

РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ

Зоран Н. Ђорђевић*

Министарство одбране Републике Србије

Саша К. Трандафиловић**

Министарство одбране Републике Србије,

Сектор за буџет и финансије

У Европској унији посебна пажња посвећује се области јавне управе која је, по многим мишљењима, њен четврти темељни стуб. У ЕУ на административном нивоу најизраженије су управо међузависности међу различитим нивоима и унутар истих нивоа власти, а све због незаобилазне улоге државне управе. Државна управа има јасну и директну улогу у креирању и спровођењу европских политика.

Кључне речи: *јавна управа, јавна предузећа, рационализација, регистар запослених, индикатори, финансијска контрола*

Увод

Основни циљ процеса рационализације јесте оптимизација државне управе и њено функционално унапређење. Тај процес, као прави пут рационализације јавне управе и као свеобухватни и целовит процес, мора обухватити све кориснике јавних средстава, укључујући и јавна предузећа (ЈП). Без тога изгубио би се смисао рационализације, не би се унапредило укупно функционисање система, што дугорочно и дефинитивно представља једино коначно решење.

Пре самог процеса рационализације мора се доћи до јасне слике о томе чије су које надлежности, тј. за шта је одговоран сваки појединачни орган. Један такав организациони шематски приказ јасно би дао одговоре на питање – где се поједине врсте послова дуплирају, а где постоје „уска грла” у функционисању система и државе и дао јасне смернице у ком правцу рационализација треба да се креће. Шема би обухватила и приказала све сегменте управе, од министарства до локалне самоуправе, по хоризонтали и вертикали. Тако урађена матрица основ је рационализације, а то никако не сме бити пуко и паушално линеарно смањење броја извршилаца у државној управи.

* У току пријема чланка аутор је обављао дужност државног секретара; Народна скупштина Републике Србије изабрала га је за министра одбране 2.3.2016. године; zoran.djordjevic@mod.gov.rs

** Пуковник доц. др Саша К. Трандафиловић је начелник Управе за буџет.

Анализа постојећег стања

Према тренутним решењима регистар запослених води се у Управи за трезор, сагласно прописима о буџетском систему. У њега корисници јавних средстава уносе податке о броју запослених, ангажованих по уговору, преко омладинских задруга и исплаћеним платама. Унос се врши по извршеном обрачуну, односно исплати, почетком сваког месеца, за протекли месец.

Чему служи регистар?

- Статистици? Прецизније податке достављају финансијске службе корисника Републичком заводу за статистику кроз финансијске извештаје.
- Контроли? Кроз пореску пријаву достављају се тачни подаци Пореској управи.
- Централном регистру обавезног социјалног осигурања? Колико је познато, Фонд за ПиО ће те податке по плану директно преузимати од Пореске управе (то за сада још не функционише). Тренутно корисници достављају те податке Републичком Фонду за ПиО.

Из тога се може закључити да уместо да се послови смање, обавезе корисника се стално увећавају у погледу мултиплицирања података који се достављају, а да при томе то не резултира да у крајњем исходу имамо прецизније податке.

Шта нам регистар „даје”?

Према подацима о исплаћеним примањима из марта ове године, који се воде у Регистру запослених, има 561.943 евидентирана лица запослена на неодређено и одређено време (подаци не обухватају МУП, МО и ДКП којих има око 100.000). Ако на то додамо лица ангажована по уговору и преко омладинских задруга, тада имамо 613.982 лица из јавног сектора, која су евидентирана у регистру запослених.

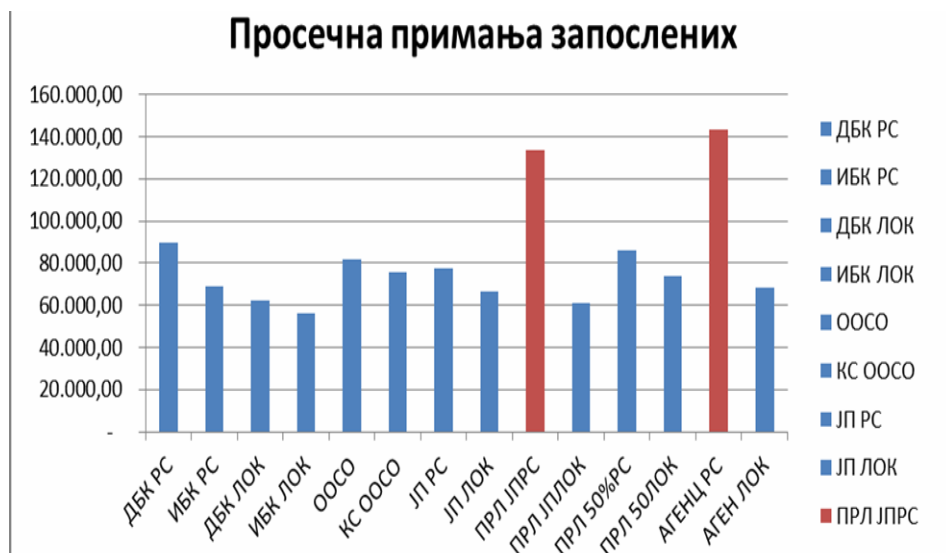
Структурно посматрано (табела 1), према просечно исплаћеним примањима, она се крећу у распону од 56.313 динара (индиректни корисници буџета локалних власти) до 143.456 динара (агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама или које су под контролом РС).

Најзначајније одступање у погледу месечних примања, у односу на цео јавни сектор, уочава се код агенција и организација на које се примењују прописи о јавним агенцијама или које су под контролом РС (143.456 динара) и код правних лица која су основала јавна предузећа које је основала РС (133.350 динара), тзв. „ћерки фирми” Такође, треба имати у виду и стручну спрему запослених код корисника јавних средстава и након тога узети у коначно разматрање просек плата, јер нпр. стручна спрема запослених у јавном комуналном предузећу просечно је ниска, док у министарствима преовлађује висока стручна спрема. Насупрот томе, просек плата је исти или чак неретко виши у корист ЈКП-а (графикон 1).

Табела 1 – Примања у јавном сектору према подацима из регистра запослених Управе за трезор – март 2015.¹

Рб	Корисник јавних средстава	Број запослених	Број лица по уговорима	Омладинске задруге	Укупно	Исплаћено	Просек по запосленом
1	2	3	4	5	6	7	8
1	ДБК РС	24.117	2.693	150	26.960	2.418.688.801,64	89.713,98
2	ИБК РС	167.113	15.980	458	183.551	12.702.194.845,56	69.202,54
3	ДБК ЛОК	25.032	7.684	36	32.752	2.028.990.127,88	61.950,11
4	ИБК ЛОК	38.319	2.952	159	41.430	2.333.078.937,97	56.313,76
5	ООСО	7.870	343	-	8.213	672.332.929,71	81.862,04
6	КС ООСО	104.467	2.672	42	107.181	8.125.419.027,83	75.810,26
7	ЈП РС	54.897	2.834	1.143	58.874	4.551.177.424,96	77.303,69
8	ЈП ЛОК	60.614	5.568	1.003	67.185	4.455.147.694,00	66.311,64
9	ПРЛ ЈПРС	28.989	1.450	950	31.389	4.185.711.683,48	133.349,63
10	ПРЛ ЈПЛОК	23	11	-	34	2.076.079,55	61.061,16
11	ПРЛ 50%РС	46.905	5.035	229	52.169	4.501.784.685,14	86.292,33
12	ПРЛ 50ЛОК	1.765	360	114	2.239	165.784.258,59	74.043,89
13	АГЕНЦ РС	1.779	156	-	1.935	277.587.053,50	143.455,84
14	АГЕН ЛОК	53	17	-	70	4.764.228,04	68.060,40
	Укупно	561.943	47.755	4.284	613.982	46.424.737.777,85	75.612,54

Графикон 1 – Просечна примања у месецу марту 2015. године, евидентирана у регистру запослених



¹ Напомена: дбк – директни буџетски корисници, ибк – индиректни, лок – локал, оосо – запослени у социјалном осигурању, кс оосо – корисници средстава социјалног осигурања, јп – јавна предузећа, прл – правна лица, јпрс – јавна предузећа рс, јплок – јавна предузећа локал, 50%рс – 50% власништва рс, агенц – агенције

Такође, из исте анализе може се видети да су просечна примања у јавном сектору 75.612 динара², код индиректних корисника буџетских средстава, који чине 30% укупног броја корисника јавних средстава, она је 69.202 динара, док је код неких, појединачно гледано, знатније нижа (војска, просвета, култура, судови)³.

У оквиру постојеће реорганизације и оптимизације коју спроводи МДУЛС (како је већ поменуто) нису укључена јавна предузећа, правна лица која је основала ЈП и правна лица над којима РС има преко 50% удела у капиталу (табела 1 – редни број од 7 до 14), као и да иста правна лица нису обухваћена нацртом Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, иако је збирно број запослених код ових корисника преко 200 хиљада.

Потреба за успостављањем индикатора

Аутори који се баве изучавањем controlling-а указују да се у пракси најчешће праве грешке, јер се controller-има често приписују послови контроле, што није тачно. Наиме, controlling је посао менаџера, а controller је његов консултант који треба да му пружи помоћ у остваривању постављених циљева. При томе, алат controller-а налази се у изузетном познавању финансија и рачуноводства, корпоративног управљања, а у последње време познавање ИТ (*business intelligence, data mining, OLAP* и сл.) постаје неопходно техничко знање за controller-е⁴.

Посматрано кроз призму јавног сектора, у којој премијер представља менаџера, улога controller-а за процес рационализације јавног сектора додељена је Министарству државне управе и локалне самоуправе, које треба да помогне Влади да остане на правом путу у процесу рационализације.

Свакако, уважавајући специфичности корисника јавних средстава, а не само органа државне управе, јасно је да не постоје идентична мерила која би се применила линеарно на све кориснике јавних средстава, већ је неопходно утврдити одговарајуће индикаторе који би помогли у изналажењу правога пута ка ефикаснијем јавном сектору, односно спровођењу процеса рационализације.

Неспорно је да у том процесу сарадњу треба успоставити са руководиоцима финансијских служби корисника јавних средстава којима би се делегирала одговорност controller-а, у смислу да буду одговорни за транспарентност резултата и структуре извештаја, што је и улога controller-а као бизнис партнера.

² Подаци не обухватају МУП, МО и ДКП којих има око 100.000 и чије плате су много ниже од овог просека.




³ Финансијски подаци који су коришћени у анализи представљају бруто једну плату, тј. приказани подаци представљају просек који се односи на бруто једну плату која садржи све облике зараде, накнаде и додатке и сва друга примања на која запослени имају право по колективном уговору и др., а који се сматрају зарадом, порез и припадајуће доприносе који се плаћају на терет запосленог. Укупан износ био би већи ако би се користило бруто 2, тј. уколико би биле укључене и све обавезе које падају на терет послодавца.

⁴ Blazek, A., Deyhle, A., Eiselmayer, K.: *Controlling sistem*, MCB edukacija, Beograd, 2014, стр. 17-50.

Индикатори стања у Министарству одбране

Министарство одбране и Војска Србије, кроз имплементацију програмског буџета, успостављају бројне индикаторе успешности и ефикасности, који нису много интересантни широј јавности, али би се, за потребе рационализације броја запослених, могло поћи од поређења броја лица на плати у односу на географску ширину и број становника.

Када се пореде индикатори броја запослених у МО према географској површини и укупном броју становника долазимо до податка да Република Србија има око 4.000 професионалних припадника Војске Србије и запослених у Министарству одбране на сваких 10 000 km², односно око 500 лица на сваких 100 000 становника, што је и приказано на слици 1. Поред тога, посматрање буџета одбране не може се заснивати само на уделу у бруто домаћем производу, који представља једнодимензиони податак, већ би много квалитетнији индикатор представљао податак о висици издвајања буџетских средстава по професионалном припаднику Војске Србије и запосленом у Министарству одбране, који има двоструку димензију.

 БУЏЕТ ОДБРАНЕ 2015. РЕПУБЛИКА СРБИЈА		
	Број становника	7,2 милиона
	Површина	88.361 km ²
	Професионални припадници МО и ВС	око 36.000
	• на 10.000 km ²	око 4.000
	• на 100.000	око 500
	Удео у броју становника	0,5%
	Буџет одбране	57 млрд РСД 476 милиона ЕУР
	Удео у БДП	1,4%
	Издавања по човеку	око 14.000 ЕУР

Слика 1 – Анализа броја запослених у МО применом индикатора

У осталим делатностима, поготово када се ради о здравственој и образовној, треба бити обазрив при анализи и изради индикатора, јер светски (већ усвојени) стандарди прописују потребан број лекара, сестара, професора по разним основама (глави становника, броју кревета, броју пацијената, ученика и студената...), док се бројно стање војника и полицајаца одређује, поред осталог, и у складу са безбедносним ризицима.

Мере и активности у поступку рационализације

– У поступак рационализације јавног сектора тежишно треба укључити ЈП и остала правна лица, имајући у виду да је удео броја запослених код ових корисника 35% у односу на укупан број запослених у целокупном јавном сектору, као и да су примања код ЈП много већа од просека у Републици⁵.

– Потребно је урадити анализу и увести јасне и недвосмислене индикаторе који ће пратити број запослених и њихов однос према одређеним делатностима битним за државу. Индикатори су неопходни пошто ће нам омогућити да стекнемо увид у стање у одређеним областима која су важна када је у питању број запослених и да тако имамо надзор над њима. У изради индикатора ресорна министарства би радила заједно са Министарством финансија и Министарством за државну управу и локалну самоуправу. На тај начин би, уз потпуни консензус, индикатори постали стандард, а они касније основа за израду Закона о рационализацији.

– Приликом процеса рационализације броја запослених у јавном сектору треба првенствено кренути од анализе броја републичких агенција, завода, дирекција и фондова и других организација, те њихове сврсисходности (ту спадају агенције и правна лица која су основала јавна предузећа које је основала РС). По подацима из априла 2015. број запослених у тим агенцијама је 33.324 буџетом плата 4.463.298.736,98 динара). Након тога треба анализирати и утврдити тачан број правних лица које је основала локална самоуправа. По никад завршеном попису, у Србији постоји око 170 разних агенција, завода, дирекција, фондова и других организација, од чега само око 100 агенција (Хрватска има 47, Румунија 20, Бугарска 19, а Немачка свега 10 агенција). То свакако није коначан број агенција у Србији, јер су сличне институције оснивале локалне самоуправе широм Србије, које се финансирају из локалног буџета, а њихов број се не зна.

– Урадити систематизацију и реорганизацију броја државних агенција и правних лица које су основала јавна предузећа сходно потребама, а која ће након тога имати јасне улоге, одговорност и тачно дефинисан број запослених. Пример превеликог броја непотребних државних агенција показује свакако нпр. постојање Агенције за истраживање поморских несрећа, мада Србија нема море. Према Закону о јавним агенцијама, оснивање неког тела је сврсисходно ако се процени да ће оно ефикасније радити неки јавни посао него класични државни орган; међутим, неретко је управо супротно. Уштеда у броју агенција, тиме и броју запослених у њима, мањим издацима за примања довешће до тога да ће чак бити омогућено ново додатно запошљавање у неким другим органима, тј. министарствима у којима, према претходно усвојеним стандардима, број запослених недостаје.

Тек након свих ових радњи, уз све резултате који ће из њих произаћи, могуће је израдити Закон о рационализацији којег ће се сви касније придржавати без бојазни да ће угрожавати њихово функционисање.

Свакако, ту не би требало да буде крај реформи. Као вид контроле спровођења овог Закона једна од могућих мера Владе је јачање финансијске контроле и упра-

⁵ У оквиру ЈП могу се уочити и одређене аномалије у погледу плата, нпр. лица са средњом стручном спремом не- ретко имају већу плату од лица са високом стручном спремом која раде у државној управи.

вљања (по угледу на француски модел). То би подразумевало да у министарству, јавним предузећима и друштвима са већинским државним капиталом од државног интереса помоћнике министара, односно финансијске директоре, постављају министар финансија, тј. Министарство финансија.

Овај процес имао би две фазе. Прва фаза започела би одмах, постављањем финансијских директора у јавним предузећима и друштвима са већинским државним капиталом, а друга правовремено (по процени) постављањем помоћника министара у министарствима. Тако постављени руководиоци финансијске службе били би директно функционално одговорни за свој рад министру финансија, односно Влади РС и по одлуци Владе повремено би се ротирали. С друге стране, они би дисциплински, као и за остале послове дужности одговарали извршном директору ЈП или ресорном министру.



Слика 2 – Процес финансијске контроле и управљања у МО

На овај начин ојачали би се капацитети руководиоца финансијских служби корисника јавних средстава. Њих би постављао министар финансија (или давао предлог за њихова постављења), након чега би ти изабрани руководиоци финансијских служби били овлашћени за предлагање или постављање руководиоца финансијских служби у потчињеним органима или организацијама.

Увођење ове мере не би угрозило интегритет извршног директора или ресорног министра, јер би у таквој новој организацији имали право да, и поред упозорења руководиоца финансијске службе, спроведу своје одлуке, али уз преузимање личне одговорности и уз одговарајући писани траг (слично функционисању у Војсци Србије између команданта и руководиоца финансијске службе). На овај начин ојачали би се капацитети финансијске службе, обезбедила њихова стручна независност, односно повећала одговорност, а директор би имао константну и непрекидну контролу свога рада са аспекта заштите јавних средстава која су му поверена.

Функционисање у пракси

Систем интерне финансијске контроле у јавном сектору успоставља Влада са циљем да управљање и контрола јавних средстава (укључујући и стране фондове) буду у складу са прописима, описом буџета и принципима доброг финансијског управљања, односно ефикасности, ефективности, економичности и отворености. Руководилац корисника јавних средстава надлежан за финансијско управљање и контролу (ФМЦ) најчешће је руководиоца финансијске службе и с обзиром на то да му каријера директно зависи од руководиоца организације, више је у функцији директора, него Владе Републике Србије, односно своју функцију у ФМЦ своди на обезбеђење законитости, а не на економично, ефикасно, односно ефективно остваривање циљева организације.

Јачање финансијских служби – што је и предвиђено Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору, тиме се свело на повећање броја службеника у финансијским службама, уместо на квалитативном јачању, односно давању већих овлашћења и одговорности руководиоцима финансијских служби, како би било применом француског модела.



Слика 3 – Пут до потпуног увођења стратешког управљања у финансијама у РС

Упориште

Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору (ПИФЦ) у Републици Србији („СГ РС”, бр. 61/09 и 23/13) предвиђено је да руководиоци корисника јавних средстава сnose одговорност за фискалне, управљачке и програмске надлежности које су им пренете. У организацији за коју су надлежни, одговорни су

за планирање, програмирање, израду буџета/финансијског плана, извршење буџета/финансијског плана, рачуноводство, контролу, извештавање, архивирање и надзор, односно за утврђивање и реализацију постављених циљева.

Закључак

Рационализација јавне управе у Србији започела је 2014. Током овог процеса очекује се усвајање више стратешких документа, измена законодавних и институционалних оквира, као и саме структуре државног апарата. Од тада до данас у овом процесу се није много одмакло. Јавна управа је још увек високо политизована, гломазна и ограниченог административног капацитета. Као таква она представља препреку бржем интегрисању Србије у Европску унију. С обзиром на опредељење Србије да као стратешки циљ има приступање ЕУ условљава потребу за убрзаном рационализацијом, професионализацијом, деполитизацијом и модернизацијом јавне управе, а све то ради адекватног одговора на изазове који су присутни и који очекују Србију у процесу преговарања за чланство. Тако убрзана рационализација јавне управе у Србији захтева у најкраћем могућем року усвајање нових нормативних и допуна неких старих закона.

Објективно постојање вишка запослених у појединим органима јавне управе, на једној и потреба да се јачање административних области од значаја за процес европских интеграција спроведе на финансијски одржив начин, на другој страни је кључна дилема када је у питању смањење трошкова у органима управе. Осим тога, дилема је како и на који начин у тој новој организацији повећати ефикасност јавне управе.

Резултат неконтролисане политике запошљавања у појединим секторима администрације јесте да је врло тешко идентификовати органе у којима постоји мањак, а у којима вишак административних капацитета. Дугорочно решење захтева свеобухватну анализу која би дала прецизне податке и омогућила доношење одлуке о томе где је потребно ново додатно запошљавање, а где би требало извршити смањење и тиме извршити компензацију.

Завршетком овог посла добићемо јасну слику о броју извршилаца неопходних за обављање одређене категорије послова и омогућити да Србија добије својеврсну централну кадровску евиденцију. Поред тога, постигла би се већа хоризонтална мобилност кадрова и омогућило успостављање јединствене, транспарентне и праведне политике зарада и накнада.

Литература

[1] Blazek, A., Deyhle, A., Eiselmayer, K.: *Controlling sistem*, МСВ едукација, Београд, 2014.

[2] Цвејић, Г. и др: *Интерна финансијска контрола у јавном сектору*, Министарство финансија Републике Србије, Београд, 2015.

[3] KPI procesa controllinga Smernice za merenje učinka procesa controllinga, МСВ едукација, Београд, 2014.

[4] *Приручник за финансијско управљање и контроле*, Министарство финансија Црне Горе, Подгорица, 2011.

[5] Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 61/2009 и 23/2013.

[6] Трандафиловић, С: *Контролинг у Министарству одбране и Војсци Србије*, презентација 3. ICV Kongres Controllera Srbije, мај 2015,

[7] Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13 и 142/14).

[8] Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 68/2015.

[9] Закон о регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средства, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 68/2015.

[10] Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 99/2011.