

Аутори:
Немања Шормаз и Павле Медић

ДИСКУСИОНИ ПАПИР

ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА

– од дрвета, не видимо шуму–

Иако већ читаву деценију постоји „на папиру“, стварни ниво примене (и утицај) финансијског управљања и контроле (ФУК) у Србији остаје на ниском нивоу. Фокус доносилаца одлука је у већој мери на форми – усклађивању регулативе са стандардима и очекивањима Европске уније, него на суштини – спровођењу, а потом и праћењу и мерењу конкретних резултата ФУК-а. Ипак, и окружење у којем се очекује да ФУК буде развијан и примењиван је неповољно, с обзиром на недостатак стратешког планирања, управљачке одговорности и отворене и сврсисходне комуникације са, пре свега, грађанима, које треба уверити да се новац који се прикупља од њих троши паметно и одговорно.

УВОД И САЖЕТАК

Финансијско управљање и контрола (ФУК) у јавном сектору представља механизам који треба да допринесе „домаћинском пословању“ државних институција и јавних предузећа, и паралелно да пружи осигурање пореским обвезницима да се њиховим новцем управља паметно и одговорно. Такав механизам је од још већег значаја за Србију, ако се у виду има релативно низак ниво поверења у друштву и ка јавном сектору, а релативно висок ниво (перцепиране) корупције¹.

Након десет година од почетка увођења ФУК-а у Србији, тај механизам није „ни близу“ да профункционише у пуном капацитету и заиста увери грађане у домаћинско пословање корисника јавних средстава. Фокус доносилаца одлука је у већој мери на усклађивању са правним тековинама Европске уније, то јест доношењу закона и прописа, уместо на учинку. Односно, уместо

¹ Извор: Индекс перцепције корупције за 2018. годину (<https://www.transparency.org/cpi2018>)

суштином, бавимо се формом, што препознаје и констатује и Европска комисија у својим редовним годишњим извештајима за Србију, као и све друге релевантне организације, које прате ниво усклађености и ниво имплементације ФУК-а

Шта је разлог за слабу имплементацију ФУК-а, односно како је могуће утицати на брже успостављање и спровођење тог механизма? Када се то питање постави, „све очи упрте“ су у **Централну јединицу за хармонизацију (ЦЈХ)**, задужену за увођење и координацију финансијске контроле у јавном сектору. Иако је извесно да је простор за напредак у раду те организације значајан – како кроз јачање капацитета и бољу комуникацију са јавношћу, тако и кроз промену фокуса са обука и лиценцирања ка мерењу квалитета ФУК-а и давању препорука за унапређење тог система, **узроци проблема су ипак шири од капацитета и домаћаја те институције.**

Узроци се огледају у непостојању основних предуслова за истинску примену ФУК-а. Односно, чак и када би све институције поштовале приручнике, ускладиле методологије, именовале и обучиле координаторе за ФУК, те идентификовале пословне процесе и усвојиле неопходна документа за процену и анализу ризика, питање је колики би помак био начињен у условима недостатка (1) јасних стратешких циљева, (2) управљачке одговорности, и (3) отворене и смислене комуникације са грађанима. Као што Европска комисија наводи у свом извештају, „предуслов предуслова“ је и снажнија политичка подршка целокупном процесу, односно „политичка воља“ која није била изражена – барем не у довољној мери – у претходних 10 година.

Фокус овог документа је на појашњавању и приближавању улоге и значаја ФУК-а, степену и карактеристикама имплементације ФУК-а у Србији, те расветљавању наведених структурних препрека за пуну имплементацију ФУК-а у јавном сектору Републике Србије. У првом делу аутори указују на порекло и значај ФУК-а за пореске обвезнике. У другом делу истичу специфичности управљања јавним финансијама у Србији и потенцијалном значају ФУК-а у унапређивању тренутног система. У трећем делу у фокусу је улога ЕУ и место ФУК-а у оквиру Поглавља 32, док се у четвртном анализира (формални) напредак Србије. Пети део анализира положај и улогу ТХ као тела надлежног за успостављање ФУК-а. Шести део разматра могућност развоја ФУК-а у систему који је карактерисан недовољним нивоом развијености стратешког планирања, што је случај у Србији. У седмом делу разматра се веза између ФУК-а и управљачке одговорности. У осмом делу се разматра укљученост и улога шире јавности у успостављању управљачке одговорности. Последњи, девети део, сумира налазе документа и даје закључне препоруке у погледу унапређења ФУК система у Србији.

I ФУК – „гаранција“ за паметније и одговорније трошење пара пореских обвезника

Финансијско управљање и контрола (ФУК) је систем правила и процедура који осигурава одговорно и паметно располагање финансијским средствима, а у сврху испуњавања кључних циљева организације. У основи, ФУК је механизам интерних контрола који је, превасходно за потребе приватног сектора, развио Комитет спонзорских организација Тредвеј комисије (ЦОСО) 1992. године. Циљ једног таквог система био је да се постави светски признат стандард одговорног (финансијског) управљања. Основна улога ФУК-а је била и остала да осигура „домаћинско пословање“ – што продуктивније коришћење средстава и што боље пословање једне фирме или организације, анализирајући ризике, унапређујући процес одлучивања, поспешујући тачност финансијског извештавања, смањујући простор за евентуалне преваре и проневере и штитећи финансијске интересе фирме или организације.

ФУК је подесан за примену и у јавном сектору, те је постао неизоставан део његовог контролног механизма – Интерне финансијске контроле у јавном сектору. У јавном сектору земаља ЕУ, ФУК је део система Интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ), кога је развила Европска комисија и кога поред ФУК-а *оперативно* чини и функција независне интерне ревизије (ИР), док успостављање целог система надгледа Централна јединица за хармонизацију (ЋХ) при Министарству финансија. Будући да је улога ФУК-а да пропише *на који начин (би требало да) организација функционише*, суштинска улога ИР је да утврди *квалитет функционисања* ФУК-а и пружа саветодавну подршку за његово унапређивање. Другим речима, ФУК је део механизма чији је суштински циљ да се постављањем јасних процедура, те формирањем кругова одговорности и поверења обезбеди управљање јавним средствима које је у интересу грађана.

ФУК има улогу и да увери грађане да државна администрација, локална самоуправа и руководиоци јавних предузећа средства грађана користе паметно и одговорно. На одређени начин, ФУК игра улогу власника капитала у приватној фирми – *инсистира* на рационалности одлука. Технички, његова сврха је да се уз разумну вероватноћу обезбеди остваривање постављених циљева поштујући правну регулативу, принципе ефикасности, ефективности и поузданости извештавања, док суштински то значи да се штите финансијски интереси организације, смањује простор за евентуалне преваре и проневере, односно да грађани и привреда за свој новац добијају пропорционално „квалитетан производ“. На тај начин, грађани добијају разуман степен уверавања да се њихова средства користе за циљеве за која су и намењена, те да се држава на ефикасан начин „бори“ са корупцијом.

Улога ФУК-а је и да увећа ниво поверења грађана у институције и администрацију, тако што на редовној, транспарентној, и објективној основи контролише потрошњу средстава и о томе их извештава. Држава од грађана прикупља значајна средства за функционисање институција – у случају Србије, јавни приходи и расходи износе око 40% БДП-а, док је држава такође и велики послодавац – упошљава око 30% свих формално запослених у Србији.² ФУК као гаранција рационалне употребе ових средстава *има озбиљан задатак*, а у његово функционисање је укључен велики број људи.

Улога ФУК-а је да увећао ниво поверења грађана у институције и администрацију, тако да на редовној, транспарентној и објективној основи контролише потрошњу новца и да их извештава. Држава од грађана прикупила је значајна средства за функционисање институција - у случају Србије, јавни приходи и расходи износе око 40% БДП-а, а држава је и велики послодавац - користи 30% свих формално запослених у Србији. ФУК је као гаранција рационална употреба ових средстава *има озбиљан задатак*, а његово функционисање је укључено великим бројем људи.

II Србији је таква „гаранција“ нарочито потребна

Србија је у претходним годинама успела да успостави макроекономску стабилност и унапреди фискалну позицију... Током примена мера фискалне консолидације (2015-2017) дошло је до значајног смањење фискалног дефицита – са готово 6% БДП-а просечно у периоду 2012-2014 на 1.2% у 2016. години.³ У 2017. и 2018. години чак је остварен фискални суфицит. Последице, јавни дуг је са 71.2% БДП-а у 2015. години смањен на 52% крајем 2019. године. Фискална консолидација спроведена је примарно кроз забрану запошљавања, природни одлив запослених, те смањивање плата и пензија.

² Извор: Еуростат и АПР, калкулације аутора

³ Извор: Министарство финансија

Те мере су биле праћене и значајним растом пореских прихода и бољом наплатом пореза, услед трансформације Пореске управе и повољни(ји)х макроекономских трендова. Консолидацији су допринели и неки једнократни фактори – као што су уплате јавних предузећа по основу нераспоређене добити и износа смањења зарада, или недовољно ефикасно извршење јавних инвестиција. заслуге за добре резултате често су имали и спољни, махом непредвиђени фактори, а не планиране мере и реформе – светски пад цена енергената, бржи економски опоравак великих трговинских партнера Србије и експанзивна монетарна политика Европске централне банке (ЕЦБ).

...али структурне реформе нису спроведене... Иако је фискална позиција побољшана, увид у Меморандум о економским и финансијским политикама (МЕФП), који је Србија потписала са ММФ-ом, указује да многе – и значајне – структурне реформе ипак нису спроведене. Рационализација јавног сектора углавном је сведена је на природни одлив путем забране запошљавања који није до краја решио старе проблеме, а створио је неке нове (између осталог, отежао је запошљавање интерних ревизора у локалним самоуправама). Проблем јавних и државних предузећа тек је делимично решен ограничавањем издавања гаранција и појединим приватизацијама, те она и даље представљају фискални ризик. Такође, реализација јавних инвестиција (највећим делом улагање у саобраћајну и еколошку инфраструктуру) на чију важност за будући привредни раст често указује стручна јавност – остала је испод оптималне.⁴ Стога, поставља се питање одрживости повољних резултата, као и односа између трошкова и будућих резултата, те квалитета услуга које држава обезбеђује грађанима и привреди.

...па и даље изостају принципи систематичности, одрживости, и одговорности. Начин на који је спроведена “рационализација јавног сектора” је у том смислу посебно илустративан. Примера ради, у 2019. години значајан део (ред величине 150 мил евра) уштеде, настао је као последица смањења броја запослених у општој држави, за око 35.000, у периоду 2014-2018. Ипак, то смањење није последица имплементације препорука функционалних анализа спроведених од стране Светске банке, нити бољег сагледавања потреба организације и оптималне расподеле и структуре запослених, већ забране запошљавања у јавном сектору. Не само да не постоји гаранција, у виду развијеног механизма, да по укидању забране запошљавања неће доћи до „бумеранг“ ефекта и новог, масовнијег запошљавања, него је забрана утицала и на значајно слабљење капацитета појединих институција – које нису могле да замене пензионисане запослене на виталним позицијама. Такође, константно продужавање забране запошљавања у поменутом периоду шаље и снажну поруку да сама Влада не верује у управљачку одговорност корисника јавних средстава.

Стога, развој ФУК-а, као механизма за боље управљање и објективну контролу, мора остати изражени средњорочни приоритет за Србију. Најчешће посматрани и цитирани међународни композитни индекси указују на недовољан управљачко-аналитички капацитет институција у Србији, релативно висок ниво корупције, и низак ниво политекономске предвидљивости и стабилности. Анализом „Глобалног индекса конкурентности“ Светског економског форума (ВЕФ) закључује се да Србија најслабије резултате остварује код тема везаних управо за поверење у конзистентност политика и управљање финансијским средствима: „Дугорочну визију Владе,“ (ранг 80/140), „Политичку стабилност Владе“ (92/140), „Рачуноводствене и ревизорске стандарде“ (102/140), „Учесталост корупције“ (75/140), као и „Транспарентност буџета“ (60/140). Сличне резултате приказују и „Глобални индикатори управљања“ Светске банке, као и „Индекс перцепције корупције“ (ранг 87/180). Стога, може се закључити да грађани и привреда Србије не могу да буду у потпуности сигурни да се њиховим средствима располаже на прави начин, а додатно је забрињавајуће то што се у мерењима не види

⁴ Fiskalni savet je za 2018. procenio da bi optimalan iznos javnih investicija bio za najmanje 1p.p. BDP-a veći od realizovanog (Petrović, Brčerević, Gligorić, (2019) „Zašto privredni rast Srbije zaostaje?“, Fiskalni savet)

напредак у односу на претходне године. Имајући у виду да ФУК суштински представља *круг дугорочне одговорности и поверења* постаје јасно да у тренутном окружењу, у коме не постоји склоност да се планира и да се проблемима приступа систематично, већ стихијски и једнократно, он постоји само формално, *на папиру*. Утолико изостају и бенефити које доноси.

III Притисак ЕУ, а не стварна свест руководиоца, о значају ФУК

Налик већини других реформских области, и у случају ФУК-а, услови постављени од стране ЕУ представљају главне покретаче промена и напретка. Са увођењем ФУК-а започело се тек кад је Србија крочила на пут европских интеграција. ФУК је део Преговарачког поглавља 32 – Финансијски надзор, и стога је имплементација ФУК-а један од услова које Србија треба да испуни у процесу приступања ЕУ. Заправо, Поглавље 32 је отворено међу првима, још 2015. године. Србија је и у годинама пре отварања поглавља – а након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) спроводила активности везане за успостављање финансијске контроле – те је тако 2009. године усвојен први стратешки оквир, а 2010. је успостављена Централна јединица за хармонизацију, док су у наредним годинама усвојени први приручници, одржане прве обуке и започете сертификације координатора и ревизора у области ИЈФК-а. Више о циљевима поглавља 32 и очекивањима и условима ЕУ у тој области, налази се у Оквиру 1.

Оквир 1. О преговарачком поглављу 32

Правна тековина поглавља 32 односи се на усвајање међународно прихваћених стандарда интерне јавне финансијске контроле (ИЈФК) и најбоље праксе ЕУ и њихову примену на цели јавни сектор. То преговарачко поглавље, осим ФУК-а, обухвата још и развој интерне и екстерне ревизије, заштиту евра од фалсификовања, те заштиту финансијских интереса ЕУ. Концепт интерне јавне финансијске контроле (ИЈФК) развила је Европска комисија са циљем да помогне земљама кандидатима у реформи њихових система унутрашњих контрола као и управљање јавним средствима (националним и средствима ЕУ), примењујући међународне стандарде и најбољу праксу ЕУ. У складу са међународно прихваћеним стандардима и препорукама ЕУ, појам "Интерна јавна финансијска контрола" подразумева свеобухватни систем који се успоставља ради управљања, контроле, ревидирања и извештавања о коришћењу средстава националног буџета и средстава ЕУ. Овај систем обухвата добро финансијско управљање, финансијске и друге контроле, које омогућавају законито, економично, ефикасно и ефективно одвијање пословних процеса. Систем унутрашњих финансијских контрола у јавном сектору чине: финансијско управљање и контрола; унутрашња ревизија и Централна јединица за хармонизацију финансијског управљања и контроле и унутрашње ревизије у јавном сектору.

Међу руководиоцима у државној администрацији и јавним предузећима, још увек не постоји развијена свест о значају, нити довољно знање о основним елементима и циљевима ФУК-а. Према Стратегији ИЈФК⁵, велики број руководиоца корисника јавних средстава још увек није успео да успостави ни основне процедуре за примену одређених процеса рада у склопу ФУК-а. Број руководиоца који је завршио обуку у области ФУК-а није довољан, те је самим тим и очигледан недостатак стварног познавања свих елемената ФУК-а у јавном сектору. Руководиоци нису довољно упознати са управљањем ризиком и како овакво управљање може помоћи њиховој институцији да постигне своје циљеве, јер само ограничен број корисника јавних средстава има планове за управљање ризиком и евиденцију о ризицима. Код управљања ризиком готово сва пажња се сада

⁵ „Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017-2020. године“

поклања усклађености са прописима и не узимају се у обзир ризици повезани са циљевима организације и зато јачање управљања ризиком представља кључни елемент Стратегије ИФКЈ.

Постављање координатора за ФУК и доношење свих прописаних докумената у организацији лакша је половина посла – па се често процес на томе и заустави. Законом о буџетском систему и правилником⁶ је прописано да је руководилац организације одговоран за успостављање система. Правилник оставља простора руководиоцу да неке од активности делегира другим лицима, али у сваком случају он у крајњој инстанци остаје одговорно лице. На оперативном нивоу, процесом увођења ФУК-а руководи постављени координатор за ФУК и радна група формирана за те потребе. Ипак, донекле је “невоља” ФУК-а што у себи има реч *финансијско* – те се у пракси често (неоправдано) схвата као нешто што је релевантно само за одељење финансија. Тема ФУК-а, схваћена као финансијска, тако постаје ирелевантна осталим секторима и нивоима организације. План за увођење ФУК-а и прописани документи се потом некритички усвајају, јер *постају формалност*, па руководиоци ни не знају да такви документи постоје.⁷ Последично, свест о ФУК-у који треба да уреди понашање целе организације, остаје заробљена у уском кругу људи – у њу истински остају упућени само координатори за ФУК и интерни ревизори, док је руководиоци корисника јавних средстава (КЈС) сматрају још једном „check the box“ обавезом.⁸

IV Докле је Србија стигла са имплементацијом? Оријентисани на форму, не и на суштину

Оцену у којој мери је ФУК успостављен и развијен у Србији није лако дати – пре свега због недостатка редовних, систематичних и објективних анализа⁹. Најдубљу, најсистематичнију и најобјективнију анализу о стању ФУК-а пружају СИГМА-ини¹⁰ мониторинг извештаји – међутим, исти не извештавају о ФУК-у на редовној основи, па је тако последњи доступни мониторинг извештај који је ову тему покривао објављен у новембру 2017. године, а односи се на период од 2015. до јуна 2017. године. Са друге стране, извештаји Европске комисије на редовном годишњем нивоу прате развој ФУК-а, али су извештаји општијег карактера, без успостављених индикатора и оцена и указују тек на генералан смер у којем иде развој ФУК-а. Извештаји ЦЈХ су редовни, на годишњем нивоу, и поприлично детаљни, али се не могу сматрати објективном анализом – већ су сажетак извештаја које је ЦЈХ прикупила од самих корисника јавних средстава, базираних на самооцењивању, и без било какве обавезе – а и капацитета ЦЈХ-а да извештаје провери и валидира¹¹. Неке од организација цивилног друштва се баве темом ФУК-а и објављују извештаје, који се углавном ослањају на претходно наведене изворе и самосталне истраживачке подухвате тих организација у процени ФУК-а – као најрелевантнији документ, истиче се „Национални ПАР Монитор“, који се објављује у оквиру „WeBER“ пројекта. Ипак, у погледу ФУК-а, извештај је махом фокусиран на питања транспарентности, редовности извештавања институција и комуникације државних институција са јавношћу. Извештај се

⁶ Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, “Сл. гласник РС” бр. 99/2011 и 106/2013

⁷ “Managerial Accountability in the Western Balkans: A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives”, SIGMA Paper No. 58, 2018 (p. 41-42)

⁸ Исто.

⁹ “Мониторинг извештај: Принципи јавне управе”, Сигма, 2017. (стр. 127)

¹⁰ СИГМА (Support for Improvement in Governance and Management) је заједничка иницијатива ЕУ и ОЕЦД-а која пружа експертску помоћ земљама да унапреде јавну управу.

¹¹ Мониторинг извештај: Принципи јавне управе”, Сигма, 2017. (стр. 159)

не бави степеном и ефективношћу имплементације ФУК-а и интерне контроле у јавном сектору, што је значајно ужа и дубља тема (и захтева додатне ресурсе, како временске, тако и истраживачке).

Ипак, пажљивим прегледом наведених докумената, могуће је са високим нивоом сигурности констатовати два кључна налаза:

1. Србија је више усмерена ка испуњењу формалности – регулаторном усклађивању, него ка суштини – имплементацији финансијског управљања и контроле. То констатује и Европска комисија у низу редовних годишњих извештаја и указује на то да је примарна усредсређеност домаће администрације на правну усклађеност, уместо на учинак у области ФУК-а. Стога, иако се Србија сваке године „полако“ усклађује са стандардима и захтевима ЕУ, па тако има и развијен Стратешки оквир за ИЈФК, Акциони план за ИЈФК, те приручнике и за ФУК и за Интерну ревизију, пуна имплементација ипак изостаје. Активности Србије се могу описати кроз „check the box“ принцип – односно, кроз итеративно испуњавање минималних – и углавном регулаторних – очекивања која је, пре свега, поставила Европска унија. Тако је, на пример, предвиђено да је свака организација која је корисник јавних средстава дужна да успостави ФУК систем, што представља очекивано регулаторно усклађивање. Међутим, имплементација изостаје, између осталог, јер за ту обавезу не постоји конкретан рок, док ЦЈХ није ни у могућности да прати који корисници јавних средстава¹² су ФУК успоставили, јер не постоји званичан Регистар корисника јавних средстава који су у обавези да ФУК уведу. Конкретан рок и листа свих који су у обавези да Закон испоштују су два базична (али свакако не и довољна) предуслова за имплементацију. Усмерење ка регулаторном усклађивању, видљиво је и на основу Сигминих оцена – где је Србија за усаглашеност ФУК оквира са захтевима поглавља 32 оцењена „солидном“ тројком, док је функционисање ФУК-а оцењено као „недовољан, један“¹³.

2. Имплементација ФУК-а је на релативно ниском нивоу¹⁴. Свеукупан ниво припремљености у области финансијског надзора, Европска комисија константно оцењује као умерен – а управо је ФУК област у којој су усклађеност и имплементација на најнижем нивоу. На низак степен имплементације ФУК-а указују и сва друга релевантна и доступна мерила. Индикатор који (пр)оцењује функционисање ФУК-а, развијен у оквиру Сигминог „Мониторинг извештаја“, указује да највећи број корисника буџета није имплементирао ФУК, нити га ускладио са регулаторним оквиром, те је Србија у домену имплементације ФУК оцењена јединицом, крајем 2017 године. Србија је у оквиру наведеног индикатора, од могућих 23 бода (пуна имплементација ФУК-а), скупила „свега“ 5. Корисници јавних средстава су оцењени са нула бодова за усклађеност између организационог и буџетског плана, развијеност и утицај базичних управљачких одговорности на централном нивоу, за само постојање извештавања о нерегуларностима, као и за учесталост и целовитост процена ризика. „Национални ПАР Монитор“, у оквиру WeBER пројекта, оцењује Србију оценом 1 (на скали од 0 до 5), када је у питању јавна доступност информација о имплементацији ФУК-а. Србија је нарочито лоше оцењена у погледу извештавања министарстава о својим праксама у оквиру ФУК-а.¹⁵ Од анализираних 18

¹² Корисници јавних средстава су директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање и јавна предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти, правна лица основана од стране тих јавних предузећа, правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, као и јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама; (Закон о буџетском систему)

¹³ „Мониторинг извештај: Принципи јавне управе“, Сигма, 2017. (стр. 152)

¹⁴ Ибид. (стр. 127)

¹⁵ Ђинђић, Бајић, „Национални ПАР Монитор, Србија 2017/2018“, Центар за европске политике - ЦЕП, новембар 2018. (стр. 124)

министарстава, свега три имају јавно истакнуту информацију о томе ко су менаџери задужени за ФУК. Са друге стране, ниједно (0/18) министарство нема објављен регистар ризика или мапу пословних процеса – основне елементе сваког развијеног ФУК система.¹⁶

У Проблеми су шири од капацитета и домаћаја Централне јединице за хармонизацију

Када се говори о унапређењу система ФУК-а, највећа очекивања су „по правилу“ усмерена ка ЦЈХ-у. ЦЈХ у Србији је успостављена по узору на европску праксу, описану у приручнику Европске комисије „Добро дошли у свет ИЈФК-а“. У приручнику се наводи да је ЦЈХ углавном део Министарства финансија и да је одговорна за развој и промоцију методологија интерне контроле (ФУК-а) и ревизије, у складу са међународно прихваћеним стандардима и најбољим праксама. Наводи се и да је ЦЈХ задужена за координацију имплементације регулативе која се тиче система ФУК-а.

Простор за унапређење капацитета ЦЈХ-а јесте значајан... У ЦЈХ-у је запослено девет људи (од свега десет систематизованих радних места), од чега на групу за ФУК „отпада“ четворо запослених. Запослени који су чланови Групе за ФУК су често преоптерећени „дневним“ оперативним активностима, као што су тренинзи и сертификација, дизајн различитих материјала и презентација, прикупљање и интеграција података, те припрема и објављивање годишњих консолидованих извештаја.¹⁷ Са друге стране, Група за ФУК не стиже да се у пуној мери посвети координацији стратешког развоја ФУК-а, развоју методолошких смерница, те промоцији концепта и комуникацији са јавношћу. Што због недостатка људских капацитета, то и због недостатка адекватне регулативе која би их овластила, ЦЈХ не анализира индивидуалне ФУК системе корисника јавних средстава, нити прати имплементацију препорука за унапређење ФУК-а у корисницима јавних средстава. ЦЈХ је у претходним годинама направила значајан искорак у погледу ажурирања и прилагођавања стратегије и приручника¹⁸, обухвата организација које достављају податке¹⁹, те структуре и читљивости годишњег извештаја²⁰. Европска комисија у свом извештају указује и да је ЦЈХ започела са процесом трансформације од пружања обука о ИФЈК ка развоју и ширењу методолошких смерница. Ипак, та трансформација је још увек у раној фази да би произвела значајније резултате, али представља искорак у погледу улоге ЦЈХ-а.

...али препреке ка пуној имплементацији ФУК-а премашују могућности и овлашћења ЦЈХ-а, чак и кад би та јединица функционисала у оптималном капацитету и улози. Препреке се односе пре свега на предуслове који су неопходни да би ФУК уопште и имао „шансу“ да функционише у пуном капацитету. Отклањање тих препрека представља неопходне – али не и довољне – (пред)услове за функционисање ФУК-а. Те препреке се односе, пре свега, на: (1) недостатак стратешких циљева – како на нивоу државе (Владе), тако и на нивоу министарстава и локалних самоуправа, који би пружили основу за функцију/елемент „сврсисходности“ у оквиру ФУК-а; (2) неразвијеност управљачке одговорности, која би јасно „исцртала“ права и обавезе руководиоца на различитим нивоима у достизању стратешких и оперативних циљева организације; и (3) одсуство комуникације са грађанима, који у највећој броју случајева нису свесни ни постојања концепта ФУК-а, ни евентуалног утицаја тог механизма на њихово благостање и сигурност да се њиховим средствима управља паметно и одговорно.

¹⁶ Ибид. (стр. 124)

¹⁷ “Мониторинг извештај: Принципи јавне управе”, Сигма, 2017. (стр. 152-153)

¹⁸ “Мониторинг извештај: Принципи јавне управе”, Сигма, 2017 (стр. 131).

¹⁹ The CHU reporting coverage has increased in recent years

²⁰ “Мониторинг извештај: Принципи јавне управе”, Сигма, 2017. (стр. 132)

VI Без јасних стратешких циљева, нема ни истинске финансијске контроле

Један од основних циљева система ФУК-а, описан и у Стратегији за развој ИЈФК-а, јесте **стратешко планирање које повезује организационе циљеве са свеукупном визијом Владе**. На тај циљ, надовезује се и циљ оперативног планирања које повезује **организационе циљеве са захтевима за ресурсе – пре свега буџетске и кадровске**. Из наведеног, јасно је да је једна од основних намера увођења ФУК-а могућност и потреба да управљање ресурсима на нивоу организације буде што „паметније“ – односно, усклађено са циљевима саме организације, а који су усклађени са политиком и циљевима Владе. На тај начин, механизам недвосмислено подразумева приоритизацију и улагање ресурса у кључне циљеве, како би се осигурао концепт сврсисходности (ефективности) управљања ресурсима. Наравно, очекивано је и да циљеви буду „СМАРТ“, односно прецизни, мерљиви, оствариви, реалистични, и да имају временску димензију, односно рок за имплементацију. Примера ради, достизање нивоа достојанствене запослености од 75% до 2030 године, може се сматрати „СМАРТ“ циљем, са којим би надлежне институције морале да усагласе своје програме, а ФУК механизам би проверавао и осигуравао да се ресурси заиста и користе за остваривање тог приоритетног циља.

Међутим, свеукупна визија развоја Србије не постоји – иако је прописана Уставом и Законом о планском систему... Наиме, Уставом је утврђено да Народна скупштина „усваја план развоја и просторни план“. Даље, Закон о Планском систему предвиђа постојање Плана развоја, као хијерархијски највишег, дугорочног документа развојног планирања Републике Србије, који за период од најмање 10 година усваја Народна скупштина. Према Закону, План развоја садржи визију, односно приоритетне циљеве развоја Републике Србије и региона, као и смернице за њихово остварење. Истиче се и да је битна усклађеност Плана развоја са другим развојним документима, а нарочито програмима економске и финансијске реформе (ЕРП и Фискална стратегија). Ипак, такав План развоја тренутно не постоји у Србији, нити постоје назнаке да ће бити усвојен, иако Закон о планском систему дефинише рок за прослеђивање Предлога Плана развоја (01. 01. 2020. године). Примера ради, усвајање таквог плана развоја у Ирској трајало је пуне четири године и подразумевало је широке итеративне консултације са стручњацима и јавношћу. С обзиром да у Србији тај процес није ни започет, питање је постоји ли могућност да такав План буде усвојен у наредним годинама, а да истовремено буде плод објективне аналитике и друштвеног консензуса, усклађен са ЕУ агендом и Циљевима одрживог развоја.

...Те није могуће ускладити организационе циљеве и ресурсе са њима, нити – самим тиме -- достићи пуну имплементацију ФУК-а. У одсуству јасно аргументованих и мерљивих стратешких циљева Владе, није могуће ни мерити „сврсисходност“ трошења средстава, нити проценити у којој мери се средства заиста наменски троше – односно, финансијска контрола остаје без „најзначајније“ оштрице и бива сведена на праћење формалности и процедура. Примера ради, у последње време је актуелна тема субвенција страним инвеститорима, за које се на годишњем нивоу издваја око 80-100 милиона евра. Кључно питање јесте да ли вреди потрошити толика средства на субвенције страним инвеститорима? Поборници субвенција указују на креирани број радних места, ток противници указују на низак ниво квалификација у тако привученим страним инвестицијама и неизвесну одрживост тих радних места када субвенције истекну. Такође, поставља се и питање опортунитетног трошка, односно ефекта који би те субвенције произвеле да су уложене у домаћи МСП сектор, који годишње добију подршку у износу од 15-20 милиона евра. Одговор ко је у праву за сада не постоји, јер Влада никада није поставила јасне циљеве (у виду запослености, нивоа економског развоја, смањења сиромаштва, итд) које таквом политиком жели да испуни, нити је спровела „ex-ante“ анализу утрошка и користи такве политике. У одсуству таквог стратешког оквира, ФУК се не може користити као алат који ће контролисати сврсисходност трошења средстава, већ искључиво као „check the box“ механизам дали

су субвенције дате у складу са уредбом, да ли их је потписао надлежни министар, те да ли је таква врста државне помоћи регулаторно дозвољена.

Немогућност пуне имплементације ФУК-а, услед недостатка стратешких циљева, постоји и у већини других сектора и политика – а најсвежији и јавности најзанимљивији случај је и најављени Инвестициони план. Према Закону о Планском систему, Инвестициони план је документ развојног планирања, који се усваја за период од минимално 7 година, којим се даље разрађују приоритетни циљеви развоја који су постављени Планом развоја, и који је основ за израду средњорочних приоритета јавних инвестиција. Према информација које су грађани имали прилике да сазнају искључиво кроз медије и незваничним каналима, најављени Инвестициони план „коси се“ са свим својим карактеристикама предвиђени Законом о планском систему. Наиме, најављује се усвајање Инвестиционог плана на период од 5 година, док Закон прописује минимум од 7 година. Затим, Инвестициони план дефинише се и усваја пре Плана развоја, док по Закону Инвестициони план разрађује циљеве зацртане у Плану развоја. Такође, Фискални савет истиче недостатак било какве аналитике и детаља, и констатује да се у Фискалној стратегији не могу пронаћи докази о повећању јавних инвестиција услед реализације најављеног Плана. На крају, ни у Буџету за 2020. није могуће препознати шта су активности дефинисане Инвестиционим планом, иако је предвиђено да он буде основ за средњорочне приоритете јавних инвестиција. Све у свему, не постоји никакво осигурање да ће Инвестициони план заиста адресирати кључне потребе српског друштва и економије, нити је јасно којим циљевима и у којој мери доприноси, јер План развоја и мерила не постоје. У таквој ситуацији, ФУК ће опет бити сведен „на проверу потписа“ (форму), а не на то да ли је изградња десетина стадиона заиста приоритет и у интересу друштвено-економског развоја, претходно препознатог у Плану развоја (суштина).

VII Без јасне управљачке одговорности, нема ни истинске финансијске контроле

Менаџерска одговорност је нашироко препозната као предуслов за све реформе и процесе везане за ФУК²¹. Не постоји једна (и) стандардизована дефиниција управљачке одговорности, али се иста може (шире) објаснити као свест руководиоца о обавези за рад и резултате у оквиру организација којима руководе. Подразумева одговорност за све аспекте управљања – од планирања до извештавања, као и од делегирања до надзора. Управљачка одговорност подразумева и сагласност са процедурама и правилима (усклађивање), као и фокус на резултате (учинак).

Европска комисија као апсолутни приоритет препознаје потребу да се у административној култури јавног сектора у Србији успостави пуна управљачка одговорност. Постоје слабости у системима одговорности између органа који нису у потпуности независни и њихових ресорних министарстава и у повезивању стратешког и финансијског планирања владе. Поред тога, култура управљања је централизована са малим бројем делегираних овлашћења за доношење одлука на средњем нивоу управе. Министри и виша управа укључени су у доношење техничких одлука, што их одвраћа од кључних стратешких функција. Управљачка одговорност је додатно ограничена због примарне усредсређености на усклађеност уместо на учинак.

Политичка воља је неопходан предуслов да би се отклониле бројне укоренење слабости. Основни утисак је да целокупан систем државне администрације функционише од данас до сутра –

²¹ “Managerial Accountability in the Western Balkans: A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives”, SIGMA Paper No. 58, 2018 (p. 9)

без плана кога би се држао, ослоњен превасходно на ауторитет “људи на врху”, уместо на успостављен систем и формална правила. То илуструје велики број “лако заменљивих” чиновника у својству вршиоца дужности. Последица су честе промене виших и средњих нивоа у администрацији до којих долази са готово сваком променом власти које онемогућавају изградњу континуитета. Ситуацији не помаже ни чињеница да су формална правила и процедуре некада и несразмерно детаљна и преобимна за постојеће капацитете.²² Из сличних разлога средњи ниво управе избегава преузимање одговорности, а када до тога дође, цео процес прати претерана формализација. Генерално, присутан осећај да се многа формална правила и процедуре једноставно не поштују, а истовремено је евидентно да нико за то не сноси никакве санкције. Јасно је да за “раскид са традицијом” није довољно само да се промене закони (када их већ они који их доносе неће поштовати), већ је неопходна политичка воља и друштвени консензус да се такво понашање (политички) кажњава.

Знатно другачији поглед на ситуацију пружа Консолидовани извештаја ЦЈХ-а који слику о најважнијим елементима управљачке одговорности оцењује позитивно. Оцене које пружа извештај резултат су самооцењивања ситуације руководиоца за ФУК унутар КЈС – и махом су позитивне, а тиме и у контрадикцији са проценама СИГМА-е и Европске комисије. Примера ради, могућности за делегирање оцењени су задовољавајуће, у просеку оценом око 4 од могућих 5, док и СИГМА и ЕК годинама у овом сегменту уочавају слабости. Исто важи и за доношење и постављање циљева који су оцењени између 4 и 4,5. Истовремено, СИГМА процењује да планирању недостаје кохерентност и приоритизација, а поготово транспарентност, тако да у на крају најчешће није ни могуће поредити “остварено са планираним”. Уз то, уочено је и да надређени не маре претерано за постављене планове и циљеве.²³ Управљање ризицима су најслабије оцењена компонента управљачке одговорности – углавном између 3 и 4 за различите КЈС. Примећено је и да *руководиоци у већој мери решавају ризике, него што их разматрају на састанцима*, што је такође у супротности у са добром праксом. Консолидовани извештај додуше признаје, мада стидљиво, да СИГМИН извештај сугерише да су *потребна значајна унапређења*, као и да налаз ДРИ констатује да ФУК код *већине корисника није у складу са циљевима*.

Разлог за ова одступања се вероватно може објаснити кроз неколико фактора – пристрасност приликом самооцењивања, (2) недовољан степен знања/разумевања код лица која је одговорна за попуњавање упитника, (3) лице које попуњава упитник није независно будући да попуњен упитник у крајњој инстанци одобрава руководиоца организације.

ЦЕВЕС је у својим ранијим анализама²⁴, поред политизације, препознао два разлога за недостатак управљачке одговорности:

1. Први разлог је то што је често немогуће јасно и недвосмислено идентификовати чија је одговорност за извршење задатака/резултате. Иако се чини да јавна управа следи разумну организациону структуру, регулаторни оквир и расподела надлежности (и задатака) међу њима не приписује свакој организационој јединици јасне надлежности. Многе институције, како на националном тако и на локалном нивоу, укључене су на један или други начин у одлучивање, чак и по нестратешким питањима. Али често ни једна нема овлашћења, надлежност и аутономију који су потребни за предузимање иницијативе и преузимање пуне одговорности за резултате. Стога, нико се не може

²² СИГМА, 2018.

²³ Ибид.

²⁴ Извештаји у сенци за потребе „Књиге препорука Националног конвента о Европској Унији“ за године 2018/2019 и 2019/2020; Брошура „Одрживи развој Србије: Како стојимо?“ (стр. 60).

позвати на полагање рачуна. Корени овог проблема вероватно леже у прошлости, када је земљом руковођено кроз високо партиципаторно самоуправљачко одлучивање, иако ниједном формалном политичком телу није давано овлашћење да уистину доносе одлуке и предузме коначну акцију – одлуке је доносила комунистичка партија из позадине кроз неформалне, паралелне процесе.

2. Други феномен је то што је регулаторна пракса веома детаљна, прескриптивна и формална.

Као таква, она просто спречава дефинисање и остваривање смислених резултата. На пример, руководиоцу неке организационе јединице не дају се средстава за ангажовање особља и постизање резултата. Уместо тога, број и профил лица која се могу ангажовати, као и већина других одлука о трошковима које руководиоца доноси, веома су детаљно прописани правилницима и формалним критеријумима. Наравно, та врста ограничења присутна су у свакој управи, али су у Србији она екстремна. Она онемогућавају руководиоца, или га ослобађају обавезе, да доноси судове и одлуке који би могли осигурати постизање резултата.

Одређене препоруке Европске комисије из прошлгодишњег извештаја углавном остају важеће, као што је потреба да Србија започне са израдом стратешког документа који дефинише и објашњава национални приступ спровођења управљачке одговорности. Наглашено је да Србија у наредном периоду треба да спроведе најмање три пилот-пројекта о управљачкој одговорности у кључним институцијама, као и да започне спровођење сагледавања квалитета система интерних контрола. Такође, очекује се и да Србија предузме неопходне мере како би се осигурало да систем за откривање неправилности функционише у пракси, како за фондове ЕУ тако и за државни буџет.

VIII Без јасне комуникације са грађанима, финансијска контрола нема пуну сврху

Крајњу корист од ФУК-а (треба да) имају порески обвезници, које ФУК уверава да се новац, који се од њих прикупља, користи на промишљен и одговоран начин. Стога, сама имплементација ФУК механизма у јавном сектору је потребан, али не и довољан услов за грађење поверења јавности у сврсисходно и ефикасно пословање државних институција. Неопходно је и да та имплементација буде транспарентна, те праћена правовременом и јасном комуникацијом ка грађанима, у циљу грађења поверења. Како је и представљено у претходним поглављима, ФУК је у Србији и даље далеко од пуне имплементације – а то је праћено и **недовољном отвореношћу институција ка грађанима**, те нередовном комуникацијом, што резултира ниским нивоом поверења грађана у финансијску дисциплину институција. Јавност се суочава са неколико објективних препрека:

1. Информације, како о ФУК-у, тако и о управљању јавним финансијама у целини, често су недовољно доступне. Другим речима, транспарентност централних и локалних власти по овом питању далеко је од оптималне. Ситуацију сумирају и поменути „WeBER“ извештаји ²⁵– Србију оцењују оценом 2 на скали од 0 до 5 када су у питању „Транспарентност и приступачност буџетских документа“ и још слабијом јединицом за „Јавну доступност информација о интерној финансијској контроли у јавном сектору“. Што се тиче информација о напретку унутар Поглавља 32 конкретно, Министарство финансија нема за то предвиђен простор на свом сајту. Иако успостављена, посебна веб страница посвећена Централној јединици за хармонизацију, не ажурира се редовно, те не нуди заинтересованој

²⁵ Ђинђић, Бајић, “Национални ПАР Монитор, Србија 2017/2018”, Центар за европске политике - ЦЕП, новембар 2018

јавности нове, честе и лако разумљиве информације о финансијској одговорности у Србији, нити о стању у оквиру поглавља 32. Треба истаћи и да постоји системски проблем у комуникацији у оквиру јавне управе - информације се понекад не објављују чак и кад су „повољне“, из страха да ће бити погрешно протумачене или злоупотребљене.

2. Тема ФУК-а је недовољно медијски покривена. Ова препрека се у великој мери наслања на претходну – медијско извештавање о овој теми у великој мери може бити условљено доступношћу информација из званичних извора. Тренутну ситуацију можда и понајбоље илуструје чињеница да медијска покривеност ове теме готово и да не постоји – углавном је ограничена на период када је поглавље тек отворено – 2015. годину. Једноставан експеримент указује на то у коликој мери је јавност (не)информисана о датом поглављу – „Google“ претрага појма „Поглавље 32“ резултира углавном вестима из 2015. године, које се односе на отварање поглавља и припремљеност Србије у том тренутку. Са друге стране, јавност је недовољно упозната са изворима који ипак постоје – пре свега извештајима WeBER-а и СИГМА-е.

3. Језик којим се извештава о ФУК-у је често превише техничког карактера, те тешко разумљив грађанима. Грађани ретко имају прилику да прочитају и заиста схвате какву корист могу конкретно да имају од увођења ФУК-а (или још боље – какву су корист већ имали); већина информација се односи на компликоване процедуре, нејасне скраћенице, те техничко усклађивање са захтевима ЕУ. Начин на који се пише и извештава о поглављу 32 и ФУК-у је самим тим одбојан грађанима, без довољно примера и илустрација, те не привлачи њихову пажњу и интересовање. Представљање теме на тако „тежак“ и „заморан“ начин и следи из тога што се доносиоци одлука у Србији, када је реч о ФУК-у, више баве формом, а мање самом суштином.

4. Јавна предузећа су најмање транспарентна. Овај сегмент финансијске контроле за грађане је изузетно важан – јер јавна предузећа пружају услуге које непосредно, на дневном нивоу, утичу на квалитет живота грађана (вода за пиће, јавни превоз, грејање, одношење смећа, уређење зелених површина, одржавање зграда, итд). Ипак, јавна предузећа су институције са најнижим нивоом финансијске одговорности. Примера ради, јавна комунална предузећа за оперативно пословање примају субвенције које су веће од 100 милиона евра на годишњем нивоу, што је више него што се додељује као државна помоћ страним инвеститорима, а слабо достављају извештаје о ФУК-у.²⁶

Ипак, протекли период обележиле су и неке позитивне тенденције у транспарентности јавних финансија – пре свега објављивање Завршног рачуна буџета. Свакако позитиван помак представља објављивање Завршног рачуна буџета за претходних 15 година. Иако достављање Завршног рачуна буџета Народној скупштини представља обавезу Владе Републике Србије према Закону о Буџетском систему (члан 77. и члан 78.), оваква пракса се није одвијала од 2002. године када су Народној скупштини достављени завршни рачуни за 2000. и 2001. годину. План буџета за предстојећу годину објављује се у форми Закона о буџету за ту годину и **суштински представља план, док Завршни рачун буџета указује на то како је средствима заиста располагамо** - показује приходе и расходе (заједно са новчаним токовима), њихове изворе и намене, као и стање имовине. Иако нису били доступни јавности, Завршне рачуне је ДРИ редовно контролисала – за 2018. годину, као и за претходне године, изразила је мишљење са резервом, будући да у консолидованим финансијским извештајима буџета нису биле садржане комплетне информације из финансијских извештаја индиректних буџетских корисника као и услед чињенице да још увек није решен вишегодишњи проблем адекватног евидентирања нефинансијске имовине. Међутим, осим у делу за који је издато мишљење са резервом, ДРИ је оценила да је Завршни рачун припремљен коректно према свим материјално значајним питањима.

²⁶ Калкулације аутора на основу података Министарства финансија и Комисије за контролу државне помоћи

Важан допринос транспарентности јавних финансија може да представља и објављивање републичких и градских грађанских водича кроз буџете. Међутим, у случају Србије, ови водичи се и даље налазе на пола пута – не пружају довољно информација за анализе стручне јавности са једне стране, а и даље могу бити недовољно јасни нестручној јавности. Будући да представљају водиче кроз буџете републике, а не државе, они приказују шта се догађа са тек 55-60% укупних консолидованих расхода. Уз то, потребно је порадити на вештини представљања података - понекад није јасно о ком се нивоу власти ради, или на шта се, и којим делом поједине категорије расхода односе. Конкретно, потребно је обезбедити већу конзистентност саопштавања, називи и нивои власти у методолошким објашњењима нису увек конзистентни кроз цео извештај. Такође требало би у извештаје укључити укрштену анализу која подразумева приказивање расхода према економској (на шта се средства троше – расходи за запослене, субвенције...) и функционалној класификацији (који сектор – одбрана, заштита животне средине или здравство). То би отворило простор за анализу не само у који сектор новац одлази (на пример здравство или образовање), већ и који део од тог новца се користи за исплату зарада или инвестиције у оквиру тог сектора.

ДРИ је најавила и да ће током 2019. године спровести 12 ревизија сврсисходности. ДРИ наводи да ће се теме ових ревизија односити на цене различитих услуга, утврђивање степена сиромаштва, да ли поправке медицинских апарата трају предуго, да ли су оправдане листе чекања за медицинске интервенције, као и какав ваздух удишемо, какву воду пијемо, да ли нам је земљиште загађено, да ли се мање улаже у нешто корисно, у шта би иначе више требало улагати. Тако је ДРИ у случају ревизије сврсисходности „Ефективност подстицаја у сточарству“ истакла да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде између осталог треба да обезбеди планска документа, утврди писане процедуре (будући да је то један од битних разлога за редовно кашњење и неизвесност у роковима за исплату подстицаја) и спроведе анализе (не)успешности подстицаја.²⁷

Другим речима, направљен је званичан корак у инсистирању не само о испуњености и задовољењу форме финансијске контроле, него и инсистирање на суштини и анализи учинка.

Национални конвент ЕУ (НКЕУ), као потентна мрежа са преко 700 чланова из цивилног сектора, може допринети јаснијем, објективнијем и редовнијем информисању јавности. Своју улогу аналитичара, извештача и саветника у преговорима са ЕУ, НКЕУ може значајно унапредити у домену Поглавља 32 (и последично ФУК-а) кроз развијање алата за редовни и објективни мониторинг, праћен илустрацијама и примерима који могу да заинтригирају и заинтересују грађане. Било би пожељно да такав алат управо буде окренут ка суштини – односно мерењу користи за грађане од примене и функционисања ФУК-а, као и о анализи узрока услед којих ФУК не функционише пуним капацитетом. Такође, такав алат би у обзир могао да узме и, у овом документу, поменуте предуслове за успешно функционисање ФУК-а и да прати у којој мери се само окружење (стратешко планирање, управљачка одговорност, отвореност података и информација) поправља.

IX Примена ФУК-а није могућа без трансформације ЦЈХ-а, али ни без испуњавања основних институционалних предуслова

Финансијско управљање и контрола (ФУК) у јавном сектору је уређена „мрежа“ међусобно повезаних правила и процедура који обезбеђују одговорно и паметно трошење финансијских средстава прикупљених од пореских обвезника, а у сврху испуњавања кључних циљева организације и пружања квалитетних услуга грађанима и привреди. Улога таквог система је да

²⁷ Извештај о ревизији сврсисходности пословања: Ефективност подстицаја у сточарству, ДРИ, децембар 2019.

увери јавност да руководиоци у оквиру јавног сектора средства прикупљена од грађана и привреде користе на законит, промишљен и продуктиван начин.

Ипак, и поред евидентног значаја за успешност пословања једне организације, те јачање поверења између јавног сектора и грађана, ФУК у Србији још увек није успостављен у пуној мери. Слично као и у другим реформским областима, и у случају ФУК-а, услови постављени од стране ЕУ представљају главне покретаче промена и напретка. Са увођењем ФУК-а започело се тек кад је Србија крочила на пут европских интеграција, с обзиром да је ФУК део Преговарачког поглавља 32 (Финансијски надзор), и стога је имплементација ФУК-а један од услова које Србија треба да испуни у процесу приступања ЕУ. Руководиоци још увек немају развијену свест о значају ФУК-а, и о користима увођења тог система у функционисање јавног сектора (све да то и није један од захтева ЕУ у процесу приступања).

Детаљним прегледом кључних анализа стања у области ФУК-а, могуће је са високим нивоом сигурности констатовати да је имплементација ФУК-а на ниском нивоу, те да је Србија до сада била више усмерена ка испуњењу формалности („check the box“ приступ). И Европска комисија у свом извештају наводи да је ниво припремљености у области финансијског надзора умерен – а управо је ФУК област у којој су усклађеност и имплементација на најнижем нивоу. Констатује се и да Србија из године у годину тежи више ка регулаторном усклађивању, него ка суштини – имплементацији финансијског управљања и контроле.

Јасно је да су очекивања, по питању напредовања у области ФУК-а, усмерена првенствено ка ЦЈХ-у, али та организација не може (и не треба) самостално да изнесе неопходне промене. Иако постоје значајне прилике, као и препоруке од стране Европске комисије, за унапређење капацитета ЦЈХ-а – пре свега у области анализе индивидуалних ФУК система корисника јавних средстава, праћења имплементације препорука за унапређење ФУК-а у корисницима јавних средстава, те започињању процеса трансформације од пружања обука о ИФЈК ка развоју и ширењу методолошких смерница... препреке ка пуној спровођењу ФУК-а изван су и могућности и овлашћења ЦЈХ-а, чак и кад би та организација функционисала у пожељном капацитету. Институционалне и структурне препреке које онемогућавају ФУК-у да „продише пуним плућима“ односе се на пре свега на: (1) **недостатак стратешких циљева** – како на највишем нивоу (Владе), тако и на нивоу министарстава и локалних самоуправа, који би пружили подлогу за функцију сврсисходности ФУК-а; (2) **неразвијеност управљачке одговорности**, која би јасно „исцртала“ права и обавезе руководиоца на различитим нивоима у достизању тих стратешких, али и оперативних циљева организације; и (3) **потпуно одсуство смислене и јасне комуникације са грађанима**, који најчешће нису ни свесни постојања ФУК-а, као ни евентуалног утицаја тог система на квалитет и финансијску контролу услуга које им се пружају.

У наредном периоду, паралелно са већ започетом трансформацијом ЋХ-а и интензивнијим увођењем ФУК механизма у институције на централном и локалном нивоу, неопходно је, што пре, дефинисати стратешки оквир у којем се ФУК имплементира (да би се добио одговор на питање: „да ли се средства користе на смислен и одговоран начин“?), увести истинску управљачку одговорност (да би се одговорило на питање: „ко је (био) одговоран да средства планира и троши смислено и одговорно), као и обезбедити јасну и редовну комуникацију са грађанима (како би се и они уверили да се о њиховим средствима и те како „води рачуна“). **Потенцијална улога цивилног друштва у јачању ФУК механизма је значајна**, с обзиром да организације цивилног друштва – на челу са Конвентом, треба и могу да успоставе редован мониторинг, како формалног (усклађивање регулатива), тако и суштинског увођења ФУК-а („постоји ли заиста одговорна контрола трошења буџетских средстава?“). Такође, пожељно би било да организације цивилног друштва прате и поменуте предуслове, у виду стратешког оквира, управљачке одговорности, и транспарентне и редовне комуникације.



Овај пројекат финансира
Европска унија



**#EУ
ЗА ТЕБЕ**

Ова публикација објављена је уз финансијску помоћ Европске уније. За садржину ове публикације искључиво су одговорни Центар за европске политике - ЦЕП, Национална академија за локални економски развој (НАЛЕД), и Центар савремене политике (ЦСП) кроз портал *European Western Balkans* (EWB) и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.

Публикација је објављена је у оквиру пројекта „Припреми се за учешће“, који заједнички спроводе ЦЕП, НАЛЕД и ЦСП/EWB.



CENTAR
SAVREMENE
POLITIKE
EU-RS THINK TANK

