



Reforma financijskog upravljanja i kontrole u Albaniji

**Anila Çili,
Načelnica SHJ/FUiK
Ministarstvo financija**

Ankara, 4. – 6. lipnja 2013.



Uspostava suvremenog sustava FUİK

- ▶ Trenutni status reforme FUİK-a
- ▶ Proces provedbe FUİK-a
 - Polazište (primjer analize)
 - Ključni čimbenici uspjeha
 - Pilot–aktivnosti
- ▶ Teškoće/Izvučene pouke
- ▶ Izazov/Buduće aktivnosti

Status reforme FUiK-a u Albaniji

- U Albaniji se ulažu veliki napor i stvaranje preduvjeta za suvremenii sustav FUiK-a kao jedan od glavnih stupova PIFC-a.
 - ✓ Uspostava pravnog okvira za FUiK (Zakon, Upute i Priručnik)
 - ✓ Odbor za PIFC osnovan je i djeluje od 2011. godine
 - ✓ Uputa MF-a o godišnjoj izjavi i izvješćivanju za sustav unutarnje kontrole
- **Trenutno smo u fazi provođenja zahtjeva vezanih uz FUiK.**
Plan provedbe FUiK-a za razdoblje 2011.-2015.
 - ✓ Pilot-aktivnosti
 - ✓ Seminari za podizanje osviještenosti i obuka
 - ✓ Praćenje ostvarenja javnih institucija
- U *Strategiji razvoja javnih financija za razdoblje od 2013. do 2020. godine* definirani su jasni ciljevi za FUiK.



Polazište – analiza zatečenog stanja u albanskim institucijama

Prije nego što se krenulo s provedbom FUik-a, SHJ/FUik je 2011. godine od Sigme zatražio pomoć u smislu zajedničkog obavljanja podrobne i kvalitetne analize postojećeg stanja u albanskim institucijama.

Razlozi za obavljanje referentnih analiza:

- Da bi osoblje SHJ bolje shvatilo koristi FUik-a i koncepta “upravljačke odgovornosti”
- Da bi se SHJ/FUik-u pomoglo u donošenju boljih odluka o tome kako izraditi strategiju provedbe u nadolazećim godinama
- Da bi, u procesu praćenja provedbe, SHJ mogla uspoređivati rezultate s referentnim analizama radi utvrđivanja ostvarenog napretka i mogućnosti za daljnje pomake.



Glavni rezultati analiza

- ✓ Kvaliteta ciljeva i pokazatelja uspješnosti je ograničena. Timovi za strateško upravljanje uglavnom funkcioniraju u fazi planiranja, ali tijekom izvršenja proračuna ne pokazuju se djelotvornim instrumentom za strateško upravljanje unutar proračunskih korisnika.
- ✓ Upravljačke strukture nisu nužno definirane na način da podržavaju programske ciljeve, ne uviđaju praktične implikacije zahtjeva za učinkovitim i djelotvornim obavljanjem usluga, a prisutna je i pomutnja u pogledu poslova programskih i upravljačkih jedinica odnosno upravljanja aktivnostima.
- ✓ Voditelj uprave za financije, koji bi trebao nastupati kao finansijski savjetnik, ima malo utjecaja, osim kada je posrijedi proračunski nadzor. Prema tradiciji, u upravi za financije vide se dvije različite strukture između kojih nema nikakve koordinacije i koje su podcijenjene od rukovodstva.
- ✓ Voditelji uprava za financije nisu obučeni dovoljno dobro da bi mogli izvršavati svoju zadaću finansijskog upravljanja.
- ✓ Financijske informacije koje se višem rukovodstvu stavljaju na raspolaganje preko Sustava finansijskog informiranja kojim upravlja Riznica su dobre, ali su ograničene na kontrolu u odnosu na proračun i ne pružaju upravljačka izvješća za potrebe linijskih rukovoditelja.



Naglasci u procesu provedbe

Kako je na proces gledala SHJ/FUiK i kako je predstavljen institucijama:

- ✓ Promatranje reforme FUiK-a kao sastavnog dijela sustava javne uprave, s kojim je tijesno povezan
- ✓ Usklađivanje zahtjeva FUiK-a s proračunskim zahtjevima
- ✓ Predstavljanje zahtjeva FUiK-a kao nečega što je prijeko potrebno za daljnji razvoj postojećeg upravljačkog sustava u svakoj instituciji, uz stavljanje naglaska na delegiranje ovlasti

SHJ smatra kako je važno da čelnici institucija i linijski rukovoditelji shvate da sustav FUiK-a nije dodatni zahtjev i da nije povezan s nekom posebnom organizacijskom strukturom.



Ključni čimbenici uspjeha

1. Podizanje osviještenosti, uspostava redovne komunikacije i tjesne suradnje s glavnim tajnikom, Upravom za proračun i Upravom za riznicu MF-a

- ✓ Revizija postupaka planiranja i izvršenja proračuna (2011.-2012.); ugradnja zahtjeva vezanih uz FUik u sve gore navedene upute
- ✓ Suglasnost o potrebi revidiranja statusa voditelja uprava za financije u resornim ministarstvima i drugim institucijama, uz praćenje tog procesa
- ✓ Suglasnost o potrebi unapređivanja kvalitete planiranja i praćenja proračuna, u čvrstoj sprezi s dobro definiranim upravljačkim strukturama i njihovim pripadajućim odgovornostima
- ✓ Usavršavanje postojećeg Sustava finansijskog informiranja radi njegove preobrazbe u Sustav finansijskog upravljanja koji pruža veći broj upravljačkih izvješća, uz njegovo korištenje u sprezi s alternativnim upravljačko-informacijskim rješenjima; omogućavanje izravnog pristupa Sustavu finansijskog informiranja za sve institucije, uz istodobno usavršavanje njihovih vještina kroz stručnu obuku.



Ključni čimbenici uspjeha

2. Podizanje osviještenosti, uspostava redovne komunikacije i tjesne suradnje s Uredom za javnu upravu (UJU) kao glavnim nositeljem reforme javne uprave

- ✓ Suglasnost o važnoj ulozi uprave za financije unutar svake organizacije, kao i o potrebi revidiranja statusa voditelja uprava za financije u resornim ministarstvima i drugim institucijama
- ✓ Zakon o ustrojstvu državne uprave (donesen u rujnu 2012. godine, u skladu s glavnim zahtjevima FUİK-a)
- ✓ Zajedničko praćenje jačanja uloge voditelja finansijskih uprava unutar organizacija
- ✓ Aktivno sudjelovanje SHJ/FUİK-a u raspravama o Strategiji reforme javne uprave od 2013. do 2020. i drugim aktima kojima se uređuje javna uprava
- ✓ Organizacija tečajeva obuke za FUİK s Institutom za obuku u javnoj upravi za sve rukovoditelje, s naglaskom na upravljanju rizicima i revizijskom tragu

Ključni čimbenici uspjeha

3. Rad na uvođenju procesa upravljanja rizicima

- Izravna pomoć središnjim institucijama (glavnim tajnicima, voditeljima uprava za financije i rukovoditeljima proračunskih programa) pri utvrđivanju rizika u procesu planiranja i izradi vlastitih registara rizika:
 - Uspostava odgovarajućeg procesa utvrđivanja, procjene i ublažavanja rizika u fazi planiranja proračuna od nižih razina prema višima, pa sve do najvišeg rukovodstva, dovodi do učinkovitog i djelotvornog delegiranja nadležnosti od viših razina prema nižima u fazi izvršenja proračuna.
- Priređivanje seminara i kratkih programa obuke za linijske rukovoditelje.
- Eksperimentiranje i omogućavanje promjena proisteklih iz iskustva (i grešaka) – pilot-aktivnosti u Albanskoj upravi za ceste
- Uspostava foruma/mreže voditelja uprava za financije i drugih odabranih finansijskih dužnosnika



Ključni čimbenici uspjeha

4. Praćenje uloge SHJ i suradnja s VRI

- ▶ Praćenje prijenosa upravljačkih odgovornosti s političke razine (resorni ministri) na tehničku (dužnosnici za ovjeravanje)
 - **Status:** *Dužnosnici za ovjeravanje imenovani su u skladu sa zakonskim zahtjevima u 100% institucija.*
- ▶ Praćenje statusa i stručnih kvalifikacija voditelja uprava za financije
 - ▶ **Status:** *20% voditelja finansijskih uprava od ukupno 1430 institucija ne uživa odgovarajući status ili ne ispunjava kriterije stručnog obrazovanja.*
- ▶ Dobra suradnja s VRI tijekom čitavog procesa



Ključni čimbenici uspjeha- novija zbivanja

5. Izrada metodologije praćenja s unaprijed definiranim pokazateljima za mjerjenje uspješnosti javnih institucija uz kombinaciju izvješća iz više uprava u sastavu MF-a.

✓ Snažna suradnja i zalaganje SHJ/FUiK-a, Uprave za proračun, Uprave za riznicu, SHJ/UR-a i Odjela za IT

Očekivanja:

- Bolja godišnja izvješća o PIFC-u
- Iстicanje 10 najboljih institucija godine s popisa od 463 institucije
- Iscrpna analiza uspješnosti svih resornih ministarstava i 24 institucije na razini lokalne uprave



Pilot-aktivnosti u Albanskoj upravi za ceste (AUC)

- ✓ Ocjena stanja u AUC-u i prijedlozi izmjena Zakona o AUC-u radi udovoljavanja zahtjevima FUİK-a
- ✓ Revizija Ugovora o razini usluge između Ministarstva javnih radova i prometa i AUC-a, uključujući prijedloge za poboljšanja u vezi sa zahtjevima FUİK-a
- Zajedno s rukovoditeljima iz AUC-a, razmatranje unutarnjih akata i opisa radnih mesta
- Izravni tehnički savjeti koje dugoročni savjetnik iz Švedske agencije za promet pruža linijskim rukovoditeljima u obavljanju njihovih svakodnevnih poslova i uvođenju upravljanja rizicima
- Više radionica koje su sa švedskim partnerima održane radi razmjene iskustava u vezi s proračunskim postupcima, upravljanjem rizicima i ugovaranjem i održavanjem



Pilot-aktivnosti u Albanskoj upravi za ceste (AUC)

- Ocjena postojećih informacijskih sustava u AUC-u, utvrđivanje proračunskih potreba institucije i iznalaženje alternativnih rješenja za poboljšanje upravljačkog izvješćivanja (uz kombiniranje financijskih i nefinancijskih informacija)
 - ✓ *Suradnja s Riznicom kako bi MJRP i AUC postali internetski korisnici Sustava financijskog informiranja (usavršavanje vještina korištenja financijskih informacija)*
 - ✓ *Suradnja s Upravom za proračun na usavršavanju postojećeg Sustava financijskog informiranja radi njegove preobrazbe u Sustav financijskog upravljanja*
- Osmišljanje programa obuke za linijske rukovoditelje u trajanju od 10 dana raspoređenih kroz 3 mjeseca, uz kasniji mentorski nadzor primjene znanja
- Izrada nastavnih programa za stručnu obuku financijskih dužnosnika i koordinator a za rizike u javnim tijelima, također uz primjenu primjera AUC-a



Teškoće/pouke izvučene iz pilot-projekta

- ❖ Upravljačka odgovornost je tijesno povezana s integritetom rukovoditelja (zapošljavanje u javnoj upravi, ocjena radnog učinka i mehanizmi napredovanja u karijeri). Linijski rukovoditelji su vrlo skeptični u pogledu predloženih poboljšanja FUİK-a, povećanih obveza izvješćivanja i odgovornosti za definiranje ciljeva u pogledu ostvarenja i izvješćivanja o njima.
- ❖ Zbog razlika u kulturi/stručnosti, dugoročnim savjetnicima treba mnogo vremena da shvate upravljačku kulturu i unutarnje postupke korisnika.
- ❖ Vjerojatni izostanak koordinacije u pripremi pravnih akata između međunarodnih institucija koje resornim ministarstvima pružaju tehničke savjete/konzultantske usluge (ili između njih i MF-a).



Teškoće/Izvučene pouke

Prvo: Zaposlenici SHJ/FUiK-a trebaju shvatiti što znače FUiK i "upravljačka odgovornost" i kako ih se i u njihovoj vlastitoj zemlji može provesti uz korištenje tehničke pomoći i pouka izvučenih u drugim zemljama, ali i kroz razgovore s linijskim rukovoditeljima (kako bi se pokušale shvatiti njihove potrebe, okruženje u kojem rade i ograničenja na koja nailaze).

Drugo: Glavni sudionici poput dužnosnika za ovjeravanje, Ureda za javnu upravu i Uprava za proračun i riznicu trebaju snažno podržati SHJ/FUiK u provođenju reforme i biti spremni imati povjerenja u resorna ministarstva i druge institucije (kako bi kontrole decentralizirali s razine MF-a na razinu resornih ministarstava).



Teškoće/Izvučene pouke

Treće: Rukovoditelji trebaju shvatiti koristi FUik-a, i to ne samo kroz seminare zamišljene radi podizanja osviještenosti, već ponajprije kroz posebne programe obuke zamišljene za linijske rukovoditelje, uključujući module posvećene upravljanju na temelju radnih ostvarenja, kao i osnove potrebne da bi shvatili i koristili financijske informacije.

Četvrto: SHJ/FUik ne može izgraditi dobar sustav FUik-a bez iznimno odgovornog i predanog dužnosnika za ovjeravanja i stručno sposobljenog voditelja financija postavljenog na pravo mjesto unutar institucije.



Izazov

Provedba FUiK-a, uz stavljanje naglaska na novi koncept “upravljačke odgovornosti”, vrlo je težak i vremenski zahtjevan posao.

To iziskuje:

“Spremnost na povjerenje, delegiranje ovlasti i stalno praćenje”



Buduće aktivnosti

- Stalni razvoj FUiK-a kao sastavnog dijela postojećih upravljačkih procesa (biranje drugih probnih institucija, kao i razvoj u širim razmjerima)
- Stalna suradnja s Uredom za javnu upravu/Upravom za proračun/dužnosnicima za ovjeravanja radi unapređivanja organizacijskih upravljačkih struktura zamišljenih kao podrška ostvarivanju programske ciljeve
- Uvođenje procesa upravljanja rizicima u sve institucije i njegovo budno praćenje u većima
- Unapređivanje finansijskog i upravljačkog računovodstva
- Osmišljanje programa obuke za linijske rukovoditelje i dužnosnike za ovjeravanje
- Suradnja s unutarnjih revizorima institucija i VRI
- Nastojanje da se slični mehanizmi usklade i uvedu u institucije nadležne za upravljanje svim javnim sredstvima (tj. državnim proračunom, sredstvima iz fondova EU i sredstvima drugih donatora).