

Др Катарина ЂУЛИЋ*

Др Ана ЈОЛОВИЋ**

ЕФЕКТИВНОСТ НАДЗОРА НАД ЛОКАЛНИМ ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ¹

Резиме

Надзор над локалним јавним предузећима кључна је карика како управљања фискалним ризицима на нивоу локалних самоуправа, тако и обезбеђивања основних услуга грађанима и давања подршке локалном економском развоју. Резултати теоријских студија и емпиријског истраживања спроведеног на узорку од шест општина и 27 локалних јавних предузећа указују да је за надзор над локалним јавним предузећима потребно делимично унапређење правног и институционалног оквира и систематично унапређење његове примене. Тренутни систем јесте корак у добром правцу, али суштинског надзора над локалним јавним предузећима нема јер се законске одредбе не поштују, надзорни одбори су нефункционални, а недостају и знања о корпоративном управљању у свим сегментима и код свих нивоа надзора.

Кључне речи: *јавна предузећа, корпоративно управљање, локалне самоуправе, фискални ризик*

І Увод

У теорији корпоративног управљања надзор над јавним предузећима није нова тема². Међутим, акценат се доминантно ставља на држав-

* Ванредни професор, ФЕФА, Универзитет Метрополитан, Београд

** Гостујући доцент, *ISM University of Management and Economics, Vilnius*

1 Овај рад је део пројекта Унапређења локалних финансија у Србији (РЕЛОФ) које финансира швајцарски Државни секретаријат за економске послове (SECO)

2 Видети OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, доступно на адреси: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>, 19.04.2018.

на јавна предузећа (ЈП). Локална ЈП, односно предузећа која су основале локалне самоуправе, стављена су у други план како у домену истраживачких радова, тако и у домену политика унапређења јавних финансија.

У Србији постоји јасно формиран став, како међу носиоцима централних и локалних јавних политика, тако и међу финансијским стручњацима, да су државна ЈП извор фискалног ризика, те да се мора радити на побољшању њиховог корпоративног управљања, надзору од стране оснивача, и управљању фискалним ризицима које она носе. Истовремено, локална ЈП су виђена као мала и несигнификантна у домену фискалног ризика.

Извештај „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“³, датиран 27. јун 2017. године, који је објавио Фискални савет по први пут је квантификовао и документовао начин и меру у којој локалне јавне финансије, укључујући локална ЈП, генеришу фискални ризик и угрожавају привреду земље. Извештај је у дубокој колизији са претходно изнесеним јавним ставом о локалним ЈП:

(1) Дуг локалних ЈП је на крају 2015. године премашао 220 милиона евра, док је укупан дуг градова и општина заједно са ЈП износио готово милијарду евра. Оно што више забрињава од износа самог дуга је тренд његовог рапидног раста⁴ као и чињеница да се задуживање не користи да би се финансирале инвестиције већ, по правилу, за текућу потрошњу.

(2) Локалне самоуправе угрожавају ликвидност привредног система кроз кашњење у плаћању доспелих обавеза према добављачима у износу од преко 300 милиона евра (нагомилана доцња локалних ЈП на крају 2016. године је процењена на 150 милиона евра). Овим каналном неликвидност се попут концентричних кругова преноси на привреду и републичка ЈП и тако стиже и до буџета Републике.

(3) На локалном нивоу постоји системски мањак јавних инвестиција, што оставља снажне негативне последице на доступност локалне инфраструктуре и квалитет јавних услуга на локалу – годишњи недостатак јавних инвестиција локалне самоуправе процењен је на око 250 милиона евра. Ако се направи поређење са регионом, инвестиције локал-

3 Фискални савет, „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, 2017, доступно на <http://www.fiskalnisavet.rs/analize-stavovi-predlozi.php#a270617>

4 Тренутни законодавни и институционални оквир не омогућава јасно алоцирање свих дуговања искључиво на ЈП, те се са сигурношћу може тврдити да је део дуга локалних самоуправа заправо дуг везан за пословање локалних ЈП.

них самоуправа у Србији су готово три пута мање у односу на просек земаља у региону. То је јаз реда величине од 1,5% бруто домаћег производа (БДП). Преко потребна средства за инвестиције се одливају на покривање губитака кроз субвенције које износе око 200 милиона евра годишње што је приближно 10% буџета локалних самоуправа. У неким од њих, нпр. Прешево, субвенције „поједу“ чак 40% годишњег буџета локалне самоуправе. У Београду, 15% годишњих расхода града одлази на подмиривање губитака градског превоза⁵.

У светлу налаза Фискалног савета поставља се питање: да ли поред свих других проблема јавне управе у Србији, локална ЈП заслужују приоритетну пажњу? Општи утисак је да је тај проблем још увек релативно мали кад се упореди са проблемима ЈП на републичком нивоу. Бројеви, међутим, показују да нас утисак често може преварити. Тако на пример, Градско саобраћајно предузеће у Београду прави веће губитке од Железница Србије⁶. Даље, више година недовољног инвестирања довело је до тога да велики број грађана Србије нема приступ исправној води за пиће (Београд је највећи град на Дунаву који нема пречистач отпадних вода), канализацији, организованом одношењу смећа, а путна инфраструктура је у читавој земљи у веома лошем стању. При томе, не говори се о стандардима инфраструктуре и јавних услуга какви постоје у најразвијенијим земљама Европе - по квалитету услуга које пружа локал, Србија знатно заостаје и за земљама Централне и Источне Европе⁷. Коначно, пре или касније, проблем локалних финансија постаје републички проблем, а често своје проблеме локал и не може да реши без одговарајућег укључивања централног нивоа.

У овом раду покушавамо да дамо одговор на питање да ли у Србији постоји суштински надзор над локалним ЈП. Ово питање разрађујемо формулисањем две основне и две помоћне хипотезе.

Основне хипотезе (хипотезе вишег нивоа) су:

1. Јединице локалних самоуправа врше суштински надзор над локалним ЈП, односно могу са сигурношћу да кажу да управљају фискалним ризиком који проистиче из пословања њихових ЈП;

2. Републички ниво има увид у свеобухватни фискални ризик који креирају локална ЈП на нивоу целе републике.

5 Фискални савет, „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, стр. 5 и стр. 11

6 Фискални савет, „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, стр. 50

7 Фискални савет, „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, стр. 3-5

Помоћне хипотезе (хипотезе нижег нивоа) су:

1. Постојећи правни и институционални оквир даје основ за успостављање надзора над локалним ЈП од стране јединице локалне самоуправе/Републике;

2. Постојећи правни и институционални оквир се у потпуности примењује у пракси.

Сам рад је структуриран на следећи начин. После увода следи преглед литературе, где ћемо представити и методологију. Рад има два аналитичко-истраживачка дела. Најпре следи анализа постојећег правног и институционалног оквира за надзор над локалним ЈП. Након тога, биће презентовани налази емпиријског истраживања које настоји оценити примену и ефективност правног и институционалног оквира у пракси. На крају следе закључна разматрања.

II Преглед литературе

Појава корпоративне форме фирме, у коју спадају и локална ЈП, довела је до тада непознатог феномена раздвајања функција управљања и власништва. Истовремено, раздвајање ове две функције проузроковало је потребу за појачаним надзором над компанијама у циљу заштите интереса власника. Још је Адам Смит у Богатству народа⁸ упозорио на небригу оних који руководе туђим новцем. „Занемаривање и расипништво стога мора увек превладати мање или више у руковођењу пословањем таквих компанија“, наводи Адам Смит.⁹

У случају локалних ЈП принципал-агент проблем додатно је изражен – осим што руководиоци локалних ЈП нису власници истих, ни руководиоци локалних самоуправа нису власници предузећа којима су оснивачи јер не улажу сопствени капитал. Специфичност принципал-агент проблема у ЈП позната је у литератури као „проблем трећег агента“ (*“the third agency problem”*) и указује на то да у овом типу предузећа постоје три уместо два нивоа управљања. У ЈП грађани су крајњи власници и у том смислу представљају јасно дефинисаног носиоца интереса; држава односно локална самоуправа је „фидуцијарни агент“ који има обавезу према грађанима да изабере оптималан надзорни одбор; коначно, надзорни одбор је „директни агент“ који управља предузећем.¹⁰ Гра-

8 Adam Smith, *“The Wealth of Nation”*, New York, Modern Library, 1937

9 A. Smith, 700

10 Musacchio, A., Pineda Ayerbe, E. I. and García, G. (2015) State-Owned Enterprise Reform in Latin America Issues and Possible Solutions. Inter American Development Bank discussion paper No.

ђани не могу самостално и компетентно да надзиру директне агенте због ограниченог знања и ресурса и стога надзор поверавају држави односно локалној самоуправи. Нарочито је важно уочити да код локалних ЈП на нивоу управљања фидуцијарног агента имамо и локалну самоуправу и државу (републику). Овај ланац агената и нивоа управљања доводи до неефикасности која је специфична за ЈП и која је додатна стандардном принципал-агент проблему који постоји у приватним предузећима, а која као и ЈП представљају економске јединице. Стога, овакво власништво снажно утиче на пословни и финансијски резултат, као и одрживост локалних ЈП.

У литератури постоје покушаји дефинисања правног, институционалног и процедуралног оквира који је потребан да би држава надзирала своја ЈП, осигурала одговорност за њихове перформансе и управљала фискалним ризиком који она генеришу. Тако на пример, Ричард (Richard) и Алвес (Alves)¹¹ сматрају да ефективан оквир за надзор над ЈП захтева јасно дефинисану политику власништва подржану од стране јаког правног и институционалног оквира. Политика власништва се огледа у томе да држава (у нашем случају јединица локалне самоуправе) има развијене и објављене: јасне финансијске и нефинансијске циљеве за појединачна ЈП или групе ЈП; начине на које намерава да користи своја власничка права; принципе и политике којима осигурава иста права за јавна и приватна предузећа, и слично. По њиховом мишљењу, постојање посебног закона о јавним предузећима или посебног поглавља у оквиру неког другог релевантног закона представља добар основ за ефективан правни оквир. Правни оквир мора да између осталог: јасно дефинише ЈП и фискални надзор, као и планирање и извештавање ЈП; захтева да држава једном годишње објави извештај о томе да ли ЈП испуњавају своје циљеве и обавезе; као и захтева да се ради ревизија финансијских извештаја ЈП од стране репутационо неспорних ревизорских фирми, те да се извештаји о ревизији објављују. Коначно, аутори напомињу да правни оквир мора да садржи санкције за непоштовање законских одредаба. Са друге стране, институционални оквир није једнообразан у свету, али у сваком случају мора да постигне баланс између пословне аутономије и минимизирања фискалног ризика.

IDB-DP-401. Такође, Capobianco, A. and Christiansen, H. (2011) *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options*. OECD Corporate Governance Working Papers 1, OECD Publishing, Paris, France.

11 Allen Richard, Alves Miguel, „How to improve the financial oversight of public corporations“, International Monetary Fund, 2016.

Картер (Carter) и Ајам (Ајам)¹² закључују да је потребно успоставити оквир који јасно дефинише улоге и одговорности свих нивоа власти да би се избегла фрагментарност у надзору, као и да би се осигурало да не постоје преклапања надлежности. Они напомињу да успостављање законодавног оквира није довољан услов, те да је улагање у развој људских капацитета на централном и локалном нивоу неопходно.

Полазећи од налаза Ричарда (Richard) и Алвеса (Alves) ми смо пажњу усмерили на закон који посебно регулише пословање ЈП и на институције које су у тај надзор укључене¹³. Наше истраживање није пронашло да у Србији постоји формулисана и објављена политика власништва над ЈП на републичком и/или на локалном нивоу, те смо стога пажњу усмерили на реалност самог надзора, односно на дефинисање предмета и процеса надзора у регулативи и примену тих одредаба у пракси. У складу са тим формулисане две почетне, помоћне хипотезе нижег ранга које представљају предуслов за постојање ефективног надзора:

1. Постојећи правни и институционални оквир даје основу за успостављање надзора над локалним ЈП од стране јединице локалне самоуправе/Републике;

2. Постојећи правни и институционални оквир се у потпуности примењује у пракси.

Уважавајући анализу и налазе Фискалног савета, констатујемо да је основна сврха надзора над локалним ЈП управљање фискалним ризицима на нивоу локалних самоуправа, и обезбеђивања основних услуга грађанима, те давање подршке локалном економском развоју. Анализа надзора над квалитетом пружених услуга је ван домета овог рада. Уместо тога, рад као последњу проверу ефективности надзора, анализира ефективност надзора локалне самоуправе над фискалним ризиком који њена ЈП генеришу. Стога, формулисане су следеће основне хипотезе:

1. Јединице локалних самоуправа врше суштински надзор над локалним ЈП, односно могу са сигурношћу да кажу да управљају фискалним ризиком који проистиче из пословања њихових ЈП;

2. Републички ниво има увид у свеобухватни фискални ризик који креирају локална ЈП на нивоу целе Републике.

12 Jonathan Carter, Tania Ajam, Local Government Fiscal Risk –Discussion Document the South African Context, доступно на адреси: https://sarpn.org/documents/d0000875/docs/LocalGovernmentFiscalRisk_DiscussionDocument.pdf

13 A. Richard, A. Miguel, стр. 5

Хипотеза 2 подвлачи да је ефективан надзор свих локалних самоуправа неопходан да би се надзор над фискалним ризиком консолидовано на нивоу вишег фидуцијарног агента (Републике).

Да бисмо тестирали две основне хипотезе у истраживању, пошли смо од тестирања две хипотезе нижег нивоа. Истраживање смо вршили у периоду јун – децембар 2017. године.

Да ли постојећи правни и институционални оквир даје основу за успостављање надзора над локалним ЈП од стране локалне самоуправе/републике истражено је кроз документарно истраживање (*desk research*) релевантних закона и подзаконских аката, а налази су додатно потврђени кроз структуриране интервјуе са представницима Министарства привреде и Министарства финансија Републике Србије.

Да ли се постојећи правни и институционални оквир у потпуности примењује у пракси истражено је кроз емпиријско истраживање на узорку који је обухватио 6 јединица локалне самоуправе и 27 локалних ЈП које су те локалне самоуправе основале, као и два наведена министарства. У истраживању су учествовали: Врање, Параћин, Књажевац, Осечина, Сремска Митровица и Ужице¹⁴. Одабир локалних самоуправа урађен је по два критеријума: 1) у одабраним јединицама локалне самоуправе је током 2014 године спроведена ПЕФА на локалном нивоу¹⁵, и 2) у питању је хетероген узорак локалних самоуправа (видети Табелу 1) који може послужити као репрезентативан узорак праксе надзора над локалним ЈП.

Табела 1 – Узорак ЈЛС - преглед релевантних информација¹⁶

ЈЛС	Град/ Општина	Бр. ЈП	Бр. становника	Географски део	Укупни расходи у буџету планирани за 2014 у РСД	Расходи по глави становника у РСД
Сремска Митровица	Град	4	85,902	Северна Србија- Војводина	2,679,916,000	31,197
Ужице	Град	9	78,018	Западна Србија	2,466,400,000	31,613

14 Наведених шест јединица локалне самоуправе учествују у пројекту Реформа локалних финансија 2016-2018 финансираних од стране швајцарски Државни секретаријат за економске послове (SECO)

15 За детаљније информације видети https://pefa.org/assessments/listing?f%5B0%5D=field_assessment_region%3A260&f%5B1%5D=field_country_single%3A163

16 Public Financial Management Performance Measurement Report Serbia Municipalities доступно на https://pefa.org/sites/default/files/Public%20PEFA%20Report%206%20Municipalities%20Serbia%20with%20PEFA%20check_4.pdf допуњено подацима добијеним приликом истраживања

Врање	Град	5	85,802	Јужна Србија	2,181,130,000	25,421
Параћин	Општина	4	58,301	Централна Србија	1,502,977,256	25,780
Књажевац	Општина	4	37,172	Источна Србија	888,000,000	23,889
Осечина	Општина	1	12,571	Западна Србија	338,479,000	26,925

ПЕФА (енг. PEFA) је методологија која се користи за оцену квалитета управљања јавним финансијама. Заснована је на конкретним, реалним показатељима из праксе. ПЕФА утврђује у којој мери системи, процеси и институције ефективно доприносе остваривању важних буџетских циљева: агрегатној фискалној дисциплини, стратешкој алокацији ресурса и ефикасном пружању услуга. ПЕФА која је спроведена у шест локалних самоуправа које су предмет истраживања, мерила је, између осталог, и надзор над фискалним ризиком који генеришу ЈП у тим локалним самоуправама. Индикатор ПИ-9 (Надзор укупног фискалног ризика од других организација јавног сектора) подиндикатор (i) (У којој мери локална власт прати самосталне агенције и ЈП) оценио је свих шест локалних самоуправа оценом Ц на скали од А до Д. Дата оцена указује да већина ЈП подноси извештај својој јединици локалне самоуправе најмање једном годишње, али да консолидовани надзор над фискалним ризиком или не постоји или има значајне мањкавости. Током интервјуа, налази ПЕФА извештаја додатно су проверени имајући у виду да је ПЕФА рађена током 2014 године (објављена 2015).

Истраживање на терену вршено је кроз серију структурираних интервјуа са одговорним особама у ЈП и локалним самоуправама, као и у горе поменутих министарствима, а као основа му је послужила претходно урађена анализа правног и институционалног оквира. Приликом припреме интервјуа посебно смо обратили пажњу да тестирамо горе наведене налазе до којих су дошли Картер и Ајам.¹⁷ Додатно су анализирани свеобухватност и квалитет постојећих планова и извештаја предвиђених правним оквиром.

Након добијања првих налаза који се односе на обе хипотезе нижег нивоа, у другом делу истраживања организовали смо фокус групу у децембру 2017. године на коју су позване све интервјуисане особе из ЈП, локалних самоуправа које су учествовале у истраживању и министарства. Први налази су презентовани и дискутовани у оквиру фокус групе са циљем да се одређене добијене информације и налази још једном прове-

17 J. Carter, T. Ajam, стр. 46

ре кроз сучељавање мишљења. Закључци који следе у овом раду уследили су након фокус групе, а зарад лакшег праћења у поглављима III и IV презентовани су истим редоследом излагања.

III Анализа правног и институционалног оквира

Кроз документарно истраживање, серију интервјуа и фокус групу тестирали смо хипотезу да постојећи правни и институционални оквир даје основу за успостављање надзора над локалним ЈП од стране јединице локалне самоуправе/Републике. Премда смо пошли од дефиниције из Ричард и Алвесовог рада, исту смо морали надоградити имајући у виду специфичности Србије и чињеницу да се ради о надзору на више нивоа, за разлику од надзора који централни ниво власти спроводи над државним ЈП.

Када су у питању локална ЈП, према постојећој регулативи надзор над њима се врши кроз канале **планирања и извештавања**, па је стога хипотеза морала бити тестирана на оба процеса. Процес планирања поставља референтни оквир за анализу и праћење пословања локалних ЈП, а процес извештавања утврђује евентуална одступања од усвојеног плана која су знакови упозорења и која би требало да сигнализирају потребу за дубљом анализом и потенцијалном интервенцијом.

Институционални актери који су укључени у надзор су: локално ЈП, локална самоуправа (на оперативном нивоу најчешће одељење за финансије, а на политичком нивоу сам председник општине/градоначелник) и република (Министарство привреде као главни орган који надзире пословање ЈП, Министарство финансија, и у одређеном делу Министарство грађевинарства).

1. Планирање

Закон о јавним предузећима¹⁸ (ЗЈП) дефинише основни правни оквир за организовање надзора над локалним ЈП инсистирајући на јачању функције планирања. По ЗЈП, локална ЈП требало би да доноси: (1) дугорочни, (2) средњорочни план пословне стратегије и развоја и (3) годишњи програм пословања.

ЗЈП не прецизира садржину дугорочних и средњорочних планова пословне стратегије и развоја, нити пак прописује обавезу да се они достављају неком ресору у локалној самоуправи. Правни оквир остаје

18 Закон о јавним предузећима - ЗЈП, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016

недоречен по питању која је рочност средњорочног, односно дугорочног плана што изазива различита тумачења. Никакве санкције нису предвиђене ЗЈП за недоношење дугорочног и средњорочног плана пословне стратегије и развоја.

Када је реч о годишњем програму пословања¹⁹, ЗЈП прецизира да локално ЈП мора да га донесе и достави надлежном органу локалне самоуправе (чл. 59). Ова обавеза је била је прописана и претходним законом о јавним предузећима²⁰, и представља уходану процедуру. Директор ЈП треба да утврди предлог текста годишњег програма, а потом тај предлог достави Надзорном одбору који га разматра и о њему одлучује. Затим се план шаље на сагласност надлежном органу локалне самоуправе. Скупштина локалне самоуправе може дати или ускратити сагласност и, у потоњем случају, вратити програм на поновно одлучивање доносиоцу одлуке – Надзорном одбору.

Директна последица неблагоприятног доношења годишњег програма је наведена у члану 62: *„Уколико у јавном предузећу до почетка календарске године није донет годишњи, односно трогодишњи програм пословања, до доношења тог програма зараде се обрачунавају и исплаћују на начин и под условима утврђеним годишњим, односно трогодишњим програмом пословања за претходну годину.“* У том случају требало би у пракси да се отвори простор за преиспитивање одговорности руководећих и управљачких структура локалних ЈП.

Како је напоменуто ЗЈП није прописао обавезне елементе које треба да садрже средњорочни и дугорочни план пословне и стратегије развоја, али јесте у члану 60. прописао обавезне елементе годишњег (односно трогодишњег) програма пословања јавног предузећа: планирани извори прихода и позиције расхода по наменама; планиране набавке; план инвестиција; планирани начин расподеле добити, односно планирани начин покрића губитка; елементи за целовито сагледавање цена производа и услуга; план зарада и запошљавања; и критеријуми за коришћење средстава за помоћ, спортске активности, пропаганду и репрезентацију.

Последњи став овог члана гласи: *„За сваку календарску годину, на предлог министарства, Влада ближе утврђује елементе годишњег, односно трогодишњег програма пословања.“* То значи да Влада Републике

19 Постоји законска опција да се израђује трогодишњи план када се предузеће не финансира из буџета локалне самоуправе.

20 Закон о јавни предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 119/12, 116/13, 44/14

Србије сваке године доноси смернице за израду годишњих програма пословања локалних ЈП. У истраживању нисмо уочили прописану процедуру достављања смерница локалним ЈП, али је разумевање свих интервјуисаних да се Смернице упућују МДУЛС, које би требало да их достави локалним самоуправама, а ове да их проследи својим ЈП. ЗЈП не прописује рок у коме Влада треба да ближе утврди елементе, што објашњава редовна кашњења. Истовремено, смернице које је Влада до сада доносила подразумевају претходно познавање корпоративног управљања особа укључених у израду плана, што у пракси најчешће није случај.

Закон је питање измене и допуна (ребаланса) годишњег програма пословања поставио веома рестриктивно са циљем унапређења сврсисходности надзора који се базира на упоредној анализи плана и његовог извршења. Цитирамо члан 60 став 2: *„Измене и допуне годишњег, односно трогодишњег програма пословања могу се вршити искључиво из стратешких и државних интереса или уколико се битно промене околности у којима ЈП послује“*.

Кратку напомену заслужују субвенције. Члан 61. регулише да је ЈП које користи или ће користити средства из буџета (субвенције, гаранције²¹ или друга средства) дужно да за та средства предложи посебан програм. Посебан програм садржи намену и динамику коришћења средстава и сматра се донетим када на њега сагласност да надлежни орган локалне самоуправе.

2. Извештавање

Надзор над локалним ЈП се суштински „дешава“ у процесу извештавања. Извештавање локалних ЈП није праволинијско попут планирања. Локална ЈП извештавају више надлежних институција по истом, сличном или различитом основу. У наставку дајемо анализу извештавања према институцијама ка којима се извештавање врши.

а) Извештавање према јединицама локалних самоуправа, односно Министарству привреде

У области извештавања ЗЈП је увео суштинске промене у правцу децентрализације. Наиме, локална ЈП, како стоји у члану 63, више нису у обавези да кварталне извештаје достављају надлежним ресорима у Влади

21 Напомињемо да се члан Закона односи на сва ЈП, али да ЈЛС не могу да издају гаранције за локална ЈП

Републике, већ их достављају искључиво надлежним органима локалне самоуправе. *Ratio legis* овог решења је да власник (локална самоуправа) треба да преузме право и одговорност за надзор над сопственим ЈП. У пратећем Упутству Министарства привреде које је датирано на 11. април 2016. године, прецизиран је начин, као и рокови за достављање прописаних образаца извештаја. Обрасци се достављају уредно попуњени и одштампани, уз пропратно писмо и акт надлежног органа о усвајању тромесечног извештаја о реализацији годишњег програма пословања, и то у року од 30 дана од дана истека тромесечја²².

У складу са чланом 64, надлежни орган локалне самоуправе, у року од 60 дана од дана истека тромесечја, а на основу достављених тромесечних извештаја о реализацији годишњег програма пословања ЈП, сачињава „Информацију о степену усклађености планираних и реализованих активности“ (у даљем тексту Информација) коју доставља Министарству привреде. Члан 64. ст. 3. предвиђа да поред регуларних кварталних Информација, надлежни орган локалне самоуправе једном годишње доставља Министарству привреде „Анализу пословања ЈП“ (у даљем тексту Анализа), са предузетим мерама за отклањање поремећаја у њиховом пословању. Анализа се доставља у року од 60 дана од завршетка календарске године.

Обрасце извештаја, како је напоменуто, прописује министар надлежан за послове привреде. Извештаји према ЈЛС, као и извештаји које ЈЛС касније доставља Министарству привреде, као основ користе већ поменути годишњи програм пословања. Извештаји су конципирани на праћењу извршења тог плана, идентификовању одступања, давању објашњења за неусаглашености, као и давању предлога мера за унапређење.

Правилник о обрасцима тромесечних извештаја о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања ЈП ²³ступио је на снагу 09. априла 2016. године. Овим Правилником, прописана је обавеза извештавања на укупно 14 образаца преко којих надлежни органи прате реализацију годишњих програма ЈП (видети члан 2. Правилника):

1. Образац 1. Биланс успеха;
2. Образац 1А. Биланс стања;

22 За додатне коментаре видети: Лазар Крњета, „Планирање и извештавање локалних јавних предузећа – измене које доноси нови закон“, СКГО, Београд, 2016.

23 Правилник о обрасцима тромесечних извештаја о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања ЈП, *Службени гласник РС*, бр. 36/16

3. Образац 1Б. Извештај о токовима готовине;
4. Образац 2. Трошкови запослених;
5. Образац 3. Динамика запослених;
6. Образац 4. Кретање цена производа и услуга;
7. Образац 5. Субвенције и остали приходи из буџета;
8. Образац 6. Средства за посебне намене;
9. НОВИ²⁴ Образац 7. Нето добит²⁵;
10. Образац 8. Кредитна задуженост;
11. Образац 9. Готовински еквиваленти и готовина;
12. НОВИ Образац 10. Извештај о инвестицијама;
13. НОВИ Образац 11. Бруто потраживања јавног предузећа за дате кредите, продате производе, робу и услуге и дате авансе и друга потраживања;
14. НОВИ Образац 12. Извештај о степену усклађености планираних и реализованих активности из програма пословања.

Министарство привреде је ради лакше израде извештаја сачинило предлог форме као модел за израду Информација и Анализе.

Коначно, важна одредба је и члан 65. Закона који каже да ЈП мора имати извршену ревизију финансијских извештаја од стране овлашћеног ревизора. Финансијски извештај са извештајем овлашћеног ревизора ЈП доставља надлежном органу локалне самоуправе, ради информисања. Није прописана обавеза слања посебног извештаја Министарству привреде уколико мишљење ревизора буде квалификовано или негативно, или уколико ревизор одбије да да мишљење.

б) Извештавање према Министарству финансија

Релевантни прописи који су правни основ за слање извештаја Министарству финансија могу се поделити на оне везане за запослене и зараде, и оне везане за измирење новчаних обавеза. Унутар Министарства финансија, надзор над радом локалних ЈП врши се унутар Управе за

24 У односу на претходни Закон о јавним предузећима (*Службени гласник РС*, бр. вг. 119/12, 116/13, 44/14)

25 Претходни образац 7 био је „Планирана финансијска средства за набавку добара, радова и услуга за обављање делатности“

трезор (Регистар измирења новчаних обавеза - РИНО²⁶), Сектора буџета и Групе за праћење фискалних ризика у оквиру Сектора за макроекономске и фискалне анализе и пројекције.

1) ЗИП обрасци

Релевантни правни основ дефинишу: Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава²⁷ и Уредба о поступку привремене обуставе преноса припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица Аутономној покрајни, припадајућег дела пореза на зараде Граду Београду односно преноса трансферних средстава из буџета Републике Србије јединици локалне самоуправе²⁸.

Уредба је имала правно упориште у претходном закону о јавним предузећима, али како се чини, не и у ЗЈП. ЗЈП у члану 66. задржава институт обрасца за контролу обрачуна исплате зарада. Према овом члану ЈП је дужно да пре исплате зарада овери образац за контролу обрачуна и исплате зарада. Овај образац прописује Влада, на предлог Министра финансија. Уколико ЈП чији је оснивач јединица локалне самоуправе не спроводи годишњи програм пословања у делу који се односи на зараде или запошљавање, надлежни орган локалне самоуправе неће извршити оверу обрасца за контролу обрачуна и исплате зарада, што би требало да у пракси онемогући исплату зарада.

Л. Крњета²⁹, тврди да могућност привремене обуставе преноса трансферних средстава из републичког у локални буџет практично више нема упориште у закону ни по основу пробијања плана код запошљавања и масе зарада, а ни код пробијања рокова у измирењу новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама. Међутим, наше разумевање је да правни основ постоји у ЗЈП из 2014. чл. 8., те да се у пракси претња том санкцијом доживљава озбиљно. Терет контроле исплате зарада је на локалној

26 Премда је од 1. марта 2018. године успостављен Централни регистар фактура (<https://crf.trezor.gov.rs/>), он тренутно не обухвата фактуре издате ка ЈП.

27 Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 116/14, чл. 7. и чл. 8.

28 Уредба о поступку привремене обуставе преноса припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица Аутономној покрајни, припадајућег дела пореза на зараде Граду Београду односно преноса трансферних средстава из буџета Републике Србије јединици локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 49/2013, чл. 2.

29 Л. Крњета, 7.

самоуправи која је одговорна за проверу података и оверу ЗИП 1 образаца без које ЈП не може да исплати зараде. Стога и санкција за лош надзор (обустава трансфера) погађа првенствено јединицу локалне самоуправе.

2) РИНО (Регистар измирења новчаних обавеза)

Правни основ за извештавање локалних ЈП кроз РИНО чине: Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама³⁰, Правилник о обрасцу месечних извештаја о роковима измирења обавеза ЈП и њихових зависних друштава капитала, утврђених законом којим се одређују рокови измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама³¹ и Упутство о начину достављања обрасца месечних извештаја о роковима измирења обавеза ЈП и зависних друштава капитала чији је оснивач то предузеће према привредним субјектима, утврђених Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама³².

Правилником је прописан образац месечних извештаја. Образац, између осталих, достављају и ЈП чији је оснивач јединица локалне самоуправе. ЈП своје податке о комерцијалним трансакцијама попуњавају путем електронског приступа одговарајућој апликацији Управе за трезор која се налази на адреси: <http://rino.trezor.gov.rs> или <http://rino.trezor.rs>. Пратећи упутства за примену поменуте апликације, ЈП на крају месеца генеришу месечни извештај о роковима измирења обавеза према привредним субјектима.

в) Извештавање према Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

Релевантни пропис за подношење извештаја овом Министарству је Закон о комуналним делатностима³³. Локална самоуправа је дужна да до краја фебруара текуће године достави Министарству извештај, на прописаном обрасцу, у вези са обављањем комуналних делатности у претходној години. ЈЛС, као и локално ЈП, су дужни да додатно на захтев

30 Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, *Службени гласник РС*, бр. 119/2012, 68/2015)

31 Правилник о обрасцу месечних извештаја о роковима измирења обавеза ЈП и њихових зависних друштава капитала, утврђених законом којим се одређују рокови измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, *Службени гласник РС*, бр. 36/13

32 Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, „*Службени гласник РС*“ бр. 19/12, 68/15 и 113/17

33 Закон о комуналним делатностима, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011 и 104/2016., чл. 8.

Министарства достави извештај, податке и обавештења у вези са обављањем комуналних делатности, у року од 15 дана од дана пријема захтева Министарства.

Министарство прати квалитет и обухват пружања комуналних услуга, ефикасност вршилаца комуналне делатности, кретање цена, број запослених и ниво улагања у одржавање и изградњу комуналне инфраструктуре и о својим налазима најмање једном годишње обавештава Владу и јавност. Министарство треба да, у складу са законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја, учини доступним податке о ценама комуналних услуга и обухвату пружања комуналних услуга.

На основу изнете анализе правног и институционалног оквира надзора над локалним ЈП закључујемо да је помоћна хипотеза да постојећи правни и институционални оквир даје основу за успостављање надзора над локалним ЈП од стране јединице локалне самоуправе/Републике потврђена. У складу са дефиницијом ефективног надзора Рилчарда и Алвеса, у Републици Србији постоји посебан закон о ЈП који јасно дефинише ЈП, планирање и чак квартално извештавање ЈП, захтева извештаје о томе да ли ЈП испуњавају своје циљеве и обавезе, као и ревизију финансијских извештаја ЈП. Захтевано квартално финансијско и пословно извештавање даје инструменте локалној самоуправи да ефективно надзире генерисање фискалног ризика. С друге стране, аутори напомињу да важан пропуст постојећег правног оквира јесте неадекватно санкционисање непоштовања анализираних законских одредаба. Стога, напомињемо да су даља унапређења законодавног система могућа. Институционални оквир је такође постављен и прави јасну разлику између надлежности локалног и централног нивоа.

IV Примена правног и институционалног оквира

Као што је речено, постојећи правни и институционални оквир даје основу за успостављање надзора над локалним ЈП од стране јединице локалне самоуправе/Републике, али је потребно додатно истражити његову примену. Емпиријско истраживање имало је за циљ да утврди како се ове одредбе примењују у пракси. На стратификованом узорку од 6 географски дисперзованих локалних самоуправа и 27 ЈП које су оне основале, вршено је тестирање примене правног и институционалног оквира кроз серију интервјуа, анализу свеобухватности и квалитета постојећих планова и извештаја, док су налази потврђени кроз фокус групу.

1. Планирање у пракси

Премда постоје мање разлике међу појединим локалним самоуправама у истраживању, процес планирања је у основи сличан. Најпре, велика већина локалних ЈП уопште не доноси дугорочну и средњорочну стратегију и план развоја. Мишљења интервјуисаних ЈП су подељена, како у погледу корисности наведених стратешких докумената, тако и у погледу рока који би био адекватан за планирање. Већина локалних самоуправа сматра да су вишегодишња стратегија и план развоја потпуно непотребни због снажног утицаја политике на пословање локалних ЈП. Већина актера се сложила да вишегодишње планирање има смисла само ако се поклапа са политичким циклусом (тј. мандатом градоначелника). Такође, већина интервјуисаних је признала да нема кадровске капацитете који су потребни да се развије смислени средњорочни, односно дугорочни план развоја.

С друге стране, процес доношења годишњег програма пословања је у већини анализираних општина добро установљен, уигран и тече глатко у законски прописаним оквирима. ЈП припремају нацрт плана и до 1. децембра текуће године достављају га надлежном органу локалне самоуправе. На нивоу општине/града, надлежни орган (Радна група, Општинско веће, Одељење за финансије, итд.) стручно обрађује предложени програм пословања сваког ЈП, те потом нацрте шаље на Скупштинску општину. Иста процедура се поштује уколико у току буџетске године дође до измене плана и програма пословања. Ипак, на интервјуима је указано да се са припремом годишњих планова често чека „минут до 12“. Разлози су разноврсни – од недостатка мотивације јер нема стварне одговорности за кашњење у усвајању годишњег плана, до кашњење из политичких разлога на нивоу локалне самоуправе, па све до тога да смернице Владе буду касно усвојене или не буду благовремено достављене (Табела 2).

Табела 2 - Смернице за израду годишњих програма пословања

Година	Датум објављивања смер-
2015.	14.11.2014.
2016.	05.11.2015.
2017.	17.11.2016
2018.	26.10.2017.

Додатно је указано на временску несинхронизованост која редовно доводи до накнадних корекција у годишњим плановима. Наиме, годи-

шњи план локалних ЈП често директно зависи од буџета локалне самоуправе, чак и кад формалноправно ЈП не прима субвенције (многе фактичке тј. економске субвенције које утичу на буџет ЈП нису „ухваћене“ формалноправном дефиницијом субвенције). Стога, коначни годишњи план локалних ЈП у реалности се може дефинитивно усвојити тек након усвајања буџета Републике, односно ЈЛС, а не 1. децембра. Истраживање указује да је приступ локалних самоуправа првенствено формалан, те да се своди на проверу да ли су сви обавезни елементи тражени регулативом стварно присутни у годишњем плану без да се улази у озбиљну, мериторну анализу пословања.

Када је у питању квалитет годишњег програма пословања он је веома хетероген. Према налазима истраживања, ЈП и њихови годишњи програми би се могли поделити у две групе: ЈП која имају боље кадровске ресурсе, и ЈП која су „слабија“. Истраживање показује да годишњи програми пословања ЈП из прве групе по правилу садрже све елементе, али се квалитет и даље разликује од предузећа до предузећа. Прописани садржај се углавном поштује. Ипак, анализа претходног пословања која је основ планирања је слаба и некомплетна, нарочито у погледу инвестиција и цена услуга. Насупрот наведеном, предлог годишњег програма пословања ЈП из друге групе често није довољно детаљан и јасан, те најчешће не садржи све елементе прописане чланом 60 ЗЈП. План набавки, као и план инвестиција, су непотпуни и недовољно прецизни и јасни. Овакви годишњи извештаји уопште не садрже елементе за целовито сагледавање цена производа и услуга, начин расподеле добити, критеријуме за коришћење средстава за помоћ, спортске активности, пропаганду и репрезентацију. Такође, програмом пословања често нису приказане планиране активности за унапређење процеса пословања, са исказивањем релевантних индикатора на основу којих ће се мерити напредак у пословању ЈП. Истовремено учестало недостаје детаљно образложење основа, намене и динамике коришћења средстава из буџета ЈЛС која ће предузеће користити. Оцена је да овакви програми пословања, са свим наведеним, а и многим другим недостацима, не могу бити адекватан оквир за надзор над ЈП.

Анализу самих програма пословања показује да локална ЈП највише проблема имају са тачно одређеним доменима планирања пословања. Прво, не постоји озбиљна и свеобухватна анализа ризика пословања која је кључна за идентификовање, мерење и управљање фискалним ризиком односно за стварни надзор над ЈП. Унутар ове теме, посебно треба истаћи и проблем ризика недостатка/неадекватности кадрова који поприма

врло забрињавајуће размере. На пример, у једном јавно комуналном предузећу нема запосленог нити једног правника и економисте од кад су последњи отишли у пензију. Настала ситуација проузрокована је законским ограничењем броја запослених у јавном сектору, али, истичу испитаници, и политичким фактором. Друго, анализа потребних инвестиција и њихова реализација је углавном „измештена“ из појединачних локалних ЈП и о њима одлучује локална самоуправа, односно Република. Прави се формална (самим тим и рачуноводствена) подела на одржавање и на нове инвестиције, при чему се користе различити извештаји за праћење ових категорија инвестиција. Последишно, за то су надлежни различити људи/институције. Другим речима, за појединачна ЈП не постоји интегрисано праћење свих инвестиција (у економском смислу речи). Треба напоменути да је локална инфраструктура власништво локалних самоуправа, те стога оне одлучује о нпр. водоводној мрежи, а не јавно комунално предузећа задужено за водоснабдевање. Локална ЈП су, по правилу, задужена само за одржавање³⁴. Известан и важан утицај има и Република јер она одлучује о приоритетним пројектима на читавој територији, у смислу пружања финансијске подршке одређеним инвестиционим пројектима јединица локалних самоуправа. Та подршка је често пресудна за реализацију инвестиционог пројекта. Тако, чини се, онај ко највише зна о потребама грађана и стварном стању инфраструктуре има најмање утицаја на одлуке о инвестицијама у ту инфраструктуру. Коначно, када је реч о ценама услуга, најчешће се даје само предлог ценовника без пратеће анализе. Локална ЈП требало би да међу грађанима спроводе анкете, а потом врше комплексне финансијске анализе да би утврдили стварну цену коштања као и платежну моћ грађана. Ове анализе се или не раде јер кадар ЈП не уме да их уради, или једноставно нису довољно детаљно наведене у годишњим плановима. Тако кључни домени пословања чије је разумевање неопходно за смислени надзор над ЈП нису адекватно представљени у плановима и извештајима који се у пракси достављају јединицама локалне самоуправе, односно Министарству привреде. То само даље јача дубоко укоренење неповерења између Републике и локала, и,

34 Поставили смо питање где се књиже основна средства у билансима јавних предузећа ако општина/град одлучује о инвестицијама? Капитал јавних предузећа у већини општина није у књигама јавних предузећа. Државни (општински) капитал се књижи у буџету општине, а јавно предузеће које га користи у пословању га води као „државни капитал“ (ставка 303). По Закону о јавној својини, нпр. гасоводи улазе у својину оснивача (општине), али се амортизација води на нивоу јавног предузећа по основу права коришћења. Појединачна јавна предузећа обрачунавају и припадајући порез на имовину.

изгледа, уврежено веровање централног нивоа да локал нема потребне капацитете за било какве сложености задатке.

На интервјуима је указано да ребаланси буџета локалних ЈП нису чести, али се у просеку раде једном до два пута годишње. Међутим, често се раде из разлога који нису наведени у ЗЈП као дозвољени. Када је реч о ребалансима, како ћемо видети даље у тексту, чести ребаланси могу да обесмисле надзор путем извештавања о одступањима од усвојених годишњих планова.

Субвенције су у Извештају Фискалног савета наведене као „рак рана“ целог система. Међутим, код анализираних локалних самоуправа субвенције локалним ЈП су врло скромне, ограничене или их уопште нема. Дубља анализа ипак показује да се економске субвенције често крију у неким другим односима и под неким другим рачуноводственим ставкама, због чега их локалне самоуправе (на сопствену штету) или не признају или не препознају као такве.

2. Извештавање у пракси

а) Извештавање према јединицама локалних самоуправа, односно Министарству привреде

Квартални извештаји који се достављају локалним самоуправама оцењени су слично од стране свих испитаних локалних самоуправа, али и од самих локалних ЈП. Општи закључак је да се они могу додатно значајно унапредити, постати кориснији, те да се на основу унапређених извештаја може суштински вршити надзор над ЈП. Израда кварталних извештаја се, по правилу, своди на формално испуњавање обавезе прописане Правилником и Упутством, те попуњавање образаца укључујући образац 12 – Извештај о степену усклађености планираних и реализованих активности из програма пословања. Образац 12 у готово свим случајевима не садржи потребна образложења, као и закључна разматрања и напомене на основу којих би се могли извести ваљани закључци о пословању предузећа у датом периоду.

Имајући то у виду, не постоји адекватна основа да би јединца локалне самоуправе могла сачинити квалитетну Информацију и извести надлежно министарство. Истовремено, интервјуисане јединице локалне самоуправе признају да им недостаје стручног знања о појединим комуналним делатностима, што доводи до тога да нису у стању да кроз додатне захтеве и питања појединачним ЈП допуне Анализу и Информацију. Анализа Информација које локалне самоуправе достављају Мини-

старству привреде указују да јединице локалне самоуправе најчешће не раде никакве додатне анализе, већ само прослеђују обрасце дословно преписујући анализе које су урадила њихова локална ЈП.

Процес надзора се додатно обесмишљава учесталим ребалансима, те извештаји ЈП често показују стопостотно испуњење ревидираног плана (чиме се прикрива неизвршење оригиналног годишњег плана пословања). Додатни недостатак у надзору над ЈП је постојање паралелног, неформалног канала комуникације и одлучивања између ЈП и општине/града, при чему се формални надзор кроз успостављено извештавање пренебрегава, а одлуке се доносе без квантитативне/квалитативне основе. Као најслабија карика извештавања у пракси оцењени су надзорни одбори ЈП, који често само формално одобравају извештаје. Овакво понашање надзорних одбора има више узрока - од политичког утицаја на одабир чланова одбора, до чињенице да је често накнада која се може понудити члану одбора прениска да би привукла стручне људе³⁵.

Интервјуисани учесници на нивоу локалних самоуправа и ЈП сматрају да прописани формати извештаја превелики акценат ставља на квантитативни аспект, а да се занемарује квалитативна анализа која би дала појашњења и указала на узроке проблема. Истовремено, представници централног нивоа власти указују да су формати захтевани минимум који се може допунити у складу са потребама, као и да постоји могућност квалитативне анализе унутар извештаја. Релативно слободан формат нпр. Обрасца 12 требало је да остави простора за дубинску анализу пословања која је специфична за сваку делатност и стога се не може стандардизовати.

Упоређујући налазе интервјуа са одговорним лицима у ЈП и јединица локалне самоуправе, са налазима који су проистекли из интервјуа са одговорним лицима на централном нивоу власти стиче се утисак да је неразумевање између два нивоа надзора дубоко и чак суштинско. Постоји јасна мотивација Владе да подигне ниво свести јединца локалне самоуправе о одговорности за пословање локалних ЈП. Међутим, иако је тачно да јединица локалне самоуправе јесте оснивач локалних ЈП, те да је стога и одговорност на њој, игнорише се чињеница да су у реалности локалне самоуправе у великој мери и у сваком смислу (а пре свега финансијском и политичком) зависне од централног нивоа власти. Такође се превиђа чињеница да је кадровски капацитет локалних самоуправа често слаб, а

35 У неким предузећима чланови одбора заправо волонтирају или примају симболичне дневнице за сваку седницу.

да су им кроз друга законодавна решења од стране централне власти ограничене могућности да тај потенцијал надграде и развију. Истовремено, централни ниво свесно/несвесно занемарује чињеницу да је фискални ризик у Србији неуређен систем „спојених судова“ у коме се ризик и трошкови на крају у потпуности преливају на централни ниво власти.³⁶ Комуникација и координација између републичких министарстава који имају неку врсту надзора над пословањем локалних ЈП је минимална, Такође, стиче се утисак да се Министарство државне управе и локалне самоуправе - МДУЛС држи врло пасивно, те да би њихова улога могла бити ојачана.

б) Извештавање према Министарству финансија

Истраживање показује да се у већини јединца локалне самоуправе ово извештавање спроводи у складу са прописаним. Свако локално ЈП шаље ЗИП 1 Образац пре сваке месечне исплате зарада. Надлежна јединица локалне самоуправе проверава да ли је број запослених и износ зарада у складу са планираним и, уколико јесте, оверава образац. Тек након овере, локално ЈП може да исплати зараде. ЈЛС шаље Министарству финансија два обрасца: (1) Извештај о планираним и исплаћеним зарадама за сваки месец, и (2) Извештај о кретању броја запослених радника. Изузетак да јавно комунално предузеће исплати зараде и пре овере ЗИП 1 обрасца од стране општине, па да се тек након исплате образац донесе на оверу, је редак али уочен у пракси.

Постоји и Извештај о извршеној уплати разлика³⁷. Овај извештај контролише стварну уплату у буџет Републике јер се у извештају мора навести и датум уплате средстава. Када је реч о институционалној комуникацији у погледу ових извештаја, она по правилу тече између управе за буџет јединице локалне самоуправе и Сектора буџета Министарства финансија. По коментарима током интервјуа, Министарство финансија је првенствено заинтересовано за овај извештај.

Додатна контрола врши се кроз РИНО, који је постао оперативан 2013. године. У стварности, не постоји посебан извештај, већ на порталу РИНО локална ЈП сама пријављују извршење обавеза према добављачи-

36 Као илустративан пример може послужити следећи случај: <http://www.politika.rs/scc/clanak/393792/Banka-uzima-Prokuplju-cetvrtinu-budzeta>

37 Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 116/14, чл. 7. и 8.

ма. Општине/градови имају увид у уносе својих ЈП. У случају прекорачења рокова, ЈП су у прекршају, али локална самоуправа вуче консеквенце у смислу ограничења трансфера. Као додатни надзор уочили смо праксу да локално ЈП мора да приложи доказ да није у прекорачењу по РИНО уз тражење сагласности за сваку исплату зарада. Имајући у виду поменути недостатак, односно чињеницу да јавни сектор може намерно изоставити део обавеза, уведен је Централни регистар фактура. За сада, регистар садржи само дужнике су корисници јавних средстава (КЈС) типа 0,1,2,4,6. ЈП основана од стране локалне власти и правна лица основана од стране тих предузећа, као и правна лица над којима локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или 50% гласова у органу управљања припадају типу корисника јавних средстава ⁷³⁸, те стога још увек нису обухваћена Централним регистром фактура.

в) Извештавање према Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

Иако се ови извештаји очигледно тичу квалитета јавних услуга на локалу, током интервјуа, стекао се утисак да већина представника локалних самоуправа и њихових ЈП, овај извештај не третира као нарочито битан. Он је сведен на „чисто информативну ствар“ са пар основних података. Поједини представници локалних самоуправа нису знали ко тај извештај припрема и да ли га шаље благовремено, из чега се стиче утисак да га не читају и да он није део система надзора над локалним ЈП, премда би требало да буде.

На сајту Министарства грађевинарства, унутар линка „подзаконски акти“ доступан је Извештај о обављању комуналних делатности за 2014. годину за који верујемо да је заправо формат траженог извештаја односно релевантни Упитник. Постоји додатни упитник у Excel-у за који пише да је Упитник Привредне коморе, али његова намена није потпуно јасна. Оно што се да видети из упитника Министарства је да је он табеларан и да се углавном фокусира на релевантне квантитативне податке без да оставља простор за било какву квалитативну анализу и објашњења.

У току истраживања нисмо идентификовали канале извештавања од локалних ЈП преко ЈЛС ка МДУЛС. Међутим, сматрамо да МДУЛС треба да подржи процес реформисања локалних ЈП пошто је оно, између

38 Правилник о начину утврђивања и евидентирања корисника јавних средстава и о условима и начину за отварање и укидање подрачуна код Управе за трезор "Службени гласник РС", бр. 113/2013, 8/2014 и 24/2016.

осталог, надлежно за систем локалне самоуправе и територијалне аутономије, усмеравање и подршку јединица локалне самоуправе у обезбеђивању законитости и ефикасности рада, и изградњу капацитета и стручно усавршавање запослених у органима ЈЛС.

Наше истраживање показало је да се постојећи правни и институционални оквир не примењује у потпуности у пракси, те стога одбацујемо другу хипотезу нижег реда. Планирање се врши само на годишњем нивоу, премда је вишегодишње планирање предвиђено законодавним оквиром. Истовремено, начин на који су годишњи планови ЈП урађени у пракси не даје довољан основ за добро извештавање, односно надзор. Само извештавање је додатно мањкаво. Оно се фокусира на квантитативна одступања од унапред лошег планирања без уласка у суштину надзора, као и покушај да се фискални ризик сагледа и њиме касније управља. Осврћући се на сугестије Картера и Ајама да је потребно успоставити оквир који јасно дефинише улоге и одговорности свих нивоа власти да би се избегла фрагментарност у надзору, као и да би се осигурало да не постоје преклапања надлежности, можемо закључити да је упркос јасној законској дефиницији надлежности сваке институције, надзор у пракси ипак фрагментиран и да се фискални ризик не сагледава у самом процесу надзора. У пракси је потврђен закључак Картера и Ајама да је квалитет кадрова који учествују у надзору од суштинског значаја за ефективност надзора.

У Да ли постоји ефективан надзор над локалним јавним предузећима?

Наше истраживање покушало је да одговори на питање да ли постоји ефективан надзор над локалним ЈП у Србији. Детаљна правно-институционална анализа потврдила је прву помоћну хипотезу да постојећи правни и институционални оквир даје основу за успостављање надзора над локалним ЈП од стране јединице локалне самоуправе/Републике. Ипак, констатовано је да непредвиђање адекватне санкције за непоштовање одредби које се односе на надзор представља препреку за успостављање фактички ефективног надзора над ЈП на локалу. То је потврдило емпиријско истраживање које је имало за сврху да потврди, односно обори другу помоћну хипотезу да се постојећи правни и институционални оквир у потпуности примењује у пракси. Вишемесечно истраживање на терену и рад са фокус групама у децембру недвосмислено су потврдили да је друга помоћна хипотеза оборена.

Методолошки, две помоћне хипотезе представљају неопходан услов да би се подржала прва основна хипотеза. Наиме, потребно је да регулатива предвиђа квалитетан оквир за надзор над ЈП и да се та регулатива стварно примењује да би се у реалности остварио ефективан надзор. Оба услова морају кумулативно бити испуњена. Пошто је истраживање показало да се квалитетан оквир за ефективан надзор не примењује и развија фактички и адекватно у пракси, можемо закључити да је самим тим оборена прва основна хипотеза да јединице локалних самоуправа врше суштински надзор над локалним ЈП, односно да могу са сигурношћу да кажу да управљају фискалним ризиком који проистиче из пословања њихових ЈП. Иако је ПЕФА већ констатовала да локалне самоуправе које су учествовале у истраживању не консолидују и надзиру фискални ризик који њихова ЈП генеришу као портфолио, ми смо настојали да у пракси ипак нађемо неке елементе управљања фискалним ризиком. Показало се да извештаји локалних ЈП уопште не адресирају ризике, те да не садрже додатне анализе ванбилансних или појединих ставки у финансијским извештајима иза којих се крију фискални ризици (реална наплативост потраживања, процена трошкова везаних за судске спорове, губици због некомерцијалних цена услуга итд.). Такође, утврђен је недостатак квалитативне аналитичке надградње на нивоу локалне самоуправе. Уместо тога постоји просто прослеђивање извештаја Министарству привреде. На тај начин, долазимо да закључка да упркос намери регулативе да локална самоуправа преузме одговорност за ефективан надзор над својим ЈП, у пракси се то није догодило.

Прва основна хипотеза је услов за потврђивање друге основне хипотезе да републички ниво има увид у свеобухватни фискални ризик који креирају локална ЈП на нивоу целе Републике. Наиме, ефективан надзор над свим или бар над великом већином јединица локалне самоуправе у Републици је неопходан да би се фискални ризик генерисан на локалу могао консолидовати на централном нивоу, те да би се њиме могло управљати. Самим тим друга основна хипотеза је оборена. Додатно, фрагментираност надзора на централном нивоу и релативно уско дефинисан надзор Министарства финансија над локалом (тј. фискалним ризиком који се генерише на локалу), може у пракси представљати препреку за заокруживање целог процеса.

Коначно, алтернатива успостављању управљања фискалним ризиком који генеришу локална ЈП врло је јасна и изгледна – додатни притисак на републички буџет до нивоа када он прераста све могућности задужевања, све нижи квалитет услуга која пружају локална ЈП, недостатак

инвестиција проузрокован недостатком основне инфраструктуре на потребном нивоу квалитета, као и све веће регионалне разлике.

Katarina ĐULIĆ, PhD,
Associate Professor, Fefa, Metropolitan University, Belgrade

Ana JOLOVIĆ, PhD,
Visiting Associate Professor, ISM University of Management
and Economics, Vilnius

EFFECTIVENESS OF OVERSIGHT OVER LOCAL PUBLIC ENTERPRISES IN SERBIA

Summary

Oversight of local public enterprises (municipal enterprises) is a key element in fiscal risk management at the local level, provision of basic services to the public, and support to local economic development. Findings of both theoretical and empirical research performed on a sample of six local governments and 27 municipal enterprises show that this oversight requires partial improvements to the legal and institutional framework, and systematic improvements of compliance. The current system is a step in the right direction, but true oversight is missing due to poor compliance with legislation, ineffective supervisory boards, and lack of knowledge of corporate governance amongst all stakeholders and at all levels of oversight.

Keywords: *municipal enterprises, corporate governance, local government, fiscal risk*