

# Upravljačka odgovornost u izvršavanju budžeta

Bill Dorotinsky

Menadžer sektora, Svetska banka

Rukovodilac-partner, Globalni  
ekspertski tim za učinak javnog sektora

# Kratak pregled

- Kontekst– ciljevi PFM sistem
- Upravljačka odgovornost u kontekstu:
  - Trendova u reformi javnog sektora
  - EC PIFC
- Definisane upravljačke odgovornosti
- Srodni termini i pojmovi
- Otežavajući faktori
- Rezultati istraživanja i zapažanja
- Zaključne napomene

# Ciljevi PFM i budžetiranje

## Tri nivoa PFM okvira

- Makrofiskalna disciplina
- Strateška raspodjela resursa
- Tehnička efikasnost

Izvor: Priručnik o javnoj potrošnji, Svetska banka (1998)

## Tri funkcije Vlade i budžetiranja

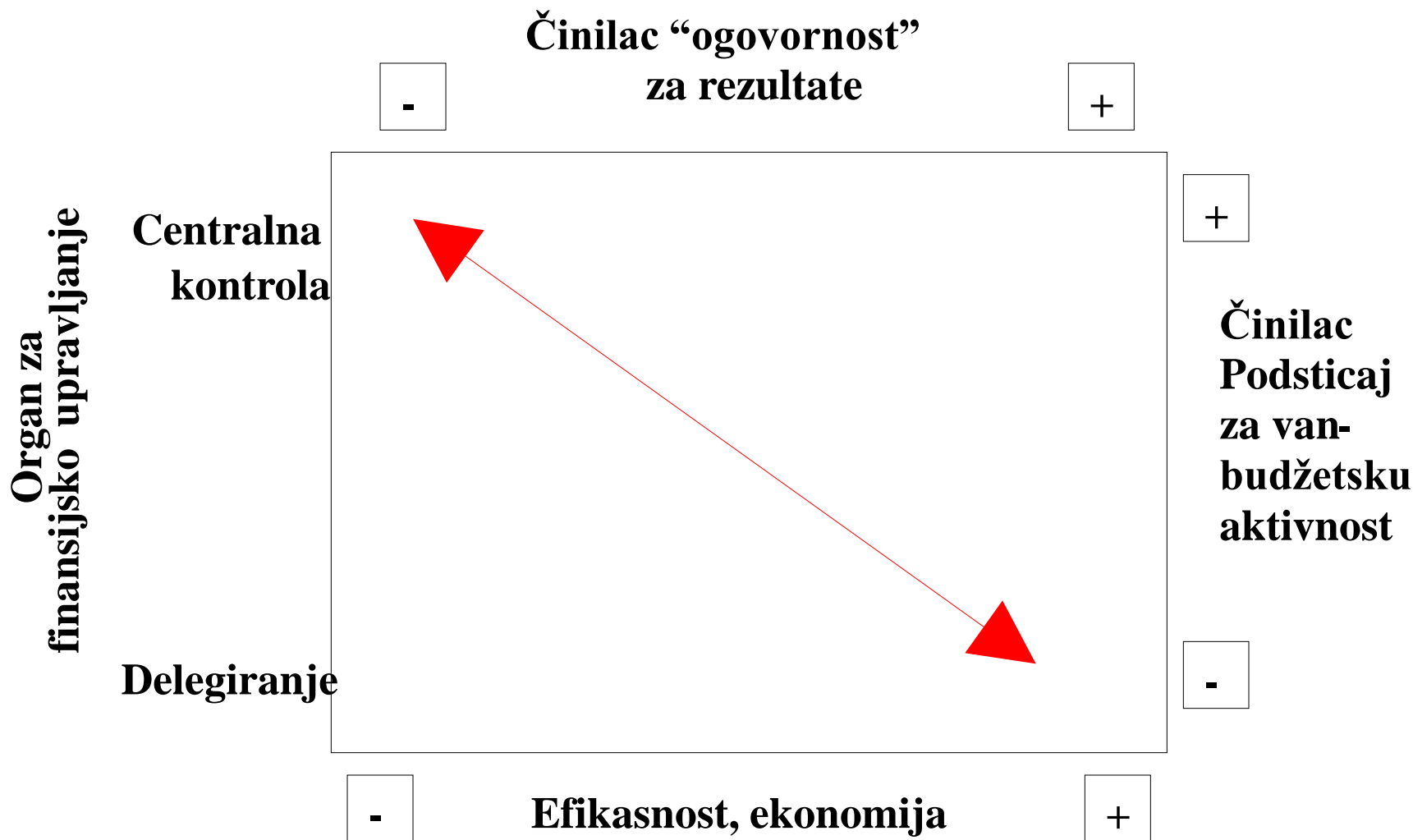
- Strateško planiranje
- Upravljačka kontrola
- Operativna kontrola

Izvor: Sistemi planiranja i kontrole: Okvir za analizu. Robert Anthony (Boston, 1965)

# Pristupi u kontroli

	<u>Ex ante</u> (prema obavezi)	<u>Ex Poste</u>
<u>Eksterni</u> (nema jedinice za potrošnju)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Centralizovano kontrola obaveza (odobrenje transakcija)</li> <li>•Raspoređivanje (ograničenje obaveza)</li> <li>•Nalozi (gotovinska ograničenja)</li> <li>•Procedure nabavki</li> <li>•Kadrovska/platna pravila</li> <li>•“Kontinuirana revizija”</li> <li>•Pravila isplate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Centralna interna revizija</li> <li>•Eksterna revizija</li> <li>•Redovno izveštavanje, intervenisanje rukovodstva</li> <li>•Kvartalno sravnjivanje računa</li> <li>•Racionisanje gotovinom</li> <li>•Transparentnost</li> </ul>
<u>Interni</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Odobrenje transakcije od strane Ministarstva ili jedinice za potrošnju</li> <li>•Procedure za minimiziranje rizika (interne kontrole)</li> <li>•Transparentnost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Interna revizija Ministarstva</li> <li>•Upravljanje učinkom</li> </ul>

# Opšte problemi prilikom izvršenja



# Jednostavan koncept

- Menadžeri jedinice za potrošnju odgovorni su za:
  - Finansijske rezultate
  - Nefinansijski učinak
  - Primenu odogovarajućih pravila, procedura
  - Da imaju autoritet i fleksibilnost da donose odluke o resursima (u okviru ograničenja) kako bi postigli rezultate

# Definicija koncepta

- *Jasno dodeljivanje odgovornosti rukovodstvu izvršilaca potrošnje*
  - *Za operativne politike, finansijsko upravljanje, interne kontrole u okviru njihovih organizacionih jedinica*
    - Obezbediti da organizacija koristi resurse za ostvarivanje odobrenih ciljeva, pomoću prihvatljivih sredstava
    - Često sužavanje radi fokusa na odgovarajuće finansijsko upravljanje i kontrolu za planiranje, programiranje, budžetiranje, računovodstvo, kontrolisanje, izveštavanje, arhiviranje, praćenje (monitoring)
- *Jasne uloge i autoritet menadžera*
- *Transparentnost i povoljno okruženje*
- Koncept se može proširiti i obuhvatiti organizacione rezultate

# EC PIFC

- Ciljevi
  - Sredstva korišćenja za određene namene
  - U skladu sa ekonomijom, efikasnošću i efektivnošću
- Načini
  - Standardni procesi
  - Jasna odgovornost
  - Transparentnost
- Karakteristike
  - Upravljačka kontrola
  - Interna revizija
  - (Eksterna revizija)

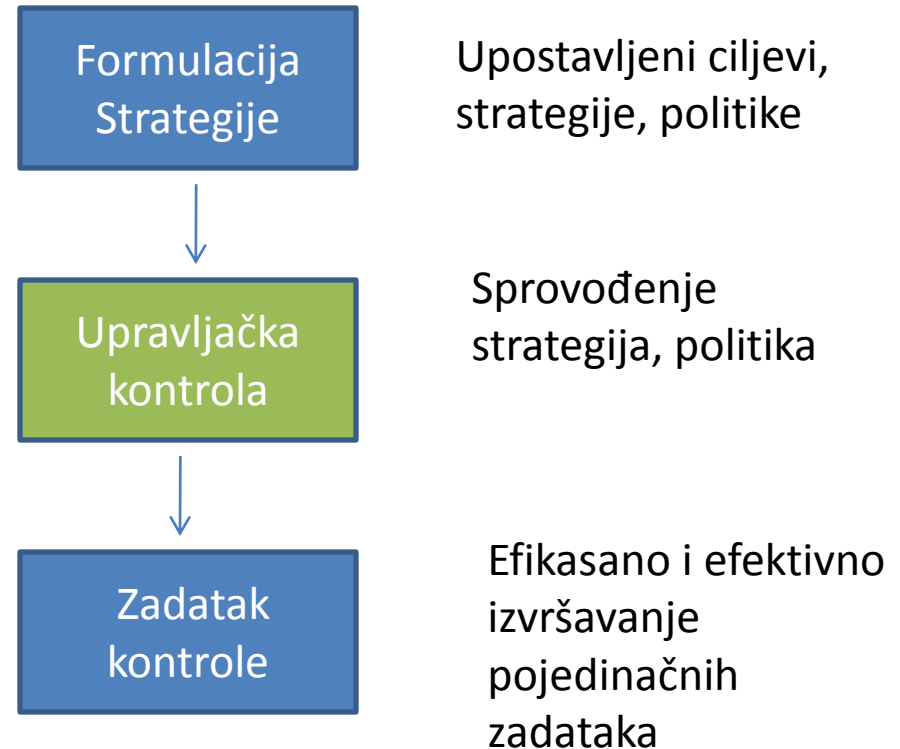


# Srodni koncepti

- Upravljačka odgovornost
- Upravljačka kontrola
- Upravljački autoritet ili autonomija

# Upravljačka kontrola

- *Proces u kojem menadžeri utiču na ostale članove organizacije da sprovode strategije organizacije*
- *Pojavljuje se u okviru drugih funkcija, aktivnosti*
- *Obuhvata finansijski i nefinansijski učinak*



# Upravljačka kontrola

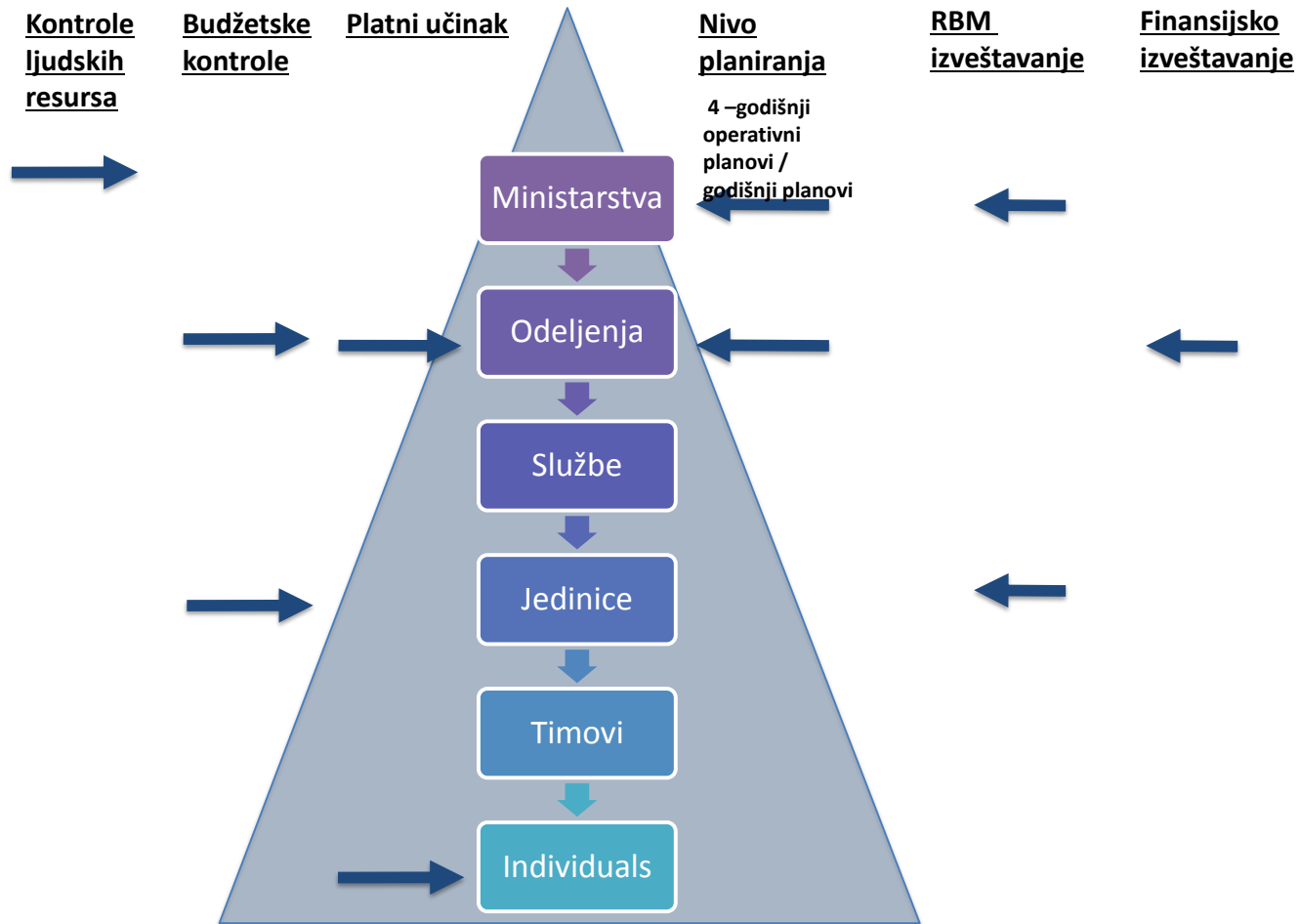
- Proces obuhvata
  - Komunikaciju ciljeva, očekivanja
  - Motivisanje podređenih
  - Evaluaciju učinka
- Sprovođenje procesa podrazumeva
  - Uspostavljanje ciljeva (planiranje)
  - Merenje učinka
  - Evaluacija učinka
- Institucionalni procesi koji podržavaju upravljačku kontrolu
  - Strateško planiranje
  - Priprema budžeta
  - Izvšenje i evaluacija

# Otežavajući faktori

- Menadžere je teško smatrati odgovornima ukoliko (je)
  - Nejasna organizaciona struktura, mandat
  - Nisu bili uključeni u postavljanje, planiranje budžeta, određivanje ciljeva
  - Dinamika učinka takva da se ciljevi menjaju na godišnjem nivou
  - Ne dobijaju odobrene budžetske nivoe; nema predvidljivosti u raspoloživosti sredstava
  - Nemaju uticaja na procese nabave u svojm poslu
  - Nemaju uticaj ili sllužbu upravljanja ljudskim resursima za svoje jedinice (radna mesta i zapošljavanje)
  - Ne dobijaju kontinuirane i stalne izveštaje o potrošnji njihovih jedinica
  - Ne postoje redovni izveštaji o upravljanju ili učinku i rezultatima
  - Nemaju fleksibilnost ili dikreciju u raspoređivanju resursa
  - Imaju trezorski-računovodstveni sistem na gotovinskoj bazi, što zahteva da imaju paralelno računovodstvo obaveza
  - Menadžeri su postavljeni zbog tehničkih veština, a ne upravljačke sposobnosti
    - Nema treninga za rukovodioce, sistema podrške
  - Revizija je fokusirana na povinovanje čija legislativa i izvršni direktor se fokusiraju na rezultate učinka

*Gneralno, ako postoji nesklad između sledećih pravila i postizanja rezultata, sistem treba pažljivo ispitati*

# Pogrešna postavka različnih sistema



# “Rezultati istraživanja “upravljačke odgovornosti”

Resursi (budžeti) se alociraju pojedinačnim menadžerima

41%

59%

Ministri podnose izveštaje Savetu ministara (Vladi) ili skupštini o tome da li je Ministarstvo postupilo po zahtevima interne finansijske kontrole

47%

53%

Dolazi do delegiranja odluka od strane rukovodioca organizacije, pojedinačni menadžeri imaju lično diskreciono pravo da donose upravljačke odluke

63%

37%

Ciljevi učinka ili "targeti" za pojedinačne menadžere su jasno definisani

74%

26%

Ministri podnose izveštaje Savetu ministara (Vladi) ili skupštini o tome da li je potrošnja budžeta za koji je ministarstvo odgovorno u skladu sa planiranom potrošnjom

89%

11%

Odgovornosti i zadaci su jasno definisani za svakog menadžera

92%

8%

Postoje dogovori o sistematskom izveštavanju "na gore" unutar organizacije

93%

7%

Ministri podnose izveštaje Savetu ministara (vladi) ili skupštini o rezultatima koje je ministarstvo kao celina ostvarilo i da li su zadaci i odgovornosti izvršeni u skladu sa definisanim standardima, vremenskim rokovima i budžetima

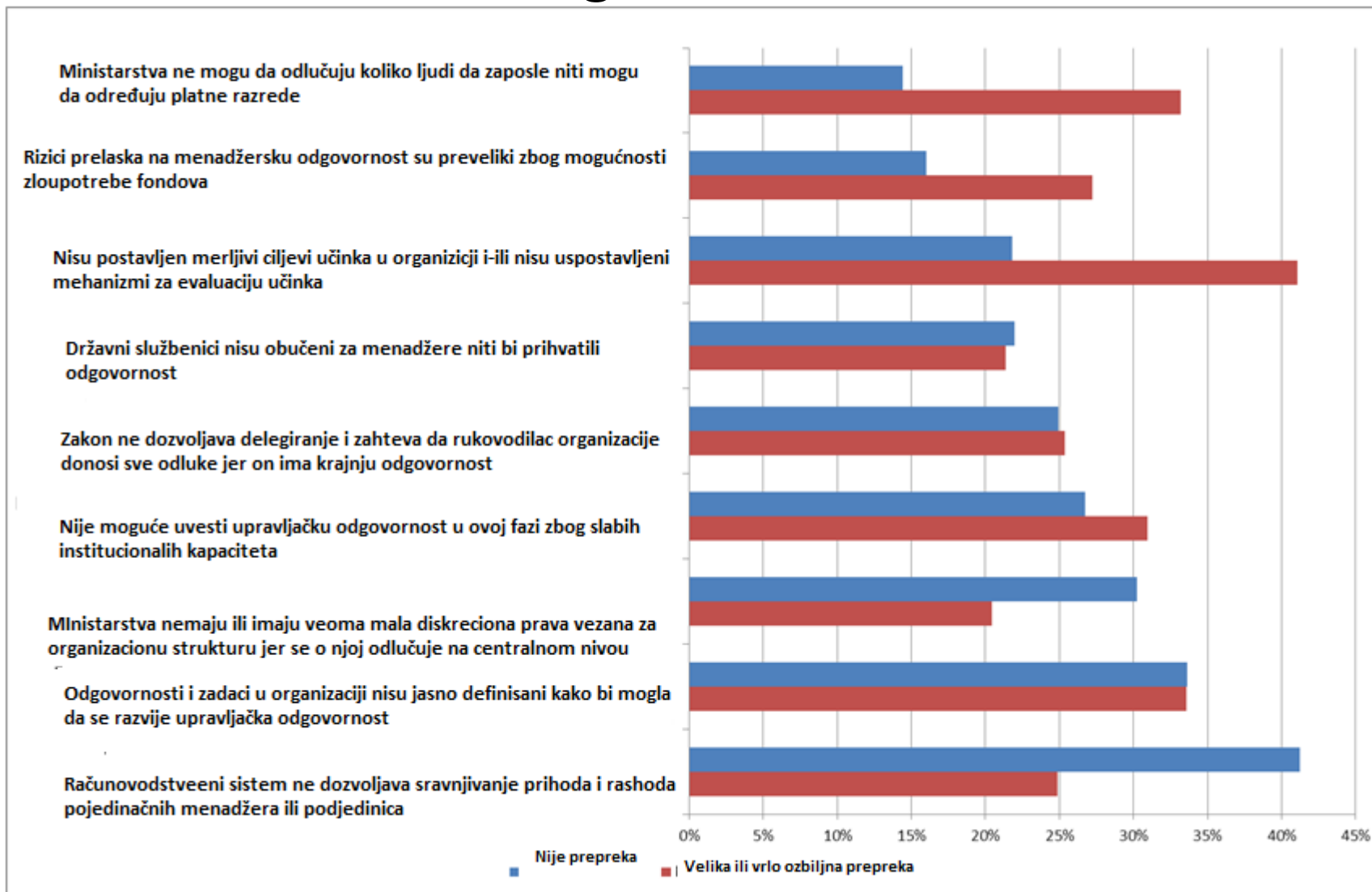
97%

3%

0% 20% 40% 60% 80% 100%

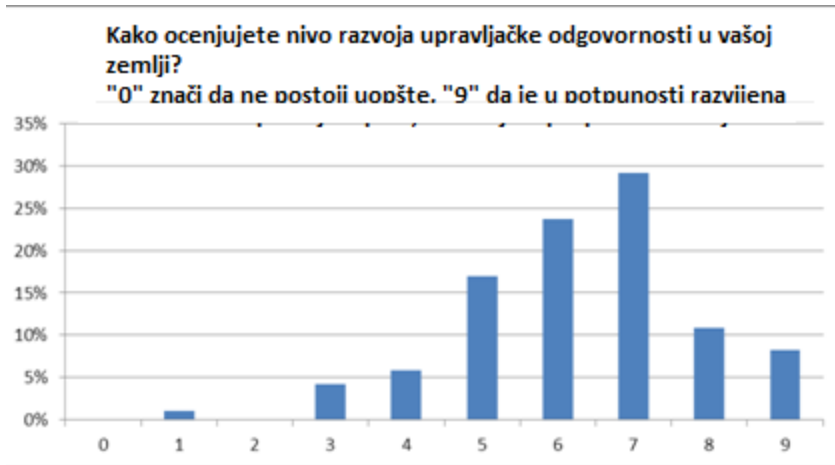
■ Yes  
■ No

# Važnost prepreka u sprovođenju upravljačke odgovornosti

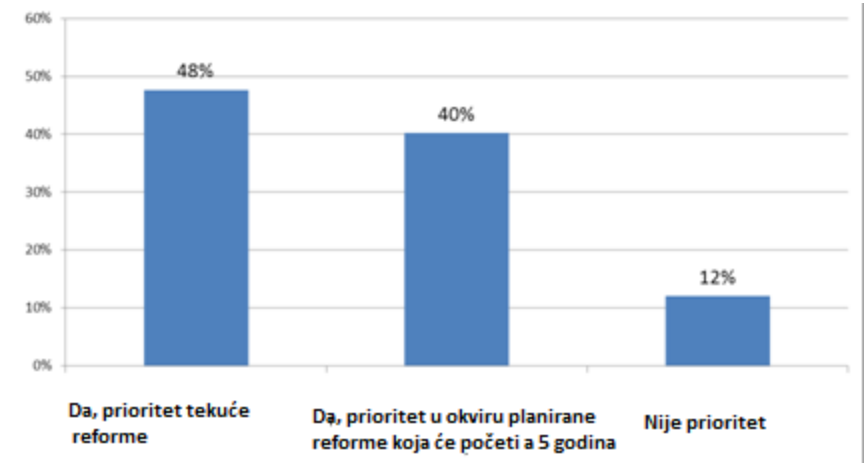


# Razvoj upravljačke odgovornosti

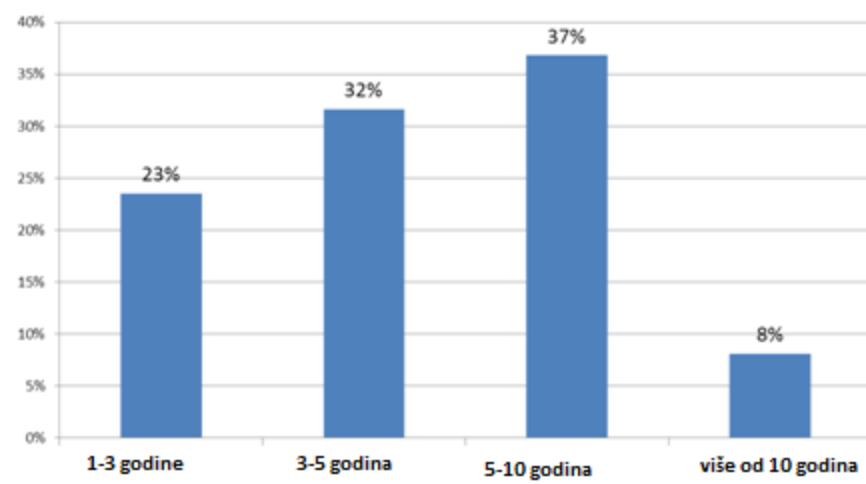
Gde se trenutno nalazi?



Da li je prioritet u narednih 5 godina?



Koliko je potrebno da se potpuno razvije?





# Zaključne napomene

- Iz istraživanja
  - Izgleda da se pogrešno postavlja u odnosu na
    - autoritet, odgovornost
    - Sisteme podrške i odgovornost
    - Transparentnost i odgovornost
  - Institucije slabe, visok rizik od zloupotrebe fondova, samim tim ne ide se ka upravljačkoj odgovornosti
  - Ali bez jasnih očekivanja i autoriteta, boljih sistema podrške, institucije se neće razvijati
    - A unapređivanje efikasnosti, efektivnosti, ekonomije biće ograničeno
    - Moguće je graditi kapacitete i sisteme podrške i postepeno napredovati bez gubljenja kontrole