



- KONCEPT DOGAĐAJA -

ZAJEDNIČKI SASTANAK IZVRŠNIH ORGANA ZAJEDNICA PRAKSE

**USPOSTAVLJANJE ZAJEDNIČKOG OKVIRA REZULTATA PEM PAL-a I PROUČAVANJE SISTEMA UPRAVLJANJA
JAVNIM FINANSIJAMA U FRANCUSKOJ**

Mesto održavanja sastanka: Pariz, Francuska **Datum:** 3–6. septembar 2012.

Opšte informacije

Mreža upravljanja javnim finansijama – učenje u saradnji sa kolegama (PEMPAL) ima više od 400 učesnika iz 22. zemlje Evrope i centralne Azije. Ona omogućava profesionalni razvoj i efikasno učenje kroz saradnju sa kolegama. U njoj članovi mogu da postavljaju standarde za svoje sisteme upravljanja javnim finansijama (UJF), putem aktivnog učešća na sastancima, radionicima i studijskim posetama. Mreža je organizovana kroz tri zajednice prakse (ZP) u oblasti budžetiranja, trezora i interne revizije, koje predvode njihovi izvršni odbori, a nadzire Upravni odbor čiji članovi su predstavnici donatora i zemalja članica. Stručni timovi koje čine predstavnici donatora (Svetska banka i OECD/Sigma) pomažu razvoj sadržaja, dok administrativnu podršku i izveštavanje o radu mreže obezbeđuje Sekretarijat u okviru Centra za finansijsku izuzetnost u Sloveniji.

Svrha ovog dokumenta je da pruži osnovne informacije i obrazloženje za zajednički sastanak članova izvršnih odbora ZP i Upravnog odbora, na kome će izvršni organi mreže PEM PAL: a) razmotriti okvir rezultata Strategije PEM PAL-a za period 2012-17, koji će odrediti aktivnosti mreže u narednih 5 godina, i b) steći nova saznanja proučavanjem procesa, sistema i procedura koje se primenjuju u Francuskoj. Izvršne organe mreže koji imaju oko 40 članova čine članovi izvršnih odbora sve tri zajednice prakse i članovi Upravnog odbora koji je zadužen za vođenje i upravljanje mrežom.¹ Izvršni odbori utvrđuju strateške i operativne pravce za sve zajednice prakse i u ime članova pomažu izradu i sprovođenje akcionih planova koji sadrže strateške prioritete reforme javnih finansija. Upravni odbor je zadužen za strateški nadzor. Članove Upravnog odbora čine predstavnici SECO Švajcarska (predsednik), MF Ruske Federacije, Svetske banke, OECD/SIGMA, GIZ (Nemačka), kao i predsednici izvršnih odbora i njihovi zamenici iz sve tri ZP (biraju se među članovima ZP).

Osnovni razlozi za održavanje sastanka su sledeći:

1. Razmatranje i usvajanje okvira rezultata
2. Sastanak Upravnog odbora i sastanci izvršnih odbora ZP – “licem u lice”
3. Ispitivanje sistema upravljanja javnim finansijama u Francuskoj

¹ Ukupan broj članova izvršnih odbora (liderske grupe) je 22, od čega je 6 članova iz Izvršnog odbora ZP budžeta; 9 članova iz Izvršnog odbora ZP trezora i 8 članova iz Izvršnog odbora ZP interne revizije.



Razmatranje i usvajanje okvira rezultata.² U julu 2011, održan je sastanak Upravnog odbora i izvršnih odbora u Bernu, u Švajcarskoj, čiji je domaćin bio ključni donator, SECO. Na ovom sastanku, izvršni organi su započeli proces strateškog planiranja koji je rezultirao nacrtom Strategije PEMPAL-a za period 2012-17. Ovaj nacrt strategije je kasnije revidiran od strane Upravnog odbora na sastanku održanom februara 2012, u Ljubljani, kako bi u njega bile uključene preporuke nezavisne evaluacije koja je završena u januaru 2012.

Rezultati nezavisne evaluacije sprovedene tokom 2011, pokazuju da je PEMPAL mreža proširila svoje članstvo kada su u pitanju zemlje i pojedinačni članovi; ostvarila pristup većem broju finansijskih sredstava i produbila svoju funkcionalnost kroz unapređenje rada izvršnih odbora i Upravnog odbora; kao i da je izgradila institucionalnu infrastrukturu mreže. Evaluacija je takođe otkrila da zemlje mnogo više preuzimaju odgovornost za planove pojedinačnih ZP i da pojedinci i zemlje uče jedni od drugih, na načine koji rezultiraju direktnim vidljivim uticajem na sisteme upravljanja javnim finansijama u nekima od zemalja učesnica. Evaluacija je takođe otkrila je da se značajna vrednost generiše na nivou individualnog učenja koje na duži rok doprinosi boljim sistemima upravljanja javnim finansijama.³ Međutim, poboljšanje sistema upravljanja javnim finansijama se teško može direktno pripisati mreži, te stoga fokus treba da bude pre svega usmeren na svrhu, odnosno ciljeve. Na osnovu rezultata evaluacije preporučuje se donošenje objektivnog okvira koji će reflektovati vrednosti izgradnje profesionalnih kompetencija pojedinaca uključenih u upravljanje javnim finansijama, kao i usvajanje zajedničke vizije PEM PAL-a za sve zainteresovane aktere, koja je internalizovana, operacionalizovana i predstavlja rezultat dogovora.⁴

Cilj Strategije PEMPAL-a za period 2012-17, je da omogući izmenu vizija mreže i prethodne vizije poboljšanih sistema upravljanja javnim finansijama na način koji će učiniti da opšti cilj postane realniji i ostvariviji.

Ukratko, u narednih pet godina, opšti cilj strategije je da:

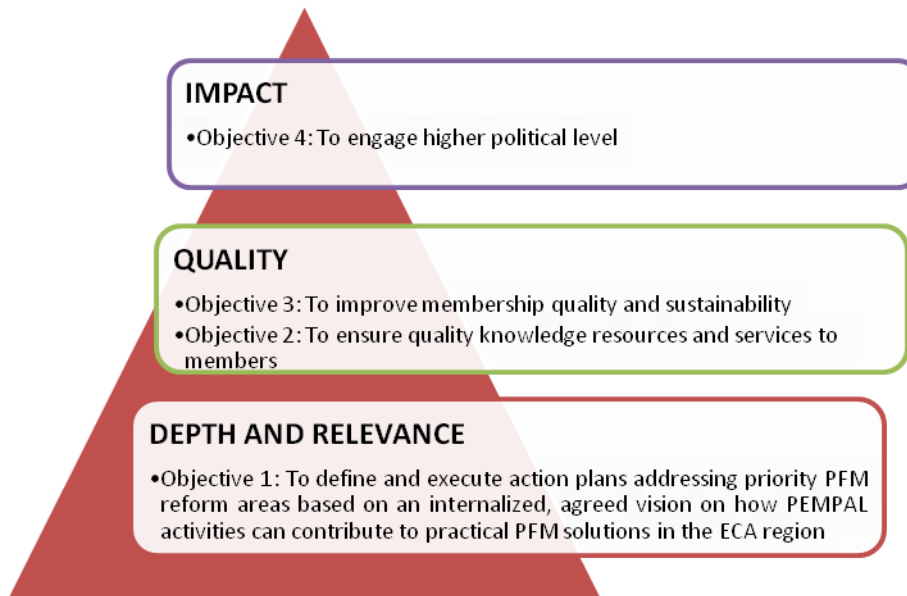
Pozicionira i brendira PEM PAL tokom narednih pet godina, kao međunarodno priznatu, efektivnu i održivu mrežu koja pruža učenje u saradnji sa kolegama i profesionalnu razmenu koja doprinosi praktičnim rešenjima za upravljanje javnim finansijama (UJF) u regionu ECA.⁵

² Okvir rezultata je zasnovan na principu logičkog okvira. Očekivani rezultati se usklađuju sa aktivnostima u lancu uzroka-posledica, a merenja učinka se vrši preko indikatora kojima se prate različiti nivoi rezultata. Izvor: NADEL, ETH ZÜRICH, novembar 2010, Uvod u upravljanje na osnovu rezultata, Odsek za ekonomsku saradnju i razvoj (SECO).

³ Izvor 'Fölsher, Alta, 2012, 'Druga evaluacija mreže PEM PAL – Završni izveštaj, januar 2012' – Mokoro Ltd, Naručilac je Svetska banka u ime Upravnog odbora PEMPAL, str. ii

⁴ Ibid, str.71-72

⁵ Izvor: Strategija mreže PEMPAL za period 2012-17, dostupna preko: www.pempal.org



UTICAJ

- Cilj 4: Uključivanje višeg političkog nivoa

KVALITET

- Cilj 3: Unapređenje kvaliteta članstva i održivosti
- Cilj 2: Obezbeđivanje kvalitetnih resursa znanja i usluga za članove

DUBINA I RELEVANTNOST

- Cilj 1: Definisanje i sprovođenje akcionih planova koji će se baviti prioritetnim oblastima upravljanja javnim finansijama na osnovu internalizovane, dogovorene vizije o načinu na koji aktivnosti PEM PAL-a mogu da doprinesu praktičnim rešenjima u oblasti upravljanja javnim finansijama u region ECA.

Strategijom su definisana četiri ključna cilja i 16 aktivnosti koje će omogućiti postizanje tih ciljeva. Ciljevi i aktivnosti su rezultat opsežnog procesa konsultacija između članova, donatora i ključnih zainteresovanih strana. Na zahtev Upravnog odbora, ključni ciljevi i aktivnosti definisani strategijom su nedavno predstavljani u novom okviru rezultata, koji je zamenio prelazno rešenje postojećeg okvira rezultata, usvojenog 2008. Novi okvir rezultata je potom revidirala mala radna grupa koju su sačinjavali članovi Upravnog odbora i predstavnici Sekretarijata (Marius Koen, Saloma Steib i Senka Maver). Revidirana verzija će biti korišćena kao polazna osnova za diskusiju na sastanku u Parizu. Očekuje se da će diskusija dovesti do zajedničkog dogovora i razumevanja načina na koji se planira postizanje i merenje opšteg cilja, odnosno krajnjih i izlaznih ciljeva utvrđenih Strategijom PEMPAL-a za period 2012-17.

Sastanci Upravnog odbora i izvršnih odbora ZP - "licem u lice". Važno je da se izvršni organi mreže PEMPAL povremeno sastaju na zajedničkim sastancima "licem u lice", posebno kada se razmatra strateški okvir mreže. Obzirom da su prisutni svi izvršni organi, sastanci "licem u lice" predstavljaju dobru priliku da se održe kvartalni sastanci Upravnog odbora i izvršnih odbora ZP.



Ispitivanje sistema upravljanja javnim finansijama u Francuskoj. Članovi izvršnih organa koji predstavljaju zemlje članice mreže su izrazile posebno interesovanje za sistem upravljanja finansijama u Francuskoj, pogotovo imajući u vidu činjenicu da je francuski sistem zasnovan na učinku. U većini zemalja članica PEMPAL-a, primenjuju se pojedini elementi budžetiranja zasnovanog na učinku, dok neke od zemalja razmatraju mogućnost preuzimanja određenih delova koncepta koji se primenjuje u Francuskoj.⁶

Radi lakšeg osmišljavanja sadržaja dela sastanka koji će biti posvećen primeru Francuske ("dani Francuske"), izvršni odbori ZP su dobili zadatak da naprave spisak oblasti interesovanja koji je predat organizaciji OECD / SIGMA, koja kao ključni donator tehničke podrške obezbeđuje kontakt sa vlastima države domaćina i pomaže oko organizacije "dana Francuske" koji će početi u utorak posle podne (4 septembar), a završiti se u sredu, na kraju radnog dana (5. septembar).

Francuska je usvojila pristup "velikog praska" koji je utemeljen u novom sveobuhvatnom zakonu usvojenom 1. januara 2006. Novi zakon sadrži sve parametre kojima se definišu pravila budžetiranja, upravljanja i računovodstva. Inicijativa i koncept reformi su pokrenuti u parlamentu. Usvojena je i nova metodologija koja daje odgovore na pitanja: U koje svrhe se može koristiti javni novac? Za koje ciljeve? Kakve su obaveze u odnosu na učinak?⁷

Ovaj dokument, koncept za zajednički sastanak je pripremila Deanna Aubrey, savetnik za upravljanje javnim finansijama, u konsultacijama sa Organizacionim odborom za sastanak u Parizu (Elena Nikulina, Annes McGoogan, Senka Maver, Ion Chicu i Joop Vrolijk). Dnevni red Upravnog odbora je pripremila Senka Maver u konsultacijama sa predsednicom Upravnog odbora, Salome Steib.

Sadržaj

Sastanak će biti zvanično otvoren u nedelju uveče, 2. septembra 2012, na koktelu dobrodošlice u hotelu Mercure u 19.00. Domaćin koktela dobrodošlice je organizacija OECD / SIGMA. Nešto ranije istog dana, u 15.00, stručni tim (predstavnici Upravnog odbora i Sekretarijata) će se sastati sa profesionalnim facilitatorom (Frank Little) koji će ih ukratko informisati o njihovim ulogama u toku prvog dana radionice.

Prvi dan, ponedeljak, 3. septembar – Ceo prvi dan će biti posvećen razmatranju okvira rezultata PEMPAL-a. Okvir rezultata je zasnovan na *principu logičkog okvira* u skladu sa zahtevima donatora. Za prvi dan sastanka angažovan je profesionalni facilitator koji ima iskustva u primeni ove metodologije. Iako će aktivnosti prvog dana voditi facilitator, predviđeno je da se učesnici, kojih će biti 40, podele u četiri radne grupe u okviru kojih će raditi od 11.00 do 15.30. U tu svrhu su obezbeđene dodatne prostorije u zgradi Svetske banke u Parizu. Facilitatoru će u radu sa grupama pomagati članovi stručnog tima. S obzirom da za ove sesije neće biti na

⁶ Ovo se odnosi na budžetske sisteme u zemljama u kojima je u prošlosti bila prisutna kolonijalna uprava Francuske. Bivše francuske kolonije su nasledili tradiciju uključivanja određenih principa budžeta u zakon. Ovakva praksa generalno nije prisutna u zemljama koje su nekada bile kolonije Velike Britanije. (Izvor, Ijan Lienert, 4. godišnji seminar Cabri 13-15 decembar 2007, Akra, Gana). Postoje i mnoge druge ključne razlike između pristupa koje koriste Francuska i Velika Britanija, ali oni su izvan okvira ovog dokumenta. Preporučuje se da se izradi proizvod znanja koji će biti posvećen karakteristikama, prednostima i nedostacima ova dva pristupa, a koji će moći da koriste zemlje članice PEMPAL-a.

⁷ Izvor: Piere Lubek, "Iskustvo Francuske u oblasti upravljanja učinkom: od principa do primene Organskog zakona koji obuhvata Zakon o finansijama iz 2001".



raspolaganju simultani prevod, prilikom formiranja radnih grupa po mogućnosti će biti uzet u obzir jezik učesnika (engleski, ruski i bosanski). Radne grupe će na plenarnom sastanku prezentovati rezultate, nakon čega će kroz diskusiju uz simultani prevod biti razmotreni najvažniji elementi izmenjenog okvira rezultata.⁸ Večeraza učesnike je planirana u francuskom restoranu Le Scheffer.

Drugi dan, utorak, 4. septembar – Drugi dan sastanka je planiran u dva dela, prepodnevni i popodnevni. Pre podne će biti održan kvartalni sastanak Upravnog odbora na kome će, između ostalog, biti razmotreni indikatori okvira rezultata. Posle ručka, organizovano je grupno fotografisanje članova. U 14.15 će započeti "dani Francuske" uvodnom prezentacijom predstavnika organizacije OECD / SIGMA, nakon čega slede dve prezentacije predstavnika francuskih vlasti o institucijama zaduženim za upravljanje javnim finansijama i organskom zakonu o budžetu. Nakon pitanja i odgovora, učesnici će imati slobodno veče. Večera će biti poslužena u hotelu.

Treći dan, sreda, 5. septembar - Nastavak prezentacija francuskog sistema, uključujući i kratak prikaz procesa izrade budžeta, sistema trezorskog poslovanja i računovodstvene osnove, funkcije interne revizije i sprovođenja revizija učinka na osnovu zakona o budžetu. Po povratku u hotel, planirano je krstarenje na reci Seni i večera.

Četvrti dan, četvrtak, 6. septembar – Svi Izvršni odbori ZP će posebno održati kvartalni sastanak u konferencijskim salama Svetske banke. Takođe će se održati plenarni sastanak svih učesnika na kome će biti zaključena rasprava o okviru rezultata, kao i sastanak Upravnog odbora na kome će biti usvojen okvir rezultata. U popodnevnom delu sastanka, za učesnike je planiran obilazak Pariza.

Dnevni red koji sadrži ciljeve sastanka i najvažnije očekivane rezultate je priložen kao poseban dokument. Skrećemo vam pažnju, da će dnevni red za pojedinačne sastanke izvršnih odbora ZP koji će se održati 6. Septembra, u četvrtak pre podne, posebno pripremiti izvršni odbori ili njihovi stručni timovi.

⁸ Diskusija o indikatorima okvira rezultata će se nastaviti u utorak, 4. septembra i četvrtak, 6. septembra.

