

Коментари и предлози у вези са

**ПРЕДЛОГОМ СТРАТЕГИЈЕ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД ОД 2021.
ДО 2030. ГОДИНЕ**

из новембра 2020- Управљање јавним финансијама

Транспарентност Србија

децембар 2020.

Анализа стања

У делу предлога Стратегије, који се односи на област V. Управљање јавним финансијама. Анализа стања у овом делу садржи неке нетачне или у најмању руку непотпуне тврдње.

Као таква би се могла навести следећа:

“Донет је Закон о јавним набавкама, којим се подстиче учешће малих и средњих предузећа у поступцима јавних набавки, као и ефикаснија заштита права у тим поступцима.”

У стварности, нови Закон о јавним набавкама, који је на снази од 1.7.2020, кроз подизање прагова изнад којих се јавне набавке уопште морају спроводити на основу одредаба тог закона, за очекивану последицу ће вероватно имати *смањене могућности малих и средњих предузећа* да учествују у овим поступцима. Наиме, за значајан број набавки, код којих је расписивање раније било обавеза (набавке процењене вредности између 500 хиљада и 1 милион динара када је реч о услугама и добрима, односно, јавне набавке вредности између 500 хиљада и 3 милиона динара када је реч о радовима), таква обавеза више неће постојати. Ово смањење конкуренције ће највише погодити управо мала и средња предузећа.

Поред тога, опис стања у области јавних набавки је непотпун, јер се не помињу чак ни кључни проблеми на које је указала Евроспка комисија у својим годишњим извештајима, укључујући и последњи:¹

„Недавно усвојени закон о посебним поступцима за пројекте изградње линијских инфраструктурних објеката ће вероватно озбиљно угрозити ефикасно спровођење Закона о јавним набавкама будући да дозвољава да пројекти од „посебног значаја за Републику Србију“ буду изузети из поступака јавних набавки. Препоруке Комисије из 2019. године су само делимично спроведене и важе и даље.

У наредној години, према овом Извештају ЕК, Србија треба нарочито да:

„обезбеди даље потпуно усклађивање са Директивама ЕУ о јавним набавкама из 2014. године, пре свега, тако што ће усвојити измене и допуне закона о јавноприватном партнерству и концесијама и тако што ће се постарати да пројекти који се финансирају из јавних фондова подлежу поступцима јавне набавке;

обезбеди да међувладини споразуми закључени са трећим земљама и њихово спровођење не ограничавају конкуренцију неоправдано и да поштују основна начела јавне набавке као што су транспарентност, равноправан третман и забрана дискриминације, у складу са националним законодавством и правним тековинама ЕУ.

1

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf#page=79&zoom=100,92,333, стр. 39.

настави да јача капацитете Канцеларије за јавне набавке, Комисије за јавноприватно партнерство и концесије, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и Управног суда.“

Да би анализа стања у овој области била потпуна, део о јавним набавкама би требало да гласи:

„Иако Република Србија има Закон о јавним набавкама, који је усклађен са европским правилима, регулатива није у потпуности усклађена са тим правилима у области јавно-приватних партнерстава и концесија. Поред тога, и даље постоји потреба за унапређењем регулативе у обе области и из разлога који нису повезани са ЕУ стандардима, већ са проблемима на које указују привредници и организације цивилног друштва активне у овој области. Такође постоји потреба за јачањем капацитета свих надлежних институција и њиховом бољом сарадњом поготово ради откривања већег броја случајева кршења правила. Значајан део највреднијих уговора о набавкама и јавно-приватном партнерству не закључује се на основу спроведених поступака јавне набавке, већ на основу међудржавних споразума или правила из посебних прописа, чиме се у потпуности укидају или битно ограничавају конкуренција и транспарентност, наносећи велику штету јавним јавним средствима и владавини права.“

Погрешно постављени Посебни циљ и показатељи успеха

Када је реч о посебном циљу и правцима деловања, у Предлогу Стратегије се каже да је „у наредном десетогодишњем периоду циљ да Република Србија управља својим јавним финансијама на начин који обезбеђује фискалну и макроекономску стабилност, делотворно финансирање приоритета националних политика, транспарентност јавних финансија и ефикасну контролу над јавним трошењем.“

Међутим, у даљем тексту се не предвиђа ни једна активност која би обезбедила остваривање ових циљева. Уместо тога, описује се чему би требало да у наредном периоду допринесе Програм реформе управљања јавним финансијама (ПРУЈФ).

Према наводима са странице Министарства финансија², последњим који се односе на ову област:

„Министарство финансија, у складу са чланом 32. Закона о планском систему РС („Службени гласник РС“, бр. 30/18), обавештава јавност да започиње рад на изради новог Програма реформе управљања јавним финансијама за период од 2021-2025. године. Овим путем обавештавамо јавност да ће бити благовремено упозната са свим материјалима у фази израде Програма. Постојећи Програм важи до краја 2020. године. Извештај о реализацији Програма за 2019. годину усвојен је од стране Владе Републике Србије 14. маја 2020. године, и доступан је на интернет страници Министарства финансија на српском и енглеском језику.“

Међутим, нови ПРУЈФ, нити његов нацрт или предлог нису објављени, како на сајту Министарства финансија, тако ни на сајту Владе Србије, као ни на порталу е-управа. Имајући то у виду, као и чињеницу да се Предлог Стратегије реформе јавне управе ослања на будући ПРУЈФ,

² <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm/>

истичемо да није могуће дати целовите коментаре и предлоге у вези са допуном Предлога Стратегије РЈУ, без увида у будући ПРУЈФ. Стога је наш предлог да се **јавна расправа о Предлогу Стратегије реформе јавне управе продужи до окончања упоредне јавне расправе која би била отворена о нацрту, односно предлогу Програма реформе управљања јавним финансијама.**

За посебан циљ Стратегије реформе јавне управе се даље наводи оно шта би требало да се постигне применом другог акта јавних политика:

“ПРУЈФ у наредном периоду треба да допринесе остваривању боље балансираног и одрживог буџета, уз смањење нивоа јавног дуга, као и јачању финансијског управљања и контроле и унапређење процеса ревизорске контроле. ПРУЈФ прати буџетски циклус у целини како би извршење буџета било повезано на најбољи могући начин са различитим политикама Владе, а тиме доприноси и повећању транспарентности тих процеса. Укратко, ПРУЈФ представља израз одређености Владе да спроведе свеобухватан скуп међусобно повезаних и временски усклађених реформи у области управљања јавним финансијама у најширем смислу, којима је циљ повећање одговорности, обезбеђивање доброг финансијског управљања и добре управе кроз побољшање ефикасности и делотворности управљања јавним ресурсима у Републици Србији како би се утабао пут за несметан прелазак у јавни административни оквир ЕУ.“

Како би се остварио **посебан циљ 5.1.**, како је наведено, „кључни правци деловања политика усмерени су на побољшања програмског буџетирања, средњорочног планирања и планирања јавних инвестиција, ефикаснијег и делотворнијег извршења буџета и извештавања, унапређење система интерне финансијске контроле и контроле јавних средстава уз ефикасан екстерни надзор јавних финансија.“

Не спорећи битност остваривања поменутог крајњег циља – **„Остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама и приоритетима Владе“** овде указујемо на то да на одрживи буџет и стабилни јавни дуг у поређењу са бруто друштвеним производом знатно више утичу чиниоци који овде нису наведени.

Наиме, укупна висина дуга државе у много већој мери зависи од других фактора, него што зависи од управљања и контролом јавних финансија, а поготово од ревизије у области јавним финансијама и повезаности буџетског планирања са политикама и приоритетима Владе. На висину државног дуга кључно утиче управо то **каква ће бити политика Владе**. На пример, ако Влада буде планирала веће инвестиције или повећање јавних расхода за друге намене (нпр. зараде у јавном сектору, субвенције привредним субјектима), иако за то не постоје расположиви порески и други јавни приходи, онда ће задужење бити у порасту, без обзира на примену наведених мера. С друге стране, раст или пад БДП у великој мери зависи од спољних околности на које политика Владе, управљање јавним финансијама и ревизија јавних финансија, немају никакав или имају ограничени утицај (нпр. утицај пандемије на глобалну економију, кретање цена енергената на светском тржишту, климатски услови од значаја за успешност пољопривредне производње итд.). Имајући то у виду, методолошки није исправно мерити

учинак спроведених активности у области реформе управљања јавним финансијама искључиво у односу на удео јавног дуга у БДП, јер наведене реформе тек веома посредно могу утицати на овај показатељ.

Управљање јавним финансијама је од суштинског значаја за процес европских интеграција због повезаности са великим бројем преговарачких поглавља, од којих је већина отворена током преговарачког процеса. Са становишта праћења и имплементације Споразума о стабилизацији и придруживању, дискусију о реформи управљања јавним финансијама са Европском комисијом води специјална група за реформу јавне управе.

Осврт на специфичне циљеве ПРУЈФ

Како се наводи, „главни циљ ПРУЈФ је остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама и приоритетима Владе“ За то се предвиђа пет специфичних циљева који се односе на следеће области:

Програмско буџетирање, средњорочно планирање и планирање јавних инвестиција

Увођење програмског буџетирања, започето 2015. године, је дугорочан процес који се унапређује из године у годину. ПРУЈФ 2021–2025 предвиђа даље унапређење процеса буџетског програмирања, са посебним нагласком на програмску структуру и извештавање о учинку буџетских програма заснованог на резултатима. Додатни напори ће бити усмерени ка унапређењу средњорочног планирања и пуној имплементацији Уредбе о управљању капиталним пројектима.

Коментар ТС: Програмско буџетирање носи велики потенцијал за унапређење стања. Из описаног се не види која врста унапређења буџетског програмирања се очекује до 2025. У тексту се помиње унапређење планирања и пуна примене Уредбе о управљању капиталним пројектима. Истовремено, највиши државни званичници се позивају на то да су највећи инвестициони пројекти у земљи део програма „Србија 2025“³, за који је доказано да не постоји⁴.

Ефикасно и делотворно извршење буџета и извештавање

У периоду 2016–2020. године значајан напредак је остварен у унапређењу процеса извршења буџета и извештавања. Пореска управа је наставила са имплементацијом Програма трансформације Пореске управе и Акционог плана за период 2018–2023. Наредни кораци имплементације обухватају редизајнирање пословних процеса и унапређење ИТ инфраструктуре. Управа царина ће наставити да се модернизује и јача капацитете у циљу усаглашавања са ЕУ регулативом и стандардима. У области управљања јавним дугом су остварени значајни резултати пре ескалације COVID-19 пандемије, а наставак реформи је предвиђен у периоду 2021–2025. године. Даљи кораци ће бити усмерени ка наставку израде

³ <https://www.srbija.gov.rs/vest/491278/program-srbija-2025-prioritet-nove-vlade-srbije.php>

⁴ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11197-ulaganja-za-realizaciju-nepostojeceg-plana>

методологије за анализу одрживости јавног дуга и нацрт регулативе за увођење система примарних дилера на тржишту хартија од вредности, уз сталну сарадњу са ММФ како би се максимизирали ефекти на развој тржишта ХоВ уз смањење ризика. Најбитнији реформски кораци укључују унапређење портала јавних набавки. Даље реформе Управе за трезор обухватају сертификацију рачуновођа у јавном сектору и унапређење примене *IPSAS* стандарда за готовинско рачуноводство.

Коментар: Изложени планови су нејасни, као и њихова веза са постављеним циљем. На пример, не види се како ће унапређење портала јавних набавки допринети делотворном извршењу буџета, или како ће том циљу допринети уређење система примарних дилера на тржишту хартија од вредности.

Ефикасан и делотворан систем интерне финансијске контроле у јавном сектору

У складу са консултацијама са Европском комисијом, целокупан систем интерне финансијске контроле ће бити интегрисан у једну област ПРУЈФ као специфични циљ 3. Додатно, управљачка одговорност ће бити обухваћена специфичним циљем 4 у оквиру РЈУ Стратегије.

Ефикасна контрола јавних средстава

Предвиђено је да Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније креира нови документ јавних политика у области сузбијања нерегуларности и превара у вези за заштитом финансијских средстава ЕУ. Напори у циљу јачања капацитета буџетске инспекције и проширења делокруга њеног деловања ће бити настављени.

Коментар: Средства ЕУ чине веома мали део јавних средстава Републике Србије, па је непримерено да то буде приоритет у овој области. Нејасно је *о каквој врсти напора* се говори у вези са јачањем капацитета буџетске инспекције и проширења делокруга њеног деловања. Наиме, од Министарства финансија зависи колико ће радних места буџетских инспектора планирати у свом акту о систематизацији, односно колико ће средстава планирати за рад ове инспекције. Исто тако, од Министарства финансија зависи да ли ће предложити измене Закона о буџетском систему којим би се проширио делокруг рада ове инспекције. Уколико је Министарству финансија није добило подршку од Владе Србије за повећање броја буџетских инспектора и проширење надлежности тих инспекција, извесно ће је добити од јавности, али би за тако нешто прво требало да јавно саопшти информације о препрекама за ове реформе.

Екстерни надзор јавних финансија

ДРИ ће наставити да имплементира свој стратешки план за период 2019–2023. године и спроводи ревизију коришћења јавних средстава у складу са програмом рада. У оквиру свог мандата, ДРИ ће присуствовати седницама Пододбора и Одбора Народне скупштине на којима ће презентовати извештаје о ревизији, и на којима ће у присуству представника ДРИ и субјеката ревизије бити разматране активности субјеката ревизије предузете у складу са налазима, закључцима и препорукама садржаним у извештају. Истоветну активност ће ДРИ спроводити и на седницама које се одржавају ван седишта Народне скупштине у јединицама локалне

самоуправе, а којима присуствују представници ДРИ, локалне самоуправе и субјеката ревизије, уколико таква пракса буде настављена.

Коментар: Из описаног се види шта ће да ради ДРИ, на основу својих планова. Не види се шта ће да раде органи јавне управе са оним што добију од ДРИ, на пример, хоће ли на основу налаза ДРИ у једном органу предузимати мере ради отклањања сличних неправилности које постоје у другим органима, хоће ли Влада покретати поступак разрешења руководиоца јавних предузећа и јавних установа који су одговорни за грубе неправилности утврђене тек екстерном ревизијом, хоће ли обезбедити средства да ДРИ спроводи већи број ревизија сврсисходности и поступати по препорукама итд.