaposlene o važećim međunarodnim standardima). Institucionalne reforme treba da izgrade poverenje svih građana u pravično funkcionisanje svih javnih institucija.

Interesantno je primetiti da do skoro, obim aktivnosti države nije imao definisane granice. Osim svojih suverenih funkcija (obezbeđivanje sigurnosti, pravde, obrazovanja i zdravstvene zaštite), ona je bila uključena u ekonomski život kroz direktnu kontrolu nad proizvodnjom i

distribucijom roba i usluga. U većini zemalja, država je takođe bila odgovrna za upravljanje finansijskim institucijama, kao i kontrolu prometa i tokova kapitala između nacionalne ekonomije i ostatka sveta. Ovaj intervencionistički sistem, koji je bio opravdavan na različite načine, na kraju je nestao. Bilo kako bilo, to nije prouzrokovalo rastuću privatnu inicijativu. Restiktivni zakonodavni okvir je ograničio privatne inicijative, šta više, gušio je pojavu prave preduzetičke klase. S druge strane, retki strani kapital koji je ulazio u ZUR bio je uslovljen investitorima kojima su dodeljivana monopolska prava i zaštita od konkurencije (N'Diaye, 2001).

ZUR su počele sa institucionalnim reformama osamdesetih godina. Ove reforme su za njih značile jačanje institucija i samim tim svih formalnih i neformalnih pravila. Svaka ova institucionalna reforma ima uticaj na sve ljude, organizacije i ekonomije. Vlade su uvek u centru tih refromi i promena. Na primer, zakon o državnoj službi, budžetska pravila, razne norme, dozvole i slično određuju pravila igre i samim tim i veličinu, obim, rad i uticaj Vlade, pa otuda i naziv institucionalne reforme. Međutim, ono što je praksa do sada pokazala jeste da ne postoje jedinstvena rešenja za sprovođenje institucionlanih reformi. Razna istraživanja su pokazala da različite zemlje koriste različite podsticaje, različito se ponašaju i dobijaju različite ishode. Shodno tom ponašanju, za neke su uspešne reforme, a za neke nisu. Drugim rečima, države proizvode različite efekte reformama na socilanom i ekonomskom planu, i ne postoji jedinstveno rešenje koje vodi ka privrednom razvoju. Zapravo, ključ za razvoj bi bio u pronalaženju pravog institucionalnog okvira ili drugim rečim određivanju pravih pravila igre.

Prema istraživanju koje je sproveo profesor Met Andrujz 2013. godine, institucionalne reforme zahtevaju mnogo rada na regulativnim, normativnim i kulturno-kognitivnim mehanizmima. Reformama se često podrazumevaju samo vidljivi elementi, a zanemaruje se drugi sadržaji. Praksa pokazuje da institucionalne reforme najčešće ne uspevaju upravo iz razloga zato što ne sagledavaju sve elemente. Često se u praksi dešava da zemlje previše pažnje posvete tome šta reforme treba da obuhvate, ali ne obraćaju pažnju na elemente koji su potrebni za pravljenje tih refromi (Andrews, M., 2013, str. 65-66).

ZUR moraju se izbore same za sebe kako bi ostvarile svoj pravi potencijal u globalnoj ekonomiji. Da bi se ovo dogodilo, aktivnosti zemlje treba da budu usmerena na četiri oblasti: (1) stabiloizaciju makroekonomkse situacije. Ovo je od posebne važnosti za ZUR ukoliko žele da budu konkurentne u globalnoj ekonomiji. Visoke stope inflacije, neproduktivna potrošnja, fiskalne nestabilnosti i visoki deficiti spoljno trgovinksog bilansa treba da budu eliminisani. Samo tada će države biti u mogućnosti da odvoje više resursa za izgradnju adekvatne infrastrukture (puteva, luka, aerodroma, struje, vode) i obezbede dugoročnu bazu za privredni razvoj (obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, zaštitu životne sredine); (2) smanjenje veličine javnog sektora. Država treba da se povuče iz komercijalnog sektora i posvetiti više vremena i resursa za pružanje osnovnih javnih usluga. Rešenje za ovo je privatizacija neefikasnih javnih preduzeća. Privatni sektor je mnogo više „sposobniji“ da upravlja komercijalnim aktivnostima od države, pre svega zbog toga što je proces donošenja odluka znatno kraći i brži, a potom i privatna

preduzeća i preduzetnici se mnogo lakše prilagođavaju promenama u svom okruženju za razliku od javnog sektora; (3) reforme treba da budu vođene željom da se liberalizuju ekonomske aktivnosti. Stoga, država treba da promoviše zdravu konkurenciju među privatnim preduzećima, istovremeno eliminišući ekonomske ustupke i mehanizme koji osiguravaju dominantan položaj pojedinačnim firmama; (4) država treba da pokrene okvir koji omogućava tržišnim snagama da odrede cene. Takav okvir bi podstakao konkurenciju među preduzećima i potisnuo poremećaje koji su tipični za sisteme regulisanih cena. Istovremeno, države treba da rade na razvoju koncepta dobrog upravljanja (engl. *Good governance*). To bi podrazumevalo da zemlje treba da rade na povećanju transparentnosti rada vlada – građani moraju da budu informisani o odlukama koje država preduzima i da znaju šta je objašnjenje za svaku od njih; potom država treba da radi na pojednostavljenju procedura – bilo da se radi o fiskalnim pitanjima, investicijama, ili drugim oblastima, administrativne procedure treba da budu što jednostavnije sa minimalnim brojem učesnika u tom procesu; potom državni zvaničnici moraju da budu odgovorni i ako je potrebno kažnjeni za krivična dela; u državi mora da postoji aktivna borba protiv korupcije – potpuno istrebljenje ove pojave je imperativ za promovisanje zdrave konkurencije i jačanje efikasnosti ekonomskog upravljanja; država treba da neguje individualne slobode i kolektivno izražavanje - slobodni i odgovorni mediji su važan stub demokratije; i na kraju, ovaj koncept podrazumeva da postoji nezavisnnost pravnog sistema – pravni sistem treba da bude slobodan i zaštićen od pritisaka i političkih intervencija ili bilo kojih organizacija, njihove odluke moraju da budu nezavisne i nepristrasne).

1.2. Važnost i uticaj institucionalnog konteksta u čijim okvirima se reforme sprovode

Složene institucionalne strukture uvek postoje, stvarajući kontekst koji oblikuje mogućnosti za institucionalne reforme. Kao što je istaknuto u prethodnom pasusu, institucionalne reforme treba da sagledaju sve elemente, i vidljive i skrivene. Mnogi autori opisuju institucije kao skup regulativna ili normi, ili kao skup kulturološko-kognitivnih mehanizama. U njihovoj definiciji bivaju isključivi i poistovećuju institucije sa jednim od pomenutih elemenata. Tako na primer, studija SB definiše "institucionalni kontekst" kao skup zakona i drugih propisa. Za razliku od toga, Ričard Skot, pored Met Andrjuza, u svom istraživanju uvodi definiciju koja obuhvata sva tri elemen[45], tvrdeći da "... se institucije sastoje od regulativnih, normativnih i kulturno-kognitivnih elemenata koji, zajedno sa pratećim aktivnostima i resursima, obezbeđuju stabilnost i smisao života" (Scott, R., 2008, str. 120-142).

Jedan broj naučnika je prihvatio Skotov pristup definisanju institucija, da kombinacija malo pre pomenuta sva tri elementa formira zapravo pravila igre, odnosno kreira institucionalni kontekst. Postoje i druge varijante u definisanju institucijalnog konteksta. Na primer, Grinvud i Hinings (1996, str. 1022-1054) govore o tome da institucionani kontekst treba da sadrži "vrednosti, norme, uverenja i racionalizaciju" koji zajedno treba da dovedu do određenih rezultata. S druge strane, postoje i oni autori koji veliki značaj pridodaju tkzv. "institucionalnoj

logici". Ideja "logike" korišćena je za ispitivanje tema u pojedinim oblastima društvenog angažmana, zapravo klastera organizacija i zanimanja čije su granice, identiteti i interakcije definisani i stabilizovani zajedničkom instituciolanom logikom. Oblasti interesovanja obuhvatala su centralne i lokalne samoupave, obrazovanje, rešavanje sporova, preduzetništvo, borbu protiv korupcije i budžete. Zapravo, ovaj način razmišljanja vidi pravila igre kao interakciju više institucionalnih elemenata. Mejer i Hamršmid (2006, str.1000-1014) tvrde, da na primer, logika tradicionalnog javnog sektora Austrije se sastoji od procedura i zakona koji su zasnovani na *Rechtsstaat*[1]. Uloga kulturno-kognitivnih i normativnih mehanizama kao što je *Rechtsstaat* tradicija je suština ovog koncepta značenja institucije. Zapravo, svi pomenuti mehanizmi daju trajnost institucionalnim strukturama i čine osnov za druge elemente. Beležići ovu misao, autori su naveli značaj "široko zajedničkih pretpostavki i vrednosti" na kojima se temelje institucionalne strukture, često predstavljajući te elemente kao glavne principe (Greenvood i dr., 2002, str. 58-80). Pomenuti primer Austrije ne samo da opisuje tradicionalnu logiku javnog sektora kao dominantnu, već vidi i novu upravljačku logiku kao konkurentnu (Purdi i dr., 2009, str. 360-361). S druge strane, Grinvud i Hinings (1996), u svom istraživanju objašnjavaju da britanske opštine imaju postavljena dva različita modela, koja su međusobno konkurentna. Jedan model preferira tzv. "korporativnu birokratiju", dok se drugi opredeljuje za "profesionalnu birokratiju". Svi ovi primeriri pokazuju da kreatori politika i promena moraju da uzmu u obzir ove različite kontekste i da utvrde koji reformski model bi dao rezultat. Postoje različiti načini na osnovu kojih bi mogle da se unaprede reforme ukoliko se kontekst uzme bolje u razmatranje. Može se reći da bi u tom slučaju izbor gde i kada uraditi reformu bio znatno jasniji.

1.3. Ograničenost reformi u ZUR i institucionalna ranjivost – neuspeh reformi u velikom broju ZUR

Milijarde dolara su potrošene svake godine na institucionalne reforme u ZUR u cilju unapređenja funskcionalnosti vlada tih zemalja. S druge strane, evaluacije multilateralnih i bilateralnih organizacija koje finansiraju sprovođenje tih reformi, ukazuju na limitirane uspehe. Rezultati ovih istraživanja pokazuju da oko 70% refromi ima slabe rezultate. One proizvode nove zakone koji se ne implementiraju, ili nove budžete koji se ne izvršavaju, ili nova odeljenja i agencije koje su bez osoblja i bez finansijskih sredstava. Ukratko, novi oblici uređenja institucija mogu da se pojavljuju, ali često nemaju nikavu funkcionalnost.

Veliki broj autora ističe da ograničenost reformi u ZUR postoji zbog toga što se institucionalne reforme sprovode da bi se poslao signal da zemlje žele da se menjaju, a one nisu zapravo rezultat stvarne želje za promenom. Problem ovih reformi sa kojima se kreće samo da bi se poslao pozitivan signal, je da ne mogu da se implementiraju. One su smišljenje sa malo pažnje na kontekstualnu stvarnost koja zapravo oblikuje (ili ograničava) mogućnosti promene, a isto

[1] Razumevanje države kao osnovnog Zakona.

tako one su najčešće preslikani "primer najbolje prakse" koja izgleda impresivno, ali ju je obično teško kopirati na zemlje sa različitim kontekstima.

Kao što je istaknuto u prethodnom poglavlju, promena sa jednog sistema na drugi zahteva da sva tri elementa (regulativa, norme i kulturno – kognitivni elementi) budu prisutna. Većina ZUR ih nema (Mair i dr., 2009, str 419-435). To je zapravo jedan od glavnih uzroka ograničenosti reformi u ZUR i njihovom čestom neuspehu. Drugi veliki razlog je što su reforme vođenje spolja, a ne iznutra. Odnosno, vođene su od strane eksperata koji nisu iz zemlje i koji ne uzimaju u obzir kontekst zemlje. Nijedna međunarodna organizacija ili međunarodni ekspert ne može da razume tako dobro situaciju u nekoj ZUR osim same zemlje. Često se desi da se kreatori ekonomskih politika zapitaju zbog čega na primer reforme računovodstvenih sistema ne funkcionišu i zbog čega međunarodne organizacije konstantno sprovode intervencije u ovoj oblasti uprkos ograničenim dobicima za mnoge ZUR. Ista pitanja se mogu postaviti i u drugim oblastima reforme, na primer zbog čega ZUR koje su liberalizovale svoja bankarska pravila u protekle tri decenije nemaju jači finansijski sektor. Ovo zapravo znači da međunarodne organizacije 78 državaju reforme na osnovu najboljih praksi, a često zanemarujući specifičnosti zemlje koje treba da budu uzete u obzir kako bi se dobili funkcionalni rezultati. Ovakva situacija ne dostaje i u mnogim ZUR. Zapravo, situacija je takva da se reformama stavlja veći akcenat na formalne elemente poput pisanja zakona, sprovođenja obuka i sl., ali se oseća nedostatak ostalog institucionalnog sadržaja (odgovarajućih normi i kulturno – kognitivnih elemenata).

Ašvort i dr. (2007, str. 165) u svom istraživanju identifikuju dva ekstremna razloga zbog kojih države, menjaju svoje institucije, odnosno sprovode institucionalne reforme. Jednu krajnost oni definišu kao "racionalni" razlog za takvu promenu, pri čemu su im potrebna nova pravila kako bi se osiguralo kontinuirana ili poboljšana funkcionalnost sistema. U ovom slučaju, promena je motivisana potragom za boljim performansama. Metju Dul-ov pristup situaciju vidi kao "reformu koja je rešenje problema", i ovde se reforma predstavlja kao "inovacija izazvana razlikama između postojećeg i željenog stanja" (Dull, 2006, str. 187-215). Drugi ekstrem je da države nastavljaju sa promenama da bi ostavrile "veći legitimitet", a ne bolje performanse (Ashwort i dr., 2007, str. 165). Ovaj pristup zapravo govori državama da ukoliko ne uspeju da se prilagode najboljnim praksama, suočavaju se sa mogućnošću gubljenja legitimiteta i međunarodne pomoći. Ovakav pristup je prisutan u zemljama koje u velikoj meri zavise od spoljnih izvora.

Prema Dimađo i Pavel (1983, str. 147-160), države koje ne reaguju na spoljne pritiske i ne prihvataju primere najbolje prakse međunarodne zajednice su "nemarne i neracionalne". Takve tvrdnje podrazumevaju gubitak spoljnog legitimiteta što je posebno problematično zemljama čija politička podrška i dobar deo resursa zavisi od spoljašnjeg okruženja. Razumno je očekivati da će takve države, da bi osigurale svoj dalji razvoj, da usvoje međunarodno definisane najbolje prakse u cilju da steknu legitimitet kod međunarodnih organizacija. Upravo ove

karakteristike su zajedničke najvećem broju ZUR. One zavise i pod uticajem su spoljnih, međunarodnih organizacija i globalne ekonomske i političke sredine.

Prema teoriji, institucionalna promena se dešava kada se stvori most između onih koji imaju moć da sprovode promene i onih koji imaju nove ideje. Ova veza može biti direktna ili indirektna. Grinvud i Sadebaj (2002, str. 58-80) objašnjavaju primer sa najvećim računovodstvenim firmama u Kanadi koje pružaju konsultantske usluge u ovoj oblasti. Naime, ove firme su u potpunosti preuzele oblast računovodstva u zemlji gde se konsalting doživljava kao anatema. Oni su napravili takav sistem usluga nakon što su saznali da klijenti smatraju da su računovodstveni proizvodi manje komplenti bez dodatnih usluga konsultinga. Zaključak je da je institucionalna reforma zahteva više od uskog angažovanja institucionalnih „preduzetnika", bez obzira koliko impresivni oni mogu biti. Tokom vremena, zemlje su se fokusirale na reforme, a nisu dale previše razmišljanja na ograničenja sa kojim mogu da se suoče. U izveštaju Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) iz 2007. godine, o reformama u Indoneziji u oblasti upravljanja JF, ističe se da se ova zemlja suočava sa problemom primene novih zakona u praksi (Lienart, I., 2007, str. 56). Isti problem desio se i u Ugandi sa primenom inicijative usmerene na borbu protiv korupcije. Zakoni u ovoj zemlji ocenjeni su sa ocenom 99 od 100, međutim stopa sprovođenja zakona sa svega 44. Zanimljivo je da su i ostale ZUR imale iste probleme. Visoki skor za same zakone, ali znatno niži kada se dođe do njihove primene. Indonezija, Bangladeš, Nepal, Belorusija, Kolumbija, Filipini, Argentina, Moldavija, Pakistan i Azerbejdžan imaju Zakon protiv korupcije koji je bolji ili jednak zakonima u zemljala poput Italije, Mađarske, pa čak i Sjedinjenih Američkih država (SAD), Japana i Kanade. Razlika između razvijenih i ZUR se manifestuje u jazu između zakona i njegove primene. Jaz je 9 u Italiji, 12 u SAD, a 18 u Mađarskoj. Dok je 28 u Indoneziji, 31 u Bangladešu, 33 u Belorusiji, 38 u Kolumbiji, 51 u Azerbajin (podaci *Global Integrity Report, 2016*). Ovako velika razlika između forme i prakse i ograničenost rezultata, je zapravo rezultat eksterno podržanih reformi. Zemlje su praktično bile primorane da usvoje ove reforme, a bez uzimanja konteksta u obzir.

Prema Met Andrujz (2013, str. 161-172), postoje i uspešni primeri institucionalnih reformi koje nisu ograničene samo na formu. Ove reforme nisu proizvod pukog signala, već se pojavljuju pretežno kreativno i dolaze iz zemlje direktno. Njih Lent Pričit, Majkl Vulkok i Met Andrujz (2013, str. 234-244) zovu iterativni adaptivni pristup rešavanju problema (engl. *Problem-driven iterative adaptation,* PDIA). Ovaj pristup zapaža da su uspešne reforme izazvane problemima koje ljudi ne mogu da ignorišu. Zapravo ovaj pristup kaže da reforme nastaju tako što se države bave problemima, eksperimentišu, imaju vremena da uče na onome što su uradile i prilagođavaju se. Svaki korak u ovom reformskom procesu dozvoljava onima koji ih sprovode da nauče više o tome kako da reše problem, izgrade političku podršku za promenom i izgrade nove kapacitete neophodne za implementaciju promene.

Box 1	Republika Ruanda

Ruanda predstavlja uspešan primer primene PDIA koncepta. Reforma je pokrenuta 1995. godine kao odgovor na specifičan problem: nedostatak pružanja usluga u lokalnim samoupravama i način na koji je takav pristup podstakao nejednakost u zemlji pre genocida iz 1995. godine. Podstaknuta zajedničkom zabrinutošću u vezi s pomenutim problemom, interesne grupe su počele da se sastaju krajem devedesetih godina. To su bili predsednik, ministar lokalne samouprave, drugi nacionalni zvaničnici vlade i međunarodni stručnjaci za razvoj. Gledali su koje su naučene lekcije iz prethodnih (neuspešnih) napora za uspostavljanje lokalnih samouprava i 1998. godine počeli da eksperimentišu. Koristeći mali kredit SB, finansirali su različite inicijative za pružanje usluga u velikom broju lokalnih samouprava. Rezultati i lekcije ovih eksperimenata su objedinjeni i potom primenjeni u drugom talasu eksperimenata početkom 2000-ih godina koji je vodio do procesa formulacije politike decentralizacije. Svakih nekoliko godina vlada je sagledavala šta je urađeno, koje su naučene lekcije, vršila je ocenjivanje procesa i činila jedan korak napred. Kako je vreme prolazilo, reforma je sazrelila tako da su lokalne samouprave bile dobro uspostavljene, finsnsijski tokovi su bili strukturiani tako da se uklapaju u kontekst Ruande i, što je najvažnije, lokalne samouprave su počele da upravljaju javnim uslugama. Nedostatak koji se pojavio je što nije bilo načina da se prate performanse uprava i nisu mogli da se stvore podsticaji koji bi ih podstakli da pružaju visok nivo performansi. Povećana je radna grupa sa novim učesnicima koji su podrazumevali i okružne gradonačelnike i druge ljude odgovorne za provođenje reformi, kako bi zajedno pronašli rešenje ovog specifičnog problema. Oni nisu hteli da koriste moderne modele upravljanja performansama koje su im se nametale kao najbolje prakse, jer se nisu uklapali u kontekst zemlje, već su se okrenuli zaboravljenoj ruandskoj tradiciji zvanoj *Imihigo*. Prema ovoj tradiciji, monarsi su koristili jednostavan postupak izveštavanja i nagrađivanja kako bi se osiguralo da okružni gradonačelnici dobro upravljaju svojim upravama. Oni su morali da izveštavaju nekoliko puta godišnje šta su uradili. Ako su monarsi smatrali da su njohove performance dobre, bivali su javno nagrađeni i dalje promovisani, i obrnuto. Modifikovana verzija ovog modela je bila eksperimantalno usvojena 2006. godine. Obuhvatala je gradonačelnike koji su izveštavali predsednika ili premijera, na javnom prostoru koristeći fotografije, svedočenja i druge vidljive dokaze svijih performansi. *Imihigo* proces je unapređen i rasprostranjen širom zemlje.

Ovo je bio opis ruandskog hibridnog modela upravljanja performansama koji ni po čemu ne liči ni na jedan primer najbolje prakse, ali obuhvata sve specifičnosti zemlje nastao kroz proces PDIA. Ovo je proces kroz koji institucionalne reforme u ZUR imaju najveće šanse da stvore funkcionalne vlade i na taj način se izbore za legitimitet, integritet i svoje mesto u globalnoj ekonomiji.

20

Izvor. Andrews, M. (2013). *The Limits of Institutional Reform in Development*. Center for International Development, Harvard University.

Na osnovu prethodno izmetih iskustva, može se zaključiti da reforme često ne uspevaju, jer se ne uklapaju sasvim u razvojni kontekst zemalje. Mnoge reforme su uvedene kao kratkoročni signali koji treba da osiguraju ZUR spoljnu podršku i legitimitet. Reforme su dizajnirane na način da obraćaju malo pažnje na kontekst, više pažnje na formu, uz kopiranje najbolje prakse, a sve uz finsnijska sredstva međunarodne zajednice. Takve reforme su od samog početka osuđene na ograničeni uspeh ili neuspeh. Zakoni mogu da se naprave u kratkom roku, ali oni imaju slabu funkcionalnost. Države posle ovakvih reformi izgledaju bolje, ali često nisu zaista dobre (što se oslika i kroz ne beleženje rasta životnog standarda). Ovim je zapravo potvrđena glavna hipoteza, odnosno da institucionane reforme u ZUR često ne dovode do

poboljšanja stanja tih zemalja i nose ograničene rezultate. Nesporno je da su međunarodne organizacija potrebne ZUR i, kao što je istraživanje pokazalo, predstavljaju jedini izvor finansiranja za ove zemlje, samo je potrebno da reforme budu vođene iznutra, da se uklope u kontekst zemlje i da se obrati pažnja na zaista prave probleme kako bi se potom pronašla i prava, funkcionalna rešenja.

1.4. Pronalaženje rešenja koja daju rezultate

U mnogim aspektima, priča o razvoju Kine je bila vodeća u poslednjih trideset godina. Institucionalne promene su bile ključni deo ove priče. Vladini zvaničnici su sarađivali sa međunarodnom ekspertima u cilju stvaranja efikasnijih institucija, ne samo u smislu kreiranja novih zakona radi zadovoljavanja forme, već i u pravom smislu njihove primene. U oblasti liberalizacije kamatnih stopa, na primer, kineski lideri su shvatili potrebu za liberalizacijom osadesetih godina s obzirom na finansijska ograničenja u razvoju poslovanja (Feyzioglu i dr., 2009). Oni su radili sa organizacijama kao što su MMF i Svetska trgovinska organizacija (STO) po ovom pitanju. Umesto da liberalizuju kamatne stope tokom dve ili tri godine (kao što su mnoge druge zemlje uradile), kineski zvaničnici su još uvek okupirani ovom reformom. Zapravo Kina je koristila vreme da spozna greške, eksperimetisala sa različitim opcijama i uklapala nova rešenja u određeni kontekst (Andrews, 2013, str. 86). Rezultat je hibridni sistem koji je još uvek u procesu razvoja. Ovakav prisup je dovođen u pitanje od strane jedne grupe eksperata, ali najbolji test da je ovo bio dobar pristup je što je Kina bila jedina zemlja koja je dobro prebrodila finansijsku krizu iz 2008. godine. Iskustvo Kine pokazuje da eksterno vođenje institucionalne reforme može da se poklopi sa potrebama i mogućnostima zemlje, čak i u situaciji ograničenih resursa. To čak može da se dogodi i u slučaju kada je kontekst složen, a reforma teška.

Iskustvo u ovim slučajevima daje preporuke za poboljšanje procesa sprovođenja institucionalnih reformi u ZUR. Ove preporuke se posebno fokusiraju na to da je sadržaj reformi relevantan za kontekst, odnosno da su politički prihvtljive i praktično moguće.

• *Fokus treba da bude na malim koracima, ne odmah ka krajnjim rešenjima.* Zemlja treba da se fokusira na male korake, a ne odmah na konačna rešenja. Naime, rešenja najboljih praksi često uvode dugoročna rešenja, a u kratkim vremenskim periodima. Ova preporuka upravo govori suprotno. Reforma treba da počne malim koracima koji dovode do učenja i dodatnih narednih koraka, koji potom kumulativno daju put do dugotrajnih promena. Ukoliko postoji pomoć spolja, onda ona treba da bude usmerena na kratkoročne aktivnosti koje olakšavaju ovu vrstu postepene promene i naglašavaju kao rezultati i stepen u kome zemlje pronalaze same nove ideje i izgrađuju novi kapaciteta za veće naredne korake.

• *Sakupiti iskustva iz uspešnih rešenja.* Reforme često propadaju zbog nedostataka političke volje, kapaciteta i vere u mogućnost promene. Ovakve situacije destimulišu kreatore

politika za daljim intervencijama, a upravo su oni ti koji treba da izgrade političku podršku, sposobnost, i potrebnu veru za promenu. Međutim, korak po korak u procesu kreiranja i sprovođenja reformi može da dovede do stvaranje političke volje, do pronalaženja odgovarajućih kapaciteta, kao i stvaranja vere ako iste nije bilo. Ovo sve zajedno će dovesti do pozitivne odstupanja od statusa kvo - generiše brze pobede, rastući kapacitet i političku podršku, i usmereni ka više sveobuhvatnih rešenja.

• *Graditi budićnost na osnovu prethodnih iskustava.* Donatori su često kritikovani zbog uvođenja reformi koje nemaju sličnosti sa onim što su države radile u prošlosti. Naročito i kada donatori pokušavaju da nametnu dobre prakse koje se ne uklapaju u kontekst zemlje. Stoga, preporuka je da institucionalne reforme treba da budu izgrađene na već postojećem stanju stvari, posebno jer ZUR se suočava sa nedostacima resursa, što je već u nekoliko navrata diskutovano.

• *Obratiti pažnju na relevantnost reformi.* Mnoge reforme propadaju jer nisu politički prihvaćene ili su praktično nemoguće. Problem na koji se zemlja fokusira treba da bude politički prihvaćen i s druge strane, treba da postoji tkzv institucionalna realnosti u kontekstu reforme (koja zapravo vodi ka praktičnoj realizaciji reforme).

• *Obratiti pažnju na mnogostrukost*. Promene su državama potrebne, ali su istovremeno, kao što je već ranije navedeno, ograničene kontekstom institucionlanih mogućnosti. Može da se desi da države u dužem vremenskom periodu ne sprovode promene iz razloga što misle da nemaju alternativu. S druge strane, promena je zapravo rezultat prisustva velikog broja alternativa što neki autori nazivaju „institucionalnom mnogostrukošću". Međunarodni eksperti mogu da doprinesu toj mnogostrukosti donoseći nove ideje spolja i na taj način provocirajući državu da krene u potragu za nekim skrivenim alternativama koje su ostale zaboravljane u tradiciji ili kod marginalizovanih grupa.

• *Olakšati učenje*. Ovaj pristup podrazumeva stvaranje mogućnosti, često kroz eksperimentisanje uz evaluaciju, učenje i uspostavljanje mehanizama povratnih informacija. Proces učenja se može prihvatiti i od spolja, od strane međunarodne zajednice, kao što je prikazano u primeru institucionalne reforme u Narodnoj Republici Kini. Dugačak proces je omogućio ovoj zemlji da razvije političku podršku za svoje reforme, da uspostavi tržišne strukture, informativne i druge sposobnosti koje su joj obezbedile liberalizaciju bez krize. Reforma JF u Republici Kini je odličan primer zapravo zemlje koja je sprovodila reformu korak po korak, obraćajući pažnju na specifičnost svake zasebne situacije. Za razliku od nje, druge ZUR su reformu JF sprovodile brzo i često sa problematičnim pokušajima upravljanja JF što često nije išlo ruku pod ruku sa krizom i neuspehom finansijskog sektora u tim zemljama.

Postoji aktivna diskusija o tome da li se može primeniti pristup reformskom procesu koji je Republika Kina imala na drugim zemlje. Iskustvo Republike Kine sa reformama u oblasti

finansijske liberalizacije razlikuje od onoga sa čime se srećemo u ZUR. Ključni aspekti državne kontrole su zadržani, čak i sa uspostavljanjem liberalizacije kamatnih stopa. U banke je uveden profesionalni menadžment čak i pre njihove privatizacije. Ovo je slučaj koji važi za državne i ekonomske strukture poput Republike Kine koji podržava model autoritarnog kapitalizma. Prema Jošau Kuper Ramo (2010), "Pekinški konsenzus" se opisuje kao pronalaženje i opremanje novih institucija. On napominje da je ovaj proces zasnovan na inovacijama i eksperimentisanju, kao i potrebi za kontekstualizacijom, politički održivim rešenjima i samoopredeljenjem. Važno je napomenuti da međunarodna zajednica nije uvek podržavala proces ovako stvorenog hibridnog sistema. Bez obzira na iskazano negodovanje, međunarodna zajednica nije okrenula leđa Republici Kini delom zbog toga što geopolitički položaj zemlje čini manje zavisnim od drugih (i na taj način zemlja je manje pod pritiskom). Singapur je druga zemlja koja je odlučila da ne prihvata automatski najbolju praksu. Nakon niza godina neuspešnih napora da se stvore ekonomske institucije šezdesetih godina, zemlja je usvojila sistem jakog globalnog kapitalizma (na čelu sa multinacionalnim preduzećima) i jakom vladom. Razvijene zemlje su se kretale od jakih struktura centralne vlasti posle sedamdesetih godina trudeći se da ne učine Singapur neatraktivnim. Sigapur je u to vreme usvojio malo pre opisani hibridni sistem prilagodivši ga za svoje potrebe, u tom trenutku. Danas mnoge zemlje teže i sanjaju da budu novi Singapur. Ova zemlja je takođe i jedan od najboljih svetskih primera ekonomskog rasta u zadnjih pedeset godina. Model institucionalnih reformi koji je primenio Singapur je zapravo mnogo više zasnovan na procesima gde su rešenja pronalažena za tekuće probleme. Ovaj proces svrsishodnog sporog hodanja je od krucijalnog značaja za efikasnu institucionalnu reformu. Dakle, primeri Republike Kine i Singapura ukazuju na to da se uspešne reforme mogu sprovesti od strane spoljnih aktera, ali uz aktivno uključivanje samih zemalja.

Deo 2: Značaj zvanične razvojene pomoći za ZUR i reformski proces

ZRP koju ZUR, naročito one najsiromašnije (zemlje koje spadaju u grupu tkzv. *Low-income countries* prema klasifikaciji SB), primaju od međunarodnih finansijskih i razvojnih organizacija je veoma značajna za njihov razvoj, ali ne i dovoljna. Prema podacima Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), ZRP pomenutoj grupi zemalja u proseku iznosi oko 16% njihovog ukupnog bruto domaćeg proizvoda (BDP). Ona je opala nakon početka Svetske ekonomske krize (prosek pre krize bio je 18,4% BDP, dok je u periodu posle krize taj iznos pao na 13,1%) i u narednim godinama nastavila opadajući trend (prema podacima *World Development Indicators* 2017). Za srednje razvijene zemlje (zemlje koje spadaju u grupu tkzv. *Upper-Midle income countries,* prema klasifikaciji SB), značaj ZRP je od manje presudnog značaja. Ipak, ona i dalje zauzima velikih 1,7% BDP-a (što iznosi prosek za period 2000 – 2014). Međutim, kao i u slučaju najsiromašnijih, i u ovoj grupi zemalja je primetan opadajući trend u godinama posle pomenute krize iz 2008. godine (prosek pre krize je bio 2,2% BDP-a, a posle krize 1,2%, prema podacima *World Development Indicators* 2017).

Cilj istraživanja u ovom poglavlju je da pokaže da količina ZRP koju primaju ZUR iz međunarodnih razvojnih izvora nije dovoljna. Zapravo, ona nije dovoljna da bi zemlje koje su siromašne brže rasle i iskorenile siromaštvo. Ove zemlje će u budućnosti morati da se okrenu razvoju novih mehanizama kako bi privukle nove izvore finansiranja bilo kroz donacije ili priliv SDI. Činjenice u vezi sa prethodno iznetim tvrdnjama, kao i sveukupni rezultati istraživanja, biće predstavljeni u nastavku rada. Istraživanje je obuhvatilo 87 ZUR koje pripadaju kategorijama siromašnih (*low-income countries*) i manje siromašnih zemalja (*upper-middel income countries*). Od ukupnog broja, 31 zemlja pripada katergoriji siromašnih i to su: Afganistan, Benin, Burkina Faso, Burundi, Centralno Afrička Republika, Čad, Komoros, Narodna Republika Kongo, Eritreja, Etiopija, Gambija, Gvineja, Gvineja-Bisao, Haiti, Narodna Republika Koreja, Liberija, Madagaskar, Malavi, Mali, Mozambik, Nepal, Niger, Ruanda, Senegal, Sijera Leone, Somalija, Južni Sudan, Tanzanija, togo, Ugandam Zimbabve, dok 56 spada u kategoriju manje siromašnih i to su: Albania, Alžir, Američka Samoa, Angola, Argentina, Azerbejdžan, Belarusija, Belize, Bosna i Hercegovina, Bocvana, Brazil, Bugarska, Kina, Kolumbija, Kostarika, Kuba, Dominika, Dominikanska Republika, Ekvador, Ekvatorijalna Gvineja, Fidži, Gabon, Gruzija, Grenada, Gvajana, Iran, Irak, Jamajka, Jordan, Kazahstan, Liban, Libija, Makedonija, Malezija, Maldivi, Maršalska ostrva, Mauricijus, Meksiko, Crna Gora, Namibija, Palau, Panama, Paragvaj, Peru, Rumunija, Ruska Federacija, Srbija, Južna Afrika, Sveta Lucija, Sveti Vinsent i Grenadini, Surinam, Tajland, Turska, Turkmenistan, Tuvalu i Venecuela. SB rangira zemlje na osnovu klasifikacije zemalja prema nivou prihoda. Zapravo, svakog 1. jula, ona objavljuje revidiranu analitičku klasifikaciju zemalja na osnovu procena bruto nacionalnog dohotka po glavi stanovnika (BNPpc) za prethodnu godinu. Shodno tome: 1) u zemlje sa niskim dohotkom spadaju one čiji BNPpc, izračunato Atlas metodom SB, iznosi 1.025 USD ili manje; 2) u zemlje srednjeg dohotka spadaju one čiji je BNPpc između 1.026 i 4.035 USD; 3) zemlje sa višim

srednjim dohotkom su koje imaju BNPpc između 4.036 i 12.475 USD; 4) zemlje sa visokim dohotkom one čiji BNPpc iznosi 12.476 USD ili više. Zbog svojih specifičnosti (ratova, prirodnih katastrofa i slično) ili nedostatka podataka, pojedine zemlje su isključene iz analize. To su: Gambija, Koreja i Somalija, kao i Američka Samoa, Brazil, Bugarska, Kina, Kuba, Dominika, Grenada, Maršalska ostrva, Palau, Rumunija, Rusija, Sveta Lućija, Grenadini, Tuvalu, Belorusija, Belize i Meksiko.

Posmatrani vremenski period je bio od 2000. do 2015. godine. Da bi se izbegle velike fluktuacije napravljena su dva preseka u okviru kojih su posmatrane prosečne vrednosti varijabli (ZRP i rast BDP). Ta dva preseka su obuhvatila period pre Svetske ekonomske krize (2000-2008) i period posle krize (2009-2015). Vrednosti varijabli predstavljaju sumirane vrednosti za navedene zemlje, na godišnjem nivou. Osnovna baza podataka je *World Development Indicators* 2017. Ispitivanje uzročnih veza izvršeno je pomoću osnovnih ekonometrijskih alata. Autorka je koristila korelacionu analizu kako bi objasnila dinamičke veze između posmatranih varijabli (ZRP i BDP rasta). Svaka od pomenutih korelacija je rađena posebno za grupu siromašnih zemalja, i grupu srednje razvijenih zemalja. Koeficijent korelacije je korišćen za utvrđivanje stepena zavisnosti posmatranih varijabli. On, kao statistička mera, je korišćen da bi se videlo do kog stepena promena vrednosti jedne varijable predviđa promenu vrednsti druge varijable. Za varijable kod kojih postoji pozitivna korelacije, vrednost se povećava ili smanjuje istovremeno, dok se kod negativno korelisanih varijabli, vrednost jedne povećava, a vrednost druge smanjuje. Faktora korelacije može da se kreće između +1 i -1. Kada iznosi +1, to znači da postoji savršeno pozitivna korelacija (promena vrednosti jedne varijable će predvideti promenu druge varijable u istom pravcu). Ako je njegova vrednost -1, onda znači da postoji savršeno negativna korelacija (promena vrednosti jedne varijable predviđa promenu druge varijable, ali u suprotnom smeru). Ako faktor kolaracije pokaže vrednost 0, onda znači da ne postoji značajna zavisnost varijabli. S druge strane, R^2 test je koeficijent linearne regresije koji označava procenat varijanse zavisne varijable koja može da se predvidi odnosno objasni nezavisnom varijablom. Njegove vrednosti mogu da budu od 0 do 1. On je korišćen u radu za utvrđivanje procenta promene zavisne varijable, odsnosno BDP rast, koja može da se objasni uz pomoć nezavisne varijable, ZRP. Više detalja o izračunavanju Pirsonovog koeficijenta linearne korelacije i R^2 testa jednostruke linearne regresije, nalazi se u Prilogu 2.

U ovom poglavlju je prvo definisan pojam ZRP, a potom je bilo više reči o indeksu posvećenosti na osnovu koga su rangirani najveći donatori u zavisnosti od njihovih razvojnih politika. Na ovaj način autorka je zapravo želela da istraži kvalitet pružene pomoći, a ne samo količinu izdvojenih sredstava (kvantitet). Istraživanje se nastavilo analizom priliva ZRP u izabranim ZUR, na osnovu koje se kvantitavno ocenjena količina priliva donatorske pomoći i ocenjen njen uticaj na reformski proces. Kako nije dovoljno samo pratiti priliv donatorskih sredstava i pomoći, sagladana je i uloga međunarodnih organizacija koje su zapravo nosioci

finansijske pomoći. Takođe, u ovom delu bilo je i više reči o konkretnim vrstama donatorske pomoći koju pružaju međunarodne organizacije – tehnička pomoć i budžetska podrška.

2.1. Definisanje pojma zvanične razvojne pomoći zemljama

Kao što je već istaknutno u uvodnom delu, ZRP koju primaju ZUR od međunarodnih finansijskih i razvojnih organizacija je bitna za ove zemlje. U nastavku ovog dela rada sledi analiza priliva donacija po zemljama i upoređivanje sa stopama rasta tih zemalja. Cilj je da se dođe do odgovora koliko brzo rastu zemlje koje dobijaju ZRP i koliko je njihov rast zavistan od te pomoći.

ZRP je definisana kao pomoć vlada usmerena na ekonomski razvoj i dobrobit ZUR[2]. ZRP je termin koji je prvi upotrebio Komitet za razvojnu pomoć (KRP) OECD. KRP prvi put upotrebljava ovaj termin 1969. godine i od tada se koristi kao indikator međunarodnog protoka pomoći. Prema konvenciji, pomoć može biti bilateralna (od davaoca do primaoca), ili ostvarena kroz multilateralne razvojne organizacije (kao npr. Ujedinjene nacije (UN), SB i dr.). ZRP treba da (a) bude sprovedena od strane javnog sektora (neke od javnih institucija, uključujući državne i lokalne vlasti); (b) ima kao glavni cilj promociju ekonomskog razvoja i blagostanja; i (c) je sprovedena u formi granta, a ukoliko se javi kao kredit onda element granta mora da bude minimum 25%. SB i OECD imaju mandat da prate listu ZUR i pomoć koju dobijaju kao ZRP. Dugogodišnji cilj UN je da razvijene zemlje treba da izdvajaju 0,7% svog BDP-a u ZRP. Za sada prosek za zemlje Evropske unije (EU) koje su KRP članovi iznosi 0,47%. Najviše ZRP dolazi od 28 članica KRP-a. Njihova ukupna zvanična pomoć, uključujući EU i zemlje koje nisu članice KRP, u 2015. godini je iznosila 217 milijarde USD. Zapravo, ZRP se može meriti u apsolutnim iznosima kao ukupna transferisana vrednost ili u relativnim iznosima, kao procenat BDP-a zemlje donatora. Prema podacima OECD iz 2015. godine, u tabeli ispod sledi spisak prvih 15 zemalja (članica KRP i nečlanica KPR) koje najviše daju ZUR (u apsolutnim iznosima).

Tabela 1. Spisak zemalja donatora u apsolutnim iznosima

r.br.	Zemlja	Iznos ukupno date zvanične pomoći (u mlrd USD)
1	Evropska unija	87.64
2	Amerika	31.08
3	Velika Britanija	18.70
4	Nemačka	17.78
5	Japan	9.32
6	Francuska	9.23
7	Švedska	7.09
8	Holandija	5.81
9	Ujedinjeni arapski Emirati (nije član KRP)	4.39
10	Kanada	4.29

[2] ZRP ne uključuje pozajmice i kredite za vojne svrhe.

11	Norveška	4.28
12	Turska (nije član KRP)	3.91
13	Italija	3.84
14	Švajcarska	3.54
15	Australija	3.22

Izvor. Dostupni podaci vlada o pruženoj zvaničnoj pomoći, OECD baza, 2015. godina

Tabela 2 predstavlja listu zemalja, prema OECD, koje najviše izdvajaju za zvaničnu pomoć predstavljeno u relativnom iznosu, odnosno kao % BDP-a. Kao što se može uočiti iz tabele, sedam zemalja je uspelo da dostigne postavljeni cilj UN i izvodji 0,7% BDP-a za zvaničnu pomoć. U nastavku sledi spisak prvih 15 (članica KRP i nečlanica KPR) zemalja za 2015. godinu.

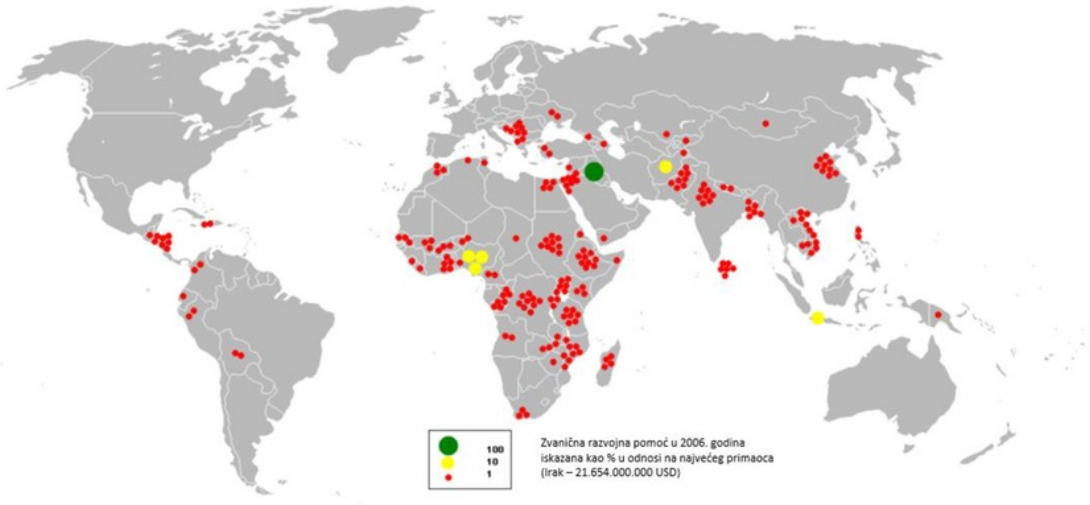
Tabela 2. Spisak zemalja donatora po procentu bruto domaćeg proizvoda

r.br.	Zemlja	Iznos ukupno date zvanične pomoći (% BDP)
1	Švedska	1,40
2	35 dinjeni arapski Emirati (nije član KRP)	1,09
3	Norveška	1,05
4	Luksemburg	0,93
5	Danska	0,85
6	Holandija	0,76
7	Velika Britanija	0,71
8	Finska	0,56
9	Turska (nije član KRP)	0,54
10	Švajcarska	0,52
11	Nemačka	0,52
12	Belgija	0,42
13	Francuska	0.37
14	Irska	0,36
15	Austrija	0,32

Izvor. Dostupni podaci vlada o pruženoj zvaničnoj pomoći, OECD baza, 2015. godina

Prema podacima OECD, Afrika je u 2009. godini dobila najveći iznos ZRP, ukupno 28 mlrd USD. Od toga, 25 milijardi je otišao zemljama južno od Sahare (Sudan je primio oko 1,9 milijardi, Etiopija 1,8 milijardi). Azija je druga po redu po količini primljene ZRP. Zemlje Azije su primile ukupno 24 milijardi USD i to na vrhu liste se nalazio Avganistan (5.1 milijardu USD), a potom Irak (2,6 milijardi USD) i Vijetnam (2.1 milijarde USD). Takođe, važno je istaći da pažnja mora da se obrati i na kvalitet pružene pomoći, a ne samo na količinu izdvojenih sredstava. Zbog toga postoji razvijen Indeks posvećenosti (engl. *Commitment to Development Index*) na osnovu koga su rangirani najveći donatori u zavisnosti od određenog broja indikatora o njihovim razvojnim politikama. Na primer, politika jedne zemlje o pitanjima kao što su trgovina ili migracije imaju značajan uticaj na ZUR. Na slici 1 sledi grafički prikaz iznosa ZRP koju su primile zemlje 2005. godine.

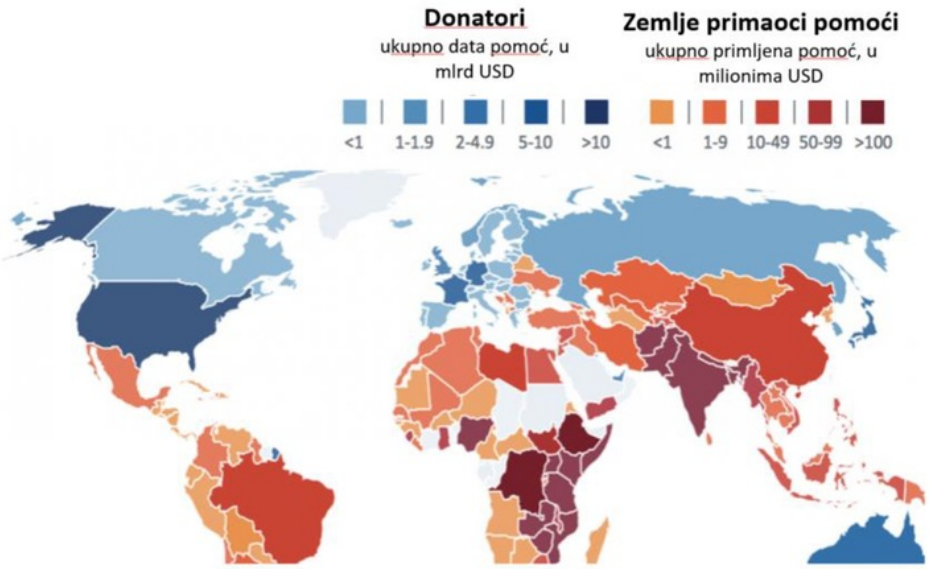
Slika 1. Distribucija ZRP u ZUR



Izvor. Zvanični podaci OECD, 2006. godina

Na slici 2 predstavljen je raspored ukupno date i ukupno primljene pomoći po zemljama. Interesantno je primetiti da među 41 donatorskom zemlje koje su u 2014. godini dostavile podatke OECD-u o pruženoj pomoći (prema broju zemalja), Japan je zauzeo vodeću poziciju usmeravajući razvojnu pomoć na 141 zemlju, dok su za njim Sjedinjene Američke države (SAD) koje su pomoć usmerile u 132 zemlje. Interesantan je i primer Luksemburga, koji je ZRP usmerio na veliki broj zemalja, čak 74 zemalju. Najpopularnije zemlje za donatore bile su Avganistan, Palestinska teritorija i Uganda. Svaka od ovih zemalja primila je razvojnu pomoć iz skoro 35 različitih zemalja. Prema zvaničnim podacima OECD-a, Republika Kina je između 2010. i 2012. godine, takođe imala veliki doprinos razvoju ZUR, pružajući pomoć u 121 zemlju. S druge strane, Brazil, Indija, Indonezija i Meksiko su dobile pomoć iz više od 20 zemalja, ali prema podacima OECD-a spadaju i u zemlje koje nisu samo primaoci pomoći već istu i šalju u ZUR.

Slika 2. Raspored ukupno date i ukupno primljene pomoći, svet



Izvor. Zvanični podaci OECD, 2014.

2.2. Indeks posvećenosti

Kao što je spomenuto u prethodnom pasusu, najveći donatori su rangirani po osnovu Indeksa posvećenosti (u daljem tekstu Indeks). On rangira 27 bogatih zemalja na svetu po osnovu njihove posvećenosti politikama od kojih treba da imaju koristi ljudi koji žive u siromašnim zemljama. Indeks obuhvata 7 komponenti, odnosno oblasti i to: (1) sve ukupnu razvojnu pomoć, (2) finansije, (3) tehnologiju, (4) životnu sredinu, (5) trgovinu, (6) bezbednost i (7) migracije. Razvijen je od strane Centra za globalni razvoj (CGR) 2003. godine[3].

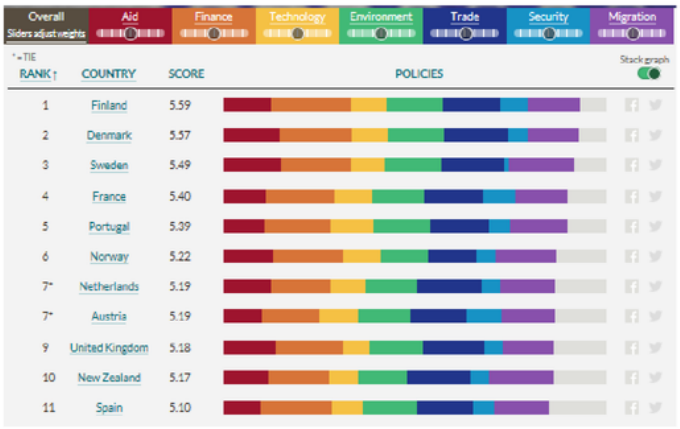
Komponenta koja se odnosi na obalst finansija obuhvata politike koje se odnose na promociju SDI, međunarodne investicione ugovore, politike koje omogućavaju finansijsku transparetnost, smanjenje poreske evazije, pranja novca i borbu protiv korupcije. Komponenta koja se odnosi na praćenje pomoći za tehnologiju obuhvata oblast medicine, održive energije, informacione i komunikacione tehnologije i druge politike koje se odnose na tehnološki napredak. U delu pružanja pomoći za razvoj tehnologije postoje i određene prepreke koje se odnose na zaštitu intelektualne svojine. Naime, bogate zemlje, za razliku od ZUR, su u mogućnosti da izdvajaju sredstva za istraživanje i razvoj i time doprinesu napretku tehnologije. One potom tu tehnologiju prenose na ZUR, ali često se dešava da bogate zemlje imaju preterano

[3]CGR je nezavisno, nevladino udruženje čiji je glavni cilj smanjenje globalnog siromaštva i nejednakosti koja postoji između bogatih i siromašnih zemalja.

restriktivnu zaštitu instelektualne svojine, te su onda ZUR na gubitku jer do njih ne mogu da dođu neka napredna tehnološka dostignuća. Južna Koreja, Austrija i Portugal pokazuju najveću posvećenost razvoju tehnologije. Komoponenta koja se odnosi na životnu sredinu obuhvata čistu vodu i održive izvore energije, bezbednost hrane, zaštitu ribe, tropskog drveća, kao i smanjenje emisije štetnih gasova. Potom, komponenta koja se odnosi na trgovinu podrazumeva promociju smanjenja trgovisnkih barijera i olakšavanje pristupa različitim tržištima. Komponenta koja se odnosi na bezbednost obuhvata akcije koje su u vezi sa mirovnim i humanitarnim intervencijama, kao i međunarodnom vladavinom prava. Na kraju je komponenta koja se odnosi na migracije i koja obuhvata mobilnost radne snage i studenata, kao i politiku integracije migranata i zaštitu prava migranata.

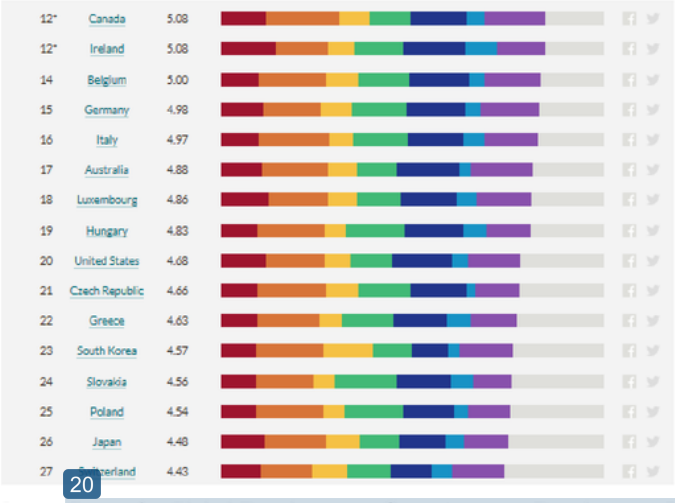
Ovaj Indeks je napravljen sa ciljem da bude numerički target indikator za Cilj 8 Milenijumskih ciljeva razvoja (engl. *Milenium Development Goals*)[4] koji se odnosio na stvaranje globalnog partnerstva za razvoj. Podaci koji se koriste za merenje ovog indikatora su zvanični podaci SB, OECD-a i UN[5]. Na slici 3 predstavljen je grafički pregled rangiranja bogatih zemalja po ovom indeksu.

Slika 3. Rangiranje bogatih zemalja po Indeksu posvećenosti



[4] Milenijumske ciljeve razvoja su dogovorile zemlje članice UN (svih 191 zemalja) sa ciljem da pokušaju da ih ostvare do 2015. godine. Postojalo je osam ciljeva, pri čemu se osmi odnosio na stvaranje globalnog partnerstva za razvoj. Ostalih sedam su obuhvatali „iskorenjivanje ekstremnog siromaštva i gladi"; „postizanje univerzalnog osnovnog obrazovanja"; „promovisanje jednakosti polova"; „smanjenje smrtnosti kod dece"; „poboljšanje zdravlja majki"; „borba protiv side, malarije i drugih oboljenja"; „obezbeđivanje ekološke održivosti".

[5] Za izračunavanje Indeksa posvećenosti, CGR razvoj koristi najnovije dostupne podatke. Međutim, može da se dogovodi da se tokom objavljivanja obračuna najnovijeg Indeksa, pojave novi podaci. Takođe, može da se dogovodi da postoji vremensko zaostajanje između politika koje odražava Indeks i najnovijih politika koje su uvedene u zemlji. Kao primer se navedi migraciona politika. Poslednji dostupni podatak za većinu indikatora u vezi sa migracijama je zaključno sa 2014. godinom. Dakle, rezultati Indeksa ne obuhvataju promenu politike koje su posmatrane zemlje uradile tokom migracionog talasa iz 2015. godine. Rezultati tih politika će biti viđeni tek u narednim izdanjima Indeksa.



Izvor: Center for Global Development, *Commitment to Development Index*, 2017

Kao što se može videti sa slike, zemlje donatori (bogate zemlje) uglavnom ZRP usmeravaju na teme koje su u vezi sa finansijama i migracijama; potom slede trgovina i zaštita životne sredine. Očigledno da su to oblasti koje su najranjivije u ZUR i u kojima je potrebno najviše pomoći. Kvalitet pomoći Indeks meri preko metodologije za ocenu kvaliteta zvanične razvojne pomoći (engl. *Quality of Official Development Assistance,* QuODA). Ona ispituje razvojnu pomoć svakog donatora, razmatra principe pomoći, efikasnost uticaja na razvoj ZUR, uticaj na institucije, smanjenje opterećenja i promociju transparentnosti. Po osnovu ukupne vrednosti indeksa posvećenosti (svaka komponenta indeksa se ocenjuje vrednostima od 1 do 5, a potom se ukupna vrednost dobija kao prosek svih sedam komponenti) postoji sledeće rangiranje zemalja: na prvom mestu je Finska sa vrednosti indeksa 5.59, slede Danksa 5.57, Švedska 5.59, Francuska 5.40, Portugal 5.39, Norveška 5.22, Holandija 5.19, Engleska 5.18, Novi Zeland 5.17, Španija 5.10, Kanada i Irska sa po 5.08, Belgija 5.00, Nemačka 4.98, Italija 4.97, Australija 4.88, Luksemburg 4.86, Mađarska 4.83, Sjedinjene Američke Države 4.68, Grčka 4.63, Južna Koreja 4.57, Slovačka 4.56, Poljska 4.54, Japan 4.48 i Švajcarska 4.43.

Dakle, prema rezultatima Indeksa za 2016. godinu, Nordijske zemlje (Finska, Danska i Švedska) imaju najbolji rezultat zbog velike posvećenosti pomoći najugroženijim zemljama. One su u proseku izdvojile oko 1% BDP-a. Finska je najbolja u oblasti pružanja pomoći u razvoju finansijske transparentnosti, dok Danska i Švedska imaju najveće ocene u kvalitetu i kvantitetu sve ukupne razvojne pomoći koju daju. Posmatrano po količini pružene pomoći, najmanji dorpinos ima Južna Koreja sa svega 0,13% BDP-a i relativno neefikasnom pomoći. Luksemburg i Norveška takođe spadaju među velike donatore izdvajajući blizu 1% BDP-a za ZUR. U poređenju sa drugim zemljama koje Indeks posmatra, Slovačka i Poljska spadaju u slabije donatore. Treba naglasiti da iako postoji rangiraju zemalja u okviru ovog Indeksa, nijedna od njih nije loša. Sama činjenica da su uključene u Indeks i da pored nacionalnih prioriteta i politika izdvajaju sredstva za pomoć ZUR, predstavlja veliki uspeh. Pregled ostalih zemalja donatora i

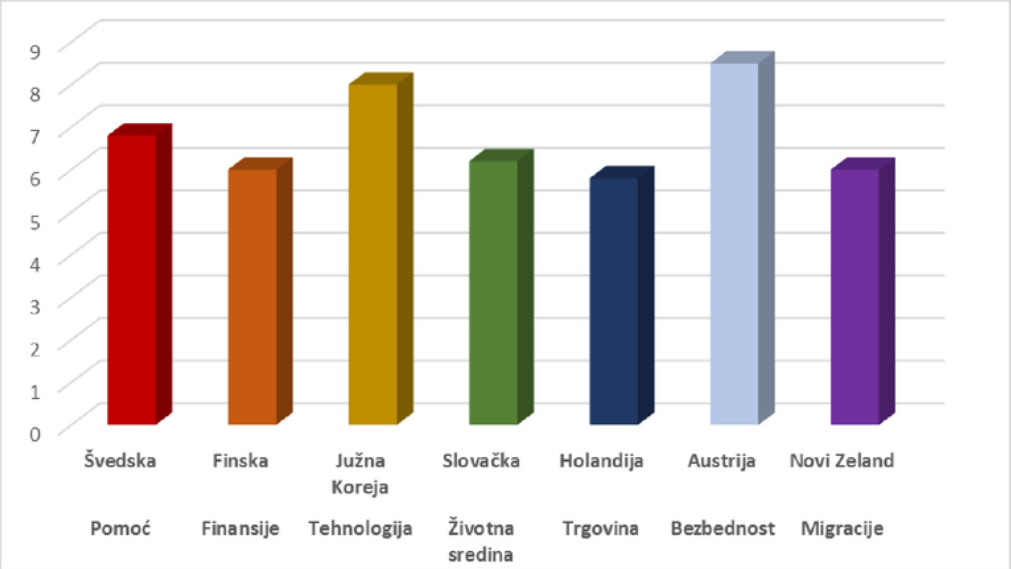
oblasti u kojima najviše doprinose razvoju ZUR dat je u Tabeli 3 i grafički prikazan na Grafikonu 1.

Tabela 3. Oblasti u kojima donatori najviše doprinose

Norveška	pruža najbolju pomoć ZUR u **oblasti finansija** zbog veoma dobro razvijene finansijske transparentnosti. Takođe, ima visok skor za prihvatanje velikog broja migranata i **migracionu politiku.**
Finska	pruža najbolju pomoć ZUR u **oblasti finansija** zbog veoma dobro razvijene finansijske transparentnosti.
Danska	dobra u pružanju pomoći u **oblasti razvoja tehnologije.**
Slovačka	je na prvom mestu u **oblasti zaštite životne sredine** i smanjenja emisije štetnih gasova.
Holandija	dobra u pružanju pomoći u **oblasti trgovine** zbog svoje otvorenosti za trgovinu i uslugama i relativno malim ograničenjima na uvoz.
Južna Koreja	dobra u pružanju pomoći u **oblasti tehnologije**.
Portugal	dobra u pružanju pomoći u **oblasti tehnologije.**
Austrija	dobra u pružanju pomoći u **oblasti bezbednosti** jer je dala značajan doprinos međuanrodnim mirovnim i humanitarnim intervencijama, i u **oblasti tehnologije**.
Novi Zeland	dobra u pružanju pomoći u **oblasti migracija** i politika integracije, zbog prihvatanja velikog broja imigranata i stranih studenata.

Izvor. Autorov prikaz na osnovu podataka CDI za 2016.

Grafikon 1. Grafički prikaz zemalja donatora i oblasti u kojima najviše doprinose



Izvor. Autorov prikaz na osnovu podataka CDI za 2016.

Grafikon 1 pokazuje da je Švedska najbolja u prižanju ukupne razvojne pomoći ZUR, Finska je najbolja u oblasti finansija, Južna Koreja u oblasti tehnologije, Slovačka u zaštiti životne sredine, Holandija u trgovini, Austrija u oblasti bezbednosti i Novi Zeland u migracijama.

Kako danas u svetu vlada globalna povezanost zemalja i njihova međuzavisnost, veoma je važna informacija koju Indeks pruža o razvojnim politikama razvijenih zemalja. Zapravo, aktivnosti koje zemlje preduzimaju utiču na sve koje su vezane za njih. Bolje javne politike će stvoriti veću bezbednost i napredak za ljude u svim zemljama, bilo da su one bogate ili siromašne. Ovaj Indeks posmatra zemlje čije ponašanje ne dotiče samo njihov sopstveni prosperitet, već utiče i na druge narode. On naglašava posebno dobre politike i identifikuje u kojim oblastima je pomoć slabija i treba je pojačati. Njegov glavni cilj je da se pomogne zemljama da uče jedne od drugih i da potom poboljšavaju međusobni uticaj. Posebno je važno da se taj uticaj ojača u najsiromašnijim zemljama kako bi i one polako izašle na put rasta. Iako samo nekolicina zemalja zadovoljava međuanrodno prihvaćen cilj, odnosno da troši 0,7% BDP-a na pomoć siromašnim zemljama, ova vrsta pomoći predstavlja i dalje važan izvor finansiranja za najsiromašnije zemlje. Prema izveštaju OECD-a razvojna pomoć je bila najveći i najpouzdaniji izvor finansiranja za najmanje razvijene zemlje tokom protekle decenije. Čime se potvrđuje H1, što ide u prilog glavnoj hipotezi u smislu potvrde tvrdnje da je ZUR potrebna ZRP i uključivanje međunarodnih organizacija kako bi sprovele do kraja reformu i uvele red u svoje JF.

2.3. Priliv zvanične razvojne pomoći u ZUR

U ovom poglavlju obrađena je ZRP grupi siromašnih i manje siromašnih zemalja, a potom su te vrednosti upoređene sa iznosima stopa rasta tih zemalja kako bi pronašla veza između ove dve varijable i utvrdilo koliko iznosi njihova zavisnost, odnosno koliki je uticaj pomoći na stope rasta ovih zemalja.

Tabela 4. Zvanična razvojna pomoć siromašnim zemaljama[6] kao % BDP, 2000-2014. godine

ZRP kao % BDP	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Afganistan	..	..	30,0	35,3	44,9	46,0	42,8	58,0	47,4	51,7	42,2	38,4	32,8	26,1	23,7
Benin	9,4	10,4	7,1	7,7	8,7	7,2	7,8	7,9	9,0	9,6	9,9	8,6	6,3	7,2	6,3
Burkina Faso	6,8	14,3	13,7	12,8	13,3	12,7	15,5	14,0	11,9	12,9	11,4	9,1	10,2	8,6	9,0
Burundi	..	..	..	..	..	32,6	33,8	35,3	32,4	31,6	31,0	25,5	22,3	21,6	17,1
Centarlna Afrička republika	..	..	..	4,6	8,7	6,6	9,1	10,4	13,0	12,2	13,1	12,2	10,5	13,3	35,8
Čad	8,4	9,7	10,2	8,2	6,7	5,8	3,9	4,2	4,1	6,0	4,6	3,8	3,8	3,5	2,8

[6] Prema klasifikaciji Svetske banke to su tkzv. *low-income countries.*

Komoros	9,3	12,5	10,9	7,6	7,3	5,9	7,9	9,7	7,8	9,4	12,4	8,5	11,5	12,0	10,8
Kongo, Dem. Rep.	0,9	3,0	13,5	60,5	18,6	15,7	15,4	8,3	9,2	12,9	16,9	22,5	10,3	7,9	6,7
Eritreja	..	..	..	..	23,9	31,8	10,4	12,0	10,4	7,7	7,6	5,1	4,3	2,3	2,1
Etiopija	8,3	13,4	16,9	18,9	18,0	15,5	13,3	13,0	12,4	11,8	11,5	10,9	7,5	8,2	6,5
Gvineja	5,1	10,2	8,6	7,4	7,6	6,7	5,8	5,5	7,3	4,6	4,6	4,5	6,1	7,6	8,3
Guineja-Bisao	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	10,8	..	10,1	9,8
Haiti	5,3	4,7	4,5	7,2	8,4	9,9	12,2	11,9	13,9	17,0	45,9	22,5	16,1	13,6	12,3
Liberija	..	..	..	..	..	..	..	..	115,4	44,9	109,3	49,4	32,4	27,3	37,0
Madagaskar	8,3	8,2	8,5	10,0	28,9	18,1	14,2	12,2	9,0	5,2	5,4	4,5	3,8	4,7	5,5
Malavi	14,8	13,8	10,8	16,1	14,5	15,7	18,1	16,8	17,4	12,5	14,6	10,0	19,5	20,8	15,4
Mali	9,7	10,1	10,9	11,9	10,8	11,5	12,5	12,5	9,8	9,6	10,2	9,8	8,0	10,5	8,6
Mozambik	19,4	21,0	44,6	18,9	18,4	17,1	19,7	18,8	17,3	17,9	18,6	15,7	13,7	14,5	12,5
Nepal	6,7	6,6	5,7	7,4	5,8	5,2	5,8	5,8	5,6	6,6	5,1	4,7	4,1	4,5	4,4
Niger	12,5	14,3	14,5	18,1	18,9	15,5	14,9	12,7	11,3	8,7	12,9	10,0	12,8	10,4	11,1
Ruanda	18,7	18,2	21,7	18,3	23,4	22,3	19,4	19,1	19,5	17,6	18,1	19,7	12,2	14,4	13,1
Senegal	9,2	8,9	8,3	6,6	13,3	8,0	9,2	7,7	8,0	7,9	7,2	7,3	7,5	6,7	7,2
Sijera Leone	..	30,9	30,6	24,4	26,1	20,6	20,2	25,5	15,1	18,3	17,8	14,4	11,6	9,1	18,2
Južni Sudan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2,5	10,5	9,4	14,0
Tanzanija	8,6	10,0	9,6	12,2	11,4	8,9	10,1	13,1	8,5	10,3	9,5	7,3	7,2	7,7	5,5
Togo	5,4	3,5	3,5	3,0	3,3	3,9	3,6	4,8	10,4	15,7	12,7	14,4	6,2	5,1	4,5
Uganda	14,3	13,6	11,2	14,8	14,7	12,4	14,6	12,9	9,5	9,6	8,4	7,5	6,7	6,6	5,9
Zimbabve	1,8	1,7	2,1	2,3	2,3	4,8	3,9	6,9	10,3	9,0	7,5	6,6	8,0	6,1	5,3

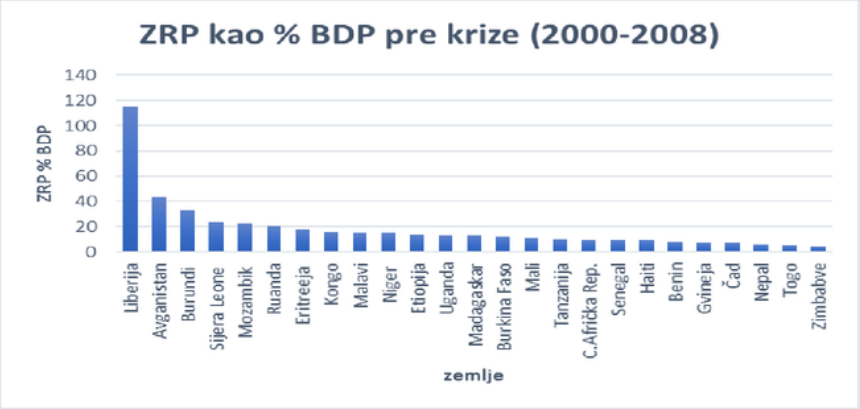
Izvor: Baza podataka *World Development Indicators,* poslednja provera 02/01/2017

Tabela 4 pokazuje iznose ZRP koja je bila usmerena kategoriji siromašnih zemalja posmatrano u periodu od 2000. do 2014. godine[7]. Iz analize su izostavljene tri zemlje Gambija, Koreja i Somalija jer su za njih nedostajali zvanični podaci. Kroz navedenu tabelu interesantno je ispratiti kako se kretala zvanična pomoć ovim zemljama, a naročito se jasno može videti kako je Svetska ekonomska kriza iz 2008. godine uticala na pružanje pomoći. Sledeći grafikoni i tabela oslikavanju navedeno stanje.

38

[7] 2014. godina je poslednja godina za koju su dostupni podaci za ZRP.

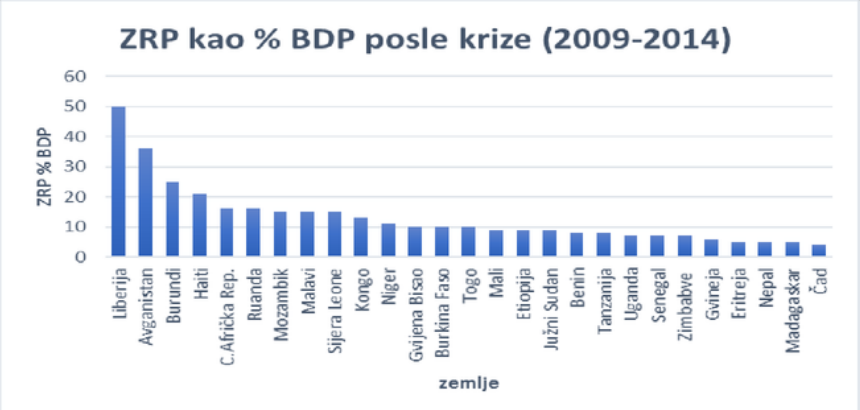
Grafikon 2. Zvanična razvojna pomoć siromašnim zemljama kao % BDP, 2000-2008. godine



Izvor: Kalkulacija autora na osnovu baza podataka *World Development Indicators,* 2017

Grafikon 2 posmatra iznose ZRP, izražene kao % BDP u periodu pre nastupanja Svetske ekonomske krize. U proseku, u ovom periodu ZRP siromašnim zemljama je iznosila 18,4% njihovog BDP-a. Najviše je primila Liberija 115,4% BDP-a, pa slede Avganistan sa 43%, Burundi 33%, Sijera Leone 24%, Mozambik 22% i Ruanda 20%. Sve ostale zemlje su ispod 20% BDP-a i to Eritreja 18%, Kongo 16%, Malavi 15%, Niger 15%, Etiopija 14%, Uganda 13%, Madagaskar 13%, Burkina Faso 12%, Mali 11%, Tanzanija 10%, Centralno Afrička Republika 9%, kao i Senegal i Haiti, potom Benin 8%, Gvineja i Čad po 7%, Nepal 6%, Togo 5% i Zimbabve 4%. Međutim, treba biti oprezan sa tumačenjem pomoći koju je primila Liberija s obzirom da za tu zemlju nisu bili dostupni podaci pre 2008. godine. U 2008. godini je primila 115%, potom u 2009. 45%, pa ponovo 2010. 109% i nakon toga se pomoć stabilizovala na nivou od 36%. Može se zaključiti da su Liberija i Avganistan dve zemlje iz kategorije siromašnih zemalja koje su primile najviše ZRP.

Grafikon 3. Zvanična razvojna pomoć siromašnim zemljama kao % BDP, 2009-2014. godine



Izvor: Kalkulacija autora na osnovu baza podataka *World Development Indicators,* 2017

Grafikon 3 posmatra iznose ZRP, izražene kao % BDP u periodu posle Svetske ekonomske krize. U proseku, u ovom periodu ZRP siromašnim zemljama je iznosila 13,1% njihovog BDP-a što predstavlja pad od 5.3%. Iz navedenih grafikona se jasno uočava opadajući trend ZRP i može se zaključiti da je pomenuta Svetska ekonomska kriza negativno uticala na dostupnost izvora finansiranja rasta za siromašne zemlje. Međutim, i u ovom periodu Liberija i Avganistan prednjače sa iznosom primljene pomoći. U Liberiji primljena pomoć iznosi 50%, dok je u Avganistanu 36%, slede Burundi sa 25%, Haiti 21%, Centralno Afrička Republika i Ruanada sa po 16%, Mozambik, Malavi i Sijera Leone sa po 15%, Kongo 13%, Niger 11%, Gvineja Bisao, Burkina Faso i Togo sa po 10%, Mali, Etiopija i Južni Sudan sa po 9%, Benin i Tanzanija sa po 8%, Uganda, Senegal i Zimbabve sa po 7%. Potom slede Gvineja sa 6%, Eritreja, Nepal i Madagaskar sa po 5% i Čad sa 4%. Tabela 5 jasno oslikava razliku u primanju pomoći među ovim zemljama pre i posle pomenute krize.

Tabela 5. Zvanična razvojna pomoć siromašnim zemljama kao % BDP, pre i posle svetkske ekonosmske krize

Zemlja	ZRP kao % BDP	
	Pre krize	Posle krize
Liberija	115	50
Avganistan	43	36
Burundi	33	25
Sijera Leone	24	15
Mozambik	22	15
Ruanda	20	16
Eritreja	18	5
Kongo	16	13
Malavi	15	15
Niger	15	11
Etiopija	14	9
Uganda	13	7
Madagaskar	13	5
Burkina Faso	12	10
Mali	11	9
Tanzanija	10	8
C.Afrička Rep.	9	16
Senegal	9	7
Haiti	9	21
Benin	8	8
Gvineja	7	6
Čad	7	4
Nepal	6	5
Togo	5	10
Zimbabve	4	7

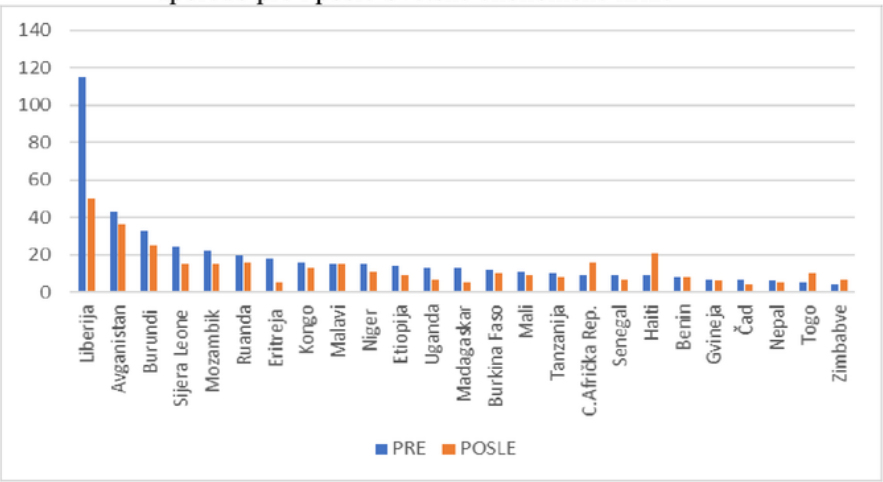
Izvor: Kalkulacija autorke na osnovu baze podataka *World Development Indicators,* 2017

40

Tabela 5 posmatra vrednost ukupno primljenje ZRP izražene kao % BDP-a u periodu pre i posle Svetske ekonomske krize. Ona potvrđuje stanje grafikona 2 i 3, ukazujući da je došlo do opadajućeg trenda u pružanja ZRP usled Svetske ekonomske krize. Najveći broj iz kategorije

siromašnih zemalja je zabeležio manji iznos pomoći posle krize. Jedino su Centralno Afrička Republika, Haiti, Togo i Zimbabve primile veći iznos pomoći, dok su Malavi i Benin ostale na istom iznosu. Kod Haiti se vidi primetno veći iznos koji je čak više nego dupliran. Glavni razlog tome je razorni zemljotres koji je pogodio ovu zemlju 2010. godine, te su sve međunarodne organizacije usled pojave velike prirodne katastrofe usmerila sredsva razvojne pomoći u ovu zemlju.

Grafikon 4. Zvanična razvojna pomoć siromašnim zemljama kao % BDP, uporedo pre i posle Svetske ekonomske krize



Izvor: Kalkulacija autorke na osnovu baze podataka *World Development Indicators,* 2017

Grafikon 4 se nadovezuje na tabelu 5 i oslikava iznose ZRP, izražene kao % BDP u periodu pre i posle Svetske ekonomske krize. Stubići označeni plavom bojom predstavljaju vrednosti u periodu pre krize, odnosno obuhvataju period od 2000. do 2008. Dok stubići obojeni narandžastom bojom označavaju vrednosti posle krize, odnosno obuhvataju period od 2009. do 2014. godine kada su i poslednje dostupni podaci. Kao što je već istaknu to u prethodnom pasusus, uočava se negativni pad ZRP osim u slučajevima Centralno Afričke Republike koja je skočila sa 9 na 16%, Haitija kod koga je povećana vrednost sa 9 na 21%, Togoa kod koga je duplirana ZRP sa 5 na 10% i Zimbabvea koji ima skok sa 4 na 7%.

Tabela 6. Stope rasta BDP-a siromašnih zemalja, 2000-2015. godine

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Afghanistan	..	..	..	8,44	1,06	11,18	5,55	13,74	3,61	21,02	8,43	6,11	14,43	1,96	1,31	0,84
Benin	5,86	5,33	4,64	3,44	4,43	1,71	3,95	5,99	4,89	2,32	2,12	2,96	4,81	7,19	6,36	2,09
Burkina Faso	1,89	6,61	4,35	7,80	4,48	8,66	6,25	4,11	5,80	2,96	8,45	6,63	6,45	5,71	4,03	4,02
Burundi	-0,86	2,06	4,45	-1,22	4,83	0,90	5,38	4,79	5,05	3,47	3,79	4,19	4,02	4,59	4,66	-3,90
C. Afrička Rep.	-2,49	4,46	3,62	-5,40	5,99	0,91	4,77	4,61	2,05	1,71	3,05	3,30	4,11	-36,70	1,04	4,80

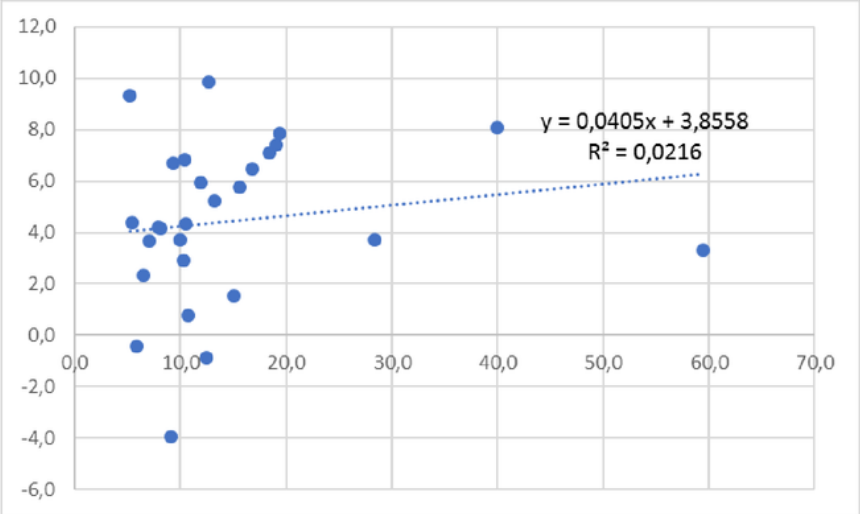
Čad	-0,88	11,66	8,49	14,72	33,63	17,33	0,65	3,27	3,05	4,22	13,55	0,08	8,88	5,70	6,90	1,80
Komoros	10,85	2,33	2,32	2,10	1,92	2,84	2,65	0,80	0,40	1,95	2,20	2,60	3,00	3,50	2,06	1,02
Kongo, Dem. Rep.	-6,91	-2,10	2,95	5,58	6,74	6,14	5,32	6,26	6,23	2,86	7,08	6,86	7,16	8,50	8,97	6,92
Eritreja	-3,14	8,76	3,01	-2,66	1,45	2,57	-0,97	1,43	-9,78	3,88	2,19	8,68	..	..	..	..
Etiopija	6,07	8,30	1,51	-2,16	13,57	11,82	10,83	11,46	10,79	8,80	12,55	11,18	8,65	10,58	10,28	9,61
Gambija	5,50	5,80	-3,25	6,87	7,05	-0,94	1,12	3,63	5,73	6,45	6,52	-4,33	5,86	4,78	0,88	4,72
Guineja	2,50	3,66	5,16	1,25	2,34	3,00	2,50	1,76	4,94	-0,28	1,94	3,91	3,94	2,30	0,40	0,10
Guineja-Biso	5,43	2,19	-0,99	0,57	2,76	4,27	2,31	3,21	3,21	3,31	4,43	9,33	-1,80	0,82	2,54	4,80
Haiti	0,87	-1,04	-0,25	0,36	-3,52	1,81	2,25	3,34	0,84	3,08	-5,50	5,52	2,89	4,23	2,80	1,19
Liberija	28,62	2,92	3,76	-30,15	2,62	5,28	8,04	9,53	7,15	5,30	6,10	8,20	7,99	8,70	0,70	0,00
Madagaskar	4,76	6,02	-12,67	9,78	5,26	4,60	5,02	6,24	7,13	-4,01	0,26	1,45	3,03	2,26	3,32	3,05
Malavi	1,58	-4,97	1,70	5,71	5,42	3,27	4,70	9,60	7,64	8,33	6,87	4,85	1,89	5,20	5,70	2,83
Mali	-0,06	15,38	3,11	9,12	1,56	6,53	4,66	3,49	4,77	4,68	5,41	3,24	-0,84	2,30	7,04	5,96
Mozambik	1,68	12,72	8,79	6,50	7,81	8,72	9,85	7,43	6,88	6,35	6,69	7,12	7,20	7,14	7,44	6,61
Nepal	6,20	4,80	0,12	3,95	4,68	3,48	3,36	3,41	6,10	4,53	4,82	3,42	4,78	4,13	5,99	2,73
Niger	-1,41	7,10	3,00	5,30	0,10	4,50	5,80	3,15	9,59	-0,71	8,37	2,31	11,81	5,27	7,05	3,61
Ruanda	8,32	8,67	13,51	1,45	6,95	6,91	9,24	7,61	11,16	6,27	7,31	7,85	8,79	4,68	7,01	6,90
Senegal	3,19	4,58	0,65	6,68	5,87	5,62	2,46	4,94	3,68	2,42	4,18	1,76	4,41	3,49	4,31	6,49
Sijera Leone	6,65	-7,14	26,27	9,38	6,42	4,33	5,53	8,06	5,40	4,65	5,37	4,81	15,18	20,72	4,56	-20,60
J.Sudan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	5,04	5,49	-4,64	-46,08	13,13	3,37	-6,35
Tanzanija	4,93	6,00	7,16	6,89	7,83	8,17	4,66	8,46	5,57	5,38	6,36	7,90	5,14	7,26	6,97	6,96
Togo	-0,78	-1,63	-0,92	4,95	2,12	1,18	4,05	2,29	2,23	3,51	4,00	4,88	4,82	3,97	5,87	5,37
Uganda	3,14	5,18	8,73	6,47	6,81	6,33	10,78	8,41	8,71	6,76	5,67	9,39	3,83	3,56	5,18	5,14
Zimbabve	-3,06	1,44	-8,89	-17,00	-5,81	-5,71	-3,46	-3,65	-17,67	5,98	11,38	11,91	10,57	4,48	3,85	0,47

Izvor: Baza podataka *World Development Indicators,* poslednja provera 02/01/2017

U tabeli 6 prikazane su stope rasta siromašnih zemalja izražene kao godišnja procentualna promena BDP-a. Cilj je bio da se utvdi koliko ZRP utiče na stope rasta ovih zemalja. Ako se uporede podaci iz tabele 5 sa podacima iz tabela 3 i 4 vidi se da rast BDP-a nije uvelikoj vezi sa ZRP. Stope rasta BDP-a su znatno niže i imaju sporiji trend rasta od iznosa ZRP koju ove zemlje primaju. Ova tvrdnja se može pokazati i na primerima dve zemlje koje su najveći primaoci pomoći, Liberije i Avganistana. Na osnovu raspoloživih podataka za iznose ZRP, očekivalo bi se da su stope rasta BDP-a znatno veće. Međutim, to nije bio slučaj. Ovo je dokaz da siromašnim zemljama nije dovoljno da se oslone samo na ZRP da bi brže rasle i iskorenile siromaštvo.[8]

[8] U slučaju siromašnih i manje siromašnih zemalja, ZRP je važna, ali nije od presudnog značaja za njihov dalji rast i razvoj. Njima su potrebni i dodatni izvori finansiranja koji se mogu mobilisati kroz privatni kapital. O ovome je bilo više reči u trećem pristupnom radu doktorskih studija kandidatkinje. Za više detalja pogledati rad Šestović, M. (2017). Značaj novih izvora finansiranja za ZUR.

Grafikon 5. Zvanična razvojna pomoć siromašnim zemljama i prosečan rast BDP



Izvor: Kalkulacija autorke, 2017

Grafikon 5 predstavlja kombinaciju grafikona 4 i tabele 6 i pokazuje vezu između ZRP i rasta BDP posmatranih zemalja. R^2 test pokazuje koji procenat promene zavisne varijable, u ovom slučaju godišnji rast BDP-a, objašnjava promenljiva ZRP. U ovom slučaju on iznosi 0,0216, odnosno 2%. Dakle za svega 2% slučajeva posmatrane kategorije zemalja se može reći da je ZRP dovela do rasta BDP-a. A ako bi se iz analize isključili Zimbabve i Avganistan koji predstavljaju ekstremne slučajeve, onda bi R^2 bio znatno niži i iznosio 0,001, odnosno svega 0,1%. Zaključak bi bio da u slučaju siromašnih zemalja ZRP nije od presudnog značaja za dalji rast i razvoj.

Tabela 7. Zvanična razvojna pomoć manje siromašnim zemaljama kao % BDP, 2000-2014. godine

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Albanija	9,1	6,8	7,1	6,3	4,2	4,0	3,6	2,9	2,8	3,0	3,1	3,0	2,8	2,1	2,1
Alžir	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Angola	3,3	3,2	3,3	3,5	5,8	1,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Argentina	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Azerbejdžan	2,6	4,0	5,6	4,1	2,0	1,6	1,0	0,7	0,5	0,5	0,3	0,4	0,4	-0,1	0,3
BiH	13,3	11,1	8,3	6,4	6,8	5,0	4,3	3,9	2,5	2,4	3,0	3,4	3,3	2,9	3,4
Bocvana	0,5	0,5	0,7	0,4	0,6	0,5	0,7	1,0	6,5	2,7	1,1	0,8	0,5	0,7	0,6
Kolumbija	0,2	0,4	0,4	0,8	0,4	0,4	0,6	0,3	0,4	0,5	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3
Kosta Rika	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Dominikarska R.	0,2	0,4	0,5	0,3	0,4	0,2	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,2	0,3
Ekvador	0,8	0,8	0,8	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Ekvatorijalna Gvineja	1,6	0,7	0,9	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,5	0,1	0,1	0,0	0,0
Fidži	1,7	1,6	1,9	2,2	2,4	2,2	1,8	1,5	1,3	2,5	2,4	2,1	2,7	2,2	2,0
Gabon	0,2	0,2	1,3	-0,2	0,5	0,6	0,3	0,4	0,4	0,6	0,7	0,4	0,4	0,5	0,6
Gruzija	5,5	9,1	9,3	5,8	6,1	4,6	4,6	3,7	6,9	8,4	5,4	4,1	4,2	4,0	3,4
Gvajana	10,3	10,0	6,2	8,0	11,5	11,4	12,0	7,3	8,7	8,6	7,4	6,1	4,0	3,4	5,2
Iran	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Irak	0,4	0,6	0,6	14,5	12,7	44,1	13,6	10,4	7,5	2,5	1,6	1,0	0,6	0,7	0,6
Jamajka	0,1	0,6	0,2	0,1	0,8	0,4	0,3	0,2	0,6	1,2	1,1	0,3	0,2	0,5	0,7
Jordan	6,5	5,0	5,9	13,0	5,3	5,6	3,8	3,7	3,4	3,1	3,6	3,4	3,7	4,2	7,5
Kazahstan	1,0	0,7	0,8	1,0	0,6	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Liban	1,2	1,1	1,1	2,7	1,3	1,1	3,8	4,0	3,7	1,7	1,2	1,2	1,6	1,3	1,6
Libija	..	..	..	..	..	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	1,8	0,1	0,2	0,5
Makedonija	6,6	6,7	6,9	5,4	4,6	3,6	3,0	2,4	2,1	2,0	2,0	1,8	1,5	1,8	1,9
Malezija	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Maldivi	..	..	..	2,2	2,3	6,8	2,5	2,1	2,6	1,5	4,8	2,3	2,2	0,8	0,8
Mauricijus	0,4	0,5	0,5	-0,2	0,5	0,6	0,3	0,8	1,3	1,6	1,3	1,7	1,6	1,2	0,4
CG	..	..	..	0,5	1,0	0,2	3,5	2,9	2,3	1,8	1,9	2,8	2,5	2,6	2,2
Namibija	3,9	3,2	4,2	3,0	2,6	1,7	1,9	2,5	2,5	3,7	2,3	2,3	2,0	2,0	1,8
Panama	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	-0,6	0,1	0,2	0,4	0,3	0,1	0,0	-0,4
Paragvaj	1,0	0,8	0,9	0,8	0,3	0,6	0,5	0,8	0,7	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,2
Peru	0,8	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	0,5	0,3	0,4	0,4	-0,2	0,4	0,2	0,2	0,2
Srbija	12,2	10,6	12,9	6,2	4,7	4,1	5,1	2,1	2,0	1,5	1,7	3,0	2,7	1,7	0,8
J.Afrika	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Surinam	2,7	2,1	0,8	0,7	1,3	2,0	2,4	5,1	2,9	4,1	2,4	2,0	0,8	0,6	0,2
Tajland	0,6	0,2	0,2	-0,6	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Turska	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,4	0,4	0,3	0,4
Turkmenistan	0,7	1,1	0,5	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Venecuela	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

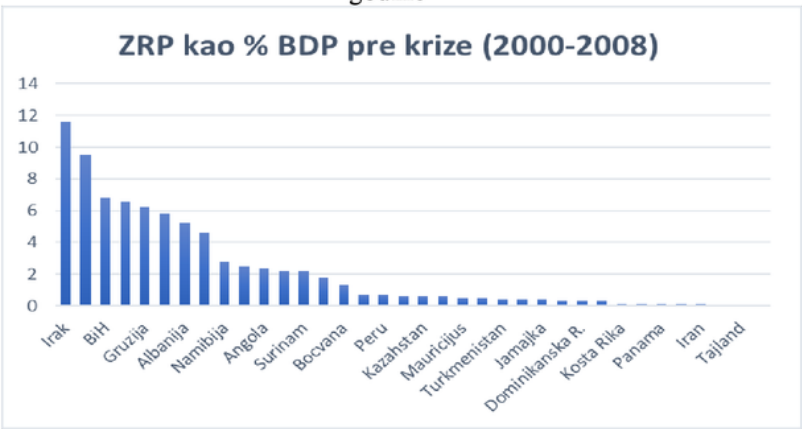
Izvor: Baza podataka *World Development Indicators,* poslednja provera 02/01/2017

Kao što je već navedeno u prethodnom pasusu, tabela 7 pokazuje iznose ZRP koja je bila usmerena kategoriji manje siromašnih zemalja posmatrano u periodu od 2000. do 2014. godine[9]. Iz analize su izostavljene Američka Samoa, Brazil, Bugarska, Kina, Kuba, Dominika, Grenada, Maršalska ostrva, Palau, Rumunija, Rusija, Sveta Lućija, Grenadini, Tuvalu, Belorusija, Belize i Meksiko jer su za njih nedostajali zvanični podaci. Kroz navedenu tabelu interesantno je ispratiti kako se kretala zvanična pomoć ovoj kategoriji zemalja, a naročito se jasno može videti kako je Svetska ekonomska kriza iz 2008. godine i ovde uticala na pružanje pomoći. Sledeći grafikoni i tabela oslikavanju navedeno stanje.

38

[9] 2014. godina je poslednja godina za koju su dostupni podaci za ZRP.

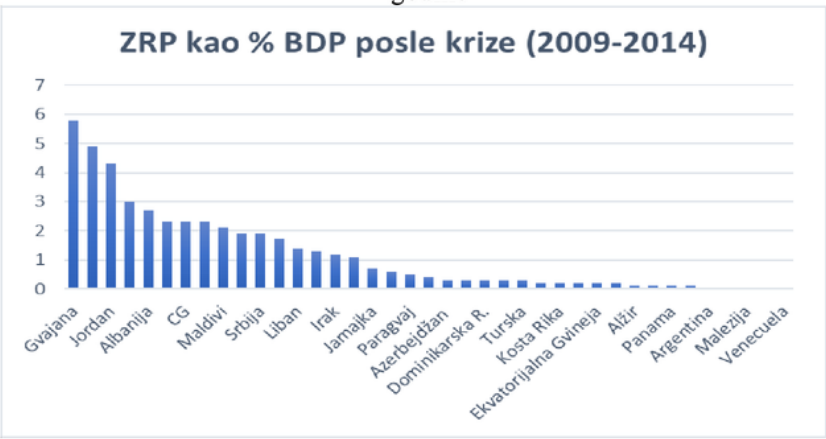
Grafikon 6. Zvanična razvojna pomoć manje siromašnim zemljama kao % BDP, 2000-2008. godine



Izvor: Kalkulacija autorke na osnovu baze podataka *World Development Indicators,* 2017

Grafikon 6 posmatra iznose ZRP, izražene kao % BDP u periodu pre nastupanja Svetske ekonomske krize. U proseku, u ovom periodu ZRP manje siromašnim zemljama je iznosila 2,2% njihovog BDP-a. Najviše je primio Irak 11,6% BDP-a, pa slede Gvajana sa 9,5%, potom BiH sa 6,8%, Srbija sa 6,6%, Gruzija 6,2%, Jordan 5,8%, Albanija 5,2%, Makedonija 4,6%, Namibija 2,8%, Azerbejdžan 2,5%, Angola 2,4%, Liban i Surinam sa po 2,2%, Fidži 1,8%, Bocvana 1,3%, Paragvaj i Peru sa po 0,7%, Ekvatorijalna Gvineja, Kazahstan i Ekvador sa po 0,6%, potom Mauricijus i Kolumbija sa po 0,5. Turkmenistan, Gabon i Jamajka sa po 0,4%, Južna Afrika, Dominikanska Republika, i Alžir sa po 0,3%, Kostarika, Malezija, Panama, Turska i Iran sa po 0,1%i na kraju su Argentina, Tajland i Venecuela sa iznosima koji su blizu 0 pa se mogu i zanemariti. Može se zaključiti da su Irak i Gvajana dve zemlje iz kategorije manje siromašnih zemalja koje su primile najviše ZRP.

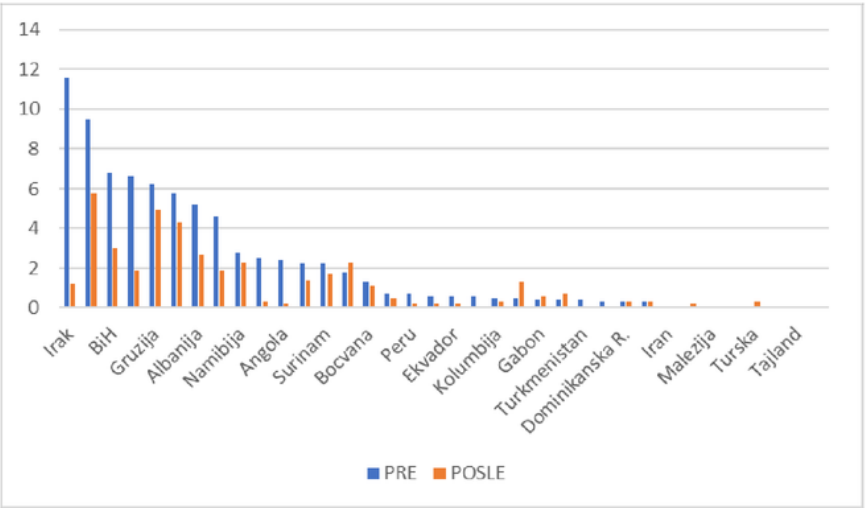
Grafikon 7. Zvanična razvojna pomoć manje siromašnim zemljama kao % BDP, 2009-2014. godine



Izvor: Kalkulacija autorke na osnovu baze podataka *World Development Indicators,* 2017

Grafikon 7 posmatra iznose ZRP, izražene kao % BDP u periodu posle Svetske ekonomske krize. U proseku, u ovom periodu ZRP siromašnim zemljama je iznosila 1,2% njihovog BDP-a što predstavlja pad od 1%. Iz navedenih grafikona se jasno uočava opadajući trend ZRP i može se zaključiti da je pomenuta Svetska ekonomska kriza negativno uticala na dostupnost izvora finansiranja rasta i za manje siromašne zemlje. U posmatranom periodu prednjače Gvajana sa 5,8% i Gruzija sa 4,9%, slede Jordan sa 4,3%, BiH 3%, Albanija sa 2,7%, Fidži, Crna Gora i Namibija sa po 2,3. Potom Maldivi sa 2,1%, Makednodija i Srbija sa po 1,9%, Surinam sa 1,7%, Liban 1,4%, Mauricijus sa 1,3%, Irak 1,2%, Bocvana 1,1%, Jamajka 0,7%, Gabon 0,6%, Paragvaj 0,5%, Libija 0,4%, Azerbejdžan, Kolumbija, Dominikanska Republika, Južna Afrika i Turska sa po 0,3%, Angola, Kostarika, Ekvador, Ekvatorijalna Gvineja i Peru sa po 0,2%, Alžir, Kazahstan, Panama i Turkmenistan sa po 0,1% i na kraju slede Argentina, Iran, Malezija, Tajland i Venecuela sa iznosima blizu 0 te se mogu i zanemariti u analizi.

Grafikon 8. Zvanična razvojna pomoć manje siromašnim zemljama kao % BDP, uporedno pre i posle Svetske ekonomske krize



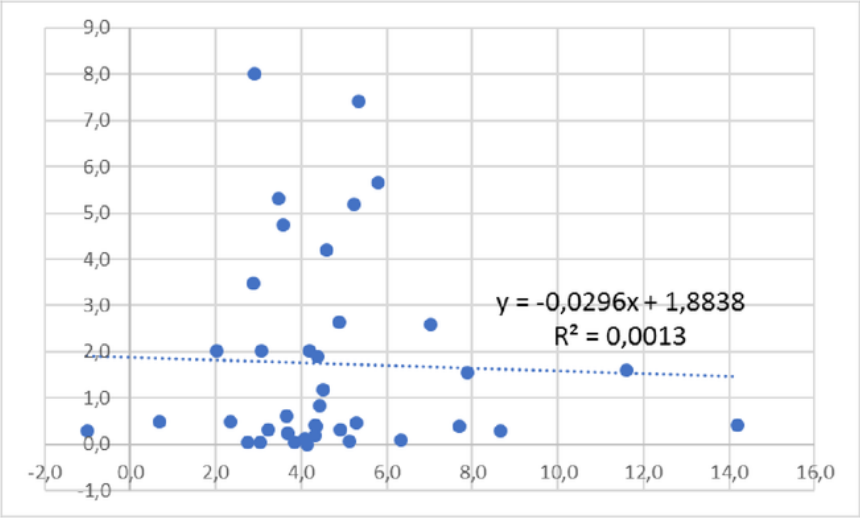
Izvor: Kalkulacija autorke na osnovu baze podataka *World Development Indicators,* 2017

Grafikon 8 se nadovezuje na prethodna dva grafikona i oslikava iznose ZRP, izražene kao % BDP u periodu pre i posle Svetske ekonomske krize. Stubići označeni plavom bojom predstavljaju vrednosti u periodu pre krize, odnosno obuhvataju period od 2000. do 2008. godine Dok stubići obojeni narandžastom bojom označavaju vrednosti posle krize, odnosno obuhvataju period od 2009. do 2014. godine kada su i poslednje dostupni podaci. Uočava se negativni pad ZRP, osim u slučaju Fidžija koja je skočila sa 1,8 na 2,3%, Mauricijusa kod koga je povećana vrednost sa 0,5 na 1,3%, Gabona sa 0,4 na 0,6%, Jamajke sa 0,4 na 0,7%, potom sledi Kostarika

sa 0,1 na 0,2% i Turska sa 0,1 na 0,3%. U slučaju Dominikanske Republike, Južne Afrike i Paname su iznosi ostali nepromenjeni (0,3; 0,3 i 0,1, tim redom).

Grafikon 9 prikazuje vezu između prosečne vrednosti stope rasta manje siromašnih zemalja izražene kao godišnja procentualna promena BDP-a i ZRP između 2000 i 2014. godine. Cilj je bio ustanoviti koliko ZRP utiče na stope rasta ovih zemalja. Ako se ovi podaci uporede sa podacima iz tabele 7 vidi se da i u ovom slučaju rast BDP-a nije u velikoj vezi sa ZRP. I kod manje siromašnih, kao i u slučaju kod siromašnih zemalja stope rasta BDP-a su niže s tim da je ovde primetan sporiji trend rasta i ZRP i BDP-a iz razloga što ova kategorija zemalja i prima znatno manje pomoći u odnosu na siromašne.

Grafikon 9. Zvanična razvojna pomoć manje siromašnim zemljama i prosečan rast BDP



Izvor: Kalkulacija autorke, 2017

Kao sto se može videti sa grafikona 9, R^2 test (koji pokazuje iznos procentualne promene zavisne varijable – rast BDP-a koji je objašnjen promenljivom – ZRP), iznosi 0,0013, odnosno 0,1%. Dakle u svega 0,1% slučajeva se može reći da ZRP dovodi do rasta BDP-a. Zaključak bi bio da i u slučaju manje siromašnih zemalja ZRP nije od presudnog značaja za njihov dalji rast i razvoj.

U ovom poglavlju obrađena je ZRP grupi siromašnih i manje siromašnih zemalja, a potom su te vrednosti upoređene sa iznosima stopa rasta tih zemalja kako bi se pronašla veza između ove dve varijable i utvrdilo koliko iznosi njihova zavisnost, odnosno koliki je uticaj pomoći na stope rasta ovih zemalja. Zahvaljujući sprovedenoj analizi može se zaključiti da u slučaju siromašnih i manje siromašnih zemalja, ZRP je važna, ali nije od presudnog značaja za njihov dalji rast i

razvoj. I jedna i druga kategorija zemalja je primila manje ZRP u periodu posle krize, ali to nije uticalo na povećanje njihovih stopa rasta. Ove zemlje u budućnosti moraju da se okrenu ka pronalaženju novih izvora finansiranja rasta. Uprkos pomenutom, ova vrsta pomoći predstavlja i dalje važan izvor finansiranja za ZUR. Ovim se ponovo može smatrati potvrda H1, u smislu da je ZUR potrebna ZRP i uključivanje međunarodnih organizacija kako bi sprovele do kraja reformski proces. U nastavku sledi istraživanje uloge međunarodnih organizacija u tom procesu.

2.4. Uloga međunarodnih organizacija u sprovođenju reformi

Kao što je istaknuto u prethodnom poglavlju, sprovođenje institucionalnih reformi predstavlja prvi korak u napretku razvoja ZUR. Zapravo, vlade ZUR često igraju veliku ulogu u razvoja ovih zemalja, toliko, da ponekad čak i sve od njih zavisi. Ukoliko su vlade neefikasne i sistemi neuređeni, zemlje, zapravo njeni građani, trpe najviše štete. Da se ovakve situacije ne bi često dešavale, ZUR sprovode institucionalne reforme (koje su detaljno obrađene u prethodnom poglavlju). Važnu ulogu u njihovom sprovođenju imaju i međunarodne organizacije poput SB, MMF-a, regionalnih razvojnih banaka i drugih multilaterlanih i bilateralnih agencija. Svi oni se fokusiraju na unapređenje vladavine prava i uspostavljanju efikasnih vlada koje će voditi ekonomskom rastu. Njihov uticaj se manifestuje na nekoliko načina na primer, to može da bude kroz identifikovanje pravila koja treba primeniti, potom kroz finansiranje i ponekad kroz sprovođenje intervencija koja uključuju data pravila. Takođe, ove organizacije ne samo da daju pomoć u pružanju fnansijskih sredstava već one pomažu i u ublažavanju rizika, privlačenju privatnih investicija, kao i uspostavljanju okvira za razvojne politike. Pored multilaterlnih banaka i organizacija za finansiranje razvoja ZUR, postoji još jedan broj regionalnih fondova i institucija koje na različite načine učestvuju u finansiranju investicionih projekata u određenom regionu. To su na primer: Ineramerička banka za razvoj, Azijska banka za razvoj, Afrička banka za razvoj, Karipska banka za razvoj, Andska korporacija za razvoj, Fond OPEC-a za razvoj itd.

Kada je reč o ulozi međunarodnih organizacija, odnosno donatora, važno je još istaći da se oni međusobno razlikuju po načinu na koji upravljaju sredstvima koja su alocirali za ZUR, i to u dva glavna aspekta: (1) institucionalnom upravljanju (način upravljanja projektima) i (2) finansijskom upravljanju donacijama. U organizacionom smislu, donatori imaju nekoliko opcija za upravljanje svojom pomoći: 1. preko sopstvenih razvojnih agencija (kao što su: američki USAID; nemački GIZ; švajcarski SDC; japanska JICA itd.); 2. preko međunarodnih razvojnih institucija (putem kontribucija u povereničke, trast fondove kojima upravljaju te međunarodne organizacije kao što su SB; MMF; OECD; UN itd.), i 3. preko institucija zemalja kojima je pomoć namenjena. Veći donatori i oni donatori koji imaju dužu tradiciju preferiraju prvu opciju, jer imaju organizacione i materijalne mogućnosti za to. Naravno, to ne znači da za menadžment svoje pomoći ponekad koriste i druge dve opcije. Noviji, manji i sporadični donatori najčešće koriste druge dve opcije, jer oni najčešće nemaju kapacitete, a ni interes da razvijaju posebne institucije za menadžment donacija. Najnovija opcija, koja se pojavila tek pre nekoliko godina i

samo jedan donator je praktikuje (Velika Britanija) jeste da se menadžment donatorskom pomoći prepusti privatnim firmama, u ime i za račun donatora. O ovoj varijanti je prerano donositi vrednosni sud jer nema dovoljno primera.

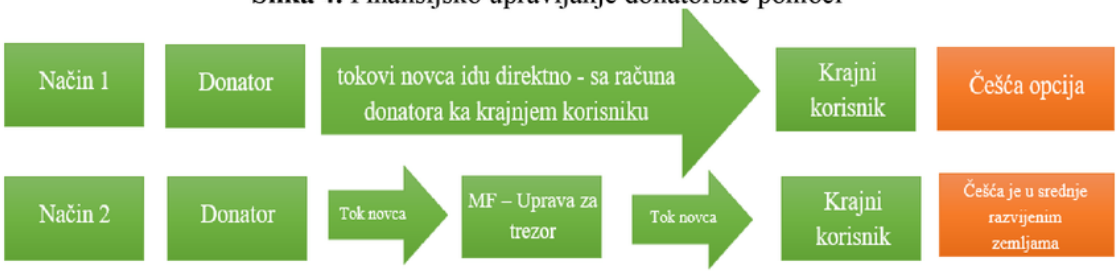
Sto se tiče finansijskog menadžmenta donatorske pomoći, svi donatori imaju nekoliko opcija koje na neki način reflektuju odluku o funkcionalnom tj organizacionom menadžmentu. Prva mogućnost je da tokovi novca idu direktno sa računa donatora, koji drže u domaćim ili inostranim komercijalnim bankama, ka krajnjem korisniku (na primer neka škola ili bolnica u zemlji kojoj je donacija namenjena). Druga mogućnost je da tokovi novca idu preko Ministarstva finansija tj. trezora zemlje primaoca. U ovom slučaju donator uplaćuje ukupno alociranu pomoć na specijalno određeni račun u trezoru sa kog institucije primaoci povlače sredstva. Prva opcija je češća u praksi jer donatori žele da imaju što veću kontrolu nad tokovima novca kako bi sprečili eventualne zloupotrebe i nenamensko trošenje. Druga opcija, koja se oslanja na domaće sisteme za izvršenje budžeta je novija praksa i češća je u srednje razvijenim zemljama, gde donatori već imaju poverenje u način funkcionisanja domaćih institucija u zemlji primaocu pomoći. Ovaj drugi način finansijskog menadžmenta donacijama često je povezan i sa oslanjanjem donatora na druge oblasti i institucije zemlje primaoca pomoći (kao što su pravila za javne nabavke; revizija sredstava itd.). Opisana dva načina upravljanja donatorskom pomoći predstavljena su u tabeli 8 i slici 4 koje slede ispod.

Tabela 8. Finansijsko upravljanje donatorske pomoći

Način 1	tokovi novca idu direktno - sa računa donatora ka krajnjem korisniku	donatori imaju veću kontrolu nad tokovima novca	češća opcija
Način 2	tokovi novca idu preko Ministarstva finansija tj. trezora zemlje primaoca	donatori se oslanjaju na domaće sisteme za izvršenje budžeta	češća je u srednje razvijenim zemljama

Izvor: Prikaz autora na osnovu teksta iz poglavlja 2.4. Uloga međunarodnih organizacija u sprovođenju reformi

Slika 4. Finansijsko upravljanje donatorske pomoći



Izvor: Prikaz autorana osnovu teksta iz poglavlja 2.4. Uloga međunarodnih organizacija u sprovođenju reformi

U nastavku sledi više detalja o samim međunarodnim organizacijama, kao i vrstama pomoći koju pružaju, sa posebnim akcentom na budžetskoj podršci i tehničkoj pomoći.

2.4.1. O međunarodnim organizacijama

Prema definiciji OECD-a, međunarodne organizacije su "…entiteti uspostavljeni formalnim političkim sporazumima između njihovih članica koji imaju status međunarodnih ugovora; njihovo postojanje je priznato zakonom u svim zemljama članicama; one se ne tretiraju kao rezidentne institucionalne jedinice u zemljama u kojima su locirane." Postoje dva različita tipa ovih organizacija:

1. ***Međunarodne nevladine organizacije***. To su zapravo nevladine organizacije koje funkcionišu međunarodno. One uključuju međunarodne neprofitne organizacije i svetske kompanije kao što su Svteska organizacija izviđačkog pokreta, Međunarodni komitet crvenog krsta i dr.

2. ***Međunarodne vladine organizacije***. To je tip organizacija koji najviše odgovara definiciji termina međunarodnih organizacija. Ovo su organizacije koje su sastavljene od suverenih država (koje se nazivaju državama članicama). Primer ovih organizacija su: UN, Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (engl. *Organization for Security and Co-operation in Europe*, OSCE), Savet Evrope (engl. *Council of Europe*, COE), Međunarodna organizacija rada (engl. *International Labour Organization*, ILO), Međunarodna policijska organizacija (engl. *International Police Organization*, INTERPOL) i dr. Detaljan spisak svih međunarodnih organizacija dat je u Prilogu 1.

Prva i najstarija međuvladina organizacija bila je Centralna komisija za plovidbu po Rajni (engl. *Central Commission for Navigation on the Rhine)*[10]. Bečki Kongres ju je osnovao 1815. godine. Uloga međunarodnih organizacija je da, između ostalog, definišu glavne prioritete, grupišu ih po važnosti i tako pomažu vladinim prioritetima ili drugim vladinim aranžmanima. U Tabeli 9 sledi pregled značajnijih međunarodnih organizacija sa njihovim sedištem. [11]

[10] Centralna komisija za plovidbu po Rajni je međunarodna organizacija čija je funkcija da podstakne evropski prosperitet garantujući visok nivo sigurnosti za plovidbu na reci Rajni i okolini. To je najstarija međunarodna organizacija na svetu. Komisija i njen sekretarijat se nalaze u Strazburu, u Francuskoj. Ima 18 zaposlenih. Pravno gledano, Komisija je osnovana sporazumom sa Bečkog kongresa održanog 1815. godine, nakon napoleonskih ratova. Ovaj sporazum i danas reguliše principe plovidbe Rajnom. Zemlje članice su Nemačka, Belgija, Francuska, Holandija i Švajcarska.

[11] Detaljan spisak svih međunarodnih organizacija dat je u prilogu 1.

Tabela 9. Lista međunarodnih organizacija sa njihovim sedištem

Međunarodne organizacije	Sedište
Azijsko-pacifički ekonomski forum - APEC	**Singapur**
Asocijacija nacija Jugoistočne Azije - ASEAN	**Džakarta**
Organizacija za hranu i poljoprivredu - FAO	**Rim**
Međunarodna agencija za atosmsku energiju - IAEA	**Beč**
Međunarodni sud pravde - ICJ	**Hag**
Međunarodna organizacija rada - ILO	**Ženeva**
Međunarodni monetarni fond - IMF	**Vašington DC**
Međunarodna pomorska organizacija - IMO	**London**
Međunarodna organizacija za standarde - ISO	**Ženeva**
Severno-atlanski pakt - NATO	**Brisel**
Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj - OECD	**Pariz**
Organizacija zemalja izvoznika nafte - OPEC	**Beč**
Udruženje za regionalnu saradnju Južne Azije - SAARC	**Katmandu**
Konferencija UN o trgovini i razvoju - UNCTAD	**Ženeva**
Organizacija UN za obrazovanje i kulturu - UNESCO	**Pariz**
UNICEF	**Njujork**
Organizacija UN za industrijski razvoj - UNIDO	**Beč**
Organizacija UN - UNO	**Njujork**
Svetska zdravstvena organizacija - WHO	**Ženeva**
Svetska banka	**Vašington DC**
Svetska organizacija za intelektualnu svojinu	**Ženeva**
Svetska meteorološka organizacija - WMO	**Ženeva**

Izvor: *Global Inventory of Statistical Standards*, UN, 2017

Pored pomenutih međunarodnih organizacija, važno je spomenuti i multilateralne razvojne banke i specijalizovane agencije zemalja donatora za pružanje finansijske podrške. Istorijski gledano, kao što je već napomenuto u radu, multilateralne razvojne banke su jedan od primarnih izvora finansranja za sve razvojne projekte siromašnih zemalja. Ove organizacije ne samo da daju pomoć u pružanju fnansijskih sredstava već one pomažu i u ublažavanju rizika, privlačenju privatnih investicija, kao i uspostavljanju okvira za razvojne politike.

Uprkos postojanju međunarodnih finansijskih organizacija i drugih institucija koje na multiraletalnoj osnovi odobravaju sredstva za pomoć i finansiranje razvoja u nerazvijenim zemljama, jedan broj razvijenih zemalja odobrava razvojnu pomoć preko svojih specijalizovanih agencija. U poglavlju 2.4. su neke od njih već pomenute, a ovde se navodi spisak ostalih, najznačajnijih među njima poput Austrijske kontrolbanke, Fonda za industrijski razvoj Danske, Belgijske korporacije za međunarodne investicije, Finskog fonda za razvoj industrijske saradnje, Nemačke banke za obnovu i razvoj (KfW), Francuskog centralnog fonda za ekonomsku

saradnju, Holandske finansijske kompanije za zemlje u razvoju, Norveške agencije za međunarodni razvoj, Švedskog fonda, Španske banke za privredni razvoj itd. Pregled navedenih nacionalnih i razvojnih izvora finansiranja sledi u tabeli ispod.

Tabela 10. Pregled nacionalnih i razvojnih izvora finansiranja

Regionalni fondovi i institucije	
	Ineramerička banka za razvoj Azijska banka za razvoj Afrička banka za razvoj Karipska banka za razvoj Andska korporacija za razvoj Fond OPEC-a za razvoj
Specijalizovane agencije zemalja donatora	
	Austrijska kontrolbanka Fond za industrijski razvoj Dankse Belgijska korporacija za međunarodne investicije Finski fond za razvoj industrijske saradnje Nemačko društvo za privrednu saradnju Nemačka banka za obnovu i razvoj (kfW) Francuski centralni fond za ekonomsku saradnju Holandska finansijska kompanija za zemlje u razvoju Norveška agencija za međunarodni razvoj Švedski fons Španska banka za privredni razvoj Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID), Japanska banka za međunarodnu saradnju i dr.

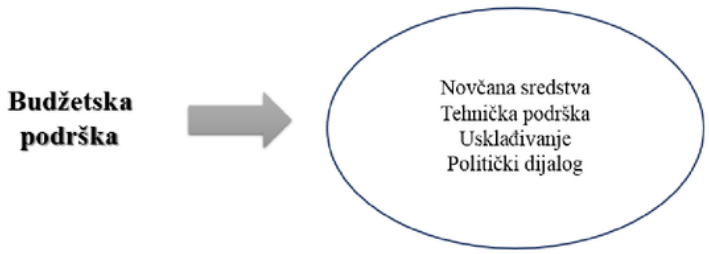
Izvor: Autorov prikaz na osnovu tekstau poglavlju 2.4.1. O međunarodnim organizacijama

Sredstva bilateralnih programa pomoći predstavljaju veoma povoljna sredstva zbog toga što se daju pod povlašćenim uslovima u odnosu na standardne tržišne uslovei to posebno kada je reč o roku otplate, periodu počeka i kamatnim stopama. Zapravo najveći deo ovih sredstava se daje i bespovratno, a osnovni motiv ove vrste donatora je želja da se pomogne razvoj nerazvijenih zemalja i da se smanji siromaštvo. Međutim, treba biti oprezan jer zemlje donatori neretko imaju i druge motive u smislu ostvarivanja određenih političkih uticaja ili ostvarivanja konkutrentske prednosti u odnosu na druge razvijene privrede na određenom tržištu putem omekšavanja uslova plasmana privatnog kapitala.

2.4.2. Vrste donatorske pomoći: tehnička pomoć i budžetska podrška

Bužetska podrška nije nova forma pomoći, ali su se njen značaj i priroda promenili od kraja devedesetih godina. Neki od razloga koji objašnjavaju ovu promenu su sve veće razočarenje nezadovoljavajućim rezultatima u projektima pomoći, kao i promena odnosa između donator i primaoca pomoći. Znatno veći focus je stavljen na zajedničku saradnju. Tih devedesetih godina budžetska podrška je bila definisana kao brza isplata sredstava, često praćena političkim dijalogom u kontekstu programa strukturnog prilagođavanja. Ova definicija više ne oslikava pravo stanje pojma budžetske podrške. Naime, pre kraja devedesetih godina nije bilo potrebno formulisati konkretne ciljeve i obrazloženje potreba za budžetsku podršku, dok to danas nije slučaj. Uprkos činjenici da je budžetska podrška dobila mnogo više na značaju, to ne znači da postoji jedinstvena definicija ovog vida pomoći. Ipak, može se reći da je osnovni koncept zapravo prenos sredstava koji se transferišu iz budžeta država donatora u budžete zemalja primaoca. Ovi fondovi treba da budu raspoređeni, korišćeni i revidirani na najefikasniji način, što može zahtevati tehničku pomoć od strane donator. Kako ne bi stvarali dodatan teret vladama, donatori često pokušavaju da usklade svoje procedure odobrenja budžetske podrške sa strateškim i drugim relevatnim dokumentima zemlje. Slika 5 predstavlja paket instrumenata koje obuhvata budžetska podrška.

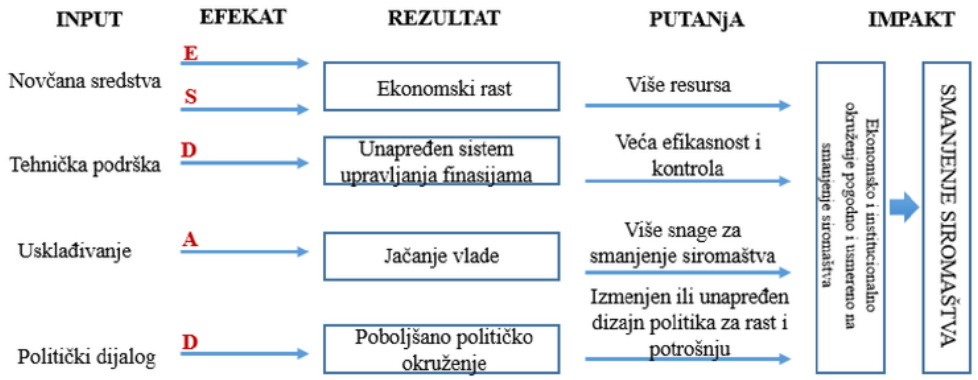
Slika 5. Paket instrumenata koje obuhvata budžetska podrška



Izvor. Nilsson, M., *Department for Evaluation and Internal Audit*, 2004

Na Slici 6 ispod je predstavljen model kako instrument budžetske podrške funkcioniše i doprinosi smanjenju siromaštva u ZUR kao krajnjem cilju donatora. Ovaj model predstavlja malo prerađeni verziju prvobitnog koji su postavili But i Lavson (2004, str. 96). Odnosi koji se javljaju u ovom modelu zasnovani su na uzročno posledičnim vezama, ali često i na bazi pretpostavki koje su pronađene u literturi. Ovaj model služi samo kao osnova za razumevanje osnovne logike instrumenata razvojne pomoći ZUR.

Slika 6. Model budžetske podrške

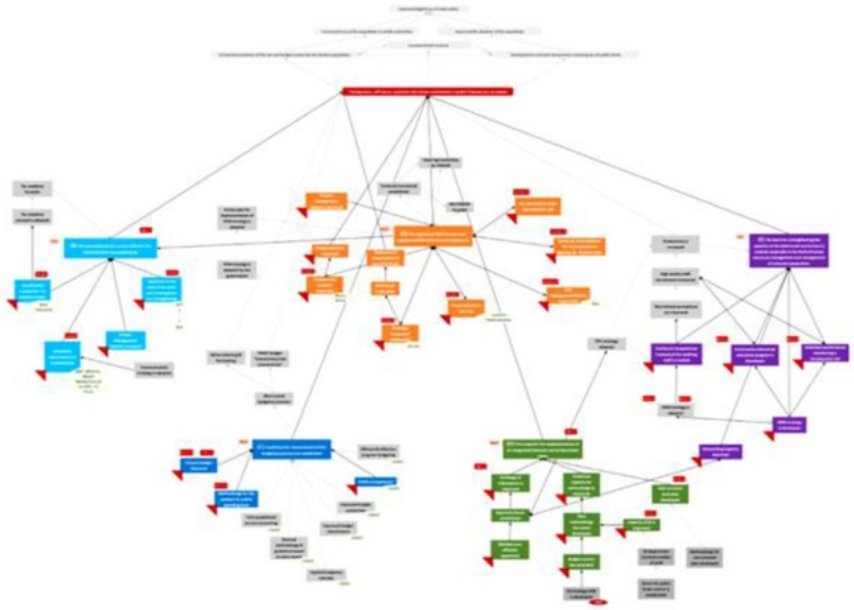


Izvor. *Evaluation framework for general budget support*, OECD-DAC, 2005.

Na Slici 6 inputi predstavljaju različite instrumente realizacije budžetske podrške, efekti obuhvataju ekonomske efekte (E), sistemske efekte (S), direktne efekte (D), efekte upravljanja pomoći (A), rezultati označavaju zapravo realizovane inpite uz pomoć navedenih efekata. Potom rezultat treba da dovede do krajnjeg impakta, odnosno uticaja na društvo. Veza između rezultata i krajnjeg uticaja, predstavljena je putanjom koja označava zemlji na čemu treba da radi kako bi doprinela da rezultat preraste u krajnji cilj. Sve opisano na modelu izgleda isuviše jednostavno, međutim u praksi, ZUR su potrebne godine i godine, ponekad i decenije kako bi uspela da barem jedan input dovede do krajnjeg cilja. Ilustracije radi, može da se navede primer projekta koji se realizuje u oblasti reforme javnih finansija od stane međunarodnog bilateralnog donatora. Krajnji cilj projekta je povećanje transparenststi javnih finansija, a ostvarenje tog cilja pratio je veliki broj aktivnosti koje su sve bile u vezi sa reformom javnih finansija i indirektno su vodile pomenutom cilju. Ilustracija pomenutog pedstavljena je na slici 7, na kojoj je svaka komponenta projekta obojena različitom bojom (svetlo plava, plava, narandžasta, zelena i ljubičasta). Radi boljeg razumevanja, biće navedeno samo nekoliko najvažnijih detalja u vezi sa pomenutim projektom. Naime, modularni cilj projekta, onaj ka kome ceo prjekat teži, jeste povećana transtapentnost, efikasnost sistema PFM, kao i klijentska orijentisanost institucija ka građanima. Ovaj glavni cilj, projekat ostvaruje preko pet različitih, ali uzajamno povezanih komponenti. Prva komponenta se odnosi na reformu procesa PFM i u vezi je isključivo sa MF. Druga komponenta se odnosi na reformu PU, treća na reformu odeljenja za budžet, četvrta se odnosi na integrisani sistem finansijske kontrole i poslednja, peta, na državnu revizorku instituciju. Na ovaj način projekat je zaokružio sve delove sistema PFM-a, od formulacije budžeta, preko izvršenja i na kraju do kontrole sprovođenja istog. Sa Slike 7 se jasno vidi da svaka od komponenti ima svoj krajnji cilj i da se sastoji od većeg broja aktivnosti. Potom svaki cilj komponente vodi krajnjem cilju projekta. Strelicama i isprekidanim crtama su predstvljane uzročno-posledične veze između ciljeva i komponenti projekta. Takođe, crvenim sterlicama je naznačeno da li je neka od

aktivnosti glavna, obavezna za projekat ili je dodatna. Ovakav grafički prikaz projekta, menadžerima i rukovoiocu omogućava da u svakom trenutku znaju gde se nalaze i u kom pravcu treba da nastave sa aktivnostima.

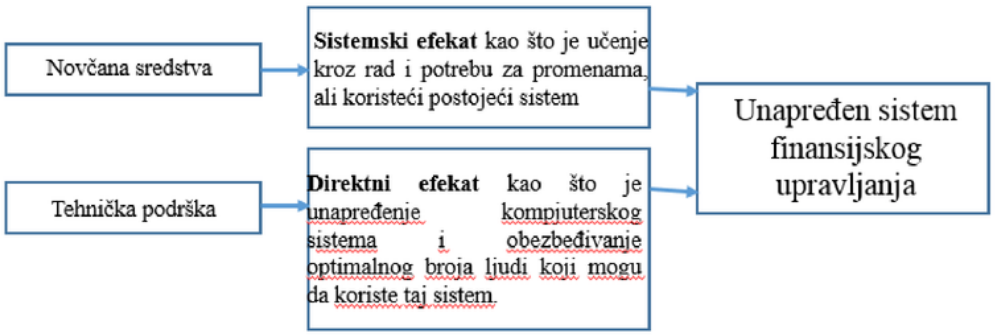
Slika 7: Šematski prikaz projekta



Izvor. *Result based monitor sistem*, 2017

U nastavku poglavlja ćemo videti kakve efekte proizvode prva dva inputa sa Slike 8 (novčana sredstva i tehnička podrška) na sisteme finansijskog upravljanja. Novčana sredstva koriste sistemski efekat da bi unapredile sistem finansijskog upravljanja. On podrazumeva učenje kroz rad (koncept engl. *learning by doing*) i potrebu za promenama, ali koristeći postojeći sistem. Za razliku od njega, tehnička podrška koristi direktan efekat koji podrazumeva unapređenje kompjuterskog sistema i obezbeđivanje optimalnog broja ljudi koji mogu da koriste taj sistem. Iz ovog primera se zapravo najbolje uočava prava svhra i smisao tehničke podrške. Pomenuto je grafički prikazano na Slici 8.

Slika 8. Efekti koje koriste novčana sredstva i tehnička podrška



Izvor. Nilsson, M., *Department for Evaluation and Internal Audit*, 2004

Najveća diskusija oko kriterijuma za odobravanje budžetske podrške jeste zapravo da li je potrebno da kao preduslov za odobravanje ove vrste pomoći, zemlja ima stabilan sistem PFM ili fokus treba usmeriti na predviđene ishode. Iz navedenog se zapravo vidi da u prvom slučaju se od ZUR zahteva da ona samostalno sprovede već neke od mera, a da potom tek onda bude korisnik donatorskih sredstava. Upravo, mnogi dokumenti o analizi i oceni donatorskoj politici, naglašavaju da stabilan sistem PFM treba da bude preduslov za budžetsku podršku. Slično tome, mišljnje autora, a i na osnovu do sadašnjeg iskustav u praksi, jeste da preduslov za dobijanje donatorske pomoći za ZUR treba da bude u odloženom efektu, odnosno da bude usmereno na rezultate do kojih te reforme treba da dovedu.

Poslednje uputstvo Evropske komisije (EK) o kriterijumima za odobravanje budžetske podrške predviđa da će budžetska podrška biti odobrena gde :

a) su javni rashodi dovoljno transparentni, odgovorni i efikasni;
b) zemlja ima postavljene makroekonomske i sektorske politike koje su usaglašenje sa standardima njenih glavnih donatora; i
c) javne nabavke su otvorene i transaprentne.

Slično EK i Norvežani u realizaciji bilateralnih donatorskih projekata koji podrazumevaju budžetsku podršku, zahtevaju da je kvalitet sistema PFM presudan u odobravanju sredstava ovim putem. Šta više, oni sprovode samostalnu procenu stanja kako bi utvrdili da li su ispunjeni minimalni uslovi (NORAD, 2003). Za razliku od navedenog, postoje i donatori koji imaju stav da će do institucionalnih promena doći zahvaljujući budžetskoj podršci. Među njima se ističe DFID koji je čvrst u mišljenju da se sistem finansijskog upravljanja može promeniti sam u sebi: "Stav DFID-a je ključ za maksimiziranje efikasnosti pomoći leži u pomoći vladi da postane sve više usmerena na direktnu budžetsku pomoć. [...] Prepoznajemo da slabosti koje postoje u planiranju i budžetiranju, u upravljanju rashodima i u odgovoru vlade civilnom društvu, mogu da se reše samo ako donatori rade u okviru sistema." (DFID, 2004). SECO takođe zahteva samo da

je zemlja posvećena reformi javnog sektora kako bi bila podobna za budžetsku podršku (SECO, 2002). Iako se iz navedenog čini da je mali broj donatora koji zagovara minimalne zahteve za sistem finansijskog upravljanja, postoje dokazi da u praksi situacija može da izgleda drugačije. Najzanimljiviji primer ovome, kada je reč oZUR je Malavi (pogledati Box 2).

Box 2	Republika Malavi

Dobar primer za dobijanje budžetske podrške uprkos lošem sistemu upravljanja javnim finansijama je Republika Malavi. Zapravo, ova zemlja ima veoma slab sistem finansijskog upravljanja i hronične finansijske probleme. Fozzard i Simwaka su prilično pesimični u oceni da ova Republika bude korisnik budžetske podrške. Oni ističu da "S obzirom na lošu usaglašenost u sistemu upravljanja javnim rashodima, Republika Malavi je malo verovatan kandidat za budžetsku podršku iz finansiranog granta" (Fozzard and Simwaka, 2002, p. 40). Uprkos navedenoj tvrdnji dvojice istaknutih ekonomista, ova Republika je primila budžetsku podršku. Jedini razuman zaključak je da donatori prepoznaju očigledno veoma velike slabosti sistema finansijskog upravljanja, ali isto tako dele uverenje da budžetska podrška može biti koristan instrument u postavljanju sistema na noge. Interesantno je istaći da dva donatora koja su podržala realizaciju budžetske podrške u Republici Malavi su Evropska komisija i Norveška. Upravo oni su bili najglasniji u činjenici da stabilan sistem upravljanja javnim finansijama treba da bude preduslov za budžetsku podršku.

Izvor. Andrews, M. (2013). *The Limits of Institutional Reform in Development*. Center for International Development, Harvard University.

Primer sa Republikom Malavi je potvrdio činjenicu da zapravo mnogi donatori isplaćuju budžetsku podršku zemljama sa slabim sistemom PFM. Prema ovome, ako ne uvek u teoriji, onda u praksi, donatori se slažu da razvoj sistema upravljanja finansijama je nameravani ishod budžetske podrške. Na osovu svega iznetog, može da se zaključi da iako određeni broj donatorskih dokumenta upućuje da ZUR mogu da dobiju budžetsku podršku samo ako imaju relativno dobro razvijen sistem PFM, u praksi se čini da većina donatora razvoj sistema finansijskog upravljanja smatra kao predviđeni ishod budžetske podrške.

Kada je reč o tehničkoj pomoći, postoje različiti stavovi donatora o tome da li budžetska podrška u okviru reforme finansijskog upravljanja, treba da u paketu podrške budžetu aktivno uključuje i tehničku pomoć. SECO u svom dokumentu o politici podrške za budžet navodi da "... budžetsku podršku za reformu javnog sektora često dopunjuje tehnička pomoć, kao na primer u slučaju uvođenja novog računovodstvenog sistema, novog poreskog sistema ili reforme državne uprave ..." (SECO, 2003, str. 10). Za razliku od njih smernice za pružanje Norveške pomoći ne uzimaju u opšte u obzir tehničku pomoć (NORAD, 2003). Smernice Evropske komisije imaju podeljeni pristup navodeći da većina programa uključuje komponentu tehničke pomoći, ali se ona ne može finansirati iz sredstava budžetske podrške (Evropska komisija, 2003). Tehnička pomoć sastavljena od vođe tima, zamenika vođe tima i eksperata u ključnim oblastima kao što je PFM, upravlja sredstvima vezanim isključivo za njihov rad i trude se da budu mentori i treneri

korisnicima donatorskih sredstava. Ona je smeštena u kancelarijama institucija u kojima se podrška pruža. Dosadašnje iskustvo je pokazalo da blizina, raspoloživost i poverenje su ključne vrednosti u saradnji pružaoca tehničke pomoći i ZUR. Tehnička pomoć ne služi samo razvoju kapaciteta i političkim savetima, već i pružanju značajnih informacija o napretku i izazovima reformskog procesa. Tehnička pomoć je jasno fokusirana na rezultate, zapravo njihovi planovi rada su bazirani na ostvarenje rezultata.

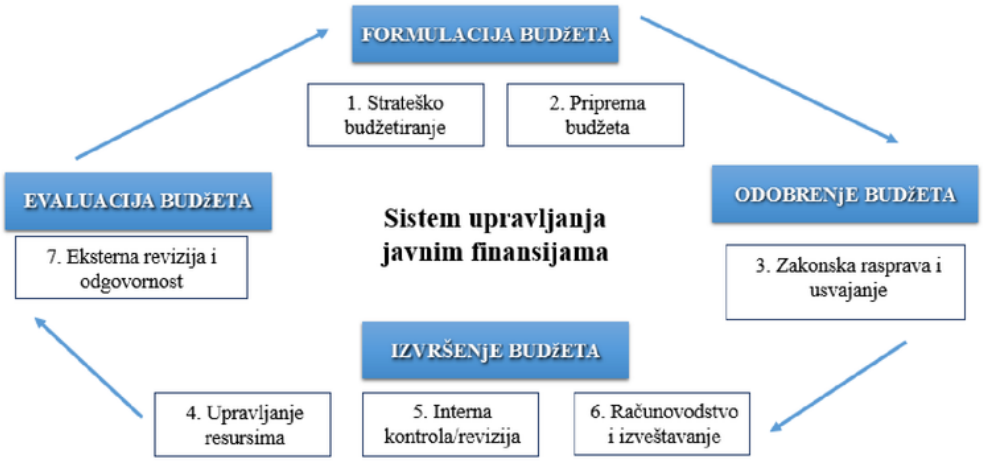
U pružanju tehničke pomoći, ističe se MMF. On deli svoju ekspertizu sa zemljama članicama pružanjem tehničke pomoći i obuka iz širokog spektra oblasti. Cilj je da pomogne u poboljšanju dizajna i sprovođenja ekonomskih politika zemalja članica, uključujući i jačanje veština u institucijama. Tehnička pomoć MMF-a je skoncentrisana u oblasti makroekonomskih politika, kao i u savetima zemljama koje su morale ponovo da uspostavljaju vladinu prava nakon teških građanskih nemira ili ratova. MMF takođe pruža tehničku pomoć usmerenu na jačanje arhitekture međunarodnog finansijskog sistema, izgradnji kapaciteta za izradu i implementaciju programa smanjenja siromaštva. Poslednjih godina, MMF je započeo i ambiciozne reformske napore u pružanju tehničke pomoći kako bi poboljšao uticaj te pomoći. Pomenute reforme podrazumevaju bolje postavljanje prioriteta, potom poboljšano merenje učinka, transparentnije troškove i jačanje odnosa između donatora i ZUR. Oko 80% tehničke pomoći MMF-a ide najsiromašnijim i manje siromašnim zemljama i to uglavnom uglavnom podsaharskoj Africi i Aziji. Kada je reč o vrstama tehničke pomoći, ona obuhvata različite forme, u zavisnosti od potreba ZUR. Može da bude u formi kada zaposleni u MMF-u dolaze u zemlju članicu i savetuju vladu ili centralnu banku u specifičnim oblastima ili kada MMF opredeli stručnjake rezidente na kratkoročnoj ili dugoročnoj osnovi. Takođe, ona može da bude u vremenskom trajanju od kratkoročnih podrška od finansijskih kriza, pa sve do dugoročnih angažmana.

Ovu vrstu pomoći, MMF uspeva da realizuje u velikoj meri zahvaljujući bilateralnim i multilateralnim donatorima. Naime, oni su ti koji obezbeđuju finansjska sredstva za finansiranje ovog vida pomoći. Oko 2/3 ovog instrumenta MMF-a se sprovodi preko sredstava bilateranih ili multilateralnih donatora. MMF trenutno pokušava da iskoristi komparativne prednosti svoje tehničke pomoći i inicira još više finansijskih sredstava donatora kako bi se zadovoljile potrebe zemalja primaoca, odnosno ZUR. Kao deo ovih napora, MMF radi intenzivno na jačanju partnerstva sa donatorima angažujći ih na širim, dugoročnijim strateškim osnovama. Osnovni cilj ove ideje jeste udruživanje donatorskih resursa u multinacionalni donatorski fond koji bi dopunio sopstvene resurse MMF-a za tehničku pomoć i koji bi koristio stručnost i iskustvo MMF-a. Predviđeno je konstantno proširenje ovog modela multinacionalnog donatorskog fonda, uključivanjem novih donatora koji bi pristupali finansiranjem različitih oblasti shodno njihovim prioritetima. S tim u vezi, MMF uspostavlja odvojene multinacionalne donatorske fondove po oblastima delovanja, poput na primer: fonda za sprečavanje pranja novca, borbu protiv finansiranja terorizma, upravljanje javnim finansijama, upravljanje prirodnim resursima, upravljanje održivim javnim dugom itd.

Deo 3. Definisanje pojma upravljanja javnim finansijama

Upravljanje javnim finansijama (engl. *Public Financial Management*, PFM) se odnosi na način kako vlade upravljaju svojim resursima. Jasno, transparentno i odgovorno upravljanje JF je glavni cilj reforme PFM i od posebnog značaja za pružanje kvalitetnih javnih usluga, kao i za stvaranje i održavanje stabilnih ekonomsko-socijalnih uslova u zemlji. PFM je glavni, najvažniji element funkcionisanja javne adminstracije koji obuhvata mehanizme pomoću kojih se javni resursi prikupljaju, preraspoređuju, troše i kontrolišu. Kao takav, PFM obuhvata ceo proces budžetskog ciklusa, prikupljanja prihoda, javnih nabavki i kontrole. Zapravo, moglo bi da se kaže da PFM ima veze sa dva procesa: upravljanjem i rezultatima. Prvi se odnosi na upravljanje javnim resursima, a drugi na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne finansijske rezultate. PFM sistem je ugrađen i pod uticajem velikog broja procesa, sistema i institucija. Tako na primer, PFM zavisi od političkih pravila koji određuju kako će funkcionisati budžet ili kako se sistem upravljanja ljudskim resursima preklapa sa upravljanjem javnim finansijama. Sistemi PFM su takođe deo širih nacionalnih političkih procesa koji proizvode direktive ili planove koji pružaju informacije o preraspodeli javnih sredstava. Takvi uticaji variraju od zemlje do zemlje, formirajući tako različite kontekste PFM-a. Uprkos, ovim tim razlikama koje mogu da se pojave, neki od procesa su slični za sve PFM sisteme. Na Slici 9 je predstavljen opšti sistem PFM koji generalno važi za sve zemlje.

Slika 9. Sistem upravljanja javnim finansijama



Izvor. Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., de Renzio P., Krause P., Seligmann, R. (2014). This is PFM. Center for International Development, Harvard University, Working Paper No. 285.

U ovom poglavlju biće više reči o pojmu PFM, o njegovoj važnosti, kao i svim njegovim elementima. Kao što je istaknuto u uvodnom delu, postoje dva razloga usmerenosti kandidata na segment reformi koje se odnose na JF: reforma JF predstavlja veoma osetljivu oblast reforme u sferi javnih politika i ZUR je potrebna finansijska disciplina, te pitanje reforme JF predstavlja jedno od prioritetnih mera. Kroz istraživanje u ovom poglavlju radiće se na ispitivanju hipoteza koje se odnose na ZRP i ZUR, kao i na ispitivanju uloge međunarodnih organizacija u sporvođenju reformi i uođenju u red svojih JF. U nastvaku poglavlja biće sagledani mehanizmi ocene kvaliteta upravljanja JF i koje su mogućnosti za merenje uspeha pomenute reforme.

3.1. Važnost upravljanja javnim finansijama

Sistem PFM utiče na donosioce odluka i solventnost javnog sektora. On promoviše razumno donošenje odluka i održivu fiskalnu poziciju zemlje. Takođe, svaka zemlja mora da se oslanja na neki sistem uspostavljene evidencije o poslovima u nadležnosti izvršne vlasti, od kojih su finansijske transakcije svakako njen najvažniji deo. Dakle, bilo koji sistem PFM mora da ima blagovremeno evidentirane i pouzdano distribuirane podatke. Ovo je posebno važno zbog vršenja nezavisnih i objektivnih revizija sistema, jer bez njih građani nemaju nikakav dokaz da se novac pravilno troši (o kontrolnim mehanizmima sistema PFM će biti više reči u poglavlju šest). Imajući u vidu takvo obrazloženje, postoje četiri glavne dimenzije sistema PFM koje su ujedno i preduslov za njegovo funkcionalno uspostavljanje. Ove četiri dimenzije znače da sistemi PFM treba da promovišu:

- odgovorne fiskalne odluke;
- kredibilne budžete;
- pouzdane i efikasane tokove resursa i transakcija i
- institucionalnu odgovornost.

3.2. Delokrug upravljanja javnim finansijama

Mnoge zemlje počinju formulaciju budžeta od tkzv. „strateškog budžetiranja“ kako bi se osigurale da sve politike budu u skladu sa vladinim odlukama o budžetu. Ova faza obuhvata prevođenje političkih ciljeva u finansijske ciljeve, uzimajući u obzir očekivane uslove u ekonomiji i društvu. Svi koji se bave prihodnom stranom budžeta određuju koliko novca može da se očekuje u narednom periodu, na primer, utvrđuju iznos novca koji je predviđen da bude na raspolaganju državi, uključujući domaće prihode, stranu pomoć i zaduživanje. Slične kalkulacije rade se i za predviđanje rashoda, sagledavajući procene potreba u različitim sektorima i organizacijama. Procene rashoda koriste se za izračunavanje maksimalnog iznosa sredstava koji je dostupan budžetskim korisnicima ili će se koristiti za ostvarivanje određenih ciljeva u predstojećem budžetu. Isto tako, faza strateškog budžetiranja uključuje različite organizacione jedinice ministartsva finanija, relevantnih resornih ministarstava, autonomne pokrajine, kao i

civilnih društava koji daju komentare na sadržaj predloga budžeta, metodologiju, i kvalitet izvršenih procena. Mnoge zemlje pokušavaju da naprave višegodišnje procene budžeta imajući u vidu postavljene strateške ciljeve zemlje. A neke od njih čak koriste fazu strateškog budžetiranja za sastavljanje programskog budžeta.

Ovu početnu fazu formulacije budžeta prati proces pripreme budžeta. On predstavlja formalni predlog budžeta Vladi. Predlog budžeta obično pokriva period od godinu dana. Njegova priprema podrazumeva izradu detaljnog plana rashoda za svaku oblast vladinih aktivnosti. Ministarstvo finansija (MF) igra glavnu ulogu u ovom procesu. Takođe, u ovom postupku izrađuje se budžetski plan (u nekim zemljama, uključujući i Srbiju, se zove budžetski kalendar) kako bi se obezbedila olakšana koordinacija između MF, koji nosi najveći deo posla (sektor za budžet) i budžetskih korisnika. Takođe, MF izrađuje uputstva za podnošenje zahteva za budžetska sredstva. Ona često sadrže i propisana ograničenja za maksimalni iznos povućenih sredstava za narednu godinu i to za svakog budžetskog korisnika posebno. Na ovaj način se osigurava da ukupan iznos traženih sredstava bude u okviru raspoloživih resursa. Tokom faze pripreme budžeta, MF i budžetski korisnici prolaze i kroz procese pregovaranja o podnetim zahtevima. Kao rezultat ovog procesa nastaje sveobuhvatni formalni predlog budžeta koji odražava planove prihoda i rashoda za celu državu, za naredni budžetski ciklus. Stavke u predlogu budžeta su najčešće klasifikovane prema prirodi finansijskih tokova. Neke zemlje pokazuju ove tokove prema ekonomskim kategorijama (npr. ako je novac upotrebljen za kupovinu opreme) ili administrativnim jedinicama (npr. ako novac ide u Ministartsvo poljoprivrede ili na univerzitete). Druge zemlje pak, infomracije o tokovima novca prikazuju kroz funkcionalnu klasifikaciju i programe (npr. obrazovanje ili primarna zdravstvena zaštita) ili kroz performanse (kao što je izgradnja škole ili davanje vakcina u nekom selu).

Predlog budžeta se potom podnosi na usvajanje političkom telu koje zastupa stav građana. To je obično parlament ili kongres. Zadatak ovog tela je da detaljno ispita sve segmente predloga budžeta. Ono to radi kroz specijalizovane odbore, tehničku podršku međunarodnih organizacija i/ili kroz organizacije civilnog društva. Članovi izvršne vlasti (posebno ministri finansija) moraju da brane predloženi budžet pred predstavnicima parlamenta. U većini zemalja, poslanicima je dato nekoliko nedelja na raspolaganje za pregled i analizu budžeta, debate i za pripremanje predloga amandmana. Na kraju ovog perioda (obično je to period koji pokriva tekući budžet) predlog budžeta je formalno usvojen i pretočen u Zakon o budžetu (ZoB). Od tog trenutka izvršna vlast dobija na raspolaganje da upravlja finansijskim sredstvima shodno planovima koji su poslati u fazi planiranja budžeta. Nakon formalnog odobravanja tj. usvajanja budžeta sledi faza izvršenja budžeta. Ova faza obuhvata postupak upravljanja resursima (na primer, obezbeđivanje sredstava za sprovođenje budžetske politike; obezbeđivanje javnih usluga itd.).

Upravljenje resursima uključuje:

a) radnje koje su potrebne da bi se prikupila finansijska sredstva potrebna za izvršenje budžeta. Prihodi uglavnom dolaze od naplate poreza, carina i od prihoda koje ostavruje uprava za javni dug. Međutim, prihodi ponekad stvaraju i druge javne institucije (i/ili resorna ministarstva);

b) radnje koje služe za transfer finansijskih sredstava i to, od onih od kojih se ona prikupljaju do onih kojima je potreban da bi izvršili plaćanja. Najčešće se upravama za terzor (UT) poverava ova uloga. Mnoge zemlje koriste jedinstveni račun UT za ovu namenu. Na njemu se skladišti sva gotovina koja se kasnije odvaja, knjiži i transferiše direktnim budžetskim korisnicima;

c) obezbeđivanje plata državnim službenicima ili isplate za penzije. Ova plaćanja predstavljaju visok javni izdadak, zapravo, većina prihoda vlade odlazi upravo ove rashode;

d) rashode koji odlaze na kupovinu robe i plaćanje usluga. Zbog toga PFM sistemi obuhvataju procese koji omogućavaju nabavku roba i usluga koja se koriste za potrebe državnih ustanova i institucija. Postoje specijalozovane agencije koje su zadužene da sprovode procese javnih nabavki (najčešće su to Uprave za javne nabavke), biraju ponjuđače, prate isporuke i na kraju vrše plaćanja za navedene nabavke. One takođe određuju pravila i procedure za sprovođenje postupka javnih nabavki;

e) kapitalne investicije. Mnoge države ove insvesticije vode odvojeno od ostalih rashoda. Zbog toga je čest slučaj da postoje posebni procesi za procenu i računanje troškova kapitalnih projekata, potom biranja izvođača i ugovaranja projekata, ali i upravljanja finansijskim tokovima potrebnim za razvoj novih infrastruktura i aktivnosti vezanim za održavanje.

Većina država ima uspostavljene sisteme upravljanja resusrima koji omogućavaju da se sve prethodno navedene operacije odvijaju nesmetano i u okviru uspostavljenih pravila. U vezi sa time, vrlo je važna inetrna kontrola i revizija. Interna kontrola je dizajnirana tako da obezbedi poštovanje utvrđenih pravila i procedura. Sprovedene interne revizije pružaju informacije relevantnim državnim institucijama o rizičnim područjima u kojima nedostaje kontrola ili gde postoji neusklađenost sa pravilima što može da ugrozi potencijal organizacije da ispuni svoje ciljeve. Postoje različiti pristupi organizacije interne kontrole. U nekim zemljama je centralizovana, na nivou države, dok je pak u drugim decentralizovana. Više o intrenoj kontroli i internoj reviziji biće u poglavlju pet. Takođe svaka država ima uspostavljen sistem računovodstva i izveštavanja. To joj omogućava da vodi evidenciju o finansijskim tokovima, o

strukturi tih tokova i da ima nezavisnu kontrolu. Uprave za trezor su najčešće uključene u određivanje ovih mehanizama, ali svi budžetski korisnici takođe imaju sopstvena odeljenja za računovodstvo koja su zadužena za održavanje računa i pripremu izvešataja. Računovodstveni sistemi se razlikuju od zemlje do zemlje. Kod nekih je bazirano na praćenju gotovine, dok se kod drugih prate i negotovinske obaveze. Režimi klasifikacije koji se koriste za praćenje i izveštavanje o finansijskim tokovima takođe mogu da se razlikuju. Mnoge zemlje pokušavaju da osiguraju da klasifikaciona šema koju koriste u računovodstvu i izveštavanju, bude ista kao i ona koja se koristi u donetom budžetu. Ovo omogućava državi da pravi izveštaje koji pokazuju da li se stavrni prihodi i rashodi poklapaju sa planiranim budžetom, odnosno da li su u skladu sa donetim ZoB. Finansijski izveštaji se često sačinjavaju i tokom godine u cilju pružanja uvida u napredak u izvršenju budžeta. Oni se takođe, prema standardnoj proceduri, prave i na kraju godine kada pružaju potpunu evidenciju finansijskih aktivnosti države i služe za poređenje sa unapred postavljenim planovima.

Na kraju procesa, Vlada je u obavezi da pošalje svoj godišnji finansijski izveštaj nezavisnim institucijama za eksternu reviziju čime se završava budžetski ciklus. U nekim zemljama, ove institucije su specijalizovana tela za reviziju koja podnose svoj izveštaj o radu i odgovaraju istom organu koji donosi i ZoB (najčešće je to ponovo Parlament ili Kongres). Međutim, u nekim zemljama ove institucije su i deo pravosuđa. Glavna uloga vrhovne revizorske institucije, odnosno DRI, jeste da ispita da li je država sve svoje finansijske aktivnosti sprovela u skladu sa ZoB, poštujući pri tome sve druge relevantne propise i procedure. Pored navedenog, vrhovne revizorske institucije u nekim zemljama sprovode i provere ekonomičnosti upotrebe javnih sredstava (na primer, kakva vrsta usluga je kupljena javnim novcem). Drugim rečima, ove institucije su čuvari integriteta sistema PFM. Njihove izveštaje koriste zakonodavna tela u cilju poketanja istržnih postupaka i utvrđivanja tačnih činjenica ukoliko su javna sredstva proneverena. Svi državni zvaničnici koji nose odgovornost, moraju da budu spremni da se pojave ispred specijalizovanih odbora ukoliko se javi bilo kakva sumnja DRI o nenamenskom trošenju javnih sredstava. Oni su u obavezi da detaljno odgovaraju i objašnjavaju kakve korektivne mere nameravaju da primene u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Izveštaje takođe mogu da koriste predstavnici civilnih društava, pokušavajući da na taj način utiču na zemlje da budu efikasne u načinima na koje koriste javne resurse. U nekim zemljama postoje tkzv. revizorski sudovi koji ponekad mogu da direktno vrše reviziju nad korisnikom budžetskih sredstava i sankcionišu konkretne slučajeve u kojima se utvrdi da je postojalo loše upravljanje i neusklađenost sa propisima i procedurama.

Svi gore navedeni procesi predstavljaju zajedničke karakteristike sistema PFM širom sveta. Postoje minimalne razlike od zemlje do zemlje, u zavisnosti od konteksta i specifičnosti samih zemalja, ali u načelu svaki se sastoji od pomenutih elementima. O svakom od ovih procesa će biti više reči u poglavlju šest ove doktorske disertacije. Međutim, kako su ovde

pojednostavljeno prikazani procesi sa navedenim svim sličnosti PFM, u realnom svetu je upravljanje sistemom PFM znatno komplikovanije i to iz dva glavna razloga:

- Prvo, ne dešava se u zemlji samo jedan budžetski ciklus, već više njih istovremeno. Nezavisna eksterna revizija se odvija za prethodnu godinu, dok su procesi upravljanja resursima PFM aktivni i odnose se na tekuću godinu. Istovremeno, u tekućoj godini započinje novi ciklus strateškog budžetiranja za sledeću godinu. Ovo su samo neki od primera kako bi se videlo da je u realnom svetu PFM složen sistem koji se sastoji iz velikog broja različitih porcesa koji se međusobno preklapaju. Neki od njih su povezani, neki uslovno zavisni jedni od drugih, dok su neki potpuno nezavisni, ali moraju da se odvijaju nesmetano i u isto vreme;

- Drugo, svaki od navedenih procesa obuhvata širok spektar javnih institucija koje su same po sebi međusobno različite i imaju različite prioritete i interese. Njih sve treba uklopiti u okviru sistema PFM i omogućiti im neometano funkcionisanje. Primer ovoga je situacija u kojoj budžetski korisnici (u velikom broju zemalja) uvek nastoje da im se odobri povećanje njihovih rashoda, dok ministarstva finansija stalno nastoje da drže ukupne rashode pod kontrolom i ne dozvole prekomerno rasipanje. Ovi sukobljeni procesi čine PFM proces kompleksnim i usporavanju njegovu implementaciju.

3.3. Mehanizmi ocene kvaliteta upravljanja javnim finasijama – kako se meri uspeh reforme javnih finansija?

Sistem planiranja budžeta je važan deo PFM-a. Na osnovu njega se kreiraju ciljevi, prave razvojne politike, planira potrošnja itd. On je važan i za donatore pre svega zbog obezbeđivanja sigurnosti da će se direktna budžetska podrška pravilno koristi, shodno njihovoj nameni. Jak sistem planiranja budžeta takođe doprinosi boljim opštim standardima upravljanja javnim sektorom. Proteklih godina, programi reforme JF finansirani donatorima, pokrivali su niz inicijativa za jačanje budžetskih procedura u zemljama korisnicima pomoći. Najčešće inicijative su se fokusirale na: poboljšanje sveobuhvatnosti budžetskih operacija; izgradnju jačih veza između godišnjih alokacija i srednjoročnih ciljeva; uvođenje indikatora učinka i sistema upravljanja; uvođenje informacionog sistema za upravljanje budžetom i kontrolu troškova.

Neke informacije o sistemima PFM sadržane su u dokumentu „Politike zemlje SB i Institucionalne procene“ (engl. *Country Policy and Institutional Assessment*, CPIA). On meri kvalitet budžetskog i finansijskog upravljanja. Zapravo, on procenjuje u kojoj meri zemlja ima sveobuhvatno i verodostojno budžetiranje koje je u vezi sa prioritetima reformskog procesa; efikasne sisteme finansijskog upravljanja kako bi se osiguralo da se budžet sprovodi po planu; i balgovremeno i tačno računovodstveno i fiskalno izveštavanje. Indikator CPIA rangira zemlje

na skali od jedan do šest i javno je dostupan za oko 75 zemalja. Uprkos relevantnosti i širokom pokrivanju CPIA indikatora, vremenske serije od 2005. do 2008. godine su suviše kratake da bi se otkrile značajne promene u kvalitetu PFM sistema. Zbog toga su SB i MMF razvile još detaljniju metodologiju za testiranje uspešnosti PFM sistema koja kvalifikuje otpis duga za visoko zadužene zemlje tkzv. HIPC procena (engl. *Heavily in debted poor countries*). Prema zvaničnim podacima MMF-a, HIPC ocenjivanje je sprovedeno 2001. i 2004. godine u 23 zemlje. Ono je beležilo 15 indikatora koji su pokrivali sve faze budžetskog ciklusa. Iako je ova metodologoja značajna za pokušaj da uspostavi definiciju minimalnih standarda koji treba da budu ispunjeni, ona ima i određenih ograničenja. Kao prvo, ne uzima u obzir značajne varijacije nekih indikatora tokom vremena u zemljama, potom ponekad ne postoji dovoljno dokaza za opravdanost dobijenih ocena i na kraju, indikatori propuštaju važne dimenzije kao što su poreska administracija, fiskalna decentralizacija i odgovornost parlamenta.[12]

Najsveobuhvatniji okvir za procenu kvaliteta budžetskih sistema i institucija je metodologija javnih rashodi i finansijske odgovornosti (engl. *Public Expenditure and Financial Accountability,* PEFA). Zapravo, ona dopunjuje nedostatke koji se ispoljavaju kod CPIA i HIPC procena. Obuhvata 31 indikator koji meri institucionalne aranžmane u svim fazama budžetskog ciklusa. Ona takođe, obuhvata uzajamno povezane dimenzije, verodostojnost budžeta i donatorske prakse. Okvir je napravljen tako da obezbedi polaznu osnovu donatorima i vladama za meru uspešnosti PFM reformi kao i za praćenje napretka tokom vremena. Glavna slabost ove ocene jeste što je potrebno dosta vremena za njegovu realizaciju. Posmatrano od 2005. godine, izvršeno je malo više od 100 procena. Takođe, PEFA daje pravu meru ocene reformi PFM tek nakon ponovljenog ocenjivanja, jer je tada moguće uporediti rezultate. Može se zaključiti da je potreban dugačak vremenski period da bi se dobila prava slika o uspešnosti PFM sistema.

Ova diskusija o izvorima podataka i oceni kvaliteta PFM upravo ukazuje na to da nisu sva iskustva zemalja u sporvođenju PFM reformi ista, da ne postoje ispravni ili pogrešni pravci reforme, kao ni savršeni mehanizmi ocene. Ona zapravo ukazuje na to da je veliki broj PFM reformi baziran na istim stvarima, odnosno na formiranju tržišno orijentisane, disciplinovane i moderne vlade. Ove tri stvari dominiraju u više od 70% projekta koje podržava SB. U nastavku sledi detaljnija analiza sledećih indikatora: Svetskog indikatora upravljanja (engl. *Worldwide Governance Indicator*, WGI), CPIA, PEFA i indikatora dijagnostičke procene poreske administracije (engl. *Tax administration Diagnostic Assessment Tool,* TADAT).

3.3.1. Analiza WGI indikatora

Razvoj pomenutih međunarodnih dijagnostičkih alata daje istraživačima podatke koji im omogućavaju da upoređuju performanse različitih sistema PFM između zemalja i tokom vremena. Ovo omogućava bolje i dokumentovanije diskusije o tome šta je dobro i šta treba da se

[12] 2004. godine je uključen dodatni indikator koji meri javne nabavke.

radio, kao i o tome šta ne treba, i postepeno razvija bazu podataka o efikasnosti donatorske podrške PFM-u. Kao što je već istaknuto u prethodnom pasusu, postoje različiti mehanizmi, odnosno indikatori za ocenu kvaliteta PFM u ZUR. Među njima je i WGI. Njega je kreirao tim ekonomista SB kasnih devedesetih godina sa ciljem da obezbedi mere različitih dimenzija upravljanja, uključujući kvalitet zakona u zemlji i efikasnost vlade. Ekonomista Kristofer Polit koji se bavi izučavanjem reforme javnih finansija, ga opisuje kao "najbolje poznatu međunarodnu meru za upravljanje". Ovaj indikator obuhvata podatke iz više od 30 izvora. Osnovna logika koja je uključena u ovaj indeks je da on predstavlja "…skup limitiranih normi od strane vlade koje treba da štite privatnu svojinu od pljačke države" (Pollitt, 2003, str. 122-126). Iako je koncept upravljanja već uveliko predmet diskusije između kreatora politika i akademije, još uvek ne postoji njegova jedinstvena definicija. Prema Izveštaju o razvoju sveta SB iz 2002. godine, upravljanja je definisano kao "pravila, mehanizmi izvršenja i organizacije". Za razliku od ove definicije, drugi autori idu uže i više se fokusiraju na upravljanja javim sektorom. Oni kažu da upravljanje obuhvata način na koji država upravlja ekonomijom i raspoloživim resursima neophodnim za razvoj. U svakom slučaju, WGI daje pregled agregatnog i pojedinačnog upravljanja za 215 zemalja tokom perioda od 1996. godine. On obuhvata šest dimenzija upravljanja: odgovornost, političkaku stabilnost, efikasnost vlade, kvalitet zakonodavnog okvira, vladavine prava i kontrolu korupcije. Podaci objavljuju na sajtu SB jednom godišnje. Ukupni pokazatelji su zasnovani na nekoliko stotina pojedinačnih osnovnih varijabli, uzetih iz raznih postojećih izvora podataka. Podaci odražavaju stavove o upravljanju koji su dobijeni istraživanjem stručnjaka iz javnog, privatnog i nevladinog sektora širom sveta (Kaufmann, D. i dr., 2010, str. 147).

Iako WGI pruža korisne podatke o upravljanju u državi, jedan broj istraživača naglašava da postoje značajni nedostaci u njegovom formuisanju. Kritike su uglavnom upućene na način prikupljanja podataka koje potom indeks obrađuje. Oni tvrde da ispitanici često nisu svesni svojih ograničenja, ili ih namerno ne uključuju u svoje odgovore. Kritike se uglavnom odnose na to da:

- ne postoji mogućnost ponovnog računanja indikatora kako bi se proverila njegova vrednost (mnogi indikatori koji se nalaze u osnovi izvora nisu objavljeni i podaci ne postoje);
- isuviše je složen. Na primer, WGI indikator koji se odnosi na kontrolu korpucije koristi 23 kombinacije izvora samo za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju;
- proizvoljan. Na primer, WGI koristi indikator "Zaštita životne sredine šteti konkurentnosti" iz ankete Svetskog ekonomksog foruma (engl. *World Economic Forum's Executive Opinion Survey*), ignorišući činjenicu da to istraživanje ima nekoliko pitanja koja daju visoke ocene zemljama sa visokim standardom zaštite životne sredine;
- postoji odsustvo koncepta "dobrog" upravljanja. Nema jedinstvene metodologije da bi se razlikovalo dobro ili loše upravljanje;
- postoji nemogućnost upoređivanja podataka tokom vremena, između različitih zemalja;

- postoji nedostatak operativnosti. WGI nudi malo smernica za konkretne akcije za poboljšanje kvaliteta upravljanja.

3.3.2. Analiza CPIA indikatora

Drugi indikator koji se koristi za ocenu kvaliteta upravljanja JF u ZUR je Državna politika i institucionalna procena (engl. *Country Policy and Institutional Assessment*, CPIA) koga takođe priprema SB. Ovaj indikator vrši rejting zemalja u odnosu na set od 16 kriterijuma grupisanih u četiri klastera i to: (1) ekonomskko upravljanje, (2) strukturne politike, (3) politike za socijalnu inkluziju i ravnopravnost, i (4) upravljanje javnim sektorom i institucije. Kriterijum ekonomsko upravljanje obuhvata fiskalnu i monetarnu politiku, kao i politiku upravljanja javim dugom. Potom sledi kriterijum koji se odnosi na strukturne politike. On obuhvata razvoj finansijskog sektora, trgovinsku politiku i poslovno okruženje. Socijalna inkluzija uključuje rodnu ravnopravnost, jednakost upotrebe javnih resursa, izgradnju ljudskih resursa, socijalnu zaštitu, kao i politike zaštite životne sredine. Poslednji kriterijum upravljanja javnim sektorom i institucijama, uključuje imovinska prava, kvalitet javne uprave, kvalitet budžetskog i finansijskog upravljanja, efikasnu mobilizaciju prihoda, transparentnost, odgovornost i borbu protiv korupcije u javnom sektoru, razvoj infrastrukture i regionalne integracije. U Tabeli 11 sledi grafiči prikaz kriterijuma CPIA.

Tablela 11. Kriterijumi CPIA

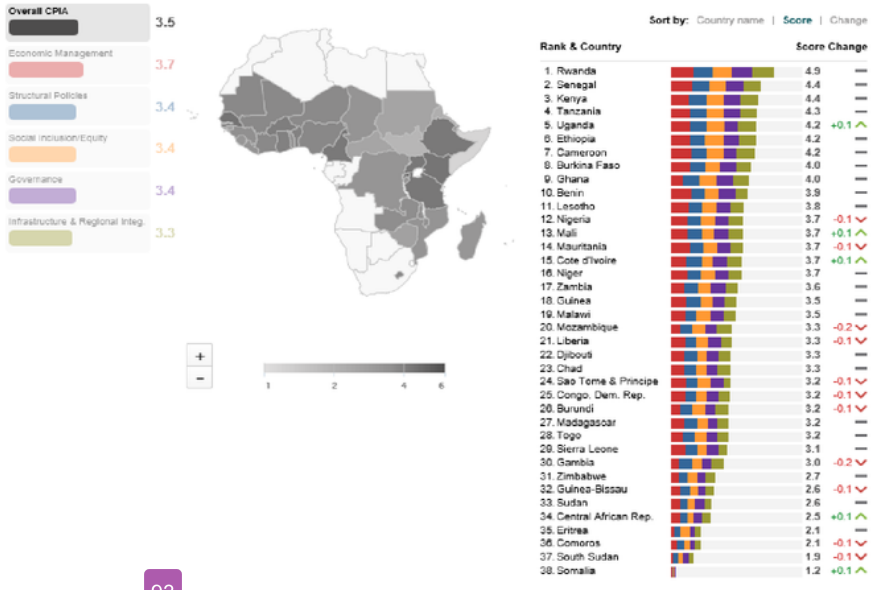
(1) ekonomskko upravljanje
Fiskalna politika
Monetarna politika
Politika upravljanja javim dugom
(2) strukturne politike
Razvoj finansijskog sektora
Trgovinska politika
Poslovno okruženje
(3) politike za socijalnu inkluziju i ravnopravnost
Rodna ravnopravnost
Jednakost upotrebe javnih resursa
Izgradnja ljudskih resursa
Socijalna zaštita
Politika zaštite životne sredine
(4) upravljanje javnim sektorom i institucije
Imovinska prava
Kvalitet javne uprave
Kvalitet budžetskog i finansijskog upravljanja
Efikasna mobilizaciju prihoda
Transparentnost, odgovornost i borba protiv korupcije u javnom sektoru
Razvoj infrastrukture
Regionalne integracije

Izvor. CPIA indikator, Svetska banka, 2017

CPIA zapravo ocenjuje ove zemlje na osnovu zajedničkih karakteristika u pomenutih 16 oblasti, a koje zapravo predstavljaju efikasne strategije smanjenja siromaštva i strategije rasta. Ovo znači da indikator podrazumeva da će dobre politike i institucije voditi željenom rastu i smanjenju siromaštva u ZUR u dugom roku. Podaci se objavljuju jednom godišnje na sajtu SB i obuhvataju listu od 95 zemalja. Kriterijumi koji se primenjuju u oceni su isti za sve zemlje. Tako na primer, kriterijum koji se koristi za procenu trgovinskog režima zemlje kažnjava zemlje koje imaju visoke tarifne stope, složene tarifne strukture, pravila ili standarde koji mogu da ograniče trgovinu, korupciji u carini ili nedostatak mehanizama za upravljanje rizikom. Dakle, indikator sa svim svojim kriterijumima podstiče reforme i daje model kako bi vlade trebalo da izgledaju da bi omogućile zemlji rast i prosperitet. Ovaj model je dominantan bez obzira na suprotne izjave od strane razvojnih organizacija i obećanja ovih organizacija da neće raditi na takvim indikatorima.

Radi lakšeg razumevanja ovog indikatora, sledi prikaz (Slika 10) ukupnog CPIA na primeru Afrike, podsaharske zone, za 2016. godinu. Rezultati se kreće između 1 (veoma slabo) i 6 (veoma jako). U slučaju Afrike, ocena je između 3.5 i 5, što predstavlja dobar rezultat. Zemlje su najbolje ocenjene po pitanju prvog indikatora, odnosno ekonomskog upravljanja sa ocenom 3.7. Slede strukturne politike, socijalna inkluzija i upravljanja javnim sektorom sa ocenom 3.4. Najlošije je ocenjena infrastruktura i regionalne integracije, sa 3.3.

Slika 10. Ukupni CPIA indikator u Africi, 2016. godina



Izvor. *African Development Bank Group, Country policy and Institutional Assessment*

3.3.3. Analiza PEFA indikatora

Sledeći u nizu indikatora za ocenu kvaliteta PFM u ZUR je indikator javnih rashoda i finansijske odgovornosti (engl. *Public Expenditure and Financial Accountability,* PEFA). Kao što je već istaknuto ranije, on predstavlja najsveobuhvatniji okvir za procenu kvaliteta budžetskih sistema i institucija, razvijen je od strane konzorcijuma donatora[13]. Zapravo, on dopunjuje nedostatke koji se ispoljavaju kod CPIA i HIPC procena. Istraživanja i praksa pokazuju da PEFA predstavlja najbolji alat za procenu stanja PFM. Ona daje temeljnu, konzistentnu i dokazanu bazu analize performansi PFM-a u određenom vremeskom trenutku. Dobro je što postoji mogućnost ponavljanja ocene PEFA tako da je moguće da se prate promene tokom vremena. PEFA identifikuje 94 dimenzije i 31 indikatora, koji su svi zajedno razvrstani u sedam oblasti.

PEFA se bazira na principu reforme PFM[14] koji je sastavljen od tri komponente i u saglasnostima je sa Pariskom deklaracijom o efikasnostu pružanja pomoći (engl. *Paris declaration for aid effectiveness*), kao i sa Akrinom agendum za akciju (engl. *the Accra Agenda for Action*), Busan sporazumom o partnerstvu (engl. *the Busan Partnership Agreement*) i Adis Abeba akcionim planom (engl. *the Addis Ababa Action Agenda*). **Pariska deklaracija** dogovorena je 2005. godine na Drugom forumu o efikasnosti pomoći. Tada je dogovoreno da donatorska pomoć treba i mora da daje bolje rezulate. Zapravo ona predstavlja deklaraciju o preduzimanju akcije kako bi se poboljšao kvalitet pomoći i njen uticaj na razvoj. Sastoji se iz pet glavnih stubova: pravo svojine, sporazumevanje, usklađivanje, upravljanje radi rezultata, uzajamna odgovornost. Pored nje, tri godine kasnije dogovorena je **Akarina Agenda** za akciju (2008. godina) na Trećem forumu o efikasnosti pomoći. Ova agenda zapravo dopunjuje Parisku deklaraciju pozivajući na veće partnerstvo između donatora i ZUR. Ona je predložila četiri glavna područja za poboljšanje, a to su: pravo svojine, inkluzivno partnerstvo, davanje rezultata i razvoj kapaciteta. Na četvrtom o efikasnosti pomoći održanom u Busanu, postignut je **Sporazum o partnerstvu**. Njime su postavljeni principi, obaveze i akcije koje nude osnovu za efikasnu saradnju u podršci međunarodnom razvoja. Globalno partnerstvo za efikasnu razvojnu saradnju je nastalo kao direktan rezultat Busan partnerstva. Globalno partnerstvo će pomoći u obezbeđivanju odgovornosti na političkom nivou za sprovođenje obaveza iz Busana. Ovaj sporazum je dobio podršku vlada, civilnog društva, privatnog sektora i drugih aktera koji su bili prisustni na forumu. Danas najaktuelnija je **Addis Abeba akciona agenda** koja je usvojena na Trećoj međunarodnoj konferenciji o finansiranju razvoja održanoj u Addis Ababi (Etiopija) jula 2015. godine. Nakon toga je usvojena i od strane Generalne skupštine UN-a. Ovaj akcioni plan zapravo uspostavlja **snažnu osnovu za podršku implementaciji Agende 2030 za održivi razvoj**. Ona obezbeđuje novi globalni okvir za finansiranje održivog razvoja uz usklađivanje

[13] PEFA je multidonatorski program partnerstva koga finansiraju: Evropska komisija, Ministartvo spoljnih poslova Republike Francuske, Međunarodni monetarni fond, Ministrstvo spoljnih poslova Kraljevine Norveške, Državni sekretarijat za ekonomske poslove Švajcarske, Odeljenje za međunarodni razvoja Ujedinjenog Kraljevstva i Svetska banka. 121

[14] engl. *Strengthened Approach to Supporting Public Financial Management Reform*.

svih finansijskih tokova i politika sa ekonomskim, socijalnim i ekološkim prioritetima. Uključuje sveobuhvatan skup politika, sa preko 100 konkretnih mera koje se oslanjaju 23 sve izvore finansiranja, tehnologiju, inovacije, trgovinu, upravljanja dugom i podacima, a sve u cilju postizanja održivog razvoja.

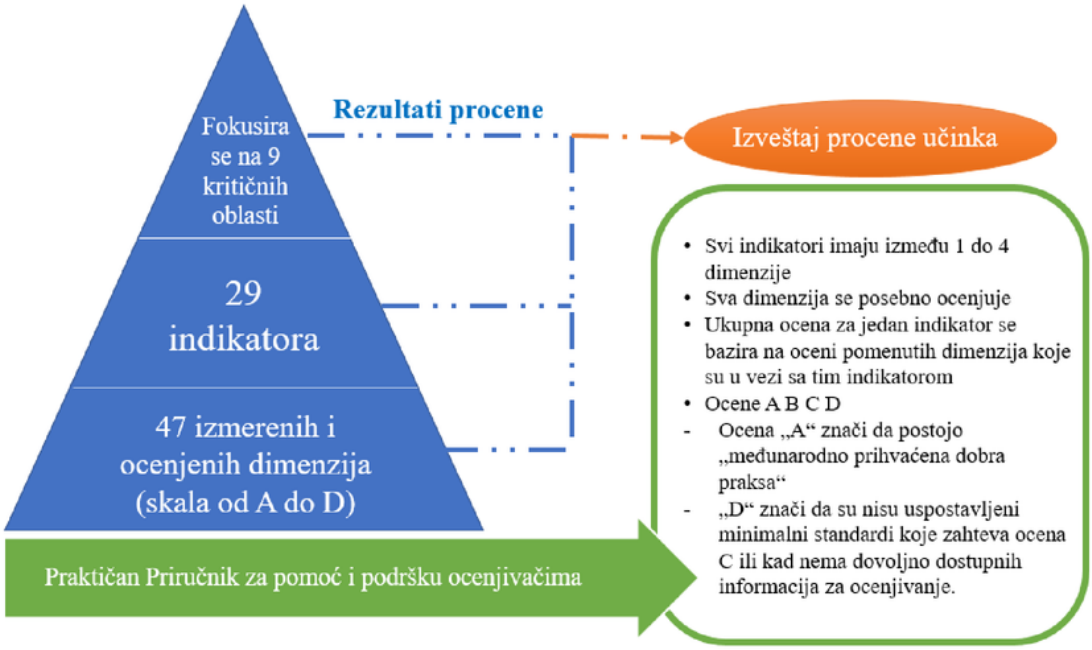
PEFA je dizajnirana s ciljem da reformski program sprovode same zemlje i da je dizajn reformi, implementacija i monitoring u skladu sa razvojnim prioritetima zemalje. Takođe, PEFA predstavlja koordiniran program podrške donatora i međunarodnih finansijskih institucija, i kada je reč o finansiranju reformi i kada se radi o tehničkoj pomoći za implementaciju. Isto tako, dizajn PEFA obuhvata jedinstvenu bazu podataka o upravljanja JF čime se izbegava dupliranje posla i konstantan analitički rad. Do sada su postojale samo dve uporedne analize PEFA indikatroa o kvaliteta PFM u ZUR. Svakoj zemlji na raspolaganu stoji PEFA priručnik koji sadrži smernice za popunjavanje, obradu i procene PEFA. Opšta analiza koju je uradio de Renzo (de Renzio, 2009) i koja sadrži 57 PEFA procena, naglašava kako prosečne ocene imaju tendenciju pada kako se ide kroz budžetski ciklus (od formulacije, preko izvršenja, izveštavanja i revizije). Andrujz (Andrews, 2008) se bavio istraživanjem performansi 31 afričke zemlje u celom procesu PFM-a, tako što je pravio skup podataka razvrstanih po PEFA rezultatima. On je napravio 73 potkategorije PEFA koje je rasporedio u klastere po budžetskom ciklusu. Njegov prvi nalaz, za veći broj posmatranih zemalja se poklapa sa tvrdnjom de Renza. Njegovo zapažanje je da prosečni PEFA rezultati progresivno opadaju od formulacije budžeta (videti Sliku 6), pa se spuštaju dalje preko odobrenja budžeta, izvršenja budžeta, pa sve do evaluacije budžeta (tu su najniži rezultati). U proseku, najizraženiji rezultati su kod pripreme budžeta i evaluacije. S tim da priprema vuče najbolje rezultate, a evaluacija najslabije. Ovakvo stanje se dešava upravo zbog ranije pomenute tendencije ZUR, a to je da su budžeti mnogo bolje napravljeni nego što su izvršavani. Zaključak je da ZUR nisu lose u planiranju budžeta, problem je u njegovom izvršenju. O ovome će biti više reči u sledeća dva poglavlja.

Pored PEFE i ostalih mehanizama ocene, postoje još drugi alati koji uključuju OECD-ovu bazu podataka o budžetskim praksama i procedurama. Reč je o indeksu otvorenosti budžeta (engl. *Open Budget Index*, OBI), kao i nedavno revidiranim Kodom fiskalne transparentnosti MMF-a (engl. *Fiscal Transparency Code*, FTC). Ovi mehanizmi ocene imaju tendenciju da ocenjuju stepen u kojem proces PFM je u saglasnosti sa primerima koji se smatraju dobrom praksom. Oni obraćaju manje pažnje na funkcionalnost ovih usklađivanja, odnosno ne bave se ispitivanjem da li će te dobre prakse dati rezultate. Na primer, kada je u pitanju kvalitet sistema budžetske klasifikacije, vodi se računa samo o usklađenosti sa međunarodnim standardima, a ne i sa upotrebljivošću datih standard za izradu domaćih politika. One mere transparentnost budžeta preko broja javno objavljenih dokumenata, pre nego da razmatraju koliko su korisne informacije o budžetu za zainteresovane strane.

3.3.4. Analiza TADAT indikatora

Alat za dijagnostičku procenu poreske administracije, TADAT je novi alat za ocenjivanje prihodne strane PFM-a. On ima za cilj da pomogne zemljama da izmere rezultate svojih poreskih uprava. Kreiran je na način da pruži objektivnu procenu stanja ključnih komponenti sistema poreske administracije u zemlji. Bazira se na devet ključnih oblasti ishoda učinka. Obe oblasti pokrivaju najveći broj svih funkcija i procesa poreske administracije. One uključuju 28 indikatora od kojih se svaki sastoji sa po 1 do 4 dimenzije, dajući zbirno 47 dimenzija merenja. Ovaj alat se fokusira na performanse glavnih poreskih oblika: porez na dobit preduzeća, porez na dohodak i porez na dodatu vrednost. Doprinosi za socijalno osiguranje takođe mogu da budu uključeni, ali samo u zemljama gde oni predstavljaju glavne izvore prihoda i gde ih prikuplja PU (što je u većini evropskih zemalja slučaj). Slike 11 i 12 predstavljaju grafički prikaz objašnjenja kako radi ovaj alat, kao i opis svih indikatora.

Slika 11. Kako radi TADAT?



Izvor. TADAT Sektretarijat, Vašington, 2017.

Slika 12. Opis TADAT indikatora



Izvor. TADAT Sektretarijat, Vašington, 2017.

U nastavku sledi objašnjenje TADAT indikatora navednih na slici 12. Svi opisi podataka su preuzeti iz programskog dokumenta TADAT Sektretarijata (TADAT, 2013). PI1: Integritet registrovane baze poreskih obveznika. Ovaj pokazatelj znači da su svi privredni subjekti, pojedinci i drugi subjekti koji moraju da se registruju, uključeni u bazi podataka poreskih obveznika. Takođe, informacije u bazi moraju da budu potrpune, tačne i ažurne. Ovaj pokazatelj se sastoji iz dva indikatora i ukupno tri dimenzije. Tabelarni prikaz indikatora sledi u Tabeli 12.

Tabela 12: TADAT indikator 1

Indikator	Dimenzije
P1.1 Tačne i pouzdane informacije o poreskim obveznicima	Postoje adekvatne informacija u vezi sa registrovanim poreskim obveznicama i baza podataka podržava efikasnu interakciju između poreskih obveznika i poreskih posrednika. Tačnost informacija koje se nalaze u bazi podataka.
P1.2 Postoji saznanje o potencijalnoj bazi poreskh obveznika	Inicijative koje su usmerene na otkrivanje privrednih subjekata i pojedinaca koji treba da se registruju, ali to ne čine.

Izvor: TADAT Sektretarijat, 2013

PI2: Efikasno upravljanje rizicima. Ovaj pokazatelj zapravo znači da su rizici u prikupljanju prihoda i administrativnim operacijama PU identifikovani i njima se efikasno upravlja. Obuhvata četiri indikatora i ukupno pet dimenzija. Tabelarni prikaz indikatora sledi u Tabeli 13.

Tabela 13: TADAT indikator 2

P.2.3. Identifikacija, procena, rangiranje i kvantifikacija usklađenosti rizika	Obim prikupljanja podataka i istraživanja kako bi se identifikovali rizici u pogledu glavnih poreskih obaveza. Proces koji se koristi za procenu, rangiranje i merenje rizika poreskih obveznika.
P.2.4. Ublažavanje rizika kroz plan poboljšanja usaglašenosti	Stepen do kojeg poreska uprava ublažava procenje rizike za poreski system kroz plan poboljšanja usaglašenosti rizika.
P.2.5. Praćenje i evaluacija aktivnosti za usklađenost rizika	Proces koji se koristi za praćenje i procenu uticaja aktivnosti na smanjenje rizika.
P.2.6. Identifikacija, procena i ublažavanje institucionalnih rizika	Proces koji se koristi za identifikaciju, procenu i ublažavanje institucionalnih rizika.

Izvor: TADAT Sektretarijat, 2013

PI3: Podrška dobrovoljnom usaglašavanju. Ovaj pokazatelj govori o tome da poreski obveznici imaju neophodne informacije i podršku za dobrovoljno plaćanje poreza. Sastoji se od tri indikatora i 7 dimenzija. Tabelarni prikaz indikatora sledi u Tabeli 14.

Tabela 14: TADAT indikator 3

P.3.7. Obim i dostupnost informacija	Postojanje informacija koje su dostupne poreskim obveznicima i služe da jasno objasne koja su njihova prava i obaveze u pogledu svakog osnovnog poreza. Aktuelnost informacija u smislu izmena zakona i administrativnih procedura. Lakoća dobijanja informacija za poreske obveznike od poreske uprave. Vreme potrebno za dobjanje odgovora, kao i za obradu podnetih zahteva, izmešu poreskog obveznika i poreskih posrednika.
P3.8 Obim inicijativa za smanjenje troškova poreskih obveznika	Obim inicijativa za smanjenje troškova poreskih obveznika.
P.3.9. Dobijanje povratnih informacija od poreskih obveznika o proizvodima i uslugama	Korišćenje metoda za dobijanje povratnih informacija od poreskih obveznika na osnovu ranije pruženih usluga. Obim u kome se uzima u obzir povratna informacija od poreskog obveznika prilikom određivanja administrativnih procesa i procedura.

Izvor: TADAT Sektretarijat, 2013

PI4: Blagovremeno podnošenje poreskih prijava. Ovaj pokazatelj pokazuje da li poreski obveznici podnose poreske prijave na vreme. Sastoji se od dva indikatora i dve dimenzije. Tabelarni prikaz indikatora sledi u Tabeli 15.

Tabela 15: TADAT indikator 4

P.4.10. Stopa prijave poreza na vreme	Broj podnetih poreskih prijava (porez na dobit preduzeća, PDV, porez na dohodak) na vreme kao procenat očekivanog broja prijava, na osnovu broja registrovanih subjekata.
P.4.11. Upotreba elektronskih prijava	U kojoj meri se poreske prijave podnose elektronskim putem.

Izvor: TADAT Sektretarijat, 2013

PI5: Blagovremena naplata poreza. Ovaj pokazatelj pruža odgovor na pitanje da li poreski obveznici plaćaju svoje poreske obaveze u celosti i na vreme. Sastoji se od 4 indikatora i sedam dimenzija. Tabelarni prikaz indikatora sledi u Tabeli 16.

Tabela 16: TADAT indikator 5

P.5.12. Korišćenje elektronskih načina plaćanja	U kojoj mere se osnovni porezi plaćaju elektronskim putem.
P.5.13. Korišćenje efikasnih sistema za sakupljanje poreza	U kojoj meri se koriste system avanskih plaćanja poreza.
P.5.14. Blagovremenost plaćanja	Broj uplata PDV izvršenih u skladu sa zakonskim rokom plaćanja, u odnosu na ukupan broj dospelih uplata. Vrednost uplaćenih PDV koji su izvršeni u skladu sa zakonskim rokom plaćanja u odnosu na ukupnu vrednost dospelih obaveza po osnovu PDV-a.
P.5.15. Stanje i tok poreskih dugovanja	Vrednost ukupno neizmirenih poreskih obaveza na kraju fiskalne godine u odnosu sa ukupnimprihodima za tu fiskalnu godinu. Vrednost naplativih poreskih dugova na kraju fiskalne godine u odnosu sa ukupnim poreskih prihodima za tu fiskalnu godinu. Vrednost osnovnog poreskog duga starijeg od 12 meseci u odnosu na ukupni poreski dug.

Izvor: TADAT Sektretarijat, 2013

PI6: Tačno izveštavanje na osnovu poreskih prijava. Pokazatelj ukazuje na to da li poreski obveznici navode potpune i tačne informacije u svojim poreskim prijavama. Sastoji se od tri indikatora i četiri dimenzija. Tabelarni prikaz indikatora sledi u Tabeli 17.

Tabela 17: TADAT indikator 6

P.6.16. Aktivnosti preduzete radi otkrivanja i sprečavanja netačnog izveštavanja	Programi poreske revizije uspatavljeni radi otkrivanja i sprečavanja netačnog izveštavanja. Obim automatske unakrsne provere radi utvrđivanja tačnosti podnetih informacija u poreskim prijavama.
P.6.17. Inicijative za podsticanje tačnog izveštavanja	Obim preduzetih proaktivnih inicijativa za podsticanje tačnog izveštavanja.
P.6.18. Praćenje obima netačnog izveštavanja	Usaglašenost medota koje koristi poreska uprava kako bi se nadgledao obim netačnog izvešatavanja.

Izvor: TADAT Sektretarijat, 2013

PI7: Efikasno rešavanje poreskih sporova. Ovaj pokazatelj govori o tome da li je proces rešavanja poreskih sporova je pravičan, dostupan za poreske obveznike, kao i da li se sporna pitanja se efikasno rešavaju. Sastoji se od tri indilkatora i pet dimenzija. Tabelarni prikaz indikatora sledi u Tabeli 18.

Tabela 18: TADAT indikator 7

P.7.19. Postojanje nezavisnog procesa rešavanja sporova	Stepen dostupnosti administrativnog i sudskog pregleda poreskim obveznicima. Nezavisnost mehanizama administrativnih provera od procesa revizije. Javna dostupnost podataka o sporu i upoznatost poreskih obveznika sa tim.
P.7.20. Vreme potrebno za rešavanje sporova	Potrebno vreme za kompletiranje administrativnih provera.
P.7.21. Postupanje po spornim sporovima	U kojoj meri poreska uprava odgovara na ishod spora.

Izvor: TADAT Sektretarijat, 2013

PI8: Efikasno upravljanje prihodima. Ovaj pokazatelj govori o tome da li se prikupljanje poreskih prihoda se obračunava, poredi sa očekivanim prihodima i analizira u cilju informisanja o očekivanim prihodima. Sastoji se od tri indikatora i tri dimenzije. Tabelarni prikaz indikatora sledi u Tabeli 19.

Tabela 19: TADAT indikator 8

P.8.22. Prognoziranje državnih poreskih prihoda	Obim razvijenosti prognoza i procena poreskih prihoda.
P.8.23. Adekvatnost sistema računovodstva poreskih prihoda	Stepen razvijenosti računovodstva poreskih prihoda
P.8.24. Adekvatnost povraćaja poreza	Adekvatnost Sistema refundacije PDV-a. Vreme potrebno za plaćanje povraćaja PDV-a.

Izvor: TADAT Sektretarijat, 2013

PI9: Odgovornost i transparentnost. Ovaj pokazatelj treba da utvrdi da li je poreska uprava transparentna u obavljanju svojih aktivnosti i za svoj rad odgovara vladi i poreskim obveznicima. Sastoji se od četiri indikatora i šesft dimenzija. Tabelarni prikaz indikatora sledi u Tabeli 20.

Tabela 20: TADAT indikator 9

P.9.25. Interni mehanizmi revizije	Sigurnost koju pruža interna revizija. Mehanozmi osiguranja integriteta zaposlenih.
P.9.26. Spoljni nadzor poreske administracije	Obim nezavisnog spoljnog nadzora operacija poreske administracije i finansijskog učinka. Istražni postupci za sumnje na krivična dela i lose upravljanje.
P.9.27. Javna percepcija integriteta	Mehanizam za praćenje poverenja poreskih obveznika u poresku upravu.
P.9.28. Javno objavljivanje aktivnosti, rezultata i planova rada	Blagovremeno objavljivanje informacija o finansijskim i operativnim učincima poreske administracije. Obim blagovremenog objavljivanja budućih pravac i planova rada poreske administracije.

Izvor: TADAT Sektretarijat, 2013

TADAT ocenjivanje mogu da sporvedu sertifikovani treneri. Ocene TADAT-a su posebno korisne za identifikovanje snaga i slabosti poreske administracije, potom za uspostavljanje jedinstvenog pristupa informacijama svim zainteresovanim stranama o stanju sistema poreske administracije (na primer, izvršnoj vlasti, međunarodnim organizacijama, pružaocima tehničke pomoći). Takođe, ocene TADAT-a služe i za postavljanje prioriteta, ciljeva i prezuzimanje inicijativa u okviru reforme poreske administracije. Isto tako, ocene doprinose lakšem upravljanju i kordinaciji donatorske pomoći, kao i postizanje brže i efikasnije implementacije, praćenja i ocene napredovanja reformi kroz ponovljeno ocenjivanje. U pravljenju TADAT alata učestvovale su međunarodne organizacije i donatorske institucije. Među njuma su Evropska komisija, MMF, SB, kao i bilateralni donatori poput Nemačke, Japana, Holandije, Norveške, Švajcarske i Ujedinjenog kraljevstva.

Što se tiče organizacione strukture, važan organ u radu je TADAT Sekretarijat (u daljem tekstu Sekretarijat). Glavnni zadatak Sekretarijata je da pregleda izveštaje o oceni učinka i da prati da li se održava konzistenstnost i ispunjavaju postavljeni standardi kvaliteta. Sekretarijat se sastoji od šefa, tri eksperta, i zaposlenog koji pruža administrativnu pomoć. Pod vođstvom Upravnog odbora, i u skladu sa programskim dokumentom, Sekretarijat je zadužen za planiranje, implementaciju i praćenje TADAT programa. Dodatne odgovornosti Sekretarijata, pored pomenutih, su i obezbeđivanje pune podrške Upravnom odboru, kao i predlaganje strategija i procedura. Potom, jedan od zadataka obuhvata i predlaganje godišnjeg radnog plana i budžeta za narednu godinu, kao i upravljanje veb prezentacijom TADAT podataka. Još jedan važan zadatak je pružanje usluga vezanih za TADAT aktivnosti (npr. obuke za ocenjivače). Takođe,

Sekretarijat je nadležan za izveštavanje Upravnom odboru preko periodičnih izveštaja o praćenju i izradu studija o napretku u sprovođenju godišnjih radnih planova i realizaciji budžeta, kao i o napretku u odnosu na postavljene operativne ciljeve.

Takođe, još jedno važno telo je upravni odbor. On se sastoji od svih predstavnika zemalja osnivača plus Evropske komisije, MMF-a i SB. Članovi Upravnog odbora bira predsednika među sobom, postizanjem konsenzusa, a na period od godinu dana. Predsedavajući Upravnim odborom sastavlja agendu sastanaka na bazi preporuka i smernica koje dobija od sekretarijata. Slika 13 predstavlja trenutni sastav Upravnog odbora.

Slika 13 : Sastav Upravnog odbora TADAT-a

Predsednik UO, Nemačka		**Potpredsednik UO, Holandija**	
Evropska komisija	**Međunarodni Monetarni Fond**	**Japan**	**Norveška**
3 predstavnika	2 predstavnika	1 predstavnik	2 predstavnika
Švajcarska	**Međunarodni Monetarni Fond**	**Ujedinjeno Kraljevstvo**	**Svetska Banka**
1 predstavnik	1 predstavnik	1 predstavnik	1 predstavnik

Izvor. TADAT Sektretarijat. Vašington, 2017.

Pored pomenutih organa, tu je i tehnička savetodavna grupa (engl. *Technical Advisory Group*, TAG). Ona se sastoji od Sekretarijata, regionalnih organizacija za PU i predstavnika osnovača TADAT-a koji imaju tehničke i stručne veštine relevantne za dizajn i implementaciju alata. Na čelu ove grupe nalazi se šef Sekretarijata, predstavnici stučnog dela grupe su poreska administracija i carina Ujedinjenog Kraljevstva, PU Norveške, Generalna direkcija Evropske komisije za porez i carinu (DG TAXUD); Švajcarska Federalna poreska uprava; GIZ; Južnoafrička služba za prihode (SARS); Hoaldnija; predstavnici MMF-a i SB, kao i predstavnici Foruma afričkih poreskih administracija (ATAF); Međuamerički centar poreskih administracija (CIAT); i unutarevropska organizacija poreskih uprava (IOTA). Svrha ove grupe je da savetuje Sekretarijat o tehničkim aspektima neophodnim za dizajn i implementaciju TADAT-a, čime se podržava tehnički razvoj i održavanje ovog alata.

Trenutno postoji sedam finalnih i javno dostupnih TADAT izveštaja koji su iz sledećih zemalja: Jordana, Liberije, Gruzije, Zambije, Jermenije, Kirgistana i Perua.

Deo 4: Uloga međunarodnih organizacija u sprovođenju reformi javnih finansija i analiza uspešnosti sprovođenja reformi

U ovom poglavlju se prešlo na istraživanje uloge međunarodnih organizacija u sprovođenju reformi JF i urađena je analiza uspešnosti sprovođenja reformi. Zapravo, cilj disertacije u ovom poglavlju je bio da se ispita efikasnost i uticaj donatorske podrške i pomoći u sprovođenju PFM reforme u ZUR, kao i da se ispita kvaliteta takvog sistema u pomenutim zemljama koje su korisnici pomoći. Prvo je istražen početak interesovanja međunarodnih organizacija za reforme u pomenutoj oblasti, a potom je istraženo koliko se zapravo troši donatorske pomoći na JF. Analiza uspešnosti sprovođenja reforme JF je urađena kroz merenje korelacije uticaja reforme na javni dug i deficit, potom uticaj reformi na izvršenje budžeta i na kraju se uspešnost merila preko analize fiskalnih pravila. Kroz ovo poglavlje se istražuje da li se fiskalna pravila u analiziranim zemljama poštuju, kao i da li su ona uvela red u javne finansije.

4.1. Početak interesovanja međunarodnih organizacija za reforme u oblasti javnih finansija

Ekonomisti ističu da je globalizacija kao proces počela šezdesetih godina dvadesetog veka, tada su preduzeća u potrazi za većim tržištima počela da proširuju svoj domet i interese izvan nacionalnih granica. Četiri glavna događaja su oblikovala i podstakla ovaj proces, a to su (Freedman, 2013, str. 56):

- širenje obima i načina delovanja ekonomskih aktivnosti van granica jedne države,
- liberalizacija međunarodne trgovine,
- rastući značaj međunarodnih finansijskih tokova i
- nagli rast i razvoj informacionih tehnologija.

Ovi događaji su skoro potpuno preoblikovali svetski ekonomski sistem. U skladu sa tim dešavanjima došlo je i do porasta broja projekata koji u sebi sadrže komponentu koja se odnosi na reformu javnog sektora i uključuju PFM komponentu. Takođe, podaci OECD-a pokazuju da je došlo i do rasta u izdvojenim finansijskim sredstima u aktivnostima koje se tiču PFM-a. Od 1995. do 2007. godine (kada je poslednji put napravljen presek finansija), izračunato je da se iznos izdvojenih sredstava povećao više nego deset puta, sa 85 milliona dolara u 1995. godini na 931 million u 2007. Interesantno je da se tokom istog perioda i broj donatorskih organizacija koje finansiraju projekte reforme PFM povećao za više od 25 puta (MMF, 2007).

Na osnovu dosadašnjih istraživanja, zaključuje se da su rane devedesete godine zapravo početak reforme JF u mnogim ZUR. Tako na primer, **Burkina Faso** je uvela novi sistem finansijskog upravljanja između 1994. i 2001. godine. **Malavi** je pokrenuo implementaciju Informacionog sistema integrisanog finansijskog upravljanja (engl. *Integrated Financial Management Information System*, IFMIS) 1995/96. godine, dok je **Gana** počela sa Programom

reforme PFM 1996. godine (Heidenhof i dr., 2002, str. 98). **Mozambik** je sa reformom sistema finansijskog upravljanja krenuo malo ranije zahvaljujući donatorskoj pomoći Švedske i UNDP-ja (Fozzard, A. 2002). SB i MMF su takođe bili veoma aktivni u promovsanju strategije reforme upravljanja javnim troškovima u ovim zemljama. Takođe, **Uganda** je krenula sa kontinuiranim reformamam od početka devedesetih godina proslog veka, sa velikim promenama u institucionalnom okviru.

4.2. Analiza donatorske pomoći u oblasti reforme javnih finansija - koliko se troši donatorske pomoći na javne finansije?

Iako većina studija i podataka ukazuje da su reforme PFM počele u devedesetim godinama, postoje indikacije da su se projekti finansijskog upravljanja znatno intenzivirali od 2000. godine. Te godine je **Burkina Faso** inicirala proces razvoja srdenjoročnog okvira za rashode (engl. *Medium Term Expenditure Framework*, MTEF) i za to dobila tehničku pomoć SB. U 2004. godini SB joj je odobrila i program za kreiranje Nacionalnog Statističkog zavoda. Na **Malaviju** je sredinom 2003. godine započet projekat finansijskog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti (engl. *Financial Management, Transparency and Accountability Project*, FIMTAP) koji je takođe finasirala SB. Već krajem te iste godine usvojen je određeni broj zakona koji su u bliskoj vezi sa finansijskim upravljanjem (CABS Aid-Memoire, 2003). U **Mozambiku** je do uspostavljanja sistem finansijskog upravljanja došlo 2003/04. godine. **Uganda** je takođe dvehiljaditih primila veliki broj kredita koji su bili usmereni na reformu PFM-a. Ona je takođe inicirala veliki broj projekata koji se odnose na reformu upravljanja budžetom i troškovima na svim nivoima vlasti. Najveći problem u Ugandi je bio taj što u javnim institucijama nije imala dovoljno obučenih ljudi koji su mogli da iznesu reformu (Heidenhof i dr., 2002).

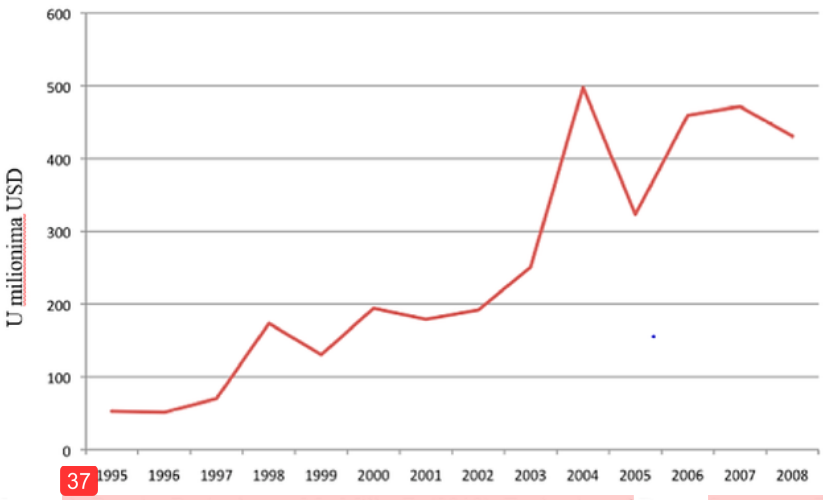
Na osnovu sprovedenog istrivanja, teško je pronaći detaljne i pouzdane podatke o donatorskoj podršci za reformu PFM. Baza podataka OECD-DAC o standardima zajedničkog izveštavanja (engl. *Common Reporting Standards*, CRS)[15] predstavlja glavni globalni izvor podataka o detaljnim tokovima pomoći, u kojoj postoje i posebno podaci za finansijsko upravljanje javnim sektorom. Ova baza uključuje informacije o donatorskim obavezama i isplatama za aktivnosti pomoći u podršci reformama PFM. Od 1995. godine postoji podaci o obavezama, a od 2002. godine i podaci o isplatama. Iako postoji veliki značaj ovakve baze, ona ima nekoliko nedostataka. Analiza osnovnih podataka koji se dobijaju na osnovu posebnih priloga koje podnose donatorske organizacije, otkriva da se brojne aktivnosti koje se vode kao podrška reformama PFM ne klasifikuju dobro, odnosno nije im tu mesto, dok se takođe uočava da nedostaju aktivnosti koje bi trebalo da budu deo ove klasifikacije. Takođe, multilateralne

[15] Standard zajedničkog izveštavanja (CRS) je razvijen 2014. godine, na zahtev zemalja G20 i odobren od strane OECD-a. On zahteva od donarskih organizacija, Članica OEDC DAC, da objedinjuju podatke o pruženoj pomoći i automatski ih razmenjuju sa drugim organizacijama. U okviru ovih standard navode se informacije o finansijskim računima koje treba razmenjivati, potom navode se finansijske institucije/organizacije koje treba da dostavljaju podatke.

organizacije poput Evropske komisije i SB, koje nisu punopravne članice DAC-a, nemaju obavezu detaljnog izveštavanja što narušava verodostojnost cele baze. Kako bi se dobili što bolji podaci relevantni za analizu donatorske pomoći za reformu JF, glavni fokus treba da bude na 13 donatorskih organizacija koje su posebno aktivne u oblasti reforme PFM. Oni uključuju Švedsku međunarodnu razvojnu agenciju za saradnju (engl. *Swedish International Development Cooperation Agency*, SIDA), Dansku međunarodnu razvojnu Agenciju (engl. *Danish International Development Agency*, DIDA), Odeljenje za međunarodni razvoj Vlade Ujedinjenog kraljevstva (*Department for international development of the United Kingdom Government*, DFID), Afričku razvojnu banku, potom holandske, norveške i francuske agencije za pomoć, Evropsku komisiju, SB, MMF, USAID i Azijsku i Interameričku razvojnu banku. Iako ovaj uzorak ne obezbeđuje potpunu pokrivenost podataka o donatorskoj podršci za reforme PFM-a, pruža dobru sliku o iznosima podrške za reforme upravljanja JF. Na grafikonu 10 predstavljena je ukupna donatorksa pomoć u oblasti PFM-a za period od 1995. pa do 2008. godine. Prema podacima sa grafikona, jasno se može uočiti da su ukupna donatorka sredstva koju su iskorišćena za finansiranje aktivnosti vezanih za PFM povećane sa 60 miliona dolara u 1995. godini na više od 400 miliona dolara u 2008. Najveći primaoci tehničke pomoći u ovoj oblasti između 2002. i 2006. godine bili su Afganistan (33 miliona dolara godišnje) i Maroko (25 miliona dolara godišnje). U slučaju Avganistana, najveći deo sredstava je došao iz Azijske razvojne banke, potom od SB i DFID-a. U Maroku, je malo drugačija situacija. Najveći deo je bio finasiran iz kredita SB za projekte reforme javne uprave čiji je cilj bio poboljšanje efikasnosti upravljanja javnim resursima. U druge zemlje, velike primaoce donatorske pomoći u oblasti PFM posmatrano za isti period vremena, spadaju Indonezija, Tanzanija i Mozambik. One su primile više od 15 milona dolara godišnje. S druge strane, zemlje koje su primile najmanje pomoći za podršku PFM (manje od 10 hiljada dolara godišnje) su uglavnom male ostvrsve države poput Sv. Luća, Sv. Kits i Nevis, Karibati, Sejšeli, i Belize.

Sa grafikona se takođe uočava da je donatorska pomoć u ovoj oblasti imala konstanta rast, koji je posebno bio iražen od dvehiljaditih godina. Potom je u 2005. godini došlo do pada u količini izvodjenih sredsatva, nakon čega se rast nastavio do 2008. Ovaj prvi pad je uslovljen pre svega zbog toga što su tokom 2003., 2004. i 2005. podržani projekti podrazumevali imlplementaciju IFMIS-a koji je podrazumevao finanisranje kompletne informatičke mreže i opreme, što je statistički gledano povuklo veliki deo sredstava. Od 2008. godine dolazi do sveukupnog pada u donatorskih sredstvima usled Svestke ekonomske krize, te se isti pad oseća i u finansiranju projekata za podršku PFM.

Grafikon 10. Ukupna donatorska pomoć u oblasti PFM-a, 1995 – 2008



Izvor. de Renzio, P., Andrews, M., Mills, Z. (2010). Evaluation of Donoe Support to Public Financial Management Reform in Developing Countries : Analitical Study of Quantitative Cross-Country Evidence

Pomenuti grafikon obuhvata podatke koji se odnose na direktnu podršku PFM refromama, ali isto tako obuhvata i druge apsekte donatorkse pomoći koji se odnose na PFM ali nisu u direktnoj vezi. Ti podaci uključuju udeo ukupne pomoći koja se kanališe kroz modalitete pomoći kao što su opšta budžetska podrška i sektorski programi. Takođe, treba obratiti pažnju i da su različiti porgrami i projekti pomoći imali različita vremenska trajanja, kao i da je u različitim perioda postojala drugačija fragmentacija donatora. Svrha prezentovanih podataka i informacija je u cilju naglašavanja ograničenosti podataka o donatorkoj pomoći u oblasti PFM-a, zapravo važno je istaći da je njihova interpretacija teška i ne toliko pouzdana. Prema evaluaciji o donatorksoj podršci reformama PFM u ZUR koju su sproveli Paolo de Renco, Mat Andrjuz i Zak Mils, rezultati pokazuju da se više od polovine razlika u kvalitetu sistema PFM-a u ZUR može objasniti preko niza ekonomskih i socijalnih varijabli karaktersitičnih za svaku zemlju posebno. Isto istraživanje je takođe potvrdilo da zemlje sa većim primanjima i većom populacijom imaju bolje ekomske performance i bolje prosečne rezultate PEFA ocenjivanja. Zemlje koje su definisane kao zemlje u sukobu ili koje pate od post konfliktnih situacijaimaju niži kvalitet sistema PFM-a. Šta više, interesantno je da je ista analiza pronašla značajnu i pozitivnu korelaciju sa donatorskom podrškom PFM-u i prosečnih PEFA rezultata. Što više finansijske pomoći i što duži angažman donatora bio, reforme procesa upravljanja JF su bolje. Ovo potvrđuju i investicije u IFMIS koje su imale pozitivan uticaj na kvalitet PEFA komponenti koje su vezane za izvršenje budžeta. Međutim, autori se ipak ograđuju da se ne može u potpunosti dokazati uticaj donatorske podrške PFM-u na PEFA rezultate, pre svega zbog toga što je priroda raspoloživih podataka takva da ne uključuje uzročno posledičnu vezu (Paolo de Renzo i dr., 2010).

Ukratko, procena efikasnosti donatorske podrške reformama PFM u ZUR je i dalje uglavnom nezavršeni posao. Biće potrebno da porđu godine kako bi se obezbedio pouzdani set podataka na kojima bi analize i buduće procene mogle da se rade. Takođe, biće potrebno da se obzbede i bolji podaci koji će davati informacije o kvalitetu sistema PFM, donatorskoj podršci za reformu upravljanja JF, ali i o sopstvenim naporima zemlje na jačanju sistema PFM-a. Isto tako, biće potrebno da se od primera zemalja koje su sprovele reforme, prave studije slučaja koje bi davale odgovor na pitanja ne samo **kada** je potrebna donatorska podrška, već i **zašto** i **kako** su to zemlje uradile, uzimajući u obzir, kao što je već nekoliko puta istaknuto tokom cele disertacije, kontekst zemlje u kojoj se reforme sprovode.

4.3. Analiza uspešnosti sprovođenja reforme javnih finanisja

Kao što je već pomenuto u disertaciji, proteklih godina programi reforme JF finansirani su donatorskim sredstavima i pokrivali su niz inicijativa za jačanje budžetskih procedura u zemljama korisnicima pomoći. Najčešće inicijative su se fokusirale na poboljšanje sveobuhvatnosti budžetskih operacija, na izgradnju jačih veza između godišnjih alokacija i srednjoročnih ciljeva, na uvođenje indikatora učinka i sistema upravljanja, kao i na uvođenje informacionog sistema za upravljanje budžetom i kontrolu troškova.

Rastom interesovanja za reforme u oblasti PFM-a, rasla je i težnja da se meri kvalitet uspešnosti srpvedenih reformi. Izvori podataka o PFM sistemima pokazuju da zapravo ima malo analiza i procena koje upoređuju kvalitet PFM sistema. Neizbežno, jedan od ključnih razloga za ovakvo stanje je nedostatak dostupnih komparativnih podataka. Napori za ocenu kvaliteta sistema PFM uz pomoć standardizovane metodologije, započeli su tek pre nešto malo više od jedne decenije kada su MMF i SB počeli sa primenom, napred već pomenute, HIPC inicijative [16]. Iako postoje neki izazovi, HIPC Inicijativa je u velikoj meri završena. Poslednji izveštaj MMF-a o statusu implementacije HIPC inicijativa i Multilateralnoj inicijativi za smanjenje dugova (engl. *Multilateral Debt Relief Initiative*, MDRI) predstavlja predloge za dalje korakake u razvoju ove inicijative. Izvršni odbori MMF-a i IDA su se složili, s obzirom na značajni napredak koji je postignut u skladu sa Inicijativom, da je vreme da se razmotri budućnost inicijative i dalje proširenje ovog vida pomoći na druge ZUR. Poslednjih godina, uvođenje PEFA metodologije i

[16] HIPC inicijativu inicirale su MMF i Svetska banka 1996. godine za pružanje posebne pomoći najsiromašnijim zemljama. Ona obuhvata grupu od 36 ZUR koje se karakterišu izrazito visokim nivoom siromaštva i visokim javnim dugom. Te zemlje su: Afganistan, Benin, Bolivija Burkina Faso, Burundi, Kameron, Centralno Afrička Republika, Čad, Republika Kongo, Demokratska Republika Kongo, Komori, Obala Slonovače, Etiopija, Gambija, Gana, Gvineja, Gvineja Bisau, Gvajana, Haiti, Honduras, Liberija, Madagaskar, Mali, Mauritanija, Malavi, Mozambik, Nikaragva, Niger, Ruanda, Sao Tome i Principe, Senegal, Sijera Leone, Togo, Uganda, Zambija. Inicijativa obezbeđuje otpis duga i kredite sa niskim kamatnim stopama kako bi u budućnosti ove zemlje mogle blagovremeno da otplate dugove. Od 2012. godine, Inicijativa obuhvata 39 zemalja. Zapravo, nakon što je Čad dobio odobrenje otpisa 2015. godine, svih 36 zemalja je završilo sa programom i dobilo otpisivanje spoljnog duga u potpunosti. Sada se razmatraju dodatne tri zemlje za ulazak u program: Eritreja, Somalija i Sudan.

njeno postepeno, široko korišćenje omogućava da se dobiju standardizovani podaci koji mogu da se upoređuju. Na osnovu toga, evaluacija postaje olakšana, dobijaju se mnogo precizniji i bolji podaci o kvalitetu sprovođenja PFM reformi.

Među prvim, javno dostupnim je publikacija SB pod nazivom "Pregled javne potrošnje" (engl. *Public Expenditure Reviews*, PER), kao i izveštaji o poštovanju standarda i kodova fiskalne transparentnosti (engl. *Reports on the Observance of Standards and Codes on Fiscal Transparency*, ROSCs) u čijoj izradi učestvuju SB i MMF zajedno. Iako pomenuti izveštaji sadrže veoma korisne informacije, nemaju uvek prikazane uporedive indekse ili mere performansi učinka za sve zemlje članice. Publikacija koja predstavlja pregled javne potrošnje, PER, predstavlja zapravo ključni instrument za uspostavljanje dijagnoze sistema upravljanja javim finansijama i koristi se za procenu njegove efikasnosti. S druge strane, Izveštaj o poštovanju standarda i kodova fiskalne transparentnosti, ROSC sumira u kojoj mjeri zemlje poštuju određene međunarodno priznate standarde i kodove. Inicijativa je pokrenuta je 1999. godine kao vid napora za jačanje međunarodne finansijske arhitekture. MMF je prepoznao 12 oblasti i pratećih standarda koji su od koristi za njegov operativni rad i rad Svetske banke. Ovih dvanaest oblasti obuhvata: računovodstvo, reviziju, borbu protiv pranja novca i borbu protiv finansiranja terorizma, bankarsku superviziju, korporativno upravljanje, javno objavljivanje podataka, fiskalnu transparentnost, prava u stečaju i prava poverilaca, nadzor osiguranja, transparentnost monetarne i finansijske politike, platne sisteme i regulaciju hartija od vrednosti. ROSC izveštaji se pripremaju i objavljuju na zahtev država članica. Tokom izrade koriste diskusije sa nacionalnim vlastima i privatnim sektorom (uključujući i rejting agencije za procjenu rizika). Izmene i dopune izveštaja se redovno rade, a novi izveštaji se sačinjavaju svakih nekoliko godina.

Evaluacija koju je sprovela SB 2008. godine o reformi javnog sektora ustanovila je da se broj projekata finanisranih od strane banke sa komponentom koja se odnosi na reformu javnog sektora (često uključujući i PFM komponentu), učestvorostručio od početka devedesetih do 2005. godine. Najveći broj ovih projekata odnosio se na podsaharsku Afriku (čak 37%). Podaci OECD DAC-a pokazuju da postoji čak i veći rast u izdvojenim finansijskim sredstima kada je reč o aktivnostima koje se odnose na PFM. Iznos izdvojenih sredstava je porastao više nego deset puta, sa 85 milliona dolara u 1995. godini na 931 million u 2007. Tokom istog perioda, broj donatorskih agencija koje finansiraju tehničku pomoć za PFM je porastao za više od 25 puta (MMF izveštaj 2007). S obzirom na ovaj podatak, zbunju činjenica da ima malo dokaza i analiza komparativnih performansi PFM sistema i faktora koji podstiču uspešne reforme PFM-a, kao i ulogu donatorskih agencija u procesima reforme upravljanja JF.

4.3.1. Uticaj reforme javnih finansija na javni dug i deficit

U prethodnim pasusima analizirana je uloga međunarodnih organizacija u sprovođenju reformi JF. Istraživanje je pokazalo da je donatorima, kao i ZUR, stalo da reforme budu dobre jer je to način da ubrzaju i olakšaju implementaciju projekata i osiguraju da ne postoji zloupotreba donatorskih, kao ni sopstvenih budžetskih sredstava. S tim u vezi, i donatorima i ZUR je važna analiza uspešnosti sprovođenje reforme JF. Ona je urađena kroz merenje korelacije uticaja reforme na javni dug i deficit, potom uticaj reformi na izvršenje budžeta i na kraju se uspešnost merila preko analize fiskalnih pravila. U suštini, na kraju ovog poglavlja treba da se dobije odgovor da li se fiskalna pravila u analiziranim zemljama poštuju i da li su ona uvela red u javne finansije.

Kao prvi korak u analizi uspešnosti sprovođenja reformi JF, analizrane su sprovedene PEFA ocene za Albaniju, Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju. Bosna i Hercegovina je isključena iz analize u ovom delu jer je imala urađenu samo jednu ocenu PEFA te nedostaju podaci za poređenje. Analiza je obuhvatila svih 28 POA indikatora (svi su detaljno objašnjeni u poglavlju 3.3.3. Analiza PEFA indikatora u okviru dela „Mehanizmi ocene kvaliteta upravljanja javnim finasijama“) plus D1, D2 i D3 (predvidljivost diretne budžetske podrške, finansijske informacije dobijene od donatora za budžetiranje i izveštavanje o pomoći i proporcija pomoći kojom se upravlja prema nacionalnim procedurama). Ocene obuhvataju period pre krize i posle krize, zapravo to su PEFA ocene koje obihvataju 2006., 2007., 2009., 2012., 2013. i 2015. godinu. Ocenjivanje je rađeno u različitim periodima, ali je važno da je jedno bilo pre 2009., a drugo posle, kako bi zapravo moglo da se napravi poređenje. Albanija je imala dva ocenjivanja i to 2006. godine prvo i 2012, ponovljeno ocenjivanje. Potom je Makedonija imala prvo ocenjivanje 2007. godine, pa ponovljeno 8 godina kasnije, 2015. godine. Crna Gora je imala takođe dva ocenjivanja, kao i Srbija. Prvo ocenjivanje u Crnoj Gori urađeno je 2012. godine, dok je ponovljeno bilo 2013. godine. U Srbiji prvo PEFA ocenjivanje je urađeno 2007. godine, a ponom je ponovljeno 8 godina kasnije, odnosno 2015. godine. U tabeli ispod slede prokazi PEFA rezultata za svaku analiziranu zemlju, po svim indikatorima za period pre i posle krize.

Tabela 21: PEFA rezultati za izabrane zemlje, pre i posale krize

	Indikator	Albanija	Albanija	Makedonija	Makedonija	Crna Gora	Crna Gora	Srbija	Srbija
Datum		Jul 06	Jan 12	Avg 07	Nov 15	Jul 09	Jul 13	Feb 07	Jun15
Status		javno	javno	javno	javno	javno	javno	javno	javno
	Poslednje izmene	12.13.10	5.18.12	12.15.10	12.22.15	07.13.12	1.28.14	02.03.11	07.20.16
PI-1	Ukupno izvršenje budžetskih rashoda u poređenju sa usvojenim budžetom	19 B	A	A	B	B	B	A	B
PI-2	Struktura izvršenih rashoda u poređenju sa usvojenim budžetom	19 D	D+	A	A	C	B+	C	D+

PI-3	Ukupni ostvareni prihodi u poređenju sa usvojenim budžetom	B	D	A	D	A	C	A	C
PI-4	Obim zaostalih obaveza i njihove praćenje	D	NR	A	D+	C	C+	C+	D+
PI-5	Budžetska klasifikacija	A	A	A	A	B	A	C	A
PI-6	Sveobuhvatnost podataka u budžetskim dokumentima	C	B	NU	B	B	A	B	C
PI-7	Obim državnih aktivnosti koje se ne izveštavaju	D+	A	NU	C+	D+	D+	B+	NR
PI-8	Transparentnost fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti	C+	B+	NU	A	B	D	B+	B
PI-9	Praćenje ukupnih fiskalnih rizika drugih entiteta javnog sektora	C+	C+	NU	C	C+	C+	C	D+
PI-10	Pristup javnosti ključnim fiskalnim podacima	B	B	NU	A	A	A	B	B
PI-11	Uređenost i učestvovanje u godišnjem procesu pripreme budžeta	A	A	NU	B+	B	B+	A	B+
PI-12	Višegodišnji okvir fiskalnog planiranja, politike potrošnje i pripreme budžeta	C	C+	NU	C+	C+	C+	C	C+
PI-13	Transparentnost obaveza poreskih obveznika	NU	A	NU	C+	A	A	B	C+
PI-14	Delotvornost mera za registrovanje poreskih obveznika i procenu poreza	NU	B	NU	C+	B	B	B	C+
PI-15	Delotvornost naplate poreskih prihoda	NU	D+	NU	D+	C+	D+	D+	D+
PI-16	U kojoj meri se može predvideti raspoloživost sredstava za preuzete obaveze	C+	B+	B+	B+	A	A	C+	D+
PI-17	Evidentiranje stanja gotovinskih sredstava, duga i garancija i upravljanje	B	B+	A	A	B	B+	B	A
PI-18	Delotvornost kontrole obrade ličnih primanja	B+	B+	C+	C+	C+	B+	C+	C+
PI-19	Konkurencija, vrednost novca i kontrole u postupku nabavke	D+	B+	D+	B+	B	B	C+	B+
PI-20	Delotvornost internih kontrola za rashode koji se ne odnose na zarade	B	C+	B	C+	D+	D+	C	C+
PI-21	Delotvornost interne revizije	C+	C+	C	C+	C+	C+	C+	C+
PI-22	Blagovremeno i uredno sravnjivanje računa	B	A	A	A	A	A	B+	A
PI-23	Dostupnost informacija o sredstvima koji organi	D	C	C	D	A	A	B	A
PI-24	Kvalitet i blagovremenost izveštavanja u toku budžetske godine	C+	C+	C+	D+	C+	D+	B+	C+
PI-25	Kvalitet i blagovremenost godišnjih finansijskih izvešataja	B+	A	C+	D+	C+	D+	D	D+

PI-26	Obim i priroda eksterne revizije i naknadno postupanje	C+	C+	B	D+	C+	C+	D	B+
PI-27	Razmatranje godišnjeg ZoB od strane zakonodavne vlasti	B+	B+	B+	B+	B	B	C+	C+
PI-28	Razmatranje izveštaja eksternog revizora od strane zakonodavne vlasti	C+	A	C	D+	D+	C+	D	D
D-1	Predvidivost diretne budžetske podrške	D	NA	D	A	NA	NA	D	D
D-2	Finansijski podaci koje dostavljaju donatori za potrebe pripreme budžeta i izveštavanja o projektima i programima	C	D+	C	A	C	NA	D+	D
D-3	Deo pomoći kojim se upravlja u skladu sa nacionalnim procedurama	D	D	D	B	D	C	D	NR
	Ukupno	28	29	21	31	30	29	31	29
NR	Ukupno nerangiranih usled nedostatka informacija	0	1	0	0	0	0	0	2
NA	Ukupno neprimenljivih	0	1	0	0	1	2	0	0
NU	Ukupno ne ocenjenih	3	0	10	0	0	0	0	0

Izvor. PEFA Sekretarijat, 2017. [17]

Sumirani podaci iz analize su dati u tabeli ispod. Zelenom bojom su označena poboljšanja, crvenom mesta gde je došlo do pogoršanja u oceni i bela polja koja označavanju nepromenjen status.

Tabela 22. Promena u PEFA indikatorima pre i posle krize

Albanija	Makedonija	CG	Srbija
1	-1	0	-1
0,5	0	1,5	-0,5
-2	-3	-2	-2
0	-2,5	0,5	-1
0	0	1	2
1	0	1	-1
3	0	0	0
1	0	-2	-0,5
0	0	0	-0,5
0	0	0	0
0	0	0,5	-0,5
0,5	0	0	0,5
0	0	0	-0,5
0	0	0	-0,5
0	0	-1	0
1	0	0	-1
0,5	0	0,5	1
0	0	1	0
2	2	0	1
-0,5	-0,5	0	0,5
0	0,5	0	0
1	0	0	0,5
1	-1	0	1

0	-1	-1	-1
0,5	-1	-1	0,5
0	-1,5	0	1,5
0	0	0	0
1,5	-0,5	1	0
0	3	0	0
-0,5	2	0	-0,5
0	2	1	0

	Albanija	Makedonija	Crna Gora	Srbija
bez promena	16	17	17	10
pozitivno	12	5	9	8
negativno	3	9	5	13

Izvor. Kalkulacije autorke na osnovu raspoloživih podataka PEFA Sekretarijata, 2017.

[17] Podaci dostupni na www.pefa.org.

Albanija je najviše reformisala (čak 12 podindikatora je poboljšano, PI 1, 6, 7, 8, 12, 16, 17, 19, 22, 23, 25 i 28). Dok je Makedonija najmanje poboljšala (samo 5 podindikatora i to PI 19, 21 i D1, D2 i D3), sledi je Srbija sa 8 (PI 5, 12, 17, 19, 22, 23, 25 i 26). Sa druge strane ako gledamo gde je došlo do pogpršanja sistema PFM, u Albaniji je najbolja situacija (samo tri podidnikaora pogoršano i to PI 3, 20 i D3), dok je u Srbiji čak 13 pogoršano (PI 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 11, 13, 14, 16, 24 i D2). Sa druge strane Crna Gora i Makedonija imaju veliki broj podindikatora gde nije došlo ni dokakvih pormena (čak po 17). Da bi sagledali uticaj ovih reformi na stanje JF fokusiraćemo se na dva najbitnija indikatora: budžetski deficit i javni dug. U nastavku slede tabele 23 i 24 u kojima su predstavljeni podaci za ova dva indikatora za period od 2006. do 2017. godine. Podaci su obuhvatili sve prethodno navedene zemlje: Albaniju, Makednoniju, Crnu Goru, Srbiju i ovog puta Bosnu i Hercegovinu.

Tabela 23: Budžetski deficit posmatranih zemalja, za period 2006-2019.

Budžetski deficit, kao % BDP												projekcije
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Albania	-3,3	-3,5	-5,6	-7,1	-3,1	-3,5	-3,4	-5,2	-6,0	-4,6	-2,2	-1,1
Bosna i Hercegovina	2,7	1,1	-2,1	-4,3	-2,4	-1,2	-2,0	-2,1	-2,0	0,7	-0,6	-0,6
Makedonija	-0,5	0,6	-0,9	-2,6	-2,4	-2,5	-3,8	-3,9	-4,2	-3,6	-2,6	-3,2
Crna Gora	3,2	6,3	-1,2	-5,4	-4,6	-5,1	-5,8	-4,6	-3,1	-7,9	-3,7	-6,6
Srbija	-1,5	-1,9	-2,6	-4,3	-4,7	-4,9	-7,2	-5,6	-6,6	-3,7	-1,4	-1,4
prosek	0,5	1,7	-2,1	-4,1	-3,3	-3,2	-4,1	-4,0	-4,1	-3,5	-2,0	-2,6

Izvor. Baza podataka SB, 2017.

Prosečni budžetski deficit pre krize (period 2006 – 2008. godina) u Albaniji je iznosio -4,1, u Makedoniji -0,3, u Crnoj Gori 2,8, i u Srbiji -2% BDP-a. Prosečni budžetski deficit posle krize (period od 2009 – 2016. godina) u Albaniji je bio -4,4, Makedoniji -3,2, Crnoj Gori -5 i Srbiji -4,8% BDP-a. Na osnovu iznetog, kada se uporede ova dva period, razlika budžetskog deficita iznosi -0,3, -2,9, -7,8 i -2,8% BDP-a tim redom (Albanija, Makedonija, Crna Gora i Srbija). Upoređujući ove podatake sa podacima iz tabele 12 (Promena u PEFA indikatorima pre i posle krize), dolazi se do zaključka da zemlje koje su imale više uspeha u reformi JF uspele su da bolje kontrolišu budžetski deficit.

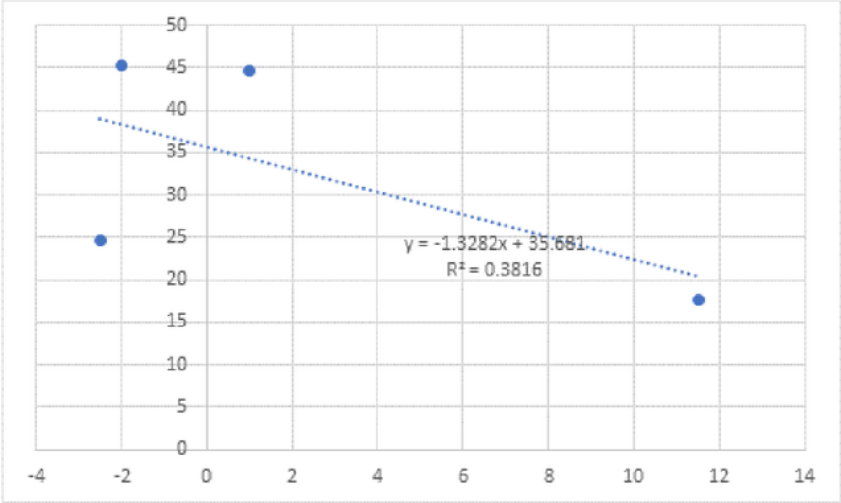
Tabela 24: Javni dug posmatranih zemalja, za period 2006-2019. godine

Javni dug uključujući izdate garancije, kao % BDP												projekcije
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Albania	56,1	53,4	55,1	59,7	57,7	59,4	62,1	70,4	72,1	73,7	72,7	69,9
Bosna i Hercegovina	20,6	18,1	18,7	25,2	30,2	32,8	36,6	37,7	41,8	41,9	41,5	39,7
Makedonija	33,2	25,8	23,0	26,2	27,2	32,0	38,3	40,5	45,9	46,7	47,7	49,9
Crna Gora	37,6	31,5	32,4	41,8	50,7	57,2	65,4	66,8	68,8	77,5	77,1	82,7
Srbija	35,9	29,9	28,9	33,4	42,8	46,8	57,5	60,9	71,8	75,9	74,0	72,8
prosek	30,6	26,4	26,4	32,1	35,8	39,0	44,7	47,5	51,8	54,8	54,6	55,4

Izvor. Baza podataka SB, 2017

Iz tabele 24 može se videti da je promena u nivou javnog duga (uključujući i izdate garancije) za posmatrani period iznosio 17,6% BDP u Albaniji, 24,7% u Makedoniji, 44,6% u Crnoj Gori i 45,2% u Srbiji. Ponovo upoređujući te podatke sa sa podacima iz tabele 12 (Promena u PEFA indikatorima pre i posle krize) i tabele 13 (Budžetski deficit posmatranih zemalja), dolazi se do zaključka da zemlje koje su imale više uspeha u reformi JF uspele su da bolje ograniče rast javnog duga (a iste one imaju i niži budžetski deficit). Sledeći grafikon 11 pokazuje vezu između kumulativnog (numerički iskazanog) napretka u PEFA indikatorima i promenu javnog duga. Jasno se može uočiti da što više zemlja uspe da poveća ocenu PEFA indikatora (tj. ukoliko ide što je više moguće u desno) to joj se manje povećava javni dug, i obrnuto. Što su lošije ocene PEFA indikatora, brže se povećava javni dug. Koeficijent relacije iznosi 38%. Što znači da je veza dosta jaka, odnosno da se promene u javnom dugu mogu objasniti promenom u upravljanju javnim finansijama mereno PEFA indikatorima.

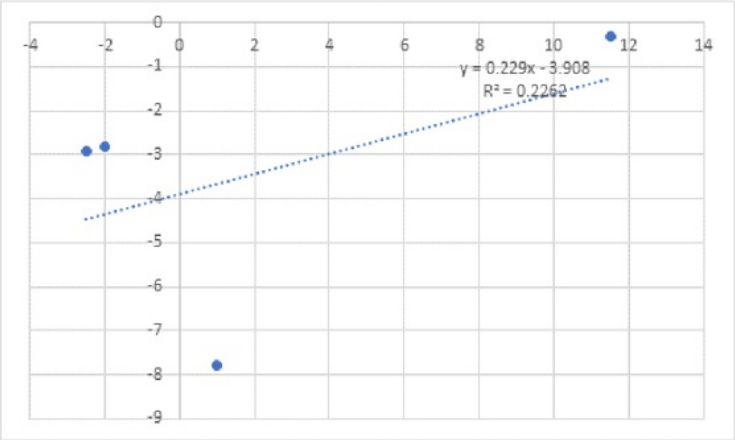
Grafikon 11: Veza između kumulativnog napretka u PEFA indikatorima i promena javnog duga



Izvor. Kalkulacije autorke na osnovu podataka PEFA Sekretarijata i nacionalnih statistika, 2017

Slična situacija se dešava i sa budžetskim deficitom. Što je zemlja uspela više da popravi PEFA indikatore, odnosno da poboljša upravljanje javnim finansijama, to je uspevala bolje da kontroliše promenu deficita, odnosno uspela je da ograniči rast fiskalnog deficita. Na Grafikonu 12 je prikazana opisana situacija.

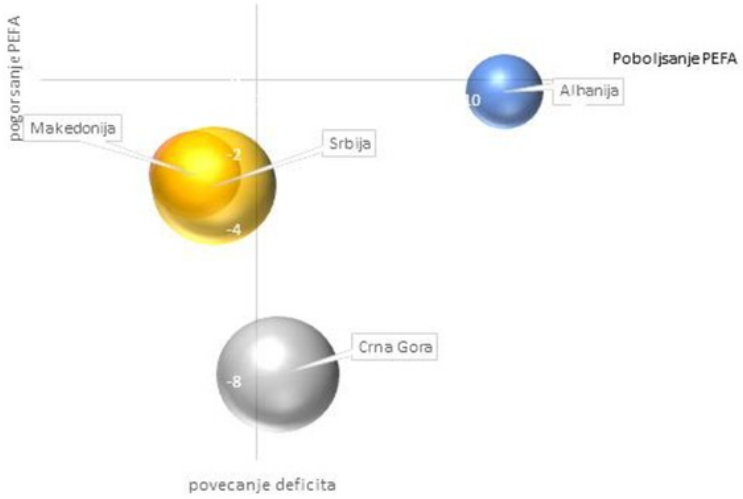
Grafikon 12: Veza između kumulativnog napretka u PEFA indikatorima i promena budžetskog deficita



Izvor. Kalkulacije autorke na osnovu podataka PEFA Sekretarijata i nacionalnih statistika, 2017

Takode, na osnovu analiziranih podataka uočava se i da su zemlje koje su uspevale da kontrolišu budžetski deficit i koje su poboljšavale upravljanje javnim finansijama, najmanje povećale javni dug. Tako je Albanija dosta poboljšala PFM i konstrolisala budžetski deficit; Crna Gora je uspela malo da poboljša PFM, ali je izgubila kontrolu nad budžetskim deficitom i došlo je do naglog rasta javnog duga; Makedonija i Srbija su su pogoršale PFM i povećale budžetske deficite, te je posledično porastao i javni dug. Opisane promene u vezama kretanja javnog duga, budžetskog deficita i PFM-a prikazane su na Grafikonu 13.

Grafikon 13: Upravljanje javnim finansijama i visina deficita kao faktori promene javnog duga



Izvor. Kalkulacije autorke na osnovu podataka PEFA Sekretarijata i nacionalnih statistika, 2017

Sprovedenim istraživanjem je pokazano da dobro struktuirano upravljanje JF vodi većoj transparentnosti i održivosti JF u ZUR čime je potvrđena H2.

4.3.2. Uticaj reformi javnih finansija na izvršenje budžeta

U okviru ovog poglavlja urađena je analiza uspešnosti posmatranih 4 ZUT (Albanije, Makedonije, Crne Gore i Srbije[18]) koje pripadaju regionu jugoistočne Evrope, u planiranju i prihoda i rashoda. Takođe, testirano je da li postoji veza između kvaliteta sistema upravljanja JF (mereno PEFA indikatorima) i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda opšte države. Za prvi deo analize korišćeni su podaci iz tabela 25 i 26 u kojima su prikazane informacije o planiranim i ostvarenim prihodima i rashodima u prethodnih pet godina (od 2012. do 2016. godine). Za informacije o planiranim prihodima i rashodima korišćeni su podaci iz fiskalnih strategija navedenih zemalja, kao i programi ekonomskih reformi (dokument koji se svake godine dostavlja Evropskoj komisiji).

Tabela 25: Prihodi opšte države - planirani i realizovani, kao procenat BDP-a

	2012		2013		2014		2015		2016	
	planirano	realizovano	planirano	realizovano	planirano	realizovano	planirano	realizovano	planirano	realizovano
Albanija	24.7	24.8	25.6	24.0	25.7	26.3	26.0	26.3	27.4	26.7
Makedonija	32.0	32.1	31.7	30.2	33.0	29.8	31.7	30.9	32.3	29.8
Crna Gora	39.4	40.9	37.0	42.3	40.6	44.6	43.4	41.9	42.9	45.4
Srbija	38.2	39.4	44.1	37.9	39.5	39.7	40.3	40.4	41.3	42.4

Izvor: Makroekonomski i fiskalni podaci ministarstva finansija obuhvaćenih zemalja, 2017

Tabela 26: Rashodi opšte države - planirani i realizovani, kao procenat BDP-a

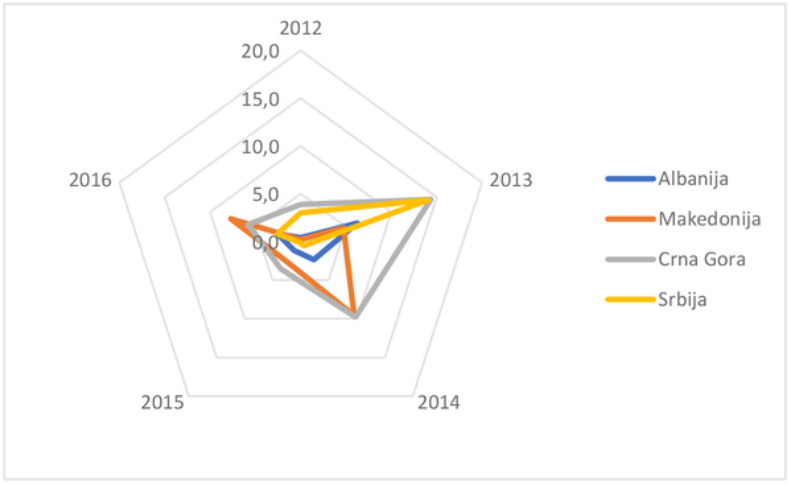
	planirano	realizovano	planirano	realizovano	planirano	realizovano	planirano	realizovano	planirano	realizovano
Albanija	28.4	28.2	29.1	29.2	32.2	32.3	30.8	30.9	29.6	28.9
Makedonija	34.5	36.0	35.4	34.2	36.6	34.0	35.1	34.5	35.6	32.5
Crna Gora	40.5	46.8	39.4	46.9	41.9	47.7	48.7	49.8	48.9	49.1
Srbija	41.4	46.6	47.7	43.5	45	46.3	46.1	44.0	45.3	43.7

Izvor: Makroekonomski i fiskalni podaci ministarstva finansija obuhvaćenih zemalja, 2017

Analizom podataka iz navedene dve tabele, uočena su odstupanja u realizaciji u odnosu na postavljene planove i na prihodnoj i na rashodnoj strani. Amplituda odstupanja (posmatrano u procentima) je izraženija na strani prihoda i kreće se od -14,1 do +14,4 procenata. Kod rashoda to odstupanje je nešto manje i kreće se od -8,8 do +19,0 procenata. Sledeća dva grafikona oslikavaju navedena odstupanja za posmatrane zemlje i to, Grafikon 14 pokazuje odstupanja u prihodnoj, a Grafikon 15 odstupanja u rashodnoj strani. Svi predstavljeni podaci su apsolutne vrednosti procentualnih odstupanja.

[18] Bosna i Hercegovina je isključena iz ove analize zbog nekompletnih i neuporedivih podataka.

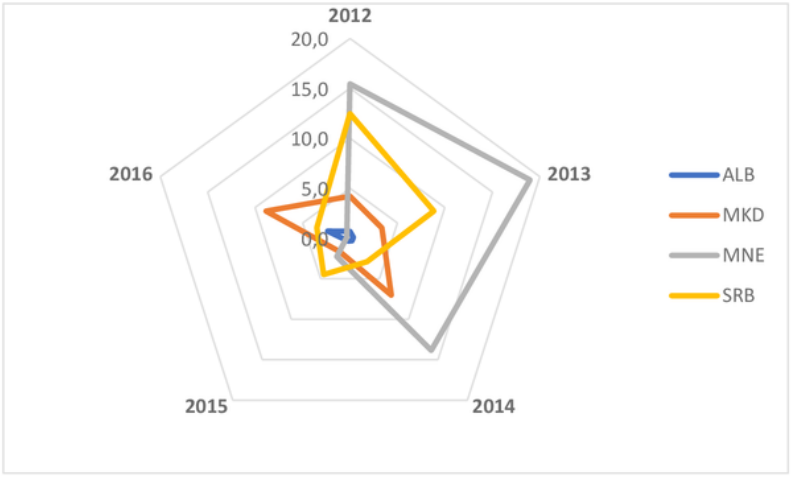
Grafikon 14: Prihodna strana



Izvor: Kalkulacije autorke na osnovu dostupnih makroekonomskih i fiskalnih podataka Ministarstva finansija obuhvaćenih zemalja, 2017

Prema podacima sa grafikona 14 uočava se da Albanija ima najmanja odstupanja u odnosu na ostale posmatrane zemlje. Zapravo najveće odstupanje u realizovanim prihodima od planiranih zabeležila je 2013. godine, 2014., 2015. i 2016. godina su sa konstantnim manjim odstupanjima. Najveća odstupanja, u kategoriji posmatranih zemalja ima crna Gora. Ona beleži posebno velike amplitude 2013. i 2014. godine. Za ove dve zemlje slede Srbija i Makedonija. Srbija je 2013. imala veliko odstupanje (u ostalim godinama beleži popravljanje situacije), dok je Makedonija najveća odstupanja imala 2014. i 2016. godine.

Grafikon 15: Rashodna strana



Izvor: Kalkulacije autorke na osnovu dostupnih makroekonomskih i fiskalnih podataka ministarstva finansija obuhvaćenih zemalja, 2017

Na strani rashoda (Grafikon 15) najlošiji rezultat beleži Crna Gora, potom je slede Srbija i Makedonija, dok Albanija ponovo ima najmanja odstupanja. Naime, Crna Gora ima najveća odstupanja u planiranim od realizovanih rashoda tokom 2012., 2013. i 2014. godine. Srbija odstupanje beleži 2012. i 2013. godine, Makedonija je zabeležila odstupanja 2014. i 2016. godine, dok Albanija, kao što je napred navedeno, beleži najbolji rezultat. Zapravo, ona ima vrlo mala odstupanja u realizaciji rashoda od onog koliko je planirano. U tabeli 27 prikazani su proseci apsolutnih v[133]nosti odstupanja realizovanih prihoda i rashoda od planiranih vrednosti. Računica je rađena za period od 2012. do 2016. godine (za koji i postoje dostupni, uporedivi podaci). Međutim, bitno je naglasiti i da je ovaj analizirani period dobar jer njime može da se obuhvati uticaj reformi koje su rađene prethodnih godina. Isto tako, dobar je jer izbegava veliki uticaja međunarodne finansijske krize na ove zemlje i njihove budžete, pa samim tim daje validnije zaključke.

Tabela 27: Proseci apsolutnih vrednosti odstupanja ostvarenih od planiranih prihoda i rashoda (period 2012-2016. godina)

	prihodi	rashodi
Albanija	2.54	0.81
Makedonija	4.95	5.03
Crna Gora	7.47	10.18
Srbija	4.07	6.44

Izvor: makroekonomski i fiskalni podaci ministarstva finansija obuhvaćenih zemalja, 2017

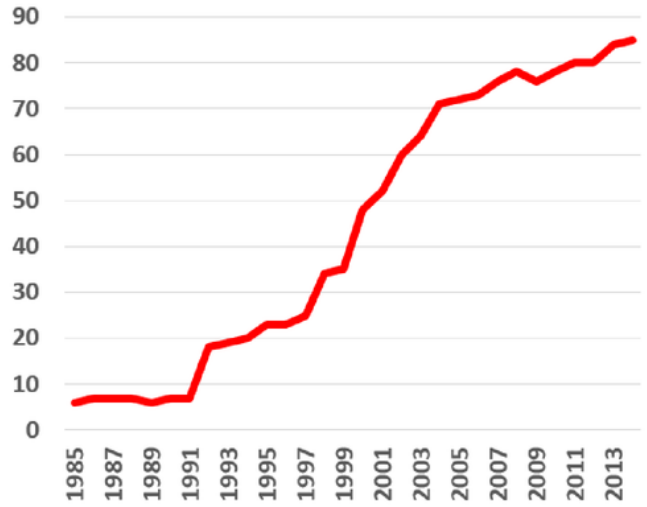
Na osnovu iznetih podataka sa grafikona 14 i 15, kao i tabele 27 može se zaključiti da od posmatranih zemalja, Albanija beleži najmanja odstupanja u realizaciji i prihoda i rashoda u odnosu na planirane. Ukoliko bi se ova tvrdnja uporedila sa analizom PEFA indikatora koja je urađena u prethodnom poglavlju (4.3.1. Uticaj reforme javnih finansija na javni dug i deficit, tabela 22), uočilo bi se da Albanija takođe beleži i najbolji PEFA skor. Ona je sprovela najviše reformi, i zabeležila najviše poboljšanja podindikatora čak 12 podindikatora je poboljšano, u odnosu na ostale tri analizirane zemlje (Makedonija je poboljšala 5 podindikatora, Srbija 8, Crna Gora 9). Takođe, Albanija je imala i najmanje pogoršanja u oceni PEFA indikatora, svega 3 (Crna Gora je imala 5, Makedonija 9, a Srbija 13). Ovim je potvrđena H2, odnoso dokazano je da dobro struktuirano upravljanje JF, odnosno bolje PEFA ocene, vodi većoj transparentnosti i održivosti javnih finansija.

4.3.3. Da li su fiskalna pravila uvela red u javne finansije ?

Fiskalna pravila su važna zato što smanjuju deficite, štite određene kategorije potrošnje i poboljšavaju predvidljivost JF. Dobro dizajnirana i adekvatno primenjena fiskalna pravila mogu da pomognu ZUR da obezbede fiskalnu solventnost i održivost javnog duga. Dosta zemalja

koristi fiskalna pravila, međutum usklađenost pravila predstavlja problem i to uglavnom u ZUR. Ovo naročito dolazi do izražaja u godinama nakon Svetske ekonomske koja je u velikoj meri uticala na fiskalne pozicije ovih zemalja, značajno povećavajući njohov javni dug. Na grafikonu 16 se može videti kako je rastao broj zemalja koja su počela da koriste fiskalna pravila u poslednjih skoro trideset godina.

Grafikon 16: Broj zemalja koja koriste fiskalna pravila 1985 – 2014. godina



Izvor. (SB, 2015) i (MMF, 2015).

Kada je reč o malim ekonomijama, one dele zajedničke karakteristike u otvorenosti za trgovinu, SDI, izvoznoj usmerenosti, veličini države i institucionalnom kapacitetu, kao i režimu deviznog kursa. Naime, njih uglavnom karateriše situacija u kojoj postoji povećana volatilnost makroekonomskih pokazatelja, viši deficiti tekućeg računa, povećani javni dug, kao i nedostatk fleksibilnosti deviznog kursa. Ono što je važno sa aspekta malih ekonomija u nastojanju da srede svoje ekonomije je instituucionalni okrvir na prvom mestu. Ali ne samo u smislu zacrtanog pravila, već na okvir celog sistema – njegova fleksibilnost, kapaciteti za implementaciju, transparentnost, doslednost, konzistencija. I da bi ove zemlje imale koristi od fiskalnih pravila, ona moraju da budu pravljena baš za njih, odnosno prilagođene njihovom kontekstu.

Analizirane zemlje (Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Albanija, osim Makedonije) imaju svoja fiskalna pravila. Njiha pokrivenost je uska i obuhvataju budžet centralne vlade i javna dug, sa izuzetkom Srbije i Crne Gore kod kojih su uključene i lokalne samouprave. Takođe, Bosna i Hercegovina nema fiskalna pravila na nacionalnom nivou, samo na nivou entiteta. Međutim, veći problem od uspostavljanja pravila je njihove poštovanje. U analiziranom slučaju, ona se krše kod 3 od 5 posmatranih zemalja, što iznosi 60%. Jedino Srbija ima jak

nezavistan Fiskalni savet. Pored pomenutih najvažnijih karakteristika, u nastavku sledi analiza fiskalnih pravila za svaku analiziranu zemlju posebno.

Što se Albanije tiče, ona je od 1998. do 2012. godine imala jedno fiskalno pravilo koje je glasilo da javna dug ne sme da bude preko 60% BDP-a. Od 2016. godine je uvela novo pravilo po kome dug mora da opada svake godine sve dok ne dostigne 45% BDP-a. Pravilo ne određuje specifične ciljeve ili tempo za smanjenje duga, ali ostavlja mogućnost da se 0,7% BDP-a izdvoji kao budžetska rezerva koja može da se koristi za kompenzaciju greške prognoze i nepredviđenih promena u makroekonomskim varijablama kao na primer niži rast od očekivanog, promene u deviznom kursu i sl. Kada je reč o implementaciji slabo je razvijeno planiranje budžeta za višegodišnje obaveze, postoji nedostatak adekvatnih kontrolnih alata za trošenje koji dovodi do povećanja neizmirenih obaveza i podaci o nacionalnim računima su slabi i nepouzdani. Najveći problem je što nema vremenskog ograničenja za period prilagođavanja u kome treba da bude izvršeno nared smanjenje javnog duga na 45%, kao i to da nisu uključena javno privatna partnerstva. Kada je reč o Bosni i Hercegovini, fiskalna pravila postoje u dva entiteta, ali ne na naconalnom nivou. U Republici Srpskoj fiskalna pravila su uvedena 2012. godine. Prema njima javni dug koji obuhvata vladu, lokalne samouprave i vanbudžetske fondove za socijalno osiguranje, ne može da pređe granicu od 55% BDP-a, dok javna dug koji uključuje duh javnih preduzeća, investicionih razvojnih banaka i drugih institucija javnog sektora, ne sme da pređe nivo od 60% BDP-a. U Federaciji BiH, Zakon o budžetu iz 2013. godine propisuje da tekući budžet mora da bude uravnotežen. Ako ipak postoji deficit u tekućoj budžetskoj godini, onda vlada mora da naredne tri godine planira postojanje suficita budžeta. Što se tiče implementacije fiskalnih pravila, postoji Fiskalni savet BiH koji koordinira fiskalnu politiku u BiH kako bi se osigurala makroekonomska stabilnost i fiskalna održivost. I važno je istaći da trenutno ne postoje sankcije za neusklađenost sa pravilima.

U Crnoj Gori, fiskalna pravila su postavljena 2014. godine. Prema njima javni dug ne sme da pređe 60% BDP-a, rast rashoda centralnog nivoa vlasti mora da bude manji od prognozirane realne stope rasta BDP-a i gotovinski deficit opšteg nivoa države bi trebalo da bude ispod 3% BDP-a. Deficit budžeta lokalnih sammouprava ne sme da pređe 10% predviđenih prihoda i vrednost izdatih državbih garancija ne sme da pređe 15% BDP-a. Međutim, postoji i nekoliko karakterističnih situacija za izuzeće od poštovanja fiskalnih pravila. Naime u slučaju nacionalnih kapitalnih projekata, ako javni dug premaši granicu od 60% BDP-a, vlada mora da predloži Stretgiju za stabilizaciju duga sa periodom implementacije od pet godina. U slučaju lokalnh samouprava, one mogu da podnesu predlog MF za odobravanje prekoračenja granice deficita za kapitalne investicije. Kada je reč o kontrolnim mehanizmima za poštovanje usklađenosti sa pravilima, MF obaveštava Vladu o odstupanjima u poštovanju fiskalnih pravila i predlaže mere za njeno korigivanje. Takođe, MF izveštava o neusklađenostima sa fiskalnim pravilima u roku od 90 dana od isteka fiskalne godine. Pregled usklađenosti fiskalnih pravila radi i DRI kao sastavni deo svojih godišnjih izveštaja u roku od 6 meseci od kraja fiskalne godine.

Ukoliko javni dug dostigne zacrtanih 60% BDP-a, Vlada mora da usvoji reviziju budžeta kako bi osigirala da će on ostati na nivou od 60%. Ukoliko pak, javni dug pređe 60%, Vlada je u obavezi da predloži petogodišnji plan rehabilitacije. Što se tiče lokalnih samouprava, ukoliko pređu zavrtanu granicu, obustavlja im se transfer sredstava iz državnog budžeta.

Kada je reč o Srbiji, fiskalna pravila su uvedena 2010. godine i odnose se na deficit budžeta opšte države, ukupni javni dug opšte države i plate i penzije. Postoji precizno određena formula po kojoj se računaju dozvoljene granice deficita budžeta opšte države, a cilj države je da zapravo omogućiti veći deficit u godinama kada je rast niži od očekivanog. Formula za računanje je sledeća:

$$D_t = D_{t-1} - A*(D_{t-1} - D_p) - B * (G_t - G_p)$$

Gde su :

D_t	granica za deficit u godini t
D_{t-1}	deficit u prethodnoj godini
A	koeficijent prilagođavanja koji ukazuje na brzinu u kojoj se stvarni deficit približava ciljanom deficitu. Određen je zakonom (najnoviji je 0.3)
D_p	srednjoročni ciljani deficit (postavljen na 1% BDP-a)
B	koeficijent koji ukazuje na odstupanje fiskalnog deficita od ciljnog deficita u posmatranoj godini (godina t). Do odstupanja dolazi zbog razlika u rastu BDP-a u posmatranoj godini i potencijalnom rastu (koji je postavljen na 0.4%)
G_t	rast u godini t
G_p	potencijalni srednjoročni rast BDP-a (trenutno postavljen na 4%)

S druge strane, ukupni javni dug opšte države ograničen je sa 45% BDP-a (ne uključujući eventualni dug koji se odnosi na restituciju). Kasnije je uvedeno posebno fiskalno pravilo koje se odnosi na plate u javnom sektora i penzije, zapravo one treba da ostanu zamrznute sve dok njihovo učešće u BDP ne bude ispod određenih granica. Na lokalnom nivou, deficit ne može da pređe kapitalne izdatke i ne sme da pređe 10% projektovanih ukupnih prihoda. Takođe, javna dug ne sme da pređe 50% tekućih prihoda prethodne godine. Projektovano servisiranje duga ne može da bude veće od 15% tekućih prihoda iz prethodne godine. Kada je reč o implementaciji u Srbiji postoji jako nezavisno telo, Fiskalni savet, koji nadgleda implementaciju fiskalnih pravila. U slučaju neusklađenosti, on nije u mogućnosti da funkcioniše. S druge strane, kada javni dug u velikoj meri premašuje zacrtano pravilo, Vlada je u obavezi da usvoji plan za smanjenje javnog duga. U Srbiji je u 2016. godini javni i garantovani dug bio 74.6% BDP, ili 68.3% kada se isključi javno garantovani dug. Tabela 28 sumira navedena fiskalna pravila po analiziranim zemljama.

Tabela 28: Fiskalna pravila po analiziranim zemljama

Zemlja	Fiskalna pravila	Uvedena godine
Albanija	javni dug ne sme da bude preko **60%** BDP-a ; javni dug mora da opada svake godine sve dok ne dostigne **45%** BDP-a.	1998/2016.
Bosna i Hercegovina	Republika Srpska: javni dug koji obuhvata vladu, lokalne samouprave i vanbudžetske fondove za socijalno osiguranje, ne može da pređe granicu od **55%** BDP-a; javni dug koji uključuje dug javnih preduzeća, investicionih razvojnih banaka i drugih institucija javnog sektora, ne sme da pređe nivo od **60%** BDP-a; Federacija BiH: tekući budžet mora da bude uravnotežen; ako postoji deficit u tekućoj budžetskoj godini, onda vlada mora da naredne tri godine planira postojanje suficita budžeta.	2012.
Crna Gora	javni dug ne sme da pređe **60%** BDP-a; rast rashoda centralnog nivoa vlasti mora da bude manji od prognozirane realne stope rasta BDP-a; gotovinski deficit opšteg nivoa države bi trebalo da bude ispod **3%** BDP; deficit budžeta lokalnih sammouprava ne sme da pređe **10%** predviđenih prihoda; vrednost izdatih državnih garancija ne sme da pređe **15%** BDP.	2014.
Srbija	118 ni javni dug opšte države je postavljen na **45%** BDP ; plate u javnom sektoru i penzije treba da ostanu zamrznute sve dok njihovo učešće u BDP ne bude ispod određenih granica ; na lokalnom nivou, deficit ne može da pređe kapitalne izdatke i ne sme da pređe **10%** projektovanih ukupnih prihoda ; na lokalnom nivou javni dug ne sme da pređe **50%** tekućih prihoda prethodne godine ; projektovano servisiranje duga ne može da bude veće od **15%** tekućih prihoda iz prethodne godine.	2010.
Makednonija	nema fiskalna pravila	

Izvor. Autorov prikaz na osnovu raspoloživih podataka iz nacionalnih fiskalnih strategija, 2017.

Preostala tri dela – peti (*Stanje sistema upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji*), šesti (*Pregled reforme javnih finansija u Republici Srbiji*) i sedmi (*Dalji izazovi reforme javnih fiannsija u Republici Srbiji*) se bave analizom reforme javnih finansija i pomoći međunarodnih organizacija u ovoj sferi na primeru Republike Srbije.

Deo 5: Stanje sistema upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji

Efikasno upravljanje JF predstavlja osnovu za održiv ekonomski razvoj i doprinosi makroekonomskoj stabilnosti države. Ono treba da pruži sveobuhvatni i integrisani okvir za planiranje, koordinaciju, sprovođenje i praćenje napretka u sprovođenju aktivnosti upravljanja JF kako bi se unapredila makroekonomska stabilnost, obezbedilo efikasno i svrsishodno raspoređivanje i korišćenje javnih resursa, i time lakše postigli strateški ciljevi koje je definisala zemlja, unapredile usluge koje pruža državna uprava u Republici Srbiji, uz istovremeno povećavanje transparentnosti, ukupne funkcionalnosti upravljanja JF i ispunjenje neophodnih uslova za pristupanje EU.

U ovom delu disertacije je sprovedena analiza stanja sistema PFM u Republici Srbiji. Prvo je uzet u obzir kontekst zemlje kao osnov za sprovođenje reformi, a potom je urađena analiza PEFA indikatora za Srbiju. Takođe, urađen je prikaz akcionog plana Programa reforme upravljanja javnim finansijama (PFM Program) i analiza rezultata posle prve godine sprovođenja. Na kraju ovog poglavlja ispitana je koordinacija donatorske pomoći u ovoj oblasti.

5.1. Kontekst zemlje kao osnov za sprovođenje reformi

Srbija pripada delu Jugoistočne Evrope, graniči se sa sedam zemalja: Bosnom i Hercegovinom, Bugarskom, Hrvatskom, Mađarskom, Makedonijom, Crnom Gorom i Rumunijom. U februaru 2008. godine, nakon skoro dve godine neuspešnih pregovora, Kosovo se proglasilo nezavisnim od Srbije, ali Srbija odbija da prihvati tu nezavisnost. Srbija je parlamentarna Republika i ima sistem građanskog prava. Predsednik se bira direktno sa apsolutnom većinom glasova, ako je potrebno u dva kruga, na period od pet godina (sa mogućnošću još jednog petogodišnjeg mandata)[19]. Premijera bira Narodna skupština na predlog predsednika. U pogledu ekonomskih i demografskih podataka, Srbija ima oko 7,2 miliona stanovnika, dok je BDP 38 milijarde USD (BDP po glavni stanovnika iznosi 5.270 USD). Realni ekonomski rast u 2016. godini je bio 2.5%. Takođe, u okviru predstavljanja konteksta zemlje, važno je istaći da je Srbija u procesu pregovora o pristupanju EU. Savet EU je odobrio otvaranje pregovora o pridruživanju u januaru 2014. godine.

U najnovijem Strateškom okviru za partnerstvo 2016 – 2020 koji je pripremila SB (2015) navedeno je da se Srbija još uvek suočava sa velikim izazovima. Ovde se pre svega misli na stopu siromaštva koja je beležila rast od početka Svetske ekonomske krize. Prema istoj oceni SB, povećanje privrednog rasta i podsticanje izvoza bi moglo da omogući Srbiji da brže raste. Zaključak ovog izveštaja SB je da je Srbiji potrebno još novih reformskih mera koje bi omogućile kreiranje novih radnih mesta i stvorila prostor za prosperitet (Šestović, L. 2015). Kada je reč o tranziciji u Srbiji, ona je svoj najveći zamah imala od 2001. godine. BDP po glavi

[19] Poslednji predsednički izbori održani su aprila 2017. godine. Sledeći će biti za pet godina, odnosno 2022. godine.

stanovnika u tom trenutku bio je drastično manji od onog iz 1989. godine. Imajući to u vidu Srbija je krenula sa ozbiljnim reformama u cilju postavljanja tržišne privrede, potom sređivanja odnosa sa stranim kreditorima i aktivnog priključivanja u evropsku i svetsku privredu. Prema navodima SB iz gore pomenutog dokumenta Strateški okvir za partnerstvo (2015), Srbija je zabeležila napredak u integraciji sa evropskim i međunarodnim strukturama 2007. godine potpisivanjem Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, dok je sedam godina kasnije (2014. godine) počela sa pregovaračkim procesom za pristupanje u EU.

Što se tiče ekonomskih pokazatelja, prema podacima SB (2016) Srbija je zabeležila trostruku recesiju od 2011. godine. Poslednja je bila 2014. godine i to zbog obilnih poplava koje su zahvatile celu zemlju. Procenjeno je da je te godine šteta bila preko 850 miliona EUR ili 2.7% BDP-a i da je energetski sektor najviše stradao zbog toga što su dva najveća površinska kopa koja služe kao izvor goriva za termoelektrane bila poplavljena. Kada je reč o izvozu, beležen je rast od 2010. do 2014. godine i to najviše zbog proizvodnje automobila fabrike FIAT. Povoljna situacija nije dugo trajala jer već od 2014. godine došlo do pada izvoza i samim tim do pada BDP-a. Oporavak izvoza je započet 2015. godine, kada je izvoz zabeležio rast od 5.2%. Ono što je dobro jeste da poslednja recesija nije uticala na povećanje stope nezaposlenosti. Ona je smanjena na 16,8% na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku, pri čemu je najveći procenat nezaposlenosti među mladima (čak 42%). Kada je reč o finansijskom sistemu, on je stabilan uprkos slabostima koje su bile prisutne u pojedinim bankama u državnom i mešovitom vlasništvu (Privredna banka Beograd, Agrobanka, Razvojna banka Vojvodine i Univerzal banka). Sa stanovištva fiskalne politike prema podacima iz Strateškog okvira SB za Srbiju (2015) prihodi su beležili pad od 2008. do 2011. godine, potom je usledio blagi oporavak 2012. godine pa ponovni pad 2013. nakon čega u narednim godinama došlo do poboljšanja donekle zbog rasta stope poreza na dodatu vrednost (Tabela 26). Od 2015. do 2017. godine se ponovo uočava blagi pad, gde se 2017. prihodi vraćaju na nivo približno 2013. godine (posmatrano u % BDP). Kako se navodi u Strateškom dokumentu SB za Srbiju (2015), potrošnja je sa druge strane zabeležila stabilan rast nakon krize. Rezultat je stalno pogoršanje opšteg državnog fiskalnog deficita sa oko 2.6% BDP 2008. godine do vrhunca od oko 7.2% BDP 2012. godine, koji je zatim opao na 5.6% 2013. Smanjenje fiskalnog deficita 2013. godine je usledilo uglavnom kao posledica smanjenja kapitalnih rashoda i subvencija i uvođenja novih pravila za indeksiranje plata i penzija u javnom sektoru, što je umanjilo masu zarada i potrošnju na penzije. Trend smanjenja se nastavio i fiskalni deficit u 2017. godine iznosi 3.8% BDP-a. [20]

[20] Preuzeto iz Strateškog okvira za partnerstvo, SB, 2015.

Tabela 29 : Glavni makroekonomski pokazatelji i projekcije za Srbiju

Godina	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Realni rast BDP	-3,1	0,6	1,4	-1,0	2,6	-1,8	0	1,5	2
Doprinos	Procenat BDP								
Potrošnja	-0,5	-0,4	0,9	-1,2	-0,6	-1,0	-3,2	-0,2	0,4
Investicije	-11,5	-1,3	2,6	0,6	-0,6	-0,7	0,9	1,1	1,1
Neto izvoz	8,9	2,3	-2,1	-0,4	3,8	-0,1	2,3	0,6	0,5
Izvoz	-2,1	4,3	1,6	0,3	7,4	1,6	1,4	2,2	3,1
Uvoz	-10,9	2,0	3,8	0,7	3,6	1,7	-0,8	1,6	2,6
Stopa nezaposlenosti, prosek	16,1	19,2	23,0	24,0	22,1	18,9	19,0	18,0	17,0
BDP deflator	8,3	5,9	9,6	6,3	5,4	1,9	2,7	4,1	4,1
Inflacija, indeks potrošačkih cena	6,6	10,2	7,0	12,2	2,2	1,7	4,2	4,0	4,0
Fiskalni računi	Procenat BDP								
Rashodi	44,2	44,6	43,1	46,6	43,5	46,6	44,2	42,4	40,7
Prihodi	39,8	39,9	38,2	39,4	37,9	40,0	38,9	37,7	36,9
Bilans opšte države	-4,3	-4,7	-4,9	-7,2	-5,6	-6,7	-5,3	-4,7	-3,8
Javni dug	36,0	43,7	46,6	58,3	61,4	71,0	77,3	78,6	78,1
Izabrani monetarni računi	Godišnja promena procenta								
Krediti nedžavnom sektoru	16,0	26,9	7,7	9,8	-4,5	--	--	--	--
Kamata (referentna k.s.)	9,5	11,5	9,8	11,3	9,5	8,0	--	--	--
Platni bilans	Procenat BDP								
Bilans tekućeg računa	-6,1	-6,5	-8,6	-11,5	-6,1	-6,0	-4,3	-4,7	-4,4
Uvoz	-37,5	-42,4	-43,2	-44,2	-42,9	-44,6	-44,9	-43,9	-43,9
Izvoz	19,4	24,8	25,2	26,5	30,8	32,2	34,2	33,6	34,3
Strane direktne investicije, neto	4,4	3,0	5,5	2,1	3,6	3,7	4,0	3,8	4,0
Bruto rezerve (u mlrd USD)	15,2	13,3	15,6	14,4	15,4	12,0	--	--	--
Devizni kurs, USD (prosek)	67,6	77,9	73,3	87,9	85,2	88,5	--	--	--
Nominalni BDP, u mlrd USD	42,7	39,4	46,5	40,7	45,5	43,6	--	--	--

Izvor. (Ministarstvo finansija Republike Srbije, 2017; NBS, 2017; MMF, 2017; SB, 2017)

U rešenosti da se izbori sa navedenim problemima, Srbija je potpisala trogodišnji *stand-by* aranžman sa MMF-om 2015. godine. On je predviđao sprovođenje ambiciozne fiskalne konsolidacije i strukturnih reformi kako bi se smanjili javni rashodi i sprečio rast javnog duga. Na proces oporavka u velikoj meri su uticali eksterni i interni negativni rizici sa kojima se Srbija suočavala i još uvek se suočava. Naime, tu su pre svega spor oporavak evrozone kada je reč o eksternim rizicima i nespovođenje strukturnih reformi i reformi državnih preduzeća kada je reč o internim rizicima (Strateški okvir za partnerstvo, SB, 2015). U kontekstu političkog rizika, on trenutno spada u kategoriju umerenog rizika, ali je rizik upravljanja u javnom sektoru još uvek visok što dovodi u pitanje sprovođenje reformi i njihovu održivost. U Tabeli 30 su sumirani svi rizici sa kojima se Republika Srbija susreće, kao i njihove ocene.

Tabela 30: Kategorije rizika za Srbiju

Kategorija rizika	Ocena
Politički i upravljački	H (visok)
Makroekonomksi	H (visok)
Sektorske strategije i politike	M (umeren)
Tehnički dizajn projekta i programa	M (umeren)

Institucionalni kapacitet za implementaciju i održivost	S (značajan)
Fiducijarni	M (umeren)
Ekološki i socijalni	H (visok)
Zainteresovane strane	M (umeren)
Ukupno	Značajan

Izvor. *Serbia Country Partnership Framework 2016-2020*, Svetska banka, 2015

Kada je reč o sprovođenju PFM reformi, Republika Srbija je napravila veliki napredak usvajanjem Programa za reformu upravljanja javnim finansijama za period 2016 – 2020. godine (PFM Program) koji pokriva sve relevantne delove sistema PFM. Uspostavljen je okvir za praćenje ove reforme, ali je još potrebno proceniti njegogu efikasnost. Objavljena su dva izveštaja o realizaciji sprovođenja. Prvi koji je predstavljao kvartalni izveštaj i drugi koji je obuhvatio jednogodišnji period izveštavanja. Kako u PFM Programu stoji navedeno, među ključnim reformskim prioritetima u kratkom roku svrstani su:

- poboljšanje makroekonomskih predviđanja;
- usklađivanje srednjoročnog roka za budžetski okvir;
- godišnji budžetski procesi sa strateškim planiranjem u cilju poboljšanja programskog budžetiranja;
- povećanje naplate poreza i dobrovoljno poštovanje poreskih propisa;
- poboljšanje upravljanja javnim dugom
- jačanje javnih investicija i planiranje kapitalnih projekata.

Što se tiče tekućih reformi PFM, PU sprovodi program transformacije u cilju poboljšanja usaglašenosti propisa i smanjenja administrativnog opterećenja naplate poreza. Takođe, radi se na unapređenju pravnog okvira za javne nabavke. Eksterna revizija je dobro uspostavljena i DRI nastavlja da radi na proširivanju obuhvatnosti revizija koje sprovodi. U septembru 2015. godine osnovana je i Kancelarija za budžet Narodne skupštine koja treba da obezbedi podršku članovima parlamenta u procesu nadgledanja formulacije i izvršenja budžeta. Takođe, u izveštaju EK o napretku Srbije u EU, istaknuto je da je Srbija posvećena i poboljšanju transparentnosti budžeta, ali još uvek je učešće javnosti u nadzoru budžeta slabo.

Isto tako, Izveštaj programa SIGMA o upravljanju JF za 2015. godinu koji se bavio ocenom postojećeg stanja, navodi da postoji blagi napredak u odnosu na posmatranih 16 principa upravljanja JF. Najveće slabosti koja su navedene u izveštaju ticale su se slaboj posvećenosti transparentnosti državnog budžeta, potom nepostojanja novog programskog plana za razvoj interne finansijske kontrole u javnom sektoru, nizak nivo svesti o važnosti interne revizije kod korisnika javnih sredstava, nizak procenat sprovedenih preporuka DRI, izvesne nedoslednosti u regulatornom okviru za javne nabavke, kao i slabiji kvalitet rezultata rada Uprave za javne nabavke iz razloga prevelikog broja nadležnosti dodeljenih ovoj Upravi. Sve preporuke proistekle iz Izveštaja programa SIGMA sadržane su u PFM Programu u nastojanju da se konsoliduje upravljanje svim javnim sredstvima u Republici Srbiji bez obzira na izvor,

usklađivanje i integrisanje finansijskog planiranja, kontrole i izvršenja pretpristupne pomoći EU u nacionalni budžetski sistem. Sve sa ciljem obezbeđivanja najvišeg nivoa koordininacije i efikasnog planiranja i programiranja javnih investicija i uspostavljanja svrsishodnog i jedinstvnog sistem finansijske kontrole javnih sredstava.

Izveštaj MMF-a o proceni fiskalnih rizika, izveštavanju i pripremi budžeta iz 2015. godine predstavlja jedan od kamena temeljaca PFM programa. U Izveštaju se navodi da je Srbija značajno napredovala u sprovođenju reformi JF, uz istovremeno naglašavanje da veliki fiskalni deficit i potreba za fiskalnom konsolidacijom radi očuvanja fiskalne održivosti povećavaju važnost kontinuiranih PFM reformi. Nedostaci na koje je ukazano u ovom izveštaju obuhvataju ograničeni kredibilitet budžeta zbog fokusiranja na godišnji budžet u budžetskom procesu, ograničenost obuhvata republičkog budžeta s obzirom na to da značajni delovi ostaju van budžeta Republike i nedostatak pouzdanih procena fiskalnih rizika i dugovanja.

5.2. Analiza PEFA indikatora za Republiku Srbiju

Kao što je istaknuto u trećem poglavlju disertacije, jedan od odličnih indikatora za merenje napretka u spovođenju PFM reformi je izveštaj o ponovljenoj oceni javnih rashoda i finansijske odgovornosti, odnosno PEFA izveštaj. On daje osnovu za pripremu sadašnjeg Programa reforme PFM jer pruža sveobuhvatnu i detaljnu ocenu postojećeg stanja u svim podsistemima upravljanja JF.[21] Cilj ovog ocenjivanja je da Srbija obezbedi procenu učinka reforme upravljanja JF, uključujući identifikaciju oblasti koje nezadovoljavaju međunarodno prihvaćenu dobru praksu, kao potencijalni doprinos za pripremu PFM akcionog plana. U Srbiji je do sada tri puta sprovedeno PEFA ocenjivanje. Prvo je bilo 2007. godine, drugo 2010. i poslednje, 2014. Zapravo, poslednji izveštaj je bio rađen u periodu od novembra 2014. do maja 2015. godine. Ovo ocenjivanje je sprovedeno od strane nezavisnog tima eksperata na čelu sa SB. Period koji je obuhvatilo ocenjivanje (2001 – 2013. godine) karakterišu izazovi koji su se pojavili nakon poslednje Svestke ekonomske krize koji su znatno uticali na makroekonomske i fiskalne performanse zemlje. Ipak, uprkos pomenutim izazovima, vidljiv je napredak u spovođenju PFM-a i to kroz jačanje zakonodavnog okvira i budžetske klasifikacije, potom kroz uvođenje višegodinjeg fiskalnog planiranja i u oblasti javnih nabavki. U drugim oblstima kao što su upravljanje fiskalnim rizicima, strukturi rashoda, efikasnosti prikupljanja poreza, predvidivosti raspoloživih sredstava, primeni računovodstvenih standarda u javnom sektoru, nadzoru nad završnim računom i sl. potreban je dodatni rad za poboljšanje učinka PFM-a. Glavni nalazi poslednjeg ocenjivanja dati su tabeli 31.

[21] Program reforme upravljanja javnim finansijama u velikoj meri oslanja na inpute koji su dobijeni iz PEFA ocene iz 2015. godine.

Tabela 31: Rezultati PEFA performansi za 2014. godinu

Kredibilnost budžeta	Sveobuhvatnost i transparentnost	Budžetski ciklus	Predvidivost i kontrola izvršenja budžata	Računovodstvo, evidentiranje i izveštavanje	Eksterni nadzor i revizija	Prakse donatora
Ukupno izvršenje budžetskih rashoda u poređenju sa usvojenim budžetom	Budžetska klasifikacija	Uređenost i učestvovanje u godišnjem procesu pripreme budžeta	Transparentnost obaveza poreskih obveznika	Blagovremeno i uredno sravnjivanje računa	Obim i priroda eksterne revizije i naknadno postupanje	Predvidivost direktne budžetske podrške
Struktira izvršenih rashoda u poređenju sa usvojenim budžetom	Sveobuhvatnost podataka u budžetskim dokumentima	Višegodišnji okvir fiskalnog planiranja, politike potrošnje i pripreme budžeta	Delotvornost mera za registrovanje poreskih obveznika i procenu poreza	Dostupnost informacija o sredstvima koje organi primaju	Razmatranje godišnjeg ZoB od stane zakonodavne vlasti	Finansijski podaci koje dostavljaju donatori za potrebe pripreme budžeta i izveštavanja o projektima i programima
Ukupni ostvareni prihodi u poređenju sa usvojenim budžetom	Obim državnih aktivnosti koje se ne izveštavaju		Delotvornost naplate poreskih obaveza	Kvalitet i blagovremenost izveštavanja u toku budžetske godine	Razmatranje izveštaja eksternog revizora od strane zakonodavne vlasti	Deo pomoći kojim se upravlja u skladu san acionlanim procedurama
Obim zaostalih obaveza i njihovo praćenje	Transparentnost fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti		U kojoj meri se može predvideti raspoloživost sredstava za preuzete obaveze			
	Praćenje ukupnih fiskalnih rizika drugih entiteta javnog sektora		Evidentiranje stanja gotovinskih sredstava, duga i garancija, i upravljanje			
	Pristup javnosti ključnim fiskalnim pravilima		Delotvornost kontrole obrade ličnih primanja			
			Konkurencija, vrednost novca i kontrole u postupku javnih nabavku			
			Delotvornost internih kontrola za rashode koji se ne odnose na zarade			
			Delotvornost interne revizije			

A
B+
B
C+
C
D+
D
NR

Izvor. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Performance Report: Repeat Assessment, Serbia, June 2015; World bank, Trust Fund Financed by Swiss State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and the European Commission

Kao što je već ranije navedeno, postoje tri glavna cilja bilo kog sistema upravljanja JF. To su pre svega: (1) podrška makro-fiskalnoj stabilnosti, (2) pomoć u mobilizaciji i raspodeli javnih sredstava i (3) efikasno pružanje usluga od strane javnog sektora. U nastavku sledi kratak prkaz pregleda uticaja identifikovanih slabosti prema poslednjem PEFA izveštaju za sistem PFM-a u Srbiji. U 2014. godini je sprovedeno treće PEFA ocenjivanje (prethodna dva su bila 2007. i 2010. godine). U nastavku teksta je prikazano poređenje performansi ocenjivanja iz 2014. sa 2010. godinom. Prilikom komparativne analize ove dve ocene, važno je istaći da ne mogu svi rezultati direktno porediti. Razlog za ovo je što je PEFA Sekretarijat u januaru 2011. godine revidirala metodologiju za indikatore PI-2, PI-3 i PI-19. Sledeća tabela sumira promene u oceni učinka u poređenju dve PEFA ocene za Srbiju. Performanse su prikazane u kolonama, a poređenje rezultata u redovima.

Iako postoji kontrola rashoda, posebno na nivou centralne vlade, sveukupna kontrola JF predstavlja i dalje veliki izazov. Postoji dobro uspostavljena kontrola gotovinskih tokova budžetskih sredstava, ali to nije dovoljno za praćenje finansijskog položaja budžetskih korisnika na novou centralne vlasti pošto oni primaju i upravljaju drugim izvorima resursa. Fiskalni rizici povezani sa državnim preduzećima, pokrajinskom vladom i indirektnim budžetskim korisnicima i dalje predstavljaju velike izazove za zemlju.

Tabela 32: Promene u rezultatima PEFA 2010 – 2014. godine

Učinak / Rezultat	Unapređeno	Bez promene	Pogoršano	Ukupno
Unapređeno	PI 5, 12, 19, 26			4
Bez promene	PI 18, 20, 22	PI 1, 3, 8, 9, 15, 17, 23		10
Pogoršano		PI 6, 10, 11, 13, 14, 16, 21, 24, 25, 27, 28	PI 2, 4	13
Neocenjeno		PI 7		1
Ukupno	7	19	2	28

Izvor. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Performance Report: Repeat Assessment, Serbia, June 2015

Ukupno postoji poboljšanje performansi u sedam indikatora. Do viših rezultata došlo je kod indikatora 5 (budžetska klasifikacija) usled ažuriranog standard za budžetsku klasifikaciju, 12 (višegodišnji okvir fiskalnog planiranja, politike potrošnje i pripreme budžeta) usled poboljšanja u analizi održivosti javnog duga, 26 (Obim i priroda eksterne revizije i naknadno postupanje) usled povećanja kapaciteta DRI što je dovelo do veće pokrivenosti i uspostavljanja efikasnog sistema za praćenje preporuka revizije. Došlo je i do poboljšanja indikatora 19 (konkurencija, vrednost novca i kontrole u postupku nabavke) ali za njega nije moguće izvršiti

poređenje ulsed izmenjene metodologije. Bez obzira na to, ponovljeno PEFA ocenjivanje je pokazalo da je Srbija napravila značajan napredak u reformi javnih nabavki. Povećana je transparentnost sadašnjeg zakona o javnim nabavkama, dodatno je definisan sistem javnih nabavki, regulisalo je planiranje nabavki, organizovan registar ponuđača i poboljšan eje mehanizam podnošenja žalbi za nabavke. Kod sledeća tri indikatora, ocena je ostala nepromenjena, bez obzira na poboljšanje u performansama. To su indikator PI-18 (Delotvornost kontrole obrade ličnih primanja) – povećani kapaciteti DRI i jedinice za unutrašnje revizije su doveli do veće pokrivenosti revizije platnih spiskova; potom indicator PI-20 (Delotvornost internih kontrola za rashode koji se tiču zarada) gde je uspostavljen sveoubuhvatni zakonodavni okvir za finansijsko upravljanje i kontolu, takođe očekuju se dalje unapređenja; i indikator PI-22 (Blagovremeno i uredno sravnjenje računa). Kada je reč o najvećim pogoršanjima u perfomansama indikatora, naslabje su ocenjena dva i to: Indicator PI-2 (Struktura izvršnih rashoda u poređenju sa usvojenim budžetom) zbog toga što je evidencija rashoda u dve do tri godine bila veća od plana; i indicator PI-4 (Obim zaostalih obaveza I njihove praćenje) zato što postoji značajno odstupanje u podacima na zaostale dugove i nema dokaza koji potvrđuju da je došlo do njihovog smanjenja.

5.3. Dizajn i sprovođenje reforme javnih finansija

Kao što je već napred pomenuto, PFM Program predstavlja glavnu smernicu reformama od 2016. do 2020. godine u ovoj oblasti kako bi se ojačao pravni i institucionalni okvir za upravljanje JF u Republici Srbiji u skladu sa EU i međunarodnim standardima. On je usvojen od strane Vlade Republike Srbije u novembru 2015. godine i rezultat je stalnih konsultacija sa svim ključnim partnerima koji su relevantni za ovaj proces. Sam Program je zasnovan na nacrtu Izveštaja o ponovljenoj oceni javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA) iz 2015. godine, potom izveštaju programa SIGMA o upravljanju javnim finansijama za 2015. godinu, kao i izveštaju Odeljenja za fiskalne poslove MMF-a (FAD) iz marta 2015. godine, kao deo Memoranduma o ekonomskim i finansijskim politikama (MEFP) u okviru stend-baj aranžmana (SBA) iz predostrožnosti sa MMF. Takođe, predstavnici MF su uspeli da realizuju program uz pomoć intenzivne saradnje sa Evropskom komisijom, Generalnim direktoratom za susedsku politiku i pregovore o proširenju (DG NEAR), Delegacijom EU u Srbiji, MMF-ovim Odeljenjem za fiskalne poslove i stalna tehnička pomoć koju pruža SIGMA. Reforma JF je jedan od ključnih stubova Reforme javne uprave (RJU) u Republici Srbiji i kao takva ugrađena je u Strategiju RJU i Akcioni plan za sprovođenje Strategije RJU za period 2015-2017. godine. Ključne aktivnosti u oblastima planiranja i pripreme budžeta, finansijske kontrole i javnih nabavki su dalje definisane u trećem posebnom cilju Akcionog plana za sprovođenje RJU, koji je Vlada Republike Srbije usvojila u martu 2015. godine. Sadašnji PFM Program dopunjuje Strategiju RJU detaljno opisanim posebnim ciljevima i aktivnostima definisanim u okviru stubova upravljanja JF, dok u isto vreme predstavlja zasebnu aktivnost iz Akcionog plana za sprovođenje RJU. Njime se takođe definiše strateški okvir za Strategiju interne finansijske kontrole u javnom sektoru, u

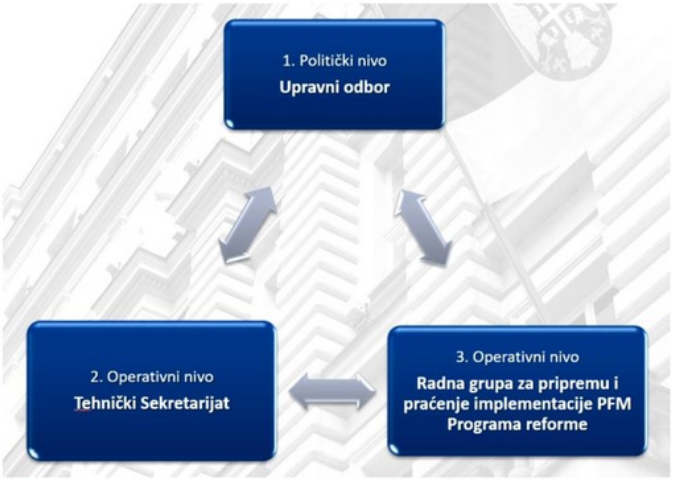
skladu sa zahtevima pristupanja EU koji su obrađeni u dokumentima za pregovore u okviru pregovaračkog poglavlja 32 o finansijskom nadzoru.

Strategija PFM je u većini oblasti upravljanja JF podržana detaljnijim strategijama koje su izradili odgovarajući nadležni organi, kao što je Strategija RJU, Program transformacije PU, Strategija rešavanje i sprečavanje docnji, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, Strategija razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period od 2014. do 2018. godine, itd. Osim toga, Vladina reformska strategija je dopunjena strategijom, po ustavu nezavisne DRI, za usklađivanje rada ove institucije sa standardima INTOSAI. Radi sveobuhvatnosti i imajući u vidu značaj eksterne revizije u upravljanju JF, reforme u toj oblasti su obuhvaćene i u ovom dokumentu. Opšti cilj PFM Programa je da se postigne održivi budžet sa manjim koeficijentom duga u odnosu na BDP kroz snažno finansijsko upravljanje i procesima kontrole i revizije, u kome je budžetsko planiranje na pravi način povezano sa politikama zemlje. On obuhvata šest širih oblasti delovanja:

1. Održivi srednjoročni makro-fiskalni i budžetski okvir;
2. Planiranje i budžetiranje javnih rashoda;
3. Efikasno i efektivno izvršenje budžeta;
4. Delotvorna finansijska kontrola;
5. Računovodstvo, praćenje i finansijsko izveštavanje;
6. Eksterni nadzor javnih finansija.

Svaka od pomenutih oblasti prati set mera, uključujući rezultate, aktivnosti, indikatore, rokove, dodatne troškove i institucije nadležne za njegovu realizaciju. Napredak u sprovođenju Programa se prati kroz Izveštaj o implementaciji koji se radi dva puta godišnje i o tome se podnositi izveštaj Vladi. Za efikasnu koordinaciju Programa zadužena su tri koordinaciona mehanizma. Na političkom nivou to je Upravni odbor porgrama koga čine Ministar finansija kao predsednik odbora, državni sekretari MF (za svaku oblast delovanja), kao i predsednik DRI i predsednik Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava Narodne skuštine Republike Srbije. Potom na operativnom nivou tehnički sekretarijat i ispod njega takođe na opertaivnom nivou je, Radna grupa za pripremu i praćenje implementacije programa reforme. Sledi grafički prikaz na Slici 14 (Struktura koordinacionog mehanizna Programa PFM).

Slika 14: Struktura koordinacionog mehanizna Programa PFM



Izvor. Godišnji izveštaj o sporvođenju Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016 – 2020. posmatrano od decembra 2015. do decembra 2016. godine, Ministarstvo finansija Republike Srbije, mart 2017

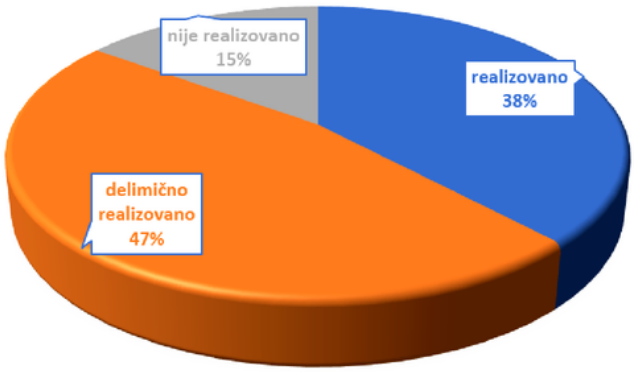
Tehnički sekretarijat pruža administrativnu, tehničku i logističku podršku, kao i pomoć u praćenju, dopunjivanju i izveštavanju o napretku u sprovođenju Programa. Njega čine predstavnici Sektora za međunarodnu saradnju i evropske integracije. Što se tiče radne grupe, ona se sastoji od predstavnika MF uključujući Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije, Sektor budžeta, Sektor za međunarodnu saradnju i evropske integracije, Sektor za fiskalni sistem, Sektor za carinski sistem i politiku, Sektor za internu kontrolu i internu reviziju, Sektor za kontrolu javnih sredstava, Sektor za upravljanje sredstvima EU, PU, Upravu za trezor, Upravu za javni dug i Upravu carina, odbor Narodne skupštine za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, DRI, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Republički sekretarijat za javne politike, Uprava za javne nabavke, Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima EU i Kancelarija za evropske integracije. Takođe, ova radna grupa priprema izvešatje dva puta godišnje za UO i vrši monitoring nad implementacijom Programa.

Prvi Izveštaj se priprema nakon isteka drugog kvartala tekuće godine, dok se godišnji Izveštaj priprema nakon isteka četvrtog kvartala, odnosno početkom naredne kalendarske godine. Pripremi Izveštaja prethode sastanci Radne grupe, na kojima se dogovara metodologija za pripremu priloga koje članovi dostavljaju, kao i metodologija Izveštaja u celini. Sastanci članova Radne grupe takođe su prilika da se razmene iskustva u procesu realizacije planiranih aktivnosti ili da se ukaže na eventualne izazove i prepreke prilikom realizacije Programa odnosno potrebu da se delovi Programa dodatno unaprede. Članovi Radne grupe dostavljaju priloge iz svoje nadležnosti Tehničkom sekretarijatu Programa, koji na osnovu dobijenih informacija, priprema Izveštaj o realizaciji Programa. Tokom izrade Izveštaja, postoji učestala komunikacija između

članova Radne grupe sa Tehničkim sekretarijatom, kako bi se što preciznije i što objektivnije pripremili svi delovi Izveštaja. Nakon pripreme Nacrta Izveštaja, isti se dostavlja članovima Radne grupe na usaglašavanje, a zatim i članovima Upravnog odbora na upoznavanje, verifikaciju i davanje smernica prilikom dalje realizacije Programa. Ove smernice se, pre svega, odnose na unapređenje realizacije Programa, otklanjanje identifikovanih poteškoća i eventualnu odluku o unapređenju dokumenta. Nakon razmatranja Izveštaja od strane Upravnog odbora Programa, Izveštaj se šalje Vladi na usvajanje, a zatim se postavlja na internet stranicu MF, prevodi na engleski jezik, dostavlja Evropskoj komisiji, Delegaciji EU, i svim zainteresovanim stranama.

Prvi godišnji izveštaj je dao pregled aktivnosti koje su realizovane od decembra 2015. do decembra 2016. godine. U ovom periodu, u skladu sa Akcionim planom Programa, planirana je realizacija 34 aktivnosti grupisanih u okviru 16 rezultata, odnosno 10 mera. U potpunosti je realizovano 13 aktivnosti u navedenom izveštajnom periodu, 16 aktivnosti je parcijalno realizovano, a pet aktivnosti nije realizovano u predviđenom roku (Grafikon 17).

Grafikon 17: Procenat ostvarenih aktivnosti za prvih godinu dana sprovođenje PFM programa, decembar 2015 – decembar 2016. godine



Izvor. Godišnji izveštaj o sporvođenju Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016 – 2020. posmatrano od decembra 2015. do decembra 2016. godine, Ministarstvo finansija Republike Srbije, mart 2017.

Najznačajniji napredak ostvaren je u okviru mera: unapređenja obuhvata i kvaliteta izveštavanja o izvršenju budžeta; dalja primena višegodišnjeg programskog budžetiranja na svim nivoima vlasti; i unapređenje zakona, propisa i procedura za javne nabavke. Tabelarni prikaz realizacije aktivnosti po institucijama/organizacionim jedinicama, u periodu decembar 2015 - decembar 2016 godine, nalazi se u nastavku. Sve organizacione jedinice posvećene su realizaciji Programa i ni jedna nadležna organizaciona jedinica ili institucija nema više od jedne nerealizovane aktivnosti.

Tabela 33: Prikaz ukupnog broja aktivnosti i nivoa realizacije po odgovornim institucijama/organizacionim jedinicama

Organizaciona jedinica/Instituicija	Relizovano	Delimično realizovano	Delimično realizovano pre rok	Nije realizovano
Sektor budžeta, MF	4	3	2	1
Urpava za trezor, MF	5	2	1	1
Sektor za kontrolu javnih sredstava, MF	1	4	1	1
Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima EU	1	1	1	-
Sektor za internu kontrolu i internu reviziju MF	-	6	5	1
Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije, MF	1	-	2	-
Uprava za javni dug, MF	-	-	7	-
Uprava za javne nabavke	3	-	-	1
Poreska uprava, MF	-	1	12	-
Uprava carina, MF	-	-	3	-
Državna revizorska institucija	-	-	3	-
Odbor Narodne skupštine za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava	-	1	-	-
Republički sekretarijat za javne politike Republike Srbije	-	-	2	-
UKUPNO	15	18	37	5

Izvor. Godišnji izveštaj o sporvođenju Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016 – 2020. posmatrano od decembra 2015. do decembra 2016. godine, Ministarstvo finansija Republike Srbije, mart 2017.

Najznačajniji reformski ciljevi u narednom periodu predviđeni su u okviru sledećih stubova Programa: planiranje i budžetiranje javnih rashoda; efikasno i efektivno izvršenje budžeta; delotvorna finasijska kontrola. Konkretnije, prioritetne mere i rezultati koji su planirani da se realizuju u 2017. godini su: unapređenje kredibiliteta makroekonomskih prognoza; unapređenje obuhvata republičkog budžeta; bolje srednjoročno planiranje budžetskih korisnika; unapređenje operativnih kapaciteta za koordinaciju i budžetsko planiranje javnih investicija; nastavak sprovođenja Strategije transformacije PU; rad na unapređenju kapaciteta za upravljanje javnim dugom; dalje unapređenje kapaciteta budžetske inspekcije; poboljšan obuhvat i kvalitet izveštaja o izvršenju budžeta i fiskalnih izveštaja; unapređenje obuhvata i kvaliteta eksternih revizija; interna funkcija kontrole kvaliteta i uveravanja u kvalitet u okviru DRI potpuno razvijena i operativna.

5.4. Koordinacija donatorske pomoći u oblasti reforme javnih finansija

Kada je reč o međunarodnoj praksi kordinacije donatroske pomoći, međunarodna zajednica poznaje različite dimenzije koordinacije i to su:

- koordinacija donatorske pomoći koja se odnosi na specifične mehanizme i aranžmane dogovorenih između partnera (zemlje donatora i zemlje primaoca pomoći) radi poboljšanja njihove efikasnosti u razvojnom procesu;
- kordinacija pomoći koja se odnosi na uspostavljanje mehanizama i aranžmana koji su dogovorili zemlja primaoc i zemlja donator u cilju maksimizacije efikasnosti eksterne pomoći za razvoj na nacionalnom ili sektorskom nivou;
- koordinacija razvojne pomoći predstavlja kombinaciju koordinacije domanotske pomoći i prioriteta vlade što dovodi do ostvarivanja razvojnih rezultata.

Donatorska ili razvojna pomoć sama po sebi neće dovesti do značajnijih rezultata ukoliko nije efikasno integrisana u nacionalne razvojne planove i programme. Drugim rečima, prema Bezen (Boesen, N. i dr., 2007) cilj koordinacije nije samo da pomoć bude efikasna, već da i dovede zaista do razvoja zemalja koje ih primaju. Pomenute definicije koordinacije donatorske pomoći su korisne zato što se mogu posmatrati kroz tri faze od kojih se svaka odlikuje različitim karakteristkama:

- Prva faza – Koordinacija donatorske pomoći
  - glavni pokretači najčešće dolaze od razvojnih partnera,
  - države obično imaju pasivnu ulogu u ovoj fazi.

- Druga faza – Koordinacija pomoći
  - proaktivniji angažman države,
  - uspostavljeni sistemi za prognoziranje pomoći, njeno pravilno knjiženje i upravljanje od strane države.

- Treća faza – Koordinacija razvojne pomoći
  - država preuzima vodeću ulogu u kreiranju i implementaciji politika upravljanja pomoći,
  - uspostavljeni efikasni mehanizmi za upravljanje svim državnim resursima, kao i efikasni mehanizmi saradnje vlade i zajednice razvojnih partnera (donatora) koji su integrisani u vladine mehanizme i sisteme.

Sva tri sistema koordinacije koriste različite instrumente i na različitim nivoima su (nacionalni, međusektorski, lokani, programski itd.). Glavni izazov je u pravilnom navođenju definicije sektora i odgovarajućih nivoa koordinacije. Pristupi zasnovani na programima su definisani kao način angažovanja u razvojnoj saradnji koji se zasniva na principu koordinirane podrške lokalnom programu razvoja. Sektorski pristup je programski zasnovan pristup koji funkcioniše na nivou čitavog sektora. To je način rada koji okuplja države, donatore i druge zainteresovane strane u bilo kom sektoru. Karakteriše ga niz operativnih principa, a ne specifičan set politika ili aktivnosti. Ovaj pristu uključuje:

- lidersko vođstvo vlade;
- razvijanje politike jedinstvenog sektora (u idealnom slučaju to je politika koja se bavi pitanjima privatnog i javnog sektora) i zajednički program rashoda (budžetski okvir);
- formalizovan proces koordinacije donatora i usklađivanje donatorskih procedura za izvještavanje, budžetiranje, finansijsko upravljanje i nabavke;
- napori da se poveća upotreba lokalnih sistema za dizajniranje i implementaciju programa, finansijsko upravljanje, praćenje i evaluaciju.

Sektorski vođen pristup postaje sve prisutniji pristup razvojne pomoći u zemljama sa niskim dohotkom. On se smatra važnim u povećanju efikasnosti pomoći, uglavnom kroz poboljšanu efikasnost koja je rezultat bolje koordinacije pomoći, i kod koga se fokus stavlja na razvoj i jačanje sektorskih politika i institucionalnih aranžmana. Međutim, važno je naglasiti da se ovaj pristup, kao i programski, može implementirati bez eksternog finansiranja u cilju jačanja koordinacije, koherentnosti i efikasnosti u odnosu na željene rezultate u određenoj oblasti.

Centar koordinacije međunarodne pomoći u Srbiji bila je jedinica za koordinaciju razvoja i pomoći (engl. *Development and Aid Co-ordination Unit,* DACU). DACU je osnovalo Ministartsv za ekonomske odnose sa inostranstvom 2000. godine. Ona je bila zadužena za omociju nacionalnih prioriteta kroz blisku saradnju sa razvojnim partnerima. Od 2007. do 2010. godine DACU se nalazila u sastavu MF, a od 2010. godine je postala deo Kancelarije za evropske integracije (KEI). Zapravo u organizacionoj strukturi KEI formalno je osnovana kao odeljenje za planiranje, programiranje, praćenje i izveštavanje o fondovima EU i razvojnoj pomoći. Potreba za sistematičnim pristupom u upravljanju pomoći unutar sektora i izgradnji kapaciteta resornih ministarstava, dovela je do povećanja mandata jedinica koje se bave međunarodnom saradnjom kako bi one obuhvatile koordinaciju međunarodne pomoći i upravljanje nad relevantnim donatorskim projektima.

Većina resornih ministarstava je takođe imenovala programske službenike za upravljanje pretpristupnim fondovima EU od DIS-om[22]. Mreža za koordinaciju razvoja internih sektora i koordinaciju pomoći (engl. *Inter Sector Development and Aid Co-ordination Network,* ISDACON) formalno je uspostavljen 2003. Godine. Razlog uspostavljanja ISDAKON-a je bio da se olakša komunikacija i tok informacija o razvojnoj i međunarodnoj pomoći u okviru javne uprave. ISDACON se sastojao od predstavnika svih resornih ministarstava (operativni nivo) sa zadatkom i kapacitetom da aktivno učestvuju u programiraju, koordinaciji, upravljaju i nadgledaju međunarodne pomoći unutar odgovarajućeg sektora. Razvoj ISDACON mreže, pratilo je i uspostavljanje informacionog sistema ISDACON 2004. godine, koji služi kao upravljački alat za unapređenje programiranja i praćenja međunarodne pomoći. U cilju daljeg poboljšanja efikasnosti upravljanja međunarodne razvojne pomoći, Srbija je 2001. i 2003. godine izradila dva srednjoročna dokumenta o planiranju pomoći koja su definisala prioritete za

[22] Softverski sistem.

međunarodnu podršku ("Reformska agenda Srbije - potrebe za međunarodnom finansijskom pomoći" i "Srbija u pokretu - tri godine kasnije"). Od 2007. godine strateški prioriteti za međunarodnu pomoć definisani su u trogodišnjem planskom dokumentu "Potrebe Republike Srbije za međunarodnu pomoć" koji je revidiran jednom godišnje kako bi uključio narednu godinu. Međutim, u praksi to funkcioniše drugačije. Od 2000. godine, veći deo koordinacije donatorske pomoći odnosio se na internu komunikaciju donatorske zajednice i uglavnom je bila usmerena na razmenu informacija i izbegavanje preklapanja. Ova koordinacija se uglavnom odvijala kroz neformalne sastanke donatorkse zajednice na povremenoj osnovi, često prisustva predstavnika vlade. Najsvežiju koordinaciju donatorskih projekata i donatorske pomoći u Srbiji je preuzelo Ministartsvo za Evropske integracije (MEI). Naime, Narodna skupština Republike Srbije je usvojila u junu ove godine (2017. godina) Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ministarstvima, kojim je osnovano ovo ministartsvo. Ono je počelo sa radom danom stupanja ovog zakona kada je zapravo prestala da postoji KEI. Dosadašnji mehanizmi i alati za koordinaciju donatorske i razvojne pomoći u Srbiji, prikazani su u tabeli ispod. Tabela u sebi sadrži opisane mehanizme delovanja, vodećeg partnera koji je zadužen za sporvođenje mehanizama, potom obim delovanja, sve učesnike u procesu i učestalost sastajanja, a napravljena je na osnovu dokumenta Vlade Republike Srbije „Uspostavljanje efikasnijih mehanizama koordinacije pomoći u Republici Srbiji" (2011).

Tabela 34: Mapiranje postojećih mehanizama za koordinaciju pomoći i programiranje razvojne pomoći

Mehanizmi	Vodeći partner	Obim delovanja	Učesnici	Učestalost
Formalno osnovane strukture				
Odjeljenje za planiranje, programiranje, monitoring i izveštavanje o fondovima EU i razvojnoj pomoći	Vlada	Odjeljenje za planiranje, programiranje, praćenje i izveštavanje o fondovima EU i razvojnoj pomoći u okviru Kancelarije za evropske integracije u Srbiji je glavna institucija zadužena za koordinaciju pomoći. Glavne aktivnosti uključuju pripremu višegodišnjeg planskog dokumenta "Potrebe Republike Srbije za međunarodnu pomoć"; Programiranje razvojne pomoći; Izveštavanje o pomoći; Koordinaciju pomoći i efikasnost.	KEI	stalan
Komisija za programiranje i upravljanje fondovima EU i razvojnom pomoći	Vlada	Komisija za programiranje i upravljanje fondovima EU i razvojnom pomoći ima mandat da predloži prioritete za međunarodnu pomoć i sva druga pitanja koja se odnose na korišćenje međunarodne pomoći.	Premijer, 9 resornih ministarstava, director SEIO	po potrebi
Sektorske radne grupe	Vlada	Sektorske radne grupe za razvojnu pomoć, sa zadatkom da osiguraju međuministarsku koordinaciju unutar institucija u svojoj nadležnosti u pogledu planiranja, programiranja i izvještavanja o pomoći za razvoj (operativni nivo) i poboljšaju programiranja IPA fondova. Sektorske radne grupe sonovane u sledećim oblastima: vladavina prava; javna uprava; civilno društvo, mediji i kultura; konkurentnost; razvoj ljudskih resursa; transport; životna sredina i energiju; poljoprivreda i ruralni razvoj.	Predstavnici svih relevatnih resornih ministarstava i nacionalnih institucija	po potrebi
Neformalne koordinacione strukture				

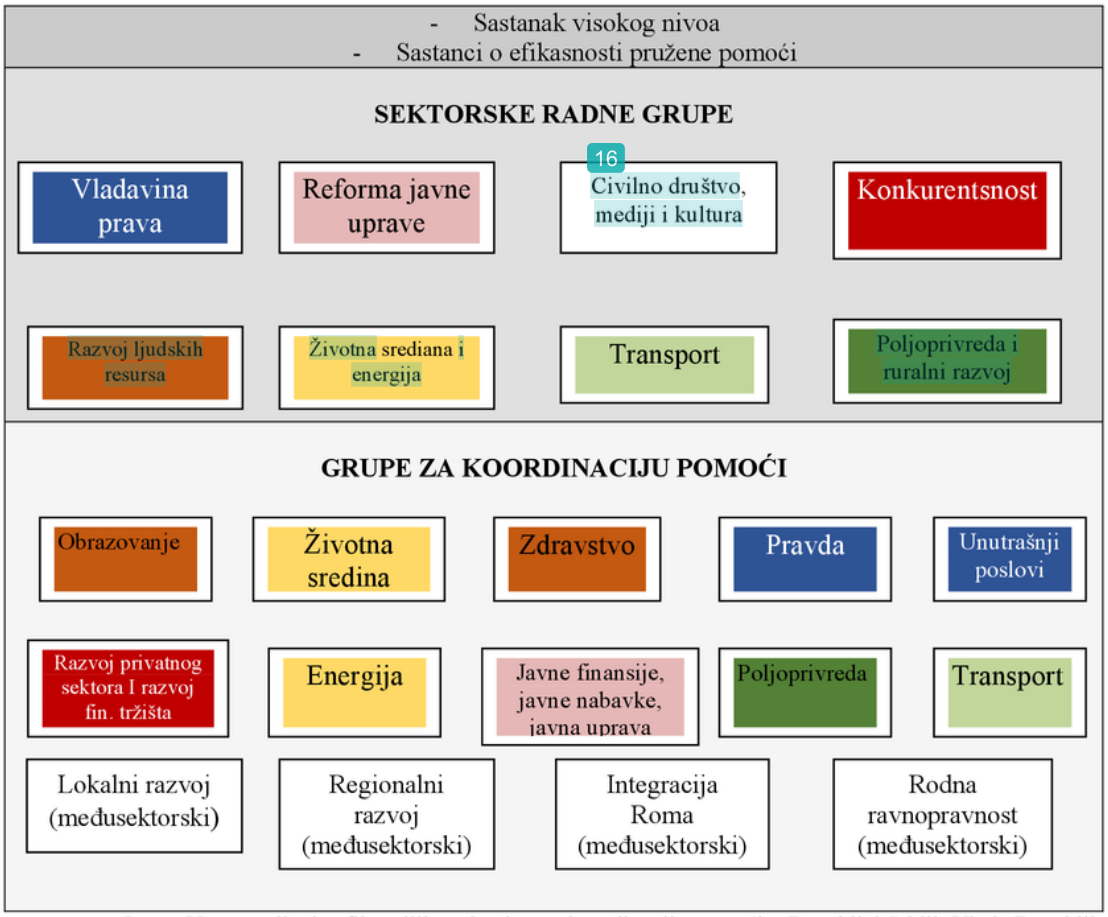
Mehanizmi	Vodeći partner	Obim delovanja	Učesnici	Učestalost
Sastanci donatora	Vlada	Sastanci kordinacije donatorske pomoći organizovani su od strane KEI da bi se prezentovali i diskutovali nacionalni prioriteti, godišnji izveštaji o međunarodnoj pomoći, kao i pitanje poboljšanja efikasnosti.	Razvojni partneri na visokom nivou i zvaničnici Vlade	najmanje dva puta godišnje
Neformalni sastanci donatorske zajednice	Vlada	Nefoormalni sastanci donatorske zajednice organizocani su od strane DACU radi diskusije pitanja efikasnosti pomoći, kao što su: koordinacija donatorske pomoći, unapređenje informativnog sistema ISDACON, šireg sektorskog pristupa i sl.	KEI Prisutni, aktivni donatori	kvartalno
Donatorske koordinacione grupe	Donatori ili Vlada/ Ministarstvo	17 različitih sektorskih i međusektorskih grupa za koordinaciju donatora: životna sredina, pravda, zdravstvo, reforma javne uprave itd. Glavni zadaci su koordinacija, sugerišući sektorske prioritete za eksternu pomoć, programiranje i identifikaciju projekata, praćenje pomoći pružene sektoru, kao i redovno izveštavanje o pruženoj pomoći.	Relevantna resorna ministarstvapredstavnici donatora	nekoliko
Alati i instrumenti				
Dokument o proceni potreba (NAD)	Vlada	Dokument o proceni potreba - kao alat za programiranje i koordinaciju definiše među-sektorske prioritetne oblasti i prioritetne ciljeve i mere za međunarodnu pomoć unutar sektora, na osnovu postojećeg strateškog okvira.	Vlada Srbije usvaja dokument, sva resorna ministartsva i drugi zainteresovani stejkholderiučestvuju u njegovom sastavljanju, KEI koordinira	
Informacioni sistem ISDACON	Vlada	Informacioni sistem ISDACON – Vebsajt i baza podataka o razvojnoj pomoći i prioritetnim projektima. Služi kao alat za programiranje, izveštavanje i komunikaciju.	KEI/MF	
Akcioni plan za programiranje i izveštavanje o međunarodnoj pomoći, uključujući i kalendar aktivnosti	Vlada	Kalendar za programiranje međunarodne pomoći, definisan da obezbedi sinhronizaciju sa nacionalnim procesima planiranja i budžetiranja i razmatra specifične zahteve za programiranje IPA, služi kao sredstvo koordinacije u fazi programiranja i potencijalnog instrumenta za usklađivanje donatorskih aktivnosti. Akcioni plan definiše aktivnosti, vremenski okvir i uloge i odgovornosti relevantnih institucija i obuhvata: pregled očekivane podrške donatora, pregled donatorskih profila, projektni koncept i uputstva.	KEI	

Izvor. Uspostavljanje efikasnijih mehanizama koordinacije pomoći u Republici Srbiji, Vlada Republike Srbije, 2011

Trenutni mehanizmi koordinacije pomoći predstavljaju kombinaciju formalno uspostavljenih i neformalnih struktura. Postoje određeni instrumenti koji su uspostavljeni za programiranje, koordinaciju, implementaciju i praćenje pojedinačnih donatorskih sredstava po posebnim zahtevima (radi se o specifičnim telima i strukturama uspostavljenim za programiranje IPA fondova). Razvijena su tri ključna alata kako bi se pomoglo usklađivanje donatorskih resursa sa nacionalnim prioritetima: ISDACON (koji uključuje platformu za upravljanje pomoći, kao i veb stranicu za razmenu informacija), Dokument o proceni potreba (NAD) koji se ažurira na godišnjem nivou i ukazuje na prioritete i mere politike koja je podržana međunarodnom pomoći u narednom trogodišnjem period, i Akcionim planom za programiranje međunarodne pomoći kojim je definisana sinhronizacija programiranja razvojne pomoći i specifičnih kalendara

donatora sa obuhvaćenim nacionalnim procesima planiranja i budžetiranja. Sve prethodno opisane radne grupe za koordinaciju, vladina tela i mehanizmi, predstavljeni su na slici ispod. Slika je napravljena na osnovu izvoda iz dokumenta Vlade Republike Srbije „Uspostavljanje efikasnijih mehanizama koordinacije pomoći u Republici Srbiji" (2011).

Slika 15: Mehanizam koordinacije donatorskih sastanaka



Izvor. Uspostavljanje efikasnijih mehanizama koordinacije pomoći u Republici Srbiji, Vlada Republike Srbije, 2011

Donatorsku zajednicu u Republici Srbiji čini preko 30 bilateralnih donatora, multilateralnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija. Među njima su Austrija, Grčka, Danska, Evropska banka za obnovu i razvoj, Evropska investiciona banka, EU, Italija, Japan, Luksemburg, MMF, Nemačka, Norveška, Poljaska, Republika Koreja, SB, SAD, Slovačka Republika, Turska, UN, Ujedinjeno Kraljevstvo, Finska, Francuska, Holandija, Češka Republika, Švajcarska, Švedska, Španija. Programi pomoći i donacija su ponovo intenzivirani i oživeli posle 2000. godine. Finansijska pomoć je bila najviše na strukturne reforme, EU

integracije i smanjenje siromaštva. Imajući u vidu raspoložive podatke MEI, EU je najveći donator sa više od tri milijarde evra bespovratne pomoći koliko je uloženo u proteklih 15 godina. Pregled ostalih donatora, dat je u tabeli ispod koja je napravljena na osnovu baze podataka MEI o koordinaciji razvojne pomoći u Republici Srbiji. Tabela sadrži naznaku zemlje iz koje donatorska pomoć dolazi, potom kratak opis programa pomoći i njegovu ukupnu vrednost (do 2016. godine jer je bazi pristupljeno 2017. godine).

Tabela 35: Pregled donatorske pomoći u Srbiji od 2000 – 2016. godine

Zemlja	Program pomoći	Ukupna vrednost (u EUR) od 2000. do 2016. godine
Austrija	**Prosvetni sistem:** podrška visokom obrazovanju i univerzitetima, izgradnja škola i sportskog centra u Preševu, regionalna decentralizacija prosvete, podrška alternativnom akademskom obrazovanju. **Energetika:** rezervni delovi za EPS **Životna sredina:** vozila za odnošenje otpada, čišćenje Dunava, institucionalna podrška vodovodnim stanicama Beograda **Zdravstvo:** stomatološka oprema za Beograd, medicinska oprema, zalihe medicinskog materijala, rezervni delovi za farmaceutsku industriju, podrška sirotištima i institucijama za hendikepirane, rehabilitacija dečjih ambulanti, projekat skloništa u Beogradu. **Lokalna samouprava**: Pomoć vodosnabdevanju, program lokalne inicijative. **Privatni sektor**: Podrška malim i srednjim preduzećima – obuka mladih stručnjaka, finansijska podrška, podrška preko SEED. **Društvo**: Podrška osetljivim kategorijama, centar za brigu o deci, podrška društvenim ustanovama u Vojvodini, centar za hendikepirane.	38 mil
Grčka	• Infrastruktura, posebno energetika i saobraćaj, • Državna uprava i samouprava • Vladavina prava i socijalna politika • Obrazovanje i stručna obuka • društvenoj infrastrukturi i socijalnim službama to jest, aktivnostima koje za cilj imaju unapređenje životnog standarda i stanovništva u zemljama partnerima • privrednoj infrastrukturi i službama to jest, aktivnostima koje imaju za cilj razvoj mreža, infrastrukture i službi koje će unapređivati privrednu delatnost • sektoru proizvodnje to jest, doprinosu čitavom nizu sektora proizvodnje • horizontalnim projektima to jest, podrški programima koji obuhvataju više od jednog sektora	258 mil
Danska	Danska pomoć Srbiji u okviru Susedskog programa danskog Ministarstva spoljnih poslova uključuje nekoliko programa, čiji je cilj privredni i ekonomski razvoj, kao i jačanje građanskog društva. Opšti cilj svih projekata je promocija mira, stabilnosti i demokratije na Balkanu. ☐ Ledib program - LEDIB (Local Economic Development in Balkans) ☐ Program privatnom sektoru za podršku sektoru voćarstva i bobičastog voća u južnoj srbiji Pored programa koji se sprovode u okviru Susedskog programa, postoji značajan broj individualnih projekata koji se sprovode u Srbiji, u cilju unapređenja bezbednosti, međunacionalnog razumevanja i pomirenja, jačanja građanskog društva i povratka i reintegracije izbeglica i interno raseljenih lica. ☐ Projekti u oblasti bilateralne vojne saradnje i bezbednosti između Republike Srbije i Kraljevine Danske. U okviru pomenute saradnje, Danska izdvaja godišnje	31 mil

	oko 1,6 miliona evra bespovratnih sredstava. - Projekat reforme i modernizacije pravosuđa	
Evropska banka za obnovu i razvoj	1. Finansijski Sektor: s obzirom na ozbiljan nedostatak kapitala i nizak nivo znanja i sposobnosti u oblasti komercijalnog poslovanja i institucionalnih mogućnosti većine lokalnih banaka, finansijski sektor postavljen je kao najviši strateški prioritet. Banka će izvršiti procenu selektovanih lokalnih banaka i u odgovarajućim slučajevima proširiti primenu čitavog spektra trgovinskih garancija, akcijskog kapitala i zajmovnih instrumenata. Banka će takođe preneti know how u oblasti kreditiranja i veštinu upravljanja preko zajedničke Tehničke saradnje. Podrška mikro, malim i srednjim preduzećima će se nastaviti kroz obezbeđivanje sredstava lokalnim bankama pod povoljnim uslovima. Fondovi akcijskog kapitala (uključujući i regionalni nivo) će takođe biti predstavljeni kao podrška za ostale finansijske institucije kao što su osiguravajuće i lizing kompanije. Banka podržava regionalnu trgovinu omogućavajući veće učešće lokalnoh banaka u Programu olakšavanja trgovine. 2. Privatne korporacije: Ubrzani proces privatizacije i napredak u smislu makro ekonomske i političke stabilnosti pružaju više mogućnosti za podršku privatnom sektoru. Banka je odlučila da (1) podrži strane investitore koji žele da kupe postojeća preduzeća ili osnuju nove greenfield kompanije; (2) posluje sa lokalnim preduzećima u koja ispunjavaju standarde Banke u smislu integriteta transparentnosti i zdravog bankarskog poslovanja i (3) podrži privatizaciju i restrukturiranje odabranih preduzeća	1,6 mlrd
Evropska investiciona banka	Saradnja izmedju EIB i Republike Srbije je zasnovana na investicionim projektima, finansiranim dugoročnim zajmovima EIB. Finansijski uslovi zajmova zavise od projekta, kao i od vrste finansijske strukture zajma (kamatne stope, roka dospeća, itd.). Republika Srbija ispunjava uslove za sve vrste zajmova EIB. Pored toga, Republika Srbija koristi kredite za sve sektore koji su prihvatljivi za finansiranje od strane EIB. EIB je finansirao veliki broj projekata u Republici Srbiji: - Projekat hitne rekonstrukcije saobraćaja– 50 miliona € - Projekat obnove železnica – 70 miliona € - Apex globalni zajam– 20 mill € - Projekat obnove puteva u Srbiji– 95 miliona € - Projekat obnove energetskog sektora– 59 miliona € - Projekat obnove gradskog jezgra Beograda– 90 miliona € - Projekat hitne obnove zdravstva – 50 miliona € - Projekat kontrole energetskog sistema – 22 miliona € - Projekat hitne rehabilitacije vodovoda– 25 miliona € - Projekat evropskih puteva– 120 miliona € - Apex globalni zajam II – 45 miliona € - Projekat unapređenja škola - Kontrola vazdušnog saobraćaja	3,3 mlrd
EU	U svim oblastima postoje projekti	3.9 mlrd
Italija	Republika Italija dala je 25.822 miliona € bespovratne pomoći i 35 miliona € mekih kredita na Donatorskoj konferenciji u Briselu 2001. godine. Sredstva iz subvencija su dodeljena za projekte u sektoru socijalne pomoći (smeštaj za izbeglice i socijalne slučajeve), oblast zdravstva i energetike kao i za tehničku podršku italijanskih eksperata srpskim institucijama. Meki kredit su korišćeni za implementaciju kreditne linije za srpska mala i srednja preduzeća preko lokalnih banaka.	276 mil
Japan	- Programi za bezbednost stanovništva, bespovratna pomoć, bespovratna pomoć Japana u oblasti kulture - Tehnička saradnja koja uključuje sledeće aktivnosti:slanje eksperata, projekte	404 mil

	tehničke saradnje, tehničku saradnju za razvojno planiranje i program dijaloga.	
Luksemburg	Počev od 2002. godine razvojna pomoć je usmerena na podršku institucionalnom razvoju, obrazovanju, zdravstvu, socijalnom i stambenom sektoru, vodoprivredi, izbeglim i raseljenim licima. Što se tiče drugih delova Srbije donatorska sredstva su usmeravana Beogradskoj berzi, pomoći romskoj deci u Vojvodini itd. Što se tiče modaliteta pomoći, bespovratna sredstva uključuju tehničku pomoć, opremu i infrastrukturne radove (rekonstrukcija i izgradnja).	18 mil
Međunarodni monetarni fond	Tokom poslednje četiri godine, SCG/Republika Srbija koristi razne vrste instrumenata za kreditiranje odobrene od strane MMF-a. "Nova" saradnja sa MMF je počela sa Olakšicom nakon konflikta, da bi se isplatili prelazni zajmovi koje su Republici Srbiji dale Švajcarska i Holandija u cilju eliminisanja zaostalih dugova prema MMF-u. Saradnja se nastavila kroz Stend-baj aranžmane.	
Nemačka	U proteklom petnaestogodišnjem periodu, sredstva Nemačke razvojne pomoći u Republici Srbiji usmeravana su na realizaciju projekata i programa u tri prioritetne oblasti: • Javna infrastruktura (energija i voda): snabdevanje strujom i toplotnom energijom, vodosnabdevanje, kanalizaciona infrastruktura (upravljanje otpadnim vodama); • Održivi ekonomski razvoj i zapošljavanje: unapređenje finansijskih i privrednih zakonskih okvira, razvoj finansijskog sektora, podrška malim i srednjim preduzećima, podrška reformi srednjeg stručnog obrazovanja i obuke; • Demokratija, državna uprava, građansko društvo: podrška razvoju decentralizovane, na rezultate orijentisane i efikasne administracije, posebno u domenu unapređenja transparentnosti vladavine prava, sistema pravosuđa i uravnotežavanja snaga različitih delova državne uprave, kao i pomoć u pripremi za pristupne pregovore i podrška procesu pristupanja EU tokom poslednjih nekoliko godina. Vlada Republike Srbije pozdravlja i snažno podržava partnersku inicijativu izrade nove strategije razvojne saradnje za period do 2020. godine. U okviru konstruktivnog konsultativnog procesa koji je tim povodom uspostavljen, predstavnicima ministarstava i ostalih relevantnih nacionalnih institucija, predstavljene su i diskutovane tri prioritetne oblasti buduće saradnje: 1. Dobro upravljanje uključujući podoblasti reforma državne uprave i dobro finansijsko upravljanje; 2. Održivi ekonomski razvoj i zapošljavanje uključujući promociju zapošljavanja primenom holističkog pristupa (kreiranje radnih mesta,povećanje zapošljivosti i uspostavljanje efektivnih usluga tržišta rada) i razvoj finansijskog sistema (kreditnim linijama u domenu zaštite sredine, razvoja lokalne infrastrukture i razvija ruralnih područja posebno poljoprivrede); 3. Životna sredina uključujući više značajnih podoblasti kao što su tretman otpadnih voda, tretman i odlaganje čvrstog otpada, biodiverzitet, energetska efikasnost, obnovljiva energija. Značaj održivog i uspešnog nastavka ovog dela saradnje posebno se ogleda u otvorenim mogućnostima i strateškom opredeljenju Vlade RS ka postizanju što optimalnijih finansijskih modela za finansiranje ovog tipa projekata koji podrazumevaju kombinovanje različitih izvora finansiranja. U tom pogledu, Investicioni okvir za zapadni Balkan (WBIF) predstavlja jedan od mehanizama (u kome na strani finansijskih institucija aktivno učešće ima i Nemačka razvojna banka (KfW)), koji omogućava da veliki infrastrukturni projekti budu sufinansirani iz bespovratnih sredstava.	1.7 mlrd
Norveška	Norveška pomoć se, uopšteno rečeno distribuira na dva načina: putem programa "Grants for peace and state building projects in the Western Balkans" i kroz bilateralne programe pomoći. Prema podacima Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Norveške, pomoć Norveške Republici Srbiji od 2000. godine iznosi oko	176 mil

	250 miliona EUR.	
Poljaska	U okviru projekata renoviran je veliki broj škola, obezbeđena oprema (automobili, kuhinje i šivaće mašine), finansirana izgradnja turističkog broda, itd. Tokom 2010. i 2011. godine, Ambasada Republike Poljske zajedno sa Ministarstvom poljoprivrede Republike Poljske, organizovala je tri stručna seminara za državne službenike iz Republike Srbije. U 2011. godini, Ambasada Republike Poljske je organizovala studijsko putovanje RTS tima, koji je realizovao tri emisije na RTS 1 o poljskom poljoprivrednim dostignućima. Pored toga, Glavni inspektorat za zaštitu bilja Republike Poljske učestvovao je u TAIEKS projektu u Republici Srbiji iz oblasti fitosanitarne kontrole. Takođe, Republika Poljska je, zajedno sa br[38]skim partnerom, učestvovala u realizaciji tvining projekta "Savremeni koncept upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije". Kreditni sporazum u iznosu od 50 miliona dolara potpisan je 16. oktobra 2002. godine. Na donatorskoj konferenciji za pomoć poplavljenim područjima BiH i Srbije održanoj 2014. g. poljska Vlada deklarisala je 270 000 evra pomoći (ukupno za BiH i Srbiju). Od toga, 73 000 evra je iskorišćeno za renoviranje Prve obrenovačke osnovne škole. Projekat je realizovan preko poljske nevladine organizacije „Polska Akcja Humanitarna“.	53 mil
Republika Koreja	..	2,5 mil
Svetska banka	Svetska banka razvija i finansira projekte na zahtev Vlade. Nakon procene izvodljivosti projekta i kreditnih uslova slede pregovori, odobrenje Odbora, i potpisivanje. Trenutni fokus kreditiranja SB ostaje na zajmovima za strukturno prilagođavanje, sa većinom resursa Banke koji podržavaju operacije koje podržavaju razvoj politika. Do kraja juna 2004. godine Svetska banka je dala 552 miliona dolara u bespovratnoj pomoći i IDA projektima Srbiji i Crnoj Gori. Strategija pomoći zemlji predviđa kombinaciju IDA i IBRD kredita. Preko IDA kredita, Banka pomaže Republici Srbiji u sledećim sektorima: • Bespovratna pomoć:sektor finansija, privatni sektor, socijalna zaštita • IDA krediti: strukturno prilagođavanje, privatni i finansijski sektor, obrazovanje, trgovina i transport, socijalni sektori, izvoz, zdravstvo, privatizacija, povećanje zaposlenosti, energija • Programi: Strategija smanjenja siromaštva, sudska administracija Srbije, projekat smanjenja zagađenosti reke Dunav u njenom toku kroz Srbiju, registracija poslovnih subjekata	1,805 mlrd
Sjedinjene Američke države	1. Unapređenje zajednice i lokalnog razvoja u Srbiji SLGRP radi na lokalnom nivou u 86 opština u cilju poboljšanja opštinskog upravljanja i sposobnosti. “Alt-Net” program pomaže izbeglicama i interno raseljenim licima. 2. U nastojanju da unapredi privredni rast i razvoj privatnog sektora u Srbiji, USAID preduzima sledeće aktivnosti: Unapređenje privredne politike i institucija, projekat reforme trgovinskog suda, bankarstvo i makroekonomsku reformu, razvoj tržišta nekretnina, integracija tržišta i regionalnu integraciju (podrška pristupanju STO), privredno restruktuiranje, unapređenje konkurentnosti, alternativno finansiranje i mobilizaciju kredita, politiku poreza i administraciju poreza, borbu protiv kriminala i korupcije. 3. Sa ciljem da unapredi građansko društvo i vladavinu zakona u Srbiji, USAID obezbeđuje podršku organizacijama građanskog društva i sektoru građanskog društva, demokratskim i nezavisnim sindikatima, nezavisnim medijima, političkom procesu i izborima, vladavini zakona, kao i aktivnostima protiv trgovine ljudima	727 mil
Slovačka Republika	Pravni okvir saradnje između Republike Srbije i Slovačke Republike predstavlja Sporazum o razvojnoj saradnji potpisan 3. decembra 2007. godine. Nastaviće se sa realizacijom malih grantova (projekata do 5 000 evra), finansiranih	9 mil

	od strane Slovak Aid-a, koji su se pokazali kao flexibilan način razvojne pomoći. Prioritetna oblast u koju će Republika Slovačka najviše ulagati u Republici Srbiji je oblast razmene iskustava integracionih procesa.	
Turska	Prema Sporazumu iz 2009. godine, razvojna saradnja se odvija u obliku tehničke, finansijske i ekonomske pomoći, kao i humanitarne pomoći u vanrednim situacijama. U tom smislu, definisani su sledeći modaliteti pomoći: bespovratna sredstva, zajmovi ili njihova kombinacija, učešće u aktivnostima u cilju unapređivanja investiranja i trgovine kao i nabavci robe i usluga namenjene prioritetnim infrastrukturnim projektima koji nisu komercijalnog karaktera. Finansijska i ekonomska pomoć može takođe biti u obliku podrške uravnoteženju platnog bilansa i pomoći budžetu, pružanja usluga i finansiranja unapređivanja makroekonomske stabilnosti, povoljnog ekonomskog okruženja i funkcionisanja finansijskog sistema. Humanitarna pomoć i pomoć u vanrednim situacijama se pruža u robi, uslugama i finansijskim doprinosima. Projekti i programi humanitarne pomoći su usmereni na najugroženije delove srpskog društva kao i izbeglice, i istovremeno će doprinositi merama usmerenim na jačanje lokalnih i nacionalnih humanitarnih organizacija. Prioritetni sektori koje podržava Republika Turska kroz program razvojne saradnje su obrazovanje, zdravstvo, kultura i turizam. U sektoru obrazovanja, donacije su u najvećoj meri usmerene na izgradnju, obnovu i opremanje obrazovnih ustanova i institucija kulture u Raškom, Pčinjskom i Zlatiborskom okrugu (opštine Novi Pazar, Bujanovac, Sjenica, Prijepolje, Tutin i Priboj), Nišavskom okrugu (grad Niš) i u AP Vojvodini (opštine Vrbas i Senta). U sektoru zdravstva, najznačajniji realizovani projekti pomoći su nabavka opreme zdravstvenim ustanovama u Beogradu i Arandelovcu. U sektoru kulture i turizma, realizovani su projekti namenjeni restauraciji i zaštiti objekata istorijskog nasleđa. Što se tiče humanitarne pomoći i pomoći u vanrednim situacijama, zapažena je pomoć posle zemljotresa u Kraljevu 2010.godine i poplava u Novom Nazaru 2011.godine. Pored pomoći u navedenim sektorima, u junu 2012.godine, potpisan je Sporazum između dve Vlade o donaciji za rekonstrukciju dela aerodroma «Morava» u Kraljevu u iznosu od deset miliona evra.	27 mil
Ujedinjene nacije	Specijalne agencije imaju svoju strategiju i plan akcije unutar njhovih nadležnosti. UNDP - Program razvoja UN Osnovni cilj programa UNDP-a je da unapredi javnu upravu i reformu pravosuđa, da poboljša pristup službama i pravima, i promoviše lokalni razvoj sa posebnim fokusom na: • Reformi javne uprave; • Vladavini prava i pristupu pravosuđu; • Održivom razvoju. UNICEF - Dečiji fond UN program UNICEF koji obezbeđuje da sva deca i ona koja su hendikepirana, ili su Romi, izbeglice imaju pristup svim službama u svako doba. UNHCR - Visoki komesarijat za izbeglice FAO - Organizacija za hranu i poljoprivredu Utvrđeni su sledeći prioriteti: • Smanjenje siromaštva, kroz podršku održivim seoskim domaćinstvima i bezbednost hrane • Bezbednost i kvalitet hrane • Održivo upravljanje prirodnim resursima • Unapređenje institucija i kapaciteta u cilju podrške procesu tranzicije tržišne ekonomije u seoskom sektoru. WHO - Svetska zdravstvena organizacija 115 WHO omogućava i podržava učešće zemlje u regionalnim zdravstvenim programima Pakta za stabilnost.	58 mil

Ujedinjeno kraljevstvo	DFID je obezbedio neophodnu tehničku pomoć osnovnom programu reformi u oblasti privatizacije i reforme finansijskog sektora. Druge oblasti podrške DFID uključuju: uredbu o energiji; reformu javne uprave; politiku zapošljavanja; socijalnu politiku; makroekonomsku i fiskalnu politiku i sigurnost, bezbednost i pravosuđe. U skladu sa našom RAP strategijom, DFID će fokusirati programe na tri cilja: • Politika pristupa EU i procesi priznavanja i podrške državnim strategijama za smanjenje siromaštva. • Rad sa donatorima i vladama partnerima na dogovoru i implementaciji zajedničkog programa rada za veću efikasnost pomoći u Srbiji i Crnoj Gori. • Politika Vlade UK i aktivno angažovanje u regionu uzimajući u obzir interese razvoja.	98 mil
Finska	Humanitarna pomoć namenjena ugorženim kategorijama stanovništva, podrška sektoru šumarstva, unapređenje zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine, unapređenje obrazovanja prosvetnih radnika, izgradnja kapaciteta ženskih poslanika, razvijanje i unapređivanje daljinskog grejanja u Srbiji, Socijalna inkluzija dece sa posebnim potrebama, žene na političkoj sceni u lokalnim zajednicama, jačanje dobrog upravljanja na lokalnom nivou, jačanje kapaciteta ženske parlamentarne mreže, nastavak reformi u Srbiji - Trening za mlade lidere, Rakonstrukcija i modernizacija mreže za hidrološka i meteorološka nadgledanja i procedura za razmenu podataka između Srbije i Bosne i Hercegovine.	9 mil
Francuska	Pomoć obezbeđena Srbiji i Crnoj Gori definisana je sledećim sporazumima: 1. Dogovoreni protokol u pogledu liberalizacije viznog režima i/ili uspostavljanje prakse reciprociteta između SR Jugoslavije i Republike Francuske prilikom izdavanja viza vlasnicima diplomatskog i službenog pasoša i posebnim kategorijama vlasnika običnih pasoša. Dogovoreno je da se uskladi praksa da bi se omogućilo najbrže moguće izdavanje viza vlasnicima službenih i diplomatskih pasoša i pojedinim vlasnicima običnih pasoša. 2. Konvencija vezana za pomoć (Vlade Francuske) u finansiranju projekata u Saveznoj Republici Jugoslaviji. Francuska vlada je obezbedila Saveznoj Vladi SRJ iznos od 50 miliona francuskih franaka za finansiranje projekata. Konvencija navodi oblasti za koje su sredstva namenjena i obezbeđuje nadzor nad korišćenjem. 3. Konvencija u vezi finansiranja, između Savezne Republike Jugoslavije (Elektroprivreda Srbije - EPS) i francuske Agencije za Razvoj. Francuska Agencija za razvoj je ovom konvencijom obezbedila donaciju u iznosu od 4,3 miliona evra namenjen rekonstrukciji EPS-a. Konvencija opisuje radni program, objekte za koje će sredstva biti dodeljena i uslove koje treba ispuniti. 4. Konvencija u vezi finansiranja, između Savezne Republike Jugoslavije (Sistem vodosnabdevanja u Nišu) i francuske Agencije za Razvoj. Konvencija navodi uslove i rokove plaćanja iz donatorskih sredstava. Francuska Agencija za razvoj je obezbedila donaciju u iznosu od 530000 evra za rekonstrukciju sistema vodosnabdevanja u Nišu, konvencija određuje uslove i rokove plaćanja iz donatorskih sredstava. 5. Konvencija u vezi finansiranja, između Savezne Republike Jugoslavije (Uprave beogradskog sistema za vodosnabdevanje i kanalizaciju) i francuske Agencije za Razvoj. Francuska Agencija za Razvoj je obezbedila donaciju Beogradskom sistemu za vodosnabdevanje i kanalizaciju u iznosu od 1,4 miliona evra za rekonstrukciju. Konvencija navodi uslove i rokove plaćanja iz poklonjenih sredstava. 6. Konvencija u vezi finansiranja između Savezne Republike Jugoslavije (Novi Sad- Sistem za vodosnabdevanje i kanalizaciju) i francuske Agencije za razvoj. Francuska Agencija za razvoj je obezbedila donaciju u iznosu od 370 000 € Novom Sadu za rekonstrukciju sistema za vodosnabdevanje i kanalizaciju. Konvencija navodi uslove i rokove plaćanja iz sredstava donacije.	41 mil

	7. Konvencija vezana za budžetsku podršku. Konvencija obezbeđuje budžetsku podršku u iznosu od 50 miliona francuskih franaka Finansijska saradnja • Vanredni program 2001-2002 • SRJ i Francuska su potpisale Sporazum o otpisivanju jugoslovenskog duga u skladu sa uslovima Pariskog kluba 2.avgusta 2002.godine. • Tekuće aktivnosti: Pravni savet za državno preduzeće za preradu čvrstog otpada u Beogradu; Studija o razvoju koda mreže za regionalno tržište električne energije; Unapređenje kapaciteta za ŽTP; Pilot projekat za zemljišnu procenu Beograda; Tehnička procena vodovodne mreže Beograda. • RPE meki krediti–sledeći uslove predloženih RPE kredita, postoje neki projekti u Republici Srbiji kvalifikovani za finansiranje preko ovog kredita. Trenutno, predlozi projekta su u postupku pravljenja studije izvodljivosti. Kulturna saradnja U okviru potpisane Konvencije o finansiranju, između Vlade Republike Francuske i Vlade SRJ, Republika Francuska je finansirala mnoge projekte iz oblasti kulture, zdravstva, finansija, medija i prosvete. Pored dogovorenih iznosa za četvorogodišnji period, saradnja je dodatno podržana kroz godišnje iznose namenjene Republici Srbiji svake godine.	
Holandija	IPC PROGRAMI – MATRA FLEKS I G2G.NL Holandski IPC Programi međudržavne saradnje (International Public Cooperation - IPC Programmes) imaju za cilj da ojačaju veze između holandskih Vladinih institucija i institucija Vlada zemalja kandidata za članstvo u EU, potencijalnih kandidata i zemalja suseda EU. Bilateralni programi saradnje predstavljaju pomoć zemljama kandidatima da ispune kriterijume za članstvo u EU, uspostavljaju održive veze između holandskih Vladinih institucija i institucija Vlade zemalja korisnika, daju podršku funkcionisanju tržišnih ekonomija i daju podršku stvaranju podsticajnog okruženja za preduzetništvo. IPC Programi koji su u prethodnom periodu bili dostupni Republici Srbiji su G2G.NL program (G2G.NL-short programme including Environmental Facility) i MATRA FLEKS program (Matra-flex programme). • MATRA OBUKE ZA EVROPSKU SARADNjU (MTEC - MATRA TRAINING FOR EUROPEAN CO-OPERATION) Cilj kurseva je da se zvaničnici i službenici u državnoj administraciji obuče za pristupanje i saradnju sa EU. Kroz učešće na kursevima se kreira i mreža zaposlenih u državnim administracijama zemalja iz kojih su polaznici. • REGIONALNI PROJEKTI KOJE FINANSIRA HOLANDIJA Dokumentom iz 2004. godine „Regionalni pristup zapadnom Balkanu“ (Regional Approach for the Western Balkans), definisano je 5 oblasti regionalne razvojne saradnje: 1. Izbeglice i raseljena lica, integracija i migracije 2. Zaštita životne sredine; 3. Razvoj privatnog sektora; 4. Unapređenje vladavine prava, javne i vojne bezbednosti; 5. Podrška prekograničnim opštinskim inicijativama u regionu Na osnovu ovog dokumenta pokrenuti su Balkanski regionalni program- «Balkans Regional Programme (BRP)» i Regionalni program zaštite životne sredine – «Regional Environmental Programme (REP)» u cilju podsticanja regionalne saradnje među zemljama zapadnog Balkana.	123 mil
Češka Republika	Kao korisnik programa za obnovu Balkana, Srbija i Crna Gora imaju svoj udeo od 70% od čitave sume raspoređenih u 18 različitih projekata. Obuhvaćeni sektori su rekonstrukcija energetike (TE Kolubara) i saobraćaj (oprema za tramvajske linije u Beogradu, međugradske autobuske linije). Sedma faza programa za Balkan odobrena je tokom 2002.godine. Sledeći projekti	38 mil

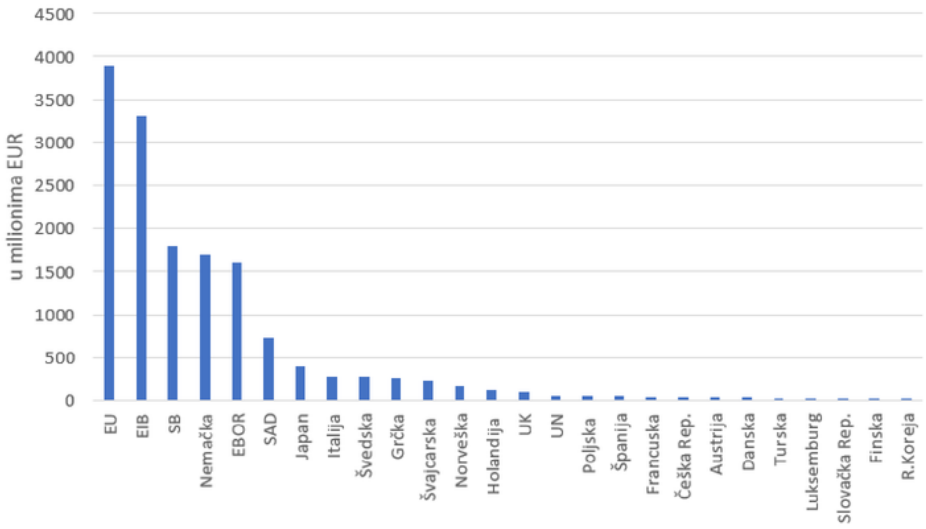
	su imali prednost: sektor zdravlja (rekonstrukcija bolnice "Dragiša Mišović"), centar za izbeglice, obnova životne sredine, rekonstrukcija rudnika "Soko" itd.	
Švajcarska	Prioriteti švajcarske razvojne pomoći u Republici Srbiji sadržani su u trenutno važećem dokumentu pod nazivom Strategija saradnje sa Srbijom 2014-2017. Ova strategija predstavlja osnovni planski dokument u sferi razvojne pomoći i revidira se na trogodišnjem nivou. Strategija predvida realizaciju švajcarskih programa razvojne pomoći u sledeća tri domena: 1. Ekonomski razvoj; 2. Državna uprava; 3. Energetska efikasnost i obnovljiva energija. U svakom od tri domena definišu se rezultati koje je potrebno postići, a koji se odnose na transparentnost i kvalitet rada lokalnih samouprava, unapređenje upravljanja javnim finansijama na lokalnom nivou, decentralizaciju i socijalnu inkluziju (domen državne uprave), povećanje zaposlenosti i pristupa tržištu rada, posebno mladih, poboljšanje trgovine i izvoza, poboljšanje poslovnog okruženja za mala i srednja preduzeća, jačanje makro-ekonomskog okruženja (domen ekonomskog razvoja), uvođenje novih tehnologija u zaštiti životne sredine, povećanje udela obnovljive energije, ostvarivanje postavljenih ciljeva u pogledu energetske efikasnosti na lokalnom nivou (domen energetske efikasnosti i obnovljive energije). Finansijska sredstva koja će biti dostupna Republici Srbiji u periodu predviđenom pomenutom Strategijom su u indikativnom iznosu od 84 miliona švajcarskih franaka. Takođe, treba pomenuti i da su 2009. godine Švajcarska Konfederacija i Republika Srbija uspostavile migraciono partnerstvo kako bi adresirale ključne aspekte u oblasti upravljanja migracijama. Prioriteti švajcarske razvojne pomoći u ovoj oblasti definisani su Partnerskom Strategijom Švajcarske i Zapadnog Balkana u oblasti migracija 2012-2015 koja definiše oblasti podrške kao što su: povratak i reintegracija, migracija i razvoj uz učešće srpske dijaspore, sprečavanje ilegalnih migracija, mogućnosti regularnih migracija i regionalna migraciona saradnja država Zapadnog Balkana. Finansijska sredstva za region Zapadnog Balkana predviđena pomenutom Strategijom iznose oko 4 miliona švajcarskih franaka. Švajcarska kancelarija (SDC) uspešno sarađuje sa domaćim partnerima i implementira donatorsku strategiju Švajcarske u Srbiji. U tom smislu, neki od najuspešnijih projekata doživeli su i svoje produžetke po fazama. Kao pozitivni primeri uspešnih projekata izdvajaju se projekti podrške zapošljavanju mladih ljudi i žena u nerazvijenim regionima (južna, jugozapadna, centralna i istočna Srbija) u ukupnoj vrednosti od 5,8 miliona švajcarskih franaka (CHF), podrška poslovnom inkubatoru u Beogradu od 0,6 miliona CHF, podrška Stalnoj konferenciji gradova i opština, kao i podrška lokalnim samoupravama u jačanju kapaciteta za upravljanje javnim finansijama, podrška Jedinici za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, podrška uključivanju lica romske nacionalnosti u obrazovni sistem, realizovan u 70 gradova i opština. Posebno se ističu projekti u oblasti energetike (projekat Modernizacije sistema praćenja i kontrole u termoelektrani Nikola Tesla B, 10,56 miliona CHF). Kada govorimo o harmonizaciji aktivnosti sa drugim bilateralnim i multilateralnim donatorima i međunarodnim finansijskom organizacijama, Švajcarska zauzima pragmatičan stav, nastojeći da harmonizuje svoje aktivnosti. Prisutne su različite forme saradnje Švajcarske u Srbiji počevši od direktnog kofinansiranja konkretnih programa/projekata, preko uloge implementacionog partnera u saradnji sa različitim agencijama UN, kontribucija višedonatorskim povereničkim fondovima, do podrške u kandidaturi za članstvo, finansiranja dela članarine i otplate zaostalih dugovanja Republike Srbije prema pojedinim međunarodnim finansijskim organizacijama.	230 mil

Švedska	Javna uprava SIDA je uključena u projekte reforme kadrovske politike u dvanaest Ministarstava. Cilj je smanjenje rizika korupcije i nepotizma i povećanje sposobnosti uprave. Konsultantska kompanija Sipu vodi projekat. Švedska agencija za statistiku vodi projekat Podrške srpske Agencije za statistiku i prilagođavanja srpske statistike standardima EU. Na ovaj način se može pratiti i siromaštvo u Srbiji. SIDA takođe podržava unutrašnju reviziju javnih organa, razvoj Saveza opština, razvoj baze podataka u Odeljenju za međunarodnu razvojnu saradnju i planiranje državne strategije razvoja informacionog sistema. Pravosuđe Sida podržava osnivanje pravosudnog centra za obuku za neprekidni trening sudija, javnih tužilaca, advokata i sudskog osoblja u Srbiji. SIDA takođe pomaže srpskoj policiji u unapređenju istrage. Preko projekta koji vodi UNICEF, Sida podržava reforme postupanja sa maloletnim prestupnicima. U nastojanju da smanji pritisak na Međunarodni Tribunal u Hagu, SIDA je finansirala obuku 700 srpskih advokata za održavanje lokalnih suđenja prema normama Haškog Tribunala. Tržišna privreda Preko Međunarodne finansijske korporacije, Švedska podržava pripremni rad za privatizaciju banaka u državnom vlasništvu. SIDA podržava mala i srednja preduzeća kroz poboljšanje opštih uslova za njihov rast i konkurentnost. SIDA finansira savetnika vlade da bi podržala uklanjanje administrativnih prepreka za direktne strane investicije. Dvojna saradnja između Švedskog odbora za akreditacije i procenu usklađenosti i njegovog ekvivalenta u Srbiji i Crnoj Gori jača lokalne kapacitete za tehnike procene i razvijanje efikasne strukture za procenu akreditacije. Početni prog(ranije Početni istočni program) pomaže švedskim kompanijama da započnu saradnju sa kompanijama iz Srbije i Crne Gore. Do sada je dvanaest projekata odobreno za finansiranje. Projekat u Topoli, južno od Beograda, usmeren je na poboljšanje saradnje opštine u svim oblastima, od uprave do poljoprivrede, poslova i civilnog društva. Iskustvo će biti prošireno u čitavoj zemlji. Životna sredina Cilj podrške je unapređenje nadležnih službi za životnu sredinu i programi lokalne akcije za opštine. Švedska pomaže Srbiji i Crnoj Gori da ispuni međunarodne sporazume i obaveze u vezi sa smanjenjem emisije, preradom otpada i otpadnih voda. Jedan projekat je usmeren ka stvaranju nacionalnog saveta za održivi razvoj. Infrastruktura SIDA je podržava projekte kao što su grejanje u okruzima, železnica i distribucija električne energije. Osim projekata u južnoj Srbiji, podrška je danas usmerena prema unapređenju institucija. SIDA finansira razvoj sistema revizije za Elektrodistribuciju Srbije. Dvojni projekat između švedske energetske mreže i njenog srpskog partnera pomaže transferu švedskog znanja i iskustva u ovom sektoru. Studiju o stanju sistema za grejnje po oblastima je implementirao *Gothenburg Energy*. Na osnovu ove studije, SIDA podržava projekat grejanja uz komponentu uštede energije, prenoseći švedsko znanje i iskustvo na Univerzitet u Beogradu. Takođe, Švedski nadležni organi za puteve sarađuju sa srpskom stranom na sigurnosti na putevima, održavanju puteva i posledicama po životnu sredinu. Ovaj program je povezan sa kreditom Svetske banke za unapređenje puteva u Republici Srbiji. Poljoprivreda i šumarstvo SIDA finansira projekat za povećanje proizvodnje mleka u okolini Niša u južnoj Srbiji. Izbeglice i manjine SIDA finansira kampanju informisanja u Novom Sadu da bi pomogla izbeglicama	271 mil

	da se vrate svojim domovima u Hrvatskoj i Bosni, gde SIDA podržava velike programe rekonstrukcije kuća i sela (takozvani Integrisani oblasni programi). SIDA sarađuje sa Sektorom za ljudska prava u kampanji sa ciljem unapređivanja tolerancije u društvu. Ona takođe podržava unapređenje odnosa između Albanaca i Srba u južnoj Srbiji. Studija položaja Roma u Srbiji će voditi ka projektima podrške Roma	
Španija	Podrška procesu stabilizacije i priključenja Evropskoj Uniji Državna pomoć za podršku strategije komunikacije Vlade Srbije da bi se pomogao proces stabilizacije i priključenja Srbije i Crne Gore Stabilizacija, liberalizacija i restruktuiranje finansijskog sektora Projekat unapređenja jedinstvenih administrativnih fondova Narodne banke Srbije Decentralizacija i reforma lokalne uprave Projekat podrške Komitetu za lokalni privredni razvoj unutar stalne konferencije gradova i opština Pravosuđe i unutrašnji poslovi Projekat podrške za obezbeđivanje besplatne pravne pomoći Advokatske komore Beograda Unutrašnji poslovi • Projekat unapređenja institucija policije kroz obnovu laboratorije za DNK. • Obuka za rad i korišćenje srpske laboratorije za DNK • Projekat izdavanja obrazovnih priručnika za policajce u Srbiji i Crnoj Gori Energetika Projekat podrške integraciji balkanske elektroenergetske mreže u Evropu (donacija hardvera i softvera zajedno sa obukom za njegovo korišćenje za EKC) Životna sredina AECI PROGRAM AZAHAR koji predstavl[111]rdinaciju javnog i privatnog sektora unutar španskog razvojnog programa u oblasti održivog razvoja, zaštite životne sredine i očuvanja prirodnih resursa u regionu Mediterana. Finansiranje projekata koje sprovode NVO Kroz finansiranje ovih projekata španska saradnja nastoji da dopre do najosetljivijih grupa u Srbiji, uključujući Kosovo i Crnu Goru, olakšavajući im besplatan pristup pravosuđu, i obezbeđujući im socijalnu i zdravstvenu službu Linija mikro-kredita: je odobrena Srbiji po drugi put. Prva linija, vredna 5 miliona evra (januar-jul 2004.) i druga, vredna 10 miliona evra, takođe je odobrena 2004	52 mil

Izvor. Baza podataka za koordinaciju razvojne pomoći u Republici Srbiji, MEI, 2017

Grafikon 18: Pregled razvojne pomoći u Srbiji od 2000 – 2016. godine



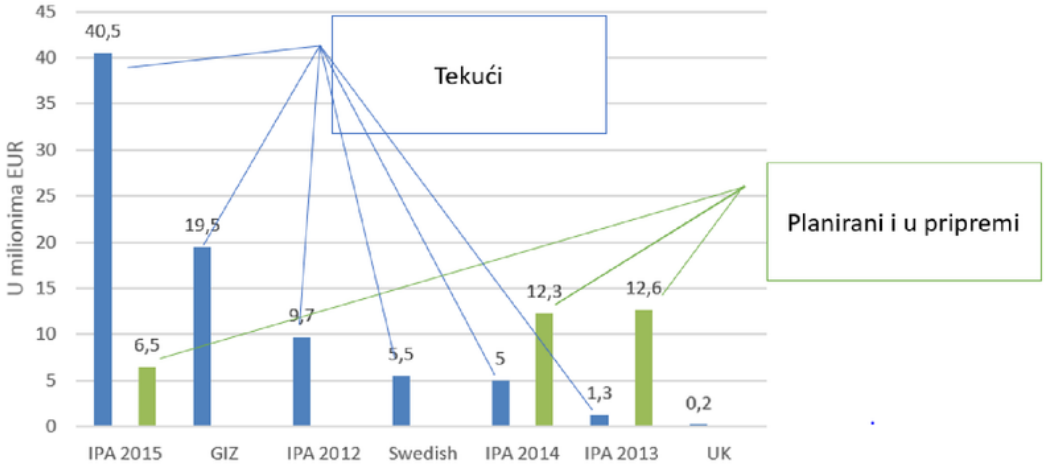
Izvor. Prikaz autorke na osnovu podataka MEI Republike Srbije, 2017. godina

Prema podacima iz Tabele 35 i Grafikona 18 najveći pružaoc pomoći Srbiji je EU sa 3,9 milijarde EUR, slede Evropska investiciona banka (EIB) sa 3,3 milijarde, SB sa 1,8 milijarde, Nemačka sa 1,7 milijarde i Evropska banka za obnovu i razvoj (EBOR) sa 1,6 milijardi EUR. Nakon ovih prvih pet donatora na listi se nalaze SAD sa 727 miliona, potom Japan sa 404, Italija sa 276, Švedska sa 271, Grčka 258, Švajcarska 230, Norveška 176 i Holandija sa 124 miliona EUR. U pomoć manju od 100 miliona spadaju Ujedinjeno Kraljevstvo sa 99, UN sa 59, Poljska sa 54, Španija 53, Francuska 42, Austrija i Češka Republika sa po 38 miliona EUR, potom slede Danska sa 31, Turska 27, Luksemburg 18 i Finska 10 miliona EUR. Pomoć manju od 10 miliona pružaju Slovačka Republika sa 9 miliona i Republika Koreja sa 2 miliona EUR.

Što se tiče oblasti reforme JF, nekoliko međunarodnih donatora pružaju značajnu finansijsku pomoć Srbiji. Glavni donatori u ovoj oblasti su ponovo EU, potom Nemačka, Norveška, Švedska, Švajcarska i SAD. Mnoge zemlje članice EU takođe pružaju pomoć u određenim sektorima. Krediti su obezbeđeni od strane EBRD, EIB, KfV i SB. Takođe, MMF je obezbedio mesto savetnika, nerezidenta u Beogradu, za pomoć u upravljanju JF. Kada je reč o DRI Srbije, podrška je obezbeđena od strane Norveške vlade i EU. Od 2008. godine EU je finansirala projekat saradnje sa britanskom i holandskom DRI. DRI je dobro opremljena tehničkim sredstvima, upravo zahvaljujući u velikoj meri sredstvima međunarodnih donatora, prvenstveno sredstvima EU preko IPA fondova, kao i bilateralnoj donatorskoj podršci Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Norveške.

Na Grafikonu 19 je prikazana ukupna donatorska pomoć u oblasti reforme javne uprave u Srbiji koja uključuje i oblast PFM-a. I prema ovim podacima se uočava da je najveći donator EU (kada je reč i o tekućim i o planiranim projektim), a potom je slede Savezna Republika Nemačka i Kraljevina Švedska.

Grafikon 19: Ukupna donatorksa podrška u oblasti reforme javne uprave, uključujući oblast PFM, 2017



Izvor. Autorov prikaz na osnovu podataka MEI Republike Srbije, 2017

Jedan od glavnih problema u koordinaciji donatroskih projekata i pomoći u Srbiji jeste što nema jasno definisanih linija komunikacije i regularnog protoka informacija između različitih komponenti koordinacionih mehanizama. Ovde se posebno misli na kanale komunikacije između neformalno osnovanih donatorskih grupa za koordinaciju i sektorskih radnih grupa. Posledično, tako mnogo različitih grupa i sastanaka stvaraju veliko opterećenje već ionako oskudnimm resursima u javnoj upravi. Upravo zbog smanjenih kapaciteta u ministarstvima i povećanog obima posla koordinacije pomoći, često se dešava da različiti ljudi prisustvuju svim ovim sastancima i na taj način ne postoji kontinuitet. Upravo ovakva situacija otežava proces odlučivanja i usporava donošenje odluka.

Deo 6. Pregled reforme javnih finansija u Republici Srbiji

Šesti deo doktorske disertacije daje pregled reforme JF u Republici Srbiji, obuhvaćeno po svim elememtima. Drgim rečima, dat je kraći pregled stanja reforme u PU, potom u procesu planiranja i izvšenja budžeta. U ovom segmentu, kratko je opisan rad UT sa posebnim fokusom na docnje i budžetsko računovodstvo. Najveći akcenat u ovom delu disertacije je stavljen na važnost i neophodnost kontrolnih mehanizama u trošenju javnih sredstava. Stoga je posebno bilo reči o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru u Srbiji. Prvo je dat pregled glavnih osnova interne finansijske kontrole u javnom sektoru, a potom je urađena detaljna analiza centralne jedinice za harmonizaciju, interne kontrole i interne revizije, kao i budžetske inspekcije. Nakon toga je urađena i analiza kvaliteta upravljanja javnim dugom, kao i eksterne revizije (analiza DRI i uloga parlamenta i nevladinih organizacija). Cilj je bio da se kroz istraživanje u ovom poglavlju ukaže na potrebu svih ZUR koja se odnosi na dobro upravljanje JF, koje će pak onda da vodi do povećane transparetnosti ka svim građanima i težiti ka ostvarenju održivosti JF.

6.1. Poreska uprava

Poreksa uprava Republike Srbije (PURS) se nalazi u sastavu MF. Ona predstavlja jednu od ključnih institucija za kreiranje ekonomičnog i efikasnog institucionalnog mehanizma naplate javnih prihoda. Neophodna je za efikasno funkcionisanje celokupnog državnog sistema. Njeno efikasno poslovanje u dobroj meri opredeljuje kvalitet funkcionisanja svih korisnika budžetskih sredstava. Organizovana je u skladu sa Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji (ZPPPA) i sastoji se od Centrale, Centra za velike poreske obveznike, 78 filijala i 95 ekspozitura. Način formiranja organizacionih jedinica, potom broj, struktura, mreža i njihov delokrug rada je jasno definisan aktom ministra finansija, a na predlog direktora PURS. S druge strane, direktora PURS postavlja Vlada na predlog ministra finansija koji mu je za svoj rad odgovoran. Direktor obezbeđuje koordinaciju rada i jedinstvenu primenu poreskih propisa na celoj teritoriji Republike Srbije. On takođe zastupa i predstavlja PURS pred drugim državnim organima, domaćim i međunarodnim finansijskim i drugim organizacijama (na primer MMF, IOTA i dr.), potom definiše strategiju razvoja PURS, donosi direktive i naredbe u cilju usaglašavanja strategije, standarda, politike i procedura razvoja institucije, odobrava strateške i razvojne planove, daje smernice za koordinaciju i saradnju PURS sa međunarodnim organizacijama i misijama koje učestvuju u realizaciji strategije i modernizacije institucije, izdaje naloge za sprovođenje interne revizije i upravnog nadzora organizacionih delova PURS za kontrolu zakonitosti, blagovremenosti, odgovornosti i efikasnosti u radu i ponašanju zaposlenih u organizacionim jedinicama, odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih. Kada je reč o organizacionoj strukturi centrale PURS, ona se sastoji od kancelarije direktora, potom grupe za strategiju, planiranje i upravljanje rizicima, grupe za internu reviziju, kao i odeljenja za unutrašnju kontrolu i upravni nadzor. Takođe, centrala PURS ima 10 sektora i centar za velike poreske obveznike. U sektore spadaju:

- Sektor poreske policije
  - kome pripada odeljenje za operativni rad i odeljenje za analitiku i procenu rizika, kao i regionalna odeljenja poreske policije u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevacu i Nišu;

- Sektor za transformaciju
  - koga čine odeljenje za razvoj funkcija naplate i kontrole, odeljenje za razvoj funkcije ljudskih resursa, organizacionu strukturu i podršku, i odeljenje za podršku i razvoj elektronskih servisa;

- Sektor za poresko – pravne poslove i koordinaciju
  - koji se sastoji od odeljenja za poreskopravne poslove i koordinaciju, odeljenje za drugostepeni postupak i upravnu praksu, odseka za poslove poreskopravne zaštite interesa PURS i regionalnih odeljenja za drugostepeni postupak u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu;

- Sektor za kontolu
  - koga čine odeljenje za planiranje i metodologiju za direktne poreze, odsek za planiranje i metodologiju za indirektne poreze, odeljenje za operativne poslove kontrole, odeljenje za analizu rizika, oslobođenje i refakciju PDV-a, odsek za merenje rezultata, obezbeđenje kvaliteta i tehničku podršku, odeljenje za registre, kao i regionalna odeljenja za kontrolu u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu, Nišu i Prištini;

- Sektor za naplatu
  - koji se sastoji od odeljenja za naplatu, odeljenja za poresko računovodstvo i regionalnih odeljenja za naplatu i poresko računovodstvo u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu;

- Sektor za menjačke i devizne poslove i igrena sreću
  - koga čine odeljenje za menjačke poslove, odeljenje za pravno-analitičke poslove iz oblasti menjačkog i deviznog poslovanja, odeljenje za upravne i pravne poslove u oblasti igara na sreću, odeljenje za elektronski nadzor i kancelarijsku kontrolu u oblasti igara na sreću, i regionalna odeljenja za kontrolu menjačkih i deviznih poslova u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu;

- Sektor za ljudske resurse
  - koga čine odeljenje za ljudske resurse, odeljenje za koordinaciju rada regionalnih odseka za ljudske resurse u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu;

- Sektor za meterijalne resurse
    - koji se sastoji od odeljenja za finansijsko-materijalne poslove, odeljenja za komercijalne i investicione poslove i regionalnih odeljenja za materijalne resurse u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu, Nišu i Prištini;

- Sektor za informacione i komunikacione tehnologije
    - koji se sastoji iz odeljenja za planiranje i razvoj, odeljenja za računarsku podršku, odeljenje za IKT infrastrukturu, odeljenja za kontrolu legalnosti softvera, regionalne grupe za kontrolu legalnosti softvera (Beograd, Novi Sad, Kragujevac i Niš), i regionalnog odeljenja za informacioni sistem i računarsku podršku u Novom Sadu, Kragujevacu, Nišu;

- Sektor za obrazovanje, komunikaciju i međunarodnu saradnju
    - koji se sastoji od biroa za informisanje, grupe za međunarodnu komunikaciju, odeljenja za obrazovanje, regionalne grupe za obrazovanje (Beograd, Novi Sad, Kragujevac i Niš), i odeljenja za pružanje usluga poreskim obveznicima.

Pored pomenutih sektora, tu je i Centar za velike poreske obveznike koji se sastoji od 6 odeljenja i jedne grupe. Odeljenja su za: upravljanje rizicima, terensku kontrolu, kancelarijsku kontrolu, naplatu, komunikaciju, servis poreskih obveznika i pravnu pomoć, ljudske i materijalne resurse, i grupa za poreske prekršaje. Pojednostavljen prikaz organizacione strukture, predtsavljen je na Slici 16.

Slika 16: Organizaciona šema PURS



Izvor. Podaci sa sajta Poreske uprave Republike Srbije, 2017

Centrala PURS je veoma važna jer se u njoj kreira strateška i razvojna politika institucije, objedinjava i usaglašava primena materijalnih propisa iz oblasti fiskalnog zakonodavstva, planira i upravlja funkcijama kontrole, redovne i prinudne naplate javnih prihoda, kao i kontrole

deviznog poslovanja i poslovanja u oblasti igara na sreću, potom objedinjava se i usaglašava primena materijalnih i procesnih propisa u poreskoupravnim i poresko-prekršajnim postupcima. Takođe, centrala PURS objedinjuje funkciju upravljanja materijalnim resursima kojima raspolaže kao državni organ, kao i sredstavima koja se pribavljaju u postupku naplate javnih prihoda (vođenje evidencija o zaplenjenoj robi i prodaja iste). Isto tako, ona objedinjava funkciju upravljanja ljudskim resursima u cilju usaglašavanja primene propisa službeničkog prava i jedinstvene evidencije zaposlenih.

Prema podacima iz informatora o radu PURS, u 2016. godini u budžetu Republike Srbije je izdvojeno 69 miliona EUR, a potrošeno je 65 miliona EUR. Za 2017. godinu je izdvojeno 73 miliona EUR, dok je za 2018. godinu trenutno predviđeno da se iz budžeta odvoji 75 miliona EUR. Prema trenutnim podacima za 2017. godinu (od 1.1. do 30.6. 2017. godine), najveći deo para od ukupnog budžeta PURS, oko 74%, odlazi na zarade zaposlenih koje obuhvataju plate i dodatke zaposlenima, kao i socijalne doprinose na teret poslodavca. Slede materijalni troškovi sa 24%, potom sredstva odvojena za modernizaciju informacionog sistema koja iznose 1 %, i preostali 1% ukupnog budžeta ide na ulaganja za osnovna sredstva i podršku za učešće u programima EU. I kada je reč o predviđanju troškova za 2018. godinu, situacija je manje više slična. Predviđeno je da zarade zaposlenih čine 62% ukupnog budžeta, materijalni troškovi 31%, modrnizacija informacionog sistema 5%, ulaganja u osnovna sredstva 1,5% i podrška za učešće u programima EU 0,5%. Prethodno navedeni podaci o opredeljenim sredstvima za rad PURS suminari su u tabeli ispod.

Tablea 36: Opredeljena sredstva za rad i predlog finansijskog plana PURS, 2016 – 2018. Godina

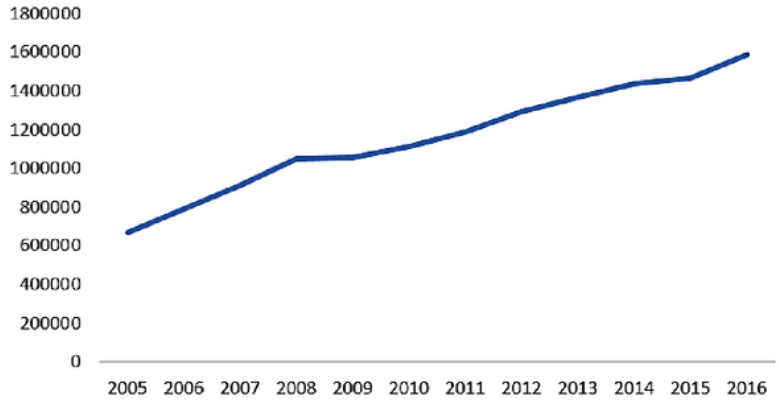
	Opredeljena i potrošena sredstva 2016. (mil EUR)	Opredeljena sredstva 2017. (mil EUR)	Predlog finansijskog plana 2018. (mil EUR)
Zarade zaposlenih	45,6	47	47
Materijalni troškovi	15,2	21	23
Sredstva za modernizaciju informacionog sistema	3,5	3,8	3,8
Osnovna sredstva	0,7	1	1
podrška za učešće u programima EU	0,2	0,2	0,2
UKUPNO	**65**	**73**	**75**

Izvor. Informator o radu Poreske uprave Republike Srbije, 2017

Kada je reč o naplati poreskih prihoda PURS, uočava se pozitivan trend. Na osnovu podataka MF, na kraju 2005. godine ukupni poreski prihodi su iznosili približno 5,5 mlrd EUR, dok su na kraju 2016. iznosili 13,2 mlrd (Grafikon 20). Dakle, uočava se rast ukupnih poreskih prihoda od

7,7 mlrd EUR. Kada se pogleda učešće poreskih prihoda u ukupnim prihodima Republike Srbije, ono ima visok procenat učešća. Naime, u 2005. godini je iznosio 89% i taj trend je manje više nastavio do 2016. godine (86%). Pregled ukupnih i poreskih prihoda, kao i učešća poreskih u ukupnim dat je u grafikonu i tabeli koji slede.

Grafikon 20: Rast poreskih prihoda, 2005 – 2016. godina



Izvor. Informator o radu Poreske uprave Republike Srbije, 2017

U 2005. godini poreski prihodi su iznosili 5,5 mlrd EUR, potom u 2006. 6,6; onda 2007. 7,6. Rast se nastavio i sledeće 2008. godine, kada su poreski prihodi iznosili 8,7 mlrd EUR. Tokom 2009. iznos poreskih prihoda je ostao nepromenjen, dok je od 2010. nastavio svoj rastući trend i iznosio je 9,2 mlrd EUR. U naredne dve godine, 2011. i 2012. uočava se rast, ali blagi, što je bila posledica usporavanja ekonomskih tokova usled međunarodne finansijske krize (2011. poreski prihod je iznosio 9,9, a 2012. godine 10,7 mlrd EUR). Godine 2013. poreski prihod je iznosio 11,3; potom 2014. godine 11,9; 2015. godine 12,2 i 2016. godine rekordnih 13,2 mlrd EUR.

Tabela 37: Pregled poreskih i ukupnih prihoda u milionima RSD, 2005-2016. godina

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ukupni prihodi	755.987	906.444	1.046.844	1.193.463	1.200.777	1.278.435	1.362.641	1.472.118	1.538.054	1.620.752	1.694.831	1.842.652
Poreski prihodi	669.371	792.163	912.749	1.051.717	1.054.588	1.111.492	1.191.079	1.292.564	1.366.595	1.439.037	1.463.590	1.585.767
Udeo poreskih u ukupnim prihodima (u %)	89	87	87	88	88	87	87	88	89	89	86	86

Izvor. Makroekonomski i fisklani podaci, baza podataka Ministarstva finansija Republike Srbije, 2017

Iz tabele 37 je najteresantnije primetiti kako se kreće udeo poreskih prihoda u ukupnim prohodima. Zapravo, poreski prihodi predstavljaju najveću stavku ukupnih prihoda koje ostavruje Republika Srbija. Tako je 2005. godine taj odnos iznosio čak 89%, u kasnijim godinama, iako je dolazilo do rasta poreskih prihoda, njegov odnos u ukupnim je ostao skoro na istom nivou. Tako je u 2006., 2007., 2010. i 2011. godini iznosio 87%. U 2008., 2009. i 2012. je iznosio 88%, dok je 2013. i 2014. iznosio 89% i 2015. i 2016. godine po 86%. Ovi podaci potvrđuju važnost PURS za Srbiju kao tela zaduženog za prihodnu stranu budžeta.

Ako se posmatra prosek vrenosti naplaćenih poreza za period od 2005. do 20016. godine, onda tu prednjače prihodi po osnovu doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na dodatnu vrednost. Za njima slede prikupljena sredstva po osnovu naplate poreza na dohodak građana, potom prihod od akciza, poreza na dobit i carina. U tabeli 38 dat je prikaz naplaćenih poreza posmatrano od 2005. do 2016. godine.

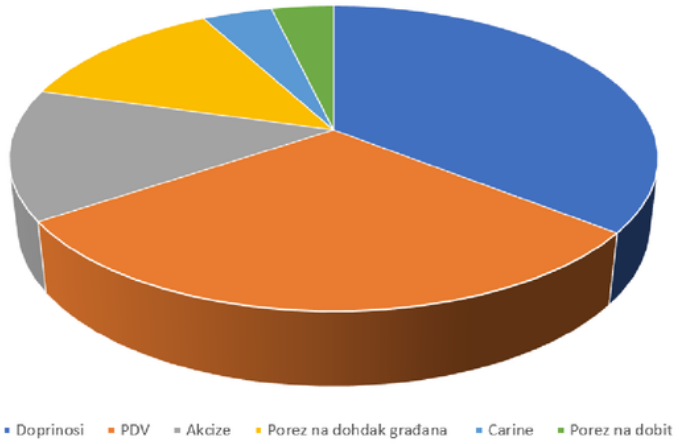
Tabela 38: Naplaćeni porezi od 2005. do 2016. godine, u milionima RSD

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PDV	12,3	11,0	11,3	11,0	10,3	10,4	10,0	10,3	9,8	10,5	10,3	10,8
Doprinosi	12,2	13,0	13,3	13,3	13,0	12,3	11,9	12,4	12,6	13,0	12,5	12,5
Porez na dohdak građana	5,4	5,8	4,9	5,0	4,6	4,5	4,4	4,6	4,0	3,7	3,6	3,7
Akcize	4,1	4,2	4,2	4,0	4,7	5,0	5,0	5,1	5,3	5,4	5,8	6,3
Porez na dobit	0,6	0,9	1,3	1,4	1,1	1,1	1,1	1,5	1,6	1,9	1,5	1,9
Carine	2,2	2,2	2,4	2,4	1,7	1,4	1,1	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9

Izvor. Makroekonomski i fisklani podaci, baza podataka Ministarstva finansija Republike Srbije, 2017

Naplaćeni doprinosi za socijalno osiguranje i PDV od 2005. godine pa do 2016. su se u proseku kretali oko 12,7 mlrd i 10,7 mlrd RSD. Oni su u celom posmatranom periodu najviše prednjačili kada je reč o njihovom učešću u ukupnim poreskim prihodima. Shodno tome, ova dva poreza predstavljaju i najvažnije poreze sa aspekta fiskalne politike Republike Srbije. Za njima odmah slede akcize i porez na dohodak građana. Prosek naplate prihoda po osnovu akciza za isti period, od 2005. do 2016. godine je iznosio 4,9 mlrd RSD, dok je za porez na dohodak grašana iznosio 4,5 mlrd. Na kraju, ali ne i manje važni su porez na dobit i prihodi od carina. Prosečna vrednost poreza na dobit tokom perioda 2005-2016. godine je iznosio 1,3 mlrd RSD, a za carine uistom periodu 1,5 mlrd. Grafički prikaz strukture poreza koji čine poreski prihod Republike Srbije predstavljena je na Grafikonu 21.

Grafikon 21: Poreska struktura, Republika Srbija, prosek perioda 2005 – 2016. godine



Izvor. Makroekonomski i fisklani podaci, baza podataka Ministarstva finansija Republike Srbije, 2017

I ove godine, za prvih sedam meseci PURS je saopštila da je nastavila trend rasta naplate javnih prihoda koji je povećan za 7,8% u odnosu na isti period 2016. godine. Najveći rast naplate u ovom periodu zabeležen je kod naplate poreza na dobit preduzeća. Takođe, ostvarena je značajna naplata i ostalih javnih prihoda, pa je tako bruto naplata PDV-a u prvih sedam meseci 2017. godine iznosila 173,5 milijardi dinara, dok je u istom periodu 2016. godine bila 164,6 milijardi dinara. Prema podacima PURS, naplata javnih prihoda za koje je zadužena PURS beleži trend rasta od 2015. godine. Koeficijent ostvarenja ukupne naplate PURS u 2016. godini u odnosu na 2015. godinu iznosio je 108,6.

Novina u radu PURS je osnovanje novog sektora za pružanje usluga poreskim obveznicima. Glavlji cilj je potpuna klijenska orijentisanost institucije ka građanima. U skladu sa novim razvojnim planovima, PURS je napravila Strategiju za pružanje usluga poreskim obveznicima 2017 – 2019. godine. Ova strategija predstavlja sveobuhvatni plan PURS za unapređenje nivoa usluga poreskim obveznicima. Kvalitetnije i savremenije pružanje usluga poreskim obveznicima, predstavlja takođe jedan od prioriteta Programa transformacije institucije. Takođe, važno je istaći da donošenje ove strategije je u saglasnosti i sa ciljevima Programa transformacije i ostalim strateškim dokumentima kao što su Korporativna strategija, Strategija poštovanja propisa i Plan poštovanja propisa. Osavremenjavanje rada unapređenjem poslovnih procesa uz podsticanje i edukaciju, obezbediće da poreski obveznici bolje razumeju svoja prava i obaveze čime se podiže nivo dobrovoljnog poštovanja poreskih propisa. U skladu sa najboljim praksama drugih poreskih administracija, biće izmenjena interna organizacija institucije i prilagođena potrebi pružanja usluga poreskim obveznicima. Funkcionalnosti postojećeg kontakt centra će se proširiti uz dalji razvoj usluga poreskim obveznicima. Posebna pažnja biće usmerena na razvoj pružanja usluga novoregistrovanim poreskim obveznicima.

Kada je reč o drugim važnim strateškim dokumentima PURS u cilju što potpunijeg ostvarenja svoje misije koja podrazumeva efikasnu, neselektivnu i troškovno efikasnu naplatu javnih prihoda, ona je u potpunosti usmerena ka sprovođenju pomenutog programa organizacione transformacije. Transformacija i njeni ciljevi bazirani su na ideji o savremenoj i efikasnoj administraciji, stvaranju prostora za lakše i pravednije uslove poslovanja poreskih obveznika i bolju komunikaciju sa poreskim obveznicima. U pogledu upravljanja procesom transformacije, nosioci procesa transformacije su Sektor za transformaciju i Upravni odbor procesa transformacije. U Sektoru za transformaciju se obavljaju poslovi planiranja, dizajniranja, implementiranja, koordiniranja i izveštavanja projekata modernizacije na nivou PURS. Dok Upravni odbor nadgleda proces sprovođenja transformacionog plana. Članovi su Direktor PURS, zamenik direktora, direktor Sektora za transformaciju i ostali pomoćnici direktora po pozivu.

Program organizacione transformacije bi trebalo da u narednih nekoliko godina dovede do promena u njenoj strukturi i načinu rada, tj. do podizanja kapaciteta organizacije za efikasnije obavljanje osnovnih funkcija (utvrđivanje, kontrolu, naplatu i poresko-pravne poslove). Unapređenje efikasnosti poslovnih procesa i unapređenje kvaliteta usluga ostvariće se pre svega kroz uspostavljanje modernog sistema za procenu i analizu rizika usmerenog prema obveznicima koji nisu skloni dobrovoljnom poštovanju poreskih propisa, te funkcionalnog povezivanja ovog sistema sa procesom utvrđivanja, kontrole i naplate javnih prihoda, koji će takođe prethodno biti redizajnirani, kroz uvođenje novih metoda rada, unapređenje koordinacije, uvođenje novog sistema poreskog računovodstva koji će omogućiti potpunu usklađenost evidencija o stanju obaveza kojom raspolaže obveznik i evidencija kojima raspolaže PURS. Redizajn organizacione strukture izvršiće se kroz uspostavljanje organizacione mreže zasnovane na manjem broju većih organizacionih jedinica nateritoriji Republike Srbije, Centru za velike poreske obveznike i jakoj Centrali. Ključni segment organizacionih promena u radu PURS odnosiće se na uspostavljanje modernog sistema upravljanja ljudskim resursima, koji će obezbediti da proces selekcije, napredovanja i nagrađivanja kadrova bude zasnovan na objektivnim učincima. Znatno unapređenje kadrovske osnove pretpostavlja izradu i implementaciju plana za unapređenje starosne i kvalifikacione strukture kadrova u PURS, kao i izradu plana za efikasno korišćenje postojećih kadrova, naročito u kontekstu činjenice da digitalizacija i automatizacija poslovnih procesa dovodi do prestanka potrebe za određenim administrativno-tehničkim poslovima. Temeljna promena u organizaciji rada PURS i upravljanju ljudskim resursima, biće propraćena uvođenjem novog informacionog sistema, usklađenog sa novim načinom organizacije i rada.

6.2. Planiranje budžeta

U Republici Srbiji budžetski sistem je definisan Zakonom o budžetskom sistemu (ZBS), a dalje je detaljnije razrađen kroz niz podzakonskih akata kojima se uređuje klasifikacija prihoda i rashoda. Zapravo, on zajedno sa podzakonskim aktima obezbeđuje celovitost i konzistentnost

budžetskog sistema Republike Srbije. ZBS obuhvata sve faze budžetskog postupka koje uključuju:

- Izradu budžeta (planiranje i priprema);
- Donošenje budžeta;
- Izvršenje budžeta;
- Budžetsku kontrolu i reviziju.

Isto tako, procedura za zaduživanje, potom procedura za izdavanje garancija i upravljanje javnim dugom, onda budžetsko računovodstvo i klasifikacije prihoda i rashoda (ekonomska, funconalna, organitaciona i dr.), izveštavanje, kao i preciziranje uloga direktnih i indirektnih budžetskih korisnika, definisano je ZBS. Takođe, ovaj zakon propisuje i budžetsku proceduru koju čine (1) budžet Republike Srbije, (2) budžet Autonomne Pokrajine, (3) budžeti lokalnih zajednica (budžet Grada Beograda i drugih gradova, kao i budžeti opština) i (4) finansijski planovi organizacija obaveznog socijalnog osiguranja. Pored njega važan je i ZoB koji se sastoji iz opšteg i posebnog dela, kao i dela koji se odnosi na programski budžet. Prihodi predstavljaju prihode koji stižu iz budžeta, kao i ostvarene sopstvene prihode, dok su rashodi podeljeni po osnovu ekonomske i funkcionalne klasifikacije, kao i budžetskih fondova ako postoje. S druge strane, u programskom delu budžeta je deo budžetskih rashoda iskazan prema programskoj klasifikaciji, u okviru koje su programi i projekti grupisani prema strateškim oblastima, a troškovi programa su predtsvaljeni na osnovu ekonomske klasifikacije. U ovom delu rada, sledi objašnjenje procesa planiranja budžeta, dok će u delu 6.3. biti predstavljena uloga UT i procesa izvšenja budžeta.

Nakon postupka planiranja budžeta, sledi njegovo donošenje. U postupku donošenja budžeta, ZBS definiše takođe i druge bitne elemente kao što su:

- struktura budžeta (opšti i posebni deo),
- uslovi za uvođenje i dužinu trajanja privremenog finansiranja,
- mogućnost rebalnsa budžeta.

Osnovne faze u donošenju budžeta Republike Srbije su (1) izrada i usvajanje Memoranduma o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici (to se radi najkasnije do15. maja tekuće godine), potom (2) izrada i dostavljanje uputstva za pripremu nacrta budžeta direktnim korisnicima (najkasnije do 1. juna tekuće godine), (3) dostavljanje predloga budžeta od starne direktnih budžetskih korisnika i organizacija socijalnog osiguranja (najkasnije do 1. avgusta tekuće godine), (4) revizija Memoranduma o budžetu (donosi se najkasnije do 1. oktobra tekuće godine), (5) dostavljanje nacrta budžeta Vladi (najkasnije do 15. oktobra tekuće godine), (6) usvajanje predloga budžeta i dostavljanje Narodnoj skuštini (do 1. novembra tekuće godine) i (7) usvajanje budžeta od strane skupštine (predviđeno za 15. decembar tekuće godine). Slična

procedura se primenjuje i prikom usvajanja budžeta lokalnih samouprava. Sve opisane faze čine budžetski kalendar Republike Srbije i njegov sumirani prikaz je dat u tabeli 39.

Tabela 39: Prikaz budžetskog kalendara Republike Srbije u procesu planiranja budžeta

15. maj	izrada i usvajanje Memoranduma o budžetu, ekonomskoj i fiskalnoj politici
1. jun	izrada i dostavljanje uputstva za pripremu nacrta budžeta direktnim korisnicima
1. avgust	dostavljanje predloga budžeta od starne direktnih budžetskih korisnika i organizacija socijalnog osiguranja
1. oktobar	revizija Memoranduma o budžetu
15. oktobar	dostavljanje nacrta budžeta Vladi
1. novembar	usvajanje predloga budžeta i dostavljanje Narodnoj skuštini
15. decembar	usvajanje budžeta od strane skupštine

Izvor. Narodna skupština Republike Srbije, Zakon o budžetskom sistemu, 2016

6.3. Izvršenje budžeta

Uprava za trezor (UT) MF je glavni organ izvršenja budžeta. Ova institucija je takođe zadužena za vođenje budžetskog računovodtsva i izveštavanje. Njen glavni cilj je da obezbeđuje stabilnu i transparentnu budžetsku politiku, kao i transparentan sistem JF. Detaljnije navedene glavne funkcije UT su:

- finansijsko planiranje,
- upravljanje finansijskim sredstavima na konsolidovanom računu,
- kontrala rashoda,
- upravljanje javnim dugom i garnacijama,
- budžetsko računovodstvo i izveštavanje,
- upravljanje finansijskim informacionim sistemom.

U okviru UT postoji poseban sektor koji se bavi posebno samo izvršenjem budžeta. U ovom sektoru obavljaju se poslovi: realizacije naloga za plaćanje budžetskih korisnika; upravljanje jedinstvenim računom UT; staranje o proverama pravnog osnova za plaćanja iz budžeta; prijem i obrada zahteva direktnih budžetskih korisnika za sredstvima iz budžeta; učestvovanje u izradi mera za privremenu obustavu izvršenja; staranje o izvršenju budžeta na teret sredstava stalne i tekuće budžetske rezerve; prijem i obrada transakcija pristiglih prihoda; otvaranje bankovnih računa i podračuna direktnih i indirektnih budžetskih korisnika; usklađivanje evidencija bankarskih institucija sa evidencijom u računovodstvenom sistemu trezora; devizno poslovanje; vršenje blagajničkih poslova; učestvovanje u razvoju i unapređenju metodologije za projektovanje i dr. U okviru pomenutog sektora nalazi se odeljenje za upravljanje sredstvima Republike Srbije i grupa za devizno poslovanje. U pomenutom odeljenju obavljaju se poslovi realizacije naloga za plaćanje budžetskih korisnika, upravljanje jedinstvenim računom UT, staranje o proverama pravnog osnova za plaćanja iz budžeta, prijem i obrada

zahteva direktnih budžetskih korisnika za sredstvima iz budžeta, učestvovanje u izradi mera za privremenu obustavu izvršenja, staranje o izvršenju budžeta na teret sredstava stalne i tekuće budžetske rezerve, prijem i obrada transakcija pristiglih prihoda, otvaranje bankovnih računa i podračuna direktnih i indirektnih budžetskih korisnika, usklađivanje evidencija bankarskih institucija sa evidencijom u računovodstvenom sistemu trezora, vršenje blagajničkih poslova. S druge strane, u grupi za devizno poslovanje obavljaju se poslovi otvaranja deviznih računa korisnika budžetskih sredstava kod NBS i poslovnih banaka; obavljanje poslova deviznog platnog prometa; izdavanje nalo za devizna plaćanja; izrada izveštaja o stanju deviznih sredstava Republike Srbije, kao i učestvovanje u izradi zakonskih i podzakonskih akata u vezi sa deviznim poslovanjem. (UT, 2017)

Kada je reč o UT važno je istaći postojanje konsolidovanog računa trezora Republike Srbije koji je smešten u Narodnoj banci Srbije (NBS). On se sastoji od jednog ili više računa na kojima se vrši uplata javnih prihoda i sa kojih se vrše plaćanja. Svaki budžetski korisnik, bilo da je on direktni ili indirektni, ima svoj podračun u okviru konsolidovanog računa. Direktni budžetski korisnici su svi organi i organizacije Republike Srbije, dok su indirektni budžetski korisnici ustanove koje je osnovala Republika Srbija, odnosno lokalne vlasti. Indirektni korisnici se finansiraju iz budžeta preko direktnih korisnika i nad njima osnivač ima upravljačku kontrolu. Primera radi, u direktne korisnike spadaju ministartsvo prosvete ili ministarstvo unutrašnjih poslova, dok bi indirektni bile škole, fakulteti, policijske stanice. S druge strane, važno je napoemnuti da organizacije obaveznog socijalnog osiguranja imaju poseban status i na tretiraju se ni kao direktan ni kao indirektan budžetski korisnik.

Kada se govori o izvršenju budžeta, osnovni cilj je sprovođenje politika koje su ugrađene u budžet. Sve procedure izvršenja moraju da budu precizno definisane, ali da sadrže i određenu flesibilnost u slučaju vanrednih rashoda (kao što je na primer postojanje budžetske rezerve i sl.). U Srbiji postoji „Pravilnik o sistemu izvršenja budžeta Republike Srbije“ UT, kojim su uređeni procesi i postupci funkcionisanja sistema izvršenja budžeta Republike Srbije kao dela sistema PFM. Zapravo, nakon usvajanja budžeta u Skupštini Republike Srbije direktni budžetski korisnici su u obavezi da obaveste indirektne korisnike o odobrenim budžetskim sredstvima za određenu godinu. Proces izvršenja budžeta ima četiri koraka. Prvo, MF propusuje mesečne (ili kvartalne) kvote za svakog direktnog budžetskog korisnika, a onda potom direktni korisnici propisuju kvote za indirektne korisnike. Zatim, sve obaveze poput nabavki roba i usluga, investicija i dr. koje preuzima direktni korisnik moraju da budu u okviru propisanih kvota. U sledećoj fazi, se radi realizacija nabavki roba i usluga i provera njihove usklađenosti sa uslovima iz ugovora. Na kraju UT vrši plaćanje roba i usluga i to samo na osnovu postojanja zvaničnih dokumenata kao što su fakture, obveznice i dr. Važno je naglasiti da do svakog 5. dana u mesecu je poznato izvršenje budežta Republike u prethodm mesecu, a do 20. dana u mesecu je poznat konsolidovani bilans države. Ovaj podatak je posebno važan za postupak izveštavanja završnog računa o čemu će biti reči kasnije. Pored planiranja i izvršenja budžeta važan je i postupak

usvajanja završnog računa budžeta. Postupak izrade i usvajanja završnog računa budžeta je precizno regulisan ZBS. Osnovne faze u izradi završnog računa se sastoje iz sledećih koraka: (1) indirektni korisnici podnose završni račun direktnim korisnicima i to najkasnije do 28. februara tekuće godine za prethodnu godinu, potom (2) direktni korisnici i fondovi socijalnog osiguranja podnose konsolidovane završne račune UT najkasnije do 31. marta, onda (3) MF dostavlja Vladi nacrt Zakona o završnom računu budžeta i završnom računu fondova socijalnog osiguranja i to najkasnije do 15. jun tekuće godine za prošlu godinu, i potom mesec dana kasnije (4) Vlada šalje Skupštini predlog zakona o završnom računu budžeta i odluke o završnom računu fondova socijalnog osiguranja do 15. jul, na kraju (5) MF dostavlja konsolidovani bilans Republike Vladi, a Vlada ga prosleđuje Skupštini do 30. septembra tekuće godine. Svi opisani koraci su predstavljeni sumirano u budžetskom kalendaru Republike Srbije i njegov sumirani prikaz za postupak usvajanja završnog računa je dat u tabeli 40.

Tabela 40: Prikaz budžetskog kalendara Republike Srbije za postupak usvajanja završnog računa

28. februar	indirektni korisnici podnose završni račun direktnim korisnicima.
31. mart	direktni korisnici i fondovi socijalnog osiguranja dostavljaju konsolidovane završne račune UT.
15. jun	MF dostavlja Vladi nacrt Zakona o završnom računu budžeta i završnom računu fondova socijalnog osiguranja.
15. jul	Vlada dostavlja Skupštini predlog zakona o završnom računu budžeta i odluke o završnom računu fondova socijalnog osiguranja.
30. septembar	MF dostavlja konsolidovani bilans Republike Vladi, a Vlada ga prosleđuje Skupštini.

Izvor. Zakon o budžetskom sistemu, 2016

Na kraju budžetskog ciklusa predstoji postupak usvajanja završnog računa budžeta. Ponovo, ZBS ima važnu ulogu jer on precizno definiše sadržaj završnog računa što obuhvata bilans prihoda i rashoda, bilans stanja, zaduživanje i dr. Uz završni račun, Vlada Republike Srbije treba da dostavi Skupštini i izveštaj eksterne revizije. Što se tiče sistema izveštavanja, ono obuhvata mesečne izveštaje o izvršenju budžeta na svim nivoima vlasti, kao i izvršenje planova fondova socijlnog osiguranja. Prema pravilu, indirektni budžetski korisnici treba da dosatve direktnim korisnicima izveštaje o izvršenju budžeta, potom direktni korisnici dosatvljaju izveštaje MF. Prema poslednjim izmenama ZBS uvedena je obaveza MF da najmanje dva puta godišnje dostavlja Vladi izveštaje o izvršenju budžeta i izvršenju planova fondova socijalnog osiguranja. Metodološku osnovu za budžetsko računovodstvo, uključujući i izveštaje o izvršenju budžeta predstavlja Priručnik za budžetsko računovodstvo i izveštavanje o javnim finansijama koji su razvije SB i MMF (engl. *Government Financial Statistics*, GFS), a koji je detaljnije razrađen podzakonskim aktima MF. Glavni cilj GFS je unificirano budžetsko izveštavanje šitom sveta radi postojanja međunarodno upordivih podataka. Srbija koristi GFS 1986 koji je baziran

na gotovinskom računovostvu, dok pored njega postoji i GFS 2001 koji je baziran na obračunskom računovodstvu[23].

Na kraju, ZBS predviđa i više nivoa kontrole kao što su **interna kontrola** u okviru direktnih i indirektnih budžetkih korisnika, potom **interna revizija** u okviru direknih budžestkih korisnika, kao i **budžetska inspekcija** u okviru MF, Autonomne Pokrajine i lokalnih samouprava, onda **centralna jedinica za kontrolu i reviziju** u MF, i na kraju **eksterna revizija** koju sprovodi Državna revizorska institucija. O svim pomenutim sistemima kontrole biće reči u nastavku rada.

6.4. Interna finansijska kontrola u javnom sektoru u Srbiji

Ilegalne finansijske transakcije u ZUR su procenjene na milijardu dolara. Ove procene se ne mogu sa sigurnošću tvrditi, ali svakako se radi o velikom iznosu. Dakle, ovim podatkom postoji koncenzus o negativnom uticajaju nelegalnih finansijskih tokova na međunarodno finansiranje rasta i razvoja. Kada su finansijski tokovi skriveni od nadležnih institucija, implicitno se omogućava poreska utaja, pranje novca, kao i korupcija. Politike bogatih zemalja koje se odnose na finasijski segment su usmerene na eliminisanje tajnosti finansijskih transakcija, i sa tim u vezi nezakonitih transfera.

U Srbiji se počelo sa uvođenjem sistema interne finansijske kontrole u javni sektor (IFKJS) od 2005. godine izmenom ZBS. Ovom izmenom, u srpski sistem PFM uveden je koncept interne revizije. Oko pet godina kasnije, 2010. godine, usledio je još jedan korak, uvođenje Centralne jedinice za harmonizaciju (CHU). U njoj su u početku bile objedinjene nadležnosti za internu reviziju i već postojeću budžetsku inspekciju. Budžetska inspekcija je 2012. godine odvojena od CHU i osnovano je odeljenje za budžetsku inspekciju kao nezavisna organizaciona jedinica u MF koja je direkto bila podređena ministru finansija. Čini se međutim, da je značaj budžetske inspekcije u upravljanju JF u Srbiji opao od uvođenja IFKJS. Međutim, ponovo nekoliko godina kasnije, od 2016. godine, finansijska kontrola dobija na značaju i postaje jedan od prioritetnih zadataka MF i Vlade Republike Srbije. S tim u vezi, 2016. godine formiran je novi Sektor za kontroli javnih sredstava u čiji sastav je ušla i budžetska inspekcija. O ovome će biti više reči u nastavku teksta, a sve navedeno predstavljeno je hronološki u tabeli 41.

Tabela 41: Hronolioški pregled razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji

Godina	Dešavanje
2005.	počelo sa uvođenjem sistema interne finansijske kontrole u javni sektor
2010.	uvedena je Centralna jedinica za harmonizaciju (CHU)

[23] Više detalja na https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/class.pdf.

2012.	budžetska inspekcija je odvojena od CHU i stvoreno je odeljenje za budžetsku inspekciju kao nezavisna organizaciona jedinica
2016.	formiran je novi Sektor za kontroli javnih sredstava

Izvor. Prikaz autorke na osnovu teksta u poglavlju 6.4. Interna finansijska kontrola u javnom sektoru u Srbiji

IFKJS se može izvršiti u dve forme: centralizovano i decentralizovano. Centralizovana kontrola je u nadležnosti UT unutar MF, dok se decentralizova kontrola vrši preko budžetske inspekcije i interne revizije. Takođe, korisnici javnih sredstava kontroliše i eksterna, nezavisna kontrola, odnosno DRI. Ona predstavlja vrhovnu revizorsku instituciju u Republici Srbiji.

Slika 17. Grafički prikaz uspostavljenog sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji



Izvor. Podaci iz organizacione strukture Ministarstva finansija Republike Srbije, 2017

Zapravo, IFKJS predstavlja koncept koji je razvila EK i ima za cilj da podrži nacionalne vlade pri poboljšavanju internog okruženja kontrole. Za koncept IFKJS značajna su tri elementa:

(1) odgovornost rukovodilačkih kadrova na svim nivoima javne uprave, tj. jedan rukovodilac u javnom sektoru je nadležan za to da se uvede adekvatan sistem za upravljanje javnim finansijama i kontrolu javnih finansija (interna kontrola);
(2) stručno nezavisna interna revizija koja podržava rukovodioce u javnom sektoru; i
(3) CHU koja je zadužena za to da podrži prva dva navedena elementa pri razvijanju metoda i merila.

Element koji EK pak nije uzela u obzir u konceptu IFKJS, je budžetska inspekcija. To je, ne samo u Srbiji, dovelo do određene zabune i vrlo verovatno je i uzrok za zanemarivanje

budžetskih inspekcija. Važno je naglasiti da komponenta budžetske inspekcije u sistemu IFKJS, a posebno za ZUR i ZUT može da ima važnu ulogu. Ona zapravo dopunjuje sistem interne revizije, pre svega u oblasti otkrivanja i (krivičnog) gonjenja (velikih) slučajeva prekomernog trošenja, prevare i zloupotrebe javnih sredstava. Kao što je već napomenuto, takva uloga postaje još važnija u ZUR, u kojima bar u prelaznom periodu, postoji ozbiljna praznina u kontroli usled prelaska sa starog (često socijalističkog) sistema, na sistem koji se zasniva na kombinaciji između odgovornosti rukovodilačkih kadrova, interne revizije i naknadne eksterne revizije. Ipak, od 2005. godine do danas, preduzimani su napori da rukovodstva institucija uvedu odgovarajuće ideje i sisteme uprave i kontrole finansija i interne revizije. U ovim nastojanjima nije uzet u obzir već postojeći instrument budžetske inspekcije, štaviše on je bio skoro pa zanemaren. EK, pa i SIGMA (program Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj) su proteklih godina stalno upućivali na to da uloga budžetske inspekcije u kontekstu interne finansijske kontrole u javnom sektoru mora da se razjasni (European Commission (2013), str. 54; SIGMA (2013), str. 87)

6.4.1. Osnove interne finansijske kontrole u javnom sektoru

Koncept IFKJS u vidu u kom ga je razvila EK na raspolaganje ZUR stavlja strukturisan model koji treba da podrži nacionalne vlade u reorganizaciji njihovog okruženja interne kontrole, a naročito u prilagođavanju njihovih sistema kontrole u javnom sektoru međunarodnim standardima i primerima najboljih praksi u EU (European Commission, 2006, str. 15). Cilj IFKJS je uvođenje i rad adekvatnog sistema (OECD, 2001, str. 262)[24] za obezbeđenje upotrebe javnih sredstava od strane uprave za namene koje su definisale vlada i parlament kao institucije nadležne za budžet. Pored toga, uspostavljanje internog okruženja kontrole predstavlja delotvoran instrument za sprečavanje prevara i korupcije. U javnom sektoru se vrši i eksterni nadzor nad trošenjem javnih sredstava od strane parlamenta i DRI. Vlada odgovara parlamentu za to da administrira, sprovede i kontroliše mere u okviru svoje politike, kao i da uspostavi odgovarajuće sisteme za planiranje budžeta, računovodstvo i internu kontrolu, te kontrolne službe za borbu protiv prevara i korupcije. S tim u vezi, fokus IFKJS više nije kao u tradicionalnim, uglavnom centralizovanim sistemima kontrole upravljanja JF na zakonitom i pravilnom trošenju budžetskih sredstava, već na tome da trošenje javnih sredstava bude u skladu sa kriterijumima štedljivosti, ekonomičnosti i delotvornosti. Dok je u tradicionalnim sistemima interne kontrole u središtu bilo otkrivanje i kažnjavanje prestupa, moderna interna kontrola polaže na transparentnost kako u pogledu jasnih nadležnosti, tako i u smislu jedinstvene metodologije i merila. Ova transparentost je pritom odraz principa da je vlada prema javnosti koja je i izabrala odgovorna za to da se u opštem interesu naplaćuju porezi i troše budžetska

[24] Koncept *Public Internal Financial Control Systems* Evropske komisije pokriva sledeću oblast: *Public* – javni sektor i sve njegove aktivnosti kontrole; *Internal* – sve kontrole koje vrše centralne i decentralizovane vladine institucije, za razliku od eksternih kontrola koje sprovode organizacije van vlade (npr. Državna revizorska institucija); *Financial* – finansijski karakter aktivnosti koje treba kontrolisati; *Control* – sve aktivnosti sa ciljem nadzora čitave oblasti upravljanja finansijama koje omogućavaju vladi da zadrži kontrolu nad svojim finansijama; i *Systems* – organizacija koja omogućava obuku zaposlenih, metodologiju, izveštavanje, nadležnosti, mogućnosti sankcionisanja i kazne, kontrole.

sredstva. IFKJS se ne bavi postupcima budžetskog planiranja i finansijskog izveštavanja (iako može da da odgovarajuće predloge za poboljšanja na tom planu), a ne obuhvata ni zadatke inspekcije kao na primer istrage i kažnjavanje pojedinačnih slučajeva prevare ili većih nepravilnosti. Šta više, IFKJS ima preventivnu funkciju i ima za cilj postojanje odgovarajućih sistema koji u najvećoj mogućoj meri sprečavaju prevare i korupciju.

Centralni sastavni delovi ovog koncepta su pritom ideja preuzimanja odgovornosti za upravljanje finansijama i kontrolu finansija od strane rukovodstva insitucije (engl. *Financial Management and Control* – FMC, u daljem tekstu: interna kontrola), kao i podršku rukovodstvu institucije kod izvršavanja ovih zadataka od strane nezavisne i decentralizovano organizovane interne revizije (engl. *Internal Audit* – IA). Obe ove ideje, preuzimanje odgovornosti u sistemu upravljanja i kontrole, kao i interna revizija, čine dva osnovna stuba koncepta IFKJS za čiju koordinaciju uvođenja na svim nivoima javne uprave je zadužena CHU.

Tabela 42: Struktura interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji

Interna finansijska kontrola u javnom sektoru *engl. Public Internal Financial Control* - PIFC	
FMC *engl. Financial Management and Control*	IA engl. *Internal Audit*

Izvor: Autorov prikaz na osnovu teksta u 6.4.1. Osnove interne finansijske kontrole u javnom sektoru

6.4.2. Centralna jedinica za harmonizaciju, interna kontrola i interna revizija

Zbog dugog trajanja uvođenja koncepta IFKJS, a pre svega zbog prilagođavanja okolnostima u samoj zemlji, te zbog daljeg razvoja, EK preporučuje formiranje CHU u MF ili u kabinetu predsednika vlade. CHU bi trebalo da ima ovlašćenja da koordiniše proces uvođenja IFKJS, kao i da vrši usklađivanje između pojedinih resora vlade. Takođe, ona bi trebalo da izveštaje podnosi direktno ministru, odnosno predsedniku vlade. Glavni zadatak CHU je da polazeći od međunarodno priznatih standarda i primera dobre prakse, definiše okvir za interne sisteme kontrole javne uprave i interne revizije i njihova osnovna obeležja, te da usmerava, prati i podržava uvođenje ovog (novog) načina razmišljanja. To uglavnom iziskuje i promene zakonskih osnova, tako da je uvek najbolje da se CHU smesti u MF, pošto bi tu načelno već trebalo da postoje odgovarajući kapaciteti za ovakve zadatke. Posle početka uvođenja IFKJS (*European Commission*, 2006, str.12), uloga CHU se razvija u pravcu nadzora i staranja za sprovođenje njenih preporuka. Ona bi osim toga trebalo da analizira izveštaje svih organizacija o reviziji, te da ministru finansija jednom godišnje podnosi izveštaje o napretku u uvođenju interne finansijske kontrole u javni sektor.

Mere usavršavanja CHU za kadrove koji su zaduženi za internu kontrolu i internu reviziju trebalo bi da se nastave i posle početnih mera u okviru uvođenja IFKJS. Pritom je važno da CHU svoju ulogu shvati pre svega kao ulogu koordinatora koji će se postarati za to da se obezbede

održive ponude usavršavanja i da se definišu kriterijumi za praktičnu obuku. Ako ona u početku bude aktivna i kao ponuđač usluga usavršavanja i kontinuiranog obrazovanja, vremenom bi realizaciju ovih mera trebalo da prepusti drugim državnim ustanovama za usavršavanje, pri čemu bi i dalje kontinuirano trebalo da radi na daljem razvijanju ovih obuka. U nastavku radu, mnogo može da joj pomogne neposredna koordinacija i saradnja sa DRI, strukovnim udruženjima i svetom nauke.

EK je u prošlosti kroz radionice dala svoj doprinos formiranju mreža između nacionalne CHU, DRI i međunarodnih eksperata. Na tim radionicama su utvrđeni sledeći izazovi za dalji razvoj IFKJS u javnom sektoru (*European Commission*, 2006, str.15):

- Razumevanje rukovodilačkog nivoa kad je u pitanju utemeljenje principa PIFC u javnom sektoru i pružanje podrške radu CHU „odozgo" (od strane vlade);
- Raditi na povećanju kvaliteta interne revizije; Dodatno bi trebalo da budu uvedeni bolji sistemi nadoknada i druga kompenzaciona plaćanja, da bi se privukli iskusni zaposleni;
- Raditi na daljem jačanju CHU;

CHU imaju ključnu ulogu u određivanju i definisanju zahteva za usavršavanja rukovodilačkih kadrova, lica odgovornih za finansije i internih revizora, kao i kod koordinacije učestalosti kurseva usavršavanja. Sadržaji kurseva treba u prvom redu da budu usmereni ka stvaranju svesti kod rukovodilaca i ka praktičnim veštinama kontrole i revizije. Iz odgovornosti uprave da se prema javnim budžetskim sredstvima koja su joj na raspolaganju odnosi na ekonomičan i efikasan način raste neophodnost da se uvedu odgovarajući instrumenti i sistemi za upravljanje javnim finansijama i njihovu kontrolu – **interni sistemi kontrole**. Ova odgovornost upravljanja postoji na svim nivoima uprave na kojima se ostvaruju državni prihodi i troše sredstva. Takvi sistemi interne kontrole[25] mogu da se definišu :

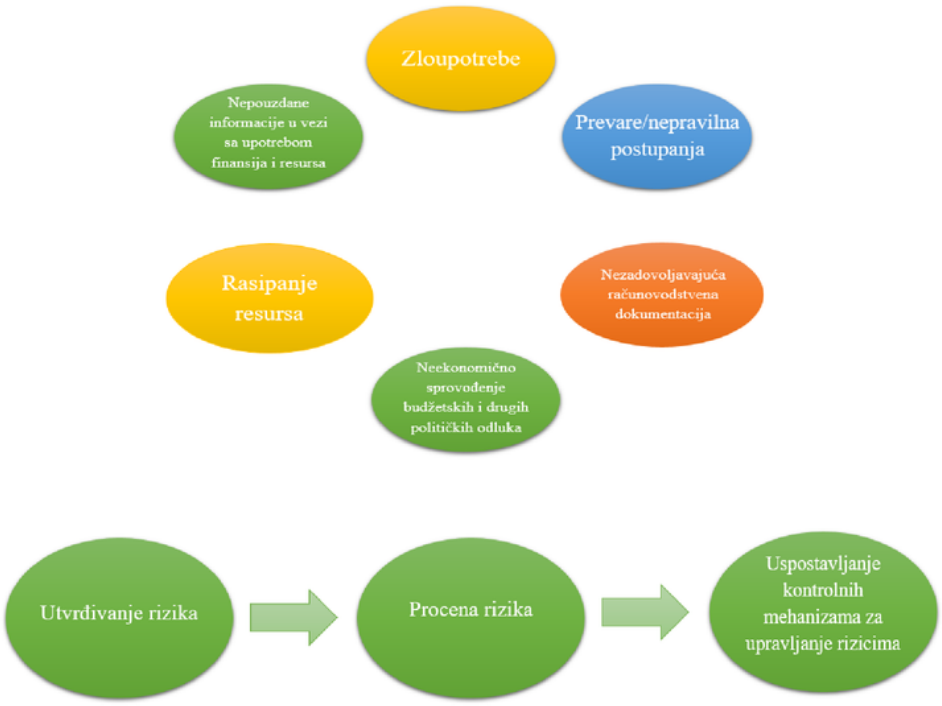
- kao pravila i procedure kojima uprava obezbeđuje da programi vlade ispunjavaju nameravane ciljeve;
- da su sredstva koja se koriste za izvršenje u skladu sa namenom i ciljnim smernicama odnosnih institucija;
- da su programi zaštićeni od prekomernog trošenja, prevare i loše uprave;
- da se dobijaju i obrađuju relevantne, tačne i aktuelne informacije i da se adekvatno arhiviraju.

Upravljanje rizikom je takođe važan deo internih sistema kontrole. Rizici koji su pritom od značaja za javnu upravu mogu biti zloupotreba, uključujući i rasipanje resursa, neuspeh u

[25] U literaturi o upravljanju javnim finansijama često se koristi pojam „*internal control*" koji je širi od pojma „*financial control*" i ne odnosi se samo na kontrolu finansija, već na čitav spektar upravljanja i kontrole u nekoj instituciji. „*Financial control*" pritom može da se vrši ili *ex ante* ili *ex post*, i ne bi trebalo da se meša sa eksternom revizijom.

ispravnom i ekonomičnom sprovođenju budžetskih i drugih političkih odluka, prevara ili nepravilno postupanje, nezadovoljavajuća računovodstvena dokumentacija ili neuspeh da se obezbede pouzdane informacije u vezi upotrebe finansija i resursa. Uprava mora da utvrdi rizike koji su relevantni za nju, potom da ih proceni, pa 107 uvede i primeni upotrebljive kontrolne mehanizme da bi upravljala tim rizicima. Pritom, mora da se vodi računa o tome da uvedeni sistemi kontrole treba da budu adekvatni, odnosno njih rukovodstvo institucije zaista mora i da koristi; da budu proporcionalni, tj. čitav posao i utrošak kontrole ne smeju da budu veći od koristi koju kontrola donosi (efikasnost troškova), da bi je zaposleni prihvatili i da ne bi kočili instituciju u izvršavanju njenih zadataka. Na Slici 18 dat je ilustrativni prikaz pomenutih rizika, kao i šta je ključno u upravljanju njima.

Slika 18: Rizici od značaja za javnu upravu



Izvor: Prikaz autorke na osnovu podataka OECD-a

Pošto odgovornost za uvođenje i primenu internih sistema konrtole spada na rukovodstvo institucije, volja i lično obavezivanje, kao i njihov integritet i profesionalnost predstavljaju najvažnije i osnovne preduslove za njeno uspešno uvođenje. Pored toga, sledeći elementi su značajni za delotvornost sistema interne kontrole (OECD, 2001, str. 263):

- jako MF;
- centralne smernice za računovodstvo, finansijsko izveštavanje i internu reviziju, kao i sistem za sprovođenje tih smernica;
- jasne i transparentne nadležnosti organizacionih jedinica uprave državnih službenika;
- delotvorni i jedinstveni sistemi i procedure za *ex-ante* kontrolu; i
- jasne, sveobuhvatne i transparentne procedure za finansijsko izveštavanje o uspesima svih javnih organizacija i preduzeća.

Za uspostavljanje delotvornog sistema interne kontrole od značaja su osim toga sledeće procedure i osnovne okolnosti:

- jasna uputstva i odgovarajuća usavršavanja u oblasti ciljeva, strategija i kodeksa ponašanja ministarstva ili institucije;
- jasna definicija odgovornosti zaposlenih, pre svega kad su u pitanju eventualna ovlašćenja;
- jasna podela zadataka među onim zaposlenima koji obrađuju finansijske transakcije i zaposlenima koji upravljaju resursima, pre svega u oblasti dodele poslova i sklapanja ugovora;
- negovanje kulture «otvorenosti» kojom se zaposleni na svim nivoima ohrabruju da upute na nepridržavanje pravila ili nepravilnosti;
- insistiranje na tome da zaposleni na svim nivoima poznaju sva relevantna uputstva i da ih i primenjuju.

Pošto sistem kontrole uvek mora da bude prilagođen odgovarajućim uslovima u nekoj instituciji, odnosno organizaciji, ne postoji univerzalno primenljiva lista kontrola koje treba vršiti. Ipak, postoji čitav niz postupaka da se obezbedi da se resursi koji su na rapolaganju zaštite od nepravilne potrošnje. Na primer, materijalne kontrole; knjigovodstvene kontrole; kontrole procesa; kontrole procesa nabavke; razdvajanje određenih zadataka; ili interna revizija. Ni jedan sistem kotrole neće moći da pruži apsolutnu garanciju od rizika pogrešnog ponašanja ili ljudske greške. Ipak sistem kontrole bi trebalo da ponudi realnu meru obezbeđenja da neće doći do nepravilnosti ili da će ako do njih dođe, iste biti otkrivene i prijavljene. Eventualni rizici ili mogući nedostaci kod uspostavljanja i funkcionisanja sistema kontrole mogu biti nedostaci u kreiranju sistema, nedostaci u sprovođenju, nedostaci u reakcijama na prijavljene nepravilnosti, zataškavanje ili pogrešno postupanje rukovodstva institucije. S druge strane, ideja interne revizije proizilazi iz logike koncepta interne kontrole. Interna revizija se pritom definiše na sledeći način:

„Interna revizija je nezavisna, objektivna aktivnost za obezbeđenje kvaliteta kao i savetodavna aktivnost kreirana da poboljša rad organizacije. Pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve tako što unosi sistematski, disciplinovan pristup za evaluaciju i poboljšanje

efektivnosti upravljanja rizikom, uprave, kontrole i procesa usmeravanja." (OECD, 2001, str. 267).[26]

Interna revizija pritom ispituje izvršenje nekog izbora transakcija i procenjuje koliko dobro funkcionišu sistemi i postupci interne kontrole. U praksi bi interna revizija svojim radom trebalo da pokrije dve vrste aktivnosti:

1. proveru računovodstva (proveru budžetskih i finansijskih sistema i stvarno realizovanih transakcija);
2. proveru ekonomičnosti (proveru efikasnosti troškova kojom se proverava u kojoj meri su ostvareni definisani ciljevi i određeni programi ministarstva, odnosno institucije).

Interna revizija pritom mora da ostane nezavisna u vršenju svoje funkcije kontrole i o rezultatima treba direktno da izvesti ministra/rukovodstvo institucije. Ona istovremeno treba da da odgovarajuće predloge za poboljšanje sistema interne kontrole. Interni revizori bi trebalo da pruže tehničke konsultacije u vezi efikasnog upravljanja resursima, pritom ne treba da budu uključeni u politička pitanja. Nezavisnost interne revizije jeste stručna nezavisnost, pošto su interni revizori odgovorni rukovodstvu ministarstva/institucije, a istovremeno su i zaposleni u tom ministarstvu/ instituciji, a svoj posao moraju da budu u stanju da obavljaju slobodno, bez uticaja i objektivno. Da bi se to obezbedilo, u organizacionom pogledu moraju da se preduzmu preventivne mere, te da se status internih revizora definiše na odgovarajuć način, npr. kroz statut o internoj reviziji. Mogućnost da se ojača status interne revizije u nekom ministarstvu predstavlja formiranje interne kontrolne komisije kojom predsedava ministar ili rukovodilac institucije. Takva interna kontrolna komisija bi pored stručnjaka za finansijsko upravljanje i kontrolu trebalo da u svom sastavu ima i predstavnike rukovodstva ministarstva. Važan zadatak takve interne kontrolne komisije jeste utvrđivanje oblasti za buduće provere u ministarstvu i zaključaka koje treba izvesti iz provera koje su u toku.

Interna revizija ne bi trebalo da bude uključena u procese interne kontrole, jer ona na jednoj strani treba da evaluira svrsishodnost njenih sistema kontrole i da ukaže na moguće nedostatke, odnosno da da predloge za odgovarajuća poboljšanja. Na drugoj strani, nije zadatak interne revizije da učestvuje u upravljanju institucijom, već je to zadatak i odgovornost rukovodilaca ministarstva/institucije. Zadatak interne revizije mora jasno da se razgraniči od tradicionalnih inspekcijskih službi. Dok interna revizija procenjuje i daje preporuke, zadatak rukovodilaca je da odluče da li će prihvatiti te predloge i konačno za to preuzimaju odgovornost. Interni revizori ne izriču nikakve sankcije ili kazne; to se u slučajevima ljudskih neuspeha/pogrešnog postupanja prepušta rukovodiocima, a u slučajevima velikih nepravilnosti ili prevare pravosudnim organima. Načelni pravni okvir za upravljanje javnim finansijama i njihovu kontrolu i uvođenje interne revizije postoji u ZBS, kao i veći broj strateških dokumenata, drugih zakona i podzakonskih

[26] Definicija pojma *interna revizija* koju je odobrio direktorijum Instituta internih revizora u junu 1999.

akata.[27] Poslednja usvojena izmena i dopuna pomenutog ZBS datira iz decembra 2016. godine. Pored ovog zakona, za oblasti interne kontrole i interne revizije postoje pravilnici MF kojima se definišu strukture i način rada[28] kao i osnovni standardi za rad u oblasti interne kontrole i interne revizije za celu javnu upravu. Svakako sa poslednjoj izmenom zakona, potrebno je sve izmene i dopune uneti u ove pravilnike.

Izmenom ZBS iz 2012. godine jasno je definisana odgovornosti rukovodilaca u javnoj upravi koja glasi. Takođe, do sada je postojala i Strategija Vlade Republike Srbije za uvođenje interne finansijske kontrole u javni sektor za period od 2009. do 2014. godine, a potom je pre nekoliko dana usvojena Strategija za period od 2017-2019. Efekti poslednje strategije će biti analizirani detaljno u doktorskoj disertaciji, a za sada će fokus analizeefekata biti na Strategiji za period od 2009. do 2014. godine. Ona je sadržala mere i određene rokove za uvođenje koncepta interne finansijske kontrole u javni sektor, ali se ta strategija nije pozivala na agendu Vlade Republike Srbije u domenu reforme javne uprave. Budući da je osnovna ideja pomentog koncepta reforma javne uprave i doprinos poboljšanju kontrolnog okruženja u JF, postoji neposredna veza sa profesionalizacijom javne uprave (ovaj iskorak je napravljen u novoj strategiji). Revidirana strategija za uvođenje interne finansijske kontrole u javni sektor je trebalo da pokrije period od 2015. do 2019. godine, međutim nstupio je period vakuma od tri godine. Mere koje su predviđene novom strategijom prema podacima Delegacije EU u Srbiji obuhvataju širenje uvođenja interne revizije na lokalni nivo i državna/javna preduzeća, veću koncentraciju na kontrolu i dalju analizu uvođenja interne finansijske kontrole u javni saktor, decentralizaciju mera usavršavanja u oblasti interne kontrole, ali i pojačanu saradnju sa strukovnim udruženjima internih revizora.

Kada je reč o Srbiji, kao što je navedeno na samom početku ovog poglavlja, CHU je uspostavljena 2009. godine i podeljena je na dva sektora. Jedan koji je nadležan za oblast interne kontrole i drugi u čijoj je nadležnosti oblast interne revizije. Prema ZBS, CHU treba da razvoje metodologije i sprovodi obuke u vezi interne kontrole i interne revizije, potom da sprovodi interne revizije, sertifikaciju internih revizora, kao i analizu i procenu implementacije i kvaliteta interne kontrole i interne revizije u javnoj upravi. U prethodnom periodu, jedan od najvažnijih

[27] Relevantna zakonska i podzakonska akta su: Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru Republike Srbije 2017-2019; Zakon o budžetskom sistemu; Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru donet je u decembru 2011. godine („Službeni glasnik Republike Srbije" br. 99/11), poslednji put izmenjen i dopunjen u decembru 2013. godine („Službeni glasnik Republike Srbije", br. 106/13); Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru donet je u decembru 2011. godine („Službeni glasnik Republike Srbije", br. 99/11), poslednji put izmenjen i dopunjen u decembru 2013. godine („Službeni glasnik Republike Srbije", br. 106/13); Pravilnik o uslovima i postupku polaganja ispita za ovlašćenog internog revizora u javnom sektoru, donet u januaru 2014. godine („Službeni glasnik Republike Srbije", br. 9/14).

[28] Zakonodavni okvir za internu finsnijsku kontrolu u Republici Srbiji utemeljen na standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija - Smernicama za interne kontrole u javnom sektoru (INTOSAI) i standardima Međunarodnog okvira profesionalne prakse (IPPF) Instituta internih revizora.

sastavnih elemenata rada CHU bilo je sertifikovanje internih revizora. Prva sertifikovanja internih revizora izvršena su 2011. godine. Trenutno postoji 189 sertifikovanih internih revizora. Ukupno je u javnoj upravi u Srbiji pak predviđeno 320 radnih mesta za interne revizore. Pored sertifikovanja za interne revizije CHU obučava službenike javne uprave preko petodnevnih osnovnih kurseva koji sadrže predavanja i studije slučajeva za internu kontrolu 2011. i 2012. godine 277 odnosno 141 polaznika je prošlo ovo usavršavanje. Ukupan broj je na početku 2014. iznosio oko 1.000 polaznika koji su prošli usavršavanja. Sama CHU ne vidi toliko izazov u prenošenju znanja, već pre svega u sprovođenju naučenog od strane odgovornih lica u praksu, tkzv. mentora. Učesnici su, prema podacima CHU, većinom fakultetski obrazovani kadrovi sa pet do deset godina radnog iskustva. Pošto CHU svojim kursevima za internu kontrolu obuhvata za sada pretežno administrativni nivo, a ne rukovodilačke nivoe ministarstava i institucija, ne čudi što ideja interne kontrole i odgovornosti rukovodilaca za sada u svakodnevnom radu još uvek nema značaj i što ne postoji razumevanje za ulogu i moguć doprinos interne revizije. Do sada nije bilo razmišljanja o tome da se sadržaji usavršavanja za internu kontrolu integrišu u obuku zaposlenih u javnom sektoru, pa da kurseve više ne mora da nudi sama CHU, već centralne državne ustanove za usavršavanja u javnoj službi. Tabela 43 sumira broj sertifikovanih internih revizora od osivanja CHU pa do 2015. godine.

Tabela 43: Broj sertifikovanih internih revizora u javnom sektoru Republike Srbije

2011	277
2012	141
2013	189
2014	243
2015	278

Izvor. Konsolidovani godišnji izveštaji o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru, Republika Srbija, 2017. godina

Takođe, pri analizi rada CHU ustanovljeno je da ona do sada i nije ulagala ozbiljne napore u to da spoji rukovodilačke kadrove iz državnih institucija, državne službenike nadležne za internu kontrolu i interne revizore kroz redovne aktivnosti umrežavanja. Tako da ne postoji forum za ovaj krug lica, na kom bi bila vršena razmena o stečeniim iskustvima i na kom bi učili jedni od drugih. Istovremeno CHU nema ni priliku da iz iskustava ovog kruga lica utvrdi primere srpske dobre prakse i da ih prenese dalje. Zvaničnu saradnju sa drugim akterima CHU ima samo sa DRI, sa kojom sarađuje u okviru zajedničke radne grupe u vezi pitanja interne revizije. Cilj ove radne grupe je u prvom redu razmena iskustava. Teme kojima se bavi radna grupa obuhvataju metodologiju ispita za sertifikovanje internih revizora i pitanja vezanih za usavršavanje, te praktične aspekte rada internih revizora, kao npr. uzorkovanje ili tehnike provere. Osim toga DRI je ponudila CHU da novi interni revizori mogu da učestvuju na njihovoj uvodnoj manifestaciji za ispitivače. Važno je istaći da u prethodnom periodu između CHU i budžetske inspekcije nije postojala nikakva zvanična saradnja ili komunikacija. Svi sagovornici sa kojima je autor razgovarao u toku ovog istraživanja bili su jedinstveni u proceni da je interna kontrola u javnoj

upravi u Srbiji još uvek veoma malo izražena. Državni službenici u upravi još uvek nemaju dovoljno razumevanja za već postojeća i preneta pravila interne kontrole, kao ni za svrhu koju ona treba da ostvare. Zbog toga se ona ne primenjuju ili u najboljem slučaju primenjuju uz oklevanja, a tamo gde su uvedeni interni sistemi kontrole, oni su i dalje često usmereni na proveru pravilnosti i zakonitosti pojedinačnih transakcija.

Od 102 direktna primaoca budžetskih sredstava do početka 2013. godine samo je 42 imenovalo odgovorno lice za internu kontrolu ili za uvođenje interne kontrole; ostali još uvek nisu imali nikakve planove u vezi interne kontrole. Funkcionalnost interne revizije u srpskim ministarstvima na početku je bila veoma slaba, ali se u međuvremenu znatno poboljšala. DRI je kod poslednje provere u okviru revizije budžeta ustanovila da samo još dva ministarstva nisu uspostavila internu reviziju, naime Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo infrastrukture. Očekivanje DRI je da će do sledeće provere sva ministarstva uspostaviti internu reviziju. U vezi uspostavljanja internih revizija na lokalnom nivou nisu mogle da se daju pouzdane tvrdnje. Svakako i dalje ostaje upitno da li je kadrovska opremljenost ustanovljenih internih revizija dovoljna.

DRI se u kontekstu uvođenja interne revizije veoma potrudila da se obezbedi pre svega nezavisnost interne revizije. Za te potrebe DRI proverava kvalitet izveštaja interne revizije – ispunjenost godišnjih programa rada, moguće uticaje na internu reviziju i njeno izveštavanje – i prenosi zajedno sa dva strukovna udruženja internih revizora svim ministarstvima da interna revizija mora biti nezavisna i stručna, kao i da u svakom ministarstvu mora da se angažuje po jedna interna revizija, šta treba da bude predmet interne revizije i koji položaj interna revizija treba da ima u ministarstvu. Nakon provere izveštaja o reviziji DRI izriče preporuke i razmatra ih sa odnosnom internom revizijom. Osim toga, DRI sa internim revizorima diskutuje o implementaciji njenih preporuka. Predsednik DRI je u razgovoru sa autorom izričito istakao pouzdanost izveštavanja interne revizije. Postoje pravne osnove za nezavisnost internih revizora. U praksi su interni revizori ipak često ukjlučeni u izradu internih kontrolnih mehanizama u svojim ministarstvima/državnim institucijama. Takvim uključivanjem se nezavisnost prilikom vršenja kontrole dovodi u pitanje.

Takođe, kada je reč o stanju u sektoru interne revizije u MF ono je jako malo, prema sistematizaciji MF obuhvata četiri radna mesta. Mali broj zaposlenih dovodi do toga da je broj internih kontrola u velikoj meri ograničen. Interna revizija ne može svake godine u svoje planove da uvrsti puno internih kontrola, pošto svake godine mora da kontroliše upotrebu sredstava od subvencija EU u okviru IPA, te su značajni kapaciteti automatski već popunjeni. Interna revizija MF je samo nadležna za MF i radi na osnovu godišnjeg plana koji donosi ministar finansija. Uprava za trezor, poreska uprava i carina kao polu-autonomne organizacije u resoru MF imaju sopstvene interne revizije. Fokus u radu interne revizije MF trenutno je na tome da li su u pojedine oblasti MF uopšte uvedeni odgovarajući sistemi interne kontrole, tj. da li

postoje odgovarajući postupci i/ili kakva je situacija sa njihovim uvođenjem. Efikasnost do sada još uvek nije tema kojom bi mogla da se bavi interna revizija.

6.4.3. Budžetska inspekcija[29]

Kao što je već napomenuto u prethodnim delovima rada koncept EU za IFKJS ne predviđa instrument finansijske ili budžetske inspekcije. Međutim, ovaj koncept ne uspeva da tematizuje problem korupcije i prevare, kao i mehanizme borbe protiv istih. Tu se krije slabost ovog koncepta i njegovog zahteva da se uspostavi sveobuhvatni okvir. Za EK se besprekorno upravljanje finansijama zasniva na principima redovnosti, ekonomičnosti i bezbednosti, pri čemu se ovo poslednje shvata kao zaštita finansijskih interesa EU (Cohen, 2007, 24). Pre svega kod prelaza sa tradicionalnog sistema upravljanja finansijama na sistem koji se zasniva na konceptu IFKJS nastaje praznina u delu instrumenata za praćenje sistematskih nepravilnosti. Takva praznina u sebi krije velike rizike, pre svega onda kada se uvođenjem IFKJS ukida dugogodišnja tradicija finansijske ili budžetske inspekcije i zamenjuje jednom još uvek nedovoljno razvijenom formom interne kontrole i interne revizije. S druge strane, eksterna kontrola koju sprovodi DRI nije usmerene ka otkrivanju prevara ili korupcije, kod njih se uvek vrši ex post kontrola, a ponekad i nekoliko godina kasnije. Problem se još više pojačava time što je u prošlosti nedovoljan značaj pridavan ideji tkzv. menadžerske odgovornsoti, a u središtu napora bilo je uvođenje interne revizije. Finansijska, odnosno budžetska inspekcija može da preuzme i te kako svrsishodnu ulogu u takvim situacijama, da bi se sprečile velike štete po javne finansije usled prevara i korupcije. Pri tom mora da bude očuvana jasna razlika između interne revizije i inspekcije. Rad inspekcije treba da bude usmeren na proveru transakcija i njihove pravilnosti, dok u fokusu interne revizije treba da bude sistem interne kontrole. Dok interna revizija ima savetodavnu ulogu, finansijska, odnosno budžetska inspekcija treba da bude deo svakodnevnog upravljanja JF (Cohen, 2007, str. 66).

Tabela 44. Osnovna razlika između budžetske inspekcije i interne revizije

Budžetska inspekcija	Interna revizija
provera transakcija i njihove pravilnosti	provera sistema interne kontrole
deo svakodnevnog upravljanja javnim finansijama	savetodavna uloga

Izvor. Prikaz autora na osnovu teksta u 6.4.3. Budžetska inspekcija

Uloga koju finansijska, odnosno budžetska inspekcija može da ima u sistemu interne finansijske kontrole u javnom sektoru je dvostruka: (1) na jednoj strani ona može da vrši funkciju nadzornog organa koji kao specijalna jedinica ili savetodavna jedinica stoji na raspolaganju stručnim resorima i rukovodstvima javnih institucija; (2) na drugoj strani ona može

[29] Položaj odeljenja budžetske inspekcije i budžetskih inspekcija na lokalnom nivou, kao i u autonomnim pokrajinama i njihovi zadaci definisani su u članovima 84 do 91 Zakona o budžetskom sistemu.

kao istražna jedinica da postupa protiv individualnih slučajeva prevare i korupcije. Ove dve funkcije pak moraju jasno biti odvojene jedna od druge, jer finansijska, odnosno budžetska inspekcija, ne može istovremeno da bude i savetnik i kontrolor (Cohen, 2007, str. 83). U nekim državama članicama EU postoje centralne finansijske/budžetske inspekcije, dok u drugim ne postoje ili su ti poslovi decentralizovano raspoređeni na različita ministarstva, odnosno institucije. U primerima koji slede ukratko će biti opisane najvažnije odlike odgovarajućih finansijskih/budžetskih inspekcija u tri zemlje: Bugarskoj, Portugaliji i Sloveniji.[30]

Box 3	***Republika Bugarska***

Finansijsku kontrolu u Bugarskoj vrši organ javne finansijske inspekcije, institucija koja je podređena Ministarstvu finansija. Glavni zadatak ove institucije je da zaštiti državne interese u oblasti javnih finansija, tako što vrši ex-post finansijske inspekcije u vezi poštovanja budžetskih propisa, aktivnosti ekonomskog izveštavanja službi koje upravljaju sredstvima, privrednih društava sa udelima države i drugih javnih preduzeća; otkriva kršenje budžetskih propisa, ekonomskih ili obaveza izveštavanja, ili naznaka prevare; otkriva kršenje pravila javne nabavke; konstatuje prouzrokovanu štetu; otkriva prevaru i/ili nepravilnosti koje se odnose na interese Evropske zajednice; ili određuje administrativne kazne u zakonom definisanim slučajevima i traži finansijsku odgovornost kod krivaca. Pored toga javni organ finansijske inspekcije proverava i institucije/organe koji se bave ugovorima za javne nabavke, ali ne podležu finansijskoj inspekciji. Jednom godišnje javni organ finansijske inspekcije podnosi izveštaje ministru finansija o svojim aktivnostima. U svom radu javni organ finansijske inspekcije sarađuje sa javnim tužilaštvom, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Državnom revizijom, Upravom za javne nabavke i drugi javnim organima na osnovu pisanih sporazuma. Kontrole se vrše kod primalaca budžetskih sredstava; privrednih društava u kojima udele ima država ili neka opština i ima manjinsko pravo veta; drugih javnih preduzeća u kojima država ili opštine imaju direktno ili indirektno učešće; i institucija koje primaju finansijske subvencije iz državnih ili opštinskih budžeta, sa vanbudžetskih računa ili fondova na osnovu međunarodnih sporazuma ili iz programa EU. Inspekcije organa za finansijske inspekcije se ne planiraju vremenski. Inspekcije se vrše:

- na osnovu upita, žalbi ili izveštaja javnih institucija, pojedinaca ili pravnih lica o prekršajima;
- da bi se proverile procedure kod dodele poslova i sprovođenja javnih nabavki;
- da bi se proverila isplata državne pomoći i sredstava od subvencija;
- na upit saveta ministara ili ministra finansija;
- na osnovu zahteva javnog tužilaštva; i
- na osnovu izveštaja Ministarstva unutrašnjih poslova o nepravilnostima koje se odnose na finansijske interese Evropske zajednice.

(Izvor: *European Commission*, *Compendium* 127, 2011)

Box 4	***Republika Portugalija***

Portugalska generalna finansijska inspekcija je i posle uvođenja interne revizije u Portugaliji zadržala svoje nadležnosti koje između ostalog pored evaluacije javnih usluga, aktivnosti i programa, kao i pružanja stručnih konsultacija ministarstvu finansija, obuhvataju i komponentu inspekcije. Dok je 1998. generalna finansijska inspekcija imala 200 zaposlenih, od kojih se 160 bavilo inspekcijama, 2011. je bilo

[30] Detaljnije informacije u vezi finansijskih/budžetskih inspekcija raznih zemalja gotovo su nedostupne.

ukupno 140 zaposlenih, od kojih se još samo 15 do 20 bavilo inspekcijama. Komponenta finansijske inspekcije je tako uređena na nov način, da se naročito koncentriše na rizične oblasti javne uprave i istrage i gonjenje teških slučajeva i korupcije. (Izvor: European Commission *Compendium* 142, 2011)

Box 5	***Republika Slovenija***

Slovenačka služba za budžetski nadzor pored dva odeljenja čiji je zadatak kontrola upotrebe sredstava iz fondova EU, ima i odeljenje koje je nadležno za uvođenje interne finansijske kontrole u javni sektor i odeljenje za budžetsku inspekciju. Odeljenje budžetske inspekcije ima ukupno šest zaposlenih, uključujući i načelnicu odeljenja. Slovenačka budžetska inspekcija proverava upotrebu budžetskih sredstava kod primalaca javnih finansija na nacionalnom nivou. Pritom budžetska inspekcija postupa u skladu sa godišnjim planom rada, zasnovano na dugoročnijem planiranju inspekcije. Na šest meseci podnosi izveštaj o inspekcijama koje je izvršila, o saznanjima iz tih inspekcija i svojim odlukama u vezi mera za uklanjanje otkrivenih nepravilnosti ministru finansija, koji ove izveštaje prosleđuje vladi i državnoj reviziji, a potom i parlamentu. Budžetska inspekcija održava bazu podataka sa slučajevima koje je obradila i obrađuje sve žalbe i prigovore. Pored toga, odeljenje budžetske inspekcije sačinjava predloge za poboljšanje propisa i učestvuje u izradi nacrta zakona i pravilnika vezanih za budžetsku inspekciju. (Izvor: *European Commission, Compendium* 167, 2011)

Tabela 45. Rezime stanja budžetskih inspekcija u Bugarskoj, Portugaliji i Sloveniji

Bugarska	**Portugalija**	**Slovenija**
javna finansijska inspekcija	generalna finansijska inspekcija	služba za budžetski nadzor
odgovorna Ministarstvu finansija	pružanje stručnih konsultacija ministarstvu finansija	u čijem sastavu je kontrola upotrebe sredstava iz fondova EU i odeljenje za budžetsku inspekciju
vrši ex-post finansijske inspekcije	koncentriše se na rizične oblasti javne uprave, istrage i gonjenje teških slučajeva i korupcije	odgovorna Ministarstvu finansija
podnosi izveštaje ministru finansija jednom godišnje		proverava upotrebu budžetskih sredstava kod primalaca javnih finansija na nacionalnom nivou
sarađuje sa javnim tužilaštvom, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Državnom revizijom, Upravom za javne nabavke i drugi javnim organima na osnovu pisanih sporazuma		izrađuje godišnji plan rada
Kontrole se vrše kod primalaca budžetskih sredstava, kao i vanbudžetskih računa ili fondova na osnovu međunarodnih sporazuma ili iz programa EU		na šest meseci podnosi izveštaj o inspekcijama koje je izvršila
		učestvuje u izradi nacrta zakona i pravilnika vezanih za budžetsku inspekciju.

Izvor. Prikaz autorke na osnovu tekstova u Box 3, 4 i 5

Budžetska inspekcija u svojoj sadašnjoj formi odeljenja postoji od decembra 2012. kad je transformisana u nezavisnu organizacionu jedinicu koja je direktno podređena ministru finansija, da bi od 2016. godine postala sastavni deo novo formiranog Sektora za kontrolu javnih sredstava. Prema izmenjenom organizacionom planu ovo odeljenje ima dvadeset tri sistematizovana radna mesta, trenutno je popunjeno jedanaest, uključujući i radno mesto načelnika odeljenja. U okviru odeljenja budžetske inspekcije ne postoji dodatna organizaciona struktura. Prema ZBS, zadatak budžetske inspekcije je kotrola upotrebe budžetskih sredstava od stane direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava, tj. nacionalne i lokalne uprave i uprave autonomnih pokrajina; javnih preduzeća na nacionalnom i lokalnom nivou; pravnih lica u kojima država odnosno opština ima veći udeo od 50%; kao i korišćenje subvencija, transfernih plaćanja i dotacija. Trenutno u Srbiji ima između blizu 13.000 korisnika budžetskih sredstava. Ovaj broj stvara poteškoće u izvršavanju zadataka iz ugla ograničenih kadrovskih kapaciteta odeljenja budžetske inspekcije.

Odeljenje budžetske inspekcije radi na osnovu godišnjeg programa rada koji u skladu sa ZBS mora da donese ministar finansija. Pored kontrola koje su planirane ovim programom rada, javno tužilaštvo, sudovi i policija upućuju budžetskoj inspekciji dodatne upite i zahteve u vezi kontrola odnosno istraga. Na osnovu srpskog krivičnog zakona budžetska inspekcija je dužna da pruži pomoć kod ovakvih molbi i zahteva. Za sada ne postoji softverski bazirana baza podataka o kontrolama koje je izvršila budžetska inspekcija. To je pre izvesnog vremena bilo predviđeno, ali se (za sada) ispostavilo kao neizvodljivo. Odeljenje budžetske inspekcije o svojim aktivnostima jednom godišnje podnosi izveštaj ministru finansija koji ga prosleđuje vladi i Narodnoj skupštini. Važno je napomenuti da se do sada se u parlamentu nije diskutovalo o godišnjem izveštaju budžetske inspekcije, čime je transparetnost trošenja javnih sredstava i dalje niska. Tabela 46 sumira broj sporvedenih kontrola budžetske inspekcije od 2014. godine kada je godišnji izveštaj o radu budžetske inspekcije počeo i javno da se objavljuje.

Tabela 46: Broj sprovedenih kontrola od strane budžetske inspekcije, Republika Srbija 2014 – 2017. godina

godina	Broj sprovedenih kontrola
2014.	21
2015.	19
2016.	21
2017.	21

Izvor. Godišnji izveštaj o radu budžetske inspekcije 2015; Godišnji izveštaj o radu budžetske inspekcije 2016; Godišnji izveštaj o radu budžetske inspekcije 2017; Ministarstvo finasija, Republika Srbija

Jedna od glavnih aktivnosti budžetske inspekcije je provera javnih nabavki. Osnovu za inspekciju pritom čine odgovarajući zakoni i pravilnici o javnoj nabavci. Uobičajena procedura budžetske inspekcije je pritom kontrola planova nabavke i poređenje sa utvrđenom javnom

potrebom, provera unosa u knjige državnih institucija posle isporuke i beleženje mesta i upotrebe. Budžetska inspekcija proverava za te svrhe dokumente u pogledu nesuglasica ili nepravilnosti (uvid u akte) i/ili na terenu sama radi popis. Iz uprave često dolaze upiti za inspekciju. Nakon izvršene inspekcije inspektori sačinjavavju izveštaj o inspekciji koji sadrži odgovorna lica, eventualno ustanovljene nepravilnosti i nenamenski potrošene iznose, štetu za državu, kao i preporuku za uklanjanje šteta ili sankcije protiv pojedinaca počinilaca i/ili institucije i rok za sprovođenje preporuka. Pritom se radi o administrativnoj proceduri, u kojoj odeljenje budžetske inspekcije kontrolisanoj službi dostavlja nacrt izveštaja radi davanja komentara pre nego što ga završi. Ako se prilikom inspekcije utvrdi da postoji težak prekršaj ne mora da se čeka da se završi izveštaj, prijava prekršaja može da izvrši odmah. U slučaju sumnje na krivično delo, dokumentacija se predaje javnom tužilaštvu koje onda preuzima slučaj. Rešenje koje je sadžano u izveštaju je obavezujuće i sadrži po pravilu zahtev za povraćaj sredstava. U slučaju neizvršenja rešenja po nalogu ministra finansija toj instituciji mogu biti zamrznuta budžetska sredstva, izuzev plata. Zamrzavanje budžetskih sredstava nekoj državnoj instituciji u prošlosti još nikad nije primenjeno, što se objašnjava time što ne postoje konkretni propisi za primenu ovog instrumenta, a u slučaju primene bi postojala opasnost kolizije sa drugim zakonima. Osim instrumenta zamrzavanja budžetskih sredstava nema instrumenta za prinudnu naplatu proneverenih sredstava ili za prinudno izvršenje (SIGMA, 2013, str. 37), kakvo postoji u PU. Prema dosadašnjem iskustvu budžetskih onspektora, najčešći slučajevi nepravilnosti su nenamenska upotreba sredstava od subvencija.

Ako se neka državna institucija ne slaže sa rešenjem budžetske inspekcije, prema ZBS kontrolisana institucija može da podnese žalbu protiv tog rešenja za pokretanjee Upravnog postupka. Glavni zadatak odeljenja budžetske inspekcije je provera materijalno-finansijskog poslovanja uprave, tj. zakonito i namensko trošenje budžetskih sredstava u institucijama koje proverava. Pored toga, ZBS odeljenju budžetske inspekcije poverava i zadatak kontrole kvaliteta rada budžetskih inspekcija na lokalnom nivou. U brojnim slučajevima budžetske inspekcije jesu osnovane, ali to je izvršeno samo formalno.[31] U ZBS osim toga nije predviđeno nikakvo sredstvo za odeljenje budžetske inspekcije da jedinicama lokalne samouprave nametne osnivanje i kadrovsko opremanje budžetskih inspekcija. Izrada i donošenje programa rada lokalnih budžetskih inspekcija nisu definisani, tako da one trenutno samostalno određuju koje će kontrole vršiti. Odeljenje budžetske inspekcije se ne informiše o poslovanju lokalnih budžetskih inspekcija. Po potrebi načelnik odeljenja budžetske inspekcije može da zahteva izveštaje od lokalnih budžetskih inspekcija. Svakako je onda upitno, za šta treba da se iskoriste takvi izveštaji, pošto usled nedostatka pravilnika o načinu rada budžetske inspekcije ne postoji osnova za evaluaciju kod procene kvaliteta lokalnih budžetskih inspekcija. Kad su u pitanju lokalne budžetske inspekcije konačno postoji i neizvesnost u pogledu podele nadležnosti između

[31] Odeljenje budžetske inspekcije je sprovelo anketu među jedinicama lokalne samouprave o tome da li su ustanovljene budžetske inspekcije ili su bar predviđene organizacionim planom i koliko je zaposlenih predviđeno za njih. Odziv je u anketi bio 99%; 70% je odgovorilo da je osnovana budžetska inspekcija.

odeljenja budžetske inspekcije i lokalnih budžetskih inspekcija. Tako nije razjašnjeno koja je budžetska inspekcija nadležna – da li ona na nacionalnom ili ona na lokalnom nivou, kada stigne upit ili napomena u vezi neke nepravilnosti na lokalnom nivou.

Važno je istaći da u prethodnim godinama rada odeljenja za budžetsku inspekciju, do osnivanja Sektora za kontrolu javnih sredstava, nije postojala formalna saradnja između UT i odeljenja budžetske inspekcije, ili bar razmene informacija. Budžetska inspekcija nema pristup informacionom sistemu UT. Čak i da postoji razmena informacija između UT i budžetske inspekcije, bilo bi upitno da li bi budžetska inspekcija dobijala informacije koje može da iskoristi. Tako su predstavnici SB i načelnik odeljenja budžetske inspekcije izneli kao nedostatak što trenutno za upravu ne postoje obavezujući propisi o izveštavanju u budžetu, te da je sistem obračuna i dalje zasnovan samo na obračunu prihoda i rashoda, tj. glavna knjiga UT beleži samo priliv i odliv sredstava[23]ne i dugovanja i potraživanja, tako da nema realne osnove za budžetsko planiranje. Konačno, Narodna skupština Republike Srbije je osnovala nezavisnu agenciju za borbu protiv korupcije. U Strategiji za borbu protiv korupcije i na njoj zasnovanom planu rada odeljenju budžetske inspekcije se poverava zadatak da objavi svoj godišnji izveštaj na internet stranici MF.

Odeljenju budžetske inspekcije je potrebno više kadrova nego što trenutno ima na raspolaganju. MF bi trebalo da preduzme mere za optimizaciju regrutovanja kadrova za odeljenje budžetske inspekcije kao npr. kroz posebne podsticaje kroz nagrađivanje ili bolje mogućnosti usavršavanja. Godišnji program rada odeljenja budžetske inspekcije bi trebalo da bude tako organizovan da daje više fleksibilnosti, tako što će budžetskoj inspekciji dati više prostora za zahteve za istragom koji dolaze od drugih organa, npr. od javnog tužilašva, sudova ili policije. Taj prostor mora da bude predviđen već u programu rada, tj. u programu rada bi trebalo da bude rezervisan određen procenat od ukupnih kapaciteta budžetske inspekcije za dodatne upite/zahteve, čak iako budžetska inspekcija u trenutku planiranja ne zna da li će joj i kada takvi zahtevi biti upućeni. Radi pojašnjenja ovakva procedura bi trebalo da bude utemeljena u Zakonu o budžetskom sistemu. Pre nego što se definiše odgovarajuća procentualna raspodela između godišnje planiranih kontrola/revizija i fleksibilnog udela, odeljenje budžetske inspekcije bi trebalo da sagleda sve upite odnosno zahteve za proveru koji su joj upućeni i one koje je uspela da obradi, da bi se tako dobila bolja slika stvarnog stanja. Kod evidentiranja upit tj. zahteva koji pristižu od velike koristi bi bila baza podataka zasnovana na IT koja omogućava analize po određenim kriterijumima. Godišnji izveštaj odeljenja budžetske inspekcije je do sada preko ministra finansija prosleđivan vladi i Skupštini. MF bi trebalo da se u Skupštini zalaže za to da se o godišnjem izveštaju diskutuje i u parlamentu, bar u Odboru za finansije, budžet i kontrolu javnih finansija. Bilo bi bolje da se to dogodi na plenarnoj sednici, da bi ova diskusija imala bolju vidljivost u javnosti. Kada građani vide da se vlada bori protiv rasipanja javnih sredstava, porašće i poverenje u državu, iako je to spor proces.

Nacrt Uputstva o metodologiji rada budžetske inspekcije bi trebalo što pre završiti i proslediti ministru finansija na donošenje. To obuhvata i usklađivanje uputstva sa drugim akterima u upravljanju JF, kao npr. sa CHU i DRI, ali i sa eksternim akterima u Srbiji, kao što je Delegacija EU. Samo kroz važeću metodologiju za rad budžetska inspekcija će dobiti (pravno) pouzdanu i obavezujuću osnovu za svoje poslovanje. Donošenjem Metodologiji rada budžetske inspekcije ono bi važilo i za lokalne budžetske inspekcije i moglo bi da čini osnovu za kontrolu kvaliteta lokalnih budžetskih inspekcija od strane odeljenja za budžetsku inspekciju. Pored osnove za procenu i zakonska odredba o uspostavljanju budžetskih inspekcija na lokalnom nivou mora jasnije da se formuliše, tako da ovo uspostavljanje postane obavezujuće za opštine. Istovremeno nadležnost odeljenja budžetske inspekcije za stručni nadzor nad budžetskim inspekcijama na lokalnom nivou mora da bude definisana u ZBS. Pored ovih regulatornih pitanja za izvršavanje ovog zadatka potrebni su dodatni kadrovi i uspostavljanje dodatne organizacione jedinice u okviru odeljenja budžetske inspekcije. Stručni nadzor nad opštinskim budžetskim inspekcijama ne treba da vrši ista jedinica koja i sama vrši kontrole. Osim toga, trebalo bi da se definiše podela nadležnosti između odeljenja budžetske inspekcije i lokalnih budžetskih inspekcija. Ova podela bi npr. mogla da izgleda ovako: napomene ili upiti tj. zahtevi za istrage pristižu centralno odeljenju budžetske inspekcije koje onda nalaže lokalnoj inspekciji da sprovede inspekciju ili je sama vrši. Alternativno bi lokalne budžetske inspekcije mogle da budu objedinjene regionalno ili da se objedinjavaju na nivou opština određene veličine. Pošto je uspostavljanje budžetskih inspekcija uglavnom pitanje resursa, ovako bi mogli da se stvore neophodni kapaciateti da se omoguće funkcije budžetske inspekcije na lokalnom nivou, pri čemu ne mora svaka opština da osniva svoju budžetsku inspekciju. U oba slučaja, i kod objedinjavanja i kod sveukupne kontrole kvaliteta lokalnih budžetskih inspekcija od strane odeljenja za budžetske inspekcije, odeljenju budžetske inspekcije će biti potrebna nova jedinica za koordinaciju lokalnih budžetskih inspekcija (kontrola kvaliteta, savetovanje), odnosno za sprovođenje kontrole kvaliteta kod svih lokalnih budžetskih inspekcija, drugim rečima, više kadrova.

Kao što je već prethodno pomenuto, CHU i odeljenje budžetske inspekcije treba više da radi na razmeni iskustava**.** Kad je u pitanju saradnja sa UT, odeljenje budžetske inspekcije bi trebalo da razjasni koji bi podaci i informacije UT bili neophodni za svrsishodno obavljanje zadataka u ovom odeljenju i koje bi informacije iz delokruga UT trebalo da budu na raspolaganju za reviziju u budžetu. Konačno, odeljenje budžetske inspekcije bi trebalo u okviru radne grupe za vladinu strategiju za borbu protiv koripcije da nastavi saradnju sa Agencijom za borbu protiv korupcije. Takva saradnja dokazano ima povoljan uticaj po vidljivost odeljenja za budžetsku inspekciju. Uloga budžetske inspekcije i CHU, njihova saradnja, nadležnosti i potencijalna preklapanja biće predmet istraživanja doktorske teze. Tabela 47 daje prikaz SWOT analize za budžetsku inspekciju, na osnovu prethodno iznetih činjenica, a nakon tabele dat je sažetak identifikovanih problema za budžetsku inspekciju Republike Srbije kao i opis zbog čega je to važno.

Tabela 47: SWOT analiza budžetske inspekcije Republike Srbije

Mogućnosti - **Budžetska inspekcija je prepoznata kao bitna i kod internih i kod eksternih subjekata zaduženih za fiannsijsku kontrolu;** - **Postoji prostor za jačanje ljudskih i finansijskih kapaciteta;** - **Poboljšavati obrazovanje za novozaposlene inspektore sa većim naglaskom na obuke u praksi.**	**Pretnje** - **Razvoj zavisi od političke podrške;** - **Nedefinisan status budžetske inspekcije u sistemu objedinjene finansijske kontrole;** - **Nedovoljno materijalne opreme;** - **Nedostatak spremnosti sudstva da izvrši kaznu po osnovu rešenja budžetske inspekcije;** - **Dalje smanjenje stepena nezavisnosti budžetske inspekcije.**
Snage - **Doprinos društveno odgovornom poslovanju;** - **Visoko kvalifikovani zaposleni sa velikim znanjem i dugogodišnjim iskustvom.**	**Slabosti** - Nedostatak posebnog zakona u oblasti budžetske kontole; - Ograničeni ljudski i tehnički kapaciteti; - Slaba percepcija budžetske inspekcije i priznavanja njenog rada/urušen integritet budžetske inspekcije; - Nedostatak saradnje sa drugim institucijama koje vrše kontrolu.

Izvor. Autorov prikaz

Sledi sažetak identifikovanih problema za budžetsku inspekciju Republike Srbije.

- Broj budžetskih inspektora nije dovoljan za obavljanje redovnih poslova budžetske inspekcije, kao i svih dodatnih koji se od nje očekuju;
- Budžetski inspektori treba da budu dobro obučeni za svoj posao i da budu obezbeđeni odgovarajućom opremom neophodnom i za rad na terenu;
- Godišnji program rada obavezuje čvrsto budžetsku inspekciju za izvršenje navedenih zadataka i ne ostavlja dovoljno prostora za urgentne, neplanirane inspekcije;
- Budžetska inspekcija ne poseduje Metodologiju rada za svoje inspektore;
- Ne postoji mehanizam praćenja izvršenja rešenja koje podnosi budžetska inspekcija;
- Budžetska inspekcija trenutno nema dovoljno kapaciteta kako bi mogla da nadgleda rad budžetskih inspekcija na lokalnom nivou i da sprovodi kontrole kvaliteta;
- Budžetska inspekcija treba da identifikuje krizna mesta u sistemu finansijske kontrole gde se najviše pojavljuju nepravilnosti;
- Budžetskoj inspekciji treba dati veću nadležnost kroz izmenu ZBS da ima ovlašćenja da sprovodi istrage i kažnjava sve budžetske korisnike koji ne poštuju zakon.

Na osnovu navedenih problema sa kojima se susreće budžetska inspekcija u Republici Srbiji, autorka je dala skraćeni prikaz zašto je zemlji važno da ima jaku budžetsku inspekciju (Tabela 48).

Tabela 48: Zašto je važna jaka budžetska inspekcija?

Zašto je to važno?	***Da bi se povratio kredibilitet budžetske inspekcije.***
Zašto je to važno?	***Sa ojačanim kredibilitetom budžetske inspekcije, značilo bi da postoje efikasni mehanizmi kontrole trošenja javnih sredstava, te bi korisnici budžetskih sredstava bi morali da se ponašaju znatno odgovornije u trošenju istih.***
Zašto je to važno?	***Sa svim prethodno pomenuti, Srbija bi imala situaciju da javni novac nije izgubljen i mogao bi da se upotrebi za unapređenje kvaliteta pružanja javnih usluga.***

Izvor. Autorov prikaz na osnovu teksta 6.4.3.

U Tabeli 48 sumirano je pradstavljen značaj koji budžetska inspekcija ima za ZUR i ZUT. Kao što je prethodno navedeno u tekstu, u ovim grupama zemalja su najnetransparentniji PFM sistemi te je neophodno postojanje više, jakih kontrolnih mehanizama. Jedan od njihe je svakako i budžetska inspekcija. Ako postoji čvrtso uspostavljena budžetska inpekcija, onda to znači da taj institut kontrole javnih sredstava uživa veoma jak kredibilitet kod svih korisnika javnih sredstava, ali i drugih javnih organa i institucija. Posledično bi to značilo da postoje efikasni mehanizmi kontrole trošenja javnih sredstava, te bi to nateralo korisnike budžetskih sredstava da se ponašaju odgovorno u trošenju istih. Na kraju, to bi značilo da zemlja (u ovom slučaju Srbija) čvrsto kontroliše javni novac i ponaša se odgovorno u njegovom trošenju.

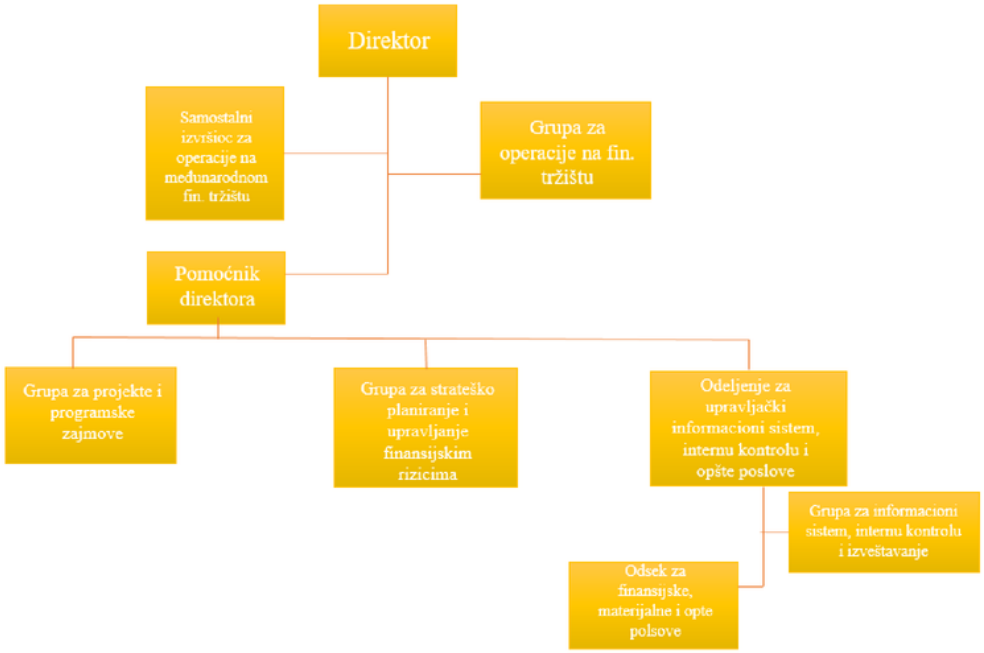
6.5. Kvalitet upravljanja javnim dugom

Prema Arsić i Pejić (2011), kriza javnog duga u evropskim zemljama je dobar podsetnik da je odgovorno upravljanje JF značajan preduslov za makroekonomsku stabilnost i napredak svake zemlje. Kada je reč o Srbiji, gledano od 2001. do 2008. godine javni dug je znatno opao kao posledica otpisa 66% duga prema Pariskom klubu i 62% prema Londonskom klubu. Isto tako, vraćanje dugova stranim poveriocima i vraćanje 1.3 mlrd evra po osnovu stare devizne štednje i domaćih dugova imali su uticaja na smanjenje njegovog nivoa. Tada budžetski defcit nije bio naročito naglašen, jer su prihodi od privatizacije bili dominantna kategorija u punjenju budžeta Republike Srbije kao posledica intenzivnog sprovođenja tranzicionog programa liberalizacije ekonomskih tokova. Nakon toga, javni dug je značajno porasta i rashodi po osnovu kamata uzimaju sve veće učeće u BDP-u. Finansiranje fiskalnog defcita, neracionalna javna potrošnja, davanje garancija javnim i državnim preduzećima, kao i negativne kursne razlike predstavljaju samo neke od važnih determinanti koje su dovele do porasta nivoa javnog duga u Srbiji (Kalaš, B. i dr., 2016, str. 21-34).

Uprava za javni dug (UJD) je organ uprave u sastavu MF, osnovana 2009. godine u skladu sa preporukama SB. Ona u sistemu JF ima veoma važnu ulogu koja se tiče obezbeđivanja likvidnosti države i podrške državnim organima i institucijama, kao i javnim preduzećima u

finansiranju projekata od javnog značaja. Zapravo, UJD ima i veoma važnu razvojnu ulogu jer je sastavni deo makroekkonomske politike. U organizacijonoj strukturi UJD Republike Srbije ima svog direktora, tri pomoćnika direktora, tri grupe (grupa za projektne i programske zajmove, grupa za strateško planiranje i upravljanje finansijskim rizicima, grupa za upravljački informacioni sistem, internu kontrolu i izvešatavanje. U nastavku sledi šematski prikaz organizacione strukture.

Slika 19: Šematski prikaz organizacione strukture UJD



Izvor. UJD, 2017.

Rad UJD je regulisan ZBS, potom Zakonom o javnom dugu (ZJD), ZB, Zakonom o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (ZZIMU). ZJD uređuju se uslovi, način i postupak zaduživanja Republike Srbije, potom davanje garancija Republike Srbije, način i postupak upravljanja javnim dugom i vođenje evidencije o javnom dugu. Najnovijim ZB za 2017. godinu uređuju se prihodi i primanja, rashodi i izdaci budžeta Republike Srbije za 2017. godinu, njegovo izvršavanje, obim zaduživanja za potrebe finansiranja deficita i konkretnih projekata i davanje garancija, upravljanje javnim dugom, korišćenje donacija, projektnih zajmova, korišćenje sopstvenih prihoda, prava i obaveze korisnika budžetskih sredstava. ZZIMU se detaljno precizira i postupak pregovaranja međunarodnih ugovora, njihovo zaključivanje i izvršenje. Takođe, važno je napomenuti da fiskalna strategija predviđa kretanje javnog duga opšteg nivoa države ispod nivoa od 70% BDP do 2019. godine sa jasnom tendencijom smanjenja

nakon 2016. godine. Ovo sve mora da bude u skladu sa smernicama upravljanja javnim dugom definisanim od strane SB i MMF.

Prema ZJD, glavni cilj zaduživanja i upravljanja javnim dugom Republike Srbije je da se osiguraju sredstva potrebna za finansiranje budžetskih izdataka uz minimalne troškove finansiranja i niske nivoe rizika. Minimizacija dugoročnih troškova servisiranja javnog duga je ograničena strukturom duga. Republika Srbija može da se zaduži u domaćoj i stranoj valuti. Takođe, može da se zaduži za:

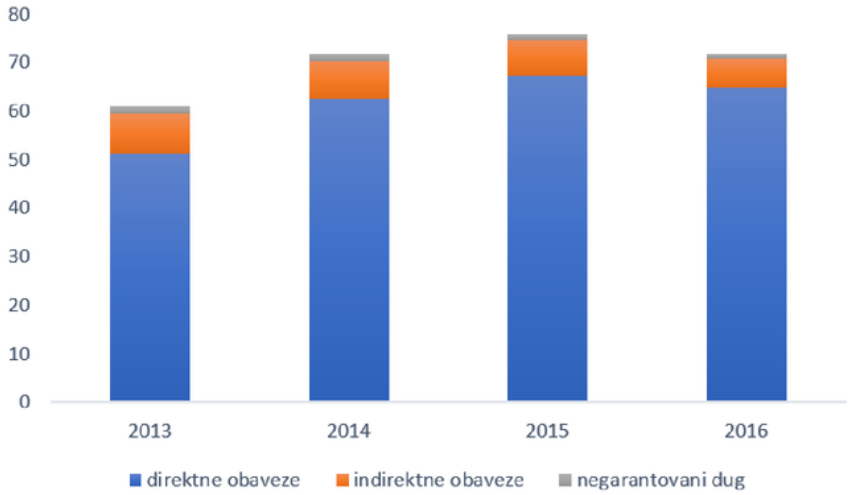
- finansiranje deficita tekuće likvidnosti,
- servisiranje javnog duga (refinansiranje) i
- finansiranje investicionih projekata.

Kao što je već napomenuto rukovođenje javnim dugom ima i razvojnu funkciju. Pored direktnog zaduživanja, Republika Srbija može da izdaje i garancije u korist javnih preduzeća i jedinica lokalne samouprave. Učešće dinarskog duga je nisko, ali se povećava u poslednje četiri godine. Cilj Strategije upravljanja javnim dugom, između ostalog je da se najveći deo potreba za finansiranjem Republike Srbije vrši na domaćem tržištu, emisijama u dinarima, što je pak u skladu sa strategijom dinarizacije. Ova strategija se zasniva na principima koji definišu potrebu za transparentnim i predvidivim procesom zaduživanja, uz stalan razvoj tržišta državnih hartija od vrednosti i prihvatljiv nivo izloženosti finansijskim rizicima. Analizirajući moguće strategije zaduživanja, model srednjoročne strategije duga koji je razvila SB (engl. *Medium Term Debt Strategy Model*, MTDS) ukazuje da struktura zaduživanja koja se zasniva na hartijama od vrednosti emitovanim u dinarima i evrima predstavlja najbolju opciju sa aspekta troškova. Takođe, pomenuta strategija definiše osnovne mere za dalji nastavak razvoja dinarskog tržišta državnih hartija od vrednosti, jer će se razvojem ovog tržišta stvoriti jedan od neophodnih preduslova za povećanje kreditnog rejtinga Republike Srbije i smanjenje izloženosti javnog duga prema deviznom riziku.

Prema podacima iz najnovije Strategije upravljanja javnim dugom od 2017. do 2019. godine o stanju i strukturi javnog duga, se navodi da je na kraju septembra 2016. godine ukupno stanje javnog duga opšteg nivoa države iznosilo 72% BDP[32]. Na Grafikonu 22 sledi prikaz učešća javnog duga opšteg nivoa države u BDP-u, izraženo u %.

[32] Od toga se na direktne obaveze odnosilo 2.7 mlrd dinara, na indirektne 257 milijardi, dok se 45,8 milijardi dinara odnosi na negarantovani dug jedinica lokalne vlasti i 1 milijarda na negarantovani dug JP „Putevi Srbije"

Grafikon 22: Učešće javnog duga opšteg nivoa države u BDP-u, izraženo u %



Izvor: Kalkulacije autora na osnovu makroekonomskih i fiskalnih podataka, Ministarstvo finansija Republike Srbije, 2017.

U prvih devet meseci 2016. godine primetno je smanjenje javnog duga centralnog nivoa vlasti po osnovu skoro svih valuta u kojima je originalno denominovan. Javni dug denominovan u američkim dolarima za prvih devet meseci 2016. godine smanjen je za 0,9 miliona američkih dolara, dok se javni dug denominovan u evrima smanjio za 38,9 miliona evra, a javni dug denominovan u dinarima smanjio za 33,5 mlrd dinara u poređenju sa 2015. godinom. U Tabeli 50 dat je pregled stanja javnog duga centralnog nivoa države po originalnim valutama u periodu od 2013. do kraja septembra 2016. godine, izraženo u milionima posmatranih valuta.

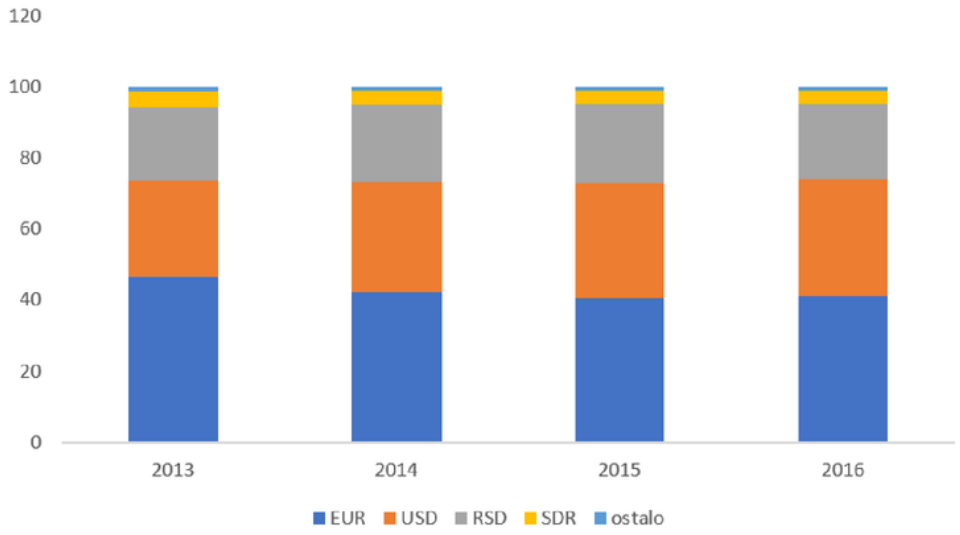
Tabela 49: Stanje javnog duga centralnog nivoa države po originalnim valutama u periodu od 2013. do oktobra 2016. godine

	2013.	**2014.**	**2015.**	**2016.**
Specijalna prava vučenja	832,9	801,2	760,2	721,2
EUR	9.226,2	9.493, 4	9.885,4	9.846,5
USD	7.675,6	8.717,8	8.934,6	8.933,7
CHF	225,7	199,1	173,2	146,4
RSD	466.366,6	588.570,0	668.939,4	635.473,8
Druge valute (u RSD)	13.142,8	13.776,4	16.613,5	17.335,1

Izvor: Makroekonomski i fiskalni podaci, Ministarstvo finansija, Republika Srbija, 2017

Osnovni izvor finansiranja u periodu 2013 – 2016. godine su bile emisije dinarskih hartija od vrednosti kako bi se smanjila izloženost valutnom riziku. Takođe, radilo se i na razvoju novih instrumenata zaduživanja na domaćem finansijskom tržištu, što je uticalo na povećanje učešća javnog duga u dinarima sa 20,5% na kraju 2013. godine na 21,4% javnog duga Republike Srbije na kraju septembra 2016. godine, odnosno sa 466 mlrd dinara koliko je iznosio javni dug u dinarima na kraju 2013. godine na 635 mlrd dinara na kraju septembra 2016. godine. Prema podacima od 30. septembra 2016. godine, najveći deo javnog duga opšteg nivoa države Republike Srbije je i dalje denominovan u evrima i iznosi 41,3%. Zatim su najviše zastupljeni američki dolar sa 32,5% i dinar sa 21,4%. Ostatak duga je denominovan u specijalnim pravima vučenja 3,7% i ostalim valutama 1,1%. Sledi prikaz valutne strukture.

Grafikon 23: Valutna struktura duga opšte nivoa države u period od 2013. do septembra 2016. godine



Izvor: Ministarstvo finansija, UJD, 2017.

Imajući u vidu cilj Republike Srbije da postane članica EU, stanje javnog duga se redovno prati i usklađuje sa kriterijuma postavljenim Ugovorom iz Mastrihta. Prema ovim kriterijumima u stanje javnog duga se uključuje, pored direktnih obaveza centralnog nivoa vlasti i negarantovani dug lokalnih vlasti, ali se isključuje dug po osnovu direktnih i indirektnih obaveza za koje se od strane Republike (centralnog nivoa vlasti) ne vrše plaćanja. Ovaj dug se meri po nominalnoj vrednosti jednakoj ugovorenim iznosima duga koji Vlada treba da vrati kreditorima o roku dospeća, što znači da javni dug nije pod uticajem promene tržišnih prinosa i isključuje neplaćenu obračunsku kamatu. Tabela 50 predstavlja strukturu i projekciju stanja javnog duga prema Mastriškim kriterijumima sa projekcijama do 2019. godine.

Tabela 50: Struktura i projekcija javnog duga prema Mastriškim kriterijumima, 2015-2019. godine, izraženo u mlrd RSD

	2015.	IX 2016.	2016. projekcija	2017. projekcija	2018. projekcija	2019. projekcija
Ukupne direktne obaveze	2.626,5	2.615,0	2.707,5	2.828,4	2.869,0	2.898,9
Garantovani dug	187,1	161,4	149,0	116,2	91,2	73,0
Ostali dug sektora države	1,4	1,0	0,7	0,4	0,4	0,4
Dug lokalne vlasti	81,9	75,9	77,1	78,5	80,0	81,7
Dug institucija socijalnog osiguranja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Javni dug Republike Srbije	2.896,9	2.853,2	2.934,3	3.023,5	3.040,7	3.054,0
Javni dug Republike Srbije, u % BDP	71,6	67,9	69,8	68,8	65,0	61,2

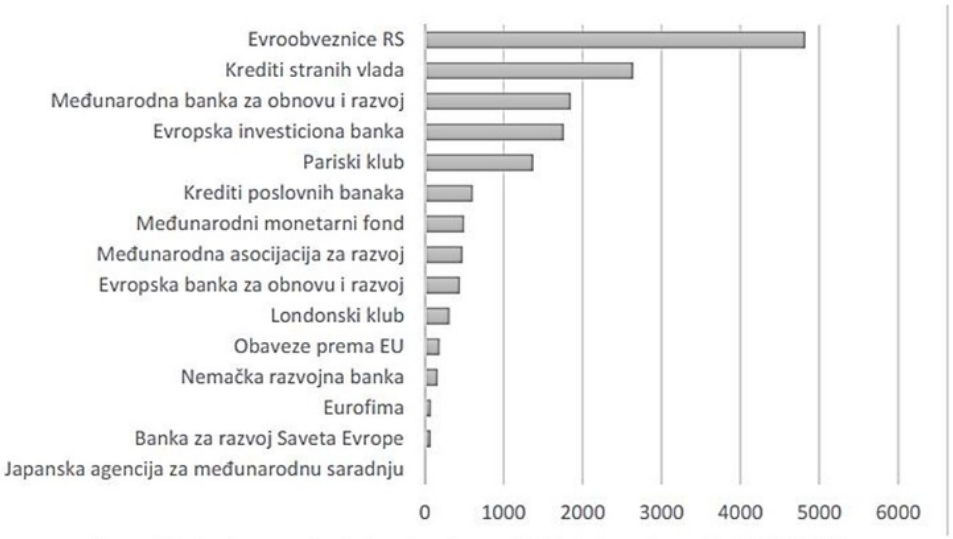
Izvor. Strategija upravljanja javnim dugom, Ministartsvo finansija, UJD, 2017

U Srbije fiskalno pravilo koje je definisano ZBS, nalaže obavezu da javni dug opšteg nivoa države ne premašuje 45% BDP. U slučaju da iznos duga ipak pređe taj nivo, Vlada Republike Srbije je u obavezi da usvoji program za smanjenje javnog duga. Prema podacima MF na kraju 2015. godine stanje duga centralnog nivoa vlasti iznosilo je 74,7% BDP, a opšte države 76% BDP. Racio javni dug/BDP centralnog nivoa vlasti na kraju 2016. godine bio 73,5% BDP na centralnom nivou i 74,6% BDP na nivou opšte države. Zbog visokog učešća duga denominovanog u stranoj valuti (78,4%), evidentno je da će devizni rizik determinisati ponašanje racija javni dug/BDP u narednom periodu i bitno uslovljavati uspeh mera fiskalne politike na konsolidaciji JF i smanjenju učešća javnog duga u BDP. Na osnovu planiranog makroekonomskog okvira, a u slučaju izostanka uticaja mogućih rizika (prvenstveno deviznog rizika), javni dug (ne uključujući negarantovani dug lokalne vlasti), bi do 2019. godine trebalo da bude na nivou od 65,9% BDP. Osnovni faktori koji utiču na stabilizaciju racija javni dug/BDP su rast BDP, primarni deficit, kurs dinara prema stranim valutama i visina kamata.

Ukoliko posmatramo valutnu strukturu duga na početku 2016. godine, Republika Srbija se zaduživala najviše u evrima i američkim dolarima, čije učešće prelazi 70% tj. 40.3% u evrima i 32.9% u američkim dolarima. Međutim, iako je dominantno zaduživanje u evrima, prisutan je opadajući trend u poređenju sa prethodnim godinama, posebno u 2008. godini kada je iznosilo 75.4% što ukazuje na smanjenje za 35.1%. Na osnovu mesečnog izveštaja UJD iz januara 2016. godine, Republika Srbija se najviše zaduživala po osnovu emitovanja evroobveznica u iznosu od 4.811 miliona evra. Dalje, krediti stranih vlada iznose 2.632 miliona evra, IBRD 1.841 milion evra, EIB 1.752 miliona evra, Pariski klub 1.366 miliona evra, krediti poslovnih banaka 601

milion evra, krediti MMF-a 492 miliona evra, krediti Međunarodne asocijacije za razvoj 471 milion evra, EBRD 437 miliona evra, Londonski klub 305 miliona evra. Ispod nivoa od 200 miliona evra uključene su obaveze prema EU, kao i institucijama: Nemačka razvojna banka, Eurofma, Banka za razvoj Saveta Evrope i Japanska agencija za međunarodnu saradnju. Na grafikonu 24 prikazan je pregled spoljnih kreditora Srbije.

Grafikon 24: Pregled spoljnih kreditora u milionima EUR



Izvor. Strategija upravljanja javnim dugom, Ministartsvo finansija, UJD, 2017

6.6 Eksterna revizija (DRI, uloga parlamenta i nevladinih organizacija (NVO-a))

Da bi se efikasno i dosledno sačuvale stabilne JF, vrhovna revizorska institucija mora da bude nezavisna. Njene aktivnosti moraju da budu visokog kvaliteta i da odražavaju međunarodne standarde aktuelnosti, odgovornosti i transparentnosti.

Da bi se DRI smatrala nezavisnom mora da ispuni određene uslove. Oni uključuju:

a. Postojanje odgovarajućeg i efikasnog ustavnog / zakonskog / pravnog okvira i odredbama de facto primene ovog okvira.
b. Nezavisnost DRI vodi i članovi kolegijalni institucija, uključujući i sigurnost mandata i pravni imunitet u normalnom obavljanju svojih dužnosti.
c. Dovoljno širok mandat i punu diskreciono pravo u obavljanju DRI funkcija.
d. Neograničen pristup informacijama.
e. Prava i obaveze da izvještava o njihovom radu.
f. Slobodu da odluči sadržaj i vreme izveštaja revizije i da objavi i da ih distribuiraju.

g. Postojanje efikasnih follov-up mehanizme na preporukama DRI.
h. Finansijska i upravljačka / upravna autonomija i dostupnost odgovarajuće ljudskih, materijalnih i novčanih sredstava.

Da budu transparentne i odgovorne, DRI treba da javno govore o svom mandatu, odgovornosti, misiji i strategiji. One treba da izveštavaju javnost o tome da li su budžetski korisnici trošili ekonomično, efikasno i efektivno. One bi trebalo da procene operativne rizike, i usvoje etički kodeks. Takođe, izveštaji o obavljenoj eksternoj reviziji treba da budu objavljeni i blagovremeno iskomunicirani putem medija. DRI takođe treba da uspostavi i održava sistem kontrole kvaliteta. Njeni standardi revizije i metodologija treba da odražavaju smernice INTOSAI za finansijske revizije, reviziju učinka i poštovanja revizije. Eksterna revizija koju u Srbiji vrši DRI nije deo inter[22]finansijske kontrole u javnom sektoru, ali njeno poslovanje ima posledice i uzajamna dejstva na internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru. Cilj DRI je da se uspostavi transparentnost trošenja budžetskih sredstava i da se objave odgovarajuće informacije. S tim u vezi, ona je u Srbiji podeljena na šest stručnih oblasti i svake godine vrši obaveznu reviziju nacionalnog budžeta. Ima 200 zaposlenih, od kojih se 165 bavi revizijama, među njima je 150 revizora. Revizije mogu da vrše samo ovlašćeni revizori i one se vrše po pravilu u timovima. Program rada DRI donosi nezavisno telo, Savet DRI koji se sastoji od pet članova sa mandatima koji se vremenski preklapaju. Predsedavajći saveta je i predsednik DRI (engl. *Auditor General,* AG). Ovoj instituciji su proteklih godina, od njenog osnivanja 2005. godine, podršku pružali USAID, OEBS, EU/SIGMA.

Zakonodavni[25]okvir za eksternu reviziju, odnosno reviziju javnog sektora u Republici Srbiji zasniva se na Limskoj deklaraciji o smernicama za načela revizije, na Meksičkoj deklaraciji o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija, Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI okvir), standardima Međunaorodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (standardi INTOSAI), Evropskim smernicama za primenu INTOSAI standarda i Etičkom kodeksu INTOSAI za revizore u javnom sektoru. Taj zakonodavni okvir sastoji se od Zakon o DRI. Pored potvrđivanja statusa i položaja DRI kao najvišeg d[25]vnog organa revizije, u skladu sa Ustavom Republike Srbije, Zakon o DRI predviđa da Institucija obavlja svoju revizionu nadležnost u skladu sa opšte prihvaćenim načelima i pravilima revizije, i u skladu sa odabranim međunarodno prihvaćenim standardima revizije koji su prethodno navedeni. Takođe je predviđeno da DRI sprovodi: 1) revizije finansijskih izveštaja 2) revizije pravilnosti poslovanja i 3) revizije svrsishodnosti. Dalje, Zakon definiše predmet i delokrug revizije, kao i pregled, ispitivanje ili ocenu svih objektivnih dokaza (uključujući finansijske izveštaje), adekvatnost i usklađenost poslovanja sa uspostavljenim pisanim procedurama, i primenu domaćih propisa koji uređuju izvršenje svih javnih sredstava, što je definisano Zakonom o budžetskom sistemu, kao i efektivnost korišćenja javnih sredstava.

DRI ima zakonsku obavezu da vrši reviziju budžeta Republike Srbije, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, poslovanja Narodne banke Srbije (NBS). Subjekti revizije su svi korisnici javnih sredstava u Republici Srbiji, kao i druga pravna lica povezana sa subjektima revizije. Revizije drugih pravnih lica, povezanih sa subjektima revizije, ograničene su na njihovo poslovanje i transakcije sa subjektima revizije. DRI takođe ima zakonsku obavezu da izradi i usvoji dodatne propise, čime bi se bliže utvrdio način vršenja revizije kod ovih pravnih lica. Što se tič[25]vizije NBS, DRI je u obavezi da svake godine dostavi izveštaj o pravilnosti poslovanja NBS u delu koji se odnosi na korišćenje javnih sredstava, s obzirom da ZoBS predviđa da devizna sredstva korisnika budžetskih sredstava Republike, sredstva organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i sredstva budžeta lokalne vlasti mogu da se [36]e samo kod NBS. Kao što je već navedeno, DRI o rezultatima svojih revizija izveštava odbor Narodne skupštine Republike Srbije za finansije, budžet i kontrolu javnih sredstava. U teme o kojima izveštava između ostalog spadaju i preporuke na osnovu rezultata revizije, pa i ek[103]tize u vezi izmena zakona i njihovih posledica po javne finansije. Skupština 31. marta dobija godišnji izveštaj o radu DRI za proteklu godinu, u kom se izveštava i o radu, a i iznose se i konstatacije iz proveravanih slučajeva. O ovom godišnjem izveštaju se po prvi put diskutovalo na plenarnom zasedanju Skupštine 2013. godine. O pojedinačnim revizijama može da se razmatra i na nivou odbora uz prisustvo kontrolisanog ministarstva/državne institucije. Saradnja između parlamenta i DRI odlično funkcioniše po mišljenju predsednika. Osim toga, DRI može da pokreće prekršajne postupke ili da podnosi krivične prijave. Do sada je pokrenuto između 600 i 700 prekršajnih postupaka i podneto nešto više od 30 krivičnih prijava. Na osnovu zakona DRI je nadležna da podnese zahtev za pokretanje postupka i dužna je da preda sve infomracije, dokumentaciju i druge dokaze javnom tužilaštvu, kao i da mu pruži podršku u istragama.

DRI sarađuje kao što je gore navedeno sa CHU u oblasti razvo[102]nterne revizije. Izveštaji interne revizije imaju uticaj na izbor predmeta za reviziju u DRI – kako u pozitivnom, tako i u negativnom smislu, tj. ako izveštaji pokažu da nema zamerki ili da su odgovarajuće preporuke sprovedene, onda DRI ne vrši reviziju; ali ako pak izveštaji pokažu da postoje problemi u sistemima kontrole, to jeste razlog da DRI i sama [101]krene proveru. Odeljenje budžetske inspekcije i DRI međutim imaju razmenu iskustava u oblasti javnih nabavki i Zakona o javnim nabavkama. O aktuelnim temama se diskutuje na sastancima koji se održavaju jednom u šest meseci, ali u prošlosti se razmatralo i postupanje budžetske inspekcije pri njenim kontrolama kao i odredbe Zakona o nabavkama. Po mišljenju predsednika DRI, budžetska inspekcija predstavlja svrsishodnu dopunu internoj reviziji koja doprinosi transparentnosti upravljanja budžetom. Pritom se budžetska inspekcija jasno razgraničava svojim zadatkom od eksterne i interne revizije: dok budžetska inspekcija proverava zakonitost pojedinačnih transakcija, interna i eksterna revizija kontrolišu knjige izvršnog nivoa i njihovo upravljanje, te sisteme za upravljanje i kontrolu trošenja javnih sredstava u javnoj upravi. Osim toga, u prethodnom godinama DRI se pripremala za uvođenja programskog budžeta u Srbiji, tako što je počela da gradi kapacitete za revizije učinaka (tkzv. *Performance Audits*). Razlika između interne i eksterne revizije je kao

prvo u tome što interna revizija predstavlja instrument izvršnog nivoa za poboljšanje njegovog izvršavanja zadataka, dok eksterna revizija od strane DRI predstavlja nezavisni mehanizam kontrole koji svoje izveštaje podnosi zakonodavnom nivou. Kao drugo, postoji i razlika u vremenskoj dimenziji kontrole, pošto interna revizija može da kontroliše bilo koje aktivnosti u tekućoj godini, dok eksterna revizija po pravilu kontroliše knjige, te tako i aktivnosti već završene budžetske godine. Kao treće, postoji razlika u obaveznosti preporuka: za razliku od DRI, preporuke interne revizije nisu obavezujuće, a nadležni ministar/rukovodilac državne institucije ne mora nužno da sprovede ove preporuke, to je stvar njegove procene; a kad su u pitanju preporuke DRI, kontrolisane institucije su dužne da podnesu izveštaj o sprovođenju preporuka, a u slučaju nesprovođenja preporuka, rukovodstvu institucije preti procedura smene. O razlikama interne i eksterne revizije biće još reći u istraživanju u doktorskoj tezi.

Pored DRI i Parlament ima važnu ulogu u upravljanju JF, posebno u delu kontrole trošenja javnih sredstava. Zapravo, nadzor nad izvršenjem budžeta koji vrši Parlament je politička vrsta spoljne kontrole. Praksa je pokazala da, svaki put kada to zakon dozvoljava aktivan rad parlamentarnih odbora značajno doprinosi održivosti fiskalne politike. U Republici Srbiji, u okviru Parlamenta postoji Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava koga čine predsednik, zamenik predsednika i 15 članova iz redova narodnih poslanika. Nadležnosti ovog Odbora definisane su Poslovnikom o radu Narodne skupštine. Ono što predstavlja novinu i veliki korak napred u kontroli trošenja javnih sredstava jeste portal za nadzor nad javnim finansijama[33]. Ovaj portal je napravila Narodna skupština i on zapravo predstavlja softverski alat kojim je obezbeđeno povezivanje skupštine sa postojećim sistemom u MF, tačnije sistemom UT. Na ovaj način, narodni poslanici imaju direktna pristup informacijama i na jednostavan i efikasan način mogu da prate trošenje sredstava iz budžeta i vrše nadzor nad JF. Interesantno je istaći da ovaj portal sadrži podatke o utvrđenim aproprijacijama budžeta za tekuću godinu po direktnim korisnicima budžeta sa prikazom učešća svakog pojedinačnog budžeta direktnog korisnika u ukupnom budžetu, kao i prikaz budžeta po planiranim sredstvima po funkcionalnoj klasifikaciji i izvoru finansiranja. Pored ovih podataka, on sadrži i izveštaje o izvršenju budžeta po direktnim korisnicima, po aproprijacijama, na osnovu kojih će narodni poslanici moći da vrše unakrsne analize podataka o izvršenju budžeta po direktnim korisnicima. Ovim potezom se Narodna skupština Republike Srbije svrstava u malu grupu nacionalnih palamenata koji su na sličan način uredili nadzor nad trošenjem JF. [34]

Takođe, civilno društvo u ZUR izuzetno je poraslo poslednjih godina. Šta više, postaje sve više organizovan i efikasno sarađuje sa civilnim društvima u drugim zemljama. Saradnja sa institucijama kao što je Međunarodna federacija ljudskih prava je dobar primer pomenute saradnje. Građansko ili civilno društvo u mnogim ZUR ima dvojaku ulogu. Tako na primer, u

[33] Portal je izrađen uz podršku UNDP i Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC), u okviru projekta *„Jačanje nadzorne uloge i javnosti u radu Narodne skupštine"*.
[34] Državni zbor Republike Slovenije, Parlament Brazila, Parlament Škotske i dr.

mnogim afričkim zemljama, ono je glas demokratije, glavni izazivači moći države i stabilizator političke scene. U Senegalu, na primer, građansko društvo organizovano u neladine organizacije je vidljivo kao verodostojan pregovarač između ljudi i vlasti. Kao drugo, uprkos ukupnoj efikasnosti, tržišna ekonomija može generisati negativne socijalne i ekološke eksternalije. Upravo zbog toga, civilno društvo organizovano kroz udruženja potrošača i druge nevladine organizacije, služi kao zaštitnik tržišta od devijacija i kao zaštitnik zloupotrebe životne sredine povećanjem svesti javnosti o ekološkim problemima - na primer, odlaganje toksičnog otpada.

Civilno društvo takođe ima važnu ulogu u ublažavanju ulaska ZUR u globalnu ekonomiju. Pošto ima mogućnost da bude blizu ljudi i da prenese dalje njihove brige, služi kao odgovarajući forum za podizanje svesti o izazovima koje globalizacija predstavlja i donosi neophodne promene u razmišljanju. Zbog svega navedenog, jako je važno da civilno društvo bude u potpunosti uključeno u definisanje strategija rastau ZUR, čiji uspeh u velikoj meri zavisi upravo od podrške građana. Konačno, civilno društvo takođe može igrati značajnu ulogu u promovisanju mobilizacije štednje u ZUR putem decentralizovanih finansijskih institucija i, uopšte, može da pomogne u borbi protiv siromaštva ZUR.

Poglavlje šest je dalo pregled reforme JF u Republici Srbiji i to obuhvaćeno po svim elememtima, od stanja poreske reforme (prihodna strana), preko procesa planiranja i izvšenja budžeta, pa sve do kontrolnih mehanizama. Detaljno je obrađeno stanje u PURS, potom uloga Sektora za budžet MF koji je glavni u segmentu planiranja budžeta, kao i UT koja je zadužena za izvršenje istog. Pored pomenutih, analizirana je detaljno i UJD imajući u vidu značaj smanjenja javnog duga za održivi sistem JF. U ovom poglavlju poseban fokus je stavljen na IFKJS u Srbiji, potom CHU, kao i budžetsku inspekciju. Ideja je bila usmeriti se na kontrolne mehanizme PFM, pronaći njohove dobre strane kao i slabosti i usmeriti buduća istraživanja u pravcu implementacije preporuka za jačanje ovih kontrolnih mehanizama. Takođe, pored internih sistema, u obzir je uzeta i eksterna revizija. Detaljno je analizirana uloga DRI u sistemu PFM u Srbiji, kao i uloga Parlamenta, ali i nevladinih organizacija odnosno civilnog društva koji u savremenom svetu imaju sve veću ulogu u predstavljanju interesa građana u kreiranju javnih politika i ublažavanju tržišnih ekternalija. Upravo istraživanje u ovom poglavlju je potvrdilo H2, odnosno da dobro struktuirano upravljanje JF vodi većoj transparentnosti i održivosti JF u ZUR. Ovo poglavlje je ukazalo na važnost i neophodnost kontrolnih mehanizama u trošenju javnih sredstava. Afirmativno dokazana H2 ide u prilog prethodnoj pomoćnoj hipotezi. Svim ZUR je potrebno dobro upravljanje JF koje će da vodi ka povećanju transparetnosti ka svim građanima i težiti ka ostvarenju održivosti JF.

Deo 7 Dalji izazovi reforme javnih finansija

Situacija u sistemu upravljanja JF u Srbiji danas je mnogo bolje nego što je bila 2000. godine. Vanbudžetski fondovi su zatvoreni, uvedena je posvećenija kontrola, postoji centralni registar zaposlenih u javnom sektoru, usvojen je nov zakon o javnim nabavkama i sl. Međutim, ono što je još uvek velika kritika Srbiji to je da su reforme upravljanja javnim finansijama uglavnom inicirane od strane donatorske zajednice, umesto same zemlje. O ulozi donatora i međunarodnih finansijskih institucija bilo je reči u prethodnim poglavljima. Ovo poglavlje disertacije predstavlja dalje izazove reforme javnih finansija. Ovde je istražena uloga reformi u strateškim dokumentima Vlade Republike Srbije i pregled statusa procesa EU integracija sa fokusom na pregovaračko poglavlje 32.

7.1. Uloga reformi upravljanja javnih finansija u strateškim dokumentima Vlade Srbije

Iako su značajni napori uloženi u reformisanje JF u Republici Srbiji u prethodnih deset godina, usklađenost i redosled realizacije reformskih aktivnosti nisu bili sasvim odgovarajući što je dovelo do neujednačenog napretka u nekoliko ključnih oblasti PFM. Privreda Republike Srbije se oporavlja uprkos merama fiskalne konsolidacije koje je Vlada Republike Srbije uvela 2014. godine, sa ciljem smanjenja javnih rashoda i obezbeđivanja održivog nivoa javnog duga. Ove mere se fokusiraju na ograničavanje javnih rashoda smanjenjem ukupnih troškova zarada u javnom sektoru i penzija uz istovremeno smanjenje državne pomoći državnim preduzećima. Vlada trenutno sprovodi reformu sistema plata u javnom sektoru u svim državnim institucijama kao deo ukupne reforme javne uprave. Kako bi se pružila podrška fiskalnoj konsolidaciji i unapredilo upravljanje, Vlada se obavezala da sprovede strukturne mere fiskalne politike kao deo strategije upravljanja javnim finansijama, čiji je cilj povećanje fiskalne transparentnosti, povećanje obuhvata budžeta opšte države, uvođenje procene fiskalnog uticaja novih zakonodavnih inicijativa, jačanje upravljanja gotovinom kao deo unapređenja kapaciteta Uprave za javni dug, i povećanje efikasnosti naplate prihoda daljim jačanjem Poreske uprave u skladu sa srednjoročnim Programom transformacije PURS. Takođe, u okviru programa ekonomskih reformi za period od 2016 do 2018. godine, MF je naglasilo važnost upravljanja javnim finansijama. Naime, jedna od osam pirioritetnih oblasti za strukturne reforme je fokusirana na javne politike koje direktno utiču na PFM.

Pored pomenutog, bitno je naglasiti i da je Vlada Republike Srbije je potpisala Memorandum o ekonomskoj i finansijskoj politici sa MMF-om početkom 2015. godine, u kome je predstavila ekonomske politike koje Vlada Republike Srbije namerava da sprovede u okviru stend-baj aranžmana iz predostrožnosti u periodu od 2015 do 2017. godine kako bi rešavala nagomilane ekonomske neravnoteže. Pomenuti Memorandum o ekonomskoj i fiskalnoj politici utvrđuje temelje i daje okvir u kome će se sprovoditi reforma upravljanja javnim finansijama u

srednjoročnom periodu, kao deo opšte Reforme javne uprave, a istovremeno sadrži neke od ključnih tema i elemenata koji se javljaju u svim podsistemima upravljanja javnim finansijama.

Prema oceni EK i poslednjem izveštaju o napretku, Srbija je napravila dobar napredak usvajanjem PFM Programa, potom usvajanjem Strategije o e-upravi i o regulatornoj reformi i kreiranju politike, kao i donošenjem novih zakona o upravnim postupcima, platama javnih službenika i lokalnih i pokrajinskih službenika. Srbija treba da sprovede svoje reformske ciljeve, izvrši profesionalizaciju i depolitizaciju uprave i da učini procedure zapošljavanja i otpuštanja transparentnijim, pogotovo za rukovodeće pozicije. Kao zamerka u izveštaju se ističe da je sprovođenje Akcionog plana za sprovođenje strategije reforme javne uprave sporo u nekim oblastima, i da nije došlo do napretka u vezi sa izmenama pravnog okvira za državne službenike na centralnom nivou vlasti. Pomenuta PFM Strategija je u većini oblasti upravljanja JF podržana detaljnijim strategijama koje su izradili odgovarajući nadležni organi, kao što je Strategija reforme javne uprave, Program transformacije Poreske uprave, Strategija za rešavanje i sprečavanje docnji, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, Strategija razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji 2014 – 2018. godine itd. Osim toga, Vladina reformska strategija je dopunjena strategijom, po ustavu nezavisne DRI, za usklađivanje rada ove institucije sa standardima INTOSAI. Radi sveobuhvatnosti i imajući u vidu značaj eksterne revizije u upravljanju javnim finansijama, reforme u toj oblasti su obuhvaćene i u ovom dokumentu. Ukratko, Program reforme upravljanja javnim finansijama predstavlja izraz opredeljenosti Vlade da sprovede sveobuhvatni set međusobno povezanih i vremenski usklađenih reformi u oblasti upravljanja javnim finansijama u najširem smislu, koje sve imaju za cilj povećanje odgovornosti, obezbeđivanje dobrog finansijskog upravljanja i dobre uprave, kroz poboljšanje efikasnosti i delotvornosti upravljanja javnim resursima u Republici Srbiji kako bi se utabao put za nesmetani prelazak u javni administrativni okvir EU.

Među ključnim prioritetima kratkoročne reforme su poboljšanje makroekonomske prognoze, usklađivanje srednjoročnog budžetskog okvira i procesa izrade godišnjeg budžeta sa strateškim planiranjem, radi poboljšanja programskog budžetiranja, poboljšanja naplate poreza i dobrovoljno poštovanja, zarad poboljšanja upravljanja dugom, kao i jačanje javnih investicija i planiranje kapitalnih projekata. Što se tiče tekućih reformi upravljanja javnim finansijama, Poreska uprava sprovodi program transformacije u cilju poboljšanja poštovanja obaveza i smanjenja tereta administrativnog procesa prikupljanja poreza. Sudovi, javni tužioci i sudstvo su uključeni u upravljanje informacionim sistemom za finansijsko izvršenje budžeta. Pravni okvir za javne nabavke je potrebno dalje razvijati. S druge strane, eksterna revizija je dobro uspostavljena i DRI je nastavila da širi obuhvat revizije. Parlamentarna budžetska kancelarija, osnovana u novembru 2015. godine, pruža stručnu podršku poslanicima pri formulaciji i izvršenju budžetske politike. Takođe, Srbija je iskazala posvećenost poboljšanju transparentnosti budžeta. Obrazloženje budžeta i zakon o budžetu pružaju više informacija. Pored toga, radi se i na unapređenju građanskog budžeta, izveštaja o fiskalnoj strategiji i polugodišnjeg izveštaja o

realizaciji budžeta. Nažalost, učešće javnosti u procesu budžeta je jossuvek slabo, kao i nadzor nad budžetom od strane zakonodavne vlasti.

Budući izazovi biće unapređenje PFM Programa uz istovremeno unapređenje akcionog plana u delu koji se odnosi na postavljanje indikatora performansi i cene koštanja svih mera. S tim u vezi u avgustu mesecu održana trodevna radionica u cilju da se pomogne PFM Sekretarijatu i članovima PFM radne grupe da pripreme reviziju Programa PFM u skladu sa međunarodnim standardima i EU zahtevima. Takođe, biće potrebno da se uzvrši revizija članova i zamenika članova Radne grupe koja se bavi tematikom Programa. Takođe, MF aktivno radi na uspostavljanju redovnih, kvartalnih sastanaka kako bi se raspravljano o procesu implementacije, kao i uspostavljanju prakse za uvođenje sastanaka svih donatora koji podržavaju reform PFM, dva puta godišnje. Isto tako, izazov u budućem periodu je i povećanje vidljivosti u okviru raspoloživih mehanizama komunikacije. Na Slici 20 predstavljeni su sumirano pomenuti izazovi.

Slika 20: Izazovi u radu daljeg unaprdjenje PFM programa



Izvor. Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020, Ministarstvo finansija, 2017

7.2. Pregled statusa procesa EU integracija - Pregovaračko poglavlje 32

Evropski savet je 2012. godine odobrio Srbiji status zemlje kandidata. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Srbije i EU stupio je na snagu septembra 2013. godine (a Srbija ga je potpisala još 2008. godine). Ovaj Sporazum je predstavljao početak faze odnosa između Srbije i EU koji je potvrdio perspektivu članstva Srbije u Evropskoj uniji. Inače, opšta pozicija EU o pristupnim pregovorima Srbije sastoji se od dva dokumenta, uvodnog izlaganja EU na prvoj Međuvladinoj konferenciji Srbije i EU i Pregovaračkog okvira za pristupanje Srbije EU. Pregovarački okvir sadrži principe, suštinu i procedure celokupnog pregovaračkog procesa. Težište je na uslovima pod kojima će država kandidat usvajati i izvršavati pravnu tekovinu EU (*acquis communautaire*) koja je podeljena u 35 tematskih poglavlja.

Pregovori o pristupanju Srbije u EU započeti su u januaru 2014. godine.[35] Prva četiri pregovaračka poglavlja otvorena su tokom ovog perioda izveštavanja (Poglavlja 23, 24, 32 i 35). Otvaranju poglavlja u pregovorima prethodio je skrining (*screening*), odnosno analitički pregled važećeg zakonodavstva u određenoj oblasti u Srbiji i onog u EU za svako od 35 poglavlja, izuzev Poglavlja 34 (institucije) za koje se po pravilu ne održava. Faza analitičkog pregleda zakonodavstva počinje tzv. eksplanatornim skriningom, u okviru kog EK predstavlja državi kandidatu pravne tekovine EU podeljene u pregovaračka poglavlja, dok se kroz tkzv. bilateralni skrining procenjuje nivo usklađenosti pravnog sistema države kandidata sa pravnim sistemom EU. Potom se utvrđuju razlike između dva zakonodavstva i mere za prevazilaženje ovih razlika, na osnovu čega se izrađuje akcioni plan za primenu ovih mera i definiše vremenski okvir. Nakon završetka bilateralnog skrininga, EK predstavlja državama članicama Izveštaj o skriningu, koji sadrži preporuke o otvaranju pregovora za određeno poglavlje i, eventualno, merila za otvaranje pregovora o pojedinim poglavljima (*opening benchmarks*). Proces skrininga za Srbiju počeo je u septembru 2013. godine i završio se krajem marta 2015. godine. Predstavnici EK ističu da su zadovoljni skriningom, jer je pokazao visok nivo spremnosti i posvećenosti srpske administracije celom procesu, kao i reformama. U dosadašnjem toku pregovaračkog procesa između Republike Srbije i EU održano je ukupno pet međuvladinih konferencija na kojima je otvoreno osam pregovaračkih poglavlja, od kojih su dva istovremeno i zatvorena.

Tabela 51. Pregled međuvladinih konferencija o pristupanju Srbije u EU

	datum	rezultat međuvladine konferencije
1	21. januar 2014.	Predstavljeni su Pregovarački okvir EU i Uvodna izjava Republike Srbije
2	14. decembar 2015	Otvorena su **poglavlja 32** – Finansijska kontrola **i 35** – Ostala pitanja
3	18. jul 2016.	Otvorena su **poglavlja 23** - Pravosuđe i osnovna prava **i 24** - Pravda, sloboda i bezbednost
4	13. decembar 2016.	**Poglavlje 5** – Javne nabavke je otvoreno, a **Poglavlje 25** – Nauka i istraživanje je istovremeno otvoreno i privremeno zatvoreno.
5	27. februar 2017.	**Poglavlje 20** – Preduzetništvo i industrijska politika je otvoreno, dok je **Poglavlje 26** – Obrazovanje i kultura otvoreno i istovremeno privremeno zatvoreno

Izvor. Autorov prikaz na osnovu podataka Ministrstva spoljnih poslova o procesu pristupanja Srbije u EU, 2017

Pravno nasleđe EU u Poglavlju 32 se odnosi na usvajanje međunarodno dogovorenih i u okviru EU usaglašenih načela, standarda i metoda javne unutrašnje finansijske kontrole koji bi trebalo da se primenjuju na sisteme unutrašnje kontrole celog javnog sektora, uključujući trošenje fondova EU. Pravno nasleđe naročito zahteva postojanje efikasnih i transparentnih

[35] Zahtev za prijem u članstvo Srbija je podnela 22. decembra 2009. godine. Status kandidata za članstvo u EU Evropski savet dodelio joj je 1. marta 2012, dok je odluku da se otvore pristupni pregovori sa Srbijom doneo 28. juna 2013. godine.

sistema finansijskog upravljanja i kontrole (uključujući adekvatnu prethodnu, tekuću i naknadnu finansijsku kontrolu ili inspekciju); funkcionalno nezavisne sisteme unutrašnje revizije; relevantne organizacione strukture (uključujući centralnu koordinaciju); operativno i finansijski nezavisne organizacije eksterne revizije radi procene kvaliteta novouspostavljenih sistema javne unutrašnje finansijske kontrole. Ovo poglavlje takođe uključuje pravnu tekovinu o zaštiti finansijskih interesa EU i borbi protiv zloupotreba fondova EU.

Pregovaračko poglavlje 32 koje se tiče finansijske kontrole je bilo prvo poglavlje koje je Srbija otvorila u pregovaračkom procesu sa EU. Zapravo, poglavlje je otvoreno 2015. godine, a prethodili su mu eksplanatorni i bilateralni skrining 2013. godine, i izveštaj o skriningu 2014. godine. Pregovaračku grupu za ovo poglavlje čine predstavnici DRI, Narodne banke Srbije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva pravde, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Kancelarije za reviziju sistema upravljanja sredstvima EU i Kancelarije za evropske integracije. Sama pregovaračka grupa se sastoji od predsednika, zamenika predsednika, sekretara i zamenika sekretara koji se svi imenuju iz reda predstavnika Ministarstva finansija. U delu Poglavlja 32 koji se odnosi na zaštitu finansijskih interesa EU važno je istaći da ZBS se finansijska pomoć EU utvrđuje kao javni prihod koji pripada budžetu Srbije, kojim se finansiraju ustavne nadležnosti, i kao takav, on predstavlja polaznu zakonsku osnovu za zaštitu finansijskih interesa EU u pravnom sistemu Srbije. Svi krivičnopravni i drugi relevantni propisi kojima se sankcioniše zloupotreba u postupanju i korišćenju sredstava iz budžeta Srbije se podjednako odnose i na sredstva finansijske pomoći EU.

Što se tiče usklađenosti zakonodavnog i institucionalnog okvira sa pravnim tekovinama EU u oblasti interne finansijske kontrole u javnom sektoru, može se reći da je Srbija u najvećoj meri ispunila kratkoročne i srednjoročne prioritete. Uprkos tome, nezavisni izveštaji o stanju sprovođenja interne finsnsijske kontrole ističu potrebu ulaganja dodatnog napora na primeni principa IFKJS u skladu sa uspostavljenim zakonskim okvirom u Srbiji kao i napor na poboljšanju procesa usklađivanja i izveštavanja Vlade, od strane CHU, o stanju implementacije IFKJS. Takođe, ističe se potreba za ulaganjem dodatnog napora u primeni principa interne kontrole u skladu sa uspostavljenim zakonskim okvirom i jačanjem veze sa reformom upravljanja JF.

Glavne oblasti daljeg strateškog razvoja na koji će se Srbija usredsrediti kada je u pitanju eksterna revizija su povećanje broja državnih revizora, povećanje broja revizija, povećanje ukupnog iznosa revidiranih javnih sredstava i proširenje obuhvata subjekata revizije, kao i unapređenje kvaliteta revizije i obezbeđivanje kontrole kvaliteta revizije u skladu sa ISSAI okvirom. Takođe, Srbija se obavezala i na unapređenje postupka programiranja, planiranja i sprovođenje revizija, obezbeđivanje postojanja efikasnog sistema za izveštavanje i praćenje primene preporuka DRI i unapređenje unutrašnje organizacije institucije. Isto tako, Srbija planira da u daljem toku pristupanja EU sprovede niz mera i aktivnosti u cilju jačanja zaštite

finansijskih interesa EU. Prvi korak ka tome je potpisivanje Sporazuma o administrativnoj saradnji između Ministarstva finansija i OLAF-a, dalja integracija sistema za finansijsko upravljanje i kontrolu i sistema za upravljanje sredstvima predpristupne pomoći EU, odnosno jedinstveno sistematsko upravljanje svim sredstvima u Republici Srbiji, u skladu sa relevantnim zahtevima i propisima EU kojima se obezbeđuje odgovorno i zakonito upravljanje sredstvima EU. Na kraju, kada je u pitanju zaštita evra od falsifikovanja, Srbija je preuzela aktivnosti da potiše i ratifikuje Ženevsku konvenciju o suzbijanju falsifikovanja valuta. Srbija planira da nastavi sa učešćem u programu *Pericles*[36], kao i da dalje sarađuje sa Evropskom komisijom, Evropskom centralnom bankom i centralnim bankama država članica.

[36] Program Pericles 2020 predstavlja program Evropske komisije usmeren na razmenu, asistenciju i treninge u oblasti sprečavanja falsifikovanja evra. Učesnici programa su instucije zadužene za sprovođenje zakona iz ove oblsti, sudovi, banke i sve druge instucije ključne u borbi protiv krivotvorenja evra.

Zaključak

Predložena tema disertacije je vrlo aktuelna i od velikog značaja za napredak ZUR. Posebno je interesantna jer obuhvata segment institucionalne reforme koja se odnosi na oblast JF u ZUR, sa istraživanjem značaja i uloge međunarodnoh organizacija u tom procesu. Na jednom mestu je dat pregled stanja međunarodnih organizacija, njihove uloge u svim strateških dokumentima kao i zakonima koji su relevantni za ovaj segment refromi. Imajući u vidu navedeni predmet disertacije, rezultati istraživanja su pokazali da institucionalnim reformama u ZUR, posebno onim koje se odnose na oblast reforme JF, je potrebna dalja strukturna dogradnja i prilagođavanje kako bi dovele do željenih rezultata. Takođe, rezultati istraživanja govore u prilog velikog značaja ZRP i međunarodnih organizacija za ZUR u njihovom reformskom procesu u oblasti JF.

U istraživanju se krenilo od H0 koja je tvrdila da institucionane reforme u ZUR često ne dovode do poboljšanja stanja tih zemalja i da je potrebno njihovo bolje strukturiranje da bi ostavrile taj cilj. Zapravo, ona je pružila odgovor na pitanja zbog čega ZUR ne mogu da se izbore sa reformama i gde je tačka njihovog najvećeg usporavanja, kao i u kojoj meri je potrebno uključivanje međunarodnih organizacija u cilju efikasnijeg sprovođenja reformi u ZUR. H0 je bila praćena sa H1 i H2. Gde je H1 dokazala da ZRP i međunarodne organizacije imaju značaj za ZUR i njihov reformski proces u oblasti JF, a H2 da dobro struktuirano upravljanje JF vodi većoj transparentnosti i održivosti JF u ZUR. Pomoćne hipoteze su bile usmerene na segment reformi koje se odnose na JF iz dva razloga. Kao prvo, reforma JF predstavlja veoma osetljivu oblast reforme u sferi javnih politika, a kao drugo ZUR je potrebna finansijska disciplina, te pitanje reforme JF predstavlja jedno od prioritetnih mera. U disertaciji je dokazano da je ZUR potrebna ZRP i uključivanje međunarodnih organizacija kako bi sprovele do kraja reformu i uvele u red svoje JF. Isto tako, dokazano je i da je svim ZUR potrebno dobro upravljanje JF koje će da vodi povećanju transparetnosti i težnji ka ostvarenju održivih JF. Zapravo, u disertaciji je takođe pokazana važnost i neophodnost kontrolnih mehanizama u trošenju javnih sredstava.

Sprovedeno istraživanje je dalo odgovor na pitanje zbog čega ZUR ne mogu da se izbore sa reformama i gde je tačka njihovog najvećeg usporavanja. Naime, najveći problem je što ne postoji duboko razumevanje nacionalnih tradicija, institucionalnih i ljudskih kapaciteta, kao i sagledavanje pravih potreba. U poslednje dve decenije, sve zemlje na svetu rade u nekoj meri na reformi JF. Iako je pažnja najvećim delom pretežno usmerena na reformu JF u ZUR, treba istaći i da se mnoge razvijene zemlje suočavaju sa istim ili sličnim problemima u ovom domenu. Pritisak na sprovođenje institucionalnih reformi, a posebno onih koje se tiču JF, postao je još veći nakon 2008. godine i Svetske ekonomkske krize. Da bi ove promene urodile plodom i dale prave rezultate, neophodno je da se razume kontekst u kome se one sprovode. Međutim, ono što je praksa do sada pokazala jeste da ne postoje jedinstvena rešenja za sprovođenje institucionlanih reformi. Iako se troše milijarde USD svake godine na institucionalne reforme u ZUR, rezultati

sprovedenih istraživanja pokazuju da oko **70% refromi ima slabe rezultate**. Veliki broj autora ističe da ograničenost reformi u ZUR postoji zbog toga što se institucionalne reforme sprovode da bi se poslao signal da zemlje žele da se menjaju, a one nisu zapravo rezultat stvarne želje za promenom. Neuspeh je jer su reforme dizajnirane na način da obraćaju malo pažnje na kontekst, a više pažnje na formu (one su najčešće preslikani "*primer najbolje prakse*" koja samo izgleda impresivno, ali ju je obično teško kopirati na zemlje sa različitim kontekstima), a sve uz finsnijska sredstva međunarodne zajednice. Takve reforme su od samog početka osuđene na ograničeni uspeh ili neuspeh. Zakoni mogu da se naprave u kratkom roku, ali oni imaju slabu funkcionalnost. Države posle ovakvih reformi izgledaju bolje, ali često nisu zaista dobre (što se oslika i kroz ne beleženje rasta životnog standarda). **Ovim je zapravo potvrđena glavna hipoteza (H0). Institucionalne reforme u ZUR ne dovode do poboljšanja stanja tih zemalja i nose ograničene rezultate.** Kada je reč o pitanju u kojoj meri je ZUR potrebno uključivanje međunarodnih organizacija koje bi im omogućile sprovođenje reformi, u disertaciji je nesporno pokazano da su međunarodne organizacija potrebne ZUR i, kao što je istraživanje pokazalo, predstavljaju jedini izvor finansiranja za ove zemlje. Da bi dale rezultat, samo je potrebno da reforme budu vođene iznutra, da se uklope u kontekst zemlje i da se obrati pažnja na zaista prave probleme kako bi se potom pronašla i prava, funkcionalna rešenja.

U drugom delu doktorske disertacije istražen je značaj ZRP za ZUR i reformski proces. Istraživanje je pokazalo da ZRP u slučaju siromašnih iznosi oko 16% njihovog ukupnog BDP, manje siromašnih oko 2%. Ovaj pojam je prvi upotrebio KRP OECD-a 1969. godine i od tada se koristi kao indikator međunarodnog protoka pomoći. Dugogodišnji cilj UN je da razvijene zemlje treba da izdvajaju 0,7% svog BDP-a u ZRP. Ovo su uspele Švedska (1,40%); Ujedinjeni arapski Emirati (1,09%); Norveška (1,05%); Luksemburg (0,93%); Danska (0,85%), Holandija (0,76%); Velika Britanija (0,71%). Za sada prosek za zemlje EU iznosi 0,47%. S tim u vezi, u disertaciji je sprovedeno empirijsko istraživanje koje je obuhvatalo 87 ZUR i imalo za cilj da se dođe do odgovora koliko brzo rastu zemlje koje dobijaju ZRP i koliko je njihov rast zavistan od te pomoći. Posmatrani vremenski period je bio od 2000. do 2015. godine. Da bi se izbegle velike fluktuacije napravljena su dva preseka u okviru kojih su posmatrane prosečne vrednosti varijabli (period pre krize, 2000-2008, i posle krize, 2009-2015). Rezultati su pokazali da rast BDP-a nije u velikoj vezi sa ZRP. U 2% slučajeva posmatranih kategorija zemalja, se može reći da je ZRP dovela do rasta BDP-a. Ovo je dokaz ZRP koju ZUR primaju nije dovoljna za njihov razvoj. Međutim, ova vrsta pomoći predstavlja i dalje važan izvor finansiranja. Prema izveštaju OECD-a, razvojna pomoć je bila najveći i najpouzdaniji izvor finansiranja za najmanje razvijene zemlje tokom protekle decenije. **Istraživanjem u ovom poglavlju potvrđena je i H1**. ZUR je potrebna ZRP i uključivanje međunarodnih organizacija da bi sprovele do kraja reformu i uvele red u svoje JF.

Treći deo disertacije bavio se definisanjem pojma upravljanja JF. Bilo je reči o važnosti upravljanja JF i svim njegovim elementima. Kao što je već istaknuto u radu, postoje dva razloga

usmerenosti istraživanja na segment reformi koje se odnose na JF. Prvo jer reforma JF predstavlja veoma osetljivu oblast reforme u sferi javnih politika, a drugo jer je ZUR potrebna finansijska disciplina, te pitanje reforme JF predstavlja jedno od prioritetnih mera. Takođe, u okviru ovog poglavlja sagledani su mehanizmi ocene kvaliteta upravljanja JF. Konkretno je sprovedena analiza WGI, CPIA, PEFA i TADAT indikatora. Istraživanje je pokazalo da PEFA ocena javnih rashoda i finansijske odgovornosti predstavlja najsveobuhvatniji okvir za procenu kvaliteta budžetskih sistema i institucija. Međutim, kako je ovo mlad instrument ocene, biće potreban dugačak vremenski period da bi se dobila prava slika o uspešnosti i kvalitetu PFM sistema.

Cilj četvrtog dela koji se odnosio na ulogu međunarodnih organizacija u sprovođenju reformi JF i analizu uspešnosti sprovođenja reformi, bio je da ispita efikasnost i uticaj donatorske podrške i pomoći u sprovođenju PFM reforme u ZUR. Rane devedesete godine su zapravo predstavljale početak reforme JF u mnogim ZUR. Tokom vremena došlo je do rasta u izdvojenim finansijskim sredstima kada je reč o aktivnostima koje se odnose na PFM. Od 1995. do 2007. godine (kada je poslednji put napravljen presek finansija), izračunato je da se iznos izdvojenih sredstava povećao više nego deset puta, sa 85 milliona dolara u 1995. godini na 931 million u 2007. Prema podacima iz izveštaja MMF, interesantno je da se tokom istog perioda i broj donatora koji finansiraju projekte PFM povećao za više od 25 puta. Najveći primaoci tehničke pomoći u ovoj oblasti između 2002. i 2006. godine bili su Afganistan (33 miliona dolara godišnje) i Maroko (25 miliona dolara godišnje). Međutim, ono što je važno istaći jeste da procena efikasnosti donatorske podrške reformama PFM u ZUR je i dalje uglavnom nezavršeni posao. Biće potrebno da porđu godine kako bi se obezbedio pouzdani set podataka na kojima bi analize i buduće procene mogle da se rade. Isto tako, biće potrebno da se obzbede bolji podaci koji će davati informacije o kvalitetu sistema PFM, donatorskoj podršci za reformu PFM, ali i o sopstvenim naporima zemlje na jačanju sistema upravljanja JF. Takođe, biće potrebno da se od primera zemalja koje su sprovele reforme, prave studije slučaja koje bi davale odgovor na pitanja ne samo kada je potrebna donatorska podrška, već i zašto i kako su to te zemlje uradile, uzimajući u obzir, kao što je već nekoliko puta istaknuto tokom cele disertacije, kontekst zemlje u kojoj se reforme sprovode.

U okviru četvrtog poglavlja sprovedena je i analiza uspešnosti sprovođenja reforme JF koja je urađena kroz merenje uticaja reforme JF na javni dug i deficit, potom kroz merenje uticaja reforme na izvršenje budžeta i kroz analizu fiskalnih pravila. Rezultati istraživanja su pokazali da zemlje koje su imale više uspeha u reformi JF su uspele bolje da ograniče rast javnog duga (a iste one imaju i niži budžetski deficit; što više zemlja uspe da poveća ocenu PEFA indikatora to joj se manje povećava javni dug, i obrnuto). Koeficijent korelacije uticaja reforme JF na javni dug iznosi 38%, što znači da je veza jaka, odnosno da se promene u javnom dugu mogu objasniti promenom u upravljanju JF mereno PEFA indikatorima. Slična situacija se dešava i sa budžetskim deficitom. Što je zemlja uspela više da popravi PEFA indikatore,

odnosno da poboljša upravljanje JF, to je uspevala bolje da kontroliše promenu deficita, odnosno uspela je da ograniči rast fiskalnog deficita. Takođe, na osnovu analiziranih podataka uočava se i da su zemlje koje su uspevale da kontrolišu budžetski deficit i koje su poboljšavale upravljanje JF, najmanje povećale javni dug. Tako je istraživanje pokazalo da je Albanija dosta poboljšala PFM i uspela da iskontroliše budžetski deficit; Crna Gora je uspela malo da poboljša PFM, ali je izgubila kontrolu nad budžetskim deficitom i došlo je do naglog rasta javnog duga; dok su Makedonija i Srbija pogoršale PFM i povećale budžetske deficite, te je posledično došlo i do rasta javnog duga. Takođe, testirano je i da li postoji veza između kvaliteta sistema upravljanja JF (mereno PEFA indikatorima) i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda opšte države. Na osnovu iznetih podataka u radu zaključuje se da Albanija, od posmatranih zemalja, beleži najmanja odstupanja u realizaciji i prihoda i rashoda u odnosu na planirane. Ukoliko bi se ova tvrdnja uporedila sa analizom PEFA indikatora, uočilo bi se da Albanija takođe beleži i najbolji PEFA skor. Ova zemlja je sprovela najviše reformi, i zabeležila najviše poboljšanja podindikatora čak 12 podindikatora je poboljšano, u odnosu na ostale analizirane zemlje (Makedonija je poboljšala 5 podindikatora, Srbija 8, Crna Gora 9). Takođe, Albanija je imala i najmanje pogoršanja u oceni PEFA indikatora, svega 3 (Crna Gora je imala 5, Makedonija 9, a Srbija 13). **Ovim je potvrđena H2, odnoso dokazano je da dobro struktuirano upravljanje JF, odnosno bolje PEFA ocene, vodi većoj transparentnosti i održivosti JF.** Kada je reč o analizi fiskalnih pravila, istraživanje je pokazalo da je njihova pokrivenost uska i da obuhvataju samo budžet centralne vlade i javni dug, sa izuzetkom Srbije i Crne Gore kod kojih su uključene i lokalne samouprave. Takođe, Bosna i Hercegovina nema fiskalna pravila na nacionalnom nivou, već samo na nivou entiteta. Međutim, ono što je istraživanje pokazalo jeste da je veći problem od uspostavljanja pravila, zapravo njihove poštovanje. U analiziranom slučaju, ona se krše kod 3 od 5 posmatranih zemalja, **što iznosi 60%.** Jedino Srbija ima jak nezavistan Fiskalni savet. **I u ovom delu sprovedeno istraživanje je pokazalo da dobro struktuirano upravljanje JF vodi većoj transparentnosti i održivosti JF u ZUR, čime je ponovo potvrđena H2.**

U petom delu disertacije sprovedena je analiza stanja sistema PFM u Republici Srbiji. Prvo je istražen kontekst zemlje kao osnov za sprovođenje reformi, a potom je sprovedena analiza PEFA indikatora za Srbiju zajedno sa prikazom akcionog plana PFM Programa. U Srbiji je zabeleženo uočljivo poboljšaje glavnih makroekonomskih i fiskalnih pokazatelja, međutim institucionalne slabosti u implementaciji reformi bi mogle da ugroze dalji napredak. Istraživanje je pokazalo da je najveći problem što se s implementacijom reformi često kasni ili se staje zato što zahtevaju koordinaciju različitih institucija i različitih nivoa vlasti. Kada je reč o sprovođenja PFM reformi, istraživanje je pokazalo da je Srbija napravila veliki napredak usvajanjem PFM Programa za period 2016 – 2020. godine koji pokriva sve relevantne delove sistema PFM. Takođe, uspostavljen je okvir za praćenje ove reforme, ali je još potrebno proceniti njegogu efikasnost. U toku rada ovog istraživanja, objavljena su dva izveštaja o realizaciji sprovođenja Programa, prvi koji se odnosio na kvartalni izveštaj, i drugi koji je obuhvatio jednogodišnji period izveštavanja. U septembru 2015. godine osnovana je i Kancelarija za budžet Narodne

skupštine koja treba da obezbedi podršku članovima parlamenta u procesu nadgledanja formulacije i izvršenja budžeta. Takođe, u izvešatju EK o napretku Srbije u EU, istaknuto je da je Srbija posvećena i poboljšanju transparentnosti budžeta, ali još uvek je učešće javnosti u nadzoru budžeta slabo. Kada je reč o PEFA ocenjivanju za Srbiju, ono je do sada sprovedeno tri puta. Poslednji izveštaj je bio rađen na kraju 2014. godine. Detaljna analiza ocene koja je sprovedena u ovom radu ukazuje na to da je vidljiv napredak u spovođenju PFM reformi i to kroz jačanje zakonodavnog okvira budžetske klasifikacije, potom kroz uvođenje višegodinjeg fiskalnog planiranja, onda u oblasti javnih nabavki i u delu koji se odnosi na eksternu reviziju. U drugim oblstima kao što su upravljanje fiskalnim rizicima, strukturi rashoda, efikasnosti prikupljanja poreza, predvidivosti raspoloživih sredstava, primeni računovodstvenih standarda u javnom sektoru, nadzoru nad završnim računom i sl. potreban je dodatni rad za poboljšanje učinka PFM-a.

Na kraju petog poglavlja ispitana je i koordinacija donatorske pomoći u ovoj oblasti JF. Istraživanje je pokazalo da trenutni mehanizmi koordinacije pomoći u Srbiji predstavljaju kombinaciju formalno uspostavljenih i neformalnih struktura. Postoje određeni instrumenti koji su uspostavljeni za programiranje, koordinaciju, implementaciju i praćenje pojedinačnih donatorskih sredstava po posebnim zahtevima (radi se o specifičnim telima i strukturama uspostavljenim za programiranje IPA fondova). Razvijena su tri ključna alata kako bi se pomoglo usklađivanje donatorskih resursa sa nacionalnim prioritetima: ISDACON (koji uključuje platformu za upravljanje pomoći, kao i veb stranicu za razmenu informacija), Dokument o proceni potreba (NAD) koji se ažurira na godišnjem nivou i ukazuje na prioritete i mere politike koja je podržana međunarodnom pomoći u narednom trogodišnjem period, i Akcionim planom za programiranje međunarodne pomoći, kojim je definisana sinhronizacija programiranja razvojne pomoći i specifičnih kalendara donatora sa obuhvaćenim nacionalnim procesima planiranja i budžetiranja. Donatorsku zajednicu u Srbiji čini preko 30 bilateralnih donatora, multilateralnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija. EU je najveći donator sa više od tri milijarde evra bespovratne pomoći koliko je uloženo u proteklih 15 godina. Što se tiče oblasti reforme JF, nekoliko međunarodnih donatora pružaju značajnu finansijsku pomoć Srbiji. Glavni donatori u ovoj oblasti su ponovo EU, potom Nemačka, Norveška, Švedska, Švajcarska i SAD. Međutim, jedan od glavnih problema u koordinaciji donatroskih projekata i pomoći u Srbiji jeste što nema jasno definisanih linija komunikacije i regularnog protoka informacija između različitih komponenti koordinacionih mehanizama. Ovde se posebno misli na kanale komunikacije između neformalno osnovanih donatorskih grupa za koordinaciju i sektorskih radnih grupa. Posledično, tako mnogo različitih grupa i sastanaka stvaraju veliko opterećenje već ionako oskudnimm resursima u javnoj upravi. Upravo zbog smanjenih kapaciteta u ministarstvima i povećanog obima posla koordinacije pomoći, često se dešava da različiti ljudi prisustvuju svim ovim sastancima i na taj način ne postoji kontinuitet. Upravo ovakva situacija otežava proces odlučivanja i usporava donošenje odluka.

Poglavlje šest je dalo pregled reforme JF u Republici Srbiji i to obuhvaćeno po svim elememtima, od stanja poreske reforme (prihodna strana), preko procesa planiranja i izvšenja budžeta, pa sve do kontrolnih mehanizama. Detaljno je obrađeno stanje u PURS, potom uloga Sektora za budžet MF koji je glavni u segmentu planiranja budžeta, kao i UT koja je zadužena za izvršenje istog. Pored pomenutih, analizirana je detaljno i UJD imajući u vidu značaj smanjenja javnog duga za održivi sistem JF. U ovom poglavlju poseban fokus je stavljen na IFKJS u Srbiji, potom CHU, kao i budžetsku inspekciju. Ideja je bila usmeriti se na kontrolne mehanizme PFM, pronaći njihove dobre strane kao i slabosti i usmeriti buduća istraživanja u pravcu implementacije preporuka za jačanje ovih kontrolnih mehanizama. Takođe, pored internih sistema, u obzir je uzeta i eksterna revizija. Detaljno je analizirana uloga DRI u sistemu PFM u Srbiji, kao i uloga Parlamenta, ali i nevladinih organizacija odnosno civilnog društva koji u savremenom svetu imaju sve veću ulogu u predstavljanju interesa građana u kreiranju javnih politika i ublažavanju tržišnih eksternalija. **Upravo istraživanje u ovom poglavlju je potvrdilo H2, odnosno da dobro struktuirano upravljanje JF vodi većoj transparentnosti i održivosti JF u ZUR**. Ovo poglavlje je ukazalo na važnost i neophodnost kontrolnih mehanizama u trošenju javnih sredstava. **Afirmativno dokazana H2 ide u prilog prethodnoj pomoćnoj hipotezi. Svim ZUR je potrebno dobro upravljanje JF koje će da vodi ka povećanju transparetnosti ka svim građanima i težiti ka ostvarenju održivosti JF.** Poslednje, sedmo poglavlje disertacije bavilo se daljim izazovima reforme JF. Ovde je istražena uloga reformi u strateškim dokumentima Vlade Republike Srbije i dat je pregled statusa procesa EU integracija sa fokusom na pregovaračko poglavlje 32. Zapravo, sprovedeno istraživanje je pokazalo da je situacija u sistemu upravljanja JF u Srbiji danas mnogo bolja nego što je bila 2000. godine.

Na kraju, nalazi ove disertacije treba da pruže podršku relevantnim institucijama u ZUR zaduženim za reformu JF u pronalaženja adekvatnih rešenja u borbi za jačanje kontrolne funkcije sveobuhvatne reforme JF i adekvatnim upravljanjem donatorske pomoći. Zapravo, u disertaciji je posebno istaknut rastući značaj kontrolnih mehanizama u okviru sveobuhvatne reforme JF. **Zaključći navode na to da je ZUR potrebno da ojačaju kontrolne mehanizme kontrole trošenja javnih sredstava i da rade na povećanju transparetnosti.** Ova transparentost je pritom odraz principa da je vlada prema svojim građanima odgovorna za to da se u opštem interesu naplaćuju porezi i troše budžetska sredstva. Dakle, pravno nasleđe ZUT naročito zahteva postojanje efikasnih i transparentnih sistema finansijskog upravljanja i kontrole uključujući adekvatnu prethodnu, tekuću i naknadnu finansijsku kontrolu ili inspekciju. Zaključak je da se jasnim razgraničenjem njihovih zadataka i uloga, postiže jak kontrolni sistem JF koji onda svojim radom utiče na povećanje transparentnosti trošenja javnih sredstava i sprečava zloupotrebe javnog novca. Dodatni doprinos disertacije se ogleda i u prikazu pregleda reforme JF u Srbiji sa posebnim fokusom na uvođenje koncepta IFKJS u Srbiji. Važan segment kontrole trošenja javnih sredstava je već pomenuta transparentnost. Ova tema je posebno od velikog zanačaja za ZUR jer su tu netransparetni sistemi JF. Svaki put kada postoji netransparentnost, ostavlja se prostor za razne zloupotrebe i malverzacije. Pitanje JF, odnosno rashodne strane JF je

još osetljiviji tim pre jer se radi o novcu svih građana prema kome treba da se postupa savesno i odgovorno. Posledica nevršenja ili slabe kontrole na rashodovnoj strani je da društvo i građani pojedinačno nemaju poverenja u državu.

Tokom izrade doktorkse disertacije najveći ograničavajući faktor su bili podaci koji se odnose na merenje ZRP, kao i podaci o datim donacijama u oblasti PFM-a. Zapravo, njihova interpretacija je bila teška i treba je uzeti sa rezervom. Razlozi tome su što podaci o direktnoj podršci PFM refromama obuhvataju i druge apsekte donatorkse pomoći koji pak uključuju udeo ukupne pomoći koja se kanališe kroz modalitete pomoći kao što su opšta budžetska podrška i sektorski programi. Takođe, različiti porgrami i projekti pomoći imaju različita vremenska trajanja, a onda i u različitim periodima posmatranja postoji drugačija fragmentacija donatora. Sve ovo zajedno ograničava kvalitet i uporedivost podataka o donatorkoj pomoći u oblasti PFM-a. Takođe, kada je reč o praćenju napretka o uspešnosti sprovođenje PFM reformi, najsveobuhvatniji okvir za procenu kvaliteta budžetskih sistema i institucija je metodologija javnih rashodi i finansijske odgovornosti, PEFA. Ova ocena je napravljena tako da obezbedi polaznu osnovu donatorima i vladama za meru uspešnosti PFM reformi. Međutim njena glavna slabost je to što je potrebno dosta vremena za njenu realizaciju. Naime, kao što je istaknuto u radu, posmatrano od 2005. godine izvršeno je tek nešto malo više od 100 procena. Isto tako, još jedan ograničavajući faktor mere ocene reformi PFM je što PEFA pravi rezultat daje tek posle ponovljenog ocenjivanja (jer je tada moguće uporediti rezultate). Kako je ovo veoma mlad instrument ocene, biće potrebno dosta vremena u budućnosti da bi se dobila prava slika o uspešnosti PFM sistema. Ovo zapravo otvara prostor da se kroz nekoliko godina sprovede istraživanje na ovu temu i uradi komparativna analiza PEFA ocena različitih zemalja.

Što se tiče pravaca budućih istraživanja, oni će biti usmereni na dva segmenta. Jedan će se ticati budućih istraživanja koja bi trebalo da pruže odgovor na pitanje koliko zaista razvojne pomoći stigne do zemlje primaoca. Ovo istraživanje biće moguće da se sprovede na projektima bilateralne pomoći izabranim ZUR. Autorka je tokom istraživanja ZRP u ZUR ustanovila da se, kada je reč o bilateralnim projektima pomoći, dobar deo izdvojenih sredstava vrati u zemlju donatora. S tim u vezi, bilo bi interesantno istražiti koliko pomoći na kraju projekta, zemlja primaoc zaista i dobije, kao i da li postoji puna evidencija ovih finansijskih tokova u budžetima ZUR. Drugi segment istraživanja bi se odnosio na analizu novih izvora finansiranja koji svoje uporište pronalaze u mobilizaciji tokova privatnog kapitala (npr. kapitala banaka, investicionih fondova i/ili privatnih fondova). Naime, najnoviji trendovi u spoljnoj politici, međunarodnoj ekonomiji i globalnim pitanjima govore sve više u prilog novim izvorima finansiranja. Pomenuti, novi trend u međunarodnim finansijama, a koji je u vezi i sa međunarodnim razvojnim organizacijama, se odnosi na sve veću ulogu privatnih finansijskih institucija i fondova u projektima od opšteg značaja koji su usmereni na smanjenje siromaštva, borbu protiv klimatskih promena itd. S tim u vezi, jedan segment budućih istraživanja će se baviti sagledavanjem mogućnosti za priliv privatnog kapitala u ZUR, bilo u obliku privatnih donacija, stranih direktnih investicija ili pak novih bankarskih proizvoda (u komercijalnim i/ili razvojnim bankama) koji bi

zadovoljili nove trendove. Takođe, biće potrebno buduća istraživanja usmeriti i na analize indeksa vladavine prava i određenih indikatra sa *Doing business* liste u ZUR. Slabe vrednosti pomenutih indeksa i indikatora u ZUR, predstavljaju veliki ograničavajući faktor za priliv privatnog kapitala, te to otvara prostor za nastavak istraživanja na ovoj temi i produbljivanje problmeatike.

LITERATURA

Abdollahi, M., Arvan, M., Ramzi, J. (2015). An integrated approach for supplier portfolio selection: Learn or agile? *Expert Systems with Applications*, 42(1), pp.679-90.

Adler, D., Sage, C., Woolcock, M. (2009). Interim institutions and the development process: opening spaces for reform in Cambodga and Indonesia. *Working paper* 86. University of Manchester: Brooks World Poverty Institute.

Allen, R., Schiavo – Campo, S., Garrity, T.C. (2004). Assessing and Reforming Public Financial Management - The New Approach. Washington: World Bank.

Allen, R., Tommasi, D. (2001). External Audit, in Allen, R. and Tommasi, D. (eds) (2001) *Managing Government Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD SIGMA.

Andrić, V., Arsić, M., Nojković, A. (2016). Public Debt Sustainability in Serbia – Evidence from Transition and the Great Recession. *ECONSTOR*, ZBW Leibniz Information Centre for Economics.

Andrews, M., Pritchett, L., Woolcock M. (2017). Building state capability – evidence, analysis, Action. Oxford University Press.

Andrews, M., Pritchett, L., Woolcock, M. (2015). The challenge of building real state capability. *Working Paper* 306. Harvard University: Center for International Development.

Andrews, M., Pritchett, L., Woolcock, M. (2013). Escaping capability traps through problem driven iterative adaptation (PDIA). *World Development* 51(11), pp. 234–44.

Andrews, M. (2013). The limits of institutional reform in development – Changing rules for realistic solutions. New York: Cambridge University Press.

Andrews, M. (2012). The logical limits of best practice administrative solutions in developing countries. *Public Administration and Development* 32(2), pp. 137–53.

Andrews, M. (2011). Which organizational attributes are amenable to external reform? An empirical study of African public financial management. *International Public Management Journal* 14(2), pp. 131–56.

Andrews, M., McConnell, J., Wescott, A. (2010). Development as Leadership Led Change. Washington, DC: World Bank.

Andrews, M. (2009). Isomorphism and the limits to African public financial management. Harvard Kennedy School Faculty Research *Working Paper Series* RWP09-012.

Andrews, M. (2008). PFM in Africa: Where are we, how did we get here, where should we go? – Lessons from recent PEFA data and World Bank Public Financial Management Performance Reports. *Research study* for Brookings Institution and World Bank.

Andrews, M. (2008). The good governance agenda: Beyond indicators without theory. *Oxford Development Studies* 36(4), pp. 379–407.

Andrews, M. (2007). What would an ideal public finance management system look like? Washington, DC: World Bank Institute.

Andrews, M. (2006). Beyond *"*best practice*"* and *"*basics *f*irst*"* in adopting performance budgeting reform. *Public Administration and Development* 26(2), pp. 147–61.

Antevski, M. (2009). Razvojni potencijali stranih direktnih investicija: komparativna međunarodna iskustva, *Međunarodni problemi*, vol. 61, br. 1-2, Beograd.

Arsić, S., Obradović, J., Stojanović, M. (2015). Analiza nivoa javnog duga u razvijenim i zemljama u razvoju. *Škola biznisa,* br. 1/2015, str.174.

Arsić, M., Pejić, V. (2011). Osvrti, Nova fskalna pravila za unapređenje kontrole javnog duga u EU. *Kvartalni monitor,* br. 27, oktobar-decembar 2011.

Arsić, M. (2011). Tax policy in Serbia – Looking Forward, *Quarterly monitor*, No. 25-26, April-September 2011, FREN, pp 93-99.

Ashwort, R., Boyne, G., Delbridge, R. (2007). Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector. *Journal of Public Administration, Research and Theory* 19, pp 165-187.

Atoyan, R. (2010). Beyond the Crisis: Revisiting Emerging Europe's Growth Model, *Working Papers* No. WP/10/92, IMF.

Bakker B. B., Gulde, A. M. (2010). The Credit Boom-Bust in Emerging Europe: Bad Luck or Bad Policies? *Working Paper*, IMF.

Banerjee, A., Chattopadhyay, R., Duflo, E., Keniston, D., Singh, N. (2012). Can institutions be reformed from within? Evidence from a randomized experiment with the Rajasthan police. *Working Paper* 12–04, MIT Department of Economics.

Barber, M. (2015). How to Run a Government. London: Allen Lane.

Barzelay, M., Gallego, R. (2006). From "new institutionalism" to "institutional processualism": Advancing knowledge about public management policy change. *Governance* 19(4), pp. 531–57.

Bayly, C.A. (2004). The Making of the Modern World, 1780–1914: Global Connections and Comparisons. Maiden, MA/Oxford: Blackwell.

Begović B., Mijatović B., Paunović M., Popović D. (2008). Grinfild strane direktne investicije u Srbiji, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.

Bliss, R., Kaufman, G. (2006). A Comparison of U.S. Corporate and Bank Insolvency Resolution. *Economic Perspectives*, 20 (1), pp. 44-56.

Boesen N., Dietvorst D. (2007). SWAps in motion: Sector wide approaches: from an aid delivery to a sector development perspective. TRAIN DEV.NET.

Booth, D. (2011). Aid effectiveness: Bringing country ownership (and politics) back in. Working Paper 336, ODI, Overseas Development Institute, London.

Booth, D. (2008). Aid effectiveness after Accra: How to reform the Paris agenda. ODI Briefing Paper 39. London: ODI.

Booth, D. (2007). Aid absorption, aid quality and institutions: Recasting the debate. Unpublished draft. London: ODI.

Booth, D., Lawson, A. (2004). Proposed Evaluation Framework for General Budget Support: Framework for CountryLevel Case Studies, Final Report to the OECD-DAC Technical Working Group on Evaluation of Budgetary Aid, ODI.

Booth D., Lawson, A. (2004). Evaluations Framework for General Budget Support. OECD-DAC.

Booth, D., Naschold, F. (2002). General Budget Support Evaluability Study. Literature Review, ODI.

Briguglio, L., G. Cordina, N. Farruglia, S. Vella, (2008). Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements, UNU-Wider, *Research Paper* No. 2008/55.

Brooks, N. (2001). Key issues in income tax: Challenges of Tax Administration and compliance, document of 2001 Tax Conference of the Asian Development Bank.

Bulir A., Lane, T. (2002). Aid and Fiscal Management. IMF Working Paper WP/02/112.

Calderon, C., Fuentes, J. R. (2013). Government Debt and Economic Growth. Inter-American Development Bank, Working Paper Series (424).

Canuto O., Moghadam, R. (2011). Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation and proposals for the Future of the HIPC Initiative. International Development Association and International Monetary Fund.

Campbell, D. (2012). Public managers in integrated services collaboratives: What works is workarounds. *Public Administration Review* 72(5), pp. 721–30.

Campbell, C. (2001). Juggling Inputs, Outputs, and Outcomes in the Search for Policy Competence: Recent Experience in Australia, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 14 (2).

Campos, J.E., Randrianarivelo, B., Winning, K. (2013). Escaping the capability trap: Turning "small" development into "big" development. World Bank Policy Research Working Paper 6717. Washington, DC: World Bank.

Caraiani, P. (2012). Is the Romanian Business Cycle Characterized by Chaos? *Romanian Journal of Economic Forecasting, 15 (3)*, 142-151.

Cohen, Alain-Gérard (2007). Public Internal Financial Control - A New Framework for Public Sector Management.

Cooper, J. R. (2010). The Age of Unthinkable: Why the new world disorder constantly surprises us ad what we can do about it. Back Buy Books, New York, Boston, London.

de Renzio, P., Dorotinsky, B. (2007). Tracking Progress in the Quality of PFM Systems in HIPCs: An update on past assessments using PEFA data. Report for the PEFA Secretariat.

de Renzio, P., Andrews, M., Mills, Z. (2010). Evaluation of Donor Support to Public Financial Management Reform in Developing Countries: Analytical Study of Quantitative Cross-Country Evidence. Study of Public Financial Management Reform for African Development Bank.

Diamond, J. (2006). Budget system reform in emerging economies: the challenges and the reform agenda. IMF Occasional Paper No. 245. Washington, DC: IMF.

Diamond, J., Khemani, P. (2005). Introducing Integrated Financial Management Systems in Developing Countries. Working Paper. Washington, DC: IMF FAD.

di Maggio, P. J., Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields. *American Sociological Review* 48, 147-160.

Drew, S.A., Wallis, J.L. (2014). The use of appreciative inquiry in the practices of large-scale organisational change. *Journal of General Management*, 39(4), pp. 3–26.

Dull, M. (2006). Why PART? The institutional Politics of Presidential Budget Reform. *Journal of Public Administration, Research and Theory* 16, 187-215.

Duncan, A., Williams, G. (2012). Making development assistance more effective through using political–economy analysis: What has been done and what have we learned? *Development Policy Review* 30(2), pp. 133–48.

Đurašković, J. (2014). The Global Economic Crisis through the prism of the Great Depression. *Management: Journal of Sustainable Business and Management Solutions in Emerging Economies, 19*(71), 39-47. doi:10.7595/management.fon.2014.0013

EBRD (2008). Growth in Transition, Transition Report 2008, European Bank for Reconstruction and Development.

Edgren, G. (2003). Donorship, Ownership and Partnership. Issues Arising from Four Studies of Donor-Recipient Relations. SIDA Studies in Evaluation 03/03.

Edwards, S. (1992). Stabilization and Liberalization Policies for Economies in Transition: Latin America Lessons for Eastern Europe. In: C. Clague and C.R. Rausser (Eds.): *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*. Cambridge, MA & Oxford: Blackwell.

Evans, P. (2004). Development as institutional change: The pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development* 38(4), pp. 30–52.

European Commission (2006): Welcome to the World of PIFC - Public Internal Financial Control.

European Commission (2011): Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012.

European Commission (2013): Serbia, Progress Report.

Ezrow, N., Frantz, E. (2013). Revisiting the concept of the failed state: Bringing the state back in. *Third World Quarterly* 34(8), pp. 1323–38.

Fabrizio, S., Leigh, D., Mody, A. (2009). The Second Transition, *European Economy*, Number 366.

Faust, J. (2010). Policy experiments, democratic ownership and development assistance. *Development Policy Review* 28(5), pp. 515–34.

Feige, Edgar L. (1990). Defining and estimating underground and informal economies: The new institutional economics approach, World Development, Elsevier.

Feyzioglu, T., Porter, N., Takats, E. (2009). Interest rate Liberalization in China. *IMF Working Paper* 09/171. IMF, Washington DC.

Fiscal Blueprints (2007). A path to a robust, modern and efficient tax administration, European Commsion.

Freedman, L. (2013). Strategy: A History. New York: Oxford University Press.

Fozzard, A. (2002). How, When and Why Does Poverty Get Budget Priority: Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Mozambique. *Overseas Development Institute Working Paper* 167, London.

Fritz, V., Kaiser, K., Levy, B. (2009). Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis. Washington, DC: World Bank.

Gandullia L. (2004). Tax systems and reforms in EU new member countries: an overview. Department of public and environmental economics, University of Pavia, Italy.

Ghosh, S., N. Sugawara, J. Zalduendo, (2011), Finding balance between Growth and Vulnerability Trade-Offs, World Bank Policy Research Working paper WPS5592.

Gill, Jit B.S. (2000). A Diagnostic Framework for Revenue Administration, World Bank Technical Paper No. 472, Washington, D.C.: IBRD.

GIZ (2014). The Serbian Taxpayer Survey.

GIZ (2015). The Serbian Taxpayer Survey – Second Wave.

Grabovski, M.H., Tomalak, M. (2005). Tax system reforms in the countries of central Europe and the commonwealth of independent states, *Transition studies review*, Vol. 12 (2), pp. 293-312.

Granger, C.W. (1988), Some Recent Developments in a Concept of Causality, *Journal of Econometrics*, 39, pp. 199-211.

Greenwood, R., Hinings, C. R. (1996). Understanding Radical Organisational Change: Bringing Together the Old and New Institutionalism. *Academy of Management Review* 21, 1022-1054

Greenwood R., Suddaby, R., Hinings, C. R. (2002). Theorising Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutional Fields. *Academy of Management Journal* 45(1), 58-80

Gruber, M., De Leon, N., George, G., Thompson, P. (2015). Managing by design. *Academy of Management Journal* 58(1), pp. 1–7.

Guidance to Programme Based Approach, SIDA 2008.

Hainz, C. (2005). Effects of Bank Insolvency on Corporate Incentives in Transition Economies. *Economis of Transition, 13 (2)*, pp. 261-286.

Hasseldine, J.D., Li, Z. (1999). More tax evasion research required in new millennium. *Crime Law and Social Change*, 31(2), pp.91-104.

Hallward-Driemeier, M., Pritchett, L. (2011). How business is done and the *"*Doing Business*"* Indicators: The investment climate when *f*irms have climate control. *Policy Research Working Paper* 5563. Washington, DC: World Bank.

Hallward-Driemeier, M., Pritchett, L. (2015). How business is done in the developing world: Deals versus rules. *Journal of Economic Perspectives* 29(3), pp. 121–40.

Harper, T. (2011). The tools of transition: Education and development in modern southeast Asian history, in C. A. Bayly, V. Rao, S. Szreter, and M. Woolcock (eds), *History,*

Historians and Development Policy: A Necessary Dialogue. Manchester: Manchester University Press

Hechl, T., Pinto Villa, V. (2017), How to Build Up a Region: Development Banks and Multilateral Financing, The Guide to Infrastructure and Energy Investment.

Hedger, E., de Renzio, P. (2010). What do Public Financial Management assessments tell us about PFM reform? Background Note paper, Overseas Development Institute, London.

Hedger, E., Kizilbash Agha, Z. (2007). Reforming public financial management when the politics aren't right: A proposal, ODI Opinion 89. London: ODI.

Heifetz, R.A., Grashow, A., and Linsky, M. (2009). The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Hogue, M., Hassel V.H., Olsson G., Sabbe F., Ott L. (2000). Comparative approaches to central and eastern European countries Tax Administration reform, Local government and public service reform initiative, Open society Institute.

Hunya, G., Geishecker, I. (2005). Employment Effects of Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe, *WIIW Research Reports* 321. The Vienna Institute for International Economic Studies.

International Development Department and Associates (2006). Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report'. Birmingham: University of Birmingham IDD.

International Monetary Fund (2007) Fiscal Policy Response to Scaled-Up Aid: Strengthening Public Financial Management. Washington, DC: IMF.

International Monetary Fund, World Bank (2005). Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPCs to Track Poverty-Reducing Public Spending. Washington, DC: IMF.

Jacobs, D. (2009). Capital Expenditures and the Budget. Technical Notes and Manuals. Washington, DC: IMF.

Jarrow, R., Lando, D., Turnbull, S. (1977). A Markov Model for the Term Structure of Credit Risk Spreads. *Review of Financial Studies, 10 (2)*, 481-523.

Johansen, S. (1988). Statistical Analysis of Cointegration Vectors, *Journal of Economic Dynamics and Control,* 12 (1), pp. 231-254.

Jelenković, Z., Barjaktarović, L. (2016). The Risk Management Functions in the Conditions of Globalization: Case Study of the Republic of Serbia. *Management: Journal Of Sustainable Business And Management Solutions In Emerging Economies, 21*(79), 37-45.
DOI: 10.7595/management.fon.2016.0010

Jelenković, Z., Barjaktarović, L. (2010). Country Risk: New Prospects in World Economic. *Singidunum Journal of Applied Sciences, 6 (2)*, pp. 58-71.

Jones, B., Olken, B. (2005). The Anatomy of Start-Stop Growth, NBER Working Paper 11528.

Kalaš, B., Stameski, N., Dreč, L. (2016). Perspektive javnog duga u Srbiji. *Finansije*, Godina LXXI, Broj: 1-6/2016, str. 21 – 34.

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008. Policy Research Working Paper 4978. Washington, DC: World Bank.

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues. Policy Research Working Paper 5430. Washington, DC: World Bank.

Kaufmann, D., Mehrez, G., Gurgur, T. (2002). Voice or Public Sector Management? An Empirical Investigation of Determinants of Public Sector Performance Based on a Survey of Public Officials. World Bank Research Working Paper.

Keefer, P., Khemani, S. (2003). Democracy, Public Expenditure and the Poor, World Bank Policy Research Working Paper 3164.

Kenny, C. (2010). Getting Better: Why Global Development Is Working—And How We Can Improve the World Even More. New York: Basic Books.

Kovacević, R. (2004). Uticaj stranih direktnih investicija na privredni rast- iskustva zemalja Evropske unije, *Međunarodni problemi*, vol. 56, br.4, Beograd, Institut za međunarodnu politiku i privredu.

Killick, T., Lawson, A. (2007). Budget support to Ghana: A risk worth taking?, ODI Briefng Paper 24, London: ODI.

Kornai, J. (1990). The Affinity Between Ownership Forms and Coordination Mechanisms: The Common Experience of Reform in Socialistic Countries, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3, pp. 131 – 147.

Krueger, A.O. (2002). Political Economy of Policy Reform in Developing Countries. Cambridge, MA: MIT Press, vol 4.

Levy, B., Fukuyama, F. (2010). Development Strategies: Integrating Governance and Growth. Policy Research Working Paper 5196. Washington, DC: World Bank.

Lienert, I. (2003). A comparison between two public expenditure management systems in Africa. IMF Working Paper No. 03/2. Washington, DC: IMF.

Lienert, I. (2007). Indonesia's Push for Treasury Transparency, IMF Fiscal Affairs Department.

Liu, X., Burridge, P. Sinclair, P. J. N. (2002). Relationships between Economic Growth, Foreign Direct Investment and Trade: Evidence from China, *Applied Economics*, 34:11, 1433-1440.

Lyroudi, K., Papanastasiou, J., Vamvakidis, A. (2014), Foreign direct investment and economic growth in transition economies, *South Eastern Journal of Economics*, 1, 97-110.

Mair, I. & Marti, I. (2009). Entrepreneurship in and around Institutional Voids: A case study from Bangladesh. Journal of Business Venturing 24(5), 419-435

Manning, N., Watkins, J. (2013). Targeting results, diagnosing the means: innovative approaches for improving public sector delivery. World Bank DC.

Martinez-Vazquez, J., McNab, R.M. (1997). Tax systems in Transition Economies. Working Paper 97-1, Georgia State University, Atlanta.

Martinez-Vazquez, J., McNab, R. M. (2000). The Tax Reform Experiment in Transitional Countries, *National Tax Journal*, Vol. 53, No. 2, pp. 273 – 298.

Marsh, D.R., Schroeder, D.G., Dearden, K.A., Sternin, J., Sternin, M. (2004). The power of positive deviance. *British Medical Journal* 329(7475), p. 1177.

Marshak, R.J., Grant, D.S., Floris, M. (2015). Discourse and dialogic organization development. Dialogic Organization Development: The Theory and Practice of Transformational Change, p. 77

Masciandaro, D. (2004). Global financial crime: terrorism, money laundering, and offshore centers, Aldershot, Eng: Ashgate.

Mercan, M., Yergin, H. (2013), Effect of Foreign Direct Investment on Economic Growth: An Empirical Analysis, *International Journal of Economics and Finance Studies*, Vol: 5, No 1., pp. 225-237.

Meyer, R. E., & Hammerschmid, G. (2006). Changing Institutional Logics and Executive Identities: A Managerial Challenge to Public Administration in Austria. American Behavioral Scientist 49(7), 1000-1014.

Miletic, I. (2009). Macroeconomic and Microeconomic Causes for the Instability of Banks. *Ekonomska istrazivanja, 22 (1)*, pp. 47-59.

Murphy, M.C. (2006). Natural Law in Jurisprudence and Politics. Cambridge University Press.

N'Diaye S. (2001). The Role of Institutional Reforms. Finance and development Volume 38, Number 4, IMF.

Nedeljković, M. (2003), Strane direktne investicije i stvaranje preduslova za privredni razvoj – iskustvo zemalja u tranziciji, *Industrija*, vol. 31, br. 3-4, Beograd, Ekonomski institut.

Needs of the Republic of Serbia for International Assistance 2011-2013, Government of Serbia

Nerré, B. (2008). Tax Culture: A Basic Concept for Tax Politics, *Economic analysis and Policy*, vol.38, No.1.

OECD (2011). Managing Public Expenditures - A Reference Book for Transition Countries, OECD.

Ostry J., A. Ghosh, K. Habermeier, M. Chamon, M. Qureshi, D. Reinhardt, (2010), Capital Inflows: The Role of Controls, IMF Staff Position Note SPN/10/04.

Ott, K. (1998). Tax Administration reform in transition: The case of Croatia, *Institute of public finance*, Vol. 22 (1-2).

Pareżanin, M., Jednak, S., Kragulj, D. (2016). The Impact of FDI on the Economic Growth of Serbia. *Management: Journal Of Sustainable Business And Management Solutions In Emerging Economies, 21*(78), 25-32. DOI:10.7595/management.fon.2016.0003

Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action 2005/2008.

PEFA Secretariat (2005). Public Financial Management Performance Measurement Framework. Washington, DC: World Bank.

PEFA (2006). Public Expenditure and Financial Accountability performance measurement framework. PEFA Secretariat. Washington, DC: World Bank.

PEFA (2016). PEFA framework for assessing public financial management. PEFA Secretariat. Washington, DC: World Bank.

Penev, S., Rojec, M. (2004). Foreign direct investment and the investment climate in South-East Europe, *Ekonomski anali* 163, Ekonomski fakultet, Beograd.

Petrus C. van Duyne P., Stocco, E, Dimitrijević, J (2012). Politika borbe protiv korupcije u Srbiji, Tilburg University.

Peterson, S. (2007). Automating Public Financial Management in Developing Countries, in Shah, A. (ed.) *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington, DC: World Bank.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004). Public management reform: a comparative analysis. Oxford, Oxford University Press.

Pollitt, C. (2003). Public management reform: reliable knowledge and international experience, *OECD Journal on Budgeting*, 3:3, pp. 121-136.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2003). Evaluating public management reforms: an international perspective, pp. 12-35 in H. Wollmann (ed.) *Evaluation in public-sector reform: Concepts and practice in international perspective*, Cheltenham, Edward Elgar.

Porter, D., Andrews, M., Turkewitz, J.A., Wescott, C.G. (2011). Managing public finance and procurement in fragile and conflicted settings. *International Public Management Journal* 14(4), pp. 369–94.

Popović, D. (2003). Tax policy in Serbia (2001-2003) in Serbia and Montenegro: Memorandum of economic and financial policies, World Bank, Washington, DC.

Power, M. (2010). Fair value accounting, financial economics and the transformation of reliability. *Accounting and business research,* 40 (3), pp. 197-210.

Pregovori o pristupanju Srbije EU (2016), Beogradska otvorena škola.

Pritchett, L., de Weijer, F. (2010). Fragile states: Stuck in a capability trap? Background paper for the World Development Report 2011. Washington, DC: World Bank.

Pritchett, L., Samji, S., Hammer, J. (2012). It's all about MeE: Learning in development projects through monitoring ("M"), experiential learning ("e") and impact evaluation ("E"). Washington, DC: Center for Global Development Working Paper 322.

Pritchett, L. Sandefur, J. (2013). Context matters for size: why external validity claims and development practice do not mix. *Journal of Globalization and Development* 4(2), pp. 161–97.

Pritchett, L., Woolcock, M. (2004). *S*olutions when the solution is the problem: Arraying the disarray in development. *World Development* 32(2), pp. 191–212.

Pritchett, L., Woolcock, M., Andrews, M. (2010). Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure. Working Paper 234. Washington, DC: Center for Global Development Working Paper 234.

Pritchett, L., Woolcock, M., Andrews, M. (2013). Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation. *Journal of Development Studies* 49(1), pp. 1–18.

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Performance Report: Repeat Assessment (2015), Governance Global Practice (GGODR) Europe and Central Asia Region. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

Purdy, J. M. & Gray, B. (2009). Conflicting Logics, Mechanisms of Diffusion, and Multilevel Dynamics in Emerging Institutional Fields. *Academy of Management Journal* 52(2), 355-380.

Radišić, S., Kabok, J., Djaković, V., Kuzmanovic, B. (2016). The Programme Budget Model as a Basis for Measuring the Performance of the Public Sector in Transition Economies. *Management: Journal Of Sustainable Business And Management Solutions In Emerging Economies, 21*(79), 69-78. DOI: DOI: 10.7595/management.fon.2016.0014

Rahman J., (2010). Absorption Boom and Fiscal Stance: What Lies Ahead in Eastern Europe?, IMF Working Paper.

Ramalingam, B. (2013). Aid on the Edge of Chaos: International Cooperation in a Complex World. New York: Oxford University Press.

Rodrik D., (2010). Growth After the Crisis, in Michael Spence and Danny Leipziger, eds., *Globalization and Growth: Implications for a Post-Crisis World, Commission on Growth and Development*, Washington, DC, 2010.

Rodrik, D. (2007). One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rodrik, D. (2008). The new development economics: We shall experiment, but how shall we learn? Harvard Kennedy School Faculty Working Paper Series.

Roemer, J. (1998). Equality of Opportunity. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Romer, P. (1993). Object gaps and idea gaps in economic development. *Journal of Monetary Economics* 32(3), pp. 543–73.

Romčević, D (2010). Strane direktne investicije kao factor razvoja svetske privrede – energetski sektor. Magistarska teza, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Beograd.

Routley, L., Hulme, D. (2013). Donors, development agencies and the use of political economic analysis: getting to grips with the politics of development? ESID Working Paper 019–13. Manchester: University of Manchester

Savić, D., Bogetić, Z., Dobrota, M., & Petrović, N. (2016). A Multivariate Approach in Measurement of the Sustainable Development of European Countries. *Management: Journal Of Sustainable Business And Management Solutions In Emerging Economies, 21*(78), 73-86. DOI:10.7595/management.fon.2016.0007

Săvoiu, G., Jasko, O., & Ţaicu, M. (2014). The Evolution of the Public Debt in Romania and Serbia, During and After the Global Recession. *Management: Journal Of Sustainable Business And Management Solutions In Emerging Economies, 19*(72), 5-13. DOI:10.7595/management.fon.2014.0021

Shaffer, S. (2010). Fair value accounting: Villian or innocent victim. *FRB of Boston Quantitative Analysis Unit Working Paper No. 10-01,* pp. 2-26.

Schadler, S., Ashoka M., Abdul, A., Leigh, (2007). Growth in the Central and Eastern European Countries of the European Union, IMF Occasional Paper No. 252, January 03, 2007.

Schick, A. (1998) A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. Washington, DC: World Bank Institute.

Schneider, F. (2005). Shadow economies around the world: what do we really know?, European Journal of Political Economy, Elsevier, vol. 21(3), pp.598-642, September.

Scott, R. (2008). Institutions and Organizations: Ideas and Interests, SAGE, Third Edition.

Shawa, M. J., Shen, Y. (2013). Causality Relationship between Foreign Direct Investment, GDP Growth and Export for Tanzania, *International Journal of Economics and Finance*, Vol.5, No. 9, pp. 13-19.

SIGMA (2013). Assessment report on the legal framework and organizational and institutional capacities for PFM, European Comission.

SIGMA (2016). Assessment report on the legal framework and organizational and institutional capacities for PFM, European Comission.

Simon, J., Sandri, D., Pescatori, A. (2014). Debt and Growth: Is There a Magic Threshold? IMF Working Paper 14. (34).

Simon, J., Sandri, D., Pescatori, A. (2014). Debt and Growth: Is There a Magic Threshold? IMF Working Paper 14. (34)

Stankov, B., Markov, J., & Milošević, I. (2017). FDI by Economic Activities and Investment Incentives in Bulgaria and Serbia. *Management: Journal Of Sustainable Business And Management Solutions In Emerging Economies, 20*(77), 61-69. DOI: 10.7595/management.fon.2015.0026

Stevens, M. (2004). Institutional and Incentive Issues in Public Financial Management in Poor Countries. Washington, DC: World Bank.

Swedish International Development Cooperation Agency (2007). Fiscal Decentralisation and Local Influence on PFM, in SIDA Public Finance Management in Development Co-operation. Stockholm: SIDA.

Torgler, B. (2004). Tax morale, trust and corruption: Empirical evidence from transition countries, Center for research in Economics, management, and arts.

van Eden, H. (2009). Program budgeting without institutional reform – why it doesn't work. IMF PFM Blog posting 28 August. Washington, DC: IMF.

Vidas-Bubanja, M. (2008). Metode i determinante stranih direktnih investicija, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1998.

Vujović, D. (2009). Ekonomska politika u vreme krize: izazovi, ograničenja, paradoksi. *Ekonomika preduzeća*, 52 (1), pp. 36-42.

Vuksanović, E., Todorović, V. (2011). The global financial crisis and the banking sector in Serbia. *Proceedings of the 8th International Conference on Applied Financial Economics,* Greece, Volume 1, pp.174-182.

Verbeek, M. (2004). A Guide to Modern Econometrics, John Wiley and Sons, Ltd., England.

Woolcock, M. (2014). *Defining and engaging with fragile states: An alternative approach to theory, measurement and practice*. Helsinki: UNU-WIDER Working Paper 2014/097.

World Bank (2008). Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support. Washington, DC: World Bank.

Yan, X. (2011), Relationship between Foreign Direct Investment and Economic Growth Case Study of Nepal, *International Journal of Business and Management*, Vol 6. No. 6, pp. 242-246.

Žugić, R. (2013). Crisis Management and the Banking System in Montenegro. *Journal of Central Banking Theory and Practice, 1 (3)*, pp. 5-19.

Elektronski izvori

Afrička banka za obnovu i razvoj, African Development Bank Group, Country policy and Institutional Assessment. Dostupno na: https://cpia.afdb.org/?page=results&subpage=overview (Izvoru pristupljeno: jun 2016. godine).

Allen, R. (2009). The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries. *Working Paper*. Washington, DC: IMF. Dostupno na: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0996.pdf (Izvoru pristupljeno: jun 2016. godine).

Allen, R., Tommasi, D. (2001). Managing Government Expenditure: A Reference Book for Transition Countries. Paris: OECD SIGMA. Dostupno na: www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpemhandbook.pdf (Izvoru pristupljeno: januar 2015. godine).

Berrospide, J. (2012). Liquidity Hoarding and the Financial Crisis: An Empirical Evaluation. *The Federal Reserve Board*. Dostupno na:

http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2013/201303/201303abs.html (Izvoru pristupljeno: jun 2017. godine).

Bradley, B., Cowdery, C. (2004). Small Business: Causes of Bankruptcy. Dostupno na: http://sbaer.uca.edu/research/asbe/2004_fall/16.pdf (Izvoru pristupljeno: avgust 2017. godine).

de Renzio, P. (2009). Taking Stock: What do PEFA Assessments tell us about PFM systems across countries? ODI Working Paper 302. London: ODI, Overseas Development Institute. Dostupno na: http://www.odi.org.uk/resources/docs/4359.pdf (Izvoru pristupljeno: avgust 2017. godine).

European Commission (2007). Taxation trends in the EU, European Commission, p. 9. Dostupno na: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/structures2007.pdf (Izvoru pristupljeno: jun 2017. godine).

European Bank for Reconstruction and Development. (1998). *Transition Report 1998: Financial Sector in Transition.* Retrieved March 13, 2013, from European Bank for Reconstruction and Development. Dostupno na: www.ebrd.com/downloads/research/transition/TR98.pdf (Izvoru pristupljeno: marta 2015. godine).

Fritz, V., Hedger, E. and Lopes, A. (2011) 'Strengthening Public Financial Management in Postconflict Countries,'. Washington, DC: World Bank. Dostupno na: http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP54.pdf (Izvoru pristupljeno: avgust 2017. godine).

Kavvathas, D. (2001). Estimating Credit Rating Transition Probabilities for Corporate Bonds. Preuzeto November 16, 2012 sa Social Science Research Network. Dostupno na: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=252517 (Izvoru pristupljeno: juna 2017. godine).

Krstić, Schneider, Arandarenko, Arsić, Ranđelović, Radulović, Janković (2013). The shadow economy in Serbia – New findings and recommendations for reform, FREN and USAID Serbia, March 2013. Dostupno na: http://www.fren.org.rs/sites/default/files/articles/attachments/the-shadow-economy-in-serbia-study.pdf (Izvoru pristupljeno: avgust 2017. godine).

Makroekonomski i fisklani podaci, Ministarstva finansija Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13351 (Izvoru pristupljeno: septembar 2017. godine).

OECD (2013). The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Information Brief. OECD. Dostupno na: www.oecd.org/tax/transparency/global_forum_background%20brief.pdf (Izvoru pristupljeno: avgust 2017. godine).

OECD (2014). „*Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses*". OECD Publishing. Dostupno na: http://dx.doi.org/10.1787/9789264203501-en (Izvoru pristupljeno: avgust 2017. godine).

Organizaciona šema PURS, Podaci sa sajta Poreske uprave Republike Srbije. Dostupno na: http://www.poreskauprava.gov.rs/sr/o-nama/organizaciona-sema.html (Izvoru pristupljeno: septembar 2017)

Potter, B., Diamond, J. (1999) Guidelines for Public Expenditure Management. Washington DC: IMF. Dostupno na: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/BudgetingandBudgetaryInstitutions.pdf (Izvoru pristupljeno: jul 2017. godine).

Pravilnik o sistemu izvršenja budžeta Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 83/2010, 53/2012. Na osnovu člana 53. stav 4, člana 58. stav 3. i člana 96.

Prezentacija Drewry, G. na temu: Uloga odbora u britanskom Parlamentu. Dostupno na: http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/parliamentary_committees14.cfm (Izvoru pristupljeno: jul 2017. godine).

Shah, A. (2007). Budgeting and Budgetary Institutions. Washington, DC: World Bank. Dostupno na: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/BudgetingandBudgetaryInstitutions.pdf (Izvoru pristupljeno: jul 2017. godine).

Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D. (1999) Managing Government Expenditure. Manila: ADB. Dostupno na: www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/ (Izvoru pristupljeno: avgust 2017. godine).

Strateški okvir za partnerstvo sa Republikom Srbijom za period od 2016. do 2020. godine, Svetsja banka, 2015. Dostupno na: http://pubdocs.worldbank.org/en/733471446462343509/Serbia-CPF-srb-web.pdf (Izvoru pristupljeno: jul – seeptembar 2017. godine)

TADAT (2013). Program document. Multi-donor Trust Fund. Dostupno na http://www.tadat.org/files/TADAT_ProgramDocument_ENG.pdf (Izvoru pristupljeno: decembar 2016. godine).

The National Bank of Serbia. (2008). *Principles of Liquidity Risk Management.* Retrieved March 18, 2013, from The National Bank of Serbia. Dostupno na: www.nbs.rs/export/.../principi_upravljanja_rizikom_likvidnosti.pdf (Izvoru pristupljeno: avgust 2017. godine).

Trasberg, V. (2004). *From land to property tax in Estonia*. University of Tartu, pp.107-113. Dostupno na: http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2004/2004/1_Maj%20arengu%20instegurid/09_Trasberg.pdf (Izvoru pristupljeno: avgust 2017. godine).

VCR (2010) Survey finds perceptions of fair value hit hard by financial crisis. Dostupno na: http://www.valuationresearch.com/knowledge-base/alert/survey-finds-perceptions-fair-value-hit-hard-financial-crisis (Izvoru pristupljeno: jul 2017. godine).

Wickens M. T. (2002). Government finance statistics manual 2001 – classification of GFSM 1986 data to the GFSM 2001 framework, IMF.
Dostupno na: https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/class.pdf (Izvoru pristupljeno: jul 2017. godine).

Zvanična dokumenta

Action Plan for Programming International Development Assistance in Republic of Serbia, Government of Serbia, 2011.

Conference on Donor Coordination in the Western Balkans and Turkey (2009). Donor Coordination in country Systems, Tirana, 2-3 April 2009.

Dokument o uspostavljanju efikasnijih mehanizama koordinacije pomoći u Republici Srbiji, Vlada Republike Srbije, 2011.

Informator o radu Poreske uprave Republike Srbije, Ministartsvo finansija Republike Srbije, Poreska uprava, 2017.

Informator o radu Uprave za trezor Republike Srbije, Ministartsvo finansija Republike Srbije, Upravza za trezor, 2012.

Izveštaj o skriningu za Poglavlje 32 za Republiku Srbiju, Ministartvo za evropske integracije, Republika Srbija, 2017.

Ministarstvo finansija Republike Srbije (2016). *Fiskalna strategija za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu.*

Ministarstvo finansija Republike Srbije (2017). *Fiskalna strategija za 2017. godinu sa projekcijama za 2018. i 2019. godinu.*

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, Službeni glasnik br. 57/2013.

Pravilnik o sistemu izvršenja budžeta Republike Srbije, Ministartsvo finansija Republike Srbije, Službeni glasnik br. 88/2016

Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Poglavlje 32, Kancelarija za evropske integracije Republike Srbije, 2016.

Program ekonomske reforme Republike Srbije za period od 2017. do 2019. godine, Ministarstvo finansija Republike Srbije.
Program transformacije Poreske uprave Republike Srbije za period od 2015. do 2020. godine, Republika Srbija, Ministartsvo finansija, Poreska uprava.

Program reforme upravljanja javnim finansijama Republike Srbije za period od 2016. do 2020. godine, Ministarstvo finansija Republike Srbije.

Strategija upravljanja javnim dugom Republike Srbije za period od 2017. do 2019. godine, Republika Srbija, Ministartvo finansija, Uprava za javni dug.

Strategija Poreske uprave Republike Srbije za pružanja usluga poreskim obveznicima za period od 2017. do 2019. godine, Republika Srbija, Ministartsvo finansija, Poreska uprava.

Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru Republike Srbije za period od 2017. do 2019. godine, Ministartsvo finansija Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 51/2017.

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2015. do 2017. godine, Službeni glasnik Republike Srbije br. 42/14.

Zajednička pozicija Evropske unije za Poglavlje 32 Republike Srbije, Kancelarija za evropske integracije Republike Srbije, 2016.

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srbije, Ministartvo finansija Republike Srbije, , Službeni glasnik Republike Srbije, br. 99/2016.

Zakon o državnoj revizorskoj instituciji Republike Srbije, Državna revizorska institucija, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 36/2010.

Zakon o javnom dugu Republike Srbije, Ministartsvi finansija, Uprava za javni dug, Službeni glasnik Republike Srbije br. 78/2011.

PRILOZI

Prilog 1. Lista svih međunarodnih organizacija prema OECD

AMREF	African Medical and Research Foundation
ACORD	Agency for Cooperation and Research in Development
AGID	Association of Geoscientists for International Development
CI	Conservation International
CUTS	Consumer Unity and Trust Society International
MSF	Doctors Without Borders
ENDA	Environmental Development Action in the Third World
ELCI	Environmental Liaison Centre International
FHI 360	Family Health International 360
GCE	Global Campaign for Education
HAI	Health Action International
IPS	Inter Press Service, International Association
IA	International Alert
ICTJ	International Centre for Transitional Justice
ICRC	International Committee of the Red Cross
ICCIDD	International Council for the Control of Iodine Deficiency Disorders
IFRCRCS	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IHAA	International HIV/AIDS Alliance
INAFI	International Network for Alternative Financial Institutions
Interpeace	**International Peacebuilding Alliance**
IPPF	International Planned Parenthood Federation
IRCT	International Rehabilitation Council for Torture Victims
IRD	International Relief and Development
IRC	International Rescue Committee
UNION	International Union Against Tuberculosis and Lung Disease
IPAS	Protecting Women's Health, Advancing Women's Reproductive Rights
LPI	Life and Peace Institute
OXFAM-I	OXFAM International
PACT	Pact World
PANOS	PANOS Institute
PSI	Population Services International
SD	Save the Children
SID	Society for International Development
TNC	The Nature Conservancy
WUS	World University Service
WV	World Vision
	Donor country-based NGO
AC	AgriCord
APT	Association for the Prevention of Torture
DGF	Development Gateway Foundation
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
Eurostep	Eurostep
FIT	Foundation for International Training
GC	Geneva Call
HURIDOCS	Human Rights Information and Documentation Systems
ICRA	International Catholic Rural Association
ICG	International Crisis Group
IFS	International Federation of Settlements and Neighbourhood Centres
ISC	International Seismological Centre
ISHR	International Service for Human Rights
IWTC	International Women's Tribune Centre
ITF	ITF Enhancing Human Security
OXFAM	OXFAM - provider country office
SC	Save the Children - donor country office
TI	Transparency International

WWB	Women's World Banking
OMCT	World Organisation Against Torture
	Developing country-based NGO
ASF	Africa Solidarity Fund
AAU	Association of African Universities
FAWE	Forum for African Women Educationalists
ISPEC	Institut Supérieur Panafricaine d'Economie Coopérative
IUEF	International University Exchange Fund - IUEF Stip. in Africa and Latin America
CLASCO	Latin American Council for Social Sciences
NRCRCS	National Red Cross and Red Crescent Societies
PAID	Pan African Institute for Development
RATN	Regional AIDS Training Network
	PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS (PPPs) and NETWORKS
	Public-Private Partnership (PPP)
CA	Cities Alliance
EFSE	European Fund for Southeast Europe
GAID	Global Alliance for ICT and Development
GAIN	Global Alliance for Improved Nutrition
GCPF	Global Climate Partnership Fund
GCDT	Global Crop Diversity Trust
GEEREF	Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund
GeSCI	Global e-Schools and Communities Initiative
GWP	Global Water Partnership
IAVI	International AIDS Vaccine Initiative
IPM	International Partnership on Microbicides
IUCN	International Union for the Conservation of Nature
MEF	Microfinance Enhancement Facility
REGMIFA	Regional Micro, Small and Medium Enterprise Investment Fund for Sub-Saharan Africa
REEEP	Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership
SANAD	SANAD Fund for Micro, Small and Medium Enterprises
SAS	Small Arms Survey
	Network
CAPAM	Commonwealth Agency for Public Administration and Management
CPTM	Commonwealth Partnership for Technical Management
AWEPA	European Parliamentarians for Africa
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative International Secretariat
GDN	Global Development Network
GKP	Global Knowledge Partnership
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
ILC	International Land Coalition
PNoWB	Parliamentary Network on the World Bank
	MULTILATERAL ORGANISATIONS
	United Nations agency, fund or commission (UN)
CERF	Central Emergency Response Fund
UNCCD	Convention to Combat Desertification
DLCO-EA	Desert Locust Control Organisation for Eastern Africa
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
ESCWA	Economic and Social Commission for Western Asia
ECA	Economic Commission for Africa
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
FAO	Food and Agricultural Organisation
GM	Global Mechanism
IAEA-Assessed	International Atomic Energy Agency - assessed contributions
IAEA-TCF	International Atomic Energy Agency (Contributions to Technical Cooperation Fund Only)
IFAD	International Fund for Agricultural Development
ILO-Assessed	International Labour Organisation - Assessed Contributions

ILO-RBSA	International Labour Organisation - Regular Budget Supplementary Account
IMO-TCF	International Maritime Organization - Technical Co-operation Fund
ITU	International Telecommunications Union
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UN	United Nations
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDEF	United Nations Democracy Fund
UNDPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations [only MINURSO, MINUSCA, MINUSMA, MINUSTAH, MONUSCO, UNAMID, UNIFIL, UNISFA, UNMIK, UNMIL, UNMISS, UNOCI]. Report contributions mission by mission in CRS++.
UNDPA-SZA	United Nations Department of Political Affairs, Trust Fund in Support of Political Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (extrabudgetary contributions only)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNWOMEN	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
OHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights (extrabudgetary contributions only)
UN Habitat	United Nations Human Settlement Programme
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
UNMAS	United Nations Mine Action Service
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UNOCHA	United Nations Office of Co-ordination of Humanitarian Affairs
UNHCR	United Nations Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
PBF Window 1	United Nations Peacebuilding Fund (Window One: Flexible Contributions Only)
PBF Window 2	United Nations Peacebuilding Fund (Window Two: Restricted Contributions Only)
UNFPA	United Nations Population Fund
UN-REDD	United Nations Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
UNSIA	United Nations Special Initiative on Africa
UNSSC	United Nations System Staff College
UNSCN	United Nations System Standing Committee on Nutrition
UNU	United Nations University (including Endowment Fund)
UNVFTC	United Nations Voluntary Fund for Technical Co-operation in the Field of Human Rights
UNVFVT	United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture
UNVFD	United Nations Voluntary Fund on Disability
UNV	United Nations Volunteers
UPU	Universal Postal Union
UN-CBPF	UN-led Country-based Pooled Funds
WFP	World Food Programme
WHO-Assessed	World Health Organisation - assessed contributions
WHO-CVCA	World Health Organisation - core voluntary contributions account
WIPO	World Intellectual Property Organisation
WMO	World Meteorological Organisation
UNWTO	World Tourism Organization
	European Union Institution (EU)
EC	European Commission - Development Share of Budget
EDF	European Commission - European Development Fund
EIB	European Investment Bank

	International Monetary Fund (IMF)
IMF-CCR	Catastrophe Containment and Relief Trust
IMF-PCDR	International Monetary Fund - Post-Catastrophe Debt Relief Trust
IMF-PRG-HIPC	International Monetary Fund - Poverty Reduction and Growth - Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative Trust Fund [includes HIPC, Extended Credit Facility (ECF), and ECF-HIPC sub-accounts]
IMF-PRG-MDRI	International Monetary Fund - Poverty Reduction and Growth - Multilateral Debt Relief Initiative Trust
IMF-PRGT	International Monetary Fund - Poverty Reduction and Growth Trust
IMF-EPCA-ENDA	International Monetary Fund - Subsidization of Emergency Post Conflict Assistance/Emergency Assistance for Natural Disasters for PRGT-eligible members
	World Bank Group (WB)
AMCs	Advance Market Commitments
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association
IDA-HIPC	International Development Association - Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative Trust Fund
IDA-MDRI	International Development Association - Multilateral Debt Relief Initiative
IFC	International Finance Corporation
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
	World Trade Organisation
WTO-ACWL	World Trade Organisation - Advisory Centre on WTO Law
WTO-DDAGTF	World Trade Organisation - Doha Development Agenda Global Trust Fund
WTO-ITC	World Trade Organisation - International Trade Centre
	Regional Development Bank
Afr.DB	African Development Bank
Afr.DF	African Development Fund
Afreximbank	African Export Import Bank
CAF	Andean Development Corporation
AsDB	Asian Development Bank
AsDF	Asian Development Fund
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
BSTDB	Black Sea Trade and Development Bank
CDB	Caribbean Development Bank
BDEAC	Central African States Development Bank
CABEI	Central American Bank for Economic Integration
CEB	Council of Europe Development Bank
PTA Bank	Eastern and Southern African Trade and Development Bank
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EBRD-ETC	European Bank for Reconstruction and Development - Early Transition Countries Fund
EBRD TFs - All Countries	European Bank for Reconstruction and Development – technical co-operation and special funds (all EBRD countries of operations)
EBRD TFs - ODA Countries Only	European Bank for Reconstruction and Development – technical co-operation and special funds (ODA-eligible countries only)
EBRD-WBJTF	European Bank for Reconstruction and Development - Western Balkans Joint Trust Fund
IDB FSO	Inter-American Development Bank, Fund for Special Operations
IDB	Inter-American Development Bank, Inter-American Investment Corporation and Multilateral Investment Fund
IsDB	Islamic Development Bank
BOAD	West African Development Bank
	Other multilateral institution

	Adaptation Fund
CAMES	African and Malagasy Council for Higher Education
ACBF	African Capacity Building Foundation
ARC	African Risk Capacity Group
ATAF	African Tax Administration Forum
AU	African Union (excluding peacekeeping facilities)
AITIC	Agency for International Trade Information and Co-operation
APO	Asian Productivity Organisation
APEC ASF	Asia-Pacific Economic Cooperation Support Fund (except contributions tied to counter-terrorism activities)
APFIC	Asia-Pacific Fishery Commission
ASEAN	Association of South East Asian Nations: Economic Co-operation
CARICOM	Caribbean Community Secretariat
CAREC	Caribbean Epidemiology Centre
CEF	Center of Excellence in Finance
CEI-Climate Fund	Central European Initiative - Special Fund for Climate and Environmental Protection
CGIAR	CGIAR Fund
CTF	Clean Technology Fund
CP	Colombo Plan
CFC	Common Fund for Commodities
CF	Commonwealth Foundation
COL	Commonwealth of Learning
	Commonwealth Secretariat (ODA-eligible contributions only)
CPLP	Community of Portuguese Speaking Countries
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna
CoE	Council of Europe
EROPA	Eastern-Regional Organisation of Public Administration
CEMAC	Economic and Monetary Community of Central Africa
ECOWAS	Economic Community of West African States
EPPO	European and Mediterranean Plant Protection Organisation
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility
FFA	Forum Fisheries Agency
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
GICHD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining
GAFSP	Global Agriculture and Food Security Program
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GCERF	Global Community Engagement and Resilience Fund
GEF-LDCF	Global Environment Facility - Least Developed Countries Fund
GEF-SCCF	Global Environment Facility - Special Climate Change Fund
GEF	Global Environment Facility Trust Fund
GFDRR	Global Fund for Disaster Risk Reduction
Global Fund	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
GGGI	Global Green Growth Institute
GPE	Global Partnership for Education
GCF	Green Climate Fund
IF	Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to Least Developed Countries
IICA	Inter-American Institute for Co-operation on Agriculture
IOC	Intergovernmental Oceanographic Commission
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
CIHEAM	International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies
ICAC	International Cotton Advisory Committee
IDLO	International Development Law Organisation
UNITAID	International drug purchase facility
IFFIm	International Finance Facility for Immunisation
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance

INBAR	International Network for Bamboo and Rattan
IOM	International Organisation for Migration
OIF	International Organisation of the Francophonie
IRENA	International Renewable Energy Agency
ITTO	International Tropical Timber Organisation
IVI	International Vaccine Institute
JSCA	Justice Studies Centre of the Americas
OLADE	Latin-American Energy Organisation
MRC	Mekong River Commission
Montreal Protocol	Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NDF	Nordic Development Fund
OECD-Dev. Centre	OECD Development Centre
OFID	OPEC Fund for International Development
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Contributions to special funds for Technical Co-operation Activities Only)
OAS	Organisation of American States
OECS	Organisation of Eastern Caribbean States
OEI	Organisation of Ibero-American States for Education, Science and Culture
BSEC	Organisation of the Black Sea Economic Cooperation
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
PIFS	Pacific Islands Forum Secretariat
SPREP	Pacific Regional Environment Programme
PAHO	Pan-American Health Organisation
PAIGH	Pan-American Institute of Geography and History
PIDG	Private Infrastructure Development Group
CREFIAF	Regional Organisation for the Strengthening of Supreme Audit Institutions of Francophone Sub-Saharan Countries
OSS	Sahara and Sahel Observatory
SWAC	Sahel and West Africa Club
SPC	Secretariat of the Pacific Community
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SEAFDC	South East Asian Fisheries Development Centre
SEAMEO	South East Asian Ministers of Education
SPBEA	South Pacific Board for Educational Assessment
SADC	Southern African Development Community
SCF	Strategic Climate Fund
UCLGA	United Cities and Local Governments of Africa
UNPO	Unrepresented Nations and Peoples' Organisation
WAMU	West African Monetary Union
WCO CCF	World Customs Organization Customs Co-operation Fund
	University, college or other teaching institution, research institute or think-tank
WARDA	Africa Rice Centre
	Bioversity International
CIFOR	Centre for International Forestry Research
CODESRIA	Council for the Development of Economic and Social Research in Africa
FFTC	Food and Fertilizer Technology Centre
FARA	Forum for Agricultural Research in Africa
IAI	International African Institute
ICARDA	International Centre for Agricultural Research in Dry Areas
ICRA	International Centre for Development Oriented Research in Agriculture
ICDDR,B	International Centre for Diarrhoeal Disease Research, Bangladesh
CIAT	International Centre for Tropical Agriculture
ICIPE	International Centre of Insect Physiology and Ecology
ICRISAT	International Crop Research for Semi-Arid Tropics
IFPRI	International Food Policy Research Institute

IIED	International Institute for Environment and Development
IISD	International Institute for Sustainable Development
IITA	International Institute of Tropical Agriculture
ILRI	International Livestock Research Institute
CIMMYT	International Maize and Wheat Improvement Centre
CIP	International Potato Centre
IRRI	International Rice Research Institute
ISTA	International Seed Testing Association
IWMI	International Water Management Institute
USP	University of the South Pacific
ICRAF	World AgroForestry Centre
WMU	World Maritime University
AVRDC	World Vegetable Centre
WorldFish Centre	WorldFish Centre

OECD Development Cooperation Directorate (DCD-DAC), Jul 2017. godine

Prilog 2. Pirsonov koeficijent linearne korelacije i R^2 test jednostruke linearne regresije

U radu je upotrebljena Pirsonova korelaciona analiza (koeficijent korelacije *r*) za određivanje jačine linearne povezanosti, odnosno stepena zavisnosti posmatranih varijabli, uključujući i R^2 test za objašnjenje statističkog značaja korelacije. Koeficijent korelacije je korišćen da bi se videlo do kog stepena promena vrednosti jedne varijable predviđa promenu vrednsti druge varijable. Osnovni uslov za korelaciju jeste da su varijable merene na neprekidnoj skali i da postoji normalna distribucija. Za varijable kod kojih postoji pozitivna korelacija, vrednost se povećava ili smanjuje istovremeno, dok se kod negativno korelisanih varijabli, vrednost jedne povećava, a vrednost druge smanjuje.

Vrednost koeficijenta korelacije (*r*) može da se kreće između +1 i -1. Kada iznosi +1, to znači da postoji savršeno pozitivna korelacija (promena vrednosti jedne varijable će predvideti promenu druge varijable u istom pravcu). Ako je njegova vrednost -1, onda znači da postoji savršeno negativna korelacija (promena vrednosti jedne varijable predviđa promenu druge varijable, ali u suprotnom smeru). Ako faktor kolaracije pokaže vrednost 0, onda znači da ne postoji značajna zavisnost varijabli. Formula za izračunavanje Pirsonovog koeficijenta linearne korelacije glasi:

$$r = \frac{SD_{xy}}{SD_x SD_y}$$

U navedenoj formuli, SD_{xy} predstavlja kovarijansu, dok SD_x i SD_y predstavljaju standardne devijacije varijabli x i y. Kovarijansa SD_{xy} se računa uz pomoć formule:

$$SD_{xy} = \frac{\sum xy}{n} - \bar{x}\bar{y}$$

Standardna devijacija varijable x se računa uz pomoć formule :

$$SD_x = \sqrt{\frac{\sum x^2}{n} - \bar{x}^2}$$

Dok se standardna devijacija varijable y računa uz pomoć sledeće formule :

$$SD_y = \sqrt{\frac{\sum y^2}{n} - \bar{y}^2}$$

S druge strane, R^2 test (ili kvadrat Pirsonovog koeficijenta linearne korelacije) je koeficijent linearne regresije koji označava procenat varijanse zavisne varijable koja može da se predvidi, odnosno objasni nezavisnom varijablom. Koristi se za evaluaciju regresionog modela i

može da ima vrednosti od 0 do 1. U radu je korišćen utvrđivanje procenta promene zavisne varijable uz pomoć nezavisne varijable. Regresiona analiza može da se upotrebiti kada je nezavisna varijabla povezana sa zavisnom varijablom. Zavisna varijabla mora da bude numerička kontinuirana, dok nezavisna varijabla može da bude numerička ili kategorijalna. Rezultat regresione analize je regresiona jednačina koja daje najbolje predviđanje kretanja zavisne varijable na osnovu jedne ili više nezavisnih varijabli. Jednačina regresione analize glasi :

$$\hat{y} = a + bx$$

U jednačini $\hat{y}$ predstavlja očekivanu vrednost zavisne varijable, x je nezavisna varijabla, dok su *a* i *b* regresioni koeficijenti. *a* predstavlja odsečak na ordinati (konstanta) i odgovara prosečnoj ocenjenoj vrednosti zavisne varijable kada je vrednost nezavisne varijable jednaka 0. Regresioni koeficijent *b* predstavlja nagib u regresionom modelu. On odgovara prosečnoj promeni očekivane vrednosti zavisne varijable za jediničnu promenu nezavisne varijable. Regresioni koeficijenti *a* i *b* su određeni metodom najmanjih kvadrata na taj način da je suma kvadrata vertikalnih odsupanja tačaka od linije regresije najmanja. Ocena nagiba u regresionom modelu računa se uz pomoć formule:

$$b = \frac{SD_{xy}}{SD_x^2}$$

Ocena konstante u regresionom modelu računa se uz pomoć formule : $a = \bar{y} - b\bar{x}$

Za primenu regresionog modela moraju da budu ispunjene određene pretpostavke. Pre svega odnos varijabli mora da bude linearan, potom moraju da budu numerički podaci, i opservacije moraju da budu su nezavisne.

Prilog 3. Biografija kandidata

Marina Šestović rođena je 5.9.1986. godine u Beogradu, gde je završila osnovnu školu i Šestu beogradsku gimnaziju (prirodno-matematički smer) kao dobitnik Vukove diplome. Osnovne i master studije završila je na Fakultetu za ekonomiju, finansije i administaciju u Beogradu, sa prosečnim ocenama 9,9 i 9,7. Potom je upisala doktorske studije na Univerzitetu Singidunum, studijski program Finansije i bankarstvo, školske 2010/2011 godine. Radnu karijeru započela je u porodičnoj firmi Neimar-elektro d.o.o. iz Beograda (2006-2008), potom je nastavila rad kao asistent na Fakultetu za ekonomiju, finansije i adminstraciju (2009-2017). Istovremeno je bila angažovana na: 1) raznim projektima kao što su: Fiskalni monitor, NVO za fiskalnu transparentnost (2012-2013); GIZ Jermenija – projekat Upravljanja javnim finansijama/regionalni projekat/ (2013-2014); Syspons GmbH Berlin (2014) – evaluacija GIZ projekata; GIZ Srbija – projekat Reforma javnih finansija (2014 – danas); 2) poslovima od državnog interesa kao što su: savetnik državnog sekretara za finansijski sektor u Ministarstvu finansija Republike Srbije (2011-2012); savetnik državnog sekretara za eksternu komunikaciju i analizu budžeta u Ministarstvu finansija Republike Srbije (2012-2013) i savetnik generalnog direktora u Agenciji za osiguranje i finansiranje izvoza Republike Srbije (2013). U toku svog stručnog i naučno-istraživačkog rada bila je uključena u više stručnih obuka i projekata, pri čemu ističe sledeće: 1) Univerzitet Harvard SAD, *Harvard Kennedy School* – Program obuke upravljanja javnim finansijama – *Public Financial Management in a Changing World* (januar 2017); 2) Projekat Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije 47028 – *Advancing Serbia's competitiveness in the process of EU accession* (2010-2017); 3) TEMPUS Srbija projekat/tema: Javna uprava, Univerzitet u Valensiji, Valensija, Španija (2011); 4) TEMPUS Srbija projekat/tema: Javna uprava, *Policy Association for an Open Society*, Prag, Češka Republika (2011); 5) značajne aktivnosti u okviru pregovaračkih poglavlja 30 i 32 pristupanju Evropskoj Uniji. Lista objavnjenih radova je prikazana u prilogu 4. Govori i piše engleski i francuski, a nemačkim i španskim jezikom se služi.

Prilog 4. LISTA OBJAVLjENIH RADOVA KANDIDATA

1	Popovčić-Avrić, S., Brkić, I., **Šestović, M**. (2016). Clusters as a development factor in the South-East Europe (SEE) countries, International Monograph: *"Clusters as a Driving Power of the European Economy"*, University of Applied Sciences and Arts Northwestern Switzerland, Institute for Non-Profit und Public Management, str. 199-211, ISBN 978-3-8487-2429-1	M14
2	Popovčić-Avrić, S., **Šestović, M.,** Todić, T., (2016). Transfer prices-an instrument for boosting competitiveness of multinational enterprises, *Proceedings of the XV INTERNATIONAL SYMPOSIUM SYMORG 2016 "Reshaping the Future through Sustainable Business Development and Entrepreneurship",* University of Belgrade, Faculty of Organisational Sciences, Zlatibor, Serbia, 10-13 June 2016, str. 832-838, ISBN 978-86-7680-326-2, COBISS 223988236	M33
3	Marinković, E., **Šestović, M**. (2015). The Challenges of Internal Audit Function in Contemporary Financial Management, Međunarodna naučna konferencija 2015, International Scientific Conference: Contemporary Financial Management, University Singidunum, Belgrade, 4th December 2015, str. 73-77, ISBN 978-86-7912-569-9, DOI 10.15308	M33
4	Mizdraković, V., Stanišić, N., Popovčič Avrić, S., **Đenić, M.** (2015). Predicting the lifespan of a company-an important factor for reallocation of capital in international business operations. *Međunarodna naučna konferencija Synthesis 2015, International Scientific Conference of IT and Business related Research*, University Singidunum, Belgrade, 16-17 April 2015, str. 394-399, **DOI** http://dx.doi.org/10.15308/Synthesis-2015-394-399, ISBN 978-86-7912-595-8	M33
5	Popovčić Avrić S., **Đenić, M.,** Milenković, D. (2014). Investment policies of the Western Balkans as a factor of economic development in the post-crisis period. *Zbornik radova, 10. Međunarodna ASECU (Association of Economic Universities of South and Eastern Europe and the Black Sea Region) konferencija pod nazivom "Towards Post-Crisis Prosperity: Alternative Economic Policies and Institutional Reforms in South and Eastern Europe"*, Fakultet za ekonomiju i poslovnu administraciju, Cluj-Napoca, Romania, 16-17. maj 2014, str. 304-316, ISBN 978-973-53-1381-4	M33
6	Dr Nerré, B., Dragojlović, A., **Đenić, M.,** Ranđelović, S. (2014). Tax reform in Serbia: Experiences and Perspectives. *Zbornik radova, Međunarodna konferencija povodom dvadesetogodišnjice poreske reforme u Hrvatskoj pod nazivom "Tax reforms: Experiences and Perspectives"*, Institute of Public Finance, Faculty of Economics Zagreb, Faculty of Economics Rijeka, Zagreb, Croatia, 20 June 2014, str. 79-97, ISBN 978-953-6047-73-4	M33
7	Popovčić-Avrić, S., Mizdraković, V., **Đenić, M.** (2014). Budget control and fund accounting. *Proceedings from the XIV International Symposium - 2014 Symorg: New Business Models and Sustainable Competitiveness, Symposium,* Zlatibor, Serbia, University of Belgrade Faculty of Organizational Sciences, 6-10 June 2014, str. 584-589, ISBN 978-86-7680-295-1	M33
8	Jeremić, Z., **Đenić, M**. (2014), „Performanse neto izvoznika u periodu ekonomske krize", u Savić, N., Pitić, G. (ur.), *„Ime igre je konkurentnost – putevi obnove srpskog razvoja"*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju (FEFA), Univerzitet Singidunum, Beograd, str. 143-152, ISBN 978-86-86281-23-4	M45
9	Stanišić, N., Popovčić-Avrić, S., Mizdraković, V., **Đenić, M.** (2013). *„Mark to market accounting as a magnificer of financial crises"*. In *"Financial Aspects of Recent Trends in the Global Economy - (FINART)"*, Chapter 6, Vol. II, *Editor Rajmund Mirdal*-ASERS publishing, Craiova, Romania, str. 109-127, ISBN 978-606-93129-5-7, Book included in Thomson Reuters' Book Citation Index (Web of Knowledge): http://www.asers.eu/asers_files/books/FINART%20II%20Table%20of%20Contents.pdf	M14
10	Popovčić-Avrić, S., **Đenić, M.** (2013). The challenges of post crisis global development - role of the fast growing markets. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Kragujevcu, International Scientific Conference on Contemporary Issues on Economics, Business and Management - EBM 2012,* Faculty of Economics, University of Kragujevac, Kragujevac, 13-14.12.2012, str. 377-387, ISBN 978-86-6091-042-6	M33
11	Popovčić-Avrić, S., Mizdraković, V., **Đenić, M.** (2013). Analysis of Financial structure of the Serbian Banking Sector: Impact of the Financial Crisis. *Journal of Central Banking Theory and Practice*, vol. 2, br. 2, Central bank of Montenegro, str. 81-93, UDC 330.322:336.1, ISSN 1800-9581	M53

12	Erić, M., Babin M., **Đenić, M.** (2012). Assessment of the traditional macroeconomic panacea in selected transition economies. *9th International Conference: „Developments in Economic Theory and Policy", Conference Proceedings*, University of the Basque Country and the Cambridge Centre for Economic and Public Policy, 28-29 June 2012, Bilbao, Spain	M33
13	Mizdravković, V., Popovčić-Avrić, S., **Đenić, M.** (2012). Fair value implementation and its contribution in financial crisis. *9th International Conference on Applied Financial Economics*, Conference Proceedings, INEAG Research and Training Institute of East Eagean, Samos, Greece, 28-30 June 2012, str. 301-311, ISBN 978-618-5009-01-4, ISSN 1792-3905	M33
14	Vujović D., **Đenić M.,** Popovčić-Avrić S., Konjikušić S. (2012). Assessing the Impact of Global Crisis on European Transition Economies: The Role of Institutional Vulnerabilities and Resilience. *Zbornik radova, 7. Međunarodna ASECU (Association of Economic Universities of South and Eastern Europe and the Black Sea Region) konferencija*: *"Recent Economic Crisis and Future Development Tendencies"*, Ekonomski fakultet u Rostovu, Rostov na Donu, Rusija, 06-08. oktobar 2011, str. 316-329, UDC 378-811, ISBN 978-5-7972-174-1	M33
15	Popovčić-Avrić, S., Pindžo, R., **Đenić, M.** (2012). The challenges of business strategies in emerging markets, *Proceedings of the XIII International Symposium of Organizational Sciences – SymOrg 2012: Innovative Management and Business Performance,* Zlatibor: University of Belgrade, Faculty of organizational sciences, 5-9 June 2012, str. 1015-1022, ISBN:978-86-7680-254-8	M33
16	**Đenić, M.,** Popovčić-Avrić S., Barjaktarović, L. (2012). Importance of forward contracts in the financial crisis. *Journal of Central Banking Theory and Practice*. Central Bank of Montenegro, Vol. 1, Br. 2, str. 75-96, UDC 330.322:336.1, ISSN 1800-9581	M53
17	Popovčić-Avrić S., Barjaktarović, L., **Đenić, M.** (2011). Collection management as crucial part of credit risk management during the crisis. *Proceedings from the 8th International Conference on Applied Financial Economics*, 29 June – 2 July 2011, INEAG Research and Training Institute of East Eagean, Samos, Greece, str. 192-202, ISBN 978-960-466-087-2	M33
18	Savić, N., Džunić, M., Brkić, I., Subotić, J., **Đenić, M.** (2011). Role of Clusters in Improvement of Regional Cooperation and Development, *Proceedings from the 7th International Conference of Associations of Economic Universities of South and Eastern Europe and the Black Sea Region (ASECU): Recent Economic Crisis and Future Development Tendencies*, 6-8 October 2011, Rostov State University of Economics, Rostov-on-Don, str. 296-309, ISBN 978-5-7072-1741-1, UDK 378+811	M33
19	Popovčić-Avrić, S., **Đenić, M.** (2011). Srbija i STO - izazovi članstva, u *Trbović, A (ur.), „Reforme: Politička volja i administrativni kapacitet"*, Beograd: Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerzitet Singidunum, str. 95-109, ISBN 978-86-86281-14-2	M44
20	Popovčić-Avrić S., **Đenić M.** (2011). Pristupanje Srbije Svetskoj trgovinskoj organizaciji, *Nacionalni interes*, Instutut za političke studije, Godina VII, Vol. 10, Br. 1/2011, str. 101-120, UDK 323.1 (=163.40), ISSN 1820-4996	M51
21	Barjaktarović, L., Popovčić-Avrić, S., **Đenić, M.** (2011). Upravljanje naplatom potraživanja u bankarskom sektoru Srbije u vremenu krize. *Finansije*. Ministarstvo Finansija Republike Srbije, Godina LXVI, Br. 1-6/2011, str. 80-103, ISSN 0015-2145, UDK 336	M52
22	Popovčić-Avrić S., **Đenić M**. (2011). Strane direktne investicije kao dinamičan faktor svetske privrede. *Singidunum revija*. Univerzitet Singidunum,Vol. 8, Br. 1, str. 197-207, ISSN 1820-8819	M53

Reforma javnih finansija i uloga međunarodne razvojne pomoći i međunarodnih organizacija – primer Republike Srbije

ORIGINALITY REPORT

6%

SIMILARITY INDEX

PRIMARY SOURCES

1	nardus.mpn.gov.rs Internet	425 words — 1%
2	pubdocs.worldbank.org Internet	363 words — < 1%
3	demo.paragraf.rs Internet	350 words — < 1%
4	www.budgetwatch.rs Internet	208 words — < 1%
5	www.ubs-asb.com Internet	169 words — < 1%
6	www.parlament.rs Internet	138 words — < 1%
7	javnidug.gov.rs Internet	125 words — < 1%
8	www.eu-brussels.mfa.gov.rs Internet	114 words — < 1%
9	lokalnirazvoj.org Internet	108 words — < 1%
10	analize.ba Internet	102 words — < 1%
	www.mfin.gov.rs	

11	Internet	101 words — < 1%
12	www.ujn.gov.me Internet	100 words — < 1%
13	documents.worldbank.org Internet	98 words — < 1%
14	europa.rs Internet	85 words — < 1%
15	www.scribd.com Internet	83 words — < 1%
16	www.slglasnik.info Internet	82 words — < 1%
17	www.singipedia.com Internet	74 words — < 1%
18	www.maturskiradovi.net Internet	67 words — < 1%
19	shatoon.ru Internet	65 words — < 1%
20	search.oecd.org Internet	56 words — < 1%
21	www.euractiv.rs Internet	55 words — < 1%
22	bs.scribd.com Internet	55 words — < 1%
23	www.comparativelaw.info Internet	54 words — < 1%
24	readgur.com Internet	48 words — < 1%

25	www.singipedia.singidunum.ac.rs Internet	47 words — < 1%
26	www.parlament.gov.rs Internet	42 words — < 1%
27	zastitnik.rs Internet	40 words — < 1%
28	www.pokali-plakete.si Internet	40 words — < 1%
29	www.rpk-subotica.org.rs Internet	38 words — < 1%
30	dk.fdv.uni-lj.si Internet	38 words — < 1%
31	mei-ks.net Internet	36 words — < 1%
32	cris.uns.ac.rs Internet	35 words — < 1%
33	www.emins.org Internet	30 words — < 1%
34	dri.rs Internet	30 words — < 1%
35	stier.hr Internet	26 words — < 1%
36	www.skupstina.me Internet	25 words — < 1%
37	www.copenhagenconsensus.com Internet	25 words — < 1%
38	issuu.com Internet	25 words — < 1%

39	www.javnidug.gov.rs Internet	24 words — < 1%
40	Maja Velickovic, Dragica Tomka. "Effects of revenue from tourism on Montenegro's balance of payments", TIMS. Acta, 2017 Crossref	24 words — < 1%
41	Daniel Pantić. "Alternativni model interne revizije u javnim preduzećima Republike Srbije", Proceedings of the International Scientific Conference FINIZ 2016, 2016 Crossref	24 words — < 1%
42	www.paragraf.rs Internet	23 words — < 1%
43	www.cekos.rs Internet	21 words — < 1%
44	www.podaci.net Internet	21 words — < 1%
45	www.eknfak.ni.ac.rs Internet	21 words — < 1%
46	www.esteri.it Internet	20 words — < 1%
47	www.dragisamisovic.bg.ac.rs Internet	20 words — < 1%
48	www.obuka-odluka.org Internet	20 words — < 1%
49	www.fren.org.rs Internet	18 words — < 1%
50	mozigo.risko.org Internet	18 words — < 1%

51	www.denikodeks.com Internet	18 words — < 1%
52	esiweb.org Internet	18 words — < 1%
53	paragraf.me Internet	17 words — < 1%
54	um.dk Internet	17 words — < 1%
55	www.oecd.org Internet	17 words — < 1%
56	0350-3593, 2006 Publications	17 words — < 1%
57	www.dushanbeplaza.tj Internet	16 words — < 1%
58	www.hnb.hr Internet	15 words — < 1%
59	ekfak.kg.ac.rs Internet	15 words — < 1%
60	bep.org.rs Internet	15 words — < 1%
61	www.mft.gov.ba Internet	14 words — < 1%
62	www.acas.rs Internet	13 words — < 1%
63	paragraflex.com Internet	13 words — < 1%
64	www.emc-review.com Internet	12 words — < 1%

65	portalanalitika.me Internet	12 words — < 1%
66	www.blace.org.rs Internet	12 words — < 1%
67	www.komoraks.co.rs Internet	12 words — < 1%
68	link.springer.com Internet	12 words — < 1%
69	www.potpredsjednikmvpei.gov.me Internet	12 words — < 1%
70	www.un.ba Internet	12 words — < 1%
71	Milosevic, Milos. "Significant deviations of the Value Added Tax Law from the community VAT regulations", Pravni zapisi, 2014. Crossref	11 words — < 1%
72	www.updpsu.com Internet	11 words — < 1%
73	www.carinskatarifa.com Internet	11 words — < 1%
74	www.rcc-see.org Internet	11 words — < 1%
75	www.bep.org.rs Internet	11 words — < 1%
76	blogs.worldbank.org Internet	11 words — < 1%
77	www.cacakpress.rs Internet	11 words — < 1%

78	www.advocacy-center.org Internet	11 words — < 1%
79	www.researchgate.net Internet	11 words — < 1%
80	Mile Racic. "Balkans and European integrations", Poslovna ekonomija, 2016 Crossref	10 words — < 1%
81	es.scribd.com Internet	10 words — < 1%
82	ksai.ru Internet	10 words — < 1%
83	oag-rks.org Internet	10 words — < 1%
84	www.teses.usp.br Internet	10 words — < 1%
85	skgo.org Internet	9 words — < 1%
86	www.ebrd.com Internet	9 words — < 1%
87	Kotarlic, Dragan, and Slobodan Joksimovic. "Harmonization of legislation of the Republic of Serbia with the EU strategy to combat illicit accumulation and trafficking of small arms and light weapons and their ammunition: Degree of compliance and necessary measures", Vojno delo, 2015. Crossref	9 words — < 1%
88	www.djn.gov.me Internet	9 words — < 1%
89	www.trezor.gov.rs Internet	9 words — < 1%

90	www.ozalj.hr Internet	9 words — < 1%
91	0354-401X, 2008 Publications	9 words — < 1%
92	www.mrt.gov.me Internet	9 words — < 1%
93	openknowledge.worldbank.org Internet	9 words — < 1%
94	bsc.cid.harvard.edu Internet	9 words — < 1%
95	www.zion.co.yu Internet	9 words — < 1%
96	uvidok.rcub.bg.ac.rs Internet	9 words — < 1%
97	0048-5705, 2003 Publications	9 words — < 1%
98	Katarina, Damnjanovic. "Globalization: 'Golden age' or 'twilight' of intellectual property rights?", Pravni zapisi, 2013. Crossref	9 words — < 1%
99	www.merz.gov.rs Internet	8 words — < 1%
100	serbian-language.ru Internet	8 words — < 1%
101	www.javnenabavke.ba Internet	8 words — < 1%

102	Dimitrijevic, Rasa, Dejan Umicevic, and Milivoj Dopsaj. "Morphological model of female members of the Communal Police of Belgrade", Glasnik Antropoloskog drustva Srbije, 2013. Crossref	8 words — < 1%
103	www.jrga.org Internet	8 words — < 1%
104	spotidoc.com Internet	8 words — < 1%
105	www.ljubovija.rs Internet	8 words — < 1%
106	slglasnik.info Internet	8 words — < 1%
107	www.caa.me Internet	8 words — < 1%
108	dijalogva.org Internet	8 words — < 1%
109	www.mup.gov.rs Internet	8 words — < 1%
110	www.batut.org.rs Internet	8 words — < 1%
111	ambassadors-env.com Internet	8 words — < 1%
112	www.tikrf.org Internet	8 words — < 1%
113	www.cerpod-tuzla.org Internet	8 words — < 1%
114	docslide.net Internet	8 words — < 1%

115	www.un.org.yu Internet	8 words — < 1%
116	www.paabacus.com Internet	8 words — < 1%
117	www.healthcareanticorruption.org Internet	8 words — < 1%
118	fedorabg.bg.ac.rs Internet	8 words — < 1%
119	darts.jaxa.jp Internet	8 words — < 1%
120	umbra.nascom.nasa.gov Internet	8 words — < 1%
121	www.odi.org Internet	8 words — < 1%
122	glassrbije.org Internet	8 words — < 1%
123	Hadzi-Nikovic, Gordana, Slobodan Coric, and Jagos Gomilanovic. "Application of 3D slope stability analysis in defining the excavation conditions of coal at the open pits", Mining and Metallurgy Engineering Bor, 2013. Crossref	8 words — < 1%
124	noois.rs Internet	8 words — < 1%
125	www.doiserbia.nb.rs Internet	8 words — < 1%
126	www.nbportal.pl Internet	8 words — < 1%
127	pt.scribd.com Internet	8 words — < 1%

128	Kastratovic, Radovan. "European bank for reconstruction and development", Bankarstvo, 2015. Crossref	7 words — < 1%
129	"The International Handbook of Public Financial Management", Springer Nature, 2013 Crossref	7 words — < 1%
130	Trklja, Radmila, Boban Dasic, and Milan Trklja. "The budget of the republic of Serbia: Review of income and expensess", Ekonomski signali, 2015. Crossref	6 words — < 1%
131	0038-982X, 2000 Publications	6 words — < 1%
132	Vladimir Mitrović, Ivana Mitrović. "Effective competition policy in the function of corruption preventing in the economy", Socioeconomica, 2014 Crossref	6 words — < 1%
133	Adžić, Sofija. "INFLACIJA KAO REZULTAT NEUREÐENOSTI PRIVREDNOG SISTEMA I EKONOMSKE POLITIKE -- STUDIJA SLUČAJA ZA SRBIJU", Economics / Ekonomija/13300636, 20081201 Publications	6 words — < 1%
134	Clegg. International Encyclopedia of Organization Studies Publications	6 words — < 1%
135	Marceta, Irena <1978>(Morlino, Leonardo). "Building democracy with external help: Macedonia and Serbia", Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, 2012. Publications	6 words — < 1%

EXCLUDE QUOTES OFF
EXCLUDE BIBLIOGRAPHY ON
EXCLUDE MATCHES < 5 WORDS