

Referentni model trezora

**Ključni reformski prioriteti trezora
implementacioni indikatori
i sekvenciranje**

Ali Hashim

Konsultant za trezorske sisteme

Svetska banka

Referentni model trezora –RMT*

- RMT je razvijen kako bi:
 - Pomogao Svetskoj banci i zemljama članicama MMF-a pri implementaciji reformi trezora
 - Informisao proizvođače softverskog paketa COTS o ključnim **funkcionalnim zahtevima trezora** kako bi im omogućio da uključe takve zahteve u svoje proizvode, a koji su primarno bili dizajnirani za potrebe **privatnog sektora**.
- Opisuje osnovne aspekte reformi trezora, osnov funkcionalnih procesa trezora i ključne aktivnosti uključene u uspostavljanje sistema trezora.
- Pokazuje kako se trezorski procesi uklapaju u ukupnu grupu procesa i sistema usmerenih radi fiskalnog upravljanja javnim sredstvima, Government Fiscal Management- **GFM**

Kratak pregled prezentacije

- **Deo I: Ponovni pregled određenih tema koje pokriva RMT, uključujući:**
 - Obrazloženje/Ciljevi trezorskih sistema
 - Preduslovi mera politika
 - Opseg i funkcionalnost trezorskih sistema
 - Tehnološki uslovi
- **Deo II: Rezimiranje određenih implementacionih iskustava**
- **Deo III: Davanje određenih implementacionih indikatora**
- **Deo IV: Razmatranje određenih sekvencionih pitanja koja se tiču proširivanja opsega trezorskih sistema radi pokrivanja širih GFM procesa**

Deo I: Trezorski sistemi

Osnovni koncepti

Definisati ispravno obrazloženje radi uspostavljanja trezorskih sistema – šta predstavlja problem koji pokušavamo da rešimo.

- **Pre-reformsko stanje I**
- **U tranzicionim ekonomijama** postojao je manjak pravnog okvira, institucionalnih struktura i pratećih sistema koji su bili potrebni radi upravljanja javnim finansijama:
 - Jedinicama za potrošnju je bilo dozvoljeno da otvaraju bankovne račune mimo kontrole MF, kao i da na te račune periodično prebacuju sredstva dobijena od MF.
 - Kao rezultat toga, na bankovnim računima jedinica za potrošnju su se mogli stvoriti značajni neiskorišćeni bilansi, dok bi se MF, u ukupnom bilansu, nalazilo u deficitu.
 - MF nije imalo nikakvih sredstava za vršenje kontrole kako bi osiguralo da je potrošnja u skladu sa budžetskim aproprijacijama.
 - Ostali posledični problemi, kao što je manjak blagovremenog informisanja o potrošnji i prihodima koji su bili neophodni radi ekonomskog upravljanja, su bili i problemi koji su se odnosili na nedostatke kod statusnog izveštavanja, kod osnovnih podataka potrebnih radi pripreme budžeta, i sl.

Pre-reformsko stanje II

- **U ostalim zemljama** pravne i institucionalne strukture za upravljanje javnim finansijama jesu postojale, ali su bile/još uvek jesu u potrebi za ispravkama pošto su često zaobilažene.
 - Erozijska kontrola (npr. kontrola aproprijacija)
 - Zamagljivanje uloga i odgovornosti učesnika (*jedinice potrošnje - trezor*)
 - Multiplikacija bankovnih računa van kontrole trezora – npr. personalizovanih salda računa
 - Ovo je u suštini rezultiralo istovetnom situacijom kao što je bila ona kod tranzicionih ekonomija, a u delu koji govori o manjku kontrole nad javnim finansijama od strane MF, kao i nad potrošnjom i dostupnosti blagovremenih informacija radi ekonomskog upravljanja.

Rešenje se definiše prema problemu - Dvodelno rešenje

- **A- Uspostavljanje / ispravka mera politika i institucionalnih struktura koje su potrebne radi upravljanja javnim finansijama**
 - **Tranzicione ekonomije** - Postojala je potreba za izgradnjom pravnog okvira i institucionalnih struktura *ab-initio* (lat. od početka) kako bi se omogućilo MF da ponovo uspostavi kontrolu nad finansijskim resursima i da osigura da su rashodi u skladu sa budžetskim aproprijacijama.
 - **U ostalim zemljama** – Postoji potreba da se postojeće mere politika izgrade i isprave, kao i strukture i sistemi – **da se zapuše rupe.**

B - Uspostavljanje sistema koji osiguravaju da se ove mere politika implementiraju bez izuzetaka

Sistemi trebaju da omoguće

- **Bolju fiskalnu kontrolu:**
 - Osiguravanjem da su rashodi u skladu sa budžetskim aproprijacijama, finansijskim obavezama i alokacijama gotovine
 - Neposrednog praćenja neizmirenih računa, stanja gotovine na državnim bankovnim računima, docnji i fiskalnog deficita
- **Bolje upravljanje gotovinom**
 - Stavljanjem svih državnih računa pod kontrolu trezora i njihovom konsolidacijom na **Jedinstvenom računu trezora (JRT)**
 - Smanjenjem broja **neiskorišćenih bilansa** na vladinim računima i unapređeno planiranje potreba za gotovinom
- **Blagovremeno i precizno izveštavanje za potrebe ekonomskog upravljanja**, kao i radi **pripreme statusnih finansijskih izveštaja**
- Unapređen kvalitet **osnovnih podataka potrebnih radi pripreme budžeta**

Implementacija rešenja zahteva - Pravne i institucionalne reforme

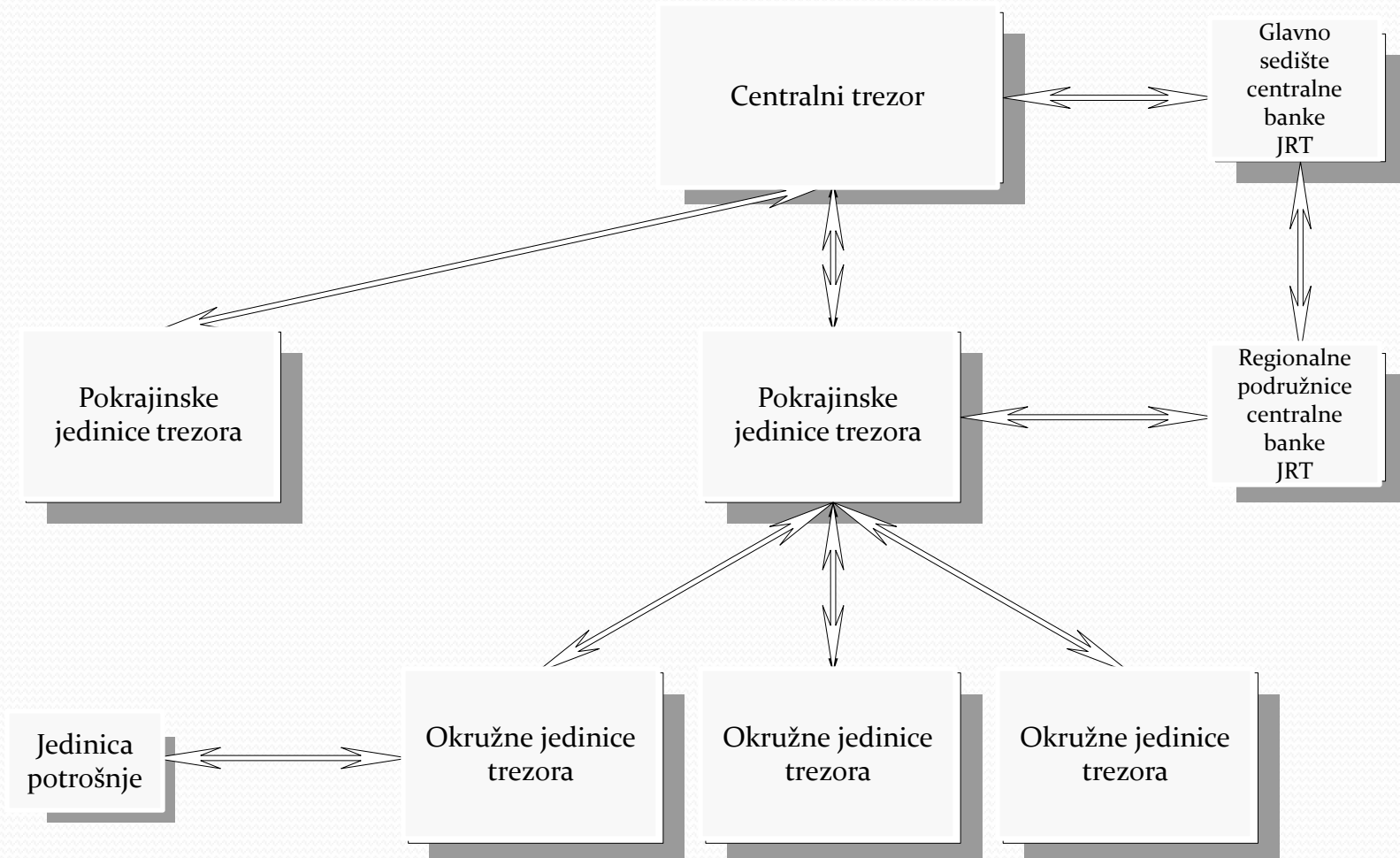
- **Zakon o upravljanju budžetom koji govori o upravljanju javnim sredstvima i imovinom, pruža pravnu osnovu za sisteme budžetskog izvršenja**
 - Određuje uloge i odgovornosti MF, trezora i resornih agencija;
 - Određuje odgovorne i njihove odgovornosti za:
 - Prijem i staranje o javnim sredstvima,
 - Kontrolne procese upravljanja javnim rashodima,
 - Upravljanje javnim dugom, računovodstvom, finansijskim izveštavanjem i revizijom.

Preduslovi mera politika – Institucionalno okruženje

Može zahtevati izmene u institucionalnim aranžmanima koje se odnose na bankarske operacije državnim sredstvima i transakcije procesnih plaćanja

- Konsolidaciju bankovnih računa na **Jedinstvenom računu trezora (JRT)** koji se drži kod centralne banke
- Uspostavljanje institucije trezora sa mrežom kancelarija koje se nalaze širom zemlje (ili postavljanje zaposlenih lica trezora u okviru jedinica potrošnje)
- Re-inženjering procesa plaćanja i **usmeravanje svih transakcija plaćanja preko trezora / vršene preko zaposlenih trezora**
- Re-inženjering svih prihodnih procesa kako bi se osiguralo da su prihodi direktno deponovani na vladin račun

ORGANIZACIONA STRUKTURA TREZORA !



Preduslovi mera politika – Sistem budžetske klasifikacije

- **Usvajanje sistema budžetske klasifikacije u skladu sa GFS-om MMF-a**
 - Pravljenje kontnog okvira radi ostvarivanja ove klasifikacije.
 - Struktura budžetske klasifikacije bi trebala, kao minimalni zahtev, da ima segmente za funkciju, organizacionu i ekonomsku klasifikaciju.
 - Funkcija i strukture ekonomskih klasifikacija trebaju da budu konzistentne sa GFS-om MMF-a.
 - Dodatni segmenti mogu biti korišćeni radi klasifikacije i praćenja budžeta i potrošnji po nivoima vlasti, izvorima sredstava, programima, projektima i aktivnostima.
 - **Napomena:** Dodatni segmenti će zahtevati dodatni rad po procesorima transakcija sa paralelnim beleženjem stvarnih transakcija.

Sistemi trezora – Opseg

Sistemi pružaju podršku:

- Budžetskom izvršenju
 - Upravljanju budžetom
 - Budžetskoj alokaciji, budžetskoj raspodeli,
 - Deblokiranju budžeta, budžetskim transferima
 - Upravljanju finansijskim obavezama – beleženju svih finansijskih obaveza koje se odnose na planirane državne rashode
 - Upravljanju obavezama plaćanja – procesuiranju svih vladinih rashoda koji se odnose na:
 - Nabavku dobara i usluga iz tekućeg/kapitalnog budžeta
 - Isplatu zarada i penzija
 - Plaćanja koja se odnose na servisiranje duga
 - Subvencije/Fiskalne transfere prema pod-nacionalnim nivoima ili državnim preduzećima
 - Upravljanju primanjima – beleženju prihoda i ostalih primanja
- Računovodstvu (postavljanju svih transakcija kako se one dogode)
- Upravljanju gotovinom
- Fiskalnom izveštavanju

Sistemi trezora – Funkcionalnost

- **Sistemi beleže**
 - Inicijalne budžete, budžetske revizije, deblokiranja budžeta
 - Obaveze
 - Naloge za kupovinu, detalje ugovora
 - Prijem dobara i usluga
 - Fature prodavaca
- Odobravaju plaćanja nakon provera radi kontrola
- Daju instrukcije plaćanja bankama
- Beleže prihode i ostala primanja koji pristižu na državne račune
- Usaglašavaju sa bankovnim evidencijama
- Omogućavaju praćenja stanja na državnim računima
- Omogućavaju postavljanja svih transakcija, izvršavanje kontrola, računovodstvo i sveobuhvatno izveštavanje

Osigurati da gore navedene funkcije izvršavaju samo ovlašćena zaposlena lica

Sistemi trezora: Osnovni funkcionalni procesi. Protok informacija i moduli sistema

Upravljanje budžetom i fiskalno izveštavanje

Budžetski administratori:

- Unos odobrenog budžeta
- Detaljan budžet (raspodele) za jedinice potrošnje
- Deblokiranje budžeta / garantovani podaci
- Autorizovani budžet
- Transferi, suplementarne alokacije

Budžetski administratori i jedinice potrošnje prate budžetsko izvršavanje

- Budžetske alokacije
- Raspodela budžetskih sredstava
- Garancije / deblokiranje
- Transferi / Suplementarne alokacije
- Fiskalni / Budžetski izveštaji o izvršenju

Upravljanje finansijskim obavezama

Resorna ministarstva i jedinice potrošnje unose finansijske obaveze

- Direktne finansijske obaveze
- Nalozi za kupovinu Ugovori

Upravljanje plaćanjima

Resorna ministarstva i jedinice potrošnje unose fakture prodavaca / zahteve za plaćanja
 Transakcije vezane za platni spisak

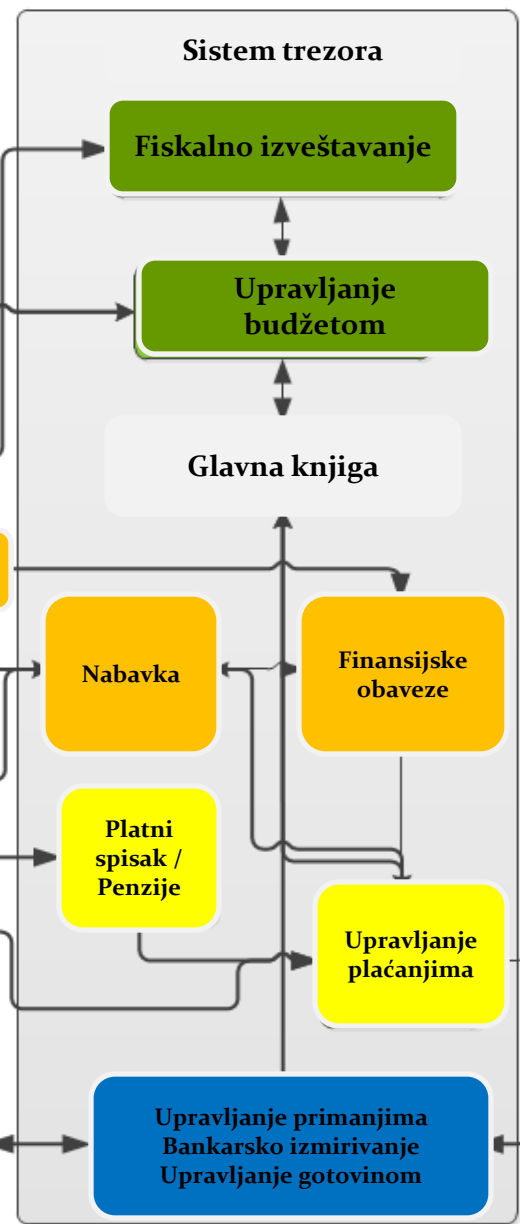
Trezor unosi zahteve za plaćanja
 Pregleda zahteve za plaćanja i odobrenja za plaćanje
 Pravi raspored plaćanja

- Dobra Računi Fakture
- Platni spisak / Penzije Transakcije
- Direktna plaćanja

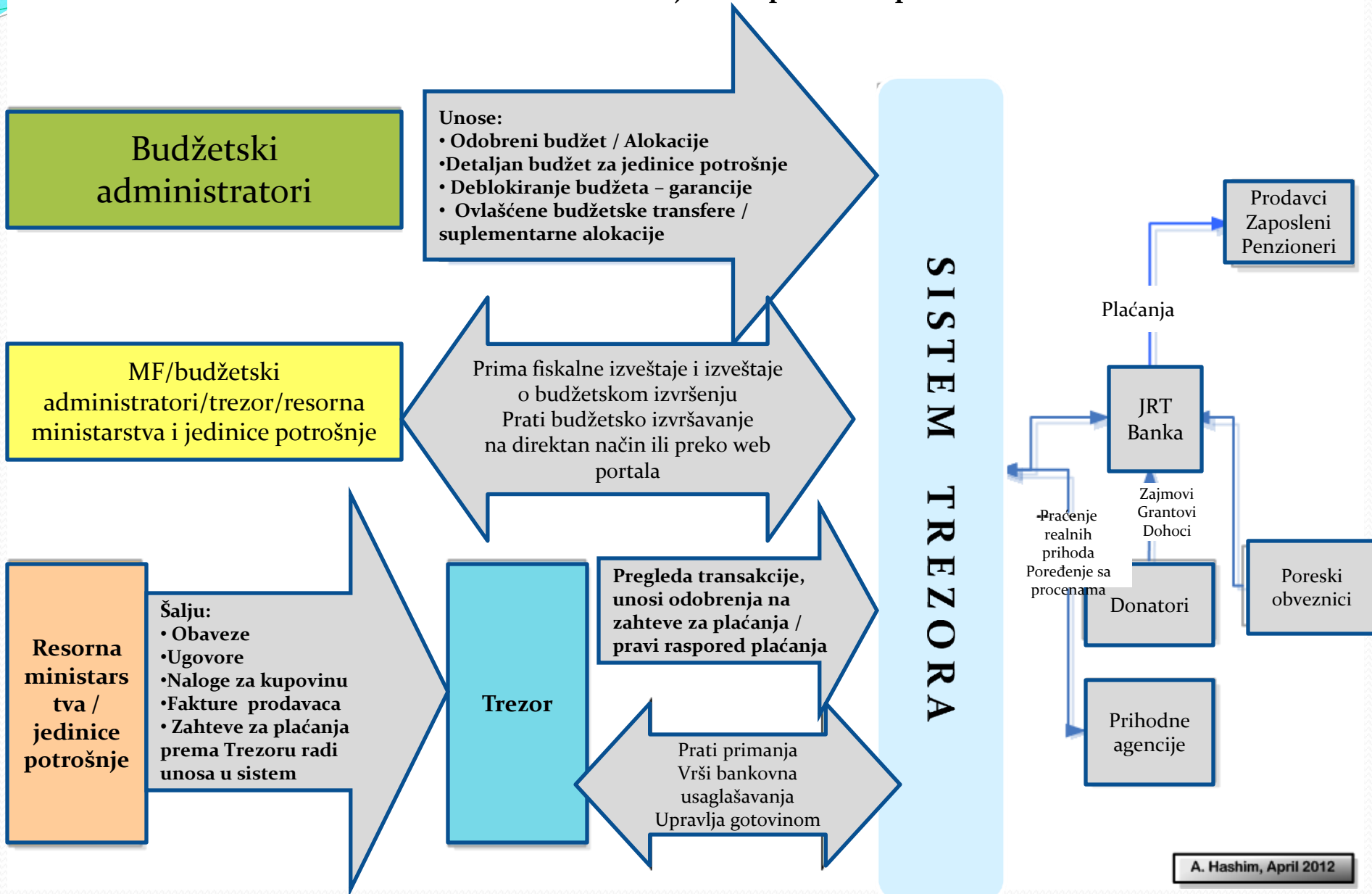
Upravljanje primanjima
 Bankarsko izmirivanje
 Upravljanje gotovinom

Trezor prati primanja, vrši bankarsko izmirivanje i upravlja gotovinom

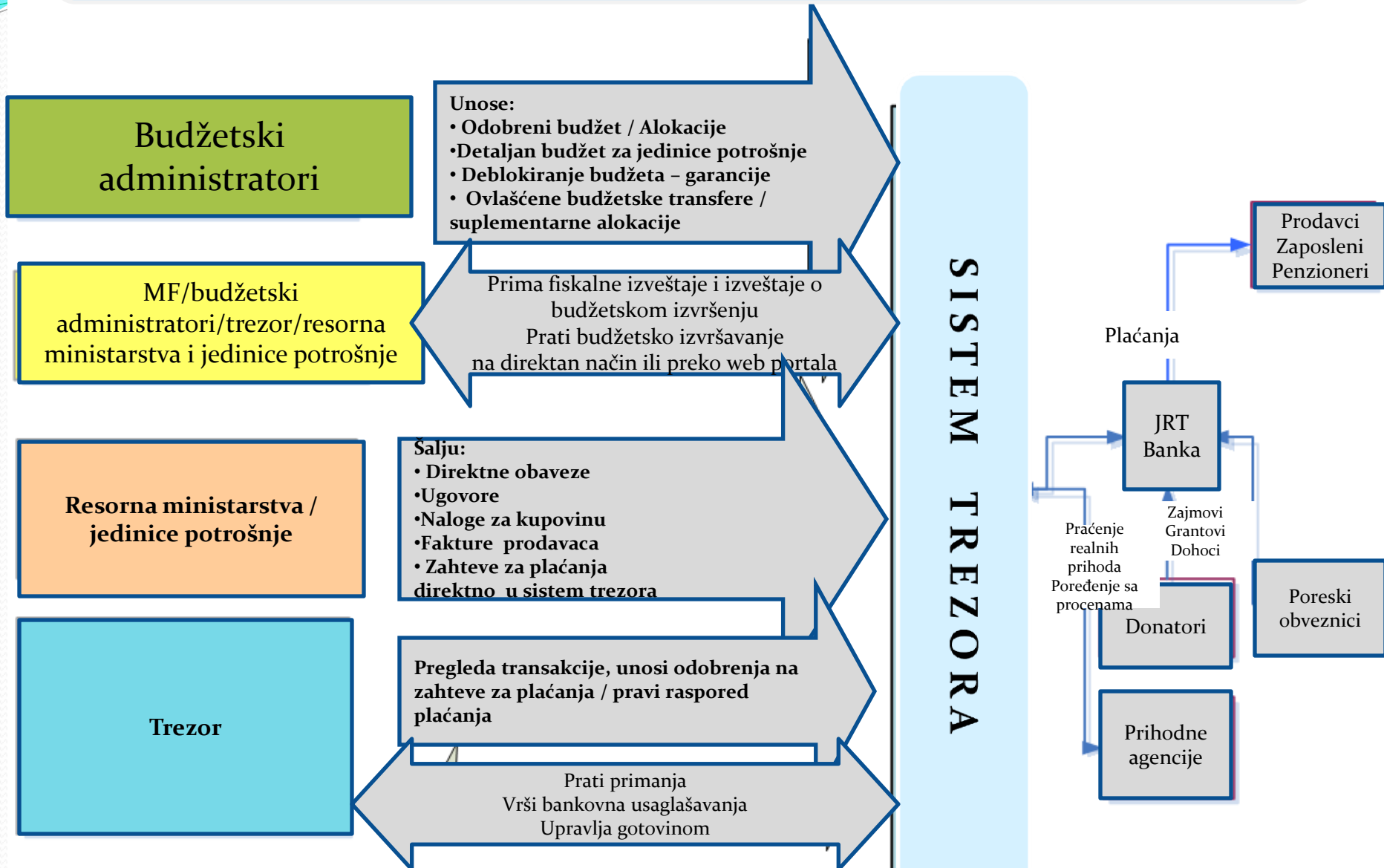
Primanja i bankarsko izmirivanje
 Informacije
 Bankovni bilansi



Slučaj I – Sistemi trezora: Osnovni funkcionalni procesi i tokovi informacija
Centrično raspoređivanje trezora
Jedinice za potrošnju šalju transakcije trezoru u vidu štampanih primeraka dokumenata/na
elektornskim medijima/ili preko web portala



Slučaj II – Sistemi trezora: Osnovni funkcionalni procesi i tokovi informacija
Raspoređivanje zasnovano na jedinicama potrošnje
Jedinice za potrošnju unose transakcije direktno u sistem trezora



Jedinstveni račun trezora

Osnovni zahtevi

- Sva državna finansijska sredstva trebaju biti pod kontrolom trezora;
- Trezor u svakom trenutku treba biti u poziciji da može da odredi veličinu tih sredstava - npr. stanja na računima države;
- Svi rashodi vršeni sa računa JRT trebaju biti predmet budžetskih kontrola;
- Sva državna primanja trebaju biti deponovana na JRT.

JRT se uobičajeno nalazi kod centralne banke

- Međutim, centralna banka često koristi poslovne banke kao svoje fiskalne agente za prikupljanje prihoda i radi plaćanja obaveza kod državnih kreditora.

Tehnološki zahtevi: Dizajn, nabavka i implementacija odgovarajuće tehnologije radi podrške sistemima

- **Aplikacioni softver** – radi podrške funkcionalnih procesa;
- **Hardver** – Serveri koji se nalaze u različitim procesnim centrima
Radne jedinice, periferni hardver
- **Middle ware** – Operativni sistemi, DBMS, aplikacione razvojne alatke, systemske upravljačke alatke
- **Telekomunikaciona infrastruktura**
 - WAN-linkovi između različitih trezorskih kancelarija preko telekomunikacione mreže – javna mreža sa komutacijom, iznajmljene linije, dial up linije;
 - LANovi- veze između radnih stanica na određenom mestu
 - Sistemi upravljanja mrežom
- **Back up (rezervna kopija) / Disaster Recovery (oporavak od ispada) aranžmani**
 - Strategija poslovnog kontinuiteta
 - Električni sistemi back up-a
 - Sistemi informatičke bezbednosti

Deo II

Određena implementaciona iskustva

Neki od nedavno finansiranih projekata IFMIS / Trezor

Naziv i zemlja	Broj glavnih sajtova	Približni troškovi u milionima US \$	Status	Napomene
Evropa i Centralna Azija				
Projekat ukrajinskih trezorskih sistema (TS) I Ukrajina PFMP (II)	700	26.9 (16.5+10.4) 55.0	Završen 7.0 godina U toku Započeto 2005	S/W po narudžbini (Custom) Praćenje daljeg razvoja projekta; planovi za COTS softver
Projekat modernizacije Trezora Kazahstana (TS)	250	17.7(15.7+2.0)	Završen 8.9 godina	Oracle Financials
Projekat upravljanja javnim finansijama Mađarske (TS)	20	10.4(7.3+3.1)	Završen 7.1 godina	Custom S/W
Turski PFMP (TS)	1500	15.9(15.9 + 0.0)	Završen 8.5 godina	Custom S/W
Albanija (TS)	35	9.0(8.5+0.5)	Završen 6.8 godina	Oracle Financials
Projekat razvoja Trezora Rusije (TS)	2200	613(231.0+382.)	Završen započet 2002	Oracle Financials
Moldovijski PFMP (IFMS)	35	15.3(8.5+6.8)	U toku započet 2005	SAP
Azerbejdžan (TS)	90	13.4(9.5+3.9)	U toku započet 2004	SAP
Republika Kirgiz (TS)	65	10.2(6.7+3.5)	U toku započet 2005	Selected Free balance
Tadžikistan (IFMS)	75	10.0(5.0+5.0)	U pripremi	COTS planiran

Određena opažanja

- **Opseg:** Početni projekti su bili fokusirani na implementaciju osnovnih trezorskih reformi i funkcionalnost. Pošto su se nove institucionalne strukture i mere reformi stabilizovale, noviji projekti imaju širi opseg.
- **Izbor softvera:** Najznačajniji COTS paketi nisu uključivali zahteve javnog sektora. Postojala je potreba da se razvije osnovna funkcionalnost kako bi reforme mogle početi donositi rezultate. Od tada su mnoge zemlje započele sa implementacijom **interno prilagođavanih razvijanih sistema**. Oni su korišćeni kao sredstvo odgovaranja na zahteve, - kao prvi korak u dvostepenoj tranziciji. Oni su zamenjeni, ili se trenutno menjanju COTS aplikacijama. Novi projekti započinju COTS softverom. Open source softver otvara dodatne mogućnosti. Trenutno je široko dostupan kao middle ware, ali nije u potpunosti testiran u aplikacionoj oblasti.
- **Telekomunikaciona infrastruktura** nije bila dobro razvijena u ranim devedesetim. Interni sistemi su prvo bili implementirani na **distribuiranoj arhitekturi**. Kako se telekomunikaciona infrastruktura poboljšavala, prelazilo se na centralizovanu arhitekturu. Svi novi sistemi su implementirani na **centralizovanoj infrastrukturi**.
- Novi sistemi koriste **web-based** verzije softverske aplikacije.

Malo metrike

- **Implementacioni trošak** sistema zasnovanih na **COTS paketima** je približno iznosio \$13-15000 po licenciranom korisniku.
- Projektima je trebalo **7-10 godina da se završe** (od odobrenja od strane Odbora do njihovog završetka). Očekuje se da će mnogim projektima koji se trenutno primenjuju trebati približno isto vremena do završetka.
- Postizanje konsenzusa u vezi primene, kao i sama implementacija, su bili glavni faktori koji su doprinikli dugom implementacionom periodu (**pogotovu u Greenfield slučajevima**).
- Nabavka sistema prema procedurama Svetske banke su takođe doprinele dugim periodima završetka projektnih aktivnosti.
- Stvarno implementaciono vreme COTS rešenja, od dodeljivanja ugovora do završetka poslova, je između 3-6 godina, u zavisnosti od veličine posla.

Deo III

Određeni implementacioni indikatori

Hijerarhija zahteva

- **Politička volja za implementacijom ispravnih mera politike i procedura PFM, kao i podrška unutar vlasti (MF i ostalih) prema reformskim merama**
- **Realistična budžetska formulacija**
- **Institucionalni aranžmani radi implementacije fiskalnih kontrola**
 - **Kontrola trezora nad svim državnim finansijskim sredstvima - konsolidacija bankovnih računa na JRT**
 - **Rutiranje transakcija preko kancelarije trezora / zaposlenih lica trezora**
- **Kapaciteti ljudskih resursa u okviru implementacionih agencija radi implementacije reformskih mera i pridruženih sistema**
- **Odgovarajuća tehnologija kao podrška transakcionim procesima i upravljanju podacima**
 - ✓ Aplikacioni softver koji odražava funkcionalne procese
 - ❖ Tehnološka platforma radi implementacije softvera (hardver, umrežavanje, middleware)

Državna opredeljenost i podrška MF su bili krucijalni faktori uspešnosti primene projekata reforme trezora

- Može biti postignut na bolji način ukoliko su projekti deo reformskih inicijativa sistema iz dela upravljanja javnom potrošnjom (PFM), više nego samo kao dela reformi računovodstvenih sistema
- Donosioci odluka višeg nivoa u okviru MF i donatorske organizacije se prema ovome bolje odnose
- Nakon toga se mogu uspostaviti veze između projekta i zahteva na osnovu zajmovnih mera politika
- MF onda započinje da iskazuje aktivni interes u osiguravanju postizanja projektnih zadataka.

Dizajn sistema

- **Sistemi trebaju biti dizajnirani prema funkcionalnim, a ne prema organizacionim linijama**
 - Definirati **konture sistema** na jasan način kako bi se izbeglo ponavljanje investicija
 - Sektor budžeta, trezor i resorna ministarstva **trebaju koristiti isti sistem za procesuiranje svojih transakcija i trebaju deliti baze podataka**
- **Priprema budžeta i budžetsko izvršenje trebaju koristiti isti kontni plan**

Online unos transakcija - Ex-ante kontrole

- Transakcije trebaju biti zabeležene u **realnom vremenu**, u momentu kada se dešavaju
- Finansijske kontrole trebaju biti primenjene po **ex-ante modalitetu** na sve transakcije koje su obrađene sistemom. (npr. provera dostupnosti sredstava radi vršenja budžetskih rashoda pre opredeljivanja sredstava ili vršenja plaćanja).
- **Ex-post** knjiženje transakcija treba biti izbegavano

Sveobuhvatna obrada transakcija

- Transakcije bilo kog oblika rashoda ne trebaju biti obrađene van sistema. Podaci se beleže samo jednom u trenutku kada se procesira računovodstvena transakcija u sistemu.
 - Budžetska sredstva – zarade, dugovanja, subvencije, fiskalni transferi
 - Vanbudžetska sredstva
 - Donatorska sredstva
 - Tehnički prihodi
- IFMIS baza podataka treba biti smatrana primarnim izvorom finansijskog izveštavanja u okviru države – **bez druge grupe knjiga**

Projektni menadžment i međuresorna koordinacija

- **Projektni menadžer** – Viši zvaničnik sa FUNKCIONALNE STRANE sa ugledom unutar birokratske strukture, sa adekvatnim finansijskim i administrativnim ovlašćenjima.
 - Ovo je bio slučaj kod mnogih uspešnih projekata.
- **Bazni tim** –
 - Grupa obučениh profesionalaca sa znanjima osnovnih funkcija, a koji se mogu preusmeravati prema potrebi.
 - Predstavnici najvažnijih zainteresovanih strana trebaju biti zastupljeni u timu kako bi se osigurala veza sa njihovim agencijama.
- **Projektni sekretarijat** - treba imati specijalizovano osoblje sa iskustvom u poslovima instaliranja obimnih IT sistema i IT nabavke.
 - Familijarnost sa IT projektima i dobar ugovorni upravljački kapacitet se pokazao kao dobar u ECA zemljama.

Upoznavanje i obuka

- Veliki brojevi - se mogu činiti kao previše.
 - Međutim, većina vlada ima institucije za obuku koje mogu biti korišćene za pružanje programa obuka.
- Program treba odgovarati zahtevima.
 - Većina zaposlenih treba da zna samo određene odlike sistema.
- Treba biti vođen u bliskoj koordinaciji sa planovima implementacije.
 - fokusiran na specifične zahteve određenog sajta;
 - treba biti saopšten neposredno pred implementaciju sajta;
 - help desk;
 - programi podrške (Hand holding clinics);
 - kursevi kompjuterskog učenja.
- Obuka trenera.

Upravljanje promenama

- **Potreba da se prevaziđe protivljenje stečenih interesnih strana koji mere reformi doživljavaju kao pretnju**
 - prednosti novog sistema trebaju biti prepoznate od strane upravljačkih struktura MF, kao i od protivnika koji odbijaju da uvedu promene
 - viđenje sistema kao pretnje mora biti uklonjeno
- **Manjak podsticaja za promenama u okruženju državnih službenika**
 - Birokratije obično imaju averziju prema riziku
 - Pružiti primere o slučajevima gde je ovo urađeno na uspešan način
 - Prikazati međunarodne rezultata slučaja

Realistični vremenski okviri reformskog programa

- Celokupni proces uspostavljanja pravnog i institucionalnog okvira, dizajna sistema, nabavki i implementacije, može bez problema trajati i 8-10 godina.
- Održavanje upravljačke podrške tokom dugog vremenskog perioda se pojavljivalo kao problem. Veza sa MMF programima i/ili operacijama vezanim za kredite sa strukturnim prilagođavanjem (SAL), je često korišćena kako bi se osigurala posvećenost.
- **U nekim slučajevima interna tehnološka rešenja su bila primenjena kako bi podržale reforme, a nakon njih su implementirani puni funkcionalni sistemi. Ovo se dokazalo kao korisno.**

Deo IV

Od osnovnih trezorskih sistema do šireg IFMIS

Određena sekvenciona razmatranja

Trenutna situacija i budući koraci

- **Osnovni elementi reforme trezora su uspostavljeni** funkcionalnom organizacijom trezora, JRT i najmanje osnovnim internim trezorskim sistemom koji omogućava MF da sprovodi određeni stepen kontrole.
- **U nekim zemljama ovakvi aranžmani su sveobuhvatni, dok u drugim njihova pokrivenost nije dovršena** i stepen fiskalne kontrole nije odgovarajući.
- **U nekim zemljama interni sistemi se pokazuju neadekvatnim kako u smislu kapaciteta, tako i u smislu funkcionalnosti. Oni omogućavaju kontrole osnovnih transakcija u delu transakcionog ciklusa, ali postoji nedostatak njihove pune funkcionalnosti koja je neophodna za budžetsko izvršenje, a takođe nisu ni u mogućnosti da pruže informacije koje bi pokrile sveukupni nivo vlasti koji je neophodan radi ekonomskog upravljanja.**
- **Potrebno je da opseg i pokrivenost sistema bude proširen na oblasti odlaznog i dolaznog saobraćaja GFM ciklusa, kao što je budžetska priprema, isplata zarada i upravljanje strukturama hijerarhijskog pozicioniranja zaposlenih, upravljanje dugom, revizija.**
- **Postoji potreba za uvođenjem kriterijuma performansi kod budžetiranja i naprednijih standarda kod računovodstva. Ovo će omogućiti značajne izmene u sistemima.**
- **Raspravljamo moguće opcije sekvencioniranja radi sprovođenja daljih reformi i drugih povezanih pitanja u ovom delu.**

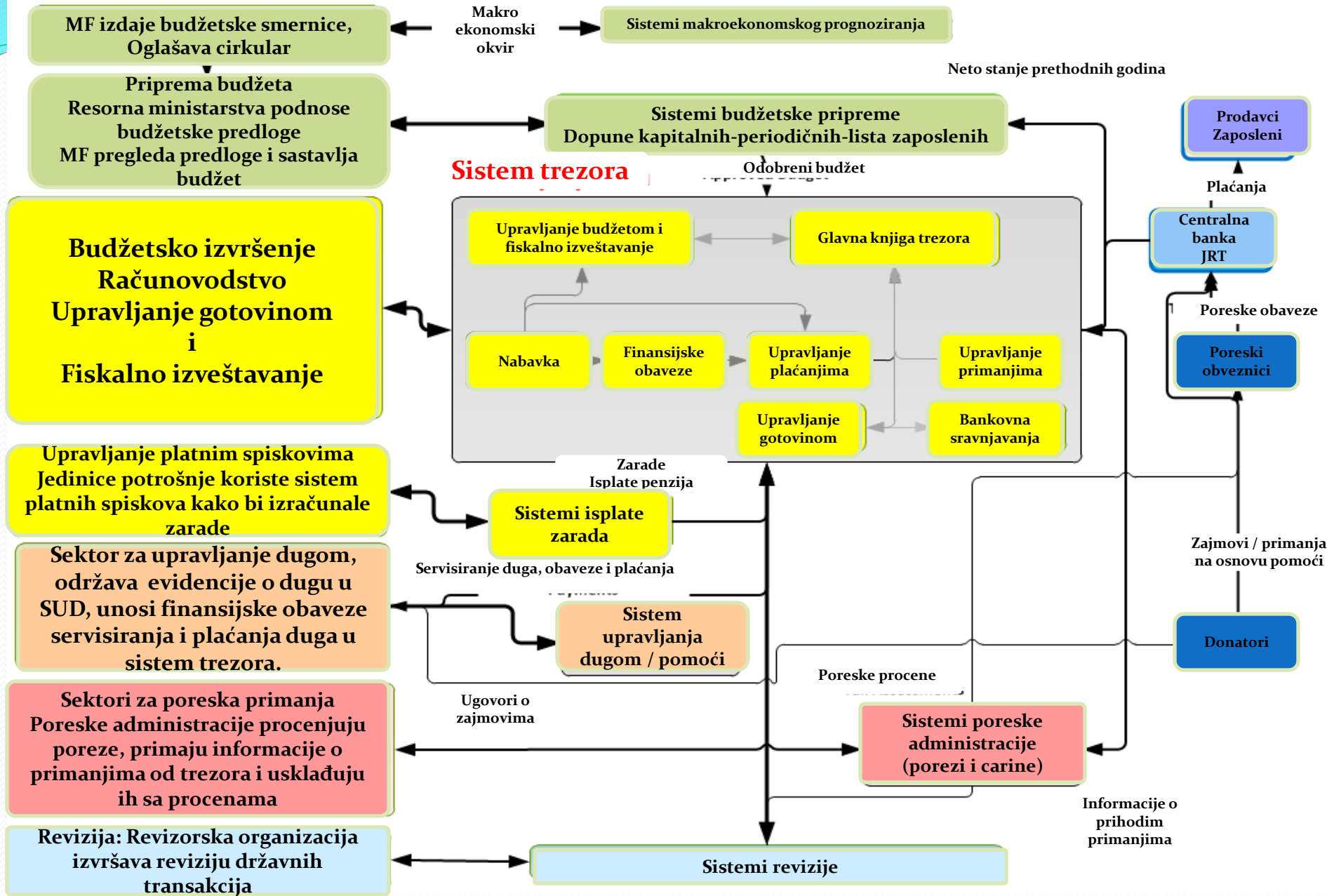
Kako se trezorski procesi uklapaju u funkcionalne procese državnog fiskalnog upravljanja

Osnovni funkcionalni procesi koji su uključeni u državno finansijsko upravljanje su:

- Makroekonomsko prognoziranje
- Budžetksa priprema
- **Budžetsko izvršenje, upravljanje gotovinom, računovodstvo i fiskalno izveštavanje**
- Upravljanje strukturama hijerarhijskog pozicioniranja zaposlenih, upravljanje isplatama zarada i doprinosa
- Upravljanje dugom
- Poreska administracija (carine i porezi)
- Revizija

Svaka od ovih stavki zahteva specifičnu podršku informacionih sistema. Zahtevani moduli sistema su ilustrovani u priloženom dijagramu.

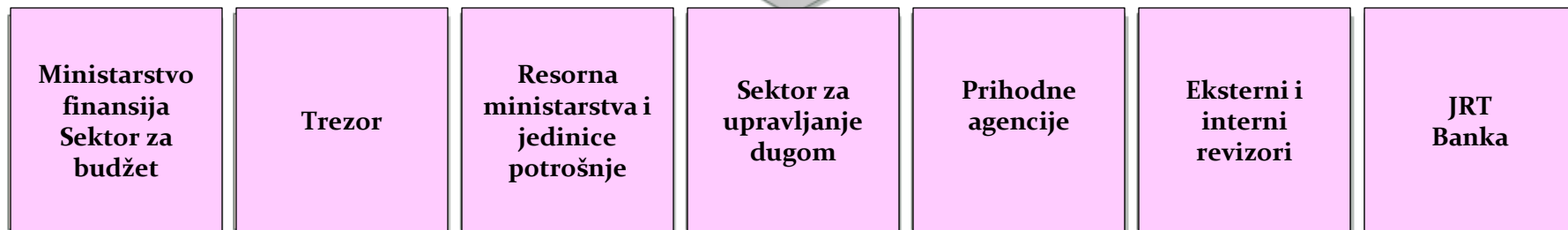
Funkcionalni procesi državnog fiskalnog upravljanja i arhitektura informacionog sistema



**Državno izvršenje budžeta /
Sistemi trezora
Pristup slojevite implementacije**



Sistemske korisnici / Pružaoci podataka



Sekvenciranje I

- Prvo uspostaviti **nivo procesuiranja transakcija** sistema. Ovo je najteže i zahteva dosta uloženog vremena.
- Neophodno je uspostaviti ovaj nivo kako bi se dobijale dobre i **kredibilne informacije** koje bi bile korišćene za finansijske operacije i za upravljačko izveštavanje. Ostali nivoi bi bili izgrađeni na osnovu ovog nivoa.
- U **Rusiji** Vlada je **tek sada** razvila sistem izveštavanja i monitoringa koji pruža informacije o **ključnim indikatorima performansi (KIP)** koji omogućavaju MF i svim budžetskim učesnicima da prate i kontrolišu proces budžetskog izvršavanja.

Sekvenciranje II

- **Prvo implementirati module za opsluživanje osnovnih procesa budžetskih izvršavanja, transakcija vezanih za plaćanja i primanja**, na svim nivoima vlasti pre nego što se krene na ostale ne-osnovne elemente, kao što su upravljanje osnovnim sredstvima, upravljanje ljudskim resursima.
- **Prvo implementirati centrični sistem trezora, onda decentralizovati prema jedinicama potrošnje** – Treba pokušati da se u trezoru prvo beleže transakcije koje se odnose na plaćanja /primanja, a nakon toga da se decentralizuje prema jedinicama potrošnje – ukoliko je to potrebno/moguće.
- Za početak, priprema budžeta može biti rađena van sistema ili od strane drugog sistema, a finalni odobreni budžet onda može biti unešen u sistem i korišćen radi kontrole potrošnje. Ipak, sve naknadne budžetske transakcije tokom godine, kao što su deblokiranja budžeta, transferi itd., bi onda trebali biti rađeni u okviru sistema trezora.

IFMIS - Sekvenciranje

Uspostavljanje okvira mera politika

- Zakon o upravljanju budžetom / Odredba trezora koja pruža pravne osnove za vršenje operacija
- Institucionalni aranžmani: trezorske operacije; re-inžinjerisani procesi obrade plaćanja i primanja
- Bankarski aranžmani: Konsolidacija bankovnih računa na jedinstvenom računu trezora (JRT) kod centralne banke
- Kontni plan i struktura budžetskih klasifikacija (SBK) usaglašeni sa GFS; uniformnost između kontnog plana i SBK

IFMIS Faza I:

- Primena osnovne funkcionalnosti radi budžetskog izvršavanja

Uključuje: Upravljanje budžetom; upravljanje finansijskim obavezama; beleženje svih finansijskih obaveza koje se odnose na planirane državne rashode, upravljanje plaćanjima - procesuiranje svih državnih rashoda koji se odnose na: nabavku dobara i usluga iz tekućih/kapitalnih budžeta; isplate zarada i penzija; plaćanja koja se odnose na servisiranje duga; subvencije/fiskalne transfere prema pod-nacionalnim nivoima ili prema preduzećima u državnom vlasništvu; upravljanje primanjima; računovodstvo; upravljanje gotovinom; fiskalno izveštavanje.

Unos budžeta iz nasleđenog, ali funkcionalnog sistema; primena budžeta i kontrola obaveza; sveobuhvatni unos transakcija na ex-ante osnovi; prvo centralizacija, a nakon toga decentralizacija

IFMIS Faza II:

- Implementacija sistema isplate zarada/penzija;
- Implementacija internih sistema pripreme budžeta;
- Veza sa upravljanjem duga i sistemom prihoda;
- Sistemi upravljanja imovinom;

Uključuje: Upravljanje strukturama hijerarhijskog pozicioniranja zaposlenih, vođenje registra zaposlenih lica, obračun platnih spiskova jedinica potrošnje, prava zaposlenih lica, predostrožno računovodstvo sredstava; obračun penzionih prava za penzionere iz državnog sektora; interni aranžmani radi usaglašavanja budžeta iz predloga jedinica za potrošnju

IFMIS Faza III:

- Implementacija punih funkcija sistema pripreme budžeta;

Uključuje: Izračunavanje troškova programa i projekata; sastavljanje budžetskih predloga iz agencija potrošnje; štampanje budžetskih dokumenata

IFMIS Faza IV:

- Implementacija sistema kao podrške poslovima revizije

Revizija – Korišćenje prenešenih podataka iz baza podataka IFMIS radi vršenja poslova revizije

Hijerarhija reformi - Jack Diamond

Ukoliko posmatramo napredne zemlje, možemo videti progresiju:

Prvo finansijsku usaglašenost = naglasak na inputima

Drugo agregatnu fiskalnu disciplinu = naglasak na fiskalnim agregatima tokom vremena

Treće efikasnost /efektivnost = naglasak na rezultatima i ishodima

Svaki novi cilj je dodat, on nije zamenio

I reformski proces zahteva vreme

Hijerarhija reformi (nastavak): (Jack Diamond)

- ❑ Prvi prioritet je da se stvori PFM sistem koji pruža finansijsku usaglašenost / fiskalnu disciplinu

npr. sveobuhvatni budžet zasnovan na inputima, isporučen kao što je odobren, JRT, kontrola finansijskih obaveza, regularni kalendar, blagovremeni računi na kraju godine, itd.

- ❑ Kada se jednom postigne, PFM sistem je razvijen kako bi prilagodio fiskalne agregate radi osiguravanja makroekonomske stabilnosti / održivosti

npr. mogućnost vršenja makroekonomskog prognoziranja, praćenja i prilagođavanja fiskalnih agregata, postavljanja fiskalnih mera politike na srednjoročnom nivou budžetskog okvira, itd.

- ❑ **Lista toga šta ne treba raditi u ranim fazama (bez programskog budžetiranja, bez akrulnog računovodstva, bez decentralizacije) prema Allen Schicku.**

- ❑ Jednom kada je ovo postignuto, preći ka postizanju veće vrednosti za uložena i potrošena sredstva

npr. strateško planiranje, programsko budžetiranje, indikatori performansi radi praćenja i evaluacije, više decentralizovanog upravljanja.

Nekoliko završnih reči

- **“Politička ekonomija je ta koja je glupa!”**

Politička ekonomija i institucionalna pitanja su teža za rešavanje nego što su to tehnička pitanja.

- **Uspostavljanje PFM informacionih sistema je neophodni preduslov, čak i esencijalni, radi unapređenja upravljanja, ali nije dovoljan.**