



**IZVEŠTAJ ZPB PEMPAL-u:
STUDIJSKA POSETA NA TEMU *PLANIRANJE BUDŽETA I UPRAVLJANJE SREDSTVIMA IZ
EU FONDOVA U SLOVENIJI*
18-21. NOVEMBAR 2014. godine**

Distribucija: Internet stranice PEMPAL-a, Upravni odbor PEMPAL-a, vlade učesnika.

Za potrebe pripreme ovog izveštaja, svaka zemlja učesnica je tokom održavanja poslednje zaključne sesije studijske posete Sloveniji obezbedila inpute u pisanoj formi. Ovi inputi su objedinjeni i konsolidovani u jedan nacrt izveštaja, pripremljen od strane Resursnog tima Zajednice prakse za budžet (ZPB), koji je takođe koordinisao sprovođenje ove studijske posete (Naida Čaršimamović Vukotić).

Uvodne informacije

a. Svrha studijske posete

Na osnovu interesa koji je iskazan tokom održavanja plenarnog sastanka ZPB 2014. godine u Antaliji, planiranje budžeta i upravljanje sredstvima iz EU fondova se javilo kao prioritarna tema za zemlje Zapadnog Balkana. Posledično, u okviru usvojenog Akcionog plana ZPB za period 2014/2015. godine, Izvršni odbor ZPB je odlučio da planira održavanje ove studijske posete.

Zemlje Zapadnog Balkana su iskazale interes za organizovanje ove studijske posete uzimajući u obzir činjenicu da se sve nalaze u procesu EU integracija (zemlje kandidati ili potencijalni kandidati), ili su tek nedavno postale zemlja članica EU (Hrvatska). Sve ove zemlje su korisnici sredstava iz različitih vrsta EU fondova, a koji su svi predmet često složenih posebnih procedura i revizija sprovedenih od strane EU. Pored toga, imajući na umu da u mnogim slučajevima EU nema jedan posebno propisan način bavljenja sa finansijskim transakcijama/procedurama/beleženjem, zemlje Zapadnog Balkana su iskazale interes za razmenu stavova i naučenih lekcija od zemlje koja je trenutno članica EU.

Pošto zemlje Zapadnog Balkana dele određene sličnosti sa slovenačkim sistemom javnih finansija imajući na umu njihovu zajedničku prošlost, te da je Slovenija relativno skoro prošla kroz slične faze EU integracija i posledično izvršila prilagođavanja svog sistema javnih finansija/sistema finansijskog beleženja, Slovenija je odabrana kao zemlja domaćin za potrebe održavanja ove studijske posete.

Zemlje članice PEMPAL-a su kao gosti bili zainteresovani za razmenu informacija i naučenih lekcija od svojih slovenačkih kolega iz oblasti planiranja, izvršenja i beleženja upotrebe sredstava iz EU fondova, uključujući i pitanja iz oblasti finansijskog i statističkog beleženja.

Kako bi se osigurala maksimalna delotvornost ove studijske posete, učesnici (vođeni članom Izvršnog odbora ZPB iz Hrvatske koja je u ime Izvršnog odbora bila u funkciji koordinatora ove studijske posete) su pre održavanja ove studijske posete pripremili nacrt specifičnih pitanja za koja su želeli da dobiju odgovore / o njima prodiskutuju sa svojim slovenačkim kolegama. Ovo je učesnicima osiguralo relevantnost postavljenog dnevnog reda (videti Aneks 1 za Dnevni red), prezentacija i diskusija. Sažetak upitnika je priložen u Aneksu 2 ovog izveštaja.

Stim u vezi, ova studijska poseta je bila pripremljena sa posebnom namenom kako bi se zvaničnici vlada zemalja članica ZPB upoznali sa slovenačkim iskustvima u oblasti upravljanja sredstvima iz EU fondova u svim fazama – planiranja budžeta, izvršenja i beleženja korišćenja sredstava iz EU fondova, uključujući pitanja koja se odnose na finansijsko i statističko beleženje. Kako se događaj ne bi sveo samo na prosto slušanje predavača, ova studijska poseta je vođena kako bi učesnici bili u mogućnosti da se uključe u tehničke diskusije sa svojim kolegama iz Ministarstva finansija, domaćina posete.

b. Učesnici

Na ovoj studijskoj poseti je učestvovalo četrnaest učesnika iz šest zemalja PEMPAL-a – Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske, Kosova i Srbije. Sa njima su bila dva prevodioca i jedan stručnjak iz Resursnog tima. Sekretarijat je pružao tehničku podršku, a događaj je održan u prostorijama Centra za izuzetnost u finansijama (CEF).

c. Pregled dnevnog reda događaja i posebnih statusa / interesa zemalja učesnica¹

Prvi dan radionice je bio posvećen učenju o slovenačkom sistemu planiranja budžeta, sa fokusom na korišćenje sredstava iz EU fondova u svakoj budžetskoj fazi, kao i za prezentaciju sertifikujućeg organa za korišćenje sredstava iz EU fondova – Sektora za upravljanje sredstvima iz EU fondova, koji se nalazi u okviru Ministarstva finansija Slovenije.

Na osnovu prikupljenih povratnih informacija sa prethodnih događaja koje su dobijene od članova ZPB, uvodna sesija je uključila prezentacije učesnika o opštem stanju u oblasti planiranja i upravljanja sredstvima iz EU fondova u njihovim zemljama. Učesnici su takođe istakli specifične aspekte slovenačkog sistema za koje su bili zainteresovani da saznaju više na osnovu sprovođenja ove studijske posete. Cilj ove sesije je bio da se i) obuhvate glavni interesi učesnika kako bi se olakšala diskusija sa govornicima u vezi iskazanih interesa, i ii) učesnicima ponudi prilika da postavljaju pitanja kolegama iz drugih zemalja.

Imajući na umu da će Srbija uskoro početi sa procesom EU skringinga, kao i da su najvažnija pregovaračka poglavlja koja se odnose na Ministarstvo finansija otvorena/biće otvorena, srpski predstavnici su istakli da je njihov najvažniji interes da nauče o finansijskim kontrolama u vezi sa korišćenjem sredstava iz EU fondova u Sloveniji, uključujući uloge različitih uključenih strana, institucionalnih organizacija i oblika saradnje u ovoj oblasti. Pored toga, interesi srpskih predstavnika su uključili aspekt učenja o rukovodećem organu za korišćenje sredstava iz EU fondova u Sloveniji, kao i o planovima za pripremu refrome javnih finansija koja će od strane EU biti tražena za sprovođenje u sistemima svih zemalja kandidata. Predstavnici iz ostalih pet zemalja učesnica su takođe istakli svoj interes za ove teme, posebno u pogledu institucionalne organizacije i saradnje velikog broja organa koji su zaduženi za različite aspekte koji imaju uticaj na upravljanje sredstvima iz EU fondova, kako je slučaj kod svih zemalja da njihov trenutni status iz ove oblasti odražava fragmentaciju relevantnih organa/sektora, kao i nedostatak bliske saradnje sa sektorima za planiranje budžeta koji se nalaze u okvirima nacionalnih ministarstava finansija.

Hrvatska se 2013. godine pridružila EU i bila najnaprednija u pogledu upotrebe sredstava iz EU fondova, kao i u slučaju sprovođenja neophodnih relevantnih procedura i izveštavanja prema EU. Učesnici iz Hrvatske su se takođe dodirnuli teme potrebe bolje koordinacije jedinica u okviru Ministarstva finansija koje

¹ Dnevni red je uključen u Aneks 1. Sve PowerPoint prezentacije i dva dodatna dokumenta sa osnovnim podacima u Word formatu koji se odnose na ovu studijsku posetu su dostupni članstvu ZPB na <http://www.pempal.org/event/read/126>, dok ovaj izveštaj samo daje kratak opšti pregled datih prezentacija.

rade na različitim aspektima korišćenja sredstava iz EU fondova, kako se povremeno dešavalo da su različite jedinice govorile “različitim jezicima”. Pored toga, postojali su problemi u pogledu različitog izveštavanja o identičnim stvarima od strane Ministarstva finansija/Vlade i statističkih agencija, a koje se javljalo kao posledica korišćenja različitih metodologija. Dodatno detaljnije predstavljena pitanja koja su razvijena od strane predstavnika iz Hrvatske su data u Aneksu 2.

Ostale zemlje učesnice (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Kosovo) su se složile da su pitanja koja su istaknuta od strane predstavnika Hrvatske i Srbije važna, a što je navedeno pored sopstvenog pokretanja dodatnih oblika zabrinutosti/problema o kojima bi trebalo da se diskutuje, kao što je o načinu prikazivanja prihoda i rashoda na osnovu upotrebe sredstava iz EU fondova u okviru datih budžetskih instrukcija, zatim o zakonodavnim osnovama za planiranje i izvršenje sredstava iz EU fondova, o potrebi da budžetski sektori budu uključeni u programiranje korišćenja sredstava iz EU fondova, o izveštavanju o korišćenju sredstava iz EU fondova u pogledu pravljenja razlike između gratova i namenskih prihoda, te uloge i obaveza organa koji se bavi revizijom upotrebe sredstava iz EU fondova, kao i u vezi procedura i beleženja transfera sredstava iz EU fondova prema nižim upravnim nivoima i organima izvan vladinog sektora (na primer, nevladinim organizacijama ili privatnom sektoru). Na kraju ove sesije, zemlje učesnice su imale sesiju posvećenu pitanjima i odgovorima, a koja je bila usmerena na problem bavljenja sličnim pitanjima u različitim zemljama. Najveći deo diskusija je bio koncentrisan oko pitanja koja su postavljana Hrvatskoj, imajući na umu da je ova zemlja najnaprednija u pogledu EU integracija.

Nakon date uvodne sesije, od strane rukovodioca Sektora za razvoj budžetskog sistema je dat pregled budžetskog sistema Slovenije. Glavni elementi ove prezentaciju su uključivali: i) pregled organizacione strukture i odgovornosti u okviru Ministarstva finansija Slovenije, sa fokusom na Direktorat za budžet i Sektor za razvoj budžetskog sistema; ii) pregled budžetskog sistema u Sloveniji, uključujući zakonodavna rešenja, budžetsku klasifikaciju, strukturu budžeta, kao i organizaciju i odgovornosti; iii) procedure pripreme budžeta u Sloveniji; iv) ulogu parlamenta; v) glavne elemente u vezi izvršenja budžeta; i, vi) informacioni sistem. Tokom celokupne prezentacije je opisan poseban tretman upotrebe sredstava iz EU fondova. Govornik je takođe objasnio razvoj budžetskog sistema Slovenije koji je ostvaren tokom poslednje dve decenije, te informisao učesnike u vezi tekućih, kao i planiranih izmena zasnovanih na naučenim lekcijama.

Završna sesija prvog dana događaja je bila fokusirana na to kako u Sloveniji funkcioniše sistem upravljanja sredstvima iz EU fondova, uključujući institucionalno uspostavljanje istog. Prezentacija je data od strane rukovodioca Sektora za upravljanje sredstvima iz EU fondova koje se nalazi u okviru Ministarstva finansija. Ovaj Sektor obavlja poslove sertifikujućeg organa za poslove korišćenja sredstava iz EU fondova u Sloveniji. Govornik je objasnio organizacionu strukturu Sektora, posebnosti i iznose sredstava iz svih različitih EU fondova koji su korišćeni u Sloveniji, kao i ključne igrače u pogledu EU planova i tokova dokumenata, kao i međusobnog plaćanja, između – rukovodećeg organa i posredničkih tela-ministarstava, sertifikujućeg organa i revizorskog organa, kao i EU Komisije i slovenačkog Trezora. Prezentacija je takođe bila fokusirana na glavne zadatke sertifikujućeg organa, uključujući projekcije koje se šalju EU. Naposljetku, diskutovano je o naučenim lekcijama i glavnim izazovima.

Drugi dan je uključivao tri sesije.

Prva prezentacija se odnosila na ulogu rukovodećeg organa u procesu implementacije strukturnih i kohezionih fondova, kao i njihovo funkcionisanje. Ista je predstavljena od strane zamenika direktora Kancelarije Vlade Slovenije za razvoj i evropske kohezione politike, a koja je rukovodeći organ u Sloveniji u datoj oblasti. Prezentacija je uključivala pregled regionalnih podela na osnovu kojih se dobijaju sredstva iz

kohezionih fondova EU, kao i pregled transnacionalnih programa. U okviru opšteg pregleda trenutnih odgovornosti rukovodećeg organa, govornik se takođe osvrnuo na razvoj institucionalne organizacije koja se odnosi na dužnosti rukovodećeg organa u Sloveniji, a koje su se tokom protekle dekade nekoliko puta promenile. Date su detaljnije informacije u vezi sredstava iz fondova i nacionalnog kofinansiranja iz/za različite vrste EU fondova i programa, kao i opšti pregled ključnih dokumenata. Govornik je takođe predstavio detaljne podatke koji se odnose na raspored plaćanja u vezi sa budžetskim tokovima u pogledu EU programa, te objasnio probleme kojima se bavi Ministarstvo finansija (uključujući uticaj na fiskalnu poziciju). Naposljetku, učesnicima je dat detaljan pregled izazova i naučenih lekcija, zajedno sa trenutnim planovima za unapređenje (novi propisi) i konkretnim preporukama.

Druga prezentacija se odnosila na sprovođenje revizija korišćenja sredstava iz kohezionih i strukturnih fondova u Sloveniji. Predstavljena je od strane direktora Kancelarije za budžetski nadzor, koja radi u okviru slovenačkog Ministarstva finansija i koja predstavlja odgovorni revizorski organ za sredstva iz EU fondova u Sloveniji. Prezentacija je uključila opšti pregled organizacione strukture odgovornog revizorskog organa, osnova njegovog rada, glavnih zadataka (sistemskih revizija i revizija projekata), te glavnih izlaznih rezultata. Date su ključne preporuke sprovođenja revizija u pogledu rukovodećeg organa/posredničkih tela i sertifikujućeg organa, kao i glavnih komponenti obavljanja sistemskih revizija i projektnih revizija (oblasti koje su pokrivena ovlašćenjem). Govornik je takođe dao objašnjenje o najčešćim revizorskim nalazima do kojih se dolazi, zajedno sa specifičnim primerima.

Završna prezentacija koja se bavila oblašću metodoloških pitanja u vezi sa beleženjem i izveštavanjem je predstavljena od strane rukovodioca Sektora za sprovođenje analiza javnih finansija i koordinaciju ekonomskih politika. Govornik je detaljno objasnio proces izmena i harmonizovanja svih prethodno različitih kontnih planova sektora opšte države koji su postojali pre dve decenije, kao i sve naknadne izmene koje su izvršene (uključujući one koje su izvršene u svrhu izveštavanja za potrebe EU), te dao objašnjenje u vezi tabela za premošćavanje koje su pripremljene između kontnih planova, GFS i ESA metodologija. Pored toga, govornik je pokazao detaljan izveštaj o budžetskim primanjima/primicima ostvarenim na osnovu sredstava iz EU budžeta i rashoda nastalih korišćenjem sredstava iz EU fondova. Naposljetku, govornik je takođe diskutovao i o metodološkim misijama koje sprovodi Eurostat, te dao specifičan savet učesnicima u pogledu specifičnosti beleženja i izveštavanja o korišćenju sredstava iz EU fondova, kao i o sličnim pitanjima iz oblasti.

Tokom dva dana studijske posete, učesnici su iskoristili priliku da se uključe u detaljne tehničke diskusije sa svim govornicima preko sesija posevećenim pitanjima i odgovorima, a koje su održavane nakon svake prezentacije.

Završni sastanak je organizovan tokom poslednjeg dana posete, a na kome su učesnici diskutovali o naučenim lekcijama stečenim u Sloveniji i dali ostale povratne informacije u vezi ove studijske posete. Takođe su dali pisani input za potrebe pripreme izveštaja o sprovedenoj studijskoj poseti, a koji će biti podeljen širem krugu ZPB.

Glavni elementi slovenačkog sistema za planiranje, upravljanje i beleženje korišćenja sredstava iz EU fondova i preporuke date od strane govornika

Sve PowerPoint prezentacije i dva dodatna dokumenta sa osnovnim podacima u Word formatu koji se odnose na ovu studijsku posetu su dostupni na <http://www.pempal.org/event/read/126>. Ovaj izveštaj samo daje kratak opšti pregled glavnih elemenata slovenačkog sistema.

Slovenija u svom budžetu beleži sva primanja/primitke koji su ostvareni na osnovu prijema sredstava iz EU budžeta, kao i rashode nastale korišćenjem sredstava iz EU fondova. Proširili su svoje kontne planove kako bi bili u mogućnosti da prikažu sve različite vrste transakcija koje su povezane sa EU sredstvima, a sa ciljem postizanja maksimalne transparentnosti. Ministarstvo finansija predsedava Metodološkim odborom u čiji rad su takođe uključeni i predstavnici iz drugih delova sektora opšte države. Ovaj odbor prema potrebi donosi odluke u vezi prilagođavanja/izmena u vezi beleženja i izveštavanja, a što je uključivalo pravljenje velikog broja izmena u kontnom planu za potrebe transakcija koje imaju veze sa EU sredstvima (do analitičkog nivoa). U pogledu beleženja transakcija, slovenačko Ministarstvo finansija ima vrlo detaljne kontne planove kojima odgovara na sve potrebe u vezi beleženja EU transakcija (sa odgovarajućim fondom/izvorom sredstava za svaku vrstu rashoda), kao i tabele za premošćavanje koje su pripremljene između kontnih planova, GFS i ESA metodologija. Ovim se u beleženju osigurava najveći nivo transparentnosti i izbegavaju nedoslednosti. Pored toga, imajući na umu razlike između ESA i GFS-a, važno je da na jednom mestu postoji sveobuhvatni pregled (na primer, sredstva iz EU fondova čiji se krajnji korisnik nalazi izvan javnog sektora – na primer, u oblasti poljoprivrede – prema ESA metodologiji treba da bude isključen). U pogledu posebnih beleženja, sredstva iz EU fondova su beležena kao donacije u predpristupnom periodu, a nakon prijema kao primanja/primici. Ministarstvo finansija na mesečnom nivou objavljuje detaljne podatke o izvršenju koji se mogu naći na njihovim internet stranicama.

Celokupno slovenačko budžetsko zakonodavstvo sadrži posebne odredbe koje se bave posebnostima korišćenja sredstava iz EU fondova (na primer, prenose nepotrošenih namenskih sredstava u narednu fiskalnu godinu), uključujući godišnje zakone o o budžetu i Zakon o javnim finansijama. Klasifikacija prema izvorima sredstava se sastoji od pet delova od kojih je jedan za sredstva iz EU fondova, a drugi za slovenačko učešće u EU budžetu. U pogledu budžetskih klasifikacija, svako beleženje transakcija koje se odnose na sredstva iz EU počinje od budžetske stavke, preko klasifikacija o izvorima sredstava, do funkcionalnih, programskih i institucionalnih klasifikacija. U pogledu planiranja budžeta, posebni Deo III budžeta uključuje Plan razvojnih programa u kojem se detaljno navode projekti za investicije, sredstva iz EU fondova i državne pomoći, predstavljeni po programima i izvorima finansiranja za celokupno trajanje programa, na nivou aktivnosti. Informacioni sistem koji je korišćen za potrebe budžetskog planiranja (koji je integrisan sa budžetskim izvršenjem) je takođe posebno prilagođen kako bi se istim odrazile transakcije u vezi sa EU.

Raspored glavnih upravljačkih organa za korišćenje sredstva iz EU fondova u Sloveniji (rukovodeći organ i posrednička tela, sertifikujući organ i revizorski organ) je sledeći: sertifikujući organ (Sektor za upravljanje sredstvima iz EU fondova Ministarstva finansija) i revizorski organ (Kancelarija za budžetski nadzor Ministarstva finansija) se nalaze u okviru Ministarstva finansija, dok se rukovodeći organ (Kancelarija za razvoj i evropske kohezivne politike) nalazi pri Vladi Slovenije. Ova tela, zajedno sa Sektorom za budžet, su u stalnom kontaktu ali i dalje postoji prostor za unapređenje saradnje, a što je razlog zašto Slovenija trenutno radi na novom propisu koji za cilj ima da se ojača institucionalna saradnja i ukupno planiranje, te rukovodeći sistem za korišćenje sredstava iz EU fondova, a kako bi se povećao nivo absorpcije i dalje pojednostavio implementacioni sistem. Neki od glavnih elemenata očekivanog unapređenog sistema će biti uključivanje EU projekata u budžet u naprednijoj fazi implementacije projekata, integracija IT sistema za korišćenje sredstava iz EU fondova sa IT sistemom za budžetiranje, istovetni nivo kontrole za nacionalna i sredstva iz EU fondova, kao i započinjanje planiranja budžeta u ranim fazama preko planiranja ukupnih sredstava iz EU fondova neposredno nakon identifikovanja ciljeva nivoa duga od strane Ministarstva finansija.

a. Sažetak naučenih lekcija o reformama kao što su identifikovane od strane prezentera iz Slovenije

Neke od naučenih lekcija koje su identifikovane od strane prezentera iz Slovenije uključuju:

1. Da je korisno da postoje detaljni kontni planovi kako bi se odgovorilo na sve potrebe beleženja transakcija sredstava iz EU fondova (sa odgovarajućim fondom/izvorom za svaku vrstu rashoda), kao i prelazne tabele koje su pripremljene između kontnih planova, GFS i ESA metodologija.
2. Da je važno da postoji integrisana i jasna zakonodavna osnova za procedure koje se odnose na transakcije povezane sa sredstvima iz EU fondova koja je harmonizovana sa procedurama koje se odnose na planiranje i upravljanje nacionalnim budžetom.
3. Da upravljački organ treba da se nalazi pri Vladi, a ne Ministarstvu finansija (kako bi se blansirao fokus na fiskalnu poziciju u odnosu na razvoj).
4. Da je funkcija za razvijanje razvojnih strategija ovlašćenje upravljačkog organa.
5. Da je neophodno da se osigura stabilnost zapošljavanja kadrova, kao i institucija koje su uključene u programiranje korišćenja sredstava iz EU fondova.
6. Da je od suštinske važnosti da se osigura dobra saradnja između različitih institucija koje se bave upravljanjem sredstvima iz EU fondova.
7. Da je važno da postoji otvoreni i agrumentovani dijalog sa EK.
8. Da odgovornosti osoba koje su zadužene za planiranje projekata u posredničkim telima (ministarstvima) trebaju da budu uspostavljene na visokom nivou.
9. Da IT sistemi trebaju da uključuju najvažnije oblike kontrola.
10. Da za sva tela koja su uključena u planiranje i izvršenje transakcija koje se odnose na sredstva iz EU fondova trebaju da budu utvrđeni jasni krajnji rokovi.
11. Da pažnja treba da bude usmerena na administrativne greške, kako iste čine i do 85% razloga odbijanja isplate povraćaja sredstava za ukupne ostvarene troškove od strane EU, a što ima negativne posledice na nacionalni budžet.
12. Da je potrebno da bude jasno šta se dešava kada se pronađu nepravilnosti u pogledu troškova – ko pronalazi nepravilnosti i ko je odgovoran za korektivne mere.
13. Da najčešći revizorski nalazi obavljenih revizija korišćenja sredstava iz EU fondova uključuju:
 - Nepravilnosti koje se odnose na javne nabavke;
 - Nepravilnosti u vezi sa odabirom projekata;
 - Neprihvatljive rashode;
 - Nedovoljne revizorske tragove;
 - Neusaglašenost sa pravilima informisanosti i javnosti;
 - Neusaglašenost sa politikama Zajednice;
 - Sumlje na prevare.

b. Sažetak naučenih lekcija/korisnih slovenačkih iskustva kao što su identifikovani od strane učesnika ove studijske posete iz ZPB PEMPAL-a

1. Dobro konceptualizovan i institucionalizovan sistem sa minimalnim brojem zakona i propisa, što umanjuje birokratiju, te koji je fokusiran na funkcionalnost za potrebe budžetskih korisnika.
2. Dok se Slovenija opredelila za centralizovani rukovodeći organ, ostale zemlje su uspešno implementirale decentralizovane funkcije u ovoj oblasti, a što može da bude korisno u pogledu povećanog vlasništva od strane implementirajućih organa. U isto vreme, neki od učesnika su bili posebno impresionirani planovima da se funkcija razvojnih strategija postavi kod rukovodećeg organa kako bi se poboljšala međupovezanost i integracija programiranja u skladu sa raspoloživim sredstvima iz EU fondova i nacionalnih prioriteta.
3. U oblasti finansijske kontrole, posed posebnih organa kao što je Kancelarija za budžetski nadzor (koja radi kao ovlašćeni revizorski organ), slovenački sistem ima koristi od rukovodeće uloge Ministarstva finansija.
4. Slovenački sistem prikazuje važnost uspostavljanja kompetentnog tima stručnjaka u državnoj administraciji koji su sposobni da na jednakim osnovama pregovaraju sa EU.
5. Kako bi postojao visok stepen absorpcije sredstava iz fondova, važno je adekvatno planirati i blagovremeno koristiti sredstva iz EU fondova, zasnovano na dobrim analizama i evaluaciji.
6. Važno je pratiti jednostavnu logiku u pogledu institucionalizacije funkcionalnih zahteva EU i maksimalno koristiti postojeće kapacitete (a ne kretati od početka i uspostavljati nove institucije/jedinice). Pored toga, funkcije koje su potrebne za proces EU integracija trebaju da budu integrisane u nacionalni sistem, zakonodavni okvir i institucije na jedan jednostavan način. Završni preduslov za postizanje uspeha je postojanje "pravih ljudi na pravim mestima" na kontinuiranim osnovama (što je suprotno visokom stepenu menjanja visoko pozicioniranih lica u administraciji).
7. U pogledu trenutnog statusa budžetskog planiranja i upravljanja sredstvima iz EU fondova, najveći broj zemalja učesnica je naglasilo naredna zajednička pitanja koja, a zasnovano na iskustvu i naučenim lekcijama iz Slovenije, trebaju da unaprede:
 - a. Institucionalnu i funkcionalnu dihotomiju/podvojenost;
 - b. Nedostatak harmonizovanog kalendara programiranja za sredstva iz EU fondova i planiranja za potrebe nacionalnog budžeta;
 - c. Ispodprosečnu uključenost Ministarstva finansija u programiranju korišćenja sredstava iz EU fondova;
 - d. Nedostatak političke podrške kao preduslova za implementaciju reformi.
8. Kod ključnih uključenih aktera u oblasti upravljanja sredstvima iz EU fondova je važno imati jasan sistem protoka dokumentacije i tokova plaćanja, kao što je prikazano slovenačkim slučajem.
9. Uspostavljanje konkurentnosti između različitih projekata za korišćenje sredstava iz EU fondova je od koristi za promovisanje unapređenog kvaliteta projekata, njihove bolje implementacije i absorpcije sredstava.
10. Za sve učesnike je bilo izuzetno korisno saznanje o najčešćim nalazima revizija.

Kao oblik dodatnog praćenja na saznato prema sprovedenoj studijskoj poseti, sa učesnicima će biti podeljeni dodatni materijali prikupljeni od slovenačkih organa, a koje su sami učesnici tokom vođenja završne sesije studijske posete identifikovali kao ključna dodatna dokumenta.

Predlaže se da ovaj izveštaj o sprovedenoj studijskoj poseti, kao i svi materijali sa slovenačke studijske posete budu podeljeni sa širim krugom ZPB.

Aneks 1:

DNEVNI RED STUDIJSKE POSETE NA TEMU PLANIRANJE BUDŽETA I UPRAVLJANJE SREDSTVIMA IZ EU FONDOVA U SLOVENIJI (18-21. novembar 2014. godine)

Dan 1 – Utorak, 18. novembar – Dolazak učesnika iz PEMPAL-a.

Dan 2 – Sreda, 19. novembar

9:00-9:30	Registracija i podela materijala
9:30-9:45	Dobrodošlica, uvod u logistiku i dnevni red <i>Naida Čaršimamović Vukotić, član Resursnog tima ZPB</i> <i>Živa Lautar, Sekretarijat PEMPAL-a</i>
9:45-10:30	UVODNA SESIJA: Deljenje iskustava i interesa učesnika PEMPAL-a (radi postavljanja osnova za utvrđivanje programa ove studijske posete i osiguravanja da se sesije bave specifičnim interesima učesnika) <i>Učesnici PEMPAL-a (prezentacija u trajanju od 5-7 minuta u vezi stanja u njihovim zemljama u pogledu korišćenja sredstava iz EU fondova i šta najviše očekuju da nauče na osnovu ove studijske posete), fasilitacija Naide Čaršimamović Vukotić</i>
10:30-11:00	Pauza za kafu
11.00 – 13.00	SESIJA 1: Opšti pregled budžetskog sistema u Sloveniji <i>Ministarstvo finansija Slovenije, g-đa Mojca Voljč, rukovodilac Sektora za razvoj budžetskog sistema</i> Pitanja i odgovori
13.00 - 14.00	Ručak (menza Ministarstva finansija)
14:00-15.30	SESIJA 2: Kako funkcioniše sistem upravljanja sredstvima iz EU fondova u Sloveniji (uključujući institucionalno uređenje) <i>Ministarstvo finansija Slovenije, g-đa Mateja Mahkovec, rukovodilac Odeljenja u Sektoru za upravljanje sredstvima iz EU fondova</i>
15.30 – 15.45	Pauza za kafu
15.45-17.00	SESIJA 2: NASTAVAK Kako funkcioniše sistem upravljanja sredstvima iz EU fondova u Sloveniji (uključujući institucionalno uređenje) <i>Ministarstvo finansija Slovenije, g-đa Mateja Mahkovec, rukovodilac Odeljenja u Sektoru za upravljanje sredstvima iz EU fondova</i> Pitanja i odgovori
18:00-19.00	Obilazak grada
20:00	Večera van hotela, sa domaćinima

Dan 3 – Četvrtak, 20. novembar

9:00-10.30	SESIJA 3: Uloga rukovodećeg organa u implementiranju sredstava iz strukturnih i kohezionih fondova i njihovo poslovanje <i>Vladina Kancelarija za razvijanje evropske kohezije politike, g-din Andrej</i>
------------	---

	<i>Engelman, zamenik direktora</i> Pitanja i odgovori
10.30-11.00	<i>Pauza za kafu</i>
11.00-12.30	SESIJA 4: Rad Kancelarije za nadzor budžeta: Nezavisna kontrola rashoda ostvarenih na osnovu korišćenja sredstava iz EU fondova, izveštavanje EK i glavni revizorski nalazi <i>Ministarstvo finansija Slovenije, g-đa Nataša Prah, direktor Kancelarije za nadzor budžeta</i> Pitanja i odgovori
12.30-14.00	<i>Ručak (menza Ministarstva finansija)</i>
14.00-16:00	SESIJA 5: Metodološka pitanja koja se odnose na beleženje i izveštavanje <i>Ministarstvo finansija Slovenije, g-din Stane Vencelj, rukovodilac Sektora za analizu javnih finansija i koordinaciju ekonomske politike</i> Pitanja i odgovori
19:00	<i>Večera (slobodno popodne, večera obezbeđena)</i>

Dan 4 – Petak, 21. novembar (samo za učesnike iz PEMPAL-a)

9:00-12:00	Zaključni sastanak učesnika PEMPAL-a <ul style="list-style-type: none"> • Diskusija o naučenim lekcijama na osnovu slovenačkog sistema • Pripreme za davanje inputa radi pripremanja izveštaja o sprovedenoj studijskoj poseti i podela istog članstvu ZPB
12:00	<i>Ručak</i>

Odlasci učesnika su planirani za popodnevene sate 21. novembra.

Detaljnije informacije će se nalaziti u INFO dopisu.

Aneks 2:

PROBLEMI/PITANJA ZA POTREBE DISKUSIJE U OBLASTI PLANIRANJA, IZVRŠAVANJA I BELEŽENJA KORIŠĆENJA SREDSTAVA IZ EU FONDOVA (uključujući pitanja finansijskog i statističkog izveštavanja) – za potrebe sprovođenja STUDIJSKE POSETE PEMPAL-a ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA SLOVENIJI

- 1. Koliko za jednu zemlju treba da se promeni budžetski kalendar i proces pripreme budžeta kada ista postane članica EU (uključujući sve posebnosti u procesu planiranja i izvršenja, a u pogledu materijala koja je potrebno poslati EU koja se odnose na nacionalni budžet)?**
- 2. Trebaju li sredstva iz fondova EU (sve različite vrste) biti planirana u okviru budžeta (argumenti za i protiv, te posebnosti svakog pristupa i procedure planiranja u okviru budžeta)?** Neke zemlje su odlučile da tako postupaju, dok su druge usvojile suprotan pristup. Hrvatska se na primer, opredelila da sredstva iz fondova EU uključi u budžetiranje kako u fazi planiranja, tako i u fazi izvršenja budžeta. Pitanja u vezi uticaja na fiskalnu poziciju (deficit/suficit) iz perspektive planiranja budžeta.
- 3. Kako izvršiti procenu troškovne delotvornosti korišćenja sredstava iz fondova EU za tzv. „(ulazne) karte“ (finansijski doprinos koji odgovara proceni troškova učešća građana) za programe kao što su FP7 (Sedmi okvirni program za istraživanje i tehnološki razvoj) ili Horizon 2020 (program EU za istraživanje i inovacije)?** Kao i uloga MF.
- 4. Kako beležiti nepotrošena sredstva iz EU fondova u narednoj fiskalnoj godini (predstavljanje finansiranja deficita)?**
- 5. Šta se dešava ukoliko sredstva iz fondova EU nisu planirana, ali su dobijena?** Tretman prenetih sredstava.
- 6. Dobijena sredstva iz fondova EU ne trebaju da utiču na fiskalnu poziciju – prihodi jedino trebaju da budu prepoznati do nivoa rashoda.** Sa računovodstvene tačke gledišta, ovo može predstavljati probleme sa (predpristupnim, strukturalnim, kohezionim) sredstvima iz EU fondova (posebno u slučaju zemalja koje koriste modifikovano akrulno/obračunsko računovodstvo).
- 7. Treatment sredstava iz fondova koja su dobijena kao pomoć radi likvidnosti.** Imajući na umu da ova sredstva iz fondova nisu rezervisana/opredeljena, princip podudaranja prihoda/rashoda ne može biti primenjen u svojoj punoj i pravoj prirodi?
- 8. Kako planirati i beležiti dobijene avanse?** Uticaj na fiskalnu poziciju. Transfer sredstava iz fondova između budžetskih korisnika (na primer, između EU agencije i krajnjeg ministarstva-korisnika koje implementira projekte)?
- 9. Šta ukoliko određeni troškovi implementiranog projekta nisu odobreni od strane EU (nakon sprovedene revizije), iako su za njih već izvršena planiranja? A šta ako je ovo slučaj nakon zatvaranja fiskalne godine?** Uticaj na fiskalnu poziciju.
- 10. Kako planirati i izvršavati projekte koji se unapred finansiraju (a tek nakon implementacije se za iste vrši refundiranje datih sredstava od strane EU, često ne pre početka naredne fiskalne godine)?** Uticaj na fiskalnu poziciju.
- 11. Gde se planiraju i prikazuju prihodi na osnovu dobijenih sredstava iz fondova EU u pogledu različitih vladinih nivoa?** Da li bi ista trebala da budu predstavljena u državnim budžetu, ili u slučaju projekata koji se implementiraju od strane opština i/ili regionalnih uprava, u budžetu nižih državnih nivoa? **Princip podudaranja prihoda/rashoda** – problemi u smislu konsolidovanja finansijskih izveštaja opšte države kada je novac transferisan sa centralnog državnog na niže državne nivoe. **Takođe, kako sredstva iz EU fondova trebaju da budu planirana ukoliko je krajnji**

korisnik izvan sektora opšte države (na primer, neprofitna organizacija, poslovno udruženje ili zanatlije)?

12. **Na koji način se najbolje baviti slučajevima kada se u slučaju objavljivanja poziva za učestvovanje u implementaciju EU projekata prijavi drugi buđžetski korisnik?** U ovom slučaju, sredstva iz EU fondova koja će biti potrošena od strane krajnjeg korisnika budžeta trebaju da budu planirana, ali ovo nije moguće usled činjenice da u trenutku kada se pravi nacrt budžeta, krajnja odluka u vezi toga ko će dobiti sredstva iz fondova nije poznata. Sa prihodne strane, korisnik koji planira implementaciju projekta bi takođe trebao da planira za komponentu sufinansiranja, dok ovo poznije nije moguće bez obavljanja budžetskog rebalansa.
13. **Koliko bi MF trebalo da bude uključeno u proces pre potpisivanja finansijskih ugovora sa EU, a iz prespektiva uticaja na fiskalnu poziciju, obaveza u vezi sufinansiranja, sredstava za avansno finansiranje i premošćavanje, kao i za plaćanja za greške?**
14. **Kako su sredstava iz fondova planirana, kao i na kojoj budžetskoj poziciji za avansno finansiranje i premošćavanje u slučajevima centralizovanih i decentralizovanih sistema plaćanja u okviru IPA?** Sredstva iz fondova EU su planirana na opštem nivou u MF ili od strane korisnika? Takođe, ukoliko neka neprofitna organizacija ili opština napravi grešku, da li je potrebno da centralni državni nivo plati za istu?