



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# SASTANAK IZVRŠNIH ORGANA SVIH ZP UVOD U SISTEM UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA U FRANCUSKOJ

## ORGANSKI ZAKON O BUDŽETSKOM SISTEMU (LOLF)

**FRANK MORDACQ**  
FINANSIJSKI KONTROLOR I RAČUNOVOĐA  
MINISTARSTVO FINANSIJA

PARIZ 4. SEPTEMBAR 2012.

# Reforma budžeta i računovodstva u Francuskoj

- Reforma upravljanja u javnom sektoru predstavlja vitalni deo državne reforme
- Organski zakon koji obuhvata i zakon o budžetskom sistemu od 1. avgusta 2001. (“LOLF”)
- Parlament je jednoglasno usvojio novi organski zakon kojim se uređuju finansije države
- Četiri godine prilagođavanja (2002-2006), uključujući eksperimentisanje sa različitim opcijama
- Nakon punih šest godina reformi koje su započete 2006. godine, prikupljene su korisne informacije o rezultatima reforme



# Glavni ciljevi reforme u Francuskoj: Ispuniti očekivanja....



## izabranih predstavnika

- Jasniji budžet i transparentno sprovođenje
- Bolja raspodela resursa za provođenje mera javne politike



## građana

- Građani: bolje razumeju kako se koriste poreska sredstava
- Korisnici: javne usluge su adekvatnije potrebama
- Poreski obveznici: efikasnije korišćenje poreskih sredstava



## zaposlenih

- Veći stepen slobode i veća odgovornost zaposlenih u upravi
- Jasni ciljevi

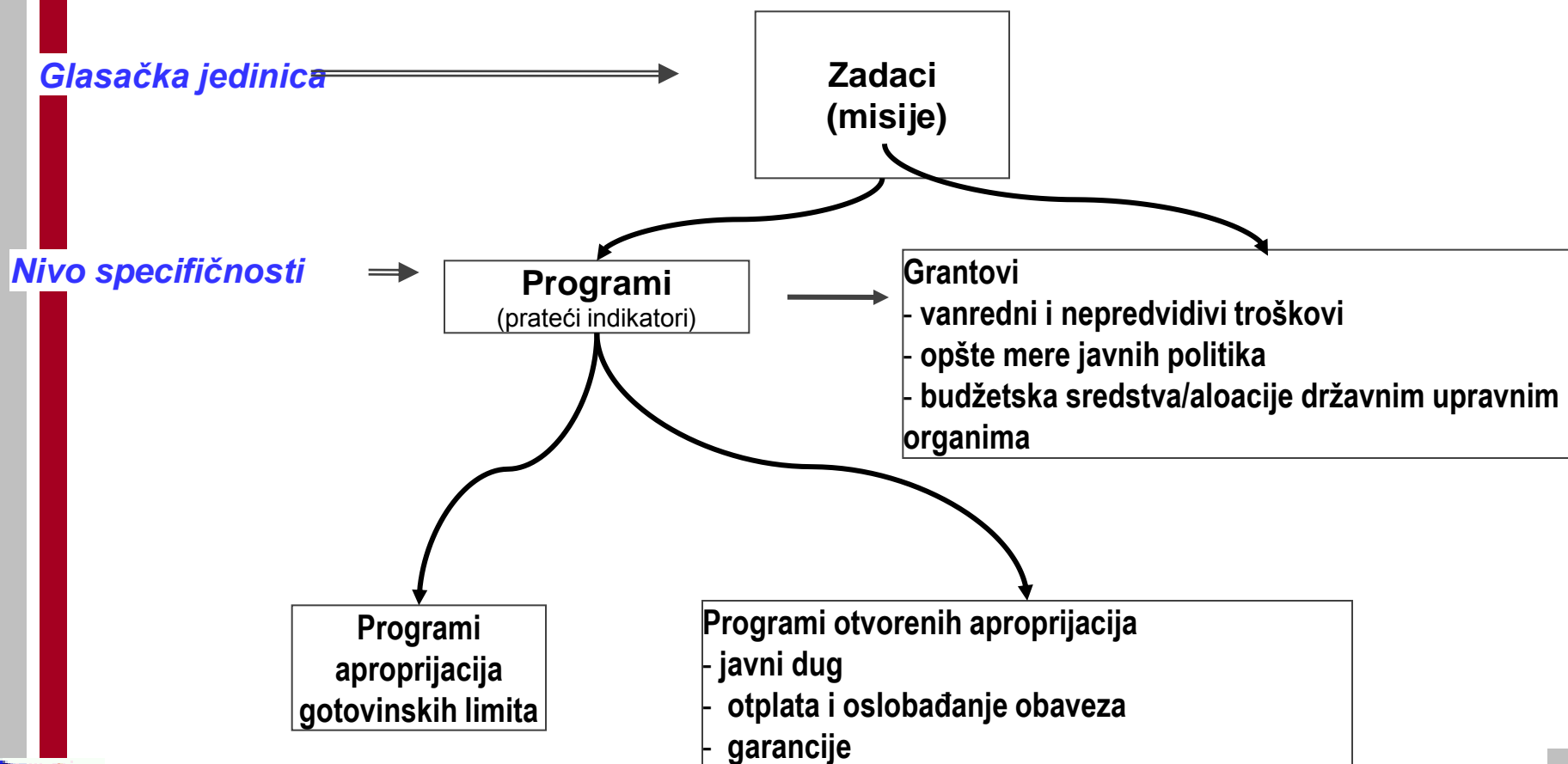


# Nekoliko reformi u osnovnom aktu

- Nova **budžetska klasifikacija** – parlamentarna debata, glasanje i primena zakona o budžetu radi prikazivanja **svrhe troškova** (programsko budžetiranje)
- **Budžet prema rezultatima** sa ciljevima i indikatorima **učinka** radi omogućavanja novog oblika javnog upravljanja
- Transparentniji i precizniji računi na osnovu **obračunskog računovodstva** i analize troškova – predstavljaju nove alatke rukovodiocima za upravljanje rashodima
- Novi sistem upravljanja budžetom i nove procedure: kolegijalnost Vlade i aktivnija uloga **Parlamenta** u vezi autorizacije i kontrole toškova



# 1. Nova državna budžetska arhitektura

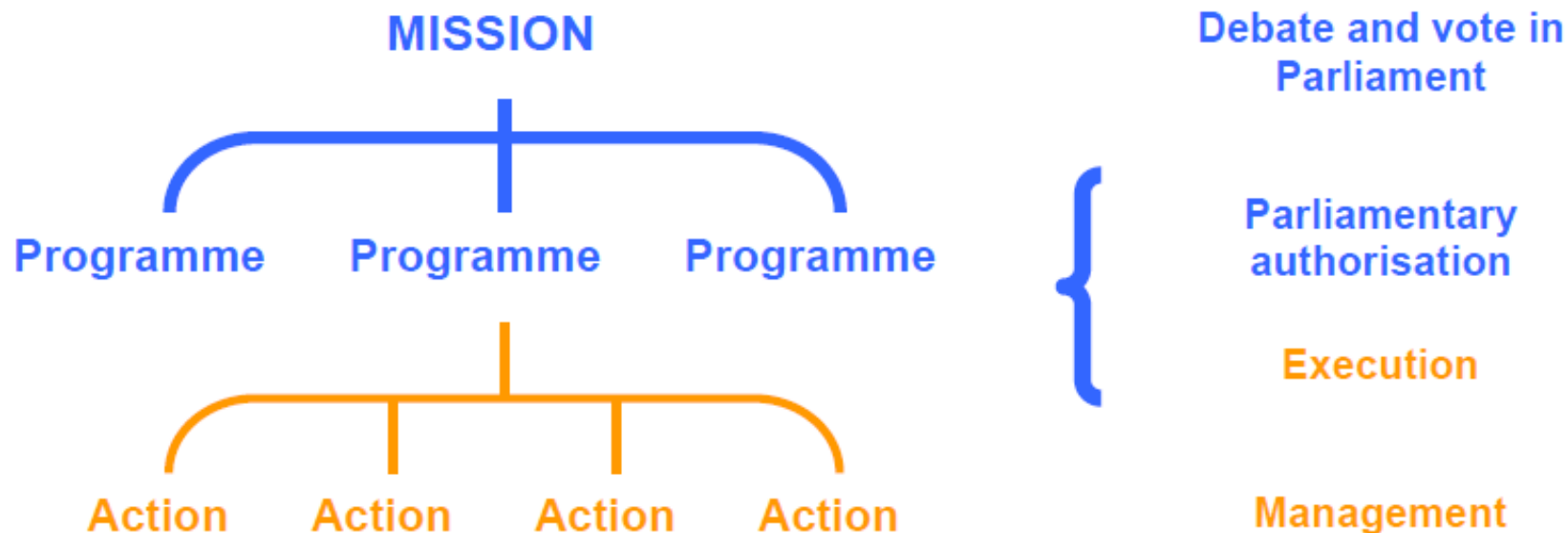


# Nova budžetska arhitektura

## - ZADATAK (MISIJA)

Program Program Program  
Aktivnost Aktivnost Aktivnost Aktivnost

Parlamentarna debata i glasanje  
Autorizacija troškova od strane Parlamenta  
Izvršenje  
Upravljanje



# Zadatak (misija): izraz izbora na političkom nivou

## 32 zadatka (misije) opšteg budžeta

- Utvrđivanje konzistentnih mera javne politike: “Zadatak obuhvata paket programa čiji je cilj da doprinesu utvrđenim merama javne politike”
- Zadatak formira glasačku jedinicu za Parlament
  - U okviru zadatka grupiše se paket programa,
  - Parlament može da preusmerava aroprijacije između programa u okviru zadatka.
- Zadatak može da bude ministarski ili međuresorni
  - 8 međuresornih zadataka,
  - npr. zadatak pod nazivom “Istraživanje”, u koji je uključjeno 6 ministarstava

# “Zadatak (misija) Istraživanje i visoko obrazovanje

12 programa / 6 ministarstava

- Visoko obrazovanje i univerzitetno istraživanje
- Život studenata
- Multidisciplinarni razvoj nauke i tehnologije
- Istraživanje u oblasti životne sredine i upravljanja resursima
- Prostorno istraživanje

**Visoko  
obrazovanje i  
istraživanje**

- Industrijsko istraživanje

**Ekonomija,  
finansije i  
industrija**

- Istraživanje u oblasti rizika i zagađenja životne sredine
- Istraživanje u oblasti energetike
- Istraživanje u oblasti saobraćaja, infrastrukture i stanovanja

**Ekologija i  
infrastruktura**

- Kombinovana civilna i vojna istraživanja

**Obrana**

- Kulturna istraživanja i naučna kultura

**Kultura**

- Istraživanja u oblasti visokog obrazovanja i poljoprivrede

**Poljoprivreda**



# Program: okvir za autorizaciju i upravljanje merama javne politike

## 125 programa za opšti budžet

- Program obuhvata aproprijacije (sve vrste) za sprovođenje aktivnosti ili povezane grupe aktivnosti (600)
- Za svaki program je nadležan jedan ministar
- U okviru programa formira se specijalizovana jedinica za aproprijacije, kao i za utvrđivanje ciljeva i indikatora rezultata
- Budžetiranje se ne vrši prema troškovima
- Program zahteva da se njime upravlja, što je dovelo do nastanka nove funkcije rukovodioca programa

# Globalizacija a proprijacija

## Primer zadatka (misiije) Ministarstva pravde

**Pre: 30 poglavlja**  
**160 kategorija budžetskih troškova**

Naslov III – Sredstva za funkcionisanje službi

Kadrovi – plate i 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 koje dodeljuje država

Kulturni i društveni sadržaj

**Posle: 5 programa**

**Pravosudni 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**



# Povratne informacije o dosadašnjim rezultatima

## Šta je pozitivno

- Bolja identifikacija konzistentnih mera javne politike
- Efikasniji pegovori o budžetu za sve mere javne politike
- Jaka poluga za smanjivanje broja direkcija centralne uprave (Opšti pregled mera javne politike)
- Zadatak (misija) = element višegodišnjeg budžetiranja

## Šta treba poboljšati

- Manjak odgovornosti za međuresorne zadatke (misije)
- Prezentovanje horizontalnih (zajedničkih) pitanja (posebna dokumenta)
- Razumevanje članova Parlamenta nepodeljenoih programa podrške koji se odnose na sve funkcije: CAC
- Problemi u vezi sa *ad hoc* programima

## 2. Uživanje većeg stepena slobode u zamenu za veću odgovornost

### Veći stepen slobode za članve uprave

- Globalizacija aroprijacija prema programu
- Raspoređivanje aroprijacija prema vrsti rashoda, sa platnim spiskovima koji su ograničeni gornjim vrednostima
- Sloboda odlučivanja o broj zaposlenih u utvrđenim granicama, kao ekvivalent punog radnog vremena

### Veća odgovornost za rukovodioce programa

- Posvećenost ciljevima - izveštavanje o rezultatima
- Izveštaj o korišćenju aroprijacija prema vrsti i svrsi rashoda
- Više informacija o izvršenju budžeta u smislu obaveza i plaćanja

# Raspoređivanje aroprijacija u okviru datog programa, prema vrstama rashoda u granicama gornjih dozvoljenih vrednosti za personalnih rashoda

**Program POLICIJA**

II – Troškovi zaposlenih

III – Tekući trošovi

V – Kapitalni troškovi

VI - Subvencije

Javni red i zaštita suvereniteta

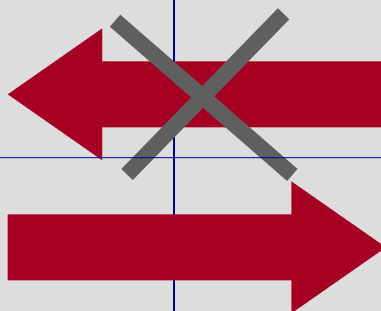
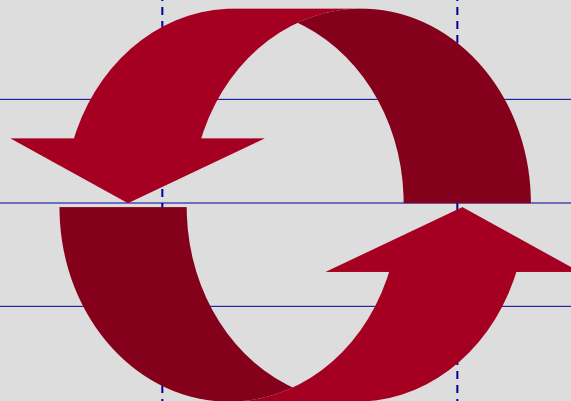
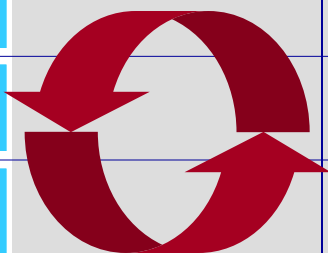
Javni red i mir

Bezbednost saobraćaja na putevima

Imigraciona kontrola i bezbednost međunarodnog saobraćaja

Krivične istrage i podrška sudstvu

Komandni i ljudski resursi, logistika



# Povratne informacije o dosadašnjim rezultatima

## Šta je pozitivno

- Potpuno nova mogućnost internog raspoređivanja u okviru personalne potrošnje, kao i raspoređivanja tekućih aproprijacija
- Veća fleksibilnost u vezi broja zaposlenih (ETP) u granicama dozvoljenih vrednosti ide u pravcu preuzimanja odgovornosti rukovodilca za budžetske odluke

## Šta treba poboljšati

- Niži stepen slobode za raspoređivanje personalne potrošnje u okviru operativne potrošnje
- Sloboda odlučivanja o budžetskim sredstvima u vezi sa brojem zaposlenih traži veću slobodu u vezi sa promovisanjem mobilnosti
- Standardizacija funkcije podrške

### 3. Budžet prema rezultatima: povećanje UČINKA

- ⇒ Ciljevi utvrđeni u granicama dodeljenih sredstava (≠ budžetiranje prema ciljevima)
- ⇒ Ciljevi - smanjivanje troškova i povećanje efikasnosti
- Posvećenost rezultatima: *godišnji planovi učinka (odluka o predlogu budžeta)*
- Izveštavanje o rezultatima: *godišnji izveštaji o učinku (odluka o reviziji budžeta)*
- Ista prezentacija i struktura kao u godišnjem planu učinka, kako bi se olakšalo predviđanje / poređenje rezultata
- Odluka o reviziji budžeta za n-1 je izglasana nakon prvog čitanja, pre početka debate o predlogu budžeta za n+1

# Značenje učinka



- **Metodološki priručnik** – zajednički za Vladu, Parlament, Državnu revizorsku instituciju i Međuresorni odbor za reviziju programa (“CIAP”)
- Izbor indikatora ciljeva i rezultata koji predstavljaju prioritete programa
  - **Strategija** - objašnjenje koherentnosti
  - **Ciljevi** koji ispunjavaju očekivanja građana, korisnika i poreskih obveznika: politički izbor
  - **Indikatori** za merenje stepena osvarenosti utvrđenih ciljeva
- Ciljevi (500) i indikatori (1,000):
  - Pojašnjavaju mere javne politke – predstavljanje Parlamentu u **godišnjim planovima učinka**; o njima se izveštava u **godišnjim izveštajima o učinku**
  - Koristi ih i detaljno razrađuje interno rukovodstvo; stvaraju osećaj **svrhe kod svih zaposlenih**



# Aspekti učinka

- Tri aspekta učinka:
  - **društveno-ekonomska efektivnost: ISHODI** (tačka gledišta građana): očekivani efekti mera javne politike
  - **kvalitet pruženih usluga** (tačka gledišta korisnika): potreban kvalitet
  - **uravljanje efikasnošću** (tačka gledišta poreskih obveznika): optimizacija resursa
- Rezultati **indikatora** koji služe za merenje pojedinačnih ciljeva, postavljanjem targeta, ili nameravanih ciljeva (očekivani i ostvareni nivoi učinka)
- Ciljevi **učinka**, umesto ciljeva aktivnosti ili ciljeva resursa
- Ciljevi koji se mogu **pripisati** rukovodiocima
- Kontinuirana kontrola koju vrši nezavnsni javni organ:  
**Međuresorni odbor za reviziju programa (“CIAP”)**

# Povratne informacije o dosadašnjim rezultatima

## Šta je pozitivno

- Kulturna transformacija i novi izazov za rukovodioce
- Učinak kao demokratski dokaz vrednosti za novac
- Jasan izbor na principu
  - **Kombinovanog sistema:** indikatori efikasnosti, kao i indikatori kvaliteta usluga, sa ciljem povećanja učinka uprave.
  - Učinak treba prvenstveno da bude **upravljačko alatka**, a ne alatka koja će služiti komunikaciji

## Šta treba poboljšati

- **Preveliki broj indikatora**, koji su ponekad marginalni u odnosu na temu
- **Nedovoljan broj indikatora efikasnosti (35%); nedovoljno standardizovani indikatori efikasnosti**
- **Neophodno je harmonizovati** indikatore iste vrste; **informacioni sistemi i sistemi izveštavanja moraju biti pouzdaniji**
- **Nedovoljna politička podrška**
- **Pitanje povezanosti učinka i budžetiranja**

## 4. Transparentnost informacija

- Ukupni **personalni rashodi**, uključujući troškove u vezi sa platnim spiskovima (iznosi i **broj zaposlenih**) koji se plaćaju iz državnog budžeta, izraženo preko “ekvivalenta punog radnog vremena” (“**ETPT**”)
- Opravdanje potrebe za aproprijacijom od **prvog evra** : alatka za tumačenje budžeta preko troška koji se koristi kao kriterijum
- Jačanje **opšteg budžetskog pravila** (budžetski dodaci i posebni računi)
- Prezentovanje **operatera** (broj zaposlenih i aproprijacije):
  - ⇒ Subvencije za obavezu pružanja javnih usluga
  - ⇒ U 50% programa su uključeni operateri (potrošnja i aproprijacije - objedinjeni u godišnjim planovima učinka)

## 5. Veća transparentnost izvršenja budžeta

- Autorizacija obaveza - generalizovana
- Prenos aproprijacija – strožije regulisan (Parlament)
  - Prethodne informacije i naknadni izveštaji (transferi – preraspodela– otkazivanja)
  - Mogućnost davanja mišljenja o suspendovanju aproprijacije (dodatne aproprijacije)
  - Ograničenja u procentima početnih aproprijacija:
    - Preraspodela 3%
    - Avansi 1 %
    - Otkazivanja 1.5 %
- Od propisa do rezervacije (predostrožnosti)
  - Propis: sadržan u LOLFu i prepoznat od strane Ustavnog veća
  - LOLF je izmenjen 12/07/2005:
    - Procenat aproprijacije se nalazi u rezervaciji za svaki program (drugi deo / ostali delovi) - dodatak zakonu o budžetu: obaveštavanje Parlamenta
    - Vidljivost rkovodioca (sigurna tranša / uslovna tranša)
- Ograničen dopunski period

# Povratne informacije o dosadašnjim rezultatima

## Šta je pozitivno

- Budžetska dokumenta imaju veliku količinu informacija
- Efikasnije praćenje održivosti zbog autorizacije višegodišnjih obaveza
- Predvidivost za rukovodioce .- očekivana rezerva (predostrožnost)
- Parlament ceni transparentnost konsolidovanih informacija o vladinim programima i operatorima
- Vizija ukupnih rashoda za zaposlene i penzionere

## Šta treba poboljšati

- Nedovoljno je razmotreno pitanje autorizacija obaveza
- Dodatno zamrzavanje apropijacija
- Prelazak od jednogodišnjeg ka višegodišnjem programskom budžetu

## 6. Novi računovodstveni sistem

### Alatke za merenje finansijske pozicije države

- Računovodstvo je podignuto na nivo akta utvrđenog ustavom
- Pored računovodstva na gotovinskoj osnovi, uvedeno je **računovodstvo na obračunskoj osnovi** da bi se obezbedila transparentnost finansijske pozicije države (bilans stanja + stanje koje nije iskazano u bilansu)
- **Zakoniti i ispravni računi** koji prikazuju **fer** i tačno stanje imovine i obaveza države, odnosno finansijsku poziciju države
- **Kvalitetno računovodstvo** je povereno računovođama i službenicima zaduženim za autorizaciju

# Implementacija novog računovodstvenog sistema

1. Definisavanje konceptualnog okvira: računovodstveni standardi
  - 15 standarda definisanih od strane **odbora za standarde** (u vezi finansijskih izveštaja, rashoda, stalnih sredstava, dugovanja, itd.)
2. Promena standarda
  - **Računovodstvena povelja** prema vrsti ("PCE")
  - Kompilacija **računovodstvenih uputstva**
3. Izrada bilansa stanja
  - Identifikacija i **procena portfolija nepokretnosti** (tržišna vrednost)
  - **Ostala stalna materijalna sredstva** i zalihe
4. **Godišnja sertifikacija** od strane Revizorskog suda: **od 2006, račune overava Državna revizorska institucija** sa određenim rezervacijama (uključujući dve opšte rezervacije za informacione sisteme i internu kontrolu)

# Povratne informacije o dosadašnjim rezultatima

## Šta je pozitivno

- Korsne informacije za rukovodioce
- Kontrola i praćenje zaliha (Ministarstvo odbrane)
- Praćenje finansijskih informacija (Provera dugovanja: unapred obračunate obaveze)
- Pomoćni argument u dijalogu o mogućem ugovaranju (puni troškovi)
- Optimizacija upravljanja nepokretnostima
- Odnosi između budžetskog računovodstva i obračunskog računovodstva

## Šta treba poboljšati

- Mnoge rezervacije prema Revizorskom sudu (finansijski informativni sistem-interna kontrola)
- Opterećenje za rukovodioce – nije lako razumeti interese računovodstva
- Složenost izrade analitičkih troškova





# 7. Pojačana uloga Parlamenta

- **Jasniji budžet**
  - Diskusija i izglasavanje osnovnih mera javne politike (misije)
  - Ministarstvo obrazlaže aproprjacije “od prvog evra” i svakog radnog mesta,
  - Bogatije informacije u vezi kontrole rashoda (godišnji planovi učinka – aneksi – godišnji izveštaji o učinku)
- **Parlamentarna debata** je potencijalno bogatija
  - Proširenje prava na izmene: redistribucija u okviru programa istog zadatka (misije)
- Tokom faze **izvršenja**, poboljšan pristup informacijama - odbori za finansije (regulatorni instrumenti)
- Proširena ovlašćenja za istraživanja i **ispitivanja** (obraćanje Državnoj revizorskoj instituciji)
- Vraćen značaj **odluci o reviziji budžeta** koja se odnosi na račune i godišnje izveštaje o učinku

# Obogaćena, osavremenjena budžetska rasprava

Do 2004.

6% aproprijacija je detaljno izglasano tokom rasprave o budžetu

94% aproprijacija – aproprijacije za tekuće usluge – obnovljene jednim glasanjem

Od 2005.

100% aproprijacija je predmet parlamentarne diskusije – izglasavanje zadataka “misija”

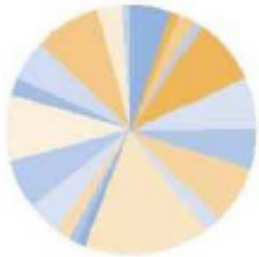
## Through to 2004



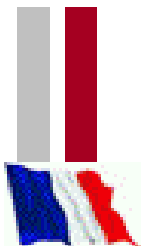
6% of the appropriations are voted on in detail by the budget debate

94% of the appropriations – the “current services appropriation” – are renewed in a single vote

## Since 2005



100% of the appropriations are discussed in Parliament and voted on by mission



# Povratne informacije o dosadašnjim rezultatima

## Šta je pozitivno

- Aktiva uloga Odbora za finansije
- Parlament svake godine prati stanje reformi
- Podrška Revizorskog suda vršenju kontrole i evaluacije
- Uloga opozicije (predsednik Odbora za finansije)

## Šta treba poboljšati

- Pravo na izmene – ograničenja u praksi
- Nedovoljno interesovanje ostalih odbora
- Nema plenarne rasprave – slabo medijsko izveštavanje o izveštajima o učinku

## 8. Novi sistem odgovornosti

- Upravljanje od strane koordinatora programa
  - Nakon donošenja odluke direktora za finansijska pitanja,
  - Koordinator programa ima pristup aproprijacijama i vrši njihovu alokaciju za potrebe internog upravljanja,
  - Koordinator programa se obavezuje na ostvarivanje ciljeva učinka pred Parlamentom, preko **godišnjeg plana o učinku**,
  - Koordinator programa izveštava Parlament preko **godišnjeg izveštaja o učinku**.
- Koordinator programa mogu da vode i po nekoliko direktorata
- “Upravljačka” **odgovornost**, i nagrađivanje prema zaslugama

# Odgovornost i dekoncentracija (devolucija) upravljanja budžetom

Nacionalni programi su podeljeni na **operativne budžete programa (“BOP”)** (prema okvirima ili teritoriji)

- Akcioni plan sa indikatorima učinka i drugim indikatorima koji su prilagođeni operativnim uslovima za decentralizovane usluge
- Predviđanje budžeta prema nameni i vrsti potrošnje
- Organizaciona finansijska šema
- Rukovodstvo: **rukovodilac operativnog budžeta programa**
  - Rukovodi operativnim budžetom programa.
  - Obavezuje i izveštava koordinatora programa u okviru upravljačkog dijaloga



# Povratne informacije o dosadašnjim rezultatima

## Šta je pozitivno

- Novi koncept rukovodilaca programa
- Ispitivanje/saslušanje rukovodilaca programa u Parlamentu
- Identifikacija budžetskih dokumenata

## Šta treba poboljšati

- Nema oduzimanja "statusa" funkcija koje su po nekad hijerarhijske (u toku je izrada uredbe)
- Položaj u odnosu na finansijske rukovodioce i rukovodioce ljudskih resursa
- Pozicioniranje - generalni sekretar zadužen za modernizaciju



## 9. Racionalizacija/ujednačavanje kontrola os strane Ministarstva finansija

**Kontrolori budžeta su iz Odeljenja za budžet**

- ➔ **Održivost kroz budžetsku kontrolu** (Uredba od 27/01/05)
- Napuštanje kontrole usklađenosti koja je poverena rukovodiocima
- Odobrenje inicijalnog programiranja budžeta – odozdo na gore
- Upravljanje: modeliranje sistema kontrole - prethodne kontrole u zavisnosti od problema i rizika
- Kvartalni izveštaji o upravljanju - rukovodioci
- ➔ **Racionalizovana/usklađena računovodstvena kontrola plaćanja: hijerarhijski ili partnerski odnos**
- ➔ **Ojačana kontrola internog računovodstva - garancija “kvaliteta računovodstva”**

# Povratne informacije: pozitivne

- Razvoj kontrola koje vrše resorna ministarstva
  - Razvoj upravljačke kontrole: “poboljšanje odnosa između uložених sredstava i ostvarenih usluga, odnosno rezultata”
    - Upravljačka kontrola na nivou ministarstva – program na lokalnom nivou
  - Jačanje interne kontrole:
    - Rezultati reorganizacije ministarstava i racinoalizacije / ujednačavanja finansijskih kontrola
    - Sprovođenje interne kontrole računovodstva
  - Razvoj interne revizije:
    - Spoljna aktivnost pod vođstvom posvećenih timova



# 10. Implementacija novih sistema za finansijske informacije

- Prelazni sistem koji je primenjen početkom 2006, nije dao zadovoljavajuće rezultate
- Novi integrisani softverski paket (ERP) čija je izrada u toku (CHORUS), sadrži:
  - Sve centralne i prenete službe
  - Aplikacije svih rashoda i prihoda i sve oblike računovodstva
  - Informacione centre podataka koji omogućavaju izradu izveštaja
- Poluga za modernizaciju i produktivnost, nakon “**restruktuiranja finansijskih procesa**” (23,000 licenci umesto 45,000)
- **Progresivna implementacija** između 2009. i 2012. godine
- Stalna podrška je od ključnog značaja u toku implementacije

# Pouke na osnovu implementacije

- Potreba za uključivanjem najviših nivoa vlasti (**politička podrška**)
- Potreba za obukom **javnih rukovodilaca** za podizanje svesti o odgovornosti
- **Obuka** svih zaposlenih bez obzira na položaj je od vitalnog značaja za sva ministarstva (obuka instruktora)
- **Eksperimentisanje** u cilju uspešnije reforme
- Eksterna i interna **komunikacija**
- Podsticaji treba da budu kontinuirani
- Dugoročan proces promene kulure

# Još nekoliko izazova na duži rok

→ **Politički izazov:** realnost uloge Parlamenta

→ **Administrativni izazov:**

- ↪ Konzistentnost između okvira glavnih programa (100) i kompetencija centralne uprave (200 direktorata)
- ↪ Odnosi između centralne uprave i prenetih usluga
- ↪ Odnosi između aktera: ministarstvo finansija/resorna ministarstva; rukovodioci operativnih budžeta programa/podrška
- ↪ Podsticaji za postizanje rezultata i efikasnije upravljanje ljudskim resursima (karijere, plate, bonusi, itd.).

→ **Kulturni izazov:** prelazak sa kulture zanovane na resursima, ka kulturi u čijem centru pažnje su rezultati

→ **Tehnički izazov:** poboljšati sisteme informisanja u smislu kvaliteta i pouzdanosti informacija.