

Zakon o budžetskom sistemu (tz. francuski Finansijski ustav, LOLF, *la loi organique relative aux lois de finances*)



**Jedinstveni račun trezora
za unapređeno upravljanje
gotovinskim resursima lokalnih
samouprava.**

Iskustvo iz Francuske



Zakon o budžetskom sistemu

Osnove LOLF

- Poreklo LOLF
- Jasniji budžet predstavljen merama javnih politika
- Transparentniji i sveobuhvatniji budžet
- Novi izgled javnog računovodstva: opšti državni finansijski izveštaj
- Bolja budžetska dokumentacija
- Budžet zasnovan na performansama sa novom upravljačkom fleksibilnošću

Poreklo LOLF

-LOLF (tz. francuski Finansijski ustav, *la loi organique relative aux lois de finances*) je usvojen 1. avgusta 2001. godine radi sveobuhvatnosti budžetskih i računovodstvenih pravila koja datiraju još iz 1959. godine.

- Krajem 1990-ih, Parlament je pokrenuo debatu o troškovnoj efikasnosti javne potrošnje i uloge parlamentarnih tela po pitanjima budžeta.

-Nakon postignutog političkog konsenzusa o potrebi da se modernizuju upravljačko budžetska i računovodstvena pravila, Zakon o budžetu (LOLF) je usvojen avgusta meseca, dajući administratorima procesa četiri godine da se pripreme za ovaj novi okvir.

- Zakon o budžetu za 2006. godinu je bio prvi koji je u potpunosti bio pripremljen, usvojen i izvršen koristeći novi budžetski okvir.

Jasniji budžet predstavljen merama javnih politika

•Nova državna budžetska arhitektura:

Zadaci, programi i aktivnosti: struktura tri nivoa opšteg budžeta.

•Zadaci korespondiraju glavnim vladinim merama politika.

•Programi ili alokacije definišu okvir implementacije mera javnih politika.

•Aktivnosti definišu za šta će određene aproprijacije biti korišćene.

Jasniji budžet: nova budžetska arhitektura

Parlamentarna
debata i glasanje

Operativno
upravljanje

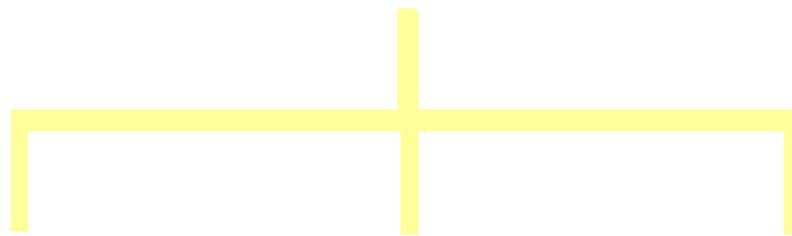
Zadatak (32)

Program
(132)

Program

Program

Aktivnost Aktivnost Aktivnost Aktivnost



Jasniji budžet predstavljen merama javnih politika

- Glas koji pravi razliku između ovlašćenja pravljenja finansijskih obaveza i aproprijacija gotovinskih limita radi unapređenja praćenja i pokrivenosti obaveza javne potrošnje.
- Dvosmerna prezentacija aproprijacija.
- “Programom” određena gornja granica personalnih rashoda.
- Određena gornja granica u vezi broja zaposlenih lica po ministarstvu.

Transparentniji i sveobuhvatniji budžet

- Model budžeta nulte osnove.
- Troškovna analiza aktivnosti.
- Uparnjivanje rukovodilaca sa “programima”.
- Prezentacija poreskih rashoda.

Veća transparentnost: primer budžeta Min. pravde

Nekada: 30 poglavlja

Naslov III – Sredstva za funkcionisanje službi

- Kadrovi – otpremnine
- Penzionisani kadar – penzije i nadoknade
- Aktivni i penzionisani kadar, troškovi socijalne zaštite
- Oprema za rad i poslovanje sektora
- Operativne subvencije
- Razni oblici rashodovanja

Naslov IV – Državna intervencija

- Političke i administrativne intervencije
- Socijalni programi – pomoć i solidarnost

Naslov V – Državno investiranje

- Administrativni i ostali sadržaji

Naslov VI – Investicioni grantovi dodeljeni od strane države

- Kulturni i društveni sadržaji

Sada: 6 programa

Administrativna jurisdikcija

Sudski sistem

Uprave za izvršenje zatvorskih
i korektivnih sankcija

Zakonska zaštita mladih

Besplatan pristup sudskoj i
pravnoj pomoći

Podrška organizacijama za
primenu mera sudskih politika
i ostalim srodnim
organizacijama

Veća transparentnost: primer budžeta Min. pravde

Nekada: 30 poglavlja

Naslov III – Sredstva za funkcionisanje službi

- Kadrovi – otpremnine
- Penzionisani kadar – penzije i nadoknade
- Aktivni i penzionisani kadar, troškovi socijalne zaštite
- Oprema za rad i poslovanje sektora
- Operativne subvencije
- Razni oblici rashodovanja

Naslov IV – Državna intervencija

- Političke i administrativne intervencije
- Socijalni programi – pomoć i solidarnost

Naslov V – Državno investiranje

- Administrativni i ostali sadržaji

Naslov VI – Investicioni grantovi dodeljeni od strane države

- Kulturni i društveni sadržaji

Sada: 6 programa

Administrativna jurisdikcija

Sudski sistem

Uprave za izvršenje zatvorskih i popravnih sankcija

Zakonska zaštita mladih

Besplatan pristup sudskoj i pravnoj pomoći

Podrška organizacijama za primenu mera sudskih politika i ostalim srodnim organizacijama

Novi izgled javnog računovodstva:

- Šira slika u vezi računovodstva:

Član 27 LOLF uvodi trodimenzionalno javno računovodstvo: nadzor; dodatnu vrednost; efikasnost.

- Novi državni finansijski izveštaji:

Sastoji se od četiri finansijska izveštaja:

- državnog bilansa stanja
- državnog izveštaja o prihodima
- izveštaja o gotovinskim tokovima
- dodataka

- Koristi od ove nove informacije:

- za Parlament i javnost
- za ministre
- za državni operativni upravljački instrument.

Bolja budžetska dokumentacija

- Juna meseca godine Y-1, u svrhu debate o budžetskoj politici:
 - Izveštaj o nacionalnim ekonomskim trendovima i smernicama javnih finansija.
- Oktoobra meseca godine Y-1, za predlog zakona budžeta.
 - dokumenta priložena uz predlog zakona budžeta:
godišnji planovi performansi,
ekonomski, društveni i finansijski izveštaj
međupovezana dokumenta mera politika i opšti prilozi.
- Juna meseca godine Y+1, sa budžetskim pregledom i predlogom godišnjeg upravljačkog izveštaja:
 - Godišnji izveštaji o performansama,
 - Izveštaj Državne revizorske institucije.

Budžet zasnovan na performansama sa novom upravljačkom fleksibilnošću:

- Učiniti prelaz sa resursno zasnovane kulture prema kulturi koja se zasniva na performansama kako bi se osiguralo da je svaki evro korisniji.
- Komponenta budžetske performanse:
 - Svaki program je povezan sa strategijom, ciljevima i kvalifikovanim indikatorima performansi.
 - Svaki indikator predstavlja vrednost za godišnji budžetski predlog zakona i srednjoročni cilj.

Budžet zasnovan na performansama sa novom upravljačkom fleksibilnošću:

Performanse

U zamenu za svoj visok stepen autonomije, programski menadžeri moraju u potpunosti biti posvećeni svojim ciljevima i odgovorni za svoje upravljanje.

Svaki program mora imati zadatke (generalno između 5 i 10), indikatore (u proseku 2 za svaki zadatak) i ciljeve za svaki od indikatora do kraja godine.

Ono šta je mereno su performanse u pružanju usluga. Tako, indikatori moraju biti fokusirani na šta može biti urađeno sredstvima i ovlašćenjima alociranim programskom menadžeru.

➤ Ciljevi ili indikatori na koje je menadžerski oslonac slab, trebaju biti izbegavani.

Zadaci i indikatori će razjasniti budžetske mere politika predstavljene Parlamentu u godišnjem planu performansi.

Primeri tri kategorije strateških zadataka:

	Poreske aktivnosti države i program lokalnog javnog poreskog sektora i finansijskog upravljanja	Programi nacionalne policije i žandarmerije
Socioekonomska efektivnost (sa tačke gledišta građana)	<p>Ohrabrivanje poreskih obveznika da dobrovoljno poštuju svoje poreske obaveze.</p> <p>Brzo reagovanje na svaki propust kod podnošenja poreskih prijava ili neplaćanja poreza.</p> <p>Strožije izvršavanje mera kod najozbiljnijih prevara.</p>	<p>“Povećanje rešavanja stopa kriminala”.</p> <p>(Ukaz Interne bezbednosti od 29. avgusta 2002. godine).</p>
Kvalitet usluga (sa tačke gledišta korisnika)	<p>Korisšćenje novih tehnologija kako bi se olakšalo podnošenje poreskih prijava i plaćanje poreza.</p> <p>Pružanje reaktivnih usluga korisnicima.</p> <p>Malim i srednjim preduzećima nuđenje jednog referentnog kontakta u poreskoj administraciji.</p>	<p>Unapređenje prihvatanja policije i žandarmerije u javnosti.</p>
Upravljačka efikasnost (sa tačke gledišta poreskih obveznika)	<p>Smanjenje troškova poreskog upravljanja.</p>	<p>“Prilagođava nivoe policijskih i žandarmerijskih struktura zapošljavanja prema demografskim trendovima i kriminalnim obrascima”.</p> <p>“Prestanak korišćenja policijskih službenika i pripadnika žandarmerije za poslove koji nisu strogo povezani sa poslovima bezbednosti”.</p> <p>(Ukaz ilterne bezbednosti od 29. avgusta 2002. godine).</p>

Tri linije analize performansi

Tačka gledišta	Cilj	Primer cilja	Primer indikatora
Građanin	Socijalna i ekonomska efikasnost	Zdravlje: smanjenje vremena za skrining raka dojke	Protoklo prosečno vreme pre nego što se detektuje rak dojke
Korisnik	Obezbeđen kvalitet usluga	Policija: smanjenje vremena intervencije policije	Protoklo prosečno vreme između dojava za policijsku aktivnost i dolaska policije na lice mesta
Poreski obveznik	Efikasnost	Putevi: smanjenje troškova održavanja	Prosečni troškovi održavanja puteva po kilometru (A-putevi)

Globalizacija za fleksibilnije upravljanje

- Globalizacija aproprijacija
- Asimetrična fleksibilnost u upravljanju aproprijacijama
- Multi-godišnje upravljanje aproprijacijama

Član 8

“Izvršene aproprijacije obuhvataju ovlašćenja za pravljenje finansijskih obaveza i aproprijacija gotovinskih limita.

Ovlašćenja za pravljenje finansijskih obaveza postavljaju gornji limit rashoda koji mogu biti učinjeni. U slučaju investicione transakcije, ovlašćenje za pravljenje finansijskih obaveza pokriva konzistentnu celinu sposobnu da bude implementirana ili izvršena bez bilo kakvih dodataka.

Aproprijacije gotovinskih limita postavljaju gornji limit rashoda koji mogu biti ovlašćeni za plaćanja ili biti plaćeni tokom godine kako bi se pokrile obaveze ugovorene pod ovlašćenjima za pravljenje finansijskih obaveza”.

**Jedinstveni račun trezora
za unapređeno upravljanje gotovinskim
resursima lokalnih samouprava.**

Prednosti jedinstvenog računa trezora

**Pregled finansijskog ciklusa Trezora u
Francuskoj**

Prednosti Jedinstvenog računa trezora

- Pravni i finansijski okvir uspostavljen od strane države.....

Lokalni organi vlasti su samo do određenog stepena krajnji upravljači nad finansijskim tokovima koji mogu imati uticaj na stanja na njihovim računima. U ovoj oblasti, država igra ključnu ulogu.

Pre svega, država postavlja pravila koja se odnose na prihode i rashode lokanih samouprava.

U jasnom izražavanju svog suvereniteta, država primenjuje ekskluzivno pravo upravljanja sredstvima, pravo prikupljanja lokalnih poreza od strane mreže Generalnog direktorata javnih finansija, i naposljetku u poslovima plaćanjima, po utvrđenom rasporedu, prema korisnicima.

Pored toga, država se nalazi na neposrednom izvorištu značajnog dela krajnjih sredstava opština, sektora, regiona i njihovih javnih ustanova, pokrivajući rastući deo od udela lokalnih poreza i pružajući sredstva za različite oblike pomoći i subvencije.

Prednosti Jedinственog računa trezora

- zasnovano na zahtevu o depozitima sredstava lokalnih samouprava:

Carska uredba od 27. februara 1811. godine, uvodi princip zahteva za deponovanje likvidnih sredstava od strane opština.

Ovaj princip je proširen na sektore u okviru Treće Republike i ponovljen 2001. godine Članom 26-3 Zakona o budžetskom sistemu (francuski Finansijski ustav, LOLF):

«Lokalne i regionalne vlasti, kao i njihove javne ustanove, ukoliko nije drugačije izričito navedeno Zakonom o budžetu, obavezne su da sva svoja likvidna sredstva deponuju kod države».

Ovaj princip nije protivurečan principu decentralizacije i slobode administracije lokalnih samouprava.

Prednosti za državu:

Jedinstveni račun koji vodi Centralna banka (BdF), centralizuje ukupna javna sredstva:



države
lokalnih smaouprava
ostalih javnih tela

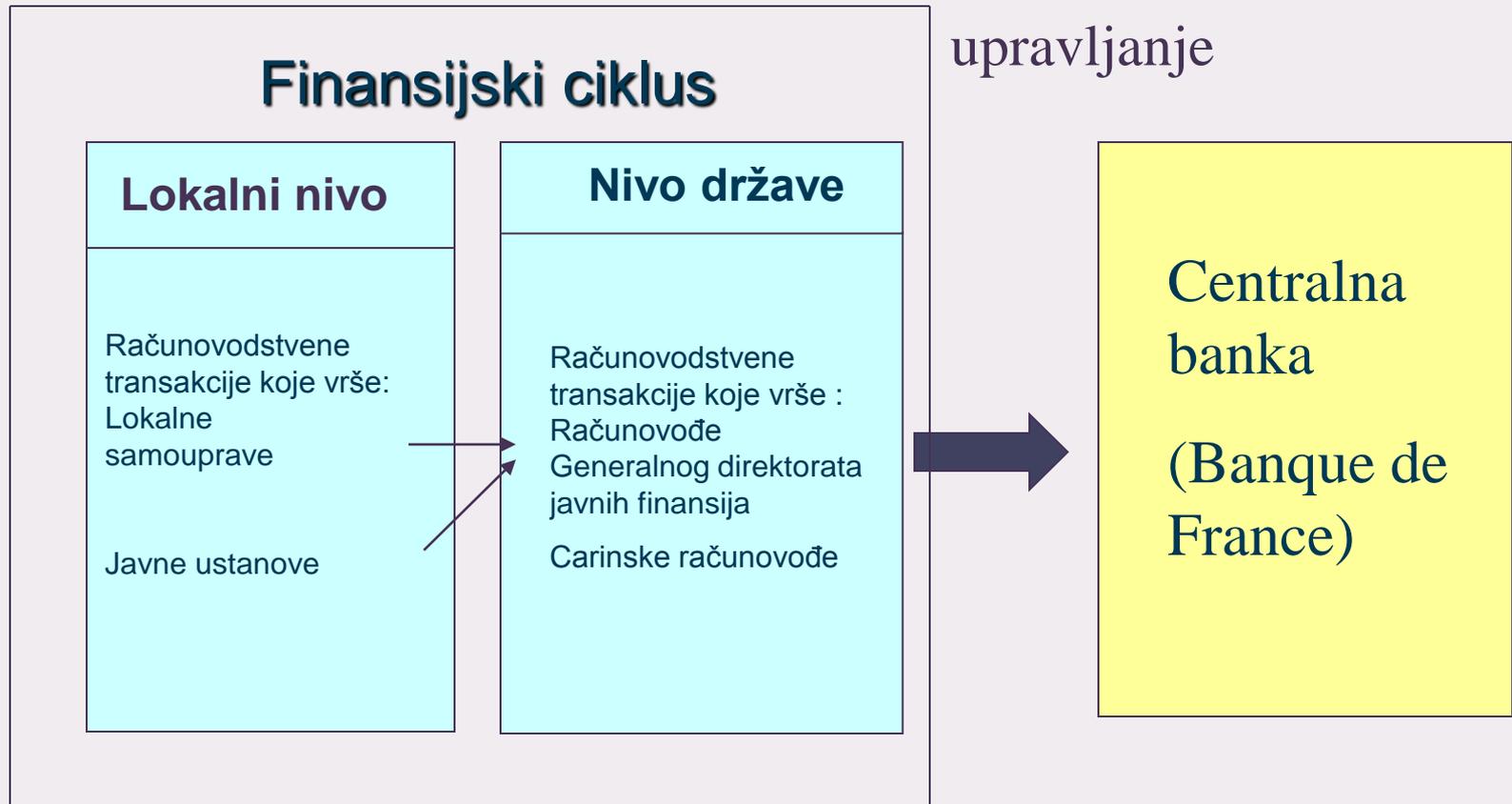
obezbeđuje državi važne finansijske marže:

Masovni efekat + dodatni proizvodi

Ova centralizacija olakšava državi permanentno bavljenje svojim finansijskim obavezama, tako da ovakva pozicija gotovinskih tokova uvek dozvoljava implementaciju politika prihoda i rashoda.

Država ima priliku da investira svoje dnevne gotovinske viškove (umanjujući teret dugovanja), minimizirajući stanja na računu države kod Centralne banke na kraju svakog dana, čak iako budžet ima strukturalni deficit.

Centralizovano
upravljanje



Prednosti za lokalne samouprave:

Državna garancija na deponovana sredstva

Račune lokalnih samouprava vodi država

Država obezbeđuje besplatne računovodstvene i bankarske usluge

Poreska osnova, prikupljanje i kontrola lokalnih poreza

Avansno plaćanje mesečnih dvanaestina direktnih lokalnih poreza

Poresko i finansijsko savetovanje

Finansijski ciklus Trezora

Finansijsko kolo Trezora opisuje ukupne tokove gotovinskih resursa u okviru javnog sektora, uključujući:

1. Transakcije kojima upravlja država

2. Transakcije kojima upravljaju partneri Trezora

(tela koja deponuju sredstva kod države, bilo na obaveznoj ili opcionalnoj osnovi, u skladu sa zakonima i regulativama, ili na osnovu ugovora)

- **Lokalne samouprave i javne lokalne ustanove,**
- **Državna tela (javne državne ustanove...)**

Član 15, Uredba od 2. januara 1959. godine:

«Lokalne vlasti Republike i državne ustanove, ukoliko nije drugačije navedeno od strane ministra finansija, obavezne su da sva svoja likvidna sredstva deponuju kod države.»

Ovaj princip je ponovljen iz Člana 26-3 Zakona o budžetskom sistemu (francuski Finansijski ustav, LOLF) iz 2001. godine.

Član 43, Uredba od 29. decembra 1962. godine:

«Sredstva javnih tela, osim državnih, ukoliko nije drugačije dozvoljeno od strane ministra finansija, moraju biti deponovana samo kod Trezora.»

Ko može upravljati sredstvima?

Član 11, Uredba od 29. decembra 1962. godine:

« Samo će računovodstveni službenik biti ovlašćen za upravljanje novčanim sredstvima i ostalim likvidnim sredstvima. »

Član 114, Uredba od 29. decembra 1962. godine:

« Samo su državni računovodstveni službenici ovlašćeni za upravljanje sredstvima Trezora. »

Računovodstveni službenici

- Računovodstveni službenici Generalnog direktorata javnih finansija (prethodno Računovodstveni službenici Trezora i Računovodstveni Službenici Generalnog poreskog direktorata)
- Računovodstveni službenici Generalnog carinskog direktorata

Državni službenici iz ovih uprava (specijalizovane obuke)
ili viši administrativni zvaničnici (više računovođe)

Odgovorni za sredstva kojima upravljaju

Specifična shema plaćanja

Snažni etički kodeksi (disciplinske aktivnosti)

Deponovanje sredstava

Član 114, Uredba od 29. decembra 1962. godine:

« ...ova sredstva su deponovana kod **Centralne banke (BdF)** u kontinentalnoj Francuskoj.»

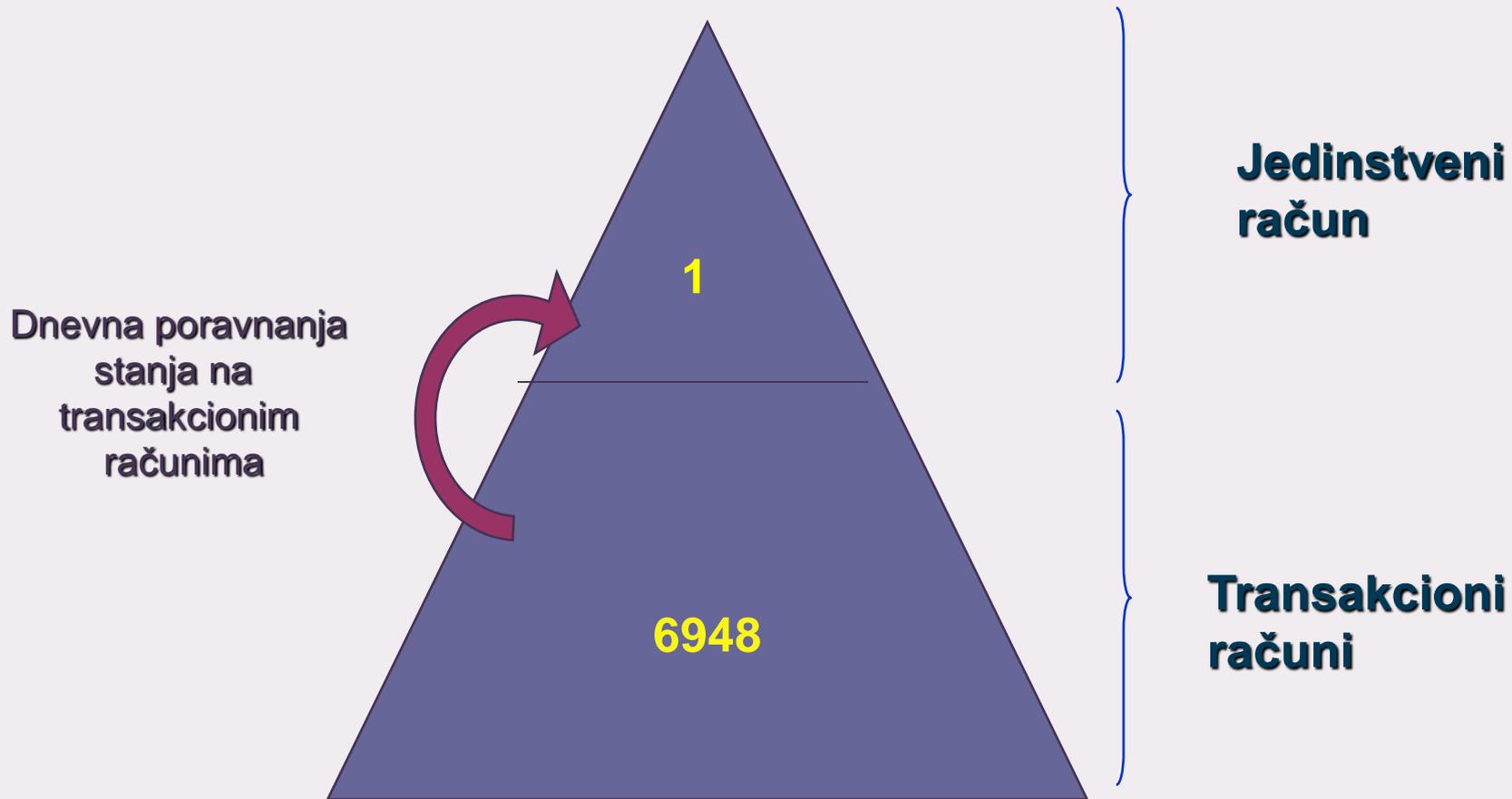
Upravljanje Jedinstvenim računom trezora

Jedinstveni račun trezora kod Centralne banke (BdF)

- Jedinstveni račun
- Aktivirani od strane svih računovodstvenih službenika
- Opisuje gotovinske tokove države i njenih partnera



JEDINSTVENI RAČUN TREZORA



Pitanja?