



Министарство финансија



**Министарство државне управе
и локалне самоуправе**

Стручни скуп

**„Финансијска дисциплина у трошењу јавних
средстава (и регулисању приватних трансакција):
где/колико недостаје, и како је успоставити?“**

20. мај 2016. године

- концепт за дискусију и програм -



УВОД

Јавна управа представља једну од најважнијих хоризонталних реформских области у свакој земљи, с обзиром да она пружа оквир за спровођење јавних политика једне државе. У процесу реформе јавне управе, која се у Србији спроводи још од 2004. године, обезбеђен је неопходан правни оквир за деловање система државне управе и локалне самоуправе. Усвојени су бројни прописи који одређују правац даљих промена, као и низ стратешких докумената који су у вези са процесом реформе¹.

Реформа јавне управе, заједно са економским управљањем и владавином права, постављена је 2014. године од стране ЕУ као један од основних стубова Стратегије проширења Европске уније. Реформа јавне управе и европске интеграције су два међусобно повезана и условљена процеса која за циљ имају обезбеђење поштовања принципа „добре управе“² као што су: поузданост, предвидивост, одговорност и транспарентност, техничка и управна способност, организациони капацитет, финансијска одрживост и учешће грађана. Према саопштењу Европске комисије, *„јавна управа је и даље слаба у већини држава у процесу проширења, са ограниченим административним капацитетима, високим нивоима политизирања и недостатком транспарентности“, и „државе треба да уложе веће напоре како би побољшале своје јавне управе на свим нивоима на основу националних стратегија“.*

Усвајањем Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015. - 2017. године, у Србији је направљен свеобухватан оквир за реформске активности на нивоу целокупног система јавне управе. Уложен је значајан напор за стварање сазнања и услова неопходних да се процесу реформе приђе систематично и стратешки, како би се пажљивим планирањем потребних кадрова и сврсисходном реорганизацијом довело до унапређења квалитета и перформанси јавне управе.

Један од најважнијих елемената реформе јавне управе је њена модернизација, неопходна да би држава постала истински сервис грађана. На тај начин, држава постаје способна за адекватну подршку повећању продуктивности приватног сектора као главној покретачкој снази привредног развоја, али и како би дорасла високим захтевима будућег функционисања унутар Европске уније. Реч је о промени начина на који се пружају јавне услуге, као и о стварању потребног простора за нове послове, уз свођење јавне потрошње у одрживе оквире. Неопходне су промене структуре запослености, прилагођавање постојећих профила потребама на терену, као и оптимизација мрежа постојећих организационих структура. Цео овај процес треба бити пропраћен унапређењем квалитета резултата рада запослених и квалитета јавних услуга, јер, коначни циљ је квалитетнија и модернија јавна управа.

¹ Национални програм за интеграцију у ЕУ (НПИ), Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016), Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015. - 2017. године' Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији и Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији и др.

² "Europien Principles for Public Administration", SIGMA Papers, br.27. OECD Publishing

СТРУЧНИ СКУПОВИ – контекст

Да би остварила побољшање квалитета јавних услуга уз оптимално коришћење ресурса и подстакла конкурентност привреде, Влада треба да утврди, а потом усмерава и координира опште реформске визије и приоритетне циљеве, за које мора да има подршку својих грађана. Стога је од посебног значаја успостављање, одржавање и унапређивање континуираног консултативног процеса са представницима различитих делова друштва и на различитим нивоима власти, како би приоритети реформе били израз исказаних садашњих или процењених будућих потреба грађана и привреде. Успостављањем дијалога са заинтересованим странама - грађанима, организацијама цивилног друштва и привредним субјектима, односно обликовањем јавних политика у интересу грађана и побољшањем квалитета пружених услуга, Србија жели да створи уређен систем у складу са принципима добре управе.

С тим у вези, Министарство државне управе и локалне самоуправе, у сарадњи са Центром за примењене европске студије, покреће пројекат **тематских стручних скупова на тему "Држава по мери грађана"**, финансиран од стране Фондације за отворено друштво. Мотив за организовање ових стручних скупова лежи у потреби идентификовања приоритетних области за реформе и могућности које стоје пред Србијом у развоју јавне управе. До сада су одржани скупови на тему државне управе, локалне самоуправе, здравства, образовања, и правосуђа.

СТРУЧНИ СКУП "ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА У ТРОШЕЊУ ЈАВНИХ СРЕДСТАВА" - контекст и тематски оквир за дискусију

Финансијска дисциплина се не тиче директно квалитета јавних услуга, али јесте кључно, тј. мета-питање -- **без њеног успостављања држава не може да се оспособи нити да пружа квалитетне јавне услуге, нити да оне остану у одрживим фискалним оквирима.** Прво, финансијска дисциплина је неопходан елемент процеса приоритизације јавних услуга (кроз буџетирање), као и за успостављање саморегулишућих и разумно ефикасних система пружања јавних услуга. Друго, без финансијске дисциплине, фискална консолидација мора бити кратког даха, јер се заснива на кампањском напору који се завршава чим политичка пажња попусти, а рокови изнуђених мера истекну. Треће, на микроекономском плану, финансијска дисциплина је кључно тржишно „правило игре“, тј. фактор предвидивости неопходне за здрав привредни амбијент у ком се могу очекивати приватне инвестиције и економски раст.

Сада је повољан тренутак да се предузму одлучне мере у циљу успостављања **финансијске дисциплине.** Постоји снажна политичка воља да се успостави како фискална одрживост, тако и финансијска дисциплина. Такође, иако у тешкој ситуацији, српска привреда више није у стању скоро свеопштег банкрота због којег је можда и било немогуће одлучније окренути лист раних 2000-тих година. Међутим, та тема, као и друге које су биле стално присутне током транзиције, незаслужено се изгубила из дискурса

заједно са некима које су то заслужиле. Степен недисциплине плаћања у Србији је још увек велики, а плаћања још увек сувише зависе од дневне политичке воље. Док се велики извори неликвидности постепено решавају, неопходно је усредсредити се на доградњу регулаторног и институционалног система који ће обезбедити да се финансијска дисциплина успостави трајно.

Циљ стручног скупа је да идентификује елементе пројектног задатка за израду пакета мера (регулаторних промена, али и других) помоћу којих би Србија могла коначно да успостави чврсту финансијску дисциплину, пре свега у поступању јавног сектора. Потребно је дефинисати процес осмишљавања свеобухватног решења за јачање финансијске дисциплине, који вероватно треба организовати око под-тема и/или конкретних проблема који морају да се реше. Једна могућност је да се дискусија организује око елемената који чине процес располагања јавним средствима:

- 1) **Буџетирање:** да ли су испуњене (и како их испунити) претпоставке процеса реалног буџетирања? Под овим се мисли како на
 - i. постојање аналитичког и информационог капацитета да се израђују адекватни буџети, тако и на
 - ii. биланс прописаних текућих обавеза, финансијских дуговања, и приходног потенцијала. Уколико се равнотежа са наслеђеним стањем обавеза и могућности реално не може остварити, потребно је одредити критеријуме за репрограм обавеза или стечај организације.
- 2) **Спровођење финансијског плана:**
 - i. Да ли су носиоци одговорности и организационе целине за чије финансије одговарају јасно идентификовани?
 - ii. Да ли носиоци одговорности имају адекватне инструменте остваривања одговорности? (Могу ли, и под каквим условима, да одлучују?)
 - iii. Да ли им ограничења у систему омогућавају довољно широко поље одлучивања? (нпр. можда су председници општина задужени и у пуној мери одговорни за одлучивање о буџету, али уколико им републички прописи везују руке у погледу највећег дела инструмената којима „располажу“, онда то нужно са њих скида суштинску одговорност.)
- 3) Да ли **регулаторни оквир** даје одговарајућу тежину финансијским обавезама? Или треба мењати неке основне постулате у правном оквиру финансијских, тј. дужничко/поверилачких односа у Србији?
 - i. У оквиру овог питања налази се и танано питање -- да ли важећи Устав и закони третирају финансијске обавезе и ограничења у складу са међународном праксом, или се још увек може детектовати да права и потребе имају већу тежину у регулаторном оквиру од могућности?
 - ii. Постоје ли пристрасности у регулаторном оквиру или судској пракси у зависности од тога да ли се на дужничко-поверилачким странама налазе припадници приватног или јавног сектора?

- 4) Да ли су остварене претпоставке за довољно **добар и поуздан надзор** над остваривањем финансијских планова?
 - i. Рачуноводствене и друге евиденције и извештаји.
 - ii. Капацитет вршиоца надзора.

- 5) Да ли непоштовање прописа, односно неодговорно понашање, повлачи одговарајуће **санкције**?
 - i. У прописима
 - ii. У пракси.

Поред наведеног начина, дискусија може да се организује (или пак налази презентирају) по сегментима јавног сектора о којима је реч: државна управа, локална самоуправа, јавне службе (здравство, просвета), јавна предузећа и друга привредна друштва у јавној својини, итд.

Постоји такође и низ питања контекстуалне природе које треба размотрити, али секундарно:

- 6) Зашто је финансијска дисциплина, тј. чврсто буџетско ограничење, уопште битна?
- 7) Да ли грађани тј. елите у Србији релативизију финансијске обавезе/ограничења више него друге земље (нејугословенске)?
- 8) Каква су искуства других земаља у транзицији, како су оне „очврсле“ финансијску дисциплину?
- 9) Да ли су перформансе наплате у Србији од избијања кризе сличне са другим европским земљама?
- 10) Колике су (и каква је динамика гомилања), неплаћене обавезе по сегментима српске привреде - предузећа у реструктурирању/приватизацији, републичка јавна предузећа, јавна управа, локалне самоуправе (да ли локална привредна друштва третирају одвојено?), приватни сектор?

Илустративни оквирни план успостављања финансијске дисциплине у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС):

I Преуредити систем надзора и одговорности над буџетима ЈЛС

- Увести истински **надзор над квалитетом буџета ЈЛС**.
 - i. Прво пројектно, а затим трајно, обучити један број буџетских експерата који ће вршити надзор над одрживошћу планираних буџета
 - ii. Појачати систем извештавања (он већ постоји, с тим што се обавезује на извештавање о доцњама, а не само готовинском извршењу)

- Увести **обавезу уношења пореског идентификационог броја у сваки уговор** који корисник јавних средстава (КЈС) склапа са другим лицем, било из јавног или приватног сектора.
- Увести обавезу **регистровања преузете обавезе** у евиденцији, по реду настанка (без обзира на фактурисање?) са јасном идентификацијом одговорног лица и казне за неуношење.
- Успоставити исти **однос контроле и субординације** између фискалних власти ЈЛС и КЈС у ЈЛС (могуће је да је само од интереса да се доцње, тј. преузете, а неплаћене обавезе КЈС у ЈЛС додају у извештај о извршењу општинског буџету).
- Успоставити „стечај“ ЈЛС као **принудну финансијску управу**. Оног тренутка кад ЈЛС није у стању да испуњава своје финансијске обавезе, цело финансијско одлучивање, тј. располагање буџетом, преузима централни стручни орган.

II Успоставити спроводивост финансијских планова

Репрограм финансија ЈЛС, имајући у виду предстојећи нови Закон о финансирању АП и ЈЛС. Фактички систем ригорозне одговорности за финансијску дисциплину захтева да је она *могућа*, тј. *изводљива*. Стога, овај систем мора да се припреми, пре него што репрограм почне да се примењује:

- Исплатити и претворити све доцње у јавни дуг (задуживањем ЈЛС код комерцијалних банака или државе која ће се задужити код комерцијалних банака) - последична ликвидност ће потом подстаћи економски раст;
- Репрограмирати дугове свих ЈЛС тако да све оне постану финансијски одрживе (дугови се могу отплаћивати и 20 година, уз одређену, ниску, камату)
- У сарадњи са ресорним министарствима, а уз ослањање на препоруке Државне ревизорске институције, припремити „гиљотину“ финансијских прописа тако да се ограничавање услова и намене потрошње средстава и другог одлучивања битно смањи.

Дан-Д, уз кратку најаву:

- Репрограми ступају на снагу;
- Креће ригорозни надзор над извршењима буџета (чим нека стара обавеза не може да се изврши или настане нова неизвршена обавеза, ЈЛС губи способност финансијског одлучивања!);
- Нулта толеранција у кршењу прописа који „преживе“ гиљотину.

АГЕНДА

Стручни скуп „Финансијска дисциплина у трошењу јавних средстава (и регулисању приватних трансакција): где/колико недостаје, и како је успоставити?“

20. мај 2016. године, сала 368, Палата Србија

Модератор: *проф. др Јуриј Бајец*

11:15 – 11:30

Долазак и регистрација учесника

11:30 – 11:45

Уводна реч

- *Др Душан Вујовић, министар финансија*
- *Др Кори Удовички, потпредседница Владе и министарка државне управе и локалне самоуправе*

11:45 – 13:00

Уводне презентације

- "Финансијска дисциплина и фискална одрживост у Србији: стање и могућа побољшања"
проф. др Милојко Арсић, Економски факултет Универзитета у Београду
- "Ефикасност јединица локалне самоуправе"
проф. др Бранко Радуловић, Правни факултет Универзитета у Београду
- Главни налази из Извештаја о раду Државне ревизорске институције за 2015. годину,
Радослав Сретеновић, председник Државне ревизорске институције

13:00 – 13:15

Пауза за кафу

13:15 – 15:00

Дискусија

15:00 – 15:15

Сумирање и представљање закључака

15:15 – 15:30

Коктел