

Аутори:
 Немања Шормаз и Павле Медић

Мај 2020.

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 је на ниском нивоу. Фокус доносилаца одлука је у већој мери на форми – усклађивању регулативе са стандардима и очекивањима Европске уније, него на суштини – стварању механизма који треба у више итерација и на више нивоа да тестира одговорност руководиоца при трошењу јавних средстава и да о томе транспарентно извести јавност. 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 и привредом, које треба уверити да се новац који се прикупља од њих троши паметно и одговорно. Овај сажетак анализира кључна достигнућа ФУК-а, указује на главне препреке у његовом успостављању и имплементацији и сумира мере које је неопходно спровести како би се ФУК „померио“ од стратегије на папиру ка конкретним користима за грађане.

Србија је у претходним годинама успела да успостави макроекономску стабилност – али не и да спроведе кључне структурне реформе, које би гарантовале одрживост таквог оквира. Током примена мера фискалне консолидације (2015-2017) дошло је до значајног смањења фискалног дефицита – са готово 6% БДП-а просечно у периоду 2012-2014 на 1.2% у 2016. години.¹ У 2017. и 2018. години чак је остварен фискални суфицит. Последиčno, јавни дуг је са 71.2% БДП-а у 2015. години смањен на 52% крајем 2019. године. Ипак, и поред унапређења фискалне позиције, највећи број кључних структурних реформи није спроведен – као што су планирана оптимизација јавне управе и „дубока“ реорганизација кључних јавних предузећа. Примера ради, рационализација јавног сектора углавном је сведена 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 на чију важност за будући привредни раст често указује стручна јавност – остала је испод оптималне.²

У таквим околностима, развој финансијског управљања и контроле (ФУК) мора остати изражени средњорочни приоритет за Србију – како би се обезбедила одрживост постигнутих макроекономских резултата, али и како би се (надаље) развијали и систем и култура одговорности, контроле и евалуације. 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. У случају Србије, развој таквог механизма је још битнији, ако се у виду има да најчешће посматрани и цитирани међународни композитни индекси указују на недовољан управљачко-аналитички капацитет институција у Србији, релативно висок ниво корупције и низак ниво политекономске предвидивости и стабилности. Анализом „Глобалног индекса конкурентности“ Светског економског форума (WEF) 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).

1. Извор: Министарство финансија

2. Фискални савет је за 2018. проценио да би оптималан износ јавних инвестиција био за најмање 1п.п. БДП-а већи од реализованог (Петровић, Брчеревић, Глигорић, (2019) „Зашто привредни раст Србије заостаје?“, Фискални савет)

Налик већини других реформских области, и у случају ФУК-а, услови постављени од стране ЕУ – а не свест доносилаца одлука -- 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. 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 ИЈФ³, велики број руководилаца корисника јавних средстава још увек није успео да успостави ни основне процедуре за примену одређених процеса рада у склопу ФУК-а. Број руководилаца 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.

Стога, и 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 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. 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 које је корисник јавних средстава дужна да успостави ФУК систем, што представља очекивано регулаторно усклађивање.

вање. Међутим, имплементација изостаје, између осталог, јер за ту обавезу не постоји конкретан рок, док Централна једница за хармонизацију (ЦЈХ) није ни у могућности да прати који корисници јавних средстава су ФУК успоставили, јер не постоји званичан Регистар корисника јавних средстава⁴ који су у обавези да ФУК уведу.

Имплементација ФУК-а је на релативно ниском нивоу.⁵ 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.

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 ЦЈХ, задужену за увођење и координацију финансијске контроле у јавном сектору. Иако је извесно да је простор за напредак у раду те организације значајан – узроци проблема су ипак шири од капацитета и домаћаја те институције. Запослени који су чланови Групе за ФУК (њих четворо) 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.⁶ 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

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

4. 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)

5. Ибид. (стр. 127)

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

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 приручника⁷, обухвата организација које достављају податке⁸, те структуре и читљивости годишњег извештаја⁹. Европска комисија у свом извештају указује и да ЦЈХ започела са процесом трансформације од пружања обука о Интерној финансијској контроли у јавном сектору (ИЈФК) 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.

Институционалне и структурне препреке које онемогућавају ФУК-у да „продише пуним плућима“ – а које су шире од „домашаја“ и надлежности ЦЈХ-а – 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. Свеукупна визија развоја Србије не постоји – иако је прописана Уставом и Законом о планском систему који предвиђа постојање Плана развоја, као хијерархијски највишег, дугорочног документа развојног планирања Републике Србије, који за период од најмање 10 година усваја Народна скупштина. Закон истиче и да је битна усклађеност Плана развоја са другим развојним документима, а нарочито програмима економске и финансијске реформе (ЕРП и Фискална стратегија). С обзиром да „врховни“ план не постоји, нити је обезбеђена усклађеност других планских докумената, 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.

(2) **Неразвијеност управљачке одговорности**, која би јасно „исцртала“ права и обавезе руководиоца на различитим нивоима у достизању тих стратешких, али и оперативних циљева организације. Први разлог је то што је често немогуће јасно и недвосмислено идентификовати чија је одговорност за извршење задатака, као и за постигнуте резултате. 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. Основни утисак је да целокупан систем државне администрације ослоњен преваходно 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.¹⁰ Као таква, она просто спречавају дефинисање и остваривање смислених резултата. На пример, руководиоцу неке организационе јединице не дају се средства за ангажовање особља и постизање резултата.

(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. Ситуацију сумирају и „WeBER“¹¹ извештаји¹² – Србију оцењују оценом 1 на скали од 0 до 5 када је у питању „Јавна доступност информација о интерној финансијској контроли у јавном сектору“. Тема ФУК-а је недовољно медијски покривена, а тренутну ситуацију можда и понајбоље илуструје чињеница да су вести из ове области углавном ограничене на период када је поглавље тек отворено – 2015. годину. 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).

7. „Мониторинг извештај: Принципи јавне управе“, Сигма, 2017 (стр. 131).

8. *The CHU reporting coverage has increased in recent years*

9. „Мониторинг извештај: Принципи јавне управе“, Сигма, 2017. (стр. 132)

10. WeBER пројекат („Western Balkans Enabling Project for Civil Society Monitoring of Public Administration Reform“) је тригодишња иницијатива која за циљ има да подстакне и увећа релевантност, партиципацију и капацитет организација цивилног друштва и медија на Западном Балкану, како би наведени били у стању да се залажу за спровођење реформе јавне управе по мери грађана.

11. Сигма, 2018.

12. Ђинђић, Бајић, „Национални ПАР Монитор, Србија 2017/2018“, Центар за европске политике - ЦЕП, новембар 2018..

У наредном периоду, паралелно са већ започетом трансформацијом ЦЈХ-а и интензивнијим увођењем ФУК механизма у институције на централном и локалном нивоу, неопходно је, што пре:

(1) 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?“ Односно, обезбедило би се да трошење средстава буде 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 „SMART“,¹³ 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 „SMART“ 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.

(2) Увести истинску управљачку одговорност - да би се одговорило на питање: „ко је (био) одговоран да средства планира и троши смислено и одговорно?“ Одређене препоруке, како Европске комисије, тако и организација које прате развоја управљачке одговорности, остају сличне из године у годину – једна од кључних препорука је да Србија започне са израдом стратешког документа који дефинише и објашњава национални приступ спровођења управљачке одговорности. Европска комисија наглашава 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.

(3) Обезбедити јасну и редовну комуникацију са грађанима – како би се и они уверили да се о њиховим средствима и те како „води рачуна“. 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 поради на вештини представљања података - понекад није јасно о ком се нивоу власти ради, или на шта се, и којим делом поједине категорије расхода односе. Такође требало би у извештаје укључити укрштenu анализу која подразумева приказивање расхода према економској (на шта се средства троше – рашоди 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. Наравно, неопходни услов за такву анализу био би и да су поменути подаци отворени, или макар – за почетак -- доступни за преузимање у машински читљивом формату.

На крају, треба напоменути и да је потенцијална улога цивилног друштва у јачању ФУК механизма значајна, с обзиром да организације цивилног друштва – на челу са Националним конвентом о Европској унији, 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 промене које се тичу поменутих предуслова, у виду стратешког оквира, управљачке одговорности, и транспарентне и редовне комуникације.



Овај пројекат финансира
Европска унија



Ова публикација објављена је уз финансијску помоћ Европске уније. За садржину ове публикације искључиво су одговорни Центар за европске политике - ЦЕП, Национална алијанса 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/ЕВБ.



13. SMART– Specific (Конкретни), Measurable (Мерљиви), Achievable (Достижни), Realistic (Реални), Time-bound (Временски ограничени).