

PEMPAL

Uloga Trezora u modernoj praksi upravljanja javnim finansijama (PFM)

Zajednica prakse trezora

Kijev, Ukrajina

24-26. april 2013.

1

Teme prezentacije

1. Tradicionalna uloga trezora
2. OECD trendovi u trezorima
3. Sistemi za obradu transakcija
4. Primeri iz međunarodne prakse

2

Argumenti u prilog tradicionalnog centralizovanog modela kontrole

- **Izvršenje budžeta je još uvek fokusirano na budžetiranje po linijskim stavkama**
- **Preskriptivni zakonski okvir** – akcenat na detaljima umesto na principima, ograničena pažnja posvećena odgovornosti rukovodilaca da rukovode
 - Zakon može čak da učini Trezor odgovornim za odluke o plaćanju ili barem da bude nejasan po pitanju ko je odgovoran
- **Interne kontrole u državnim organima i funkcija interne revizije su nedovoljno razvijene**
 - Trezor proverava da li su upotrebljene ispravne šifre i prisutni potpisi na svim obrascima!
Ko se stara da rashodi predstavljaju dobro korišćenje javnih sredstava?
 - Uverenje da centrala kontrola ima efekat odvratanja od zloupotreba
Ali bez jake decentralizovane odgovornosti, ljudi pronalaze načine da zaobiđu kontrole
- **Informaciona tehnologija možda nije integrisana – nema FMIS (informacionog sistema za finansijsko upravljanje)**

3

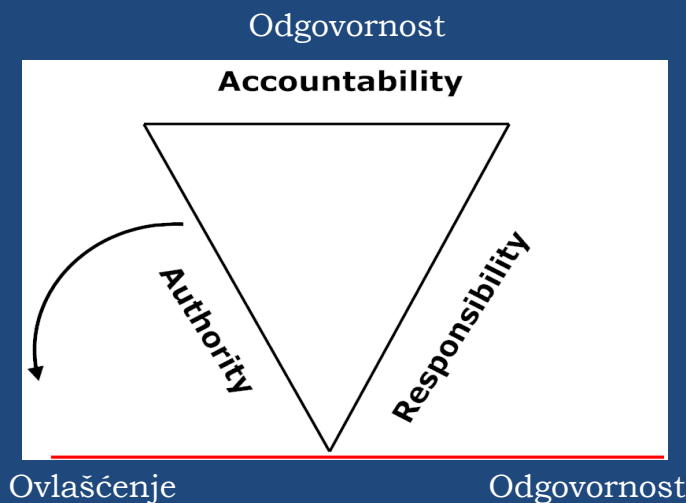
Spuštanje odlučivanja na niži nivo *Veliki trend u mnogim zemljama OECD-a od 80-ih godina*

- **Premeštanje odlučivanja i odgovornosti sa centra na budžetske jedinice** – ravnoteža nadležnosti i odgovornosti
- Potreban **jak zakonski okvir baziran na principima**, koji obuhvata koncept interne finansijske kontrole u javnom sektoru
- Posebni zakonski zahtevi **finansijskih subjekata i njihova uloga u procesu izvršenja budžeta** (PIFC.COSO)
- **Jaka interna revizija** je važna, kao i jaka funkcija eksterne provere sa parlamentarnom podrškom i nadzorom
- Akcenat na boljem odlučivanju – te stoga prelaz sa pukih **inputa na rezultate**
- Staranje da se proces pravilno planira, da se odobrenje daje unapred i da se **kontrola vrši unutar FMIS** - tako se svaki korak može proveriti

Stoga je opšti trend da se odgovornost za kontrolu prenosi na niži nivo zajedno sa ovlašćenjima, sa ex-post proverom umesto ex-ante kontrola!

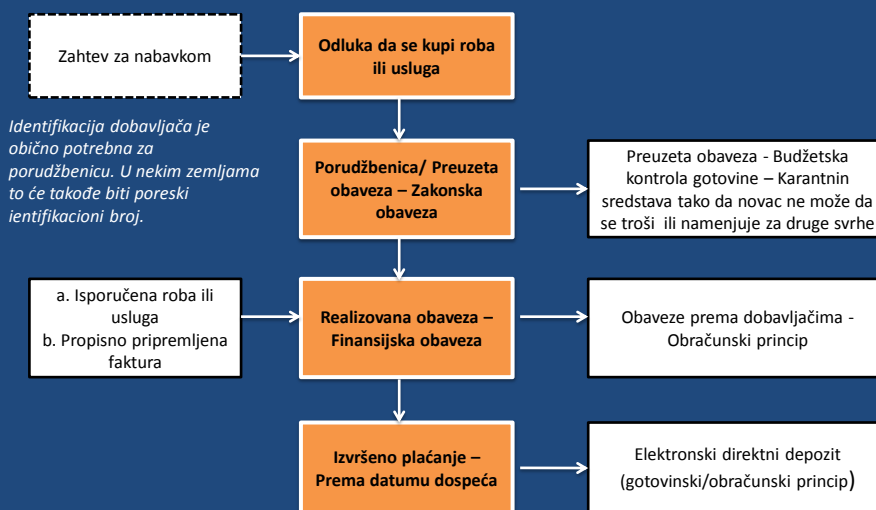
4

Unapređenje odgovornosti i potreba da se postigne ravnoteža između ovlašćenja i odgovornosti u cilju delotvornog spuštanja na niži nivo



5

Izvršenje budžeta – Povezivanje svake faze procesa plaćanja sa odgovornošću i kontrolom



6

Prednosti FMIS u kontroli

- Svi koraci u procesu se evidentiraju elektronski
- Kontrole u sistemu su delotvornije od ručnih kontrola:
 - trebovanje;
 - porudžbenica ograničena kontrolom sredstava (korejski model);
 - potvrda za robu i usluge;
 - datum dospeća;
 - obaveze prema dobavljačima;
 - plaćanje – idealno elektronsko plaćanje preko RTGS ili sličnog sistema plaćanja)

Sve gore pomenuto se kontroliše preko glavne knjige i kontnog plana i lako se može podvrgći reviziji!

- U Australiji FMIS sistemi ministarstava su sertifikovani za određene standarde, što je omogućilo manje proveravanje plaćanja - sertifikat 45(a)3(b)

To je zato što sada postoje kontrole i rizici bazirani na sistemu

7

Sistem obrade transakcija

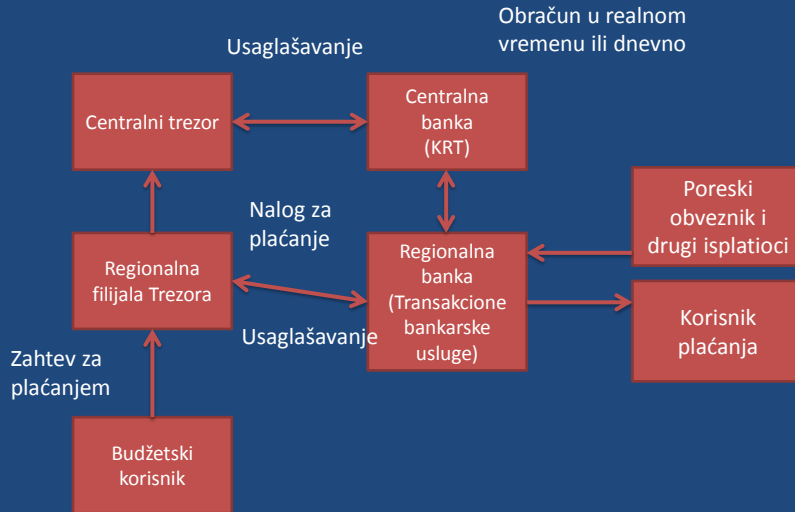
Centralizovani sistem obrade transakcija

- Koncentracija nadležnosti u Trezoru za obradu gotovinskih transakcija i vođenje Konsolidovanog računa trezora, uključujući regionalne podračune trezora. Samo Trezor vodi glavni račun i transakcione račune KRT. Centralizovani trezor može takođe da ima filijale (npr. regionalne ili lokalne trezore). Mogu da postoje posebni transakcioni računi za svaku regionalnu jedinicu trezora i/ili pojedinačnu budžetsku instituciju
- Trezor, uz koji u nekim zemljama postoji mreža regionalnih trezora, pruža usluge plaćanja budžetskim korisnicima
- Zahteve za plaćanjem pripremaju pojedinačni budžetski korisnici i šalju u centralizovani Trezor radi kontrole i izvršenja (plaćanja)
- Trezor upravlja neplaćenim izdatim fakturama

Može da dovede do dalje centralne kontrole, uprkos unapredenoj odgovornosti putem automatizacije procesa transakcija

8

Centralizovani sistem obrade transakcija



9

Sistemi obrade transakcija

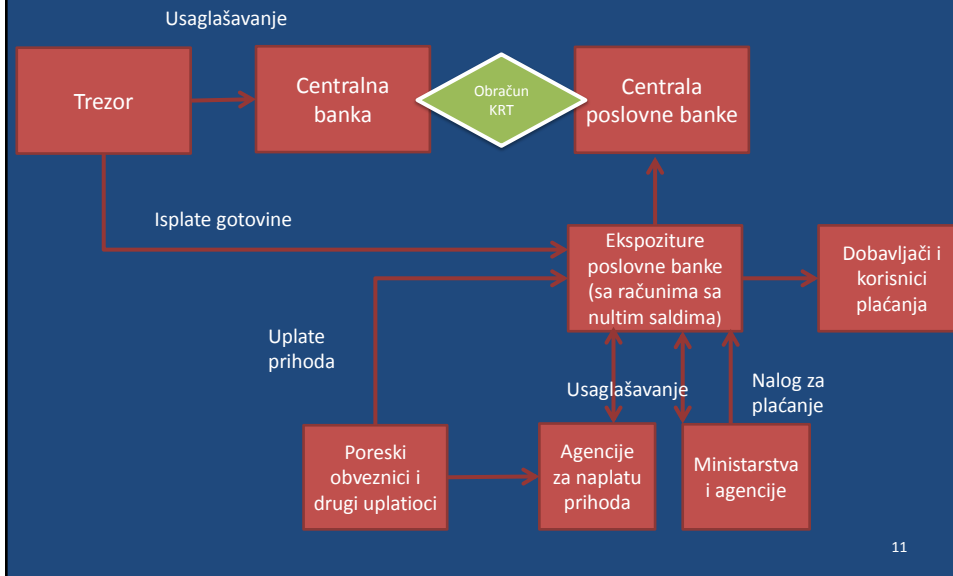
Decentralizovani sistem obrade transakcija

- Svaki budžetski korisnik obrađuje svoje transakcije i direktno vodi odgovarajući bankovni račun (po principu nultog salda) u okviru sistema KRT
- Svaki budžetski korisnik obrađuje i vrši plaćanja direktno dobavljačima i na račune za te transakcije preko sistema KRT
- Ministarstvo finansija definiše limite za isplatu gotovine (mesečne ili kvartalne) za potrebe kontrole (obično na osnovu jedinice aproprijacije – programi i u nekim slučajevima ekonomske, itd.)
- Decentralizovani sistem zahteva adekvatnu infrastrukturu u poslovnim bankama i veze između centralnih računovodstvenih sistema i sistema u ministarstvima

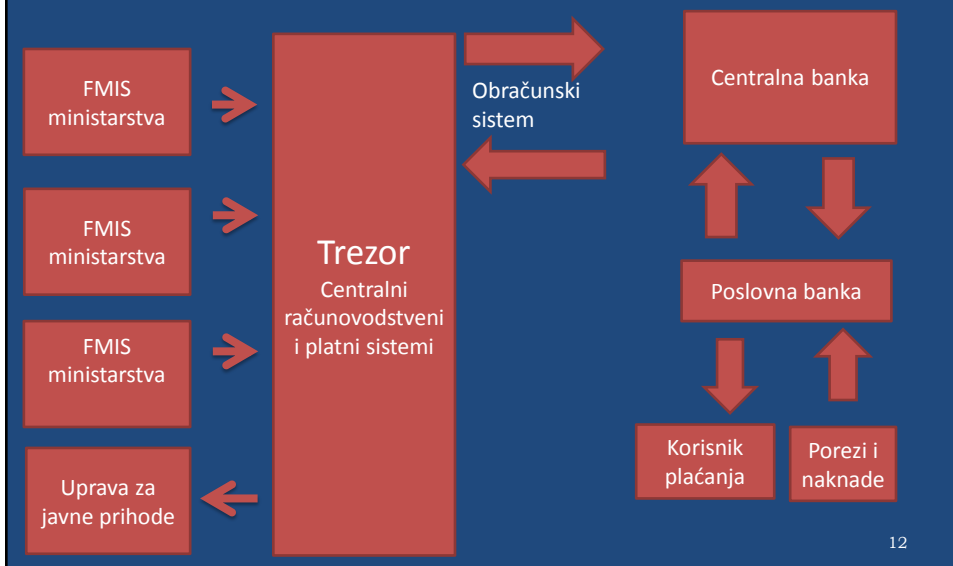
Ne postoje mogućnosti za dalju kontrolu na centralnom nivou, pošto ključne funkcije koje ostaju na centralnom nivou su samo upravljanje gotovinom i prijem izveštaja radi analize i konsolidacije

10

Decentralizovani sistem obrade transakcija



Opcije za obradu transakcija *Hibridni model u Meksiku*



Primeri iz međunarodne prakse - Sistemi za obradu transakcija

- *Australija - Prelazni aranžmani – 1980. do 2000. sa centralizovane na decentralizovanu obradu transakcija*
- *Meksiko – uzorkovanje na bazi rizika*
- *Dominikanska Republika - Transakcije ispod određene vrednosti u potpunosti obrađuje budžetski korisnik; iznad praga se odobravaju u Trezoru*
- *Francuska i Belgija -Nedavne promene*

13

Preduslovi za decentralizovanu kontrolu

- **Povećana odgovornost** – zakonska nadležnost za internu kontrolu je na ministarstvu
- **Kontrola primene zakona** – odgovornost podrazumeva "šargarepe i štapove"
- **Postepeni prelazak sa kontrole inputa na rezultate** – staranje da rukovodioci rukovode umesto da samo troše!
- **Dobra informaciona tehnologija (FMIS)** uglavnom prebacije interne kontrole u sistem

14