

**Programsko budžetiranje u Francuskoj:
Sprovođenje budžetske reforme pod
“organskim zakonom koji obuhvata
zakone o finansiranju” (LOLF)**

*Pierre Lubek, Generalni finansijski inspektor (hon.)
Bivši predsednik Međuministarske komisije za reviziju
programa (MKRP)*

*PEMPAL RADIONICA,
SLOVENIJA, Februar 2012.*

Neki osnovni podaci o Francuskoj

- 550 000 m², stanovništvo: 65 miliona
- BND: 2000 milijardi € (2010), javni dug 83%
- Osnovni državni budžet (2012): 376 milijardi € (skoro 20% BND)
- Deficit osnovnog budžeta (2012) : 74 milijardi € (oko 4% BND)
- Javni službenici: 3 nezavisne oblasti (ukupno 5,3 miliona ljudi)
 - **Državni službenici** = 2 350 000 (2 000 000 u ministarstvima, 350 000 u administrativnim agencijama)
 - Sve vrste javnih službenika u **lokalnim samoupravama** = 1 800 000
 - **Javni službenici u bolnicama** = 1 100 000
- Državni službenici u ministarstvima : 1 975 000 ekvivalentno puno radno vreme (2012)
 - 4% u centralnim odeljenjima ministarstava, 63% i regionalnim ili lokalnim državnim službama, 29% u školama i univerzitetima, 4% u drugim javnim institucijama
 - Ukupni kadrovski troškovi u francuskom budžetu 2010 : 120 milijardi €.

Reforma programskog budžetiranja se primenjuje samo u okviru (do sada) granica državnog budžeta i na 2 000 000 državnih službenika koje plaćaju ministarstva.

Izražene osobenosti francuske reforme

- Parlamentarna inicijativa da se smanji istorijska netransparentnost budžeta i jednoglasno izglasavanje novog organskog zakona u 08/2001, koji je stupio na snagu 01/2006
- Dizajnirana je potpuno nova odlika koja kombinuje tri revolucije u verovatno na svetu jedinstvenom pristupu u stilu “*velikog praska*”:
 - * revoluciju u konceptima budžetiranja (i dokumentima za parlament)
 - * revoluciju u principima javnog upravljanja
 - * revoluciju u javnom računovodstvu (dodajući dve nove dimenzije obnovljenom budžetskom računovodstvu: (i) opšte računovodstvo na obračunskoj osnovi (koje treba da potvrdi državna revizorska institucija) i (ii) računovodstvo prema analitičkim troškovima.
- Sa obnavljanjem glavnih informacionih sistema
- Sa posvećenom mašinerijom za sprovođenje reformi
- Sa konkretnim revizorskim procesom implementacije i prvih pet godina budžetiranja pod novim sistemom.

Revolucija u konceptima budžetiranja (1)

Nova budžetska klasifikacija prema javnim politikama, umesto prema prirodi potrošnje: javna sredstva se direktno usmeravaju na javne politike, identifikovane kao “programi” (132 programa sakupljena u 32 « misije »)

Budžet svakog ministarstva se deli na “programe” (2 do 7), gde je svaki posvećen sveobuhvatnoj javnoj politici u kojoj ministarstvo snažno učestvuje, pored “programa podrške”, koji snosi zajedničke troškove. Ni jedan jedini € iz državnog budžeta se ne može raspodeliti niti potrošiti izvan programa (osim kamate na javni dug).

Nijedan program ne može biti međuministarski; ako više od jednog ministarstva učestvuje u velikoj javnoj politici, svako od njih može imati sopstveni program posvećen toj politici, za obuhvatanje njihovih nadležnosti i odgovornosti u toj zajedničkoj oblasti i oni moraju da koordiniraju.

Program je jedinica za raspodelu sredstava ministarstvima od strane palamenta: sredstva raspodeljena programu ne mogu se potrošiti na drugi; u međuvremenu, unutar programa, postoji visok stepen slobode u odabiru potrošnje kako bi se omogućilo da program ostvari predviđeni učinak: jedina obaveza je ne povećavati potrošnju na ljudske resurse, u odnosu na odobrene kadrovske izdatke.

Revolucija u konceptima budžetiranja (2)

- Svaki program je strukturiran prema “Aktivnostima” (1 do 10), koje predstavljaju različite aspekte javne politike koje program nosi (a ponekad i “aktivnosti podrške” za zajedničke troškove programa). Kada se dodele programu, sredstva se raspoređuju na aktivnosti tog programa, po preseku koji je idikativan a ne obavezujući.
- Zahtevi za sredstva se predstavljaju i opravdavaju parlamentu po programu /aktivnostima, u matrici “Aktivnosti/priroda potrošnje”; priroda potrošnje su: ljudski resursi, operativni troškovi, transferi, kapitalni rashodi. Novi računovodstveni sistemi odražavaju ovu klasifikaciju.
- Stvarni troškovi programa i aktivnosti se izračunavaju kroz analitičko računovodstvo (na nivou aktivnosti): zajednički troškovi koje snosi “program podrške” svakog ministarstva ili “podrška“ ili “polivalentne” aktivnosti “programa politika” se raščlanjuju uz odgovarajuće određenje na “aktivnosti politika” “programa politika”.

Revolucija u javnom upravljanju

- Svaki program je (pod ovlašćenjem ministarstva) pripremljen, predstavljen, sproveden i o njemu podnet izveštaj parlamentu od strane “rukovodioca programa” (RP), u potpunosti odgovornog za odlučivanje o svim aspektima rukovođenja programom i sprovođenja određene javne politike. Daleko od toga da se bavi samo budžetskom prezentacijom, **reforma uglavnom ima upravljačku dimenziju**. Njen prvi cilj je da poveća učinak u javnoj potrošnji.
- Ostvarivanje učinka je ključni faktor LOLF reforme. Svaki rukovodilac projekta mora da navede u svom godišnjem učinku programa (GUP) prezentovanom u oktobru N-1, njegove potrebe za sredstvima za N, povezane sa strategijom i prioritetima, ciljeve učinka i da godišnje meri ostvareni napredak, pokazatelje učinka i nameravane ciljeve. Svi rezultati moraju da budu opisani parlamentu u godišnjem izveštaju o učinku (GIU), u junu N+1.
- Svaki RP se oslanja na “lanac odgovornosti” koji uključuje neke ključne rukovodioce koje on odabere unutar centralne administracije i regionalnih službi, zadužene za javnu politiku predstavljenu programom. Ovi “drugorangirani opunomoćenici”, nazvani “rukovodioci operativnog budžeta programa” (ROBP) dobijaju od RM deo budžeta dodeljenog programu i obavezuju se da će ostvariti sopstvene ciljeve učinka, određene u “upravljačkom dijalogu” sa RM, u skladu sa ciljevima učinka programa.

Sprovedene reforme

- Direkcija za izvršenje projekata (Direkcija za reformu budžeta – “DRB”) koja sprovodi LOLF, osnovana je unutar Ministarstva ekonomije i finansija u martu 2003, i radiće (radila je) do 2007, predstavlja prvi puni budžetski ciklus pod novim sistemom.
- Zaduženja DRB:
 - Definisane nove pravila i metoda za praktičnu primenu svih budžetskih i računovodstvenih odredbi sadržanih u LOLF i uspostavljanje dokumentacije;
 - Upravljanje i sprovođenje zadataka u okviru LOLF u svim ministarstvima povezanim sa javnom upravom;
 - Definisane i koordinirane međuministarskih obuka i politike komunikacije za budžetsku i računovodstvenu reformu.
- Projektni tim od 40 ljudi:
 - Predsedava nekadašnji budžetski “Br. 2”, okuplja uglavnom stručnjake, većina njih su mladi talentovani izvršioc i sa širokim dijapazonom veština, pozicija i iskustva (Direkcija za budžet (DB), Generalna direkcija za javno računovodstvo (GDJR), inspektori i revizori i osoblje na ugovoru), i nekolicinu spoljnih konsultanata (pomoć u upravljanju projektom)
 - Tri stručna odeljenja: Budžetska reforma, Računovodstvena reforma, Obuka i komunikacija
 - Tri zajednička zadatka: Troškovi radne snage, metode restrukturiranja procesa, informacioni sistemi za računovodstvo i finansije.

Glavni koraci u implementaciji

- Mapa puta LOLF: međuministarski vremenski okvir strukturiran prema zadacima:
 - 1) Nova budžetska dokumenta (PAP i RAP)
 - 2) Nove metode upravljanja ministarstvima
 - 3) Novi računovodstveni sistem sa doprinosom upravljanju
 - 4) Implementacija nameravanog IT cilja iz 2006 (izmene informacionih sistema)
 - 5) restrukturiranje procesa (npr: proces potrošnje i metode kontrole, nabavke, kadrovska pitanja, opšte uzevši svi procesi koji uključuju aktere na njihovim novim funkcijama...)
 - 6) Upravljanje promenom (komunikacija i obuka)
- + Posebna mapa puta LOLF za pripadajuće usluge
- Godišnji izveštaj za parlament o pripremama za implementaciju LOLF (u skladu sa Zakonom o budžetu za 2003).

Radne metode za implementaciju

- DRB praksa zasnovana na operativnom pre nego na pravnom pristupu, putem izgradnje konsenzusa sa ministarstvima, na mesečnim sastancima Upravnog odbora svih direktora javne finansijske politike, uz validaciju predloga od strane Upravnog odbora ministarstava;
- Izgradnja odnosa sa pripadajućim uslugama, kroz reformske upravne odbore u svakom od 22 regiona; **proces implementacije je istovremeno bio “odozgo na dole” i “odozdo na gore”**.
- Konkretna projektni tim za informacione sisteme budžetiranja i računovodstva.
- Rad baziran na procesu pilot testiranja i proširenja, sakupljanju najboljih praksi (500 usluga testiranih pre početka, 30 000 obučeni službenika od strane 800 “ambasadora” i 300 stručnih instruktora; alati za obuke – objavljeni vodiči ažurirani godišnje od strane DRB u vezi svih glavnih pitanja budžeta, upravljanja, oruđa učinka, kadrovskih troškova, računovodstva, obračuna, investicija, itd., interni veb-sajtovi posvećeni osnovnim temama i povratna reakcija na eksperimente);
- Čim ministri postave RM, organizuju se kvartalni sastanci nazvani “Forumi programskih rukovodilaca” kako bi se odredila zajednička vizija ove funkcije i dotakla sva upravljačka pitanja i zajednički pronašli najbolji odgovori.
- Međuministarska komisija za reviziju programa (MKRP) koja postoji od 2002, sprovodi revizije od 2003. da bi pomogla implementaciji. Skoro 80 revizija programskih projekata realizovanih pre kraja 2006. i 150 do danas.
- Računovodstveni sud i Odbor za finansije pri parlamentu uključeni u glavne izbore.

Ključna pitanja i izazovi implementacije:

- Obučiti deset hiljada ljudi da sprovedu potpunu promenu u budžetskim i upravljačkim procesima, sa novim alatima i novim ulogama za većinu aktera, bez zadržavanja ostataka starog; reforma ne treba da se ograničava na budžetske eksperte, već da se proširi na sve rukovodioce i radne timove u svim ministarstvima;
- Prhvatiti značajan porast radnog tereta prvih godina jer mnogo više informacija mora da se proizvede, npr: da se opravdaju sredstva ili opravdaju ciljevi-pokazatelji, bez potpadanja u birokratizaciju (ne gubeći iz vida smernice i neophodnost da sve bude što jednostavnije);
- U dogledno vreme izgraditi raspoložive i precizne informacione sisteme koji pružaju sve neophodne podatke za upravljanje (o potrošnji i učinku);
- Razviti novi pristup finansijske kontrole u Ministarstvu finansija, sa fokusom na održivost budžeta programa predloženih od strane RM i ROBP umesto regularnosti potrošnje (to treba da proveri nova unutrašnja kontrola koja treba da se uspostavi unutar svakog ministarstva) .

Šta je bilo dobro a šta loše u implementaciji?

- **Dobro:**

- Sam proces implementacije: Snažno rukovodstvo DRB na izuzetno kooperativan način prema svim ministarstvima, uključenost svih nivoa (nacionalni, regionalni, lokalni) unutar svakog ministarstva kroz formiranje radnih grupa i upravnih odbora pod supervizijom generalnog sekretara; sva pitanja su mogla da se postave i razmatraju pre odlučivanja;
- Revizorski proces od strane MKRP u svim ministarstvima tokom implementacije
- Dokumentacija za obuke o svim pitanjima, razrađena od strane radnih grupa pod supervizijom DRB i široko distribuirana i komentarisana;

- **Loše:**

- Teškoće u izgradnji novih budžetskih računovodstvenih sistema su bile potcenjene; samo privremeni sistem je mogao da bude operativan u 2005-2006, sa ograničenim funkcionalnim kapacitetima;
- Oruđa učinka nisu bila zadovoljavajuća u početku: previše pokazatelja, od kojih se većina bavila aktivnostima umesto učinkom, podaci u brojkama nisu bili dostupni...
- Nova širina rukovodilaca u potrošnji je ograničena praktičnim pravilima koja je odredio DRB iz opreza prema ukupnim budžetskim rezultatima, koji su se pokazali razočaravajućim (“sav taj trud za ovaj rezultat!”)

Pregled sheme za kontrolu i reviziju

Osnovnu “unutrašnju kontrolu” i “upravljačku kontrolu” treba da postave programski rukovodioci, ROBP rukovodioci i rukovodioci operativnih jedinica (koje se mogu delegirati finansijskom direktoru svakog ministarstva)

Nova “usluga budžetske kontrole i računovodstva” unutar ministarstava ili deo hijerarhije ministarstva

Usluga unutrašnje revizije ministarstva (delimično na raspolaganju rukovodiocima)

“Međuministarska komisija za reviziju programa ” (MKRP) (2001-2011)

- 17 članova iz odeljenja revizije svih ministarstava
- jedinstveni vodič za reviziju (teme: svi aspekti LOLF, uključujući upravljački proces i kvalitet oruđa učinka),
- revizije koje realizuju mešoviti revizorski timovi od tri revizora pozajmljena za svaku misiju od strane odeljenja revizije (samo jedan iz ministarstva koje je subjekat revizije)
- svaka revizija (3 meseca) okončana izveštajem revizorskog tima, odgovori na predloge programskog rukovodioca, finalna izjava komisije, sve zajedno se dostavlja ministarstvu subjektu revizije, Ministarstvu finansija, Odboru za finansije parlamenta i državnoj revizorskoj instituciji;

Godišne revizije Državne revizorske institucije i izveštaji parlamentu o programima i učinku (i zaseban izveštaj o certifikaciji glavnih računa)

Ključna pitanja i izazovi principa: gde su problemi danas?

- Dizajn “granica programa” proizlazi iz arbitracije među ovlašćenjima rukovodilaca i nije uvek u punom skladu sa konkretnim javnim politikama. Više od 1/3 granica programa su modifikovane od 2006. do 2011; treba da ih bude više; postoji potreba za boljim prilagođavanjem između javnih politika i administrativnih struktura.
- Ravnoteža između dve osobine zahtevane za ciljeve: (i) da budu povezani sa dodacima programa i (ii) da budu značajni sa stanovišta korisnika, može biti teško za arbitražu. Ovde počiva razlika između koncepata “*učinka javnih rukovodilaca*” i “*evaluacije javnih politika*”.
- Pouzdanost nekih pokazatelja nije dovoljno procenjena i komentari o njihovim rezultatima dati u RAP od strane RM većinom još uvek ne dostižu traženi kvalitet;
- Upravljački dijalog između različitih nivoa funkcionisanja programa (nacionalni, lokalni, spoljni operativci) nije još uvek dovoljno orijentisan prema učinku da bi se pokazatelji adekvatno raščlanili na operativnom nivou;
- Kriza budžeta može navesti Ministarstvo finansija da nametne mere ograničavajući upravljačku slobodu programskih rukovodilaca, uz rizik da oslabi osnovni princip “slobode/odgovornosti.

Hvala na pažnji!