A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

Спроведувањето на ФУК и улогата н ЦЕХ : Искуства на Сигма

Noel Hepworth

Експерт на SIGMA

OECD SIGMA

Трета регионална конференција за ЈВФК
Анкара, 4-6 јуни 2013

© OECD

1. Клучни карактеристики на ФУК

Две клучни карактеристики на ФУК се:

1. Финансиско управување
2. Финансиска контрола – иако, финансиската контрола е само дел од финансиското управување.

Фокусот на ЦЕХ обично е врз примената на стандардите на COSO,. Овие стандарди може да се делотворни само со развој на менаџерска отчетност. Примената на стандардите на COSO опфаќа примена на финансиското управување.

финансиското управување, па оттука и финансиската контрола, зависат од постоењето на менаџерска отчетност.

Се' на се', воведувањето менаџерска отчетност, од фундаментална важност за реформата на ФУК – тоа не може да биде подоцнежна „надградба“.

2.1 Што е финансиско управување

Финансиското управување значи осигурување дека јавните финансиски ресурси се искористени со највисоко ниво на ефикасност и ефективност, заедно со интегритет и транспарентност.

Ова веднаш ги покренува прашањата:

1. Кој е раководителот?
2. Кој е одговорен за постигање на целите?
3. Кој е одговорен за ефикасност аи ефективноста?
4. Кој е финансиски менаџер?

Стварноста е дека постои хиерархија на менаџментот – највисокиот менаџер носи севкупна одговорност, а секој менаџер под највисокиот менаџер има свои сопствени одговорности.

Секој менаџер е одговорен за :

• постигање на целите за релевантната област;

• ефикасност и ефективност;

• квалитет на финансиското управување во рамки на својата сфера на одговорност.

2.2 Што е финансиско управување?

Има две клучни пораки во воспоставувањето финансиско управување :

Прво, менаџерските овластувања треба да се делегираат од највисокиот менаџер (мора да постои структура на менаџмент).

Второ, финансискиот службеник не е одговорен за финансиското управување или за ефикасност аи ефективноста – но менаџерот е.

Ова, потоа, на пример бара:

•Менаџерските структури и буџети во рамки на јавните организации да се усогласени со програмите;

•Буџетска контрола од страна на МФ постои, но не на пониско ниво од второто ниво на класификација на расходи, бидејќи менаџерите бараат дискреција;

•Буџетите се делегираат *како целина* на менаџерите во рамки на тие организации;

•Менаџерите разбираат што треба да постигнат – имаат цели и за нив се отчетни.

Трезорската контрола треба првенствено да се занимава со управување со готовите пари, а не со контрола на расходите (што треба да биде во рамки на секоја јавна организација).

3. Што е финансиска контрола?

Финансиската контрола обично се толкува преку елементите на COSO, т.е., контролно опкружување, проценка на ризикот, активности на контрола, информации и комуникација, следење, а ЦЕХ бараат да се спроведат соодветни процедури.

Но COSO е многу повеќе од процедури: - COSO претпоставува дека менаџерскат отчетност постои, односно дека:

- Постојат цели и стандарди на успешноста (постигањата);
- Дејностите се извршуваат ефикасно и ефективно;
- На финансиското верување може да се потпре и верува;
- е постигната усогласеност со позитивното право.

Секое од овие е суштествено за финансиското управување.

COSO постои за да ги зајакне и да им даде доверба на трети страни.

Еден единствен менаџер е одговорен за севкупната успешност, но за да го постигне тоа, потребна му е квалитетна менаџерска организација што ќе му помогне. Еден единствен менаџер не може да ги донесува сите одлуки.

Значи, менаџерската отчетност е предуслов за целата реформа на ФУК.

4.1 Предуслови за успешна реформа на ФУК

Акцент врз односот меѓу реформата на ФУК и управувањето (менаџментот) значи дека реформата на ФУК треба да се третира како уште еден аспект на реформата на јавната администрација (РЈА)

- Ова претпоставува дека РЈА:
  Функционира според истите менаџерски принципи како и ФУК, односно, делегирани менаџерски овластувања за оперативни одлуки и управување со буџетот, со отчетност за донесените одлуки;
- Се воведуваат раководни структури со аранжмани за делегирање на сите нивоа во организациите;
- Се дозволува постоење на дискрециono право и преземање контролирани ризици;
- Се осврнува на главните проблеми што спречуваат да се развие раководна отчетност, имено немање доверба и лојалност;
- Препознава дека ФУК целосно ја менува улогата на финансискиот службеник, од некогашната улога на контролор, со тоа што додава финансиски политики и улога на советник;
- Функционира според временска динамика координирана со реформата на ФУК

4.2 Предуслови за успешна реформа на ФУК

Менаџерите прифаќаат дека се првенствено одговорни за:

- финансиското управување и се отчетни;
- ефикасно и ефективно постигање на целите;
- Оттука, потребни им се расположливите алатки за да им овозможат да ги исполнат овие одговорности

Кај традиционалните административни системи, администраторот има една финансиска варијабла, односно потрошувачката да не го надмине буџетот.

Кај ФУК менаџерот има три варијабли :

Буџетскиот лимит;

Целта;

Ефикасноста и ефективноста.

Значи, со ФУК на менаџерот му требаат далеку пософистицирани финансиски информации од оние достапните од трезорскиот систем.

А, покрај ова, менаџерот е одговорен и за идентификување и управување со ризикот, па му треба и финансиска проценка поврзана со ризикот.

4.3 Предуслови за успешна реформа на ФУК

Улогата и позицијата на главниот финансискиот службеник **(CFO)** исто така се менува и мора да е јасно дефинирана. **CFO е**

- Финансиски советник на менаџерот, вклучително за финансиските ризици што се преземаат или разгледуваат;
- Давател и аналитичар на финансиски информации вклучувајќи трошоци и менаџерски информации какви што му ќе побара менаџерот;
- Подготовка на стратешки финансиски план за да се генерира свест за за долгорочните последици на одлуките за политиките, заедно со тековните активности;
- Обезбедување дека стандардите на финансиска контрола се одржуваат и се и натаму релевантни ширум организацијата;
- Проценка на финансиската остварливост и, ако е неопходно, оспорување на несоодветните одлуки.
- Обезбедување дека стандардите за финансиска контрола специфицирани од МФ се применуваат соодветно.

(финансискиот службеник може да има и други одговорности.)

Ова е многу повеќе од улога на финансиски контролор и е улога во висок статус во политиките.

4.4 Предуслови за успешна реформа на ФУК

Осигурување дека реформата на ФУК се третира како уште еден аспект на реформата на управувањето со јавните расходи: тоа значи дека буџетските и трезорските реформи се компатибилни со реформата на ФУК, а временската динамика на овие реформи е компатибилна со реформата на ФУК. (ФУК се однесува на извршување на буџетот!)

Но, многу често, буџетската, трезорската и реформата на ФУК се третираат изолирано., а сепак буџетските и трезорските реформи може да имаат значителни ефекти врз ФУК

Ова може, воедно, да значи дека сметководствените информации достапни од трезорскиот систем се несоодветни за нивните барања и дека треба, исто така, да се развијат специфични сметководствени информациони системи, вклучувајќи и системи за сметководство на трошоци и на менаџментот.

5. Предусловите не се исполнети. Зошто?

1. Не постојат врски меѓу реформата на РЈА/ЈФУ и реформата на ФУК. ФУК е суштествена надополна на РЈА и на буџетската и трезорската реформа. Сепак, во пракса, реформата на ФУК често се смета само како бирократска реформа, од интерес само за финансиските службеници, а и тогаш се работи само за процедури на финансиски контроли. „Визијата“ за потребата од ФУК е загубена/
2. ЦЕХ има ограничени овластувања. ЦЕХ не е одговорна за реформата на РЈА/УЈФ и не може да спроведе такви реформи, ниту да бара таквите реформи да се компатибилни со реформата на ФУК. Оттука, таа треба да развие партнерства и влијание, што опфаќа опсежно „вмрежување“.
3. Правни ограничувања. Воведувањето на ФУК бара значителна правна промена во повеќето земји. Искуството покажува дека промената на законите или усвојувањето прописи не мора нужно да предизвика промени во постапувањето, зашто други закони или прописи може да го спречат делегирањето на овластувањата или може одделно да дефинираат како треба да се организираат менаџерските структури.

6. Што може да стори ЦЕХ во рамки на своите овластувања?

1. ЦЕХ треба да препознае дека не може да ја води, туку само да ја олеснува менаџерската реформа оф платформата на реформата на ФУК; ова треба да се одрази на начинот како ќе работи;
2. Пред да се донесуваат закони и прописи треба да се осигури дека сите други закони и прописи се компатибилни со барањата на ФУК: ова ќе опфаќа и преговори со други министерства, на пример со оние одговорни за јавната администрација и за државната служба.
3. Да подготви реалистична временска динамика на реформата, со која ќе се препознае дека главните области во кои се потребни реформи не се под контрола на ЦЕХ или на МФ.
4. Раководителот на ЦЕХ треба потполно да ги уважува целосните ефекти од ФУК – тоа не е само техничка финансиска реформа; силата на ЦЕХ зависи од силата на МФ, но раководителот на ЦЕХ треба да го убеди Министерот во целосните ефекти од ФУК.
5. Раководителот на ЦЕХ треба да се погрижи меѓу вработените да има експерти со познавања на раководењето (менаџирањето), буџетските и трезорските активности.

7. Како да се постигне промена :

Вообичаена пракса е да се понудат семинари, конференции и обука. Но, ова е ограничена форма на управување со промените, па во пракса се чини дека е ретко ефективна, особено кога поединци се високо скептични или усвојуваат пристап „ние тука не работиме вака“.

Потребна е пософистицирана политика на „управување со промени“, идеално како дел од стратегијата за РЈА. Таа треба да се фокусира врз:

- Тоа како да се постигне посветеност и може да бара стимулации и пенали;
- Обуката и семинарите може да имаат улога, но учесниците слушаат различни пораки бидејќи нивната подлога се разликува.

Севкупно, диктатите обично не функционираат.

8.1. Лекции од искуствата на SIGMA : поврзаност на реформата на ФУК со други реформи

поврзаност ФУК < - > РЈА

- Законските реформи што се потребни за спроведување на ФУК често пати не се соодветно координирани со сите други релевантни закони;
- ФУК не може да ги предводи реформите на раководењето, тоа мора да потекне од реформата на јавната администрација (РЈА);
- Идеално, РЈА треба да се случи пред реформата на ФУК, но вообичаено тоа не се случува и често пати двете реформски политики не се интегрирани;

поврзаност ФУК < - > УЈФ

- Неповрзаноста помеѓу реформата на ФУК и реформата на јавните расходи општо земено значи дека реформата на ФУК се смета за независна активност;
- Исто така, често пати буџетските и трезорските реформи се вршат независно од влијанието врз ФУК;
- Како резултат на тоа, покажувањето на визијата за целта на ФУК често се губи или не се цени, со што голем дел од реформата на ФУК се претвора во задача на финансиските службеници и потоа товар на бирократскиот процес

8.2. Лекции од искуствата на SIGMA: слабости во реформата на ФУК

- Причините за реформата на ФУК („визијата“) не се добро комуницирани со менаџерите.
- Постоењето на закон или пропис за ФУК не значи дека се сменети секојдневните постапувања.
- Оние засегнати со политиката на ФУК не ја земаат предвид потребата од „доверба, лојалност и отчетност“.
- Политиките на ФУК не водат сметка за „алатките“ што им се потребни на менаџерте за да ги преземат своите одговорности и не посочуваат како тие треба да се обезбедат.

8.3 Лекции од искуството на SIGMA: последици од немањето координација меѓу реформата PAR/PFM и реформата на ФУК (1)

Финансиското управување

- Целите (онаму каде постојат) се нејасни и информациите за успешност се недоволни, без временски план
- Буџетите се премногу детални за да овозможат раководна отчетност и не ги земаат предвид потребите на раководителите

Делегирање на овластувања

- Делегираните овластувања често се ограничени на јавните набавки, а не на управувањето со релевантниот буџет како целина
- Во стварноста не постои раководна хиерархија

8.4 Лекции од искуството на SIGMA: последици од немањето координација меѓу реформата PAR/PFM и реформата на ФУК (2)

Контрола

- Се смета дека финансиската контрола и финансиското управување се едно исто, додека финансиската контрола е дел од финансиското управување;
- Сметководството се разбира единствено како евидентирање на трошењето наспроти буџетот

Мониторинг од страна на ЦЕХ

- Аранжманите за преиспитување на успешноста на ФУК претежно се фокусираат на постоењето на бирократски процеси и на вообичаените извештаи за само-оценување, кои за возврат се единствено засновани на мерки за бирократски процеси

8.5 Лекции од искуствата на SIGMA experiences: fundamental needs

- Поврзаност на реформите на ФУК со други реформи.
- Треба да постои хиерархија во развојот на ФУК – не секој аспект одеднаш.
- Потребни се поголеми напори за управување со промени – промената не доаѓа заради донесувањето на прописите и законите, или промоцијата на неколку семинари.
- Подигањето на профилот на ЦЕХ и развој на партнерства и вмрежување.

9. Заклучок

Севкупно, министрите за финансии треба да препознаат дека ЦЕХ има само ограничена контрола врз квалитетот и временската динамика за воведување на ФУК зашто голем број клучни одлуки лежат надвор од нејзините надлежност:.

Како резултат на ова, треба да се стави поголем акцент врз кооперативните партнерства со други организации, а министерството за финансии треба да го поттикне и поддржи ЦЕХ во ова.