



Radna grupa viših budžetskih zvaničnika

**Realizacija programa reforme
upravljanja javnim finansijama (PFM)**

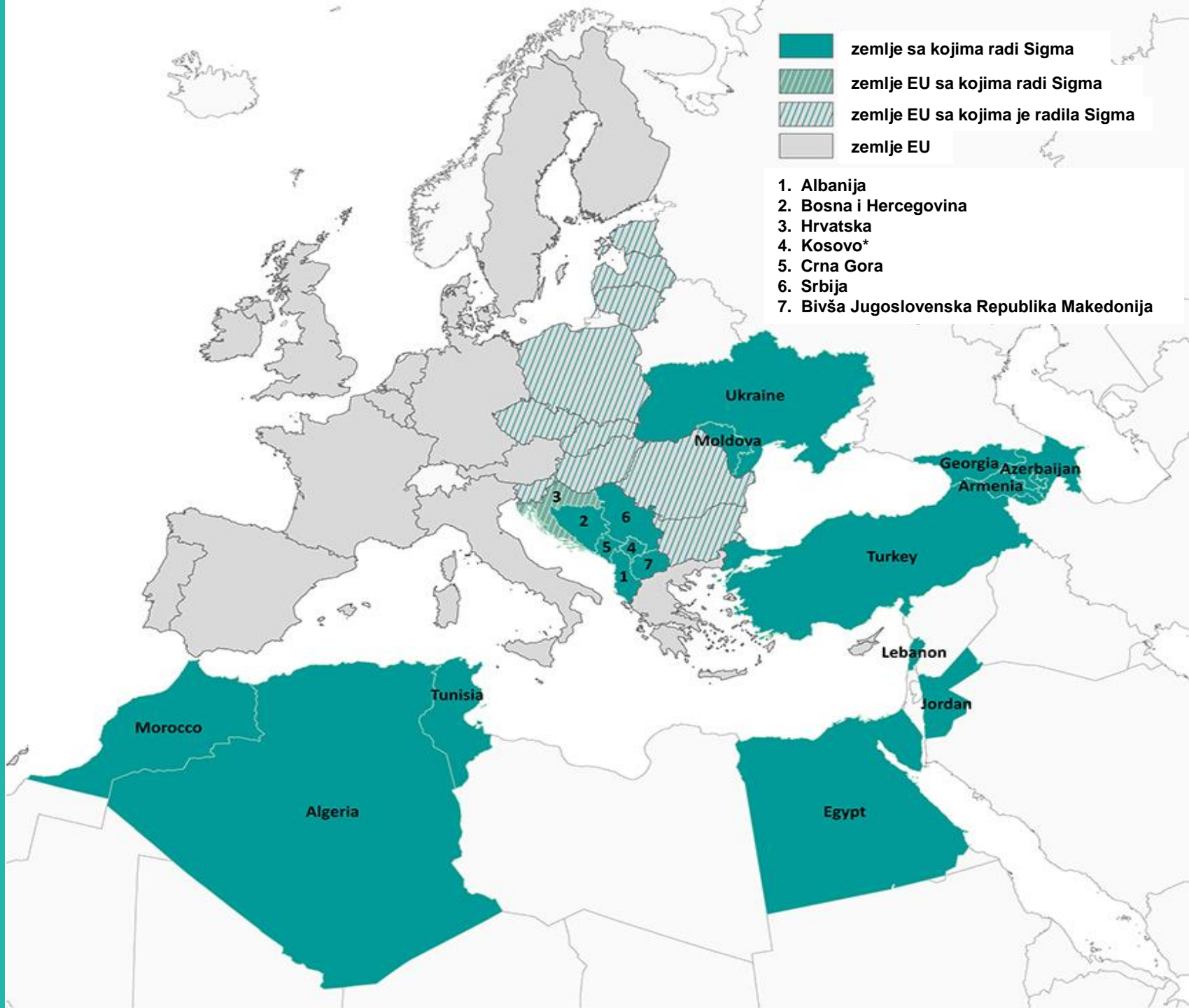
**Klas Klaas
OECD/SIGMA**

Hag, 26-27. jun 2014.





A joint initiative of the OECD and the European Union,
principally financed by the EU





Širok opseg upravljanja javnim finansijama (PFM)

Definicija PFM po OECD DAC 2009:

“ PFM obuhvata sve komponente nacionalnog budžetskog procesa... **uključujući strateško planiranje**, srednjoročni okvir rashoda, godišnje budžetiranje, kao i upravljanje prihodima, **nabavke**, kontroling, računovodstvo, izveštavanje, praćenje i ocenjivanje, **reviziju i eksterni nadzor.**”



Različiti pristupi PFM

“Tradicionalni” pristup

Akcenat je na poštovanju propisa i procedura

“Moderni” pristup:

Akcenat je na definisanju i planiranju javnih politika i učinku





Put razvoja sistema PFM

1. Akcenat na kontrolama inputa, poštovanju propisa i godišnjem ciklusu, centralizovani pristup
2. Veći akcenat na fiskalnim agregatima, srednjoročnom ciklusu i sredstvima/obavezama
 - Još uvek preovlađuju kontrole inputa
3. Akcenat na ciljevima politike i ishodima, decentralizovani pristup



Prvo reforme PFM

- Uvođenje novih tehničkih ili posebnih funkcija je lakše nego promena ponašanja rukovodilaca u javnom sektoru
- Procedure alokacije resursa su od ključne važnosti za promene načuna na koje rukovodioci pristupaju vrednosti za uloženi novac
- Modernizacija aranžmana oko interne kontrole i finansijskog upravljanja u javnim organizacijama ne treba da vodi reformu PFM već treba da je prati





Novi trendovi

- Fiskalni izazovi dominiraju, reforme PFM odložene ili kasne
- Fiskalna pravila – zemlje centralne, istočne i jugoistočne Evrope prate trend
- Računovodstveni standardi ka elementima obračunskog principa
- Reforme budžetiranja prema učinku usporile
- Sistemi jedinstvenih računa trezora uglavnom u funkciji





Tipični problemi

- Fokus na jednoj kalendarskoj godini
- Dogovoreni limiti se ne poštuju
- Fiskalni rizik se ne obelodanjuje
- Robusne kontrole gotovine, često na uštrb vrednosti za uloženi novac, nizak nivo budžetske fleksibilnosti
- Ograničena transparentnost u izvršenju budžeta
 - u mnogim slučajevima obezbeđuju se samo agregatne informacije
- Ne postoji ustaljen praksa evaluacije i prioritizacije – akcenat je na poštovanju propisa, pre nego na rezultatima, legalistički pristup





Uobičajene greške kod budžetiranja prema učinku

- Ne radi se standardno ocena politike unapred
- Nije razvijen okvir strateškog planiranja
- Akcenat na jednoj kalendarskoj godini
 - Srednjoročni budžetski okvir treba da funkcioniše pre budžetiranja prema učinku
- Vodi se detaljan budžet sa linijskim stavkama, uključujući kontrole Trezora na osnovu istih detalja
- Operativni rukovodioci u resornim ministarstvima nemaju finansijsku odgovornost



Finansijsko upravljanje i kontrola kao deo procesa pristupanja EU

Pristupanje EU uključuje akcenat na unutrašnjoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru (PIFC):

- Finansijsko upravljanje i kontrola (FMC)
- Interna revizija
- Eksterna revizija

Izgleda da je najteže ostvariti napredak u finansijskom upravljanju i kontroli

- a) Ne može da se izgradi od nule
- b) Međuzavisnost sa raznim postojećim praksama, interesima i tradicijama u javnom sektoru





Šta je reforma javne uprave?

- Javna uprava je organizovani državni aparat koji obezbeđuje realizaciju misija i odgovornosti izvršne grane vlasti
 - podleže vladavini prava, t.j. internim i eksternim kontrolama
- Reforma javne uprave podrazumeva promene u:
 - zakonskom administrativnom okviru države i
 - njenim administrativnim/upravljačkim praksama radi unapređenja funkcionisanja države





Reforma javne uprave obuhvata PFM/PIFC

- Holistički pristup reformi javne uprave podrazumeva aktivnosti, u najmanju ruku, u:
 - upravljanju ljudskim resursima u državnoj službi i javnom sektoru
 - administrativnoj organizaciji, procedurama i nadzoru
 - **upravljanju javnim finansijama**
 - kreiranju politike i kvalitetu zakonodavstva
 - E-vladi
 - unapređenju javnih službi
 - upravljanju na više nivoa





Finansijsko upravljanje i kontrola (FMC) i rukovodstvo

- FMC može da se adekvatno primenjuje samo kada postoji dobro upravljanje
- Sama FMC ne može da bude pokretač reforme upravljanja
- FMC treba da se oslanja na potrebu za ‘poverenjem’, ‘lojalnošću’ i ‘odgovornošću’

Postoji saglasnost da uspeh u finansijskom upravljanju i kontroli zavisi od drugih oblasti reforme koje su relevantne za javno upravljanje





Primeri konceptata relevantnih za finansijsko upravljanje i kontrolu

- Delegiranje i ovlašćeno odlučivanje
 - Odgovornost i učinak
 - Upravljanje rizikom
1. Ova pitanja se ne tiču samo finansijske kontrole
 2. Da bi se to postiglo tako da se dobije vrednost za uloženi novac, potrebno je poverenje i visok nivo profesionalizacije u smislu kapaciteta u javnom upravljanju

Ali šta je osnova?





Primeri osnova za finansijsko upravljanje i kontrolu (FMC)

Sledeće je važno za uspeh FMC u bilo kojoj zemlji

- Jasnoća i transparentnost u odgovornostima među organizacijama javnog sektora
- Procedure zapošljavanja koje su transparentne omogućavaju odgovarajućem rukovodiocu da utiče na proces i da se fokusira na zasluge
- Administrativne procedure koje obezbeđuju odgovornost za pružanje i kvalitet javnih usluga
- Redovno planiranje poslova
- Odredbe koje zahtevaju procenjivanja implikacija po troškove kada se predlažu novi projekti i zakoni
- Transparentne procedure i prakse javnih nabavki
- Jaka funkcija Trezora i jasna pravila po pitanju upravljanja gotovinom i računovodstva, sa pouzdanim računovodstvenim informacijama





Napredniji ciljevi FMC: efikasnost i učinkovitost

Ključni procesi kada se utvrđuje vrednost za uloženi novac:

- Odlučivanje o pravom strateškom smeru
- Optimalno biranje pojedinačnih radnji i alokacija resursa u budžetskom procesu
- Javne nabavke
- Upravljanje sredstvima, njihovo maksimalno korišćenje

Nijedan od ovih procesa nije direktno deo tipičnih FMC instrukcija u zemljama kandidatima za članstvo u EU i samo se druga tačka odnosi na upravljanje budžetom u stvarnosti



Javne finansije vezane za druge oblasti upravljanja

- Strateško planiranje i planiranje poslova države može da postane smisleno samo ukoliko se promene budžetske prakse tako da podržavaju ciljeve reforme
- Budžetiranje prema učinku je teško bez adekvatne analize politike i strateškog planiranja u ministarstvima
 - Lako je napraviti 'Potemkinova sela'
- Zapošljavanje državnih službenika i upravljanje ljudskim resursima u širem smislu treba da podrže modernizaciju uprave





Definisanje redosleda reformskih koraka

Definisanje redosleda jeste potrebno, ali je realnije u okviru užih reformskih oblasti

- Kao što su državna služba, upravljanje budžetom, strateško planiranje ili javne nabavke
- npr. u upravljanju javnim finansijama prvo se unapređuje poštovanje pravila, zatim se vrši prelazak sa godišnjeg na srednjoročno finansijsko planiranje i tek se kasnije razmišlja o budžetiranju prema učinku

Definisanje redosleda koraka na širem planu je teško:

- Mnoge oblasti reforme javne uprave su veoma međuzavisne
- Reforma javne uprave često treba da bude oportunistička

Sveobuhvatnost programa reformi

- Reforme propadaju zato što su nepotpune
- Reforme takođe propadaju zato što pokušavaju da budu savršeno potpune
 - Sveobuhvatne reformske strategije su često uspešne kada inicijativa dolazi od političkog vođstva zemlje i bude praćena solidnim planovima za realizaciju
 - Reforme koje pokreću subjekti iz državne službe treba da budu pragmatične i oportunističke (da imaju viziju u pozadini)



Novi EU pristupi programu reformi upravljanja javnim finansijama

- Sveobuhvatni programi reforme PFM
- Veze sa programom reforme javne uprave
- Novi zahtevi u vezi sa ekonomskim upravljanjem
- Jasniji zahtevi za računovodstvo u skladu sa ESA
- Veći nadzor nad primenom fiskalnih pravila
- Jasniji akcenat na potrebi za srednjoročnim budžetskim okvirom

