



Dizajn jedinstvenog računskog plana:

Kako odgovoriti na zahtjeve za izvještavanje tijekom krize

siječanj/januar 2022.

Sažetak

Ovu zabilješku izradila je Zajednica prakse za riznicu (TCOP) koja djeluje u okviru Mreže za učenje uz pomoć kolega u području upravljanja javnim rashodima (PEMPAL). U zabilješci je pokrenuta diskusija o dodatnim potrebama za vladinim izvještavanjem u slučajevima u kojima se postojećim kategorizacijama ne obuhvaćaju potrebne informacije, pri čemu je za primjer uzeta pandemija bolesti COVID-19. Svrha je zabilješke dokumentirati rješenja koja su zemlje primijenile u pogledu takvih potreba za izvještavanjem i prodiskutirati o njihovim prednostima i nedostacima. Zabilješka je utemeljena na stvarnim iskustvima zemalja članica PEMPAL-a i drugih zemalja te na inputima stručnjaka iz Svjetske banke koji surađuju s PEMPAL-om. Ova zabilješka nije službeni dokument Svjetske banke i ne predstavlja službene stavove Svjetske banke, već služi kao praktični alat koji pruža primjere i korisne savjete za službenike u području upravljanja javnim financijama.

PEMPAL-ova Zajednica prakse za riznicu

www.pempal.org

Pozadina

Ovu zabilješku izradila je Zajednica prakse za riznicu (TCOP) koja djeluje u okviru Mreže za učenje uz pomoć kolega u području upravljanja javnim rashodima (PEMPAL).¹ Ona nadopunjuje sveobuhvatni dokument „Optimizacija dizajna jedinstvenog računskog plana: Korisni savjeti za praktičare u području upravljanja javnim financijama”² koji je TCOP objavio 2020. godine. U zabilješci je pokrenuta diskusija o dodatnim potrebama za vladinim izvještavanjem u slučajevima u kojima se postojećim kategorizacijama ne obuhvaćaju potrebne informacije, pri čemu je za primjer uzeta pandemija bolesti COVID-19. Svrha je zabilješke dokumentirati rješenja koja su zemlje primijenile u pogledu dodatnih potreba za izvještavanjem i prodiskutirati o njihovim prednostima i nedostacima. Zabilješka je utemeljena na stvarnim iskustvima zemalja članica PEMPAL-a i drugih zemalja (uključujući pristupe o kojima se govorilo na virtualnoj plenarnoj sjednici TCOP-a za 2021.)³ te na inputima stručnjaka iz Svjetske banke koji surađuju s PEMPAL-om.

Zabilješka započinje kratkim pregledom ključne uloge jedinstvenog računskog plana (JRP) u osiguravanju toga da su financijske i druge transakcije evidentirane i kategorizirane na koherentan način i da omogućuju izradu i prilagodbu izvještaja u skladu s različitim zahtjevima zainteresiranih strana. U odjeljcima u nastavku pružen je pregled načina na koji se različiti segmenti JRP-a mogu upotrebljavati u svrhu ispunjavanja dodatnih potreba za izvještavanjem na temelju primjera iz zemalja. Nakon toga slijedi diskusija o mogućem alternativnom pristupu u pogledu uspostavljanja dodatnog segmenta JRP-a za potrebe međusektorskog izvještavanja kako bi se odgovorilo na zahtjeve raznih zainteresiranih strana za javno dostupnim informacijama.

Glavni je autor ove zabilješke i dokumenta iz 2020. Mark Silins, vodeći tematski savjetnik TCOP-a. Rad je nadzirala Elena Nikulina, voditeljica tima Svjetske banke za resursni tim TCOP-a, a svoj doprinos dala je i Yelena Slizhevskaya, članica resursnog tima TCOP-a. Ova zabilješka nije službeni dokument Svjetske banke i ne predstavlja službene stavove Svjetske banke, već služi kao praktični alat koji pruža primjere i korisne savjete za službenike u području upravljanja javnim financijama.

Uvod

Važnost javnih financija i sposobnost responzivnog izvještavanja tijekom krize stavljeni su u jasan fokus od početka pandemije koronavirusne bolesti COVID-19 početkom 2020. Potreba za responzivnim vladinim izvještavanjem svakako nije nova pojava. Prijelaz na automatizirane vladine procese i uvođenje sveobuhvatnijih informacijskih sustava za financijsko upravljanje (ISFU) te povećanje javne potrošnje i pokrivenosti potrošnje, doveli su do stalne potrebe da sustavi za upravljanje javnim financijama (PFM) izrađuju razne izvještaje za zainteresirane strane. Usto je zabilježena veća usredotočenost na financijsko i nefinancijsko mjerenje učinka, posebno s obzirom na financijske krize koje su utjecale na vlade i gospodarstva tijekom posljednja dva desetljeća.

¹ <https://www.pempal.org/event/treasury>

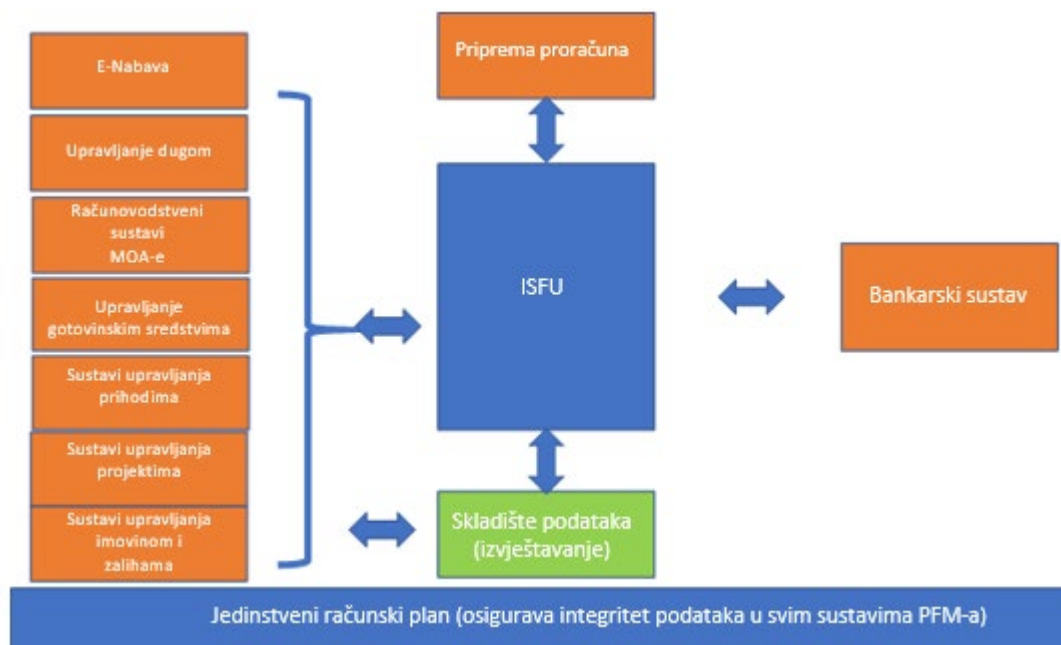
² <https://www.pempal.org/knowledge-product/optimizing-unified-chart-accounts-ucos-design-tips-public-financial-management>

³ <https://www.pempal.org/events/tcop-virtual-annual-plenary-meeting>

Svrha vladinih izvještaja je osigurati evidentiranje i kategorizaciju financijskih i drugih transakcija na koherentan i koristan način. U središtu te kategorizacije nalazi se JRP. Posljednjih godina brojne su zemlje poduzele korake u smjeru uspostavljanja JRP-a, a koji se ne odnose samo na zahtjeve za financijskim izvještavanjem, već i za proračunskim, upravljačkim, makrofiskalnim i statističkim izvještavanjem. JRP trebao bi djelovati u nizu vladinih sustava, uključujući skladišta podataka, pri čemu bi spajao različite funkcije i aktivnosti vlade kako bi se omogućila izrada i prilagodba izvještaja u skladu s različitim zahtjevima zainteresiranih strana⁴.

Jedinstveni računski plan širok je kategorizacijski sustav kojim se grade veze na svim razinama okvira i sustava PFM-a, kako bi se osigurala jedinstvena kategorizacija podataka, što omogućuje konsolidaciju informacija na svim razinama opće vlade i ponekad na razini javnog sektora U idealnom slučaju JRP ujedno će biti računski plan (RP) u glavnoj knjizi ISFU-a. Čak i u slučajevima u kojima ISFU ne stoji na raspolaganju svim ministarstvima, odjelima ili agencijama (MOA) / subjektima u kojima se vrši kontrola, JRP omogućuje konsolidaciju podataka i transakcija i tih subjekata. Njime se također grade veze u pogledu podataka s drugim sustavima PFM-a.

Slika 1.: JRP jamči interoperabilnost na svim razinama okvira PFM-a



⁵ Njima se utvrđuje sljedeće: izvori sredstava i omogućuju se odvojene kontrole tih sredstava koje su propisane zakonodavstvom ili ih zahtijevaju pružatelji sredstava, na primjer razvojni partneri; organizacija koja prima sredstva i upravlja njima; sektori i geografska lokacija u kojima se sredstva

⁴ Više informacija dostupno je u odjeljku „Razvoj drugih struktura/segmenata izvještavanja u JRP-u” proizvoda znanja TCOP-a PEMPAL-a iz 2020.

⁵ Računski plan: Odlučujući element okvira financijskog upravljanja u javnom sektoru, Julie Cooper i Sailendra Pattanayak http://blog-pfm.imf.org/files/tnm_2011-03_web-1.pdf

prikupljaju i troše; što se troši i prikuplja, uključujući je li riječ o kapitalnoj ili tekućoj potrošnji ili financiranju; te kako se to može povezati s ishodima i općim ciljevima vlade i vladinom bilancom. Svaka zemlja utvrdit će te elemente na ponešto drugačiji način, a zemlje s nižim razinama automatizacije i integracije imat će manje sofisticirane aranžmane.

Slika 2: Strukturni segmenti dobre prakse izrade JRP-a

Izvor financiranja	Organizacijski	Funkcionalni	Projektni	Geografski	Ekonomski	Programski
--------------------	----------------	--------------	-----------	------------	-----------	------------

Pri obradi svake financijske transakcije u okviru vlade dodjeljuje joj se podatkovna oznaka iz svakog segmenta JRP-a. Te se oznake u mnogim slučajevima automatski odabiru na temelju unaprijed utvrđenih odnosa definiranih u ISFU-u. U dokumentu iz 2020. godine pod nazivom „Optimizacija dizajna jedinstvenog računskog plana: Korisni savjeti za praktičare u području upravljanja javnim financijama” detaljno se diskutira o dizajnu i upotrebi svakog od tih segmenata.

Koji je bio odgovor zemalja na nove zahtjeve za izvještavanje o bolesti COVID-19?

Pojava pandemije bolesti COVID-19 dovela je do trenutačne potrebe za time da sustavi za upravljanje javnim financijama pruže financijske i druge izvještaje zainteresiranim stranama o odgovoru vlade na pandemiju i povezanoj potrošnji. Zemlje članice TCOP-a u razdoblju od 2020. do 2021. godine na nekoliko virtualnih sastanaka govorile su o svojim odgovorima na zahtjeve za pravovremenim praćenjem i izvještavanjem povezanim s bolešću COVID-19. Zemlje su na impresivan način uspjele brzo unaprijediti svoje okvire izvještavanja kako bi odgovorile na krizu, a u nekim slučajevima to je postignuto u svega nekoliko tjedana od proglašenja krize. Pri izmjeni okvira JRP-a važno je da se uvedenim promjenama odgovori na nove zahtjeve za izvještavanje, ali da se pritom ne ugroze postojeći procesi i zahtjevi za izvještavanje. Zbog toga treba pažljivo razmotriti uvođenje svake promjene, što je težak zadatak usred krize.

U ovoj kratkoj zabilješci istražuju se rješenja koja su zemlje primijenile u pogledu dodatnih potreba za izvještavanjem i utvrđuje se jesu li ta rješenja bila učinkovita i komplementarna originalnom dizajnu okvira JRP-a.

Segment izvora sredstava

Ovaj je segment važan za praćenje konkretne potrošnje s obzirom na konkretne izvore financija, ili u slučajevima u kojima su uspostavljeni fondovi za posebnu namjenu, kao što se u brojnim zemljama zahtijevalo u pogledu bolesti COVID-19. Nekoliko zemalja članica PEMPAL-a izjavilo je da su u njihovim zemljama takvi fondovi uspostavljeni kao dio odgovora vlade na pandemiju. U Ukrajini je uspostavljen namjenski fond u okviru proračunske strukture za borbu protiv krize uzrokovane bolešću COVID-19 i njezinih posljedica. Uzbekistan je isto tako uspostavio fond za „borbu protiv krize” na temelju predsjedničkog dekreta koji se odnosio na potrebe u pogledu bolesti COVID-19; prihodi za fond proizlazili su iz državnog proračuna Uzbekistana (uključujući optimizaciju rashoda), financijskih doprinosa donatora i drugih izvora. Ako je kvalitetno dizajniran, segment izvora sredstava može

poslužiti za konsolidaciju gotovinskih resursa, a da istovremeno omogućuje odvojenu kontrolu i izvještavanje u pogledu konkretnih sredstava, na primjer sredstava čiju je namjenu utvrdila vlada ili sredstava pruženih izvana za potrebe povezane s bolešću COVID-19.

Moldova je uspostavila poseban „interventni fond” koji služi za pružanje odgovora na prirodne katastrofe, pandemije i slične neplanirane izazove, te upotrebljava broj odluke vlade izdane za potrebe potrošnje povezane s bolešću COVID-19 kao posebnu referentnu oznaku u okviru tog fonda u svrhu praćenja različitih odobrenih područja potrošnje. Iako na taj način JRP nije izmijenjen kako bi pratio te stavke, riječ je o pametnom pristupu utvrđivanju konkretnih kategorija od velikog interesa radi omogućavanja izvještavanja. Jedna mogućnost bila bi uspostaviti podfond u okviru „interventnog fonda”, kojim bi se „ograđivale” aktivnosti povezane s bolešću COVID-19.

Stoga je čak i nove fondove moguće integrirati u postojeći okvir za računovodstvo i izvještavanje, uz istovremeno omogućavanje odvojene kontrole nad gotovinskim sredstvima koja može biti potrebna. Nažalost, u nekim su zemljama zbog hitnosti koja je proizašla iz pandemije bolesti COVID-19 i izazova povezanih s postojećim sustavima i pravilima uspostavljeni izvanproračunski fondovi koji nisu podliježali istim kontrolama i razini odgovornosti kao drugi javni fondovi, zbog čega su se gotovinska sredstva držala na odvojenim bankovnim računima. Međutim, takve vrste aranžmana nisu potrebne ako se uspostavi kvalitetno dizajniran JRP, neovisno o pandemiji bolesti COVID-19. Naime, upravo tako Kosovo postupa sa sredstvima kojima upravlja u okviru zasebnog podračuna JRR-a. Prema tome, cilj u pogledu izvora struktura fondova trebao bi biti omogućavanje odvojenih kontrola i izvještavanja, uz istovremeno upravljanje gotovinskim sredstvima na konsolidiranoj osnovi.

Izvor financiranja	Organizacijski	Funkcijski	Projektni	Geografski	Ekonomski	Programski
Dodavanje posebnog fonda (ili više njih) za COVID-19. Njih je moguće pratiti u zbirnom obliku i s obzirom na izvor, na primjer s obzirom na konkretnog donatora					Upravljanje svim sredstvima u konsolidiranom JRR-u	

Projektni segment

Sve vlade imaju odvojene projekte u okviru kojih su financijska sredstva odvojeno raspodijeljena te često imaju posebnu namjenu kao što je izgradnja ceste, financiranje konkretnog zdravstvenog programa kao što je cijepljenje, ili odgovor na prirodnu katastrofu itd. Stoga je taj pristup moguće primijeniti i u izvanrednim situacijama, posebno ako se sredstva troše u posebne svrhe. Kao jedan od primjera možemo navesti Kosovo čija je Riznica uvela posebne brojčane oznake za projekte u ISFU-u u svrhu praćenja prihoda, alokacija i rashoda povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 i izvještavanja o njima (isprva je bila riječ o izvanrednim brojčanim oznakama, ali u drugoj polovini 2020. godine uvedena je druga vrsta posebnih brojčanih oznaka za mjere gospodarskog oporavka). Kosovo već ima i razvijen segment izvora sredstava koji se isto tako primjenjuje uz navedene brojčane oznake za projekte radi upravljanja i izvještavanja u pogledu bolesti COVID-19 prema različitim izvorima. Taj pristup može biti posebno koristan kada je riječ o odvojenom praćenju konkretnih aktivnosti i povezanih izvora sredstava koji su jednokratni ili kratkoročniji, pri čemu su potrebni dodatno izvještavanje i kontrole. Brojčane oznake za projekte stoga se obično primjenjuju uz posebne brojčane oznake u segmentu izvora sredstava kako bi se olakšalo izvještavanje o projektu u općenitom smislu i

u određenim slučajevima, isto tako s obzirom na različite izvore, na primjer vlastiti izvori vlade i vanjski razvojni partneri kao što je Svjetska banka.

Budući da su projekti jedinstveni, to osigurava i potpuno iskorištavanje struktura drugih segmenata u svrhu ispunjavanja postojećih potreba za izvještavanjem (svakom projektu treba biti dodijeljena oznaka iz svakog od drugih segmenata kako bi se osiguralo da se o potrošnji povezanoj s projektom može izvještavati odvojeno, ali i zajedno s potrošnjom koja nije povezana s projektom). Time se omogućuje i da originalno izvještavanje prije uvođenja novog projekta ostane nepromijenjeno. Kao i u prethodnom primjeru novog fonda, u okviru JRP-a odvaja se kontrola nad svakim projektom uz istovremeno omogućavanje konsolidacije gotovinskih sredstava – to je jedna značajka JRP-a koju premalo iskorištavaju zemlje i razvojni partneri koji često inzistiraju na odvojenim bankovnim računima, čime se stvara dodatan posao u pogledu usklađivanja i fragmentacije upravljanja gotovinom.

Izvor financiranja	Organizacijski	Funkcionalni	Projektni	Geografski	Ekonomski	Programski
Ovaj segment kombiniran s projektnim segmentom pružio bi odvojeno izvještavanje za različite izvore financiranja			Projekt povezan s bolešću COVID-19 za kratkoročnije odvojeno izvještavanje		Upravljanje svim sredstvima u konsolidiranoj JRR-u	

Programski segment

Programske strukture znatno se razlikuju ovisno o zemlji, a razlikuje se i temeljni dizajn struktura. Programski segment u teoriji bi trebao osigurati fokus izvještavanja usmjeren na rezultate grupiranjem aktivnosti sa zajedničkim ciljevima. Hrvatska je uvela posebne aktivnosti povezane s bolešću COVID-19 u programski segment kako bi odvojeno pratila ovu vrstu potrošnje. Sjeverna Makedonija dodala je u programski segment novi potprogram pod nazivom „P1: Mjere za rješavanje krize uzrokovane koronavirusnom bolešću COVID-19”. U oba slučaja aktivnost i potprogram mogu se primijeniti s obzirom na sve postojeće programe i time omogućuju izvještavanje o bolesti COVID-19 po programu, ali i za cijelu aktivnost/potprogram/na razini cijele vlade.

Izazov koji taj pristup predstavlja jest taj da nova aktivnost i potprogrami zamjenjuju postojeće aktivnosti i potprograme koji su prethodno odabrani pri dodjeli brojčanih oznaka transakcijama i izvještavanju. Prema tome, ovaj pristup ima integritet kada je riječ o rashodima za COVID-19 koji su potpuno novi i nisu izravno povezani s drugim postojećim aktivnostima i potprogramima. Međutim, međusobno isključiva priroda novih struktura često narušava postojeći integritet izvještavanja. Na primjer, program javnog zdravlja ponekad već ima potprogram za cijepljenje. Prilikom uspostavljanja novog potprograma za COVID-19, cijepljenju povezanom s bolešću COVID-19 bit će dodijeljena brojčana oznaka samo s obzirom na jedan od tih potprograma – potprogram za COVID-19 ili potprogram za cijepljenje. Službenici sada trebaju odabrati ispravni potprogram. Postoji opasnost od fragmentacije ili nedosljedne dodjele brojčanih oznaka između dvaju potprograma ili više njih u slučaju da službenici mogu birati između različitih potprograma prilikom evidentiranja.

Stoga treba pažljivo uvesti promjene u trajne strukture kao što su programski i organizacijski segmenti s obzirom na to da postoji velik rizik od negativnog utjecaja na postojeće zahtjeve za

izvještavanje. Jedan je način za ublažavanje rizika dodavanje struktura na najnižoj mogućoj razini, na primjer na razini aktivnosti, kao što je to učinila Hrvatska. Dakle, ako programski ili organizacijski segment ima četiri ili pet razina, uvođenje novog elementa na najnižoj razini poboljšat će integritet izvještavanja na višim razinama. Međutim, na najnižoj razini i dalje je riječ o pristupu koji predstavlja izazov s obzirom na to da se novim brojčanim oznakama zamjenjuju druge brojčane oznake, zbog čega i dalje vrijedi koncept međusobne isključivosti.

Izvor financiranja	Organizacijski	Funkcionalni	Projektni	Geografski	Ekonomski	Programski
						U ovaj segment treba pažljivo uvoditi promjene jer svakom novom strukturom zamjenjuju se postojeći zahtjevi za izvještavanje

Ekonomski segment

Ovaj segment zemlje su opsežno upotrebljavale za potrebe dodatnog praćenja i izvještavanja u pogledu bolesti COVID-19. Albanija je izradila nekoliko novih ekonomskih stavki za potrebe novih socijalnih naknada za kućanstva tijekom krize (6062300 „Transferi zaposlenicima malih poduzeća kao financijska pomoć za ublažavanje posljedica pandemije koronavirusne bolesti COVID-19” i 6062301 „Transferi kao financijska pomoć osobama koje su postale nezaposlene zbog pandemije koronavirusne bolesti COVID-19”). Izrađene su i nove brojčane oznake za transfere u slučajevima subvencija poduzećima te nevladinih organizacija koje pružaju usluge zajednici. Albanija je izradila i novu prihodovnu stavku povezanu s „bespovratnim sredstvima” (7207014) za dobrovoljne doprinose za ublažavanje posljedica koronavirusne bolesti COVID-19. Riječ je o razumnom pristupu jer je svaka stavka predstavljala nove vrste potrošnje i primitaka vlade. Važno je napomenuti da su te stavke dodane prilikom knjiženja ili na najdetaljnijoj razini segmenta i grupirane pod postojeće ekonomske nadređene brojčane oznake kako bi se osiguralo da sažeti izvještaji i dalje obuhvaćaju informacije povezane s pandemijom, kao i tokove koji nisu povezani s pandemijom. Prema tome, iako se o bespovratnim sredstvima povezanima s bolešću COVID-19 može samostalno izvještavati, isto je tako omogućeno izvještavanje u okviru ukupnih primitaka bespovratnih sredstava.

Pristup Albanije primjer je dobre prakse. Njime se omogućuje odvojeno praćenje tih novih vrsta tokova, uz istovremeno osiguravanje ukupnog integriteta strukture izvještavanja u ekonomskom segmentu. Dodavanje tih novih ekonomskih stavki u kombinaciji s novom brojčanom oznakom za izvor sredstava omogućit će i spajanje i praćenje priljeva bespovratnih sredstava dok se troše s obzirom na odljeve.

Izvor financiranja	Organizacijski	Funkcionalni	Projektni	Geografski	Ekonomski	Programski
Upotreba zasebne stavke izvora sredstava omogućila bi spajanje ekonomskih primitaka s rashodima					Dodavanje posebnih stavki primitaka i rashoda uz istovremeno osiguravanje zadržavanja ukupnog strukturnog integriteta dizajna segmenta	

Važno je načelo u pogledu cjelokupnog dizajna JRP-a to da bi svaki segment u pravilu trebao imati jedan glavni fokus izvještavanja koji bi se trebao smatrati „međusobno isključivim”⁶ – ta se temeljna mogućnost povezana s kategorizacijom i izvještavanjem ne bi smjela narušiti ni u kojem slučaju. Stoga se općenito ne preporučuje dodavanje novog elementa u određeni segment, na primjer u programski segment, koji će utjecati na postojeće izvještavanje o programima – osim ako je taj novi element dodatak, npr. potpuno nova aktivnost. Ako je program povezan s bolešću COVID-19 uspostavljen radi dodjele brojčanih oznaka svim aktivnostima povezanim s bolešću COVID-19, to bi moglo dovesti do nedovoljnog izvještavanja o postojećim programima (na primjer potrošnji na jačanje osnovnoškolskog obrazovanja). To bi nadalje moglo utjecati na više strateško izvještavanje prema sektoru. Do takvog će problema vjerojatno doći u pristupu Sjeverne Makedonije i vjerojatno Hrvatske unatoč dodavanju dodatne brojčane oznake na najnižoj razini.

Ukratko, zemlje su u pravilu uspješno integrirale izvještavanje povezano s bolešću COVID-19 u postojeće strukture JRP-a i pritom zadržale integritet originalnog dizajna. Međutim, u nekim bi slučajevima dodavanje novih stavki, posebno u programskom ili organizacijskom segmentu, moglo dovesti do narušavanja tradicionalnih zahtjeva za izvještavanje – nova stavka ne nadopunjuje postojeće stavke, već ih zamjenjuje, što može utjecati na tradicionalne strukture izvještavanja.

Izvještavanje koja se odnosi na više segmenata

Ukrajina je uvela mehanizam za praćenje izvan okvira JRP-a, čime je uklonila problem s „međusobnom isključivošću”. U toj se zemlji upotrebljava značajka koja omogućuje odvojeno utvrđivanje vrsta plaćanja jednostavnim određivanjem (označivanjem) određenih transakcija kao plaćanja „povezana s bolešću COVID-19”, što se evidentira kada se nalozi za plaćanje izrade i prate uz svaku transakciju. Uz modul računovodstva Ukrajina ima poseban registar naloga za plaćanje koji se upotrebljava za evidentiranje različitih svrha plaćanja, pri čemu je svakome dodijeljen određeni i zaseban identifikator. Riznica dodjeljuje identifikator za isplatu, na primjer, jedinstvenu brojčanu oznaku za transakcije povezane s koronavirusnom bolešću (COVID-19). Identifikacijska oznaka navedena je kada se transakcije prvi put unose u sustav. Na taj se način zapravo „dodaje” još jedna podatkovna oznaka svakoj transakciji, čime se stvara svojstvo novog segmenta ili podsegmenta.

Slično je rješenje uvela kirgiska Riznica u drugoj polovini 2020. godine kako bi napravila razliku između redovne potrošnje i potrošnje povezane s bolešću COVID-19 u resornim ministarstvima – softver Riznice nadograđen je dodavanjem još jedne točke kontrole (oznake) radi označavanja dolaznih zahtjeva za plaćanje ovisno o tome je li riječ o potrošnji povezanoj s bolešću COVID-19 ili nije. Zahtjev je uveden izvan okvira RP-a, ali ipak omogućuje izvještavanje i analizu, uključujući izvještavanje i analizu dopunjene postojećim mogućnostima izvještavanja u RP-u.

Veza koja je uspostavljena između brojčanih oznaka JRP-a i novog registra pri evidenciji transakcija omogućuje analizu podataka i izvještavanje o njima u okviru ISFU-a ili putem alata za izvještavanje treće strane. Prednost ovakvog pristupa je u tome što ne utječe na postojeći sustav JRP-a, međutim, njime se podrazumijeva i to da su se druge jedinstvene značajke koje je isplata potencijalno sadržavala

⁶ Atributi segmenata RP-a trebaju biti definirani na način da budu uzajamno isključivi kako bi se izbjegle nejasnoće u knjiženju transakcija i izvještavanju o njima. Više informacija dostupno je u dokumentu o dizajnu RP-a iz bilješke 5.

prije koronavirusne bolesti (COVID-19) sada izgubile s obzirom na to da je samo jedna opcija dostupna za svaku transakciju u kojoj se koristi ovakav pristup. Albanija je primijenila sličan pristup i uvela zahtjev da se u opisu transakcije navede upućivanje na COVID-19, iako je u ovom slučaju riječ bila isključivo o polju kojeg definira korisnik, a ne pravila o podacima u ISFU-u.

Ključna razlika između „oznaka” Ukrajine/Kirgiske Republike i Albanije jest ta da pristup Ukrajine/Kirgiske Republike osigurava dosljedno označivanje, nalik strukturi i kontroli koji se postižu u segmentima JRP-a, premda izvan okvira ove strukture brojčanih oznaka. Nasuprot tome, pristup Albanije, iako je koristan, dovest će do varijacija u načinu na koji se podaci unose u nekontrolirano polje, zbog čega će biti teže upotrebljavati te podatke za potrebe izvještavanja. Međutim, svejedno je riječ o pristupu koji se osobito može primijeniti u zemljama u kojima izmjena ili nadopuna JRP-a može predstavljati izazov. Ti bi pristupi čak mogli formirati temelj za manji dodatni registar koji bi se vodio izvan sustava, u slučajevima u kojima se primjenjuju ručni procesi ili postoji ograničena uporaba IKT-a.

Mogući nedostatak nekih od pristupa zemalja nadopunjavanju postojećih promjena u pogledu JRP-a jest taj da su uglavnom usmjereni na praćenje sredstava koja su posebno izdvojena za potrebe povezane s bolešću COVID-19 i stoga možda ne uključuju sredstva iz općeg proračuna koja su isto tako povezana s bolešću COVID-19. U tom se pogledu pristup Ukrajine/Kirgiske Republike izdvaja zbog toga što nadopunjuje postojeći JRP. Naravno, da je Ukrajina već upotrebljavala značajku registra za evidenciju drugih posebnih vrsta transakcija, to bi se sada izgubilo s obzirom na to da je registar jedinstven i stoga međusobno isključiv.

Činjenica je da bolest COVID-19 nije niti prvi niti zadnji novi zahtjev za izvještavanje u vladama. Svake se godine pojavi novi izazov u izvještavanju koji se ne može na odgovarajući način riješiti putem postojećih struktura izvještavanja.

Jedna mogućnost koju bi zemlje mogle razmotriti jest uspostavljanje dodatnog segmenta JRP-a za međusektorska strateška pitanja kao što je prikazano na slici 3. u nastavku. Bolest COVID-19 predstavlja važan zahtjev za strateškim izvještavanjem te se uspostavom dodatnog segmenta (ako je to moguće) osigurava da taj element nadopunjuje postojeći okvir izvještavanja. Na taj će se način i novo financiranje i postojeće financiranje moći uključiti u izvještaje te će se prema potrebi o njima i dalje moći odvojeno izvještavati.

Slika 3.: Osmi segment JRP-a

Izvor financiranja	Organizacijski	Funkcionalni	Projektni	Geografski	Ekonomski	Programski	Međusektorska pitanja
							XXX
							Pri čemu 1 obilježava COVID-19

To ne bi bilo korisno samo u pogledu bolesti COVID-19, već bi se moglo upotrebljavati za niz zahtjeva za strateškim izvještavanjem, na primjer izvještavanje o rodno osjetljivom planiranju proračuna, klimatskim promjenama ili katastrofama/izvanrednim situacijama. Kao što se moglo vidjeti u pogledu situacije u Albaniji i Hrvatskoj 2020. godine, ta vrsta izvještavanja često se zahtijeva istodobno za različite potrebe – obje su se zemlje suočavale s posljedicama potresa koji se dogodio 2019. godine kada je nastupila pandemija. Kako bi se postigla učinkovitost, ministarstva financija trebala bi pomno pratiti upotrebu tog segmenta kako bi osigurala njegov integritet i pružila stalne smjernice o elementima strateškog izvještavanja koji su uključeni kao kategorizatori. Kategorizator može biti i privremen te ostaje u upotrebi onoliko dugo koliko je potrebno izvještavati o informacijama. Stoga bi za utjecaj elementarnih nepogoda korisnici morali odabrati posebne identifikatore na temelju kojih bi izrađivali posebne izvještaje za potrebe analize i izvještavanja. U praksi je vjerojatno da će biti potrebna kombinacija novog međusektorskog segmenta i dodatnih elemenata u postojećim strukturama te da bi države prije provedbe trebale pažljivo ispitati ove opcije. Na taj način ne bi se trebalo i ne može se poduprijeti sve izvještavanje. Na primjer, u slučajevima u kojima se izvještaji mogu izvesti iz postojećih kategorizacija podataka, ti se zahtjevi ne bi trebali dodati – potrebni izvještaji mogu se izraditi s pomoću tablica za mapiranje i upotrebom mogućnosti izvještavanja putem skladišta podataka.

Takve su posebne varijacije u pogledu JRP-a u prošlosti bilo vrlo teško provedive, ali je to sada moguće zahvaljujući napretku ISFU-a i skladištenja podataka. Danas je moguće izraditi fleksibilne kategorizatore za potrebe ispunjavanja posebnih zahtjeva za izvještavanje u slučajevima u kojima su takvi zahtjevi strateški važni. Kategorizator se može definirati jednom godišnje ili periodično, ovisno o potrebama. Dakle, kategorizator mogu upotrebljavati samo oni podnositelji izvještaja koji zahtijevaju dodatni element izvještavanja ili cijela vlada kako je navedeno.

Zemlje koje nisu u mogućnosti izmijeniti postojeći JRP u kratkom ili srednjem roku trebale bi pronaći neki drugi mehanizam za „dodavanje” podatkovnih oznaka prilikom obrade transakcija. Na primjer na način na koji su to učinile Ukrajina/Kirgiska Republika u pogledu registra plaćanja i označavanja. Zemlje koje upotrebljavaju portale mogle bi jednostavno dodati dodatni logički element prilikom evidencije ili prikupljanja transakcija. Jednostavan registar čak bi i u okruženju niže razine automatizacije pružio korisne podatke koji bi se mogli analizirati i o kojima bi se moglo izvještavati.⁷

Javna dostupnost izvještaja

Zbog intenzivnosti posljedica pandemije bolesti COVID-19 i želje stanovnika da budu informirani i da vide da vlade pronalaze rješenja za izazove, brojne zemlje članice PEMPAL-a isto tako poboljšavaju transparentnost potrošnje za potrebe odgovora na izvanredne situacije primjenom portala koji omogućuju pristup pravodobnim izvještajima ili čak omogućavanjem korisnicima da izrađuju vlastite izvještaje i upite. Općenito je za cilj dizajniranja JRP-a ili bilo kakvog sustava označavanja od ključne važnosti sljedeće: da zainteresirane strane mogu pristupiti izvještajima koje trebaju u trenutku u kojem im zatrebaju.

⁷ Većina službenika ima pristup osobnim mobilnim telefonima – stoga je moguće zamisliti da bi se ti uređaji mogli upotrebljavati za bilježenje dodatnih podatkovnih oznaka u vanjskom e-registru izvan okvira vladinih sustava, koji bi se mogao upotrebljavati za potrebe izvještavanja o bolesti COVID-19 u slučaju da to nije moguće s pomoću postojećih sustava ili softvera.

Zahtjevi za strateško izvještavanje značajka su modernih vlada. Sposobnost sustava za upravljanje javnim financijama da podupre te zahtjeve izravno će utjecati na mišljenja zainteresiranih strana o adekvatnosti postojećih sustava. Novi sustavi i novi slojevi upravljanja i kontrole često se dodaju upravo zato što zainteresirane strane smatraju postojeću razinu odgovornosti neadekvatnom. Stoga je pri dizajniranju ili preoblikovanju JRP-a važno obratiti pozornost na način na koji bi se moglo fleksibilno poduprijeti te zahtjeve za strateško izvještavanje s obzirom na to da će se s vremenom promijeniti.

Zaključak

Zemlje su na impresivan način uvele brze mjere kako bi poboljšale okvir kontrole i izvještavanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19. Uspjele su izmijeniti postojeće strukture JRP-a na niz različitih načina kako bi pravodobno odgovorile na nove zahtjeve za izvještavanje. Različitost pristupa dokaz je da ne postoji samo jedan način izvještavanja u JRP-u – zemlje bi trebale pažljivo razmotriti postojeće strukture kako bi utvrdile pristup koji im najviše odgovara. U mnogim će slučajevima međusektorsko izvještavanje zahtijevati kombinaciju novih elemenata kako bi se osigurao sveobuhvatan i respozivan pristup novim zahtjevima za izvještavanje kao što je COVID-19.

Međutim, potrebno je pažljivo i u potpunosti razumjeti utjecaj koji promjene imaju na postojeće zahtjeve za izvještavanje. U nekim će slučajevima primijenjeni pristup imati ograničenu pokrivenost te će stoga isključivati važne elemente iz izvještaja ili umanjiti integritet tradicionalnih zahtjeva za izvještavanje. Zbog toga bi sve zemlje trebale utvrditi je li potrebno poboljšati JRP kako bi obuhvaćao dodatni segment međusektorskog izvještavanja koji bi istodobno podupirao konkretne elemente strateškog izvještavanja. Ako zemlje preoblikuju svoj JRP, svakako bi trebalo integrirati fleksibilne mogućnosti izvještavanja kako bi se osiguralo ispunjavanje svih postojećih i budućih zahtjeva za izvještavanje.

Čak i zemlje s ograničenim kapacitetom u okviru postojećeg RP-a, ili one kojima je teško uvesti promjene u RP, trebale bi razmotriti mogućnosti uvođenja podatkovnih oznaka i razviti veze između podataka izvan okvira JRP-a i ISFU-a. Brojne su zemlje uspjele razviti te mogućnosti izvještavanja bez većeg dodatnog investiranja u hardver ili softver IKT-a.