

Francusko iskustvo u upravljanju učinkom: Od principa do primene “Organskog zakona koji obuhvata Zakon o finansiranju”

Kratak pregled

Među brojnim svetskim iskustvima sa upravljanjem učinkom u javnoj upravi, francuski se izdvaja, jer je osmišljen, sproveden i primenjen kao globalni sistem, planiran da stupi na snagu istog dana (1. januara 2006) kad i celokupna aktivnost na nivou države. Inicijativa i osnovni dizajn reformi proistekli su od parlamenta, kako bi se ponudili zadovoljavajući odgovori na glavne izazove: da se dođe do ciljeva i svrhe potrošnje koju vlada predlaže; da se dobije jasna slika o ostvarenim rezultatima; i da se unapredi njena sopstvena uloga u procesu. Do 1. avgusta 2001, novi “organski zakon koji obuhvata Zakon o finansiranju” (poznat kao LOLF) usvojila su oba doma parlamenta, u do tad neviđenom jednoglasnom izglasavanju. Podrazumevane promene bile su impresivne i ministarstva su imala jedva četiri godine da se prilagode novom zakonu.

Sve do 2001, glavna preokupacija rukovodilaca je bila regularnost njihove potrošnje. Naravno, sa ili bez LOLF, i dalje je neophodno poštovati regularnost. Ali regularnost potrošnje ne daje garancije da je potrošnja mudra ili da je korisna za konkretnu politiku. Sa LOLF, na prvo mesto je izbio par *sloboda-odgovornost prema rezultatima*.

LOLF je uveo četiri revolucije. Prva se tiče budžeta. Nomenklatura više nije pitanje *prirode* potrošnje, već postaje *odredište*, kao što je široko određeno u “*misijama*” i preciznije u “*programima*”. Čitav državni budžet je podeljen na 34 različite misije, koje zajedno predstavljaju 132 programa. Osnovni koncept jeste da *svaki evro u francuskom budžetu pripada određenom programu*. Kao takav, svaki javni evro je uključen u celokupan proces upravljanja učinkom. Programi se sa svoje strane dele na “*aktivnosti*” (oko 600 u budžetu), pri čemu aktivnost predstavlja deo programa od značaja, bilo zbog svoje konkretnosti (kao što je orijentacija prema datoj javnosti) bilo zato što zvuči razumno da se takav centar troškova izoluje. Priroda potrošnje ostaje indikativni činilac budžetskih potreba prema aktivnostima.

Druga revolucija je upravljачka. Za svaki program, ministar postavlja rukovodioca programa (“RP”), nekog od visokih državnih službenika u njegovom ministarstvu. RP uživa visok stepen slobode i zauzvrat se obavezuje da se će ostvariti zadate rezultate vezane za ciljeve njegovog programa. To je osnovni stub reforme: program karakteriše budžet dodeljen RP, ali takođe i izražena *strategija*, neki osnovni *ciljevi*, neki *pokazatelji* kao oruđe za merenje ostvarenosti ciljeva i godišnji *targeti* (nameravani ciljevi) koje treba ostvariti za svaki od pokazatelja.

Treća revolucija je u računovodstvu. U sistemu iz 1959, računovodstvo se ograničavalo na gotovinsku osnovu. Sa LOLF, gotovinsko računovodstvo je prilagođeno novoj nomenklaturi po misiji, programu i aktivnostima. Ali dodate su i dve druge dimenzije. Prva se tiče “*osnovnog računovodstva na obračunskoj osnovi*”, kao što je praksa u kompanijama. Drugo što je novi sistem uveo jeste “*računovodstvo analitičkih troškova*” na nivou aktivnosti. Četvrta revolucija je informaciona tehnologija. Većina informacionih sistema u svim ministarstvima morala je da se modernizuje da bi proizvela novi budžet, nove tri dimenzije računovodstva i sve pokazatelje učinka.

Program je obuhvaćen jedinstvenim opsegom ministarstva. U praksi, budžeti ministarstava su sačinjeni od tri do dvanaest programa, gde ih prosečno ima oko pet. Matrice ministarstava i programa jednostavno odražavaju arbitracije vlade u odnosu na konkretne nadležnosti svakog ministarstva unutar oblasti svake javne politike. Dakle, u nekim slučajevima misija i opseg ministarstva su slični (pravosuđe, kulutra, odbrana, itd). Budžet bilo kog ministarstva se sastoji od dva tipa programa: nekih “*programa politika*” orijentisanih ka potrebama građana (oni su upravo razlog zbog kojeg ministarstvo postoji), i jednog programa “*podrške*” kao usluge za *Program politika* (uglavnom za informacione sisteme, finansije, ljudske resurse, zgrade i zajedničke logističke potrebe).

Osnovni princip LOLF jeste da se sva sredstva iz državnog budžeta (isplata, kadrovi) posvećena bilo kojoj javnoj politici identifikovanoj kao takvoj u *Programu politike*, moraju uključiti u budžetski opseg *tog*

programa. Ovo je od najvećeg značaja, jer *ne možemo od nekoga tražiti učinak ako on nema mogućnost da odlučuje ili bude blisko povezan sa odlukama o upotrebi budžetskih sredstava posebnih politiki za koju je odgovoran*. Potreba za sredstvima (i objašnjenja za potrošnju) se bliže određuju kroz “*Opravdanje od prvog evra*”, koje odgovara na tri glavne svrhe: da pruži parlamentu dovoljno podataka da se uveri da je taj iznos neophodan za sprovođenje programa (u suprotnom će da umanjí predloženi budžet); da pruži RP neposredno znanje o potrebi da deluje; da pruža osnovu za upoređenje između onog što je predviđeno (u budžetu) i onoga što je učinjeno (u izvršenju).

Po LOLF filozofiji, “učinak” ima tri dimenzije. Prva je “*ekonomski ili društveni uticaj*” (ili efektivnost politike), druga je “*kvalitet usluge*” (koju isporučuju administrativne službe) i treća je “*efikasnost*” (dobit od produktivnosti). Izbor ciljeva mora da odražava ove dimenzije. S druge strane, u konceptu “*učinka*” nema prostora za bilo kakve “*ciljeve aktivnosti*”: razvijanje aktivnosti usluga se može priželjkivati i ostvariti, ali nam to ništa ne govori o tome koji je *rezultat* aktivnosti kad je u pitanju učinak.

“Cilj” je, po LOLF shemi, izražen kroz narativnu rečenicu, uveden kroz glagol (tj. “poboljšati”, “umanjiti”, “ubrzati”, itd) koji što preciznije opisuje prioritetne preokupacije u okviru javne politike koja se kroz program izvršava. Ciljevi moraju biti odgovarajući u odnosu na efekte koje rukovodilac programa može da stimuliše. Nadalje, cilj mora biti jasno iskazan kako bi se lako razumeo. On takođe mora da bude realističan premda ambiciozan i razuman u srednjem roku (učinak je obnovljivi trud usmeren ka stalnijim ciljevima). Još jedan zahtev tiče se oslanjanja na glavna pitanja koja ističe strategija ministarstva za dotičnu politiku: ciljevi moraju imati strateški karakter, i orijentisati rukovodstvo ka prioritetima (a ne prema nome što se lako postiže, ali je manje važno). Dakle, broj ciljeva po programu mora da se ograniči (četiri do pet je dobar broj, pri čemu je osam maksimum).

Poslednji veliki test jeste da cilj mora da ispuni svoju mogućnost da bude odbijen na različitim nivoima usluga uključenih u operacionalizaciju javne politike. U suprotnom će ostati apstraktna “želja na vrhu”.

Što se tiče pokazatelja, teško će bilo koji od njih biti savršen. Ako po prirodi pokazatelj pojednostavljuje, ako ne i karikra, složenost političkog, društvenog i ekonomskog života, on mora imati određene kvalitete za selekciju. Prvo, ne sme biti pristrasan (na primer unapređenje vrednosti dok stvarni učinak ide unazad). Takođe mora da što je bliže moguće ispuni zahteve cilja. Na primer, pokazatelji izračunati kao prosek su retko kad relevantni, ako ih ne dopunjavaju pokazatelji disperzije.

Dalje, pokazatelj mora biti raspoloživ u okviru vremenskog perioda dovoljno kratkog da ima smisla u godišnjem procesu. On očigledno mora da bude izračunljiv. Ali postoji ravnoteža koju treba održavati između interesa koji dati pokazatelj predstavlja i teškoća i troškova koji bi bili uključeni u njegovu proizvodnju. Poslednje, pokazatelj mora biti robustan, mora proizlaziti iz pouzdanih informacionih sistema ili zajednički prihvaćenih metodologija (tj. ispitivanje javnog mnjenja).

Sve u svemu, 132 programa koji čine francuski opšti budžet trenutno rezultiraju u 650 ciljeva, ilustrovanih kroz 1300 pokazatelja, počevši od 2006. sa nešto većim brojem pokazatelja. Izgleda da je opšta činjenica da države koje prolaze kroz upravljanje učinkom počinju sa previše pokazatelja.

LOLF specifikuje da parlament treba da dobije isti tip informacije za svaki od 132 programa, koje obezbeđuje rukovodilac programa, pod supervizijom odeljenja za budžet koje rukovodi apliciranjem i proizvodi dokumenta i prati njihov kvalitet.

Parlamentu se daju dva detaljna izveštaja za svaki program: jedan je “*Godišnji učinak programa*” (“PAP” na francuskom), koji se podnosi u oktobru N-1 za budžet godine N; drugi je “*Godišnji izveštaj o učinku*” (“RAP” na francuskom), koji predstavlja rezultate (za istu budžetsku godinu N), 1. juna N+1.

Oba dokumenta sadrže sve neophodne informacije u vezi sa programom, i to: stratešku prezentaciju, gde se akcenat stavlja na krajnje ciljeve i prioritete opisane javne politike; prezentaciju konteksta programa (akteri, okruženje, operativni procesi, itd): objašnjenje od čega se sastoji svaka aktivnost programa, sa potrebama za finansiranjem u prilogu (u “*ovlašćenjima obaveza*” i “*sredstvima za plaćanje*”),

kao i “*poreskom potrošnjom*”; za svaku aktivnost i naziv (u obavezama i plaćanjima), iznos sredstava otvorenih za tekuću godinu i potrošnja sredstava u prethodnoj godini; detaljna prezentacija svakog cilja programa, kao pokazatelja povezanih sa tim ciljem: za svaki pokazatelj, tabela sa ciframa poslednjih poznatih realizacija, predviđanja za narednu godinu (N-1), target za budžet u godini N, target u srednjem roku (N+3), i neki metodološki detalji o limitima njihovog izračunavanja i tumačenja, uključujući i izvore podataka koji će se koristiti; “*Opravdanje od prvog evra*” potrebe za finansiranjem; pregled finansiranja usmerenog svakoj javnoj organizaciji uključenoj u ostvarivanje dotične javne politike i njen globalni budžet ako dobija vanbudžetska (tj. komercijalna) sredstva pored toga; i na kraju, analiza kompletnih troškova aktivnosti.

Da bi se se osmislio a zatim primenio program, mnogi ljudi u ministarstvu treba da rade zajedno. RP mora da organizuje “*lanac odgovornosti*” za potrebe njegovog programa, što obuhvata njegove direktne saradnike u centralnoj administraciji, kao i čelnike regionalnih i lokalnih službi ministarstva i rukovodioce javnih ustanova koje dobijaju subvencije iz njegovog budžeta. Tiče se svakoga ko radi za potrebe javne politike. Programi se organizuju i raščlanjuju kako bi to omogućili.

Za svaki program, RP imenuje, iz *lanca odgovornosti* one koji će biti njegovi “*rukovodioci operativnih budžeta programa*” (“RBOP” na francuskom (ROBP)). Sa njima on gradi programski projekat. On takođe prikuplja savete *prefekta*, jer su prefekti predstavnici vlade u svakom regionu zaduženi da obezbede koherentnost javnih politika na svojoj teritoriji. Kad parlament usvoji program, RP nastavlja svoj “*upravljački dijalog*” sa različitim ROBP i sklapa ugovore sa svakim od njih u njihovom delu programa, gde oni potpisuju dokument koji se zove “*Operativni budžet programa*”, koji opisuje koji deo budžetskih sredstava će biti raspodeljen RBOP i koji će biti njihovi ciljevi, pokazatelji i targeti. Na isti način, ROBP ulaze u upravljački dijalog sa načelnicima nižih administrativnih nivoa, nazvanih “*operativne jedinice*” (“*UO*” na francuskom (OJ)) kako bi se usaglasili o njihovom udelu u budžetskom finansiranju i učešću u shemi učinka programa. Par *sloboda-odgovornost* se zatim primenjuje, tako da rukovodioci drugog i trećeg ranga (gde je RP prvi) imaju dovoljno prostora za sopstvene odluke. Naravno, oni podnose detaljne izveštaje o svojim rezultatim RP.

Kada je u pitanju politika, koja je po svojoj prirodi “*međuministarskog*” karaktera, moć koordinacije vlada dodeljuje rukovodiocu programa koji je najviše uključen u datu politiku. Njegov zadatak je da obezbedi da strategije, ciljevi i pokazatelji svih programa (bilo kog ministarstva), kad je u pitanju ova politika, budu koherentno izgrađeni. Rezultat se pojavljuje u konkretnom dokumentu nazvanom “*Dokument dijagonalne politike*”, uključujući sve delove svih programa koji učestvuju u svakoj od politika, izražavajući zajedničku strategiju i pozivajući se na ciljeve i pokazatelje po programima da bi prikazali svoju koherentnost. Dokument takođe sumira ukupna sredstva dodeljena takvoj politici u budžetu.

Unutar ministarstva, takođe postoji potreba za koordinacijom da bi se obezbedio najbolji odnos između *programa politike* i *programa podrške*. Očigledno, LOLF teži da prednost na polju odgovornosti da *rukovodiocima programa politika*, pri čemu *rukovodilac programa podrške* mora s njima da uđe u “*nabavlač-klijent*” vrstu veze. Od svakog ministarstva se traži da uspostavi “*Povelju upravljanja ministarstvom*” da bi bilže odredilo kako će različiti delovi ministarstva zajedno saradivati u LOLF sistemu. Na isti način, od svih RP je traženo da uspostave “*Povelju upravljanja programima*” gde će opisati kako operativno njihov program funkcioniše, uključujući pojašnjenja o ovlašćenjima RP i RBOP, vezi sa rukovodiocima OJ i organizacija (vreme i sadržaj) “*upravljačkog dijaloga*” duž “*lanca odgovornosti*”, kao i odnosu programa sa spoljnim svetom.

Privremeno odeljenje nazvano “*Odeljenje za reformu budžeta*” (“DRB” na francuskom) je osnovano od 2001. do 2006. da bi preuzelo odgovornost za sve detalje u vezi sa primenom LOLF i da na međuministarskom nivou bude jedinstveni referent za sva ministarstva po ovom pitanju. Posle prve godine u LOLF sistemu, u 2006, odgovornost za operativne i teoretske aspekte novog sistema preuzelo je *odeljenje za budžet* koje je u isto vreme reformisalo sopstvenu organizaciju da bi prešlo sa strukture orijentisane ka “*budžetskim korisnicima*” na “*pristup orijentisan ka “misiji”*”. Tokom istog perioda, 2002-2006, na političkom nivou, Ministarstvo budžeta i budžetske reforme predsedavalo je Upravnim odborom ministara. Na tehničkom nivou, direktor DRB predsedavao je okupljanjem upravnog odbora

direktora finansija iz svih ministarstava, jer je svaki od njih bio prirodna veza DRB sa dotičnim ministarstvom. Kroz ove komisije, zahtevao se dogovor sa ministarstvima o principima i operativnim izborima na političkom i tehničkom nivou. Parlament je blisko povezivan sa ovim izborima, uglavnom kroz misije koje su sprovela “dva oca” LOLF – socijalista Didier MIGAUD (ispred nacionalnog parlamenta) i liberal Alain LAMBERT (ispred Senata).

Naravno, regionalne i lokalne usluge različitih ministarstava su zdušno učestvovala u procesu osmišljavanja i sprovođenja operativnih komponenti LOLF sistema. Veliki broj “*radnih grupa*” ili “*regionalnih komisija*” unutar svakog ministarstva, kao i na međuministarskom nivou (kojim su tad predsedavali prefekti) predlagali su praktična pitanja za pojašnjenje i nudili svoje viđenje rešenja. U stvari, nemoguće je tvrditi da li je takav metod bio orijentisan “*odozgo na dole*” ili “*odozdo nagore*”, jer su oba načina kombinovana istovremeno. Glavna orijentacija pokrenuta je sa “*vrha*”, kao primena LOLF principa, ali operativni izbori su bili rezultat razmene koja je išla u oba smera između nacionalnog i regionalnog nivoa.

Čim je LOLF usvojen, vlada je odlučila da postavi “*Međuministarsku komisiju za reviziju programa*” (“CIAP” na francuskom (MKRP)) kojom je predsedavao generalni finansijski inspektor, sa jednim članom za svako ministarstvo (u budžetskom konceptu), iz revizorske službe. Ova komisija je imala misiju da osmisli, organizuje i sprovede, kompletno nezavisno, revizije programa predloženih od strane ministarstava. U prvoj fazi, ove revizije je trebalo da pomognu ministarstvima da konstruišu relevantne programe. Ova faza još traje nakon pet godina revizije i revidiranja više od sto programa. Pošto su programi još podložni evoluiranju, to je prilično stalna faza. Od 2007, pridodata je druga faza: revizija rezultata učinka (rezultati pokazatelja), kao što je objavljeno u RAP ministarstava i prema kvalitetu komentara koje su dali RP.

Jednostavno ćemo zaključiti dajući opštu sliku koju nam ove revizije omogućavaju da predstavimo u momentu u kojem se trenutno nalazimo u Francuskoj sa sprovođenjem ovako velike promene.

Prvo, reforma zaista funkcioniše. Bilo kakvo vraćanje unazad nije samo nemoguće, već i nezamislivo. Oruđa su se izmenila i većina njih je sada relevantna za LOLF principe. Ali duh u kojem deluju usluge se takođe promenio. Ipak, mi smo i dalje daleko od savršenstva. Neki parametri programa moraju da se modifikuju kako bi se bolje uklopili sa javnim politikama koje treba da sprovedu u delo. Iako je dobar napredak ostvaren u izražavanju učinka (odabirom relevantnijih ciljeva i pokazatelja), neki pokazatelji još treba da se poboljšaju (kad je u pitanju njihov koncept, ili robustnost ili kašnjenje kod proizvodnje rezultata). Unutrašnja kontrola podataka i procesa još treba da se razvija, kao i kontrola upravljanja kako bi se omogućilo anticipiranje rezultata i da bi rukovodioci mogli brzo da sprovedu bilo kakve korektivne mere i da mudro tumače međuprostore, ako ih ima, između predviđanja ili targeta i stvarno postignutih rezultata. Ali stvarno mislim da smo na prvom putu.

*Pierre LUBEK, Generalni finansijski inspektor (hon.)
Bivši predsednik MKRP*