

**STUDIJSKA POSETA IZVRŠNOG ODBORA ZAJEDNICE
PRAKSE ZA BUDŽET:
REFORME U OBLASTI JAVNIH FINANSIJA I UČENJA U
SARADNJI SA KOLEGAMA U JUŽNOJ AFRICI
10-13. MARTA 2015.**

ZAVRŠNI IZVEŠTAJ

Priprema i koordinacija Izveštaja -
Deanna Aubrey, strateški savetnik mreže PEMPAL i član resursnog tima ZPB

Sadržaj

1.	UVOD	3
2.	CILJEVI SASTANKA	4
3.	REFORME U OBLASTI JAVNIH FINANSIJA – NACIONALNI TREZOR	4
	Budžetiranje prema učinku	5
	Okvir za evaluaciju.....	9
	Izvršenje budžeta i upravljanje učinkom.....	11
	Budžetski proces	13
	Zakonodavni okvir	16
	Učešće javnosti i uključivanje građana.....	17
	Ključne pouke stečene tokom reformi	19
4.	REFORME U OBLASTI UČENJA U SARADNJI SA KOLEGAMA – CABRI	19
	Vizija, misija i filozofija	19
	Programi.....	20
	Proizvodi.....	21
	Dostignuća tokom perioda implementacije Strateškog plana	22
	Pristupi učenju u saradnji sa kolegama	23
	Okvir za strateško planiranje, monitoring i evaluaciju.....	24
	Razvoj politike mreže	25
	Proces dobijanja statusa međunarodne organizacije	26
	Donatori i drugi razvojni partneri.....	26
	Fokus budućih aktivnosti.....	26
5.	STATUS REFORMI I NAUČENE LEKCIJE	27
	Albanija.....	27
	Belorusija.....	27
	Hrvatska	27
	Kirgistan.....	29
	Ruska Federacija.....	29
	Turska	30
6.	ZAKLJUČCI.....	30
	PROGRAM10-13. MART 2015.	31
	SPISAK UČESNIKA.....	35

1. UVOD

- 1.1. **Svrha ovog izveštaja je da sažme ključne delove diskusije, učenja i rezultata studijske posete Pretoriji u Južnoj Africi, koja je organizovana u okviru mreže PEMPAL¹ u periodu od 10. do 13. marta 2015. godine.** Ovaj izveštaj će biti dostupan javnosti na *web* stranici mreže PEMPAL (www.pempal.org). Primerak izveštaja će takođe biti prosleđen svim članovima Zajednice prakse za budžet (ZPB). Interes za ovu studijsku posetu iskazan je na PEMPAL sastanku o fiskalnoj transparentnosti, održanom prošle godine od 27. do 29. maja. Na sastanku, kome su prisustvovali predstavnici 19 zemalja, predstavljene su reforme koje su sprovedene u oblasti upravljanja javnim finansijama u Južnoj Africi. Primer Južne Afrike odabran je zahvaljujući opsežnom programu reformi i visokom plasmanu koji ima Južna Afrika po Indeksu otvorenosti budžeta.
- 1.2. **Članovi Izvršnog odbora ZPB iz zemalja članica uključujući Albaniju, Belorusiju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Kirgistan, Rusku Federaciju i Tursku, bili su u studijskoj poseti Nacionalnom trezoru Južne Afrike.** Posebne oblasti interesovanja bile su reforme procesa formulacije budžeta (budžetski kalendar, ključne institucije koje učestvuju u procesu, format i sadržaj uputstava za budžetske korisnike, povezivanje planova sa budžetom), reforme programskog budžetiranja i upravljanja učinkom, monitoring i evaluacija, reforme transparentnosti budžeta (uključujući pristupe za uključivanje građana i ulogu organizacija civilnog društva u budžetskom procesu).
- 1.3. **Izvršni odbor ZPB je takođe imao za cilj da razmeni iskustva o različitim pristupima učenju u saradnji sa kolegama iz Kolaborativne afričke inicijative za budžetsku reformu (CABRI),** s obzirom na sličnost uloga Izvršnog odbora i mreže CABRI. Naime, jedna od uloga Izvršnog odbora vezana je za strateški i operativni nadzor mreže PEMPAL. Istovetnu ulogu ima CABRI u sličnoj mreži na afričkom kontinentu.
- 1.4. **Program i spisak učesnika studijske posete dati su u prilogu izveštaja.** Program studijske posete izradile su kolege iz Nacionalnog trezora, na osnovu oblasti interesovanja koje su definisali članovi Izvršnog odbora ZPB. Sekretarijat mreže PEMPAL bio je zadužen za administrativne i logističke aktivnosti koji se realizovani u saradnji sa Nacionalnim trezorom. Izveštaj o studijskoj poseti je pripremio strateški savetnik mreže PEMPAL, u konsultacijama sa učesnicima i kolegama iz Nacionalnog trezora i mreže CABRI. Na okruglom stolu koji je održan prema programu studijske posete, predstavnici zemalja članica su izneli svoje zaključke o tome šta su naučili za vreme studijske posete. Kasnije su ove informacije razmenjene putem elektronske pošte.
- 1.5. **Učesnici su veoma zahvalni Nacionalnom trezoru i mreži CABRI na razmenjenim iskustvima i naučenim lekcijama.** Članovi Izvršnog odbora se zahvaljuju Lungisi Fuzile, generalnom direktoru Nacionalnog Trezora na vremenu koje im je posvetila. Takođe žele posebno da se zahvale dr Dr Kay Brown, Daleen Marais, Boitumelo Makgabo i Phumze Macanda iz Nacionalnog trezora, na pomoći u vezi sa pripremama za studijsku posetu. Zahvaljuju se i kolegama iz Nacionalnog trezora i Ministarstva za planiranje, monitoring i evaluaciju koji su održali prezentacije i na taj način sa njima podelili svoja stručna znanja. Članovi Upravnog odbora se zahvaljuju Neil Cole, Ashani Singh i Joana Bento iz mreže CABRI na izdvojenom vremenu i trudu uloženom u pripremu prezentacije. Izvršni odbor ZPB veruje da će snažna vizija i energija koja je uložena u reforme upravljanja javnim rashodima, pomoći Južnoj Africi da prevaziđe ključne izazove i u tom smislu želi svojim kolegama u Južnoj Africi uspeh u budućim aktivnostima.

¹ Mreža za učenje u saradnji sa kolegama u oblasti upravljanja javnim rashodima (PEMPAL) formirana je pre devet godina (2006). U radu mreže aktivno učestvuju stručnjaci za javne finansije iz 22. od 30. zemalja regiona Evrope i srednje Azije (ECA), po klasifikaciji Svetske banke. PEMPAL organizuje različite skupove, radionice, studijske posete na kojima učesnici uče i izrađuje resursne materijale u skladu sa akcionim planovima (u čijoj izradi učestvuju članovi) u tematskim oblastima budžeta, trezora i interne revizije. Više informacija možete naći na sledećem *we* stranici www.pempal.org.

2. CILJEVI SASTANKA

- 2.1. Cilj studijske posete je susret sa predstavnicima Nacionalnog trezora² i Kolaborativne afričke inicijative za budžetsku reformu (CABRI), **sa ciljem da se razmene mišljenja i informacije o reformama javnih finansija i pristupima učenju u saradnji sa kolegama**. Rezultati ankete koja je sprovedena nakon obavljene studijske posete pokazuju da su ciljevi ispunjeni. Učesnici su ocenili studijsku posetu prosečnom ocenom 4,9 od mogućih 5. Naročito su bili impresionirani kvalitetom prezentacija, spremnošću kolega da sa njima podele svoje alate, dokumente, pristupe i naučene lekcije, kao i sa toplinom i gostoljubivošću ljudi u Južnoj Africi. Izveštaj o anketi možete naći na sledećoj *web* stranici <http://www.pempal.org/event/read/137>

3. REFORME U OBLASTI JAVNIH FINANSIJA – NACIONALNI TREZOR

- 3.1. **Predstavnici Nacionalnog trezora su pripremili veoma detaljne prezentacije** o reformama u oblasti budžeta, planiranja i pripreme budžeta, budžetskog kalendara i budžetskog procesa, zakonodavnog okvira i okvira politike, i monitoring i evaluacije učinka. Tokom posete, takođe su pripremili dodatne smernice, alate i prpratnu budžetsku dokumentaciju. U dalje tekstu možete naći linkove ka ovim materijalima koji su takođe dostupni na *wiki* stranici ZPB.
- 3.2. **Južna Afrika je po površini 25. država u svetu i ima gotovo 53 miliona stanovnika.** Južna Afrika je multietnička zemlja čiji ustav priznaje 11 jezika u službenoj upotrebi, što je svrstava među zemlje sa najviše zvaničnih jezika u svetu. U razdoblju od kraja aparthejda, pre 20 godina, sve etničke i jezičke grupe dobile su svoje političke predstavnike u demokratskoj ustavnoj državi koja je po obliku uređenja parlamentarna republika organizovana u tri nivoa vlasti: nacionalni, pokrajinski i lokalni nivo koji čine skoro 300 opština.
- 3.3. **Konsolidovana vladina potrošnja je 1,35 triliona randa (112,4 milijarde USD), od čega gotovo 48 odsto čini potrošnja na nacionalnom nivou, 43 odsto sredstava čine transferi pokrajinama i 9 odsto transferi lokalnim samoupravama.**³ U periodu od 2014-15, očekuje se budžetski deficit od 3,9 odsto, koji će se smanjiti na 2,5 dsto u 2017-18. Očekuje se da će se ukupan iznos duga kao procenat BDP stabilizovati na 43,7 odsto u 2017-18.⁴ Kontracikličnost, održivost duga i međugeneracijska pravednost ostaju i dalje glavi principi fiskalne politike u Južnoj Africi. Budžet za 2015. godinu, odražava nameru vlade da smanji budžetski deficit, stabilizuje dug i počne da obnavlja fiskalni prostor. Revizija ekonomskog rasta vrši se pet godina zaredom, a svi su izgledi da će ekonomski rast u naredne dve godine ostati ispod nivoa od 3 odsto. Uprkos tome što se ostvaruje gornja granica rashoda, slab ekonomski rast konstantno dovodi do visokog budžetskog deficita. Fiskalne reforme koje su uvedene 2015. godine, uključuju smanjenje gornje granice rashoda, povećanje poreza na dohodak fizičkih lica i poreza na gorivo, veću kontrolu procesa pripreme budžeta i rashoda, i povlačenje sredstava za finansiranje radnih mesta koja su duže vreme nepopunjena.⁵
- 3.4. **Tehnička uloga i funkcije Nacionalnog trezora u Južnoj Africi:**
- Obezbeđuje sveukupan fiskalni okvir na osnovu makroekonomskih projekcija;
 - Predlaže podelu prihoda između tri nivoa vlasti na osnovu sveukupnog fiskalnog okvira i odluka o prioritetima koje se donose na političkom nivou;
 - Obezbeđuje tehnička uputstva za budžetske podneske ministarstava (t.j. resorna ministarstva);
 - Razmatra budžetske podneske i stara se da oni odražavaju ključne prioritete vlade;

² Nacionalni trezor Južne Afrike je centralno budžetsko telo koje se može uporediti sa ministarstvom finansija u zemljama članicama PEMPAL-a.

³ Pokrajine nemaju velika ovlašćenja za prikupljanje izvornih prihoda, osim npr. naknada za izdavanje vozačkih dozvola i poreza na kocku. Izvorni prihodi čine oko 10 odsto ukupnih prihoda pokrajina, a preostalih 90 odsto dobijaju kroz transfere sa centralnog nivoa. Za razliku od pokrajina, opštine svoj rad finansiraju većim delom iz sopstvenih prihoda i sa centralnog nivoa dobijaju samo 3 odsto svog ukupnog budžeta.

⁴ Izvor: Budget 2015 Highlights, brošura koju su učesnici studijske posete dobili kao prpratni materijal.

⁵ Izvor: Dr Mampho Modise, 'Budžetski okvir u Južnoj Africi' prezentacija za PEMPAL, 10. mart 2015

- Održava stalnu komunikaciju sa ostalim vladinim ministarstvima;
- Daje preporuke odboru za srednjoročne rashode, budžetskom savetu i ministarskom odboru za budžet (ova tela daju preporuke vladi i vladi u proširenom sastavu);
- Priprema i predstavlja dokumenta o budžetu; i
- Informiše parlamentarne odbore u vezi sa dostavljenim dokumentima o budžetu.⁶

3.5. **Reforma budžeta počela je 1994. godine, sa izborom prve demokratski izabrane vlade u Južnoj Africi.** Nova vlada se obavezala da će unaprediti kvalitet i obuhvat javnih finansija. Postojeći budžetski sistem i budžetski alati bili su neadekvatni i nisu mogli da stabilizuju fiskalni bilans niti da omoguće upravljanje neophodnim promenama politike. Iz tog razloga započet je proces reformi.⁷ Jedna od najznačajnijih reformi bila je vezana za uvođenje srednjoročnog okvira rashoda (SOR) za tri godine, s tim da se nakon isteka svake godine SOR-u dodaje naredna, programskog budžetiranja i koncepta vrednosti za uloženi novac. Ove novine pokrenule su nove inicijative među kojima treba napomenuti izradu zakona o upravljanju javnim finansijama kojim je uvedeno upravljanje učinkom. Ovaj zakon je ministarstvima dao ovlašćenja da troše sredstva u granicama odobrenih budžeta, odnosno da se posvete javnim politikama i postizanju učinka. Obaveza izveštavanja o učinku omogućila je parlamentu, građanima i medijima značajniju nadzornu ulogu. Obrazloženje za ovakav pristup bilo je da odgovornost (polaganje računa) ne bi trebalo da se vezuje za finansijsko upravljanje, s obzirom na političku prirodu odgovornosti.⁸

Budžetiranje prema učinku

3.6. **Uveden je novi funkcionalni pristup budžetiranju koji je doveo do bliže saradnje i koordinacije među javnim institucijama u pogledu ostvarivanja krajnjih rezultata vlade.** Funkcionalno budžetiranje grupiše vladine aktivnosti prema široj svrsi ili vrsti rashoda. Novi funkcionalni pristup budžetiranju zasnovan je na klasifikaciji funkcija vlade (MMF) koja je prilagođena kontekstu Južne Afrike. Na donjoj slici prikazani su krajnji rezultati vlade kojih ima ukupno 14 i nazive ministarstava koja su zadužena za koordinaciju sa drugim ministarstvima i izveštavanje o ostvarivanju krajnjih rezultata.⁹

⁶ Izvor: Raquel Ferreira, prezentacija 'Budžetski proces i dokumentacija' održana članovima PEMPAL-a, 11. marta 2015. godine

⁷ Izvor: Dr Kay Brown, 'Redosled reformi budžeta – Uspesi i izazovi nekih od naših reformi', koja je održana članovima PEMPAL-a, 10. marta 2015. godine

⁸ Ibid

⁹ Izvor: Slajd 5 iz prezentacije Prudence Cole, 'Povezivanje budžeta sa planiranjem' koja je održana članovima PEMPAL-a, 10. marta 2015. godine

Vladin pristup krajnjim rezultatima

Krajnji rezultat broj:	Krajnji rezultati Srednjoročnog strateškog okvira	Ministarstva zadužena za koordinaciju
1	Kvalitet osnovnog obrazovanja	Osnovno obrazovanje
2	Dugi zdrav život Južnoafrikanaca	Zdravstvo
3	Svi građani Južne Afrike su bezbedni i tako se osećaju	Obrana
4	Pristojna radna mesta ostvarena kroz inkluzivan ekonomski rast	Trgovina i industrija
5	Obučena i sposobna radna snaga kao podrška inkluzivnom rastu	Visoko obrazovanje i obuka
6	Efikasna, konkurentna i ekonomska infrastruktura koja reaguje na potrebe	Saobraćaj i javna preduzeća
7	Sveobuhvatan ruralni razvoj i reforma zemljišta	Ruralni razvoj i reforma zemljišta
8	Održiva ljudska naselja i poboljšani kvalitet života domaćinstava	Ljudska naselja
9	Odgovorna, delotvorna i efikasna lokalna samouprava koja reaguje na potrebe građana	Zadružno upravljanje i tradicionalni poslovi
10	Zaštita i poboljšanje naše životne sredine i prirodnih resursa	Životna sredina
11	Stvaranje bolje Južne Afrike, boljeg afričkog kontinenta i boljeg sveta	Međunarodni odnosi i saradnja, trgovina i industrija
12	Efikasne i delotvorne javne usluge usmerene na razvoj	Javne usluge i administracija
13	Inkluzivan sistem socijalne zaštite koji reaguje na potrebe	Socijalni razvoj
14	Izgradnja nacije i socijalna kohezija	Umetnost i kultura

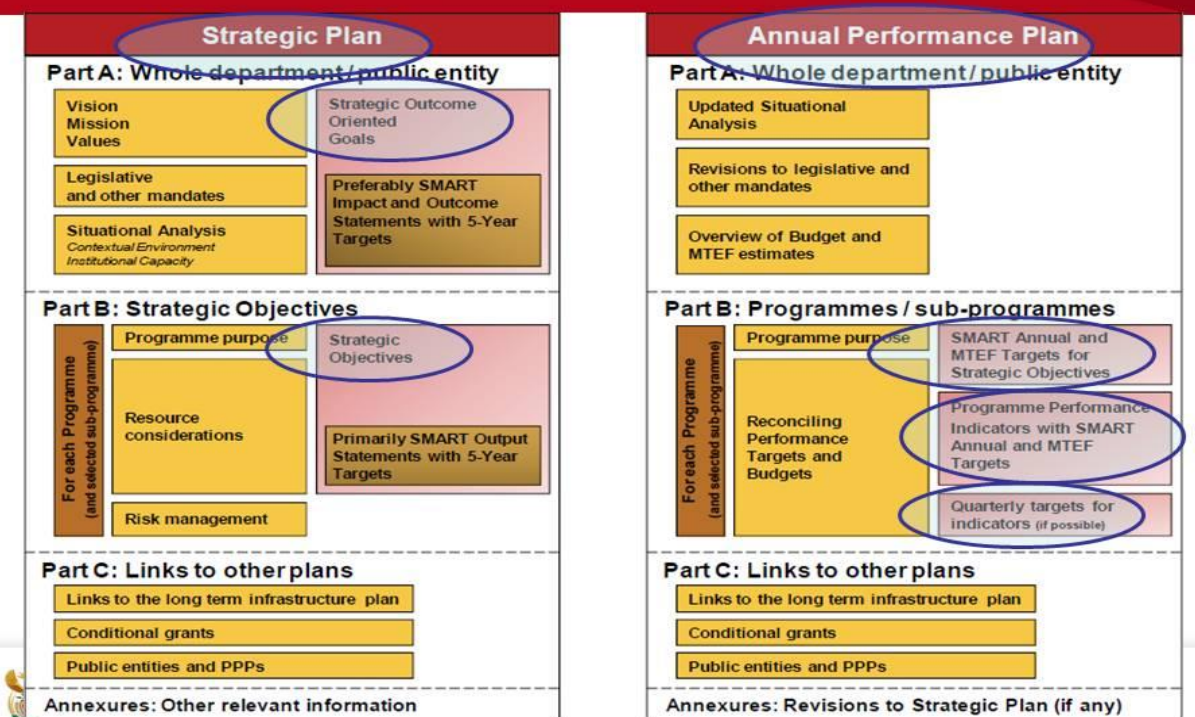
3.7. **Vladin pristup krajnjim rezultatima ima za cilj da poboljša pružanje usluga** obezbeđivanjem strateškog fokusa vlade i efikasnijim i delotvornijim korišćenjem ograničenih resursa. Pristup vlade takođe podrazumeva uvođenje sistematskog monitoringa i evaluacije; identifikovanje odgovarajućih indikatora i njihovo kontinuirano merenje i praćenje; periodično merenje uticaja koji vladine aktivnosti ostvaruju na društvo; korišćenje prikupljenih informacija za informisanje donosioca odluka, poboljšanje programa vlade i promovisanje procesa donošenja javnih politika na osnovu potvrđenih činjenica.¹⁰ Vladin pristup krajnjim rezultatima takođe je doveo do potpisivanja sporazuma o učinku između predsednika i ministara.

3.8. **Vladin pristup podržava snažan okvir za planiranje.** Nacionalna komisija za planiranje imenovana je 2010. godine sa zadatkom da izradi nacrt nacionalnog razvojnog plana. Nacionalni razvojni plan – vizija do 2030, objavljen je 2012. godine. Srednjoročni strateški okvir je petogodišnji planski dokument koji povezuje oblasti delovanja identifikovane nacionalnim planom razvoja. Srednjoročni strateški okvir izrađuje Ministarstvo za planiranje, monitoring i evaluaciju (u okviru Predsedništva) u konsultaciji sa sektorskim ministarstvima i Nacionalnim trezorom. Srednjoročni strateški okvir je osnova za druge planske dokumente na različitim nivoima vlasti. Izveštavanje pokriva period od sedam godina (istorijski podaci za prethodne tri godine, tekuća godina i period trajanja srednjoročnog okvira rashoda). Ministarstva imaju obavezu da izrađuju strateške planove za period od pet godina i godišnje planove

¹⁰ Izvor: Slajd 4 za tekst i slajd 6 za prikaz Vladinog pristupa krajnjim rezultatima, preuzeti su iz prezentacije Prudence Cele, 'Povezivanje budžeta sa planiranjem' koja je održana članovima PEMPAL-a, 10. marta 2015. godine

učinka koji se predstavljaju pred Parlamentom na početku kalendarske godine. Tromesečni izveštaji o učinku dostavljaju se Ministarstvu za planiranje, monitoring i evaluaciju i Nacionalnom trezoru. Na sledećem slajdu prikazana je povezanost informacija o učinku sa ovim planskim dokumentima:¹¹

Informacije o učinku u planskim dokumentima



3.9. **Okvir za informacije o učinku utvrđen je 2008. godine.** Najpre je izrađen koncept politike (bazni dokument) u kome su definisane strukture odlučivanja, sistemi i procesi koje je potrebno uspostaviti kako bi se omogućilo upravljanje učinkom, uključujući standardizaciju terminologije u pogledu informacija o učinku. Ovaj koncept politike – okvir za upravljanje informacijama o učincima programa bio je značajan u pogledu pružanja podrške institucijama da razumeju važne koncepekoji se odnose na informacije o učincima programa. Pomogao im je da izrade merljive indikatore. Dokumentu (koncept politike) možete pristupiti ovde ili direktnim klikom na dokument na desnoj strani: <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/publications/Policy%20Framework/Framework%20for%20Managing%20Programme%20Performance%20Information.pdf>. Ubrzo nakon objavljivanja ovog dokumenta, donete su Smernice za strukturu programskog budžeta (2009), Strateški plan i Smernice za godišnji plan učinka (2010).¹² Nakon toga, usledio je Priručnik za informacije o učinku (2011). 2009. godine, osnovano je novo Ministarstvo za praćenje i evaluaciju učinka pri Predsedništvu.

3.10. **Okvir za strateške planove i godišnje planove učinka daje smernice za kratkoročno i srednjoročno planiranje, sa posebnim osvrtom na informacije o učinku i usklađivanje između planiranja, budžetiranja,**



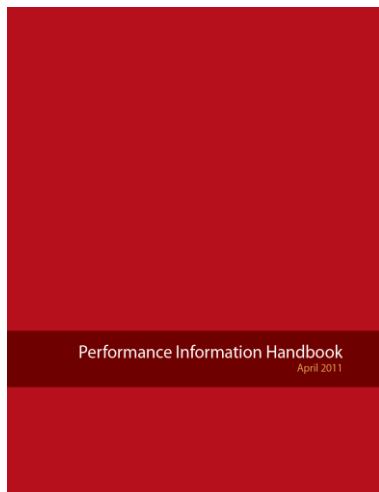
¹¹ Izvor: Slajd 8, Prudence Cele, 'Povezivanje budžeta sa planiranjem' koja je održana članovima PEMPAL-a, 10. marta 2015. godine

monitoringa i izveštavanja. Ovom dokumentu možete pristupiti ovde ili direktnim klikom na dokument dole: <http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/2011-12/SP%20APP%20Framework.pdf>

3.11. Informacija o učinku koriste se za strateške planove, godišnje planove učinka, tromesečno izveštavanje, izradu dokumenata o budžetu i godišnje izveštaje. Najvažniji alat za praćenje

nefinansijskih rezultata tokom godine su tromesečni i godišnji izveštaji o učinku. Ministarstva su dužna da dostave primerak svojih tromesečnih izveštaja Nacionalnom trezoru u roku od 60 dana po isteku svakog tromesečja. Ministarstva i subjekti takođe izveštavaju po nekoliko odabranih indikatora i ciljanih vrednosti učinka svojim godišnjim i šestomesečnim dokumentima o budžetu (npr. procene rashoda na centralnom nivou, procene prihoda i rashoda na nivou pokrajina, prilagođene procene rashoda na centralnom nivou). Godišnji izveštaj je dokument krajnje odgovornosti koji sadrži podatke o finansijskim i nefinansijskim učincima. Zakonodavni organi koriste godišnji izveštaj u vršenju stručnog nadzora.¹³Rad ministarstava prati Parlament preko indikatora, a ne Nacionalni trezor. Nacionalni trezor ima određenu ulogu, s obzirom da analitičari svakog avgusta dobijaju nacрте strateških i godišnjih planova, ali nisu uvek u stanju da potvrde sve indikatore. Mehanizmi za dijalog o učinku u odnosu na indikatore postoje, ali su još uvek dorađuju.

da
u



postoje, ali su još uvek dorađuju.

dostave primerak svojih tromesečnih izveštaja Nacionalnom trezoru u roku od 60 dana po isteku svakog tromesečja. Ministarstva i subjekti takođe izveštavaju po nekoliko odabranih indikatora i ciljanih vrednosti učinka svojim godišnjim i šestomesečnim dokumentima o budžetu (npr. procene rashoda na centralnom nivou, procene prihoda i rashoda na nivou pokrajina, prilagođene procene rashoda na centralnom nivou). Godišnji izveštaj je dokument krajnje odgovornosti koji sadrži podatke o finansijskim i nefinansijskim učincima. Zakonodavni organi koriste godišnji izveštaj u vršenju stručnog nadzora.¹³Rad ministarstava prati Parlament preko indikatora, a ne Nacionalni trezor. Nacionalni trezor ima određenu ulogu, s obzirom da analitičari svakog avgusta dobijaju nacрте strateških i godišnjih planova, ali nisu uvek u stanju da potvrde sve indikatore. Mehanizmi za dijalog o učinku u odnosu na indikatore

3.12. Priručnik za informacije o učinku koji sadrži neophodne korake u procesu izrade merljivih i verodostojnih indikatora učinka izrađen je s ciljem da operacionalizuje Okvir za upravljanje informacijama o učinku programa.¹⁴ Priručnik sadrži opise pristupa i alate koje subjekti mogu da koriste za upravljanje informacijama o učinku programa. Priručniku možete pristupiti ovde: <http://www.treasury.gov.za/publications/other/performance/Performance%20Information%20Handbook%20-%20web.pdf>

3.13. Takođe je izrađen Excel alat koji ministarstva koriste za izradu indikatora učinka. Za efikasnu primenu ovog 'alata za informacije o učinku' neophodno je razumeti njegovu funkciju i strukturu, prilagoditi ga specifičnim zahtevima organizacije i izostaviti korake koji su suvišni u datom okruženju. Excel alat pomaže rukovodiocima programa i jedinica u resornim ministarstvima da prikupe indikatore učinka (iz strateških planova, godišnjih planova učinka, sporazuma o učinku, dokumenata politike i dokumenata o proceni rashoda na nacionalnom nivou), klasifikuju ih i izaberu najbolje indikatore kojima će meriti učinak. Excel alat omogućava bodovanje i rangiranje na osnovu čega se odlučuje da li će se određeni indikator samo preuzeti ili je potrebna njegova dalja dorada. Korišćenjem Excel alata može se proveriti da li je određeni indikator specifičan, merljiv, dostižan, realan i vremenski ograničen (SMART), odnosno da li je indikator dobar, prosečan ili loš. Alat omogućava rangiranje odabranih indikatora korišćenjem ponderisanog indeksa.¹⁵ Excel alatu možete pristupiti ovde:



Performance
Information Tool.xls

¹³ Izvor: Prudence Cele, 'Monitoring i evaluacija učinka', prezentacija za PEMPAL, 12. mart 2015. godine

¹⁴ Izvor: Prudence Cele, 'Monitoring i evaluacija učinka', prezentacija za PEMPAL, 12. mart 2015. godine

¹⁵ Izvor: Prudence Cele, 'Monitoring i evaluacija učinka', prezentacija za PEMPAL, 12. mart 2015. godine

- 3.14. **Vrsta informacija o učinku koje biraju ministarstva u mnogome zavisi od vrste programa. Postoje tri vrste budžetskih programa – programi za usluge podrške, programi za omogućavanje usluga i programi za pružanje usluga.** Programi za usluge podrške ili ‘administracija’ predstavljaju grupe aktivnosti koje obezbeđuju podršku svim programima datog ministarstva. Ovi programi nisu direktno uključeni u pružanje javnih usluga. To su npr. usluge vezane za ljudske resurse, informaciono-tehnološke usluge za čitavo ministarstvo i druge zajedničke usluge. Programi za omogućavanje usluga takođe nisu direktno vezani za pružanje javnih usluga, već za funkcije koje olakšavaju ili omogućavaju drugim programima pružanje usluga. Primeri programa za omogućavanje usluga su npr. obezbeđivanje smernica politike, regulatorne funkcije, obuka, nacrti zakonskih akata, itd. Programi za pružanje usluga su direktno uključeni u pružanje usluga građanima.

Okvir za evaluaciju

- 3.15. **Pre nego što je formalno izrađen nacionalni okvir politike evaluacije, nedostajala je jasna politika i strateški pravac evaluacije.** Jedinice za monitoring i evaluaciju isključivo su se bavile monitoringom. Postojala je terminološka konfuzija u vezi sa značenjem pojma evaluacija. Evaluacije su bile neadekvatne i nedostajala je koordinacija među organizacijama što je dovelo do stvaranja različitih pristupa evaluaciji. I tamo gde se evaluacija sprovodila, to je rađeno s ciljem da se prikriju slabi rezultati. To je značilo da se mora menjati kultura, to jest da rezultati evaluacije prestanu da služe samo za proveru usklađenosti već da se koriste za promovisanje učenja. Takođe je bilo važno da se evaluacije rade ne samo na kraju programa, već i periodično u toku implementacije. Mnoge evaluacije su bile neuspešne zbog toga što je originalni koncept programa bio slab (npr. logika intervencije, logički okvir, indikatori).



NATIONAL EVALUATION POLICY FRAMEWORK

23 November 2011. (FINAL)

- 3.16. **Proces izrade nacionalnog okvira politike evaluacije započet je studijskom posetom Meksiku, Kolumbiji i Sjedinjenim Američkim Državama u junu-julu 2011. godine.** Cilj studijske posete bio je da se ispitaju različiti pristupi evaluaciji i na osnovu toga izradi nacrt nacionalnog okvira politike evaluacije. Radnom grupom za izradu politike evaluacije predsedavalo je Ministarstvo za planiranje, monitoring i evaluaciju koje je zajedno sa lokalnim asocijacijama učestvovao u opsežnom procesu konsultacija. Sprovedena je obuka za 600 vladinih službenika (obuka je poverena organizaciji ‘CLEAR’) i započeta je izgradnja kapaciteta na radnom mestu (preko mreža za učenje koje su se sastajale svaka tri meseca). Pokrajinama je obezbeđena stalna tehnička podrška.¹⁶ Pre svega, bilo je neophodno napraviti razliku između ‘monitoringa’ i ‘evaluacije’. Monitoring je neophodan ali nije dovoljan s obzirom da on samo prati ono što radimo i šta planiramo da radimo. Da bi se utvrdilo da planovi koji se sprovode postižu očekivane krajnje rezultate i uticaje, odnosno da se utvrde razlozi zbog kojih se to dešava, neophodna je evaluacija. Evaluacija podrazumeva detaljnu analizu pitanja kao što su: uzroci, relevantnost, delotvornost, efikasnost, vrednost za uloženi novac i održivost
- 3.17. **Prva evaluacija urađena je u oktobru 2011. godine, neposredno pre nego što je Vlada usvojila Nacionalni okvir politike evaluacije u novembru 2011. godine.**¹⁷ Nacionalnom okviru politike evaluacije možete pristupiti ovde

¹⁶ Izvor: Jabu Mathe, ‘Nacionalni okvir politike evaluacije u Južnoj Africi’, Predsedništvo, MPME, prezentacija prikazana predstavnicima mreže PEMPAL, 12. marta 2015. godine

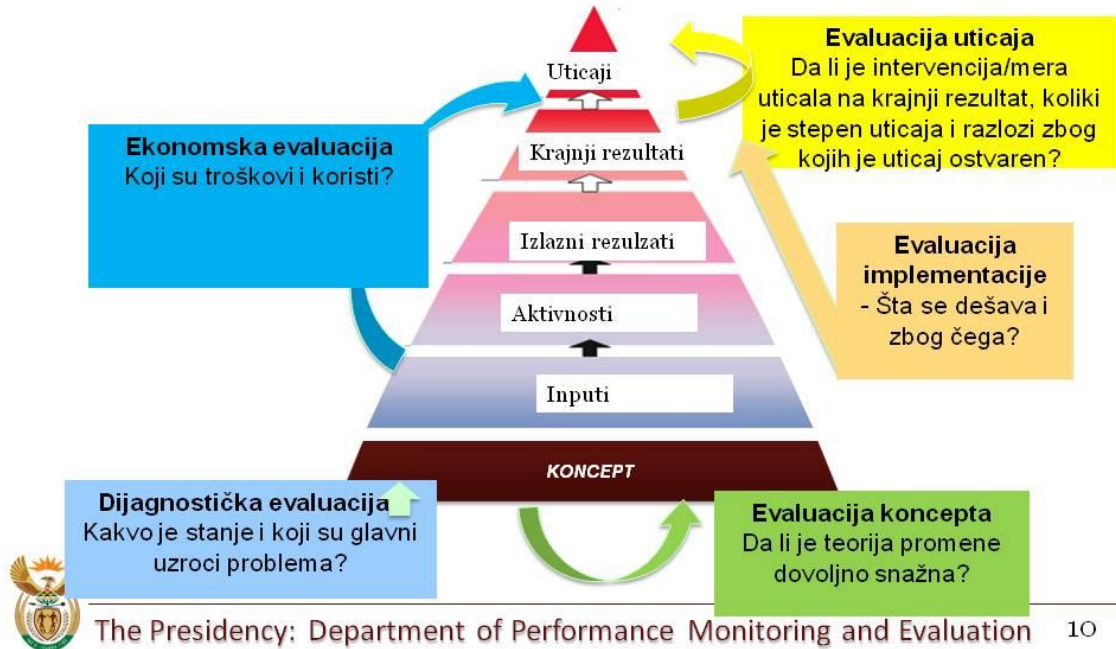
¹⁷ Nacionalnom okviru politike evaluacije možete pristupiti ovde http://www.thepresidency-dpme.gov.za/publications/Reports%20and%20Other%20Information%20Products/Evaluation_Policy_Framework%20approved%2011%2011%2023.pdf ili direktnim klikom na dokument gore.

http://www.thepresidency-dpme.gov.za/publications/Reports%20and%20Other%20Information%20Products/Evaluation_Policy_Framework%20Approved%2011%2011%2023.pdf, ili direktni klikom na dokument gore. Formiran je upravni odbor za reviziju programa evaluacije. Program evaluacije se sada objavljuje jednom godišnje, a izveštaji o evaluaciji se dostavljaju Parlamentu i objavljuju na *web* stranici Ministarstva za planiranje, monitoring i evaluaciju <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/keyfocusareas/evaluationsSite/Pages/default.aspx> Proces izrade pregleda rashoda vodi Ministarstvo za planiranje, monitoring i evaluaciju, kroz dijalog o učincima koji se vodi između ministarstava, Ministarstva za planiranje, monitoring i evaluaciju i Nacionalnog trezora s ciljem da se razmotre odabrani ključni indikatori učinka sadržani u budžetskoj dokumentaciji i procenama nacionalnih rashoda (ovaj deo reformskih procesa još uvek u razvoju i iskustva su šarolika). Evaluacije se vrše na nivou vlade (uključena su sva ministarstva bez javnih subjekata). U centru pažnje su politike, planovi, programi implementacije, projekti i sistemi. Sredstva za evaluaciju su-finansira Ministarstvo za planiranje monitoring i evaluaciju u visini od 50 posto, dok ostatak finansira ministarstvo u kome se vrši evaluacija. Do sada je urađeno ukupno 39 evaluacija. Ministarstva koriste rezultate ovih evaluacija na osnovu kojih dostavljaju podatke koji se koriste za izradu politika, planiranje i budžetiranje. Do sada su izrađena četiri kursa obuke sa standardima za evaluaciju i jačanje kompetencija. Izrađena je baza podataka evaluacije i ocenjen kvalitet 83 evaluacije, od čega je 70 dobilo prolaznu ocenu i postavljeno u bazu podataka na *web* stranici Ministarstva za planiranje, monitoring i evaluaciju. (<http://evaluations.dpme.gov.za/sites/EvaluationsHome/SitePages/Home.aspx>). U toku je izrada studije izvodljivosti za profesionalizaciju evaluacije u Južnoj Africi.

- 3.18. **Izrađena su različita uputstva za evaluaciju kojima se može pristupiti preko zvanične *web* stranice Predstavništva.** Između ostalog postoji Uputstvo za izradu „opisa zadataka“ odbora za evaluaciju, Uputstvo za izradu programa korišćenjem logičkog okvira i Uputstvo za različite vrste evaluacija. Na donjem slajdu prikazane su različite vrste evaluacija u zavisnosti od pitanja koja se odnose na model krajnjih rezultata.¹⁸ Ovim uputstvima možete pristupiti ovde: <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/keyfocusareas/evaluationsSite/Pages/Guidelines.aspx> ili na *wiki* stranici Zajednice prakse budžeta.

¹⁸ Izvor: Slajd 10, Jabu Mathe, 'Nacionalni okvir politike evaluacije u Južnoj Africi', Predsedništvo, MPME, prezentacija prikazana predstavnicima mreže PEMPAL, 12. marta 2015. godine

Različite vrste evaluacija u zavisnosti od pitanja koja se odnose na model krajnjih rezultata



- 3.19. **Nacionalni plan evaluacije razlikuje se od planova evaluacije koje izrađuju pokrajine i ministarstva i predstavlja godišnji plan strateških evaluacija najvažnijih programa vlade.** Do sada su sprovedena tri plana, s tim da je prvi donet za 2012-13. godinu. Kriterijumi za evaluaciju su: veličina programa – program mora biti vredan preko 500 miliona randa (41 milion dolara); program mora da obuhvati veći deo populacije; da u poslednjih pet godina nije rađena značajna evaluacija programa; program mora biti povezan sa 14 krajnjih rezultata (prvenstveno sa prvih pet); program mora biti od strateškog značaja i veoma je važno da uspe; program mora biti inovativan i biće izvor značajnih podataka; program mora biti od posebne važnosti za javni interes, npr. pružanje osnovnih usluga.¹⁹
- 3.20. **Usvojena su pravila i uputstva s ciljem da se podstakne korišćenje rezultata evaluacije.** Pravilo o izradi izveštaja za različite korisnike - pored redovnog izveštaja od 100 strana, izrađuje se i izveštaj o politici na jednoj strani za predsednika i ministre, izvršni rezime na pet strana i izveštaj na 25 strana. Rezultati evaluacije se predstavljaju klasterima i resornim odborima. Ministarstvo priprema odgovor (zvaničan odgovor rukovodstva u kojim je rađena evaluacija) i plan za poboljšanja koji se zajedno sa izveštajem o evaluaciji postavljaju na *web* stranicu datog ministarstva i Ministarstva za planiranje, monitoring i evaluaciju. U svom odgovoru, ministarstvo koje je u pitanju navodi da li se slaže ili ne slaže sa rezultatima evaluacije, i ukoliko se ne slaže obrazlaže razloge za neslaganje.²⁰

Izvršenje budžeta i upravljanje učinkom

- 3.21. **Glavni revizor sprovodi finansijsku reviziju sa elementima revizije učinka.** Glavni revizor je započeo sa vršenjem revizija sa ciljevima koji su unapred utvrđeni sa namerom da izbegne neželjene posledice negativnih rezultata revizije. Tako se rezultati revizije ne koriste za kažnjavanje ministarstava, već za pružanje kolektivne podrške ministarstvima da unaprede kvalitet nefinansijskih informacija i osvetle ključne funkcije vlade. Interni revizori takođe pomažu ministarstvima oko usklađenosti sa relevantnim uputstvima, propisima i zakonima.

¹⁹ Izvor: Jabu Mathe, 'Nacionalni okvir politike evaluacije u Južnoj Africi', Predsedništvo, MPME, prezentacija prikazana predstavnicima mreže PEMPAL, 12. marta 2015. godine

²⁰ Izvor: Jabu Mathe, 'Nacionalni okvir politike evaluacije u Južnoj Africi', Predsedništvo, MPME, prezentacija prikazana predstavnicima mreže PEMPAL, 12. marta 2015. godine

- 3.22. **Sporazume o učinku (sporazumi koji obavezuju potpisnika da ostvari najvažnije krajnje rezultate) koje potpisuje predsednik sa ministrima možete naći ovde <http://www.thepresidency.gov.za/pebble.asp?relid=2456>** Sporazume o učinku potpisuju svi ministri. Podaci iz sporazuma koriste se za izradu strategija ministarstava. Osnovu za sporazume predstavlja Srednjoročni strateški okvir za tekući mandatni period (2014-19). Vladi se dostavljaju tromesečni izveštaji o monitoringu 'akcionog programa'. U njima se koristi pristup 'svetla semafora' da se ukaže na ostvareni napredak, izazove i mere za prevazilaženje izazova. Izveštaji o monitoringu akcionog programa takođe predstavljaju osnovu za razgovore o praćenju učinka na pojedinačnim sastancima između predsednika sa ministrima, i krajnjim rezultatima koje je ministar ostvario u zavisnosti od toga da li je njegova/njena uloga vezana za koordinaciju ili podršku.²¹ Za više informacija, videti www.poa.gov.za.
- 3.23. **Pokrenuta je još jedna inicijativa (za sada samo na nivou pilotiranja) sa ciljem identifikacije značajnih programa sa brzim efektima.** Predsednik je 2013. godine putovao u Maleziju gde se upoznao sa metodologijom za ostvarivanje značajnih rezultata u kratkom roku koju koriste malezijske vlasti koje su uspele da ostvare značajnu državnu i ekonomsku transformaciju za veoma kratko vreme. Malezija je koristila ovaj pristup za rešavanje ključnih nacionalnih prioriteta, kao što je siromaštvo, kriminal i nezaposlenost. Uz podršku malezijske vlade, metodologija za ostvarivanje značajnih rezultata u kratkom roku prilagođena je kontekstu Južne Afrike. Metodologija je preimenovana u operaciju Phakisa („phakisa“ znači „požuri“ na sesoto jeziku) s ciljem da se naglasi koliko je važno da se rezultati postignu što pre. Operacija Phakisa je pristup koji je vođen rezultatima. On uključuje definisanje jasnih planova i ciljeva, stalno praćenje napretka i objavljivanje rezultata. Metodologija se sastoji od osam uzastopnih koraka. Uspostavlja se saradnja između ključnih aktera iz javnog i privatnog sektora, akademske zajednice i organizacija civilnog društva koji na zajedničkim sastancima detaljno analiziraju probleme, utvrđuju prioritete, planiraju programe i rezultate programa. Njihovi zajednički sastanci se nazivaju „laboratorije“. Ovaj prilično skup pristup, pokazao se korisnim. Rezultati rada „laboratorija“ su detaljni planovi koji imaju ambiciozne ciljeve i široku podršku svih aktera za implementaciju. Praćenje implementacije i izveštavanje je veoma ozbiljno. Aktivno se upravlja problemima implementacije i iznalaze efikasna i delotvorna rešenja. Pilotiranje operacije Phakisa odvija se u dva sektora – plava ekonomija (ocean) i zdravstvo.²²
- 3.24. **Sistem za procenu društveno-ekonomskog uticaja uspostavljen je s ciljem da eliminiše prepreke za dosledno sprovođenje zajedničkih nacionalnih prioriteta.** Osnovana je Direkcija za procenu uticaja novih i postojećih zakona i propisa radi usklađivanja sa Nacionalnim planom razvoja i smanjivanja neželjenih posledica rizika. Uloga Ministarstva za planiranje, monitoring i evaluaciju je da izgradi kapacitet ministarstava i obezbedi stručnost i kontrolu kvaliteta. Kancelarija Vlade dostavlja sve predloge zakona i propisa u sistem radi procene njihovog društveno-ekonomskog uticaja. Ministarstvo za planiranje, monitoring i evaluaciju deluje preko Upravnog odbora čiji članovi su predstavnici Ministarstva za planiranje, monitoring i evaluaciju, Nacionalnog trezora, Kancelarije Vlade i drugi. Ministarstvo za planiranje, monitoring i evaluaciju vodi obuku zvaničnika o tome kako da koriste ovaj pristup. U kasnijoj fazi ministarstvo će formirati veće stručnjaka obučeni za procenu društveno-ekonomskog uticaja, tako da će ovaj pristup moći da koriste ministarstva.²³

²¹ Izvor: Joy Rathebe, 'Krajnji rezultati monitoringa i evaluacije', MPME, prezentacija prikazana predstavnicima mreže PEMPAL, 12. marta 2015. godine

²² Izvor: Joy Rathebe, 'Krajnji rezultati monitoringa i evaluacije', MPME, prezentacija prikazana predstavnicima mreže PEMPAL, 12. marta 2015. godine i www.operationphakisa.gov.za

²³ Izvor: Joy Rathebe, 'Krajnji rezultati monitoringa i evaluacije', MPME, prezentacija prikazana predstavnicima mreže PEMPAL, 12. marta 2015. godine



Chief Financial Officers Handbook for Departments

National Treasury
(1st Edition)

3.25. **Takođe se periodično vrše pregledi rashoda i učinka. To najvećim delom rade konsultanti u veoma kratkim vremenskim rokovima s ciljem da utvrde razloge zbog kojih se neke javne politike ne sprovode na odgovarajući način.** Pregledi rashoda i učinka su zajednički projekat Nacionalnog trezora i Ministarstva za planiranje, monitoring i evaluaciju. Teme su određene Nacionalnim razvojnim planom, odlukama Ministarskog odbora za budžet, Srednjoročnim strateškim okvirom, odlukama viših zvaničnika. Preglede rashoda i učinka vrši vladin Tehničko-savetodavni centar. Kod pregleda rashoda uzimaju se u obzir prethodne godine i narednih 3-5 godina. Dobijeni rezultati se koriste za informisanje budućih odluka i pregovora o budžetu. Najvažniji zaključak je da je uprkos čvrstoj politici vlade, nedostaje povezanost politike sa implementacijom, pogotovo u pogledu neadekvatnog razumevanja troškova i nerealnih očekivanja u vezi sa rashodima. Metodologija koja se koristi za ove preglede će se revidirati u saradnji sa OEBS-om.²⁴

3.26. **U vezi sa upravljanjem učinkom na nivou vlade, izrađena su četiri priručnika u kojima su jasno podeljene odgovornosti za ključne pozicije.** Na primer, priručnikom se detaljno uređuje ono što je propisano Zakonom o upravljanju javnim finansijama (delegiranje zadataka, uloge). Izrađeni su priručnici za ministarstva finansija i trezore na nivou pokrajina. Vlada je angažovala konsultanta koji je obavio konsultacije sa svim akterima u vezi sa izradom ovih priručnika. Priručnici su ažurirani 2009. godine i usklađeni sa javnim politikama, zakonodavnim i proceduralnim budžetskim okvirom. Jednom od priručnika (primer) možete pristupiti ovde,

<http://oag.treasury.gov.za/Publications/14.%20Handbooks/Chief%20Financial%20Officers%20Handbook%20-%20Departments.pdf>, ili direktnim klikom na dokument na levoj strani.

Budžetski proces

3.27. **Budžetski kalendar pokriva period od aprila do marta za centralni i pokrajinski nivo vlasti i period od jula do juna za lokalne samouprave.** Centralna vlast i pokrajinske vlasti izrađuju svoje izveštaje o budžetu na gotovinskoj osnovi a lokalne samouprave na obračunskoj osnovi. Bez obzira na ove razlike, Južna Afrika izrađuje konsolidovan izveštaj budžeta.

3.28. **U Južnoj Africi, projekcije izrađuje Jedinica za ekonomsko modeliranje i projekcije u okviru Nacionalnog trezora,** za razliku od većine zemalja članica mreže PEMPAL u kojima je ova nadležnost smeštena izvan ministarstva finansija, najčešće u ministarstvu ekonomije. U Južnoj Africi se koristi model za kvartalne projekcije (ekonometrijski model / na strani potražnje) koji se sastoji od 279 promenljivih, od kojih je 139 utvrđeno modelom, a 21 se utvrđuje na osnovu bihevioralnih jednačina. Model se koristi za izradu okvira koji predstavlja ralnu sliku. Iako se za izradu projekcija koristi model, unose se i drugi podaci da bi slika bila kompletna.²⁵ Makroekonomske projekcije se razmatraju u svakom novom izdanju tromesečnog biltena Centralne banke Južne Afrike (t.j. četiri puta godišnje).

²⁴ Izvor: Ronette Engela, 'Pregledi rashoda i učinka', Nacionalni trezor, prezentacija prikazana predstavnicima mreže PEMPAL, 12. marta 2015. godine

²⁵ Izvor: Konstantin Makrelou, 'Makroekonomske projekcije u Južnoj Africi', prezentacija prikazana predstavnicima mreže PEMPAL, 10. marta 2015. godine

3.29. **Ukupne prihode određuje radni odbor za analizu prihoda koji redovno zaseda i razmatra projekcije prihoda za SOR.** Odbor čine predstavnici Nacionalnog trezora, Uprave prihoda i Centralne banke Južne Afrike. Gornja granica rashoda se utvrđuje pre početka perioda pripreme budžeta. Gornja granica rashoda je nezavisna odluka o maksimalnom nivou državne potrošnje - koristi se kao instrument za sprovođenje budžetske discipline (disciplina rashoda).

3.30. **Deo godišnjeg budžetskog procesa su smernice koje izdaje Nacionalni trezor svake godine u junu – ‘Smernice za srednjoročne rashode’.** Smernice sadrže vladine prioritete, budžetski kalendar i budžetski okvir, i obrazac budžetskog podneska za finansijske i nefinansijske informacije. Ove smernice važe za centralna i pokrajinska ministarstva i institucije, uključujući ustavne institucije. Smernice Nacionalnog trezora sadrže najvažnije informacije koje su potrebne institucijama da procene rashode za srednjoročni okvir rashoda i između ostalog ukazuju na sledeće:

- prioritete vlade u srednjoročnom periodu
- kako se vrši provera osnovnog scenarija rashoda i ponovno utvrđivanje prioriteta
- razmatranje učinka u odnosu na ciljane vrednosti učinka, uključujući projekcije krajnjih rezultata
- zahtev da se uz procene rashoda dostave sve detaljne informacije
- specijalna dodatna uputstva za javne subjekte i pokrajinska ministarstva, i
- smernice za budžetske podneske koje se odnose na infrastrukturu, kapitalne projekte, donatorska sredstva, vlastite izvore i sufinansiranje.

Budžetski podnesci moraju biti usklađeni sa SOR-om, nacionalnim razvojnim planovima i strateškim planovima ministarstava. Indikatori učinka koji su sadržani u podnescima moraju biti usklađeni sa indikatorima iz strateških planova i godišnjih planova o učinku u skladu sa Srednjoročnim strateškim okvirom i Nacionalnim razvojnim planom. Primerak smernica za 2015. možete naći ovde:

<http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/2015-16/2015%20MTEF%20Guidelines.pdf>

3.31. **Nacionalni trezor održava budžetske bilateralne sastanke sa višim finansijskim i programskim zvaničnicima svake institucije.** Druga vrsta tehničke strukture su budžetske grupe koje obuhvataju državne institucije koje doprinose ostvarivanju određene funkcije. Na primer, u 2015. godini, bilo je ukupno osam funkcijskih grupa – socijalna zaštita, osnovno obrazovanje, zdravstvo, itd. U okviru osam funkcijskih grupa, bilo je 17 budžetskih grupa. Na zajedničkim sastancima, rukovodioci subjekata unutar ovih grupa razmatraju načine na koje će postići krajnje rezultate koji se od njih očekuju. Funkcija odbrane, javnog reda i mira ima tri budžetske grupe - odbrana i državna bezbednost; policijske usluge; i sudski organi i zatvori – koje se dogovaraju na koji način će ostvariti krajnji rezultat koji glasi: ‘Svi ljudi u Južnoj Africi su bezbedni i osećaju se bezbedno’.²⁶ Funkcijskim sastancima prisustvuju predstavnici budžetskih grupa koje su sadržane u datoj funkciji. Kada su u pitanju paralelne funkcije, organizuju se takozvani sastanci 10X10 sa predstavnicima Ministarstva zdravstva, Nacionalnog trezora i devet pokrajinskih trezora.

3.32. **Odbor za srednjoročne rashode razmatra alokacije sredstava u vezi sa svakom funkcijom u skladu sa pristupom zasnovanim na rezultatima.** Odbor za srednjoročne rashode je međuresorno telo, sastavljeno od predstavnika Nacionalnog trezora, Ministarstva za javne usluge i upravu, Ministarstva za



MTEF TECHNICAL GUIDELINES

FOR THE PREPARATION OF EXPENDITURE ESTIMATES FOR THE 2015 MEDIUM TERM EXPENDITURE FRAMEWORK (MTEF)

National Treasury
June 2014

1 | Technical guidelines for the 2015 MTEF

²⁶ Izvor: Raquel Ferreira, ‘Budžetski proces i dokumentacija’, prezentacija prikazana članovima PEMPAL-a, 11. marta 2015. godine

planiranje, monitoring i evaluaciju i Ministarstva za kooperativno upravljanje. Odbor za srednjoročne rashode razmatra preporuke funkcijskih grupa a zatim daje preporuke Ministrovom odboru za budžet. Nakon usvajanja, Ministrov odbor za budžet preporuke upućuje Vladi.²⁷

- 3.33. **U oktobru se dokument o srednjoročnoj budžetskoj politici podnosi parlamentu** i ide na javnu raspravu, čime se obezbeđuje transparentnost. Dokumentom o srednjoročnoj budžetskoj politici utvrđuju se ključni prioriteti potrošnje, obim potrošnje, raspodela sredstava između tri nivoa vlasti i najznačajniji uslovni grantovi. Parlament objavljuje izveštaj o srednjoročnoj budžetskoj politici i raspodeli prihoda. Parlamentarni odbori takođe objavljuju i „izveštaje o pregledu budžeta i preporukama“ za svako ministarstvo, pre nego što izvršni organi finaliziraju budžet.
- 3.34. **Budžetska dokumentacija se priprema od novembra do februara.** Nakon usvajanja predloga zakona o aproprijacijama od strane vlade, budžetski korisnici se obavestavaju o alokacijama, namenskim iznosima i utvrđenih uslova. Zatim se pristupa izradi budžetske dokumentacije na bazi datih alokacija. Predstavljanje budžeta dešava se u februaru. Budžet razmatraju i stalni odbori za finansije i aproprijacije koje čine članovi oba doma (fiskalni okvir usvojen/izmenjen, (predlog) zakona o rasporedu prihoda i predlog zakona o aproprijacijama). Pojedinačni resorni odbori Parlamenta razmatraju budžete i strateške planove za sva ministarstva. Parlament je dužan da obezbedi javne rasprave za svaki predlog zakona o novčanim sredstvima. Parlament je dužan da odobri predlog zakona o aproprijacijama u roku od četiri meseca od početka finansijske godine, sa ili bez izmena. U slučaju predloženih izmena, ministar finansija mora da omogući vreme neophodno da se odgovori na predložene izmene i dopune. Sve izmene moraju biti usklađene sa dva usvojena zakona – zakon o raspodeli javnih prihoda i zakon o fiskalnom okviru. Pre usvajanja zakona o aproprijacijama, u skladu sa odredbom zakona o upravljanju javnim finansijama, ministarstva imaju mogućnost da dobiju 45 posto od prošlogodišnje aproprijacije, u prva četiri meseca od početka fiskalne godine. Ovi koraci budžetskog procesa ilustrovani su na donjim slikama.²⁸
- 3.35. **Kompletna budžetska dokumentacija je dostupna na sledećoj web stranici www.treasury.gov.za.** Na internetu se takođe mogu naći dodatne informacije kao što su dokumenti o procenama nacionalnih rashoda po sektorima i detaljne tabele. Mesečni izveštaji o izvršenju se takođe objavljuju na web stranici, a svakog tromesečja izveštaji se dostavljaju parlamentu.

²⁷ Ibid

²⁸ Izvor: Slajdovi 9 i 10, Raquel Ferreira, 'Budžetski proces i dokumentacija', prezentacija prikazana članovima PEMPAL-a, 11. marta 2015. godine

Ključni rokovi u budžetskom ciklusu

Pregled politika

Planiranje i izrada

budžeta na nivou ministarstava

Parlament



9

Ključni rokovi u budžetskom ciklusu –

Pregled politika

Planiranje i izrada

budžeta na nivou ministarstava



PUBLIC FINANCE MANAGEMENT ACT NO. 1 OF 1999

[ASSENTED TO 2 MARCH, 1999]
[DATE OF COMMENCEMENT: 1 APRIL, 2000]

(Unless otherwise Indicated)

(English text signed by the President)

NATIONAL TREASURY

This Act has been updated to *Government Gazette* 33059 dated 1 April, 2010.

as amended by

- Public Finance Management Amendment Act, [No. 29 of 1999](#)
- Local Government: Municipal Systems Act, [No. 32 of 2000](#)
- Judicial Officers (Amendment of Conditions of Service) Act, [No. 28 of 2003](#)
[with effect from 1 November, 2003]
- Public Audit Act, [No. 25 of 2004](#)
- Broadband Infraco Act, [No. 33 of 2007](#)
- South African Express Act, [No. 34 of 2007](#)
- Public Service Amendment Act, [No. 30 of 2007](#)
[with effect from 1 April, 2008]
- South African Airways Act, [No. 5 of 2007](#)
[with effect from 13 July, 2009]
- Financial Management of Parliament Act, [No. 10 of 2009](#)

ACT

To regulate financial management in the national government and provincial governments; to ensure that all revenue, expenditure, assets and liabilities of those governments are managed efficiently and effectively; to provide for the responsibilities of persons entrusted with financial management in those governments; and to provide for matters connected therewith.



Zakonodavni okvir

3.36. Različiti zakoni regulišu budžete nacionalnih, pokrajinskih i lokalnih vlada.²⁹

Prema odredbama ustava, nacionalni, pokrajinski i lokalni budžeti i budžetski procesi moraju da promovišu transparentnost,

i, prezentacija održana članovima PEMPAL-a, mart 2015. godine

odgovornost i delotvorno finansijsko upravljanje ekonomijom, dugom i javnim sektorom. Ustav utvrđuje različite procedure koje se sprovode u parlamentu za različite vrste zakona (npr. Izmene i dopune ustavnih zakona, zakona o javnoj potrošnji)

- 3.37. **Zakon o upravljanju javnim finansijama, 1999³⁰** - primenjuje se na nacionalnom i pokrajinskom nivou vlasti i obezbeđuje da parlament i zakonodavna tela na nivou pokrajina moraju izvršiti aproprijaciju sredstava za svaku finansijsku godinu; omogućava rashode pre usvajanja godišnjeg budžeta; zahteva da Nacionalni trezor objavljuje mesečni izveštaj o ostvarenim prihodima i rashodima u odnosu na Nacionalni fond prihoda. Izveštaju možete pristupiti ovde <http://www.treasury.gov.za/legislation/PFMA/act.pdf> ili direktnim klikom na dokument na levoj strani.
- 3.38. **Zakon o upravljanju opštinskim finansijama iz 2003. godine, detaljno uređuje budžete lokalnih samouprava/opština.** Zakon o fiskalnim odnosima između različitih nivoa vlasti iz 1997. godine promovise saradnju između nacionalne, pokrajinske i lokalne sfere vlasti o fiskalnim, budžetskim i finansijskim pitanjima. Ovaj zakon reguliše budžetski savet koji čine: ministar finansija i pokrajinski ministri finansija. Njime se takođe osniva forum za budžet lokalne samouprave koji čine: ministar finansija, pokrajinski ministri finansija, pet predstavnika nacionalne organizacije koja predstavlja lokalnu samoupravu i jedan predstavnik iz svake pokrajinske organizacije koja predstavlja lokalnu samoupravu u pokrajini.³¹ Zakon o raspodeli javnih prihoda utvrđuje ulogu finansijskog i fiskalnog odbora (ustavno telo koje daje preporuke i savete o finansijskim i fiskalnim pitanjima); vremenski okvir za podnošenje preporuka odbora parlamentu i ministru finansija; konsultacije sa odborom pre stavljanja na raspravu predloga zakona o raspodeli javnih prihoda; sadržaj memoranduma koji se prilaže uz predlog zakona (t.j. na koji način su ustavni kriterijumi i preporuke odbora izvršeni u predlog zakona); proces utvrđivanja pravičnog udela u sredstvima prikupljenim na nacionalnom nivou. Formula za izračunavanje pravičnog udela se ažurira svake godine unošenjem podataka Zavoda za statistiku Južne Afrike (npr. broj stanovnika u pokrajinama, demografski podaci o zdravstvu i obrazovanju su glavni pokretači za izmenu formule).

Učešće javnosti i uključivanje građana

- 3.39. **Poboljšanja u oblasti učešća javnosti i uključivanja građana postignuta su zahvaljujući nizu pokrenutih inicijativa,** uključujući program informisanja univerziteta o budžetu; jačanje veza sa organizacijama civilnog društva preko koalicije organizacija civilnog društva (koja je izradila vodič za građane kroz rebalans budžeta polovinom godine); čuvari Globalne inicijative za fiskalnu transparentnost; uključivanje u međunarodne projekte kao što je PEFA i MMF-ov kodeks dobrih praksi

fiskalne transparentnosti sa izmenjenim konceptom za procenu budžeta. Neki od problema u vezi sa ostvarivanjem većeg učešća javnosti su posledica fragmentiranosti civilnog sektora, nedostatka analitičkih sposobnosti organizacija civilnog društva, samostalnosti u izboru tema s obzirom da postoje dokazi da pojedine organizacije civilnog društva kontrolišu institucije; generalnog nerazumevanja ovlašćenja Nacionalnog trezora; potrebe za tajnošću budžetskog procesa (kako bi svim učesnicima bio obezbeđen pristup informacijama istovremeno, čime se smanjuje mogućnost političkih uticaja).

³⁰ Izvor: Zakon <http://www.treasury.gov.za/legislation/PFMA/act.pdf>

³¹ Izvor: Adv E

na naslovnu stranu dokumenta na slici ili na ovom we stranici

danove PEMPAL-a, mart 2015. godine

- 3.40. **Uključivanje građana je veoma važan aspekt kome vlada mora da posveti posebnu pažnju, ukoliko želi sa ostvari demokratiju i vrednost za uloženi novac, s obzirom na kontrolnu ulogu koju javnost i mediji imaju u pogledu javnih politika i budžeta.** Uspostavljene su formalne strukture za konsultacije Nacionalnog trezora sa najznačajnijim organizacijama civilnog društva i drugim institucijama. Javne konsultacije se takođe obavljaju putem rasprava o javnim politikama i budžetu; društvenih medija; uključivanja lokalne samouprave u izradu planova. Takođe postoji veliki broj dokumenata politike i zakona koji promovišu uključivanje građana i pravo na pristup informacijama u domenu sva tri stuba na kojima počiva država - izvršna, zakonodavna i sudska vlast. Nacionalni trezor takođe izrađuje budžetski vodič za građane³² koji je rangiran na drugom mestu u svetu prema Indeksu otvorenosti budžeta za 2012. godinu (budžetskom vodiču za građane možete pristupiti klikom na prednju stranu dokumenta gore).
- 3.41. **Ministarstvo za planiranje, monitoring i evaluaciju pilotira novi pristup kroz projekat koji ima za cilj sistematsko prikupljanje podataka od građana u vezi sa učinkom osnovnih javnih usluga** – npr. policija, zdravstvo, itd. Ovaj pristup se pilotira u saradnji sa Policijskom upravom, Ministarstvom zdravstva, Ministarstvom socijalnog razvoja i Agencijom za socijalno osiguranje. Projekat je započeo izradom jednostavnog alata za anketiranje i prikupljanje podataka od građana i pružaoca javnih usluga. Građani daju informacije o svojim iskustvima sa službama za pružanje usluga, a zaposleni ovih službi takođe iznose svoja iskustva u vezi sa podrškom koju imaju od viših upravljačkih struktura kako bi na pravi način mogli da obavljaju svoj posao. Ove informacije mogu da budu pouzdan dokaz o tome kako građani i zaposleni u službama za pružanje osnovnih javnih usluga ocenjuju kvalitet pružanja usluga na nivou same službe (organizacije) i viših upravljačkih struktura na nivou ministarstva. Prikupljene informacije se potom analiziraju i izrađuju 'izveštaji o učinku' koje službe za pružanje usluga i njihova rukovodstva mogu da koriste kao primere dobre prakse ili da identifikuje ili sprovede neophodna poboljšanja. Izveštaj o učinku takođe može da bude tema diskusije sa ostalim akterima, s ciljem izgradnje poverenja, upravljanja očekivanjima i dogovora o tome kako svaki od njih može da doprinese kvalitetu usluga. Kada ovo postane deo formalnog sistema za upravljanje učinkom u ministarstvima, onda se može reći da se glas građana zaista čuje i da oni imaju uticaj na način kako se upravlja službama (organizacijama) za pružanje javnih usluga. Ako se ovi alati i smernice pokažu uspešnim, mogu ih koristiti i ministarstva, a programi obuke i podrške mogu da razvijaju kapacitete za njihovu primenu na nivou čitave vlade. Ovaj projekat koji se pilotira od oktobra 2013. trajaće do polovine 2015. Nakon toga će se pilotiranje nastaviti u svih devet pokrajina. Pilotiranje će se vršiti u policijskim stanicama, zdravstvenim ustanovama i drugim relevantnim pružaocima usluga u pokrajinama.³³
- 3.42. **Otvorena predsednička linija - mehanizam putem koje građani mogu da prijave probleme u vezi sa javnim uslugama.** Otvorena predsednička linija funkcioniše tako što se evidentira svaki poziv građana koji prijave svoj problem i nakon toga problem rešava, ako za to postoje uslovi. Pored osnovne funkcije ovog mehanizma, rešavanja problema, otvorena predsednička linija omogućava korine podatke za monitoring i uvid u probleme građana. Ove informacije se takođe koriste za poboljšanje kvaliteta usluga. Povećanje stepena zadovoljstva građana uslugama je krajnji rezultat broj 12, sporazuma o učinku. Povećanje broja rešenih problema prijavljenih putem otvorene predsedničke linije je prioritet plana Foruma generalnih direktora Južne Afrike čiji je cilj povećanje efikasnosti rada vlade.³⁴ Preko otvorene predsedničke linije u okviru Ministarstva za planiranje, monitoring i evaluaciju pri Predsedništvu, stiže veliki broj pritužbi i zahteva građana besplatnim pozivom putem kol-centra, koji takođe mogu da komuniciraju poštom, elektronskom poštom ili faksom. Ovaj mehanizam koriste građani i firme koje nisu zadovoljne uslugama koje pružaju službe za javne usluge, kao zadnju mogućnost. Kol-centar ima 15 zaposlenih koji primaju pozive od 06.00 do 22.00 od ponedeljka do petka. Građani imaju

³² Primerak Građanskog vodiča kroz budžet Južne Afrike možete naći ovde:

<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2015/guides/2015%20People's%20Guide%20-%20English.pdf>

³³ Ankete građana je ukrajno pomenula Ronette Engela u svojoj prezentaciji. Članovi Izvršnog odbora ZPB su želeli da dobiju više informacija o ovim anketama. Dodatnim informacijama se može pristupiti ovde <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/>. Ako članovi PEMPAL-a žele još više informacija i/ili ako su zainteresovani za dalji nastavak projekta koji se pilotira, za pretragu mogu koristiti reči »Citizen Surveys«.

³⁴ Izvor: <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/keyfocusareas/cbmSite/Pages/CBMPilot.aspx>

moгуćnost da izaberu jezik na kome će razgovarati. Svi pozivi se automatski evidentiraju. Svaki predmet dobija svoj broj nakon čega se predmet upućuje nadležnom ministarstvu ili agenciji koja treba da istraži i reši problem. Sva ministarstva i pokrajine na dnevnoj osnovi razmatraju predmete koji i izrađuju izveštaje o rezultatima provere za svaki pojedinačan predmet. Ministarstvo za planiranje, monitoring i evaluaciju ima posebnu direkciju koja upravlja sistemom otvorene linije u predsedništvu. Direkcija takođe prikuplja pritužbe od građana u drugačijoj formi (faks, pisma, elektronska pošta), evidentira ih kao predmete i upućuje na proveru. Zaposleni u direkciji imaju dobru saradnju sa ministarstvima i pokrajinama i prate šta se dešava sa predmetima do konačnog rešenja. Kada za tim postoji potreba, Predsedništvo formira radnu grupu koju čine predstavnici različitih ministarstava, koji rešavaju komplikovanije predmete. Vršiti se redovna analiza pritužbi po vrsti problema i vremenu koje je bilo potrebno za rešavanje pritužbe. Izveštaj o radu otvorene linije u predsedništvu podnosi se Vladi najmanje dva puta godišnje. Građani dobijaju odgovor na njihove pritužbe direktno od ministarstava ili službe na koju se pritužba odnosi ili putem kol-centra. Oktobra 2012, započete su ankete građana o tome koliko su zadovoljni uslugama otvorene linije u predsedništvu.

Ključne pouke stečene tokom reformi

- 3.43. **Ključne pouke Nacionalnog trezora stečene tokom reformi u sektoru upravljanja javnim finansijama uključuju sledeće:** važnost političke podrške reformama a naročito podrška ministra finansija koji je obezbedio širu političku podršku; primena dobre međunarodne prakse koja je prilagođena kontekstu Južne Afrike (npr. inicijative za reforme su dolazile iznutra; jednostavni okviri – neka ministarstva će biti spremnija od drugih za sprovođenje novih reformi, ali je ipak lakše početi od ministarstava sa reformama nego od javnih subjekata s obzirom da se oni razlikuju po veličini i funkciji; uvek je bolje isprobati neki pristup preko pilotiranja umesto ići na punu primenu odjednom; uprkos sveobuhvatnosti implementacije, neki izazovi se mogu identifikovati samo u toku implementacije, dok se uticaj nekih reformi može ostvariti isključivo na dugi rok; kada se uvode reforme, važne su konsultacije sa svim učesnicima.³⁵

4. REFORME U OBLASTI UČENJA U SARADNJI SA KOLEGAMA – CABRI

Vizija, misija i filozofija

- 4.1. **Kolaborativna afrička inicijativa za budžetsku reformu (CABRI) je mreža visokih budžetskih zvaničnika ministarstava finansija iz 12 afričkih zemalja članica, koja je pokrenuta 2004. godine³⁶** Međutim, u radu mreže učestvuje 36 od nešto više od 50 zemalja afričkog kontinenta. Na slici dole prikazana je vizija i misija mreže CABRI. Mreža nastoji da pruži podršku budžetskim zvaničnicima u upravljanju sistemima javnih finansija tako što razvija odgovarajuće pristupe, procedure i prakse; ubrzava razvoj u zemljama članicama izgradnjom kapaciteta kroz obuku i istraživanja u oblasti upravljanja javnim finansijama, naročito sa stanovišta prakse; razvija i promovise zajednički stav Afrike o pitanjima u oblasti budžeta koja su od značaja za kontinent. CABRI svoju filozofiju zasniva na principima transparentnosti, vrednosti za uloženi novac, odgovornosti, uspešnih praksi i procedura, funkcionalnih ministarstava finansija i racionalnog izvršenja budžeta.

³⁵ Izvor: Dr Kay Brown, 'Faze reformi budžeta – uspesi i izazovinekih od naših reformi', prezentacija za članove mreže PEMPAL, 10. mart 2015.

³⁶ Izvor: Sve informacije u vezi sa mrežom CABRI dao je Neil Cole, izvršni sekretar mreže CABRI u svojoj prezentaciji za članove mreže PEMPAL, 'Razmena iskustava', 13. mart 2015. godine

Naša vizija & misija

Misija 2015 – 18.

-  Uloga kao centra stručnosti i vođstva u vezi sa odgovarajućim politikama, procedurama i praksama PFM
-  Obezbeđivanje platforme za saradnju, razmenu i učenje među kolegama
-  Jačanje organizacionih i implementacionih kapaciteta ministarstava finansija
-  Definisane i promovisanje zajedničkih afričkih pozicija u odnosu na dobro upravljanje javnim sredstvima

Širom Afrike, javnim finansijskim sredstvima se upravlja sa integritetom, transparentno i odgovorno u cilju efikasnog i delotvornog pružanja usluga, održivog ekonomskog rasta i razvoja. ”

Studijska poseta PEMPAL-a - Razmena iskustava

10

- 4.2. **Razvoj mreže CABRI odvijao se u više faza, počev od neformalne mreže preko pravnog lica do statusa međunarodne organizacije.** Zahvaljujući svojim aktivnostima i stručnom radu, mreža je uspela da stekne dobru reputaciju, proširi svoje proaktivne aktivnosti i produbi uticaj u zemljama članicama. CABRI u svom Sekretarijatu trenutno ima 12 zaposlenih. Planirano je da se broj zaposlenih u Sekretarijatu poveća na 15 u periodu između 2015. i 2018. što će omogućiti sprovođenje većeg broja projekata. Jedan od ciljeva strateškog plana mreže CABRI u tom periodu je da postane referentni centar znanja i lider u oblasti upravljanja reformama u javnom sektoru.

Programi

- 4.3. **CABRI ima četiri ključna programa oko kojih organizuje svoj rad.** To su:
- **Fiskalna i budžetska politika** u čijem fokusu je vrednost za uloženi novac kod finansiranja zdravstvenog sektora; fiskalna politika i upravljanje prihodima u sektoru eksploatacije prirodnih resursa; fiskalna decentralizacija i pružanje usluga. Cilj ovog programa je podrška afričkim zemljama u osmišljavanju i realizaciji odgovarajućih i održivih fiskalnih i budžetskih politika
 - **Budžetska transparentnost i odgovornost** sa ciljem da se istraže mogućnosti za jačanje veza između budžetske transparentnosti i odgovornosti, uključujući promovisanje transparentnosti pomoći i korišćenje sistema zemalja. Cilj ovog programa je unapređenje transparentnosti i odgovornosti u planiranju, alokaciji i izvršenju budžeta.
 - **Upravljanje mrežom**
 - **Kredibilitet budžeta i institucionalni kapaciteti** sa fokusom na postavljanje pravih ljudi na prave pozicije, uključujući optimalnu strukturu ministarstava finansija i kapacitet da obezbedi profesionalizam. Cilj ovog programa je da izgradi kapacitete ministarstava finansija da poboljšaju kredibilitet budžeta. Program ispituje teoriju i činjenice, analitičke kapacitete sektora, organizacioni kapacitet i kapacitet za implementaciju. Program će biti usmeren na ova pitanja tokom

implementacije Strateškog plana za period od 2015. do 2018. godine, s obzirom da je cilj plana da ministarstva finansija postanu funkcionalna i da njihove prakse i procedure budu delotvorne.

Proizvodi

4.4. Proizvodi mreže CABRI uključuju razvoj znanja i obuku kao što je prikazano na donjoj slici.



Studijska poseta PEMPAL-a - Razmena iskustava

11

4.5. **‘Partnerstva podrške između zemalja’ – pomoć zemljama u rešavanju specifičnih problema korišćenjem zajedničkih studija slučaja i pregleda.** Mreža CABRI veliku pažnju posvećuje pristupu koji podrazumeva učenje od kolega iz drugih zemalja. CABRI pomaže sektorima za budžet i ministarstvima finansija da identifikuju jedan ili više problema u oblasti upravljanja javnim finansijama i pokušava da otvori prostor za reforme odnosno za rešavanje problema. Što je veći prostor za sprovođenje reformi, utoliko će tim koji je zadužen za budžet imati veću ulogu u identifikovanju i formulisanju mogućih rešenja koja odgovaraju kontekstu zemlje i prirodi problema. Različita viđenja problema i rešenja u zemlji i objektivno viđenje koje mogu da daju kolege iz drugih zemalja, obogaćuje ceo proces i diskusije koje se u okviru njega vode. Jedan od primera partnerstva podrške je putovanje u Keniju grupe od nekoliko stručnjaka iz državne uprave i predstavnika organizacija civilnog sektora koje se bave transparentnošću budžeta, s ciljem da pokušaju da utvrde razloge zbog kojih Kenija ne može da popravi plasman po Indeksu otvorenosti budžeta (54 posto poena). Oni su razgovarali sa predstavnicima centralnih, pokrajinskih i lokalnih vlasti i na osnovu obavljenih razgovora doneli preporuke za poboljšanja.

4.6. **‘Dijalozi o politikama’ su tradicionalno važan pristup mreže CABRI koji ima za cilj okupljanje kolega iz različitih zemalja na skupovima na kojima se oni upoznaju, uče jedni od drugih i razmenjuju iskustva o problemima javnih politika** koji su zajednički nekima od zemalja. Za CABRI su dijalozi o politikama i dalje značajna platforma za učenje od kolega. Dijalozi sada obuhvataju veći broj tema i

sprovode se u različitim formatima. Ciljna grupa dijaloga o politikama su najčešće donosioci odluka u oblasti budžeta, finansija, planiranja i upravljanja, ali se takođe podstiče aktivno učešće drugih aktera.

- 4.7. **‘Zagovaranje i zajednički glas’ je takođe značajan pristup.** Mreža CABRI smatra veoma značajnom svoju ulogu u predstavljanju zajedničkog glasa i zagovaranja u ime ministarstava finansija ispred zemalja afričkog kontinenta na regionalnim i globalnim forumima, između ostalih o pitanjima modalitetima pomoći Plana razvoja posle 2015. godine.
- 4.8. **Kroz ‘obuku’ CABRI ciljano nastoji da izgradi stručnjake u specifičnim oblastima.** U naredne tri godine, obuka će se prvenstveno organizovati za budžetske analitičare iz dva sektora s ciljem razvoja njihovih analitičkih sposobnosti. Mreža će takođe koristiti mogućnosti koje pružaju postojeći programi obuke za razmenu rezultata istraživanja koja vrši mreža CABRI. Pored dijaloga i prakse učenja od kolega iz drugih zemalja, CABRI će nastaviti sa organizovanjem ekspertskih predavanja (masterclasses) za visoke budžetske zvaničnike o novim alatima i tehnikama. Međutim, s obzirom da obuka i tehnička podrška nisu osnovna delatnost mreže, CABRI će i dalje nastojati da bude komplementarna i da koristi tehničku pomoć i mehanizme obuke koji već postoje u mnogim od njenih zemalja članica i učesnica.
- 4.9. **‘Unapređenje znanja’ i razmena znanja predstavljaju centralni aspekt svih aktivnosti mreže CABRI.** Kvalitetna istraživanja i analize u oblasti upravljanja javnim finansijama koje sprovode stručnjaci predstavljaju osnovu za dijaloge o javnim politikama, rad sa kolegama iz drugih zemalja, obuku, zagovaranje i zajednički glas, razmenu ideja i iskustava među kolegama. Na taj način CABRI dodatno gradi svoju bazu dokaza, a kontinuirana povratna sprega od istraživanja, razmene informacija, učenja i primene praksi daje ovoj mreži stratešku prednost kada je u pitanju razumevanje i zastupanje promena u zemljama u kojima je to potrebno.
- 4.10. **Upravljačku strukturu mreže CABRI čine generalna skupština, upravni odbor i sekretarijat.** Generalnu skupštinu čine članovi koji su potpisali međunarodni sporazum i predstavlja najviše telo u u upravljačkoj strukturi mreže CABRI. Generalna skupština je zadužena za odluke o politici mreže. Sastaje se jednom godišnje radi usvajanja godišnjeg plana rada i budžeta i usvajanja računa koji su prošli reviziju. Upravni odbor ima sedam članova koji se biraju na period od dve godine. Članove upravnog odbora imenuje generalna skupština. Upravni odbor vrši nadzor implementacije sporazuma CABRI-ja i sekretarijata i daje strateške smernice. Sekretarijat ima 12 zaposlenih koji pružaju tehničku i savetodavnu podršku. Pomaže u organizovanju seminara, dijaloga, istraživanja u izradi strateških dokumenata i informisanju članova. Sekretarijat takođe pomaže generalnoj skupštini i upravnom odboru. U toku je realizacija planova da se aktivnosti izmeste izvan sekretarijata, odnosno da članovi preuzmu veću ulogu u aktivnostima mreže i saradnji.

Dostignuća tokom perioda implementacije Strateškog plana

- 4.11. **Dostignuća u periodu os 2004. do 2006. uključujući memorandum o razumevanju koji je potpisalo 12 zemalja** i održavanje tri godišnja seminara. Takođe je izabran prvi upravni odbor mreže CABRI. Započeti su pregovori o međunarodnom sporazumu čijim potpisivanjem bi CABRI postala međunarodna organizacija.
- 4.12. **Dostignuća u periodu od 2007. do 2011. uključuju izradu studije „Uključivanje pomoći u budžet“ koju su mnoge zemlje koristile za izradu strategije upravljanjem pomoći. Ova studija je takođe pomogla u izradi plana za delotvorno korišćenje sredstava u okviru plana Accra i Busan.** Saradnja sa OEBS-om vezana za učešće u anketi o budžetskim praksama i procedurama koja je sprovedena 2008. godine, rezultirala je dodavanjem još deset pitanja o pomoći koja su naknadno uneta u anketu. Uvedeni su sektorski dijalozi u okviru kojih se razmatra vrednost za uloženi novac u pojedinim sektorima kao što je zdravstvo, obrazovanje i infrastruktura. Izrađena je prva zajednička studija slučaja zemlje. Cilj studije bio je vezan za finansiranje zaštite protiv malarije u Zanzibaru i Mauricijusu. Na zajedničkim sastancima organizovanim u okviru ove studije, visoki budžetski zvaničnici i resorni ministri su nastojali da identifikuju, reše probleme i donesu preporuke o načinima na koje se može poboljšati programski budžet. CABRI takođe objavljuje izveštaj o transparentnosti pomoći i dobrom upravljanju javnim sredstvima kao korak u pravcu zagovaranja i zajedničkog glasa Afrike. Takođe je ostvarena saradnja sa

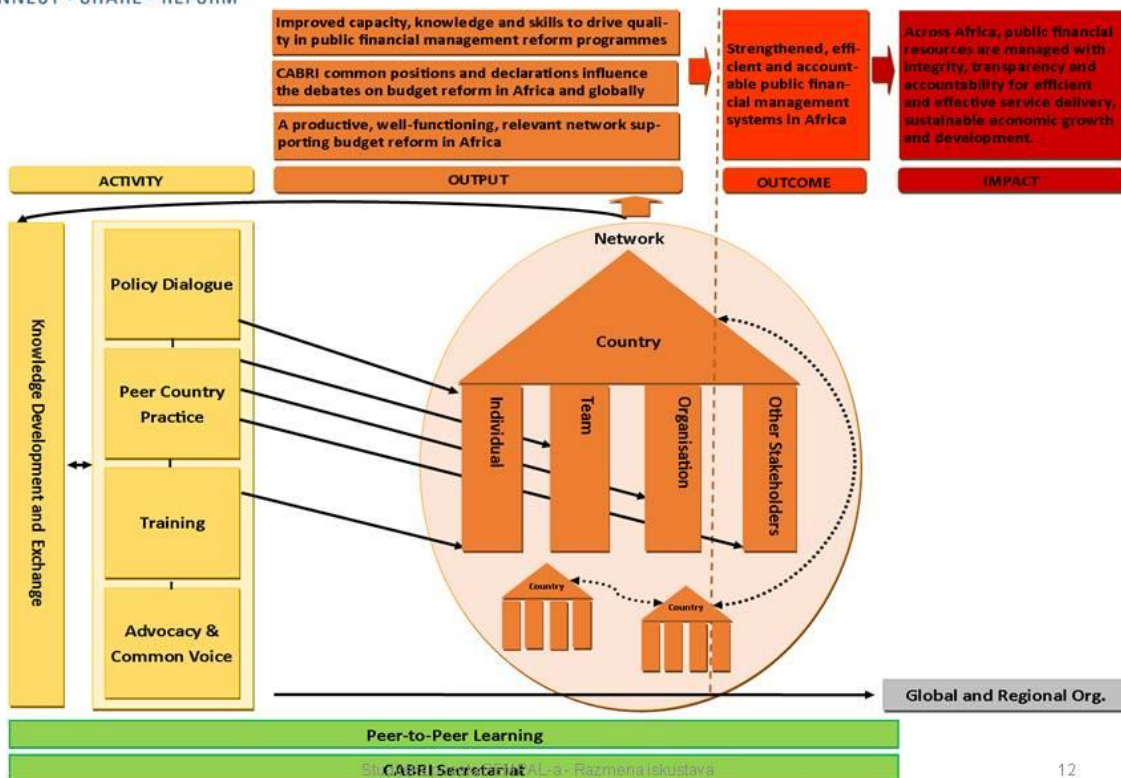
sličnim mrežama u Južnoj Africi koje okupljaju stručnjake za poreze i internu reviziju. 3. decembra 2009. godine, mreža CABRI je postala međunarodna organizacija. U toku ovog postupka, potpisani su ugovori između vlada zemalja domaćina i južnoafričke vlade. Mreža CABRI je time dobila status ambasade, diplomatski imunitet, oslobađanje od poreza i mogućnost da naplaćuje svoje proizvode i usluge.

- 4.13. **Dostignuća u periodu između 2012. i 2015. uključuju intenzivniji rad u zemlji i određenim sektorima.** Rad u zemlji odnosio se na budžetiranje zasnovano na učincima i programima i transparentnost u sektoru obrazovanja i poljoprivrede. Takođe su promovisani sistemi zemalja. Mreža CABRI je predstavljena na nekoliko globalnih foruma o harmonizaciji donatorske pomoći, što je omogućilo da se čuje zajednički glas Afrike. Sekretarijat i njegovi zaposleni dobili su veći stepen nezavisnosti s obzirom na to da su u skladu sa novim zahtevima za izveštavanje o korišćenju sredstava, izveštaj počeli da se šalju upravnom odboru i generalnoj skupštini, a ne direktno donatorima. Mreži CABRI i dalje ima obavezu da dostavlja izveštaje o korišćenju nenovčane pomoći jednom broju bilateralnih i multi-lateralnih partnera. U periodu od 2012. do 2015. godine, mreža CABRI je organizovala ukupno 20 skupova, posredstvom Sekretarijata koji ima 9 zaposlenih. Takođe je urađeno nekoliko studija o korišćenju sistema zemalja u oblasti budžetskog procesa.

Pristupi učenju u saradnji sa kolegama

- 4.14. **Učenje u saradnji sa kolegama je važan segment aktivnosti mreže CABRI.** Iako je učenje u saradnji sa kolegama više izraženo u nekim aktivnostima, kao što su dijalози o politikama, a u nekim kao što je obuka manje, učenje u saradnji sa kolegama je i danje veoma važan aspekt pristupa mreže CABRI. Podršku procesu učenja u saradnji sa kolegama pruža Sekretarijat mreže CABRI koji ima višegodišnje iskustvo i znanje u oblasti upravljanja javnim finansijama. Pored upravljanja operativnim aktivnostima mreže, Sekretarijat je takođe i platforma za saradnju i razmenu znanja između članova, koja obezbeđuje da se učenje u saradnji sa kolegama zasniva na istraživanjima i dokazima. Pored komunikacije i formalne interakcije u okviru mreže CABRI, zemlje članice takođe grade neformalne veze koje mogu da koriste nezavisno od mreže, na primer, kada im je potreban savet od kolega u vezi sa nekim konkretnim pitanjem, ili kada organizuju studijske posete bez formalnog učešća sekretarijata. Ove aktivnosti, kao i formalne i neformalne veze, vode ka: 1) jačanju kapaciteta, znanja i veština visokih budžetskih zvaničnika za kvalitetnije sprovođenje programa reforme u oblasti upravljanja javnim finansijama; 2) zajedničkim stavovima i deklaracijama mreže CABRI koji imaju uticaj na debate o reformi budžeta u Africi i šire; i 3) stvaranju produktivne, efikasne i odgovorne mreže koja pomaže reformu budžeta u zemljama afričkog kontinenta. Ovo će zajedno doprineti stvaranju jačih, efikasnijih i odgovornijih sistema upravljanja javnim finansijama u Africi, što će za uzvrat doprineti da se javnim finansijskim sredstvima upravlja sa integritetom, transparentno i odgovorno u cilju efikasnog i delotvornog pružanja usluga, održivog ekonomskog rasta i razvoja širom zemalja afričkog kontinenta.

CABRI Teorija promene



12

- 4.15. **Mreža CABRI je izradila strategije za unapređenje učenja u saradnji sa kolegama.** Većina aktivnosti mreže se i dalje odvija posredstvom Sekretarijata. Međutim, CABRI pokušava da pronađe među partnerima one koji su spremni da nastave saradnju po pitanju određenih tema nezavisno od skupova mreže. Sekretarijat bi u tom slučaju posredovao oko povezivanja. Polazeći od preporuka iznetih u skorašnjoj studiji koju su uradili Matt Andrews (Harvard Kennedy School) i Nick Manning (bivši predstavnik Svetske banke) mreža pokreće inicijative o formiranju „saveza učenja“ čiji je cilj da proveravaju, izrađuju i unapređuju procese i prakse. Mreža takođe podstiče članove da koriste „dnevnik učenja“, alat koji se koristi na Univerzitetu Princeton. Učenje se odvija za okruglim stolom na kome članovi dokumentuju šta će zajednički učiti i koje aktivnosti će preduzeti u toku nedelje, meseca, godine i duže. Izrađuje se dnevnik učenja koji se prati uz vođenje evidencije o rezultatima svih preduzetih aktivnosti. Dnevnik učenja koji se razmatraju na skupovima predstavljaju izvor materijala za uspešne priče mreže CABRI.
- 4.16. **CABRI takođe koristi različite pristupe prilagođene učenju odraslih kao što je na primer „akvarijum“ (fishbowl).** Slično kao u akvarijumu, jedan broj učesnika spremnih za diskusiju sedi u sredini prostora za rad. Oko njih sede svi ostali koji diskusiju koja će uslediti prate kao posmatrači. Ovaj pristup se pokazao kao uspešan za vreme studijskih poseta i manjih skupova. Na primer, kada pet zemalja razmatra probleme jedne zemlje (recimo, problemi u vezi sa izradom SOR-a). Mreža CABRI planira da smanji broj plenarnih skupova na koje poziva predstavnike svih zemalja učesnica (zemlje članice i zemlje učesnice). Plenarni skupovi će se u buduću organizovati na svake dve godine. Tendencija je da se češće održavaju skupovi manjeg formata na kojima učesnici mogu da se fokusiraju na konkretne problem i njihovo rešavanje.

Okvir za strateško planiranje, monitoring i evaluaciju

- 4.17. **U procesu strateškog planiranja učestvuju članovi i razvojni partneri mreže CABRI. Rezultat procesa je strateški plan za period od tri godine.** Najpre se izrađuje nacrt plana u kome se definišu

aktivnosti zemalja članica i opšte oblasti prioriteta. Sadržaj strateškog plana utvrđuju članovi mreže i on se predstavlja na godišnjem sastanku. Četvrtina plana je posvećena izveštaju o mreži CABRI i njenim aktivnostima. Ostale tri četvrtine plana, posvećene su specifičnim proizvodima koji će biti realizovani. Utvrđuju se komparativne prednosti mreže CABRI i planiraju proizvodi koji se stavljaju u kontekst sa proizvodima drugih mreža i organizacija koje pružaju tehničku pomoć (npr. ne planiraju se proizvodi koji bi bili zamena za proizvode MMF-a, Svetske banke i sličnih organizacija, s obzirom da CABRI ne raspolaže sredstvima sa kojima raspolažu ove organizacije, ali CABRI za rešavanje određenih problema koristi pristup učenja od kolega i nastoji da aktivnosti mreže budu komplementarne sa drugom podrškom koju zemlje dobijaju i na taj način uveća efekte kad god je moguće). Plan takođe sadrži opis načina implementacije i strategije u okviru modela „teorije promene“ koji je prikazan na prethodnoj slici. Proces strateškog planiranja takođe uključuje razgovore sa razvojnim partnerima čiji je cilj da se identifikuju oblasti i aktivnosti koje oni žele da podrže finansijski.

4.18. Procena okvira za monitoring i evaluaciju mreže CABRI vrši se u odnosu na nekoliko parametara: krajnji rezultati, izlazni rezultati i uticaji:

- Izlazni rezultati (na nivou projekata) predstavljaju direktan uticaj koji CABRI ostvaruje na skupovima i radionicama – to su poboljšanja u domenu znanja i veština. Izlazni rezultati se mere putem anketa, izveštaja i evaluacija koje se sprovode za svaki skup koji organizuje mreža CABRI.
- Krajnji rezultati (na nivou programa) predstavljaju indirektan uticaj koji CABRI ostvaruje kroz svoje ukupne aktivnosti i projekte u odnosu na neki konkretan/ciljani problem u vezi sa upravljanjem javnim finansijama. Merenjem se ocenjuju ciljne politike i/ili transparentnost krajnjih rezultata datog programa. Za merenje se koriste indikatori upravljanja javnim finansijama i transparentnosti, procene nacionalnih politika, ankete za monitoring i evaluaciju i direktna istraživanja mreže CABRI.
- Uticaj koji ostvaruje mreža CABRI, sadržan je u njenoj viziji: *Širom Afrike, javnim finansijskim sredstvima se upravlja sa integritetom, transparentno i odgovorno u cilju efikasnog i delotvornog pružanja usluga, održivog ekonomskog rasta i razvoja.* Stoga mreža CABRI ostvaruje širok uticaj na upravljanje javnim finansijskim sredstvima i transparentnost. Ovaj uticaj se meri indikatorima upravljanja javnim finansijskim sredstvima i transparentnosti.

Razvoj politike mreže

- 4.19. Razvoj politike mreže CABRI zasniva se na istraživanjima, tink-tenk analizama i konsultacijama sa članovima i ključnim akterima.** Primer koji navodimo za ovakav pristup je iz perioda kada je Nemačka predsedavala Grupom osam (G8) – tada je pet ministara finansija iz afričkih zemalja bilo pozvano da doprinesu principima za uspostavljanje dobrog finansijskog upravljanja. Odlučeno je da ove principe izradi mreža CABRI oslanjajući se na svoje članove širom Afrike. Mreža CABRI je pokrenula tri oblasti istraživanja s ciljem da utvrdi status sledećih reformi u Africi: SOR, budžetiranje zasnovano na programima i učincima, kredibilitet budžeta (prvenstveno izvršenje budžeta), odgovornost u zemljama afričkog kontinenta i interna revizija. Rezultati istraživanja su prosleđeni tink-tenk organizacijama u Africi koje su na osnovu njih formulisale izjave i principe fiskalne transparentnosti, koji podržavaju reforme u ovim oblastima. Šest principa je predstavljeno na godišnjem sastanku nacionalnih razvojnih banaka kome su prisustvovali ministri finansija. Pedeset četiri ministra finansija iz zemalja Afrike je neformalno usvojilo principe koji treba da budu osnova dobrog finansijskog upravljanja u kontekstu Afrike. Ovakve inicijative omogućavaju da Afrika učestvuje u međunarodnim debatama i raspravama jednim glasom koji predstavlja sve njene države.

Proces dobijanja statusa međunarodne organizacije

- 4.20. **Transformacija u međunarodnu organizaciju stvorila je brojne mogućnosti i izazove.** Mreža CABRI je 3. decembra 2009. godine postala međunarodna organizacija.³⁷ Članovi su izrazili zahtev da mreža dobije pravni status. Angažovan je međunarodni ekspert da pripremi modela standardnog međunarodnog ugovora koji je potpisan sa državama članicama. Na početku je formiran tim od šest osnivačkih zemalja koje su imale zadatak da vode pregovore o međunarodnom ugovoru. Osnivačke zemlje su odabrane iz različitih regiona Afrike kako bi efekti učenja na osnovu procesa bili maksimalni (odnosno dve zemlje iz zapadne Afrike frankofilskog uticaja i dve zemlje iz istočne Afrike anglosaksonskog uticaja, jedna zemlja iz centralne i jedna iz južne Afrike). Ovaj proces se pokazao veoma dugotrajnim zbog različitosti pravnih okvira i zahteva da parlamenti zemalja članica odobre ugovor. Različiti institucionalni okviri nekih zemalja su morali da se izmene što je takođe zahtevalo odobrenje predsednika tih zemalja.
- 4.21. **Ugovorom su definisane tri različite kategorije godišnje članarine (u US dolarima) – 15.000, 25.000 ili 50.000, u zavisnosti od BDP države.** Ovi iznosi su nominalni i pokrivaju približno 20 posto troškova učešća u mreži. Pravo glasa imaju 13 zvaničnih članica, ali mreža CABRI vodi računa i o drugim zemljama koje učestvuju u njenom radu, tako da se u ovoj fazi zemlje koje formalno nisu članice ne osećaju isključenim. Tako će ostati sve dok broj članica ne dostigne 20 kada će razlika između zemalja koje imaju svoje predstavnike u generalnoj skupštini i zemalja koje nisu članice, postati vidljivija. Trenutno pravilo je da sve zemlje članice imaju pravo jednog glasa bez obzira u kojoj kategoriji članarine se nalaze (ne vrši se ponderisanje na osnovu finansijskog doprinosa). Do sada nije bilo problema sa ovakvim pristupom, s obzirom da članovi mreže i učesnici ne predstavljaju stavove svojih zemalja, već su tu da uče i da pomognu svojoj zemlji da prevaziđe probleme svoje zemlje. U toku su reforme za izmenu pristupa koji je korišćen za definisanje godišnjih članarina. Ide se ka tome da države počnu da kupuju proizvode mreže, što je takođe izazov u smislu formiranja cena za proizvode i usluge mreže koje će zemlje želeći da kupe.

Donatori i drugi razvojni partneri

- 4.22. **Donatori mreže CABRI su fondacija Gates, GIZ i DFID.** Organizacija SECO je takođe pokazala interesovanje da se uključi u podršku mreži. Trenutno se o tome pregovara. To će možda intenzivirati saradnju između mreža CABRI i PEMPAL-a s obzirom da je SECO donator PEMPAL-a. Nemamo formalnu saradnju sa Svetskom bankom, MMF-om ili OEBS-om, iako se ove organizacije povremenu uključuju u aktivnosti mreže. CABRI ima odličnu saradnju sa Institutom za prekookeanski razvoj i fakultetom Harvard Kennedy School. CABRI takođe drži predavanja o upravljanju javnih finansija na nekoliko instituta (npr. Harvard). CABRI će sa zadovoljstvom podeliti svoja iskustva na nekom od budućih skupova mreže PEMPAL a takođe pozivamo PEMPAL na naše skupove. CABRI saraduje i sa Mrežom za upravljanje javnim finansijama u Aziji, PEMNA.

Fokus budućih aktivnosti

- 4.23. **Novi strateški plan predviđa promenu fokusa i prelazak sa „forme“ na „funkciju“.** Mreža CABRI je ušla u fazu u kojoj je pažnja usmerena na to kako zemlje sprovedu preporuke koje su rezultat učešća u radu mreže. To znači da će nakon dve do tri godine biti potrebno da se proverí da li su se sistemi za upravljanje javnim finansijama promenili i kako zemlje koriste nove alate i znanja. To će dati nova saznanja o tome kako treba da izgleda „forma“ kako bi se osiguralo da zemlje učesnice apsorbuju naučena znanja, savete i preporuke na način koji „formu“ pretvara u „funkciju“ i rezultira promenama koje će imati pozitivan uticaj na sisteme upravljanja javnim finansijama u zemljama članicama.

³⁷ Istraživani su različiti formati mreže CABRI koji obezbeđuju nezavisnost i samostalnost mreže. Nismo želeli da se vežemo ni za jedno ministarstvo finansija ni da postanemo deo neke druge organizacije, u slučaju da se smanje aktivnosti.

5. STATUS REFORMI I NAUČENE LEKCIJE

U nastavku izveštaja dati su prilozi učesnika o lekcijama naučenim na osnovu prezentacija o prapratnoj budžetskoj dokumentaciji koje su razmatrane za okruglim stolom tokom studijske posete Južnoj Africi.

Albanija

Albanija³⁸ i Južna Afrika imaju mnogo sličnosti. Između ostalog, Albanija takođe primenjuje sistem koji je sličan sistemima koje ima Australija, Novi Zeland i Velika Britanija. Albanija je implementirala integrisani okvir za strateško planiranje i uvela koncept sporazuma koje potpisuje premijer sa ministrima, kao deo sveobuhvatnog okvira za monitoring i evaluaciju. Prapratna budžetska dokumentacija u Južnoj Africi međutim, ima mnogo bolji format i strukturu od dokumentacije u Albaniji. U tom smislu, jedna od preporuka nakon studijske posete biće vezana za poboljšanje prapratne budžetske dokumentacije na osnovu primera Južne Afrike. U Albaniji takođe postoje priručnici/uputstva za uvođenje u posao na nivou generalnih direktora, ali ne na nižim nivoima. Primeri priručnika/uputstava za računovođe u Južnoj Africi su zato bili vrlo korisni. Pristup Južne Afrike kada je u pitanju budžetski vodič za građane takođe može biti koristan, kao i celokupan koncept koji vlada primenjuje za komunikaciju sa građanima. Albanija je uvela programsko budžetiranje, ali se programski budžet ne predstavlja pred parlamentom na način na koji se to čini u Južnoj Africi. Stoga će Albanija razmotriti mogućnosti da budžet postane otvoreniji i da se informacije o budžetu na pravi način predstavljaju pred parlamentom i građanima.

Belorusija

Napredak reforme i inicijative Južne Afrike su ostavile veoma snažan utisak na Belorusiju³⁹. Belorusija još uvek zvanično izrađuje budžet na jednogodišnjoj osnovi, ali je započet proces prelaska na srednjoročno budžetiranje, tako da su iskustva Južne Afrike u vezi sa reformama za nas veoma korisna. Budžet u Južnoj Africi je takođe veoma otvoren a prapratna budžetska dokumentacija veoma sveobuhvatna. U Belorusiji, budžetski dokument ima oko 300 strana. Neki od alata koje smo imali prilike da vidimo tokom studijske posete mogu biti veoma korisni za napredak naših reformi (npr. programsko budžetiranje i EXCEL alat o indikatorima učinka bi bili veoma korisni za naša resorna ministarstva).

Hrvatska

Hrvatska⁴⁰ i Južnoafrička Republika imaju dosta sličnosti, ali, naravno, i razlika. Ono što je slično daje nam potvrdu da smo na dobrom putu jer i drugi slično rade. Kao što je rekao direktor trezora, i u Hrvatskoj se razvoj u dobroj mjeri temelji na entuzijazmu i idealima ljudi koji rade na reformama. Proračunski kalendar i u Hrvatskoj je sličan, osim što je kod nas proračunska godina jednaka kalendarskoj pa je početak i kraj proračunskog procesa u drugim mjesecima. I mi imamo općine koje se ne mogu same financirati, ovisne isključivo o sredstvima iz državnog proračuna.

Razlike:

- Nemamo Odbor za računovodstvene standarde u javnom sektoru. Metodologija se propisuje u istoj službi koja prati financijske izvještaje proračunskih korisnika i izrađuje financijski izvještaj i izvještaj o izvršenju DP, što nije dobro.
- Trebamo ojačati ulogu proračunskih analitičara (velika fluktuacija). U JAR analitičari često imaju sastanke na nižem nivou. To bi trebalo uvesti i u Hrvatskoj. Analitičari bi trebali jako dobro poznavati ministarstva koja prate.
- Imamo jedinstven računovodstveni i proračunski okvir za cijelu državu, povezanost proračunske ekonomske klasifikacije i računskog plana.

³⁸ Prilog iz Albanije izradila je Gelardina Prodani, generalni sekretar, Ministarstvo finansija

³⁹ Prilog iz Belorusije izradio je Mikhail Prokhorik, zamenik rukovodioca sektora za konsolidovani budžet, Ministarstvo finansija

⁴⁰ Prilog iz Hrvatske izradila je Mladenka Karačić, rukovodilac Odeljenja za državno računovodstvo in Sektoru za izvršavanje državnog proračuna, Ministarstvo finansija

- U Hrvatskoj niži nivoi vlasti Ministarstvu financija dostavljaju svoje proračune i izvještaj o izvršenju proračuna (propisano Zakonom o proračunu)
- Uključenost građana u proračunski proces u Hrvatskoj nije velika. Izrađujemo vodič za građane. Sjednice parlamenta su javne, prenose se preko nacionalne televizije. I mi imamo problem s nerazumijevanjem uloge trezora. Na razini nekih općina uključenost građana je veća, prijedlog proračuna se daje na javnu raspravu. Trezor priprema limite za ministarstva, ali vlada to može promijeniti.
- Niže razine vlasti imaju veću samostalnost. Nema godišnjeg rasporeda prihoda kao u JAR. Zakoni određuju koji prihodi pripadaju nižim razinama.
- U JAR objavljuju i tablice u excelu za sve koji žele koristiti podatke. Mi objavljujemo sve podatke u pdf formatu, a imamo upite podatke na kojima bi se moglo raditi. Mislim da bi bilo dobro objavljivati i takve podatke.
- U JAR se parlamentu podnose kvartalni izvještaji o rashodima, a u Hrvatskoj je propisano Zakonom o proračunu da parlamentu podnosimo polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna. Takve izvještaje objavljujemo na web-u i, nešto kraću verziju, u nacionalnom službenom glasilu. (Budući da ja pripremam najveći dio tog izvještaja, ne bih željela da to bude češće od dva puta godišnje!) Niži nivoi vlasti također takve izvještaje objavljuju na svojim web stranicama i u službenom glasilu. Objava je propisana Zakonom o proračunu. Zadnjim izmjenama Zakona o proračunu uvedena je i obveza objave financijskih izvještaja svih proračunskih korisnika na njihovim web stranicama (prvi izvještaji koji se objavljuju su za 2014.). Zavod za makroekonomske analize i prognoze (u Hrvatskoj nije dio Trezora) objavljuje mjesečni statistički izvještaj, a Služba za državno računovodstvo (dio trezora) mjesečne podatke o izvršenju državnog proračuna (podaci iz glavne knjige). To su skraćeni izvještaji, nemaju sve podatke koji su propisani Zakonom o proračunu za polugodišnji i godišnji izvještaj.
- U Hrvatskoj imamo Izjavu o fiskalnoj odgovornosti koju potpisuju svi čelnici. U Izjavi potvrđuju (ili ne potvrđuju) zakonito i učinkovito trošenje javnih sredstava i funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola. Za sada nema kazne, samo politička odgovornost.
- I kod nas je korupcija najveća u oblasti velikih infrastrukturnih projekata. Trenutno imamo nekoliko sudskih procesa u tijeku, čak je i bivši premijer osuđen, a i nekoliko gradonačelnika.
- U Hrvatskoj trezor ima FMIS (SAP) u kojem imamo planiranje, najavu obveza, glavnu knjigu i izvršenje državnog proračuna. Imamo i izvještajni modul (skladište podataka, BW). Ministarstva imaju odvojene računovodstvene sustave koje povezujemo s trezorom za što smo imali projekt Svjetske banke. Novi projekt, također financiran darovnicom Svjetske banke, je u tijeku, a vezan je uz povezivanje korisnika treće razine (fakulteti, državne bolnice, ustanove u kulturi) čiji vlastiti prihodi uključeni u državni proračun. Ministarstva i agencije (osim treće razine) nemaju svoje račune, posluju preko jedinstvenog računa riznice. Ministarstva i agencije (korisnici druge razine) imaju pristup SAP sustavu državne riznice u koji unose svoje prijedloge planova (riznica unese limite iznad kojih ne mogu ići), najave obveza te fakture koje pretvaraju u zahtjeve za plaćanje. Obrazloženja financijskih planova i izvršenja financijskih planova s indikatorima unose preko web aplikacije. Preko web aplikacije unose i obrazac procjene fiskalnog učinka kad se pripremaju prijedlozi zakona, uredbi i odluka vlade.
- Riznica je koristila stručnjake OECD-a i Svjetske banke kao lobiste u parlamentu kad smo uvodili programsko planiranje. I dalje pored programa, donosimo proračun po ekonomskoj klasifikaciji, ali smo podigli razinu usvajanja proračuna (Zakon o proračunu).
- U JAR Parlament glasa više puta, a u Hrvatskoj jednom za cijeli proračun.
- U JAR su zakoni dosta stabilni. Ustav nije mijenjan dugo vremena. Zakon o upravljanju financijama lokalne uprave nije nikad mijenjan. Zakon o podjeli prihoda je godišnji. Propisi trezora se također ne mijenjaju često. U Hrvatskoj se zakoni vezani uz javne financije mijenjaju često. Možda to i nije loše jer na taj način reagiramo na promijenjene uvjete.
- Priručnik za novu administraciju je nešto što bi svakako trebali napraviti i u Hrvatskoj.
- Zavod za makroekonomske analize i prognoze dio je Ministarstva financija, ali nije dio Trezora.
- Presentacija mi je bila zanimljiva.
- U Hrvatskoj indikatori su uvedeni prije nekoliko godina, ali mislim da još nisu „upotrebljivi“. Na lokalnom nivou se tek uvodi strateško planiranje i indikatori. Ni proračunski analitičari nisu dovoljno

osposobljeni za njihovo praćenje. Ja osobno smatram da nisam dovoljno stručna, tako da mi je svaka informacija jako korisna. Posebno mi se dopao alat (tablica) koji u JAR koriste za procjenu, rangiranje indikatora. Smatram da je to jako korisno ministarstvima. Zanima me i Priručnik o informacijama o učinku i svakako ću ga potražiti na web-u. Objavljujemo strateške planove i izvještaje o učinku na web stranicama ministarstava (propisano Zakonom o proračunu). I mi imamo programe koje bi trebalo ukinuti. Radili smo na redefiniranju programa. Indikatore još ne koristimo kao temelj kod pripreme proračuna. Ministarstva u Hrvatskoj ne potpisuju sporazume o učinku. U Južnoj Africi postoji instrument preko koga građani mogu da se žale i iskažu svoje mišljenje o kvalitetu javnih usluga koje dobijaju. Bilo bi dobro kada bi ovakav instrument postojao u Hrvatskoj. Svi koji žele da saznaju nešto više o reformama u Hrvatskoj, mogu pogledati prezentaciju koja je prevedena na jezike mreže, a nalazi se među materijalima sa studijske posete na web stranici PEMPAL-a.

Kirgistan

Kirgistan⁴¹ je još uvek na polovini sprovođenja mnogih reformi tako da su rezultati Južne Afrike za nas veoma interesantni. Pogotovo smo zainteresovani za srednjoročno budžetiranje, monitoring i evaluaciju i transparentnost. Na primer, Kirgistan koristi SOR kao alat ali je slaba povezanost između SOR-a i budžeta. Takođe je slaba povezanost između procesa planiranja i budžetiranja, tako da je za nas integrisani pristup planiranju i učinku bio zaista impresivan. Kirgistan se nalazi u fazi uvođenja programskog budžetiranja i identifikacije ključnih indikatora učinka, ali još uvek nismo u fazi izrade okvira za monitoring i evaluaciju. Kirgistan je takođe u procesu izmene Zakona o upravljanju javnim finansijama, tako da je za nas zakona o budžetu Južne Afrike bio veoma interesantan.

Ruska Federacija

Studijska poseta Južnoj Africi bila je jedan od najinteraktivnijih i najotvorenijih sastanaka kome smo ikad prisustvovali. Predstavnik Ruske Federacije⁴² je naročito impresionirao prijem kolega iz Južne Afrike i nesebičnost sa kojom su podelili sve informacije i materijale. Postoje određene sličnosti između sistema Ruske Federacije i Južne Afrike. One se odnose na državne programe koje ima Ruska Federacija i odnose između ministarstava kada je u pitanju izveštavanje o učinku, mada je način na koji su ovi odnosi struktuirani različit (u Južnoj Africi baziraju se na portfolijima ministarstava, dok su u Ruskoj Federaciji bazirani unutar ministarstava). Otvorene su interesantne teme o odnosima između različitih nivoa vlasti, a materijali koje smo dobili su vrlo korisni (primer – zakoni koji uređuju odnose između različitih nivoa vlasti). Zakon o upravljanju javnim finansijama u Južnoj Africi je mnogo jednostavniji nego u Ruskoj Federaciji. Njihov zakon nije menjan od 1998. godine. Zakon Ruske Federacije je veoma kompleksan i do sada je doživeo veliki broj izmena. Okvir za upravljanje javnim finansijama je više konceptualne prirodne i utvrđuje principe, dok se detalji uređuju izvan zakonodavnog okvira, različitim vrstama uputstava i slično. U Ruskoj Federaciji i drugim zemljama Zajednice nezavisnih država, ovakve aktivnosti su strogo regulisane zakonom bez mnogo fleksibilnosti što otežava implementaciju reformi.

Prpratna budžetska dokumentacija u Južnoj Africi je vrlo jasna i razumljiva. U Ruskoj Federaciji budžetska dokumentacija iako po obimu manja, teško je razumljiva uprkos preporukama za poboljšanje dokumentacije i činjenici da postoji budžetski vodič za građane. Budžetska pismenost je takođe prioritet. Formirana je nova jedinica i započeta je izrada programa za škole i druge promotivne i informativne inicijative.

Otvorenost budžeta, prezentacije i drugi oblici prikazivanja budžetskih podataka u Južnoj Africi, poput Budžetskog vodiča za građane, zaista su impresivni. U Ruskoj Federaciji, Ministarstvo finansija obavlja brojne funkcije za resorna ministarstva, a u Južnoj Africi, resorna ministarstva su zadužena za te funkcije. U tom smislu, mogu da budu interesantna godišnja uputstva za izradu budžeta resornih ministarstava.

⁴¹Prilog z Kirgistanu izradio je Kanat Asangulov, rukovodilac Odeljenja za budžetske politike, Ministarstva finansija

⁴²Prilog iz Ruske Federacije izradili su Anna Belenchuk, rukovodilac Jedinice za transparentnost budžeta i Nicolay Begchin, zamenik direktora Odeljenja za budžetsku politiku, Ministarstva finansija Ruske Federacije

Priručnici-uputstva za generalne direktore su takođe interesantni i sličan projekat bi mogao da se implementira u Ruskoj Federaciji.

Turska

Iako Turska⁴³ ima drugačije ustavno ustrojstvo (npr. nema predsednika), ima mnogo sličnosti između južnoafričkog i turskog sistema upravljanja javnim finansijama. Osnove oba sistema imaju mnogo toga zajedničkog. Međutim, u Južnoj Africi se izrađuje mnogo više propratne budžetske dokumentacije i proces strateškog planiranja je snažniji. Osim toga, ne vrši se rebalans budžeta u toku godine i ne postoji formalan sistematski proces za izmene budžeta, bez odobrenja parlamenta. Okvir za monitoring i evaluaciju u Južnoj Africi je za mene bio posebno impresivan, sa sistemom tromesečnog izveštavanja o učinku i većim fokusom na sistematske dubinske evaluacije.

6. ZAKLJUČCI

- 6.1. **Članovi Izvršnog odbora planiraju da podele znanja stečena za vreme studijske posete sa ostalim članovima ZPB**, koju trenutno čine predstavnici iz 21. Zemlje iz regiona Evrope i Centralne Azije. Takođe nameravaju da koriste materijale sa studijske posete a unaprede neke od reformskih procesa koji su navedeni u prilogima članova Izvršnog odbora. Informacije koje su iznete na sastanku na kome je predstavljena mreža CABRI, takođe će biti koristan input za srednjoročnu reviziju Strategije mreže PEMPAL za period 2012-17. koja je trenutno u toku.
- 6.2. **Prezentacije sa studijske posete su prevedene na jezike i dostupne su na zvaničnoj web stranici mreže PEMPAL** <http://www.pempal.org/event/read/137>. Tokom studijske posete, učesnici su tražili dodatne materijale i informacije o alatima. Ovaj izveštaj sadrži linkove ka nekim od dodatnih materijala i alata. Članovi mogu pristupiti kompletnoj dokumentaciji preko *wiki* stranice ZPB (samo na engleskom jeziku). EXCEL alat za indikatore o učinku i Zakon o upravljanju javnim finansijama će biti prevedeni na jezike mreže. U zavisnosti od potreba i troškova prevođenja, razmotriće se mogućnost da se prevedu još neka dokumenta.

⁴³ Prilog za Tursku izradio je Hakan Ay, zamenik generalnog direktora Odeljenja za budžet i fiskalnu kontrolu, Ministarstvo finansija

**STUDIJSKA POSETA PEMPAL-a NACIONALNOM TREZORU**

Kabinet Budžetskog saveta, Church Square 40

PROGRAM 10-13. MART 2015.

Cilj: Susret sa predstavnicima Nacionalnog trezora i Kolaborativne afričke inicijative za budžetsku reformu (CABRI), sa ciljem da se razmene mišljenja i informacije o reformama javnih finansija i pristupima učenju u saradnji sa kolegama.

DAN 0: 9. MART 2015. godine (PONEDELJAK)

19:00 - Dolazak učesnika i koktel dobrodošlice u hotelu Protea, Capital, 390 Ngoyi Street

(Pozvani su predstavnici Nacionalnog trezora i mreže CABRI)**DAN 1: 10. MART 2015. godine (UTORAK)**

Tema	Vreme	Prezenter
Dobrodošlica, uvod i dodatne informacije <ul style="list-style-type: none">Pregled Nacionalnog trezoraKratak pregled ekonomije zemlje	09:00 – 09:30	Michael Sachs Rukovodilac: Uprava za budžet
Opis/predstavljanje studijske posete - Pristup i reformski prioriteti ZPB PEMPAL-a	09:30 – 10:00	Gelardina Prodani Zamenica predsedavajućeg Izvršnog odbora ZPB, Ministarstvo finansija Albanije
PITANJA I ODGOVORI	10:00 – 10:15	
OSVEŽENJE	10:15 – 10:30	
Reforma budžeta <ul style="list-style-type: none">Istorijat budžetskih reformi u Južnoj Africi, uključujući <i>budžetsku transparentnost i reforme učešća građana/OCD</i>Postignuća i izazovi u sprovođenju reformi i naučene lekcije u vezi upravljanja procesom reformi	10:30 – 11:30	Kay Brown Direktor: Planiranje rashoda
PITANJA I ODGOVORI	11:30 – 11:45	
Makroekonomske projekcije za Južnu Afriku <ul style="list-style-type: none">Pregled makroekonomske strategije Južne AfrikePriprema makroanaliza i projekcija	11:45 -12:45	Konstantin Makrelov Direktor: Ekonomska politika
PITANJA I ODGOVORI	12:45 – 13:00	
RUČAK	13:00 -14:00	
Budžetski okvir u Južnoj Africi <ul style="list-style-type: none">Veza između ukupnog iznosa prihoda i gornjih granica rashodaGornje granice rashodaDokument izveštaja o srednjoročnoj budžetskoj politiciRezerve za nepredviđene okolnosti	14:00 – 15:00	Mampho Modise Direktor: Fiskalna politika
PITANJA I ODGOVORI	15:00 – 15:15	
Planiranje i priprema budžeta <ul style="list-style-type: none">Srednjoročno planiranje vlade	15:15 -16:15	Prudence Cele Budžetski analitičar:

<ul style="list-style-type: none"> • Strateško planiranje • Povezivanje budžeta sa planiranjem • Monitoring i evaluacija • Struktura budžetskih programa 		Javne finansije
PITANJA I ODGOVORI	16:15 – 16:30	
VEČERA KOJU PRIREĐUJE NACIONALNI TREZOR	18:30 for 19:00	

DAN 2: 11. MART 2015. godine (SREDA)

Tema	Vreme	Prezenter
Uvod i rezime prethodnog dana	08:45 – 09:00	
Budžetski kalendar i proces: <ul style="list-style-type: none"> • Pregled tranzicije sa tradicionalnog na programski orijentisano budžetiranje • Budžetski proces • Odobrenje budžeta • Prpratna budžetska dokumentacija 	09:00 – 10:00	Raquel Ferreira Direktor: Planiranje rashoda
PITANJA I ODGOVORI	10:00 – 10:15	
Zakonodavni okvir budžetskog procesa: <ul style="list-style-type: none"> • Šta je zakonski osnov budžetskog procesa? • Kakvu ulogu ima parlament i na koji način saraduje sa resornim ministarstvima i Trezorom? 	10:15 – 11:15	Empie van Schoor Direktor: Zakonodavstvo
PITANJA I ODGOVORI	11:15 – 11:30	
RUČAK	11:30 – 12:00	
Kulturni obilazak – polazak iz hotela u 13:00: REZERVAT RIETVLEI, zatim večera u rezervatu i “braai” pod vedrim afričkim nebom		
VEČERA U ORGANIZACIJI PEMPAL-a (U REZERVATU) (Pozvani predstavnici Nacionalnog trezora i CABRI)	19.00-21.00	

DAN 3: 12.MART 2015. godine (ČETVRTAK)

Tema	Vreme	Prezenter
Monitoring i evaluacija učinka: <ul style="list-style-type: none"> • Smernice za informacije o učinku i alati za strukture budžetskih programa 	08:45 – 09:00	Prudence Cele Budžetski analitičar: Javne finansije
PITANJA I ODGOVORI	09:00 – 09:15	
Monitoring i evaluacija učinka: <ul style="list-style-type: none"> • Pregledi rashoda i učinka 	09:15 – 10:15	Ronette Engela Rukovodilac jedinice: Jedinica za tehničku pomoć
PITANJA I ODGOVORI	10:15 – 10:45	

Monitoring i evaluacija učinka: <ul style="list-style-type: none"> Sporazumi o učinku i izvršenju/implementaciji 	10:45 – 11:45	Nolwazi Gasa Sektor za praćenje i evaluaciju učinka
PITANJA I ODGOVORI	11:45 – 12:00	
Monitoring i evaluacija učinka: <ul style="list-style-type: none"> Nacionalni okvir za politike evaluacije 	12:00 – 13:00	Jabu Mathe Sektor za praćenje i evaluaciju učinka
PITANJA I ODGOVORI	13:00 – 13:15	
RUČAK	13:15 – 14:15	
Okrugli sto o identifikaciji stečenih znanja (učesnici studijske posete PEMPAL-a)	14.15-16.15	Samo PEMPAL
VEČERA (U HOTELU)	19.00-	Samo PEMPAL

DAN 4: 13. MART 2015. (PETAK)

Tema	Vreme	Prezenter
CABRI: Moderator: Neil Cole, izvršni sekretar, CABRI Razmena iskustava Pregled PEMPAL-a Pristup i reformski prioriteti ZPB <i>(U prostorijama Nacionalnog trezora)</i>	9:00 – 11:30	Deanna Aubrey, strateški savetnik PEMPAL-a Gelardina Prodan – zamenica predsedavajućeg Izvršnog odbora ZPB PEMPAL-a, Ministarstvo finansija Albanije
RUČAK (HOTEL) I ODLASCI	12.00-	

SPISAK UČESNIKA

No.	title_descrij	person.firstN	person.lastNam	countryID.name_7_	person_jobs.title_4_	person_jobs.workEmail_5_	institutionID.name
PARTICIPANTS							
1	Ms.	Gelardina	Prodani	Albania	General Secretary of the Ministry of Finance	Gelardina.Prodani@financa.gov.al	Ministry of Finance
2	Mr.	Mikhail	Prokhorik	Belarus	Deputy Head of Consolidated Budget	m.prokhorik@minfin.gov.by	Ministry of Finance
3	Ms.	Mladenka	Karačić	Croatia	Head of State Accounting Division in State Budget Execution Sector	mladenka.karacic@mfin.hr	Ministry of Finance
4	Mr.	Kanat	Asangulov	Kyrgyz Republic	Head of Budget Policy Department	k.asangulov@minfin.kg	Ministry of Finance
5	Ms.	Anna	Belenchuk	Russian Federation	Head of the Unit for Budget Transparency	1407@minfin.ru	Ministry of Finance
6	Mr.	Nikolay	Begchin	Russian Federation	Deputy Director of Budget Policy Department	Nikolay.Begchin@minfin.ru	Ministry of Finance
7	Mr.	Hakan	Ay	Turkey	Deputy General Director	hakanay@bumko.gov.tr	Ministry of Finance
8	Mr.	Ismail İlhan	Hatipoğlu	Turkey	General Director	ihatipoglu@bumko.gov.tr	Ministry of Finance

RESOURCE TEAM

9	Ms.	Deanna	Aubrey	-	Strategic Advisor, BCOP RT	deanna_aubrey@hotmail.com	World Bank
10	Mr.	Zhanybek	Ybraiyim Uulu	-		zybraiyimuulu@worldbank.org	World Bank, Kyrgyz

INTERPRETERS

11	Mr.	Andrei	Kolesnikov	South Africa	Interpreter (Russian)	kolesnikova@tut.ac.za	Tshwane University
12	Ms.	Anastasia	Kulikovskaia	Moldova	Interpreter (Russian)	kulikovskaia@gmail.com	PEMPAL
13	Ms.	Dragica	Todorović	Serbia	Interpreter (Bosnian-Croatian-Serbian)	dragica_todorovic@yahoo.com	PEMPAL
14	Ms.	Radmila	Vujović	Serbia	Interpreter (Bosnian-Croatian-Serbian)	radmilavujovic@gmail.com	PEMPAL

SECRETARIAT

15	Ms.	Živa	Lautar	Slovenia	Project Coordinator	ziva.lautar@cef-see.org	PEMPAL Secretariat
----	-----	------	--------	----------	---------------------	-------------------------	--------------------