



Svetska banka

09. 08. 2012.

Jean-Raphaël Alventosa, član Francuskog revizorskog suda

Upravljanje javnim finansijama u Francuskoj: pouke

Rezultati primene novog sistema upravljanja javnim finansijama koji je u Francuskoj uveden ustavnim zakonom iz 2001, nisu u potpunosti uspešni.

I – Pouke na osnovu primera Francuske:

A. Upravljanje prema učinku: potrebno je preći dug put

Razvoj kulture upravljanja na osnovu rezultata među zaposlenima: nedovoljno

Zaposleni su slabo prihvatili indikatore. Prema podacima dobijenim na osnovu ankete koju je sproveo Revizorski sud, 78% ispitanika je odgovorilo da se njihov rad prati preko indikatora, međutim samo 41% smatra da je potrebno na taj način meriti učinak javnih službenika.

Sistem indikatora je preambiciozan: glomazan

Ciljevi i indikatori su nedovoljno povezani sa političkim prioritetima.

Zaposleni u državnoj administraciji u kojoj ciljevi i indikatori nisu povezani sa za problemima upravljanja i produktivnosti, teško mogu da razumeju čemu služe instrumenti za merenje učinka, odnosno svrhu merenja učinka.

Jedna od mogućnosti je pojednostavljivanje sistema praćenja učinka, kao što je slučaj u nekim zemljama.

Pitanje: dokle se može pojednostaviti sistem praćenja učinka, da se pri tom ne ugrozi tačnost rezultata (stvarna slika)?

Resursi i rezultati: dva sveta

Tokom procesa planiranja budžeta, Direktorat za budžet i rukovodioci programa posebno pregovaraju o resursima i učinku, na odvojenim razgovorima.

62% od ukupnog broja rukovodilaca operativnih budžeta programa koji su odgovorili na upitnik Revizorskog suda smatraju da je glavna prepreka efikasnom sprovođenju misije (paket programa) za koju su oni bili zaduženi bio nedovoljan prostor za budžetsko manevrisanje.

U Francuskoj, svaki rukovodilac programa pregovara sa Direktoratom za budžet o resursima. Ove pregovore karakteriše “uzajamno nepoverenje” i upornost da se detaljno ispita svaka stavka potrošnje.

Pitanje: da li je moguće povezati budžet i rezultate zasnovane na učinku sa javnim dugom koji iznosi 90% BDP?

Pitanje kvaliteta usluge: zaboravljeni svet

Samo 51% zaposlenih smatra da se mišljenje građana u dovoljnoj meri uzima u obzir prilikom definisanja ciljeva administracije kojoj pripadaju. Ovakav utisak zaposleni stiču na osnovu činjenice da je broj indikatora kojima se meri kvalitet usluge (koju isporučuju administrativne službe) relativno nizak u odnosu na broj indikatora učinka centralne administracije.

Inicijativa pokrenuta od strane Saveta za modernizaciju javne politike 2011, da se formira barometar za merenje kvaliteta javnih usluga i meri kvalitet svakih šest meseci je u osnovi dobra, ali se stiče utisak nepovezanosti sa godišnjim planovima i izveštajima o učinku.

B. Kakva treba da bude prava organizacija?

Državna (centralna) uprava: okvir misije i zaduženja ministarstava

Zbog stalne neusklađenosti između organizacije državne uprave (koja je u periodu 2006-2010. prolazila kroz brojne izmene) i načina predstavljanja misije i ciljeva državne uprave koji proizilaze iz Ustavnog zakona, smanjeni su efekti koje je Ustavni zakon ostvario na redifinisanje i sprovođenje javnih politika, od efekata koje je mogao da ima.

Takođe je prisutan konstantan rizik da će okviri misija morati da se prilagode portfolijima ministarstava koji su podložni čestim promenama.

Teritorijalna administracija: fragmentirana i neadekvatna

Sprovođenje Ustavnog zakona u uslovima decentralizovanih usluga je dovelo do fragmentiranja strukture upravljanja uslugama. Mišljenje Revizorskog suda 2008. godine je bilo da je “broj rukovodilaca povećan, ali su njihove odgovornosti razvodnjene; teritorizacija je u porastu, dodavanjem veza na vertikalnom lancu (jukstrapozicija)”.

Pitanje: da li je moguće dati veći prioritet međuministarskom pristupu, što bi na regionalnom nivou teritorijalnim državnim predstavnicima (prefekti) omogućilo kontrolu nad lokalnim rukovodiocima, odnosno aproprijacijama za potrebe javne politike?

Agencije: neuspešan pokušaj uspostavljanja ravnoteže između državne uprave i njenih implementacionih agencija

Implementacija Ustavnog zakona (što se u početku nije ticalo

implementacionih agencija) je imala za cilj da razjasni zaduženja za donošenje/usvajanje politike i njenog sprovođenja.

U praksi, nije uspostavljena ravnoteža između državne uprave i njenih 594 implementacionih agencija. U stvari, njihova uloga je često proširivana.

Pitanje: kako je moguće preuzeti kontrolu nad agencijama bez stvarnih kapaciteta i ekspertize ministarstava?

Lokalne i regionalne vlasti: delimično sprovođenje zajedničkih javnih politika

Kada su u pitanju lokalne i regionalne vlasti, primenjen je eksperimentalni model volonterskih saveta umesto "lokalnog Ustavnog zakona", zbog raznolikosti organizacione strukture i veličine opština i regiona.

Da bi se omogućila sveobuhvatna procena rezultata javnih politika, stiče se utisak da je potrebno uzeti u obzir širi okvir upravljanja javnim politikama, odnosno lokalni i regionalni nivo vlasti.

Pitanje: Kako će izgledati Poglavlje III o decentralizaciji?

C. Odgovornost? Gotovo neprikladan pojam

Misije (paketi programa) bez administrativnih rukovodilaca

Iako misije sada odražavaju okvire javne politike koju definišu ministri, ni jedan administrativni rukovodilac više nema celokupnu odgovornost za misiju. Dakle, ne postoji formalna povezanost između političke vizije ministara i strategija sadržanih u programima koje treba sprovođivati rukovodioci.

Pitanje: kada bi postojala odgovornost novog rukovodilca na nivou ministarstva (generalni sekretar ili stalni sekretar), da li bi bilo moguće realno proceniti njegov rad u slučaju lošeg učinka?

Sloboda bez manevarskog prostora

Nedostatak prostora za manevrisanje nije samo problem budžeta: kada su u pitanju ljudski resursi, uprava za ljudske resurse u okviru ministarstva želi da ima nadležnost nad rukovodiocima zbog sindikata.

Generalni sekretar je često drugi čovek u ministarstvu, ne pominjući ostale koji rade za ministra.

Sloboda bez stvarnog obračunskog računovodstva

U operativnom smislu, korišćenje računovodstvenih informacija od strane rukovodilaca je ograničeno.

Većina ministarstava delimično ili u celosti koristi informacije iz izveštaja iz sistema obračunskog računovodstva (naročito informacije o obračunatim troškovima, rezervisanjima i osnovnim sredstvima). Međutim, oni to čine samo jednom godišnje kada pripremaju voje račune. Ove informacije se mnogo ređe koriste u operativne svrhe, odnosno, za svakodnevno upravljanje.

Pitanje: da li je obračunsko računovodstvo neophodan uslov za donošenje pravih odluka? Da li su ove informacije dovoljna garancija za da će donešene odluke biti ispravne.

II – Kakva je budućnost?

A – Upravljanje javnim finansijama je daleko od realnosti:

Ekonomski neuspeh

Teško se može objasniti razlog zbog koga novi sistem upravljanja javnim finansijama nije uspeo da utiče na hroničnu nesposobnost svih koji rade za potrebe javnih finansija da poštuju svoje obaveze javne potrošnje, odnosno zbog čega se novi sistem pokazao neadekvatnim u suočavanju sa višegodišnjim izazovima obnove javnih finansija.

Politički neuspeh

Neproduktivni politički sukobi često polarizuju parlament i vladu. Kako se u takvim uslovima bez snažne političke volje može sprovesti tehnokratska reforma?

Pitanje: kako deliti koristi sa građanima? Problemi ekstremnog finansijskog kapitalizma su izašli na videlo 2008. Kriza nas je naučila da “pohlepa” nije dobar model i da ne postoji gotovo rešenje za spas čak ni u privatnom sektoru. Profit i etika su u kontradiktornom odnosu i potreban im je nepristrasan posrednik.

Međutim, postaje sve teže razumeti stručnjake obzirom da populistički pristup traži najjednostavnija rešenja za organizovanje društva. Revizorski sud uživa poštovanje, ali se njegovi stavovi ne slede u potpunosti.

Ideološka slabost

Za uspešnu primenu upravljanja javnim finansijama su potrebni saveznici: ko može da bude saveznik koji će podržati upravljanje javnim finansijama?

Možda niko: upravljanje javnim finansijama je liberalna reforma zasnovana na principima poštovanja individualnih sloboda. Stoga, levo orjentisane partije koje su preokupirane pitanjima ravnopravnosti nisu zainteresovane za upravljanje javnim finansijama, kao ni desničarske koje su opsednute redom i ovlašćenjima.

B – Moramo mnogo toga da uradimo, vodeći računa da ne uznemirimo tehničko osoblje (a ni međunarodne organizacije...)

Između ostalog potrebno je:

- definisati strateške i upravljačke ciljeve;
- razjasniti različite kalendare ciljeva: godišnji i višegodinji kalendari (dugoročno);

- pronaći drugu pokretačku snagu koja će biti u stanju da obnovi javne finansije, umesto pukog smanjivanja javnih troškova...

C – Šta još?

Šta je još potrebno uraditi? Nije nam potreban nikakav kontrolni mehaizam ili složena organizacija, već samo političke vođe koje su u stanju da objasne sledeće:

- da se svet oko nas menja...
- da previše trošimo u odnosu na to koliko proizvodimo.

Nije dovoljna indignacija, kao što ni upravljanje javnim finansijama nije u stanju da donese dubinske promene. Upravljanje javnim finansijama je samo instrument mikromenadžmenta. Sada je došlo vreme za makromenadžment.