

# Dobro upravljanje finansijama

*Baš kao što je nemoguće ne probati med ili otrov kada se nađu na vrhu jezika, tako je nemoguće da neko ko posluje sa državnim fondovima ne proba, bar malo, kraljevog bogatstva.*

*Kautilya (premijer jedne severnoindijske države)<sup>1</sup>*

Jedno od najmoćnijih sredstava u borbi protiv korupcije je uspostavljanje zdravog sistema upravljanja finansijama, sa pravovremenim i delotvornim računovodstvenim sistemom koji se kombinuje sa preciznim, stručno urađenim izveštajima unutrašnjih i spoljnih revizora. Da bi se takav cilj dostigao, potrebno je da su za njega opredeljeni rukovodioci i političari na najvišem nivou i u javnom i u privatnom sektoru. Posvećenost dostizanju tog cilja je element koji danas nedostaje u oba ova sektora u mnogim zemljama.

Kada se razmišlja o prevarama i korupciji, mehanizmi pravne zaštite, optužbe i kaznene mere prve padaju na pamet. Na taj način se stvari pojednostavljuju, jer sve što se kroz takav pristup postiže je da se oni koji donesu strog zakon sa drakonskim kaznama "osećaju dobro". Kada se samo takve mere usvajaju, dovoljno je pogledati ma gde u svetu, rezultati su oskudni.

Jedan od najvažnijih ciljeva zdravog sistema finansijskog upravljanja jeste otkrivanje "kriminala belog okovratnika" i borba protiv njega. Neki pogrešno misle da je dovoljno jednom godišnje obaviti reviziju. Revizorima su ruke vezane kada su zbog neadekvatnog vođenja knjiga zamagljeni tragovi koje oni treba da slede pri otkrivanju nepravilnosti i utvrđivanju odgovornosti za njih.

Oskudan, nepovezan i nepravovremen sistem vođenja knjiga, kao i nejedinstven sistem finansijskog upravljanja stvaraju mogućnosti za prevare. Takav sistem takođe može poslužiti za prikrivanje prevara, i još gore, u slučaju da se prevara otkrije, on čini gotovo nemogućom identifikaciju onih koji su za nju odgovorni. S druge strane, jasni i transparentni tragovi na papiru služe da brzo dovedu do krivca i oslobode nevine od svake krivice, te na taj način predstavljaju snažno sredstvo za odvrćanje od prevara.

Odgovornost vlasti ne prestaje sa obezbeđivanjem odgovarajućeg finansijskog upravljanja fondovima centralne vlasti u skladu sa propisanim standardima i postupcima. Odgovornost je vlasti da obezbedi primenu standarda i postupaka u celom javnom sektoru, uključujući tu i regionalne, okružne i opštinske vlasti, kao i sve vladine institucije. Obavljanje tog zadatka može biti veoma teško kada postoji visok nivo decentralizacije u zemlji, naročito ako ga prati oskudica upravljačkih i revizorskih kadrova, odnosno kada su lokalne vlasti duboko utemeljene na specifičnostima lokalnih tradicija i kultura koje ne dopuštaju jak uticaj centralnih tela.

Vlada takođe treba da obezbedi da snažni sistemi finansijskog upravljanja budu uvedeni u organizacije koje su negde između privatnog i javnog sektora, kao i u javna preduzeća koja kontroliše vlada. U takvim organizacijama, jasni i pouzdani standardi vladanja su često veoma potrebni. U praksi se to može pokazati kao veoma složeno - u nekim zemljama, često zbog patronaže ministarstava, kronizma ili nepotizma, neke državne službe su razvile gotovo potpuno nezavisan život. U svakom slučaju, postoji potreba da se i takve službe stave pod kontrolu i da se prisile da rade na osnovu prihvaćenih standarda.

<sup>1</sup> Kautilya je pisao pre više od dve hiljade godina. Citirano prema delu *Arthashastra* (New Delhi: Penguin Books, 1991, strana 281).

## Šta je dobro finansijsko poslovanje?

Cilj dobrog finansijskog poslovanja u privatnom sektoru je da obezbedi informacije koje pomažu donosiocima odluka da mudrije i obazrivije odlučuju. U javnom sektoru finansijsko poslovanje se mnogo više bavi usaglašavanjem sa zakonskim ovlašćenjima. To ima za posledicu da su mnoge ključne odluke finansijskog poslovanja zasnovane više na političkoj stvarnosti nego na brižljivoj analizi uticaja donetih odluka na budućnost.

Ta neizbežna mešavina politike, zakonskih pravila i nadzora javnosti finansijsko poslovanje u javnom sektoru čini težim i složenijim od onog u privatnom. Kao rezultat svega toga, neki od nas smatraju poslovanje javnim finansijama mnogo izazovnijim poslom od njegovog pandana u privatnom sektoru.

Međutim, veoma je važno da se ciljevi finansijskog poslovanja državnog sektora, uključujući tu i finansijsko poslovanje u oblasti međunarodno finansiranih projekata, stalno usklađuju sa promenama koje se odvijaju u privatnom sektoru.

Finansijsko upravljanje u javnom ili u privatnom sektoru obuhvata finansiranje, čuvanje, analitiku i funkcije izveštavanja kao svoje glavne elemente. Sledeći zadaci karakterišu finansijsko poslovanje u oba sektora:

- analiza i procena finansijskog uticaja odluka koje se donose, kako pre donošenja tako i posle njihove primene;
- obezbeđivanje neophodnog priliva novca za finansiranje planiranih aktivnosti i operacija;
- zaštita sredstava putem adekvatnih finansijskih kontrola;
- obezbeđivanje finansijskog okvira za planiranje budućih aktivnosti i operacija;
- upravljanje sistemima poslovnih transakcija koji daju informacije za kontrolu planiranih aktivnosti i operacija;
- obezbeđivanje zakonitosti i pravilnosti upotrebe javnih fondova;
- posvećivanje dužne pažnje konceptu efikasnosti i delotvornosti;
- izveštavanje o rezultatima aktivnosti i operacija i njihovo tumačenje mereno finansijskim pojmovima, kao i naknadna revizija i procena.

Kako se uloga državnog upravljanja proširila, a novi izvori državnih sredstava se iscrpli, sve se više ističe važnost funkcije finansijskog poslovanja. Skoro u svim zemljama pojavljuje se nedostatak gotovog novca za izvršenje obaveza koje je država prihvatila na sebe.

Zato je finansijsko poslovanje sada usmereno na dobijanje gotovog novca i na upravljanje njime jer se bez gotovog novca ne mogu ostvariti budžetski ciljevi. Postojanje spoljnih ekonomskih uticaja koji se ne mogu kontrolisati, sve manja pouzdanost tradicionalnih izvora državnih prihoda i neutoljivi zahtevi za sve većim brojem javnih usluga i širom ulogom države u privredi doveli su upravljanje gotovim novcem i politiku zaduživanja na prvo mesto interesovanja javnog sektora. Ipak, mali broj zemalja je ostvario adekvatan ili prihvatljiv sistem upravljanja novcem. Čak su i razvijene i industrijalizovane zemlje tek nedavno razvile poboljšane pristupe upravljanju novčanim tokovima. Rasparčanost funkcija finansijskog poslovanja na centralnom državnom nivou je druga karakteristika javnog sektora. Dok se u poslovnom svetu obično određuju kvalifikovani pojedinci za "glavne finansijske službenike", retke su vlade koje uspeju da odrede svoje ključne finansijske izvršioce. Osnovne funkcije finansijskog upravljanja su često podeljene između više organa koji se bore za jačanje sopstvenog uticaja umesto da međusobno saraduju radi ostvarenja zajedničkog dobra.

Često finansijske informacije nisu dostupne niti blagovremene, nisu pouzdane i ne koriste se za donošenje ključnih odluka države. Potrebna je bolja svest o upravljanju finansijama u javnom sektoru. Svakoj vladi je potrebna odgovarajuća filozofija upravljanja finansijama i jasno definisanje obima funkcija finansijskog upravljanja. Dalje, potrebno je osigurati da finansijama upravlja stručno rukovodstvo koje će moći da se osloni na adekvatno osoblje i koje će imati podršku svake vrste od drugih državnih organa.

Kako se zemlja razvija, tako rastu i njene potrebe za koordiniranim profesionalnim finansijskim poslovanjem. Među mnogim potrebama razvijenih zemalja javlja se i potreba da se integrišu osnovne funkcije finansijskog poslovanja i odgovornosti u jedinstven koordinirani sistem pod stručnim vodstvom. To se može postići i bez široke upotrebe razvijenih kompjuterizovanih sistema.

Nova i sve jeftinija mikrokompjuterska tehnologija približava sisteme integrisanog finansijskog poslovanja gotovo svakoj državi. Pojedine državne službe, pa čak i organi lokalne vlasti sada su sposobni da finansiraju i održavaju integrisane sisteme koji obezbeđuju korisne i blagovremene informacije za ključne upravljačke odluke, a u isto vreme i veću odgovornost prema višim nivoima vlasti i prema građanima.

## Kako dobro upravljanje finansijama deluje protiv korupcije?

Zdrav sistem finansijskog poslovanja i računovodstva po pravilu pomaže da se spreče, ustanove, dokažu i obelodane korupcija i njeni izvršioci, i to na sledeće načine:

- omogućava da razne antikorupcijske ustanove, kao što su glavni revizor (odnosno vrhovna institucija za reviziju), skupštinski odbor za javne prihode i javne rashode, tužilaštvo i istražni organi, dobiju jasne informacije;
- primorava da se disciplinovano i blagovremeno pristupa javnim aktivnostima i finansijskom izveštavanju. Dobro finansijsko poslovanje zahteva da sve transakcije budu izvršene po istim pravilima i da se eliminišu propusti u zakonu i alternativni mehanizmi koji omogućavaju ili prikrivaju korupciju;
- pomaže razvoj jakih unutrašnjih kontrola za potrebe rukovodstva. Takve kontrole omogućavaju stvaranje odgovarajućih "tragova za reviziju", što povećava verovatnoću da će se otkriti korupcija i da će kada bude otkrivena, istraga moći brže da napreduje;
- kontrola koju sprovodi rukovodstvo (unutrašnja kontrola) dodatno se ojačava time što se vrši nadzor nad upotrebom diskrecionih ovlašćenja u posebno osetljivim oblastima. Tipične oblasti zloupotrebe su putni troškovi, konsultantski ugovori (koji su često izdvojeni na više ugovora kako ne bi prelazili prag vrednosti koja je podložna kontroli), posebno vredne ili privlačne pokretne stvari poput automobila, računara itd., a da i ne pominjemo nezaobilazna iskušenja velikih kapitalnih projekata ili velikih nabavki;
- profesionalna i pravovremena unutrašnja i nezavisna revizija koja se usmerava na najrisikantnije oblasti moguća je tamo gde su finansijsko poslovanje i naročito računovodstveni sistem adekvatni;
- omogućava psihološku kontrolu. Dobro je poznato da su strah od otkrivanja i kazne prvi faktori u obeshrabrivanju koruptivnog ponašanja. Saznanje da unutrašnje kontrole postoje, da se stalno poboljšavaju i da su podložne revizorskom pregledu deluje kao moćno preventivno sredstvo protiv potencijalne korupcije.

## Sistem integrisanog upravljanja finansijama

Sistem integrisanog upravljanja finansijama je najvažnije sredstvo za dobro upravljanje finansijama. Nekim zemljama mogu da nedostaju sredstva da bi u punom obimu primenile ovakav sistem. U svakom slučaju, to ne bi trebalo da ih obeshrabri da načine prve korake u tom procesu tako što će uvesti moderno računovodstvo, sisteme za rukovanje gotovim novcem i sisteme internih revizija.

Sistem se sastoji od međusobno povezanih podсистema koji se odnose na planiranje, obradu i izveštavanje o izvorima sredstava izražavajući ih u finansijskim pojmovima. Osnovni podsystemi su računovodstvo, budžet, upravljanje gotovim novcem, kreditno poslovanje i sa njima povezane unutrašnje kontrole.

Drugi podsystemi koji se ponekad javljaju su: prikupljanje sredstava i naplata potraživanja, sprovođenje nabavki, informacioni menadžment, poreska i carinska administracija, sistem upravljanja u socijalnom i penzijskom osiguranju, zajedno sa njihovim sopstvenim unutrašnjim kontrolama.

Jedan od najvažnijih elemenata moderne unutrašnje kontrole u državi ili u svakoj državnoj instituciji sastoji se od nezavisnih i stručnih funkcija unutrašnje revizije koja predstavlja, zajedno sa drugim unutrašnjim kontrolama, sastavni deo sistema integrisanog finansijskog poslovanja.

Glavni "integrativni" faktor sistema je zajednička, jedinstvena, pouzdana baza podataka, ili nekoliko međusobno povezanih baza podataka u koje se slivaju i iz kojih izlaze svi podaci izraženi finansijskim pojmovima. Od svih podsystema i od svih korisnika finansijskih podataka mora se tražiti da učestvuju u zajedničkoj izradi i korišćenju podataka. Valjanost, klasifikacija i beleženje podataka su funkcije računovodstvenog podsystema koji stvara pravovremene izveštaje klasifikovanih podataka koje dalje koriste svi ostali podsystemi i drugi korisnici finansijskih informacija.

Sistem može da se razvije bez obzira na specifičnu organizacionu strukturu, ali će verovatno bolje funkcionisati tamo gde postoje četiri podsystema: računovodstveni, budžetski, upravljanje novcem i upravljanje dugovima, koji su svi tesno povezani u organizacionu strukturu pod zajedničkim, stručnim vođstvom finansijske uprave.

Neuspeh u integrisanju informacija koje se odnose na finansijsko upravljanje obično dovodi do:

- fragmentarnosti i nepouzdanosti podataka;
- dupliranja podataka koje je teško usaglasiti;
- propuštanja prilike da se iskoriste aktuelni podaci u obradi i planiranju budžeta;
- nepotpunog i nedovoljno javnog izveštavanja o finansijskim operacijama i finansijskim prilikama;

- skrivanja poreskih transakcija, uključujući tu i obavezne kontingente, kvazifiskalne transakcije, vladine garancije i slično, koje mogu da se iznenada pojave i prouzrokuju krupne poreske poremećaje;<sup>2</sup>
- preteranog naglašavanja pojedinih podсистема (obično je to budžet) koji teže da dominiraju, uvećavaju se i smanjuju mogućnosti za razvoj drugih podсистема.

## Komponente sistema integrisanog upravljanja finansijama

Četiri glavne komponente sistema su računovodstvo, budžet, upravljanje gotovim novcem i upravljanje kreditima. Ovi podsystemi treba da budu prožeti dobrom unutrašnjom kontrolom, ugrađeni u sistem i praktično nevidljivi. Podršku svakom od njih treba da predstavlja moralno okruženje, sa integritetom, zasnovano na isto takvom ponašanju najviših nivoa vlasti.

### Računovodstvo

Računovodstvo je srce integrisanog sistema, jer drugi podsystemi zavise od korisnih, pravovremenih i pouzdanih podataka koje im ono pruža. Ako podaci koje ono pruža nisu pravovremeni (što je čest slučaj), ostali podsystemi ne mogu da funkcionišu kako treba. Tada se traga za podacima iz drugih izvora, stvaraju se nove, *ad hoc* evidencije, a odluke se donose bez svih potrebnih informacija za pravilno rasuđivanje. Zbog toga su zdrav razvoj i održavanje računovodstvenog podсистема apsolutno neophodni za uspeh celog sistema.

Pored ostalog, podsystem računovodstva:

- pruža informacije rukovodiocima programa u donošenju odluka;
- obezbeđuje da bitne finansijske transakcije budu zasnovane na valjanoj dokumentaciji;
- omogućuje da izveštaji o rezultatima budu dati stručnom finansijskom terminologijom, kao i da cene troškova budu adekvatno prikazane;
- omogućava kontrolu izvršenja tekućeg budžeta i pojedinih njegovih stavki, kao i pripremu budžeta za naredne godine na osnovu tekuće potrošnje;
- stvara mogućnost da se sačine periodični finansijski obračuni koji se mogu kontrolisati kroz postupak revizije, pružajući tako verodostojnost aktivnostima državnih organa i jačajući njihovu javnu odgovornost.

Vrlo je važno da su sve računovodstvene i budžetske klasifikacije i kontni planovi u potpunosti integrisani u zajedničku klasifikaciju koja se neće menjati duže vreme. Promene klasifikacije iz godine u godinu umanjuju mogućnost poređenja podataka i analizu kretanja.

Za računovodstvene svrhe kontni planovi treba da obuhvate i omogućće pregled svih računa koji se odnose na aktivu, obaveze i prava koje država ima, državne prihode i troškove, i to tako da budu izloženi na način koji će olakšati pripremu finansijskih obračuna u skladu sa računovodstvenim principima koji se primenjuju na javni sektor.<sup>3</sup>

Komitet međunarodnog saveza računovođa koji okuplja računovođe iz javnog sektora (International Federation of Accountants' Public Sector Committee - IFAC/PSC) izdao je seriju službenih saopštenja u kojima se raspravlja o primenljivosti međunarodnih računovodstvenih standarda (International Accounting Standards) i međunarodnih standarda za reviziju (International Auditing Standards) u javnom sektoru. Ovi standardi se već godinama razvijaju radi usklađivanja profesionalnih standarda računovodstvene profesije širom sveta.

Nedavno je IFAC/PSC odlučio da izda računovodstvene standarde u velikoj meri zasnovane na međunarodnim računovodstvenim standardima (International Accounting Standards - IAS) koji se primenjuju u privatnom sektoru, posebno ih prilagodivši potrebama javne administracije. Iako ti standardi ne predstavljaju obavezu za vlasti suverenih država, oni su svakako korisne smernice vlastima kada odlučuju koje će standarde prihvatiti i primeniti.

Za centralnu vladu poželjan je relativno jednoobrazan računovodstveni sistem. Preduzeća u državnom vlasništvu svakako imaju potrebu za razrađenijim računovodstvenim sistemom koji će biti prilagođen prirodi njihovih aktivnosti.

IFAC/PSC načelno smatra da bez obzira na prirodu preduzeća (tj. bez obzira da li je javno ili privatno) treba primenjivati međunarodne standarde. On, međutim, uviđa da neka preduzeća u državnom vlasništvu imaju ciljeve koji su nefinansijske ili socijalne prirode i da su im potrebne druge

<sup>2</sup> Svetska banka je među prvima počela sa kodifikacijom ovakvih vrsta transakcija i podstakla je države da izmere njihov obim i objavljuju informacije o njima kao deo redovne budžetske dokumentacije i finansijskih izveštaja vlasti.

<sup>3</sup> Na primer: sistem Međunarodnog monetarnog fonda GFS (Government Finance Statistics).

vrste informacija, pa stoga i ne mogu u potpunosti da primenjuju standarde koji važe za privatni sektor.

Od suštinskog je značaja da se zna ko je odgovoran za uspostavljanje računovodstvenih standarda u javnom sektoru i za davanje uputstava računovodstvenim službama u celoj zemlji u cilju pravilnog funkcionisanja računovodstvenog sistema i usklađivanja sa profesionalnim standardima.

Svaka transakcija, operacija ili događaj u javnom sektoru koji se mogu izraziti u novcu treba da budu zavedeni uz odgovarajući izveštaj. Isto važi i za fondove koji se nalaze formalno van budžeta, kao i za fondove trećih lica koje kontroliše neka javna institucija, odnosno koji su na neki drugi način pod starateljstvom javnih službenika.

### *Vođenje budžeta*

O vođenju budžeta u javnom sektoru postoji više literature nego o svim drugim podsistemima finansijskog poslovanja u javnoj upravi zajedno. Uprkos tome, izuzetno je važno da se poterta činjenica da budžet mora da se integriše sa drugim oblastima finansijskog poslovanja čak i ako to poslovanje obavlja državni organ, nezavisan od odeljenja trezora ili ministarstva finansija.

Dalje, podaci o izvršenju budžetskih obaveza treba da proizlaze iz računovodstvenog sistema, a ne nekog posebnog sistema beleženja i obrade podataka. Mnoge zemlje u razvoju izgubile su kontrolu nad svojim finansijskim poslovima tako što su razdvojile podatke o izvršenju budžeta od drugih finansijskih podataka, odnosno tako što su vodile spise o izvršenju budžeta u sistemu koji nije bio jednak računovodstvenom. To je verovatno najproblematičnija i najvažnija oblast sistema integrisanog finansijskog poslovanja.

Nijedna služba javnog sektora ne treba da upravlja javnim fondovima izvan budžeta. Principi budžetske sveobuhvatnosti i jedinstva zahtevaju da sva predviđanja državnih prihoda i svi planirani troškovi budu uključeni u državni budžet, uključujući tu i sve transfere na druge nivoe vlasti, autonomne entitete i državna preduzeća. To znači da upotreba "posebnih" ili "rezervisanih" prihoda koji nisu uplaćeni u zajednički fond treba da bude najmanja moguća. O tome treba voditi računa i pri upotrebi dopunskih budžeta kako ne bi došlo do poremećaja poreskih ciljeva i ograničenja postavljених osnovnim godišnjim budžetom.

Budžeti javnih preduzeća i samofinansirajućih entiteta ne moraju da budu centralizovani u budžetu države, ali moraju da budu predstavljeni telu koje vodi budžet države u odgovarajućoj formi.

Budžetski podsistem treba planirati jednostavno i praktično da bi omogućio poslovanje i saradnju sa drugim podsistemima. Na kraju, od suštinske važnosti je obezbediti da cifre o izvršenju budžeta za proteklu godinu ne odudaraju u značajnoj meri od onih koje su budžetom predviđene.

### *Poslovanje raspoloživim novcem*

Adekvatno upravljanje raspoloživim novcem ima za cilj da postizanje budžetskih ciljeva ne bude ugroženo nedovoljnom likvidnošću. To je problem broj jedan u upravljanju javnim finansijama danas. Da bi upravljanje raspoloživim novcem postiglo svoju svrhu, potrebno je predvideti razne oblike priliva sredstava i planiranje potreba za njima, uključujući tu i kratkotrajne pozajmice predviđene budžetom.

Nedostatak finansijskih sredstava i rastući zahtevi za izdacima javnog sektora su u povećanoj meri ukazali na probleme koji nastaju usled tradicije održavanja mnoštva "ležećih" fondova. U takvoj situaciji državna sredstva namenjena za razne svrhe leže neiskorišćena duže vreme na brojnim bankovnim računima. U modernom, delotvornom sistemu obavezno je da svi prilivi novca budu objedinjeni u nešto što se obično naziva "jedinstveni bankovni račun".<sup>4</sup> Svaki finansijski priliv koji dospeva u javne fondove treba da se deponuje neposredno na jedan račun državnog trezora. Isto tako, sve isplate treba da potiču sa istog bankovnog računa i da budu učinjene na osnovu ovlašćenja koje je u skladu sa vladinim planom utroška novca.

Da bi se obezbedila fleksibilnost njihovih aktivnosti, javna preduzeća i drugi bitni samofinansirajući entiteti ne treba da učestvuju u jedinstvenom sistemu državnog trezora. Međutim, ovi entiteti, kao i centralna vlada, treba pažljivo da planiraju i predviđaju svoje tokove novca da bi izbegli postojanje bespotrebnih "ležećih" fondova i da bi obezbedili izvršavanje svojih obaveza na vreme.

<sup>4</sup> U praksi to izgleda kao niz povezanih računa u okviru kojih su informacije stalno dostupne i mogu biti objedinjene na kraju dana.

## *Kreditno poslovanje*

Pošto su tokom poslednjih decenija države počele sve više da se zadužuju, postale su sve značajnije one državne institucije koje preuzimaju dugove i koje jamče za njih. Mnogo je pažnje posvećeno pitanju dobrog upravljanja dugovima za vreme treće svetske dužničke krize osamdesetih godina i azijske krize devedesetih godina XX veka.

Danas svakako postoji saglasnost u vezi sa potrebom unapređenja upravljanja dugovima. Međutim, važno je da se ne izgubi iz vida činjenica da dugovanja države ne mogu da se izdvoje iz sistema upravljanja finansijama. Nema sumnje da je rastu dugova tokom poslednjih decenija u skoro svim zemljama pomogao i kolaps upravljanja finansijama u drugim podsystemima, naročito u oblasti kontrole budžeta.

Planiranje zaduživanja je bitno koliko i planiranje priliva novca i mnogi osećaju da ta dva podsystema treba da se razmatraju zajedno upravo zbog njihove tesne povezanosti. Na nesreću, sadašnja situacija gotovo svuda u svetu je takva da je planiranje zaduženosti neophodno za uravnoteženje budžeta. Zaduživanje javnog sektora je postalo "varljivi činilac" kojim se postiže stabilnosti budžeta.<sup>5</sup> Javno zaduživanje često je posledica političkih odluka da se ne podižu poreske stope, odnosno da se ne smanjuju troškovi države, ili se pak javlja kao odgovor na sezonska odstupanja u prihodima i rashodima u toku godine.

Na državnom nivou svaka finansijska operacija koja se zasniva na javnom zajmu treba da bude kanalisana preko službe odgovorne za poslove državnih kredita. To će obezbediti nadzor i pravilno beleženje transakcija sa ciljem da se postigne pouzdanost pri uzimanju novih zajmova i obezbeđivanju odgovarajućeg priliva novca za njihovo vraćanje.

## *Unutrašnja kontrola*

Unutrašnja kontrola, koja je ponekad drugo ime za kontrolu koju vrše rukovodioci, ima veliki značaj u okviru svakog podsystema o kojem je bilo reči. Odgovarajuće mere unutrašnje kontrole treba da budu deo svakog podsystema na takav način da njihova primena postane sastavni deo svih transakcija. Unutrašnja kontrola sastoji se od svih usaglašenih mera i metoda koje su usvojene radi:

- očuvanja resursa;
- unapređenja pouzdanosti i tačnosti finansijskih i operativnih informacija;
- unapređenja efikasnosti;
- podsticanja na pridržavanje zakonskih mera, utvrđene politike i standarda;
- ostvarenja planiranih ciljeva.

Mere unutrašnje kontrole treba da se uvedu u svaku organizaciju i uklope u njene procedure. Prethodne kontrole i odobrenje postupaka i transakcija obavljaju oni službenici koji su odgovorni za rad na njima. Nije potrebno osnivati posebne organizacione jedinice za obavljanje funkcija prethodne kontrole (koje se ponekad pogrešno nazivaju "prerevizorske").

Unutrašnja revizija (koja je važan deo unutrašnje kontrole) treba da vrši naknadni nadzor, koji se sastoji od pregleda i procene obavljenih unutrašnjih kontrola. Zbog takve njene uloge, interni revizori treba da budu profesionalno nezavisni i ne treba da učestvuju u donošenju ili odobravanju administrativnih akata i finansijskih transakcija. Interni revizori treba da prouče standarde za stručno vršenje unutrašnje revizije (Standard for the Professional Practice of Internal Auditing) koje je objavio Institut za unutrašnje revizore (Institute of Internal Auditors).

## **Prednosti sistema integrisanog upravljanja finansijama u borbi protiv korupcije**

Sistem integrisanog finansijskog poslovanja je termin skovan i upotrebljen 70-ih da bi opisao novi sistem koji se razvio posle jedva izbegnutog finansijskog kolapsa i neposrednog bankrotstva grada i države Njujork. Neadekvatnost upravljanja finansijama i njihova rasparčanost postale su jasno vidljive tokom kolapsa, nakon čega je usledio razvoj sredstava visoke tehnologije koja su primenjena u borbi protiv finansijske korupcije i lošeg upravljanja.

Sistem zadaje udarac korupciji na sledeće načine:

- **Budžetska kontrola na više nivoa.** Budžetski pregledi i kontrole mogu da se obavljaju na radnom, nadzornom i centralnom nivou, u zavisnosti od visine transakcija, vrste operacija

<sup>5</sup> Finagle - dobiti ili ostvariti nešto uz pomoć varanja ili prepređenosti. Collins English Dictionary Millennium Edition.

i drugih bitnih faktora. Često se određuju pokazatelji koji ukazuju na potencijalne devijacije ili visok stepen osetljivosti, na koje se pravovremeno reaguje da bi se sprečilo ponavljanje grešaka i neodgovarajuća upotreba budžeta.

- **Izbegavanje "iznenađenja" u prilivu novca.** Priliv novca može da se nadgleda na odgovarajućim nivoima ako se novcem posluje delotvorno i pravovremeno. Moguće je predvideti priliv novca i na taj način izbeći sva tipična "iznenađenja" zbog toga što ga nema dovoljno, nakon čega slede drakonske mere štednje koje ugrožavaju postizanje budžetskih ciljeva.
- **Ukazivanje na slabosti.** Daju se vanredni izveštaji kojima se obezbeđuje da rukovodioci sektora u kojima su ispoljene slabosti brzo dobiju podatke o njima.
- **Unutrašnje vrednovanje integriteta.** Vrednovanje integriteta podataka o transakcijama vrši se na svakom važnom koraku tokom transakcije. Transakcije se dokumentuju u elektronskom obliku ne samo da bi se izbeglo kašnjenje u unutrašnjoj kontroli već i da bi spoljna kontrola mogla da vrši svoj posao.
- **Računovodstvena kontrola nad izvorima sredstava.** Računovodstveni sistem vrši opštu kontrolu glavnih knjiga sa podacima o vrednim resursima koji su nezavisni od preduzetih radnji. Vlade zemalja u razvoju do sada nisu bile u stanju da kontrolišu niti da vode knjige o važnim delovima državne aktive kao što su naplativa potraživanja, zemljište, zgrade, druge nepokretnosti, vozila, kompjuterska oprema, softveri i razne vrste elektronske opreme. Odsustvo takvih kontrola omogućilo je pljačku državnih sredstava od strane zvaničnika i njihovih prijatelja.
- **Transparentnost u javnom izveštavanju.** Potpuni i blagovremeni mesečni, tromesečni i godišnji finansijski izveštaji dostupni su odgovarajućim skupštinskim odborima za nadzor i opštoj javnosti, kao što je i predviđeno mnogim ustavima, ali se retko izvršava. Kada se jednom postigne transparentnost, službenici će teško zataškati "loše vesti" kada se one nalaze u finansijskom izveštaju. Namera da se "loše vesti" nikada ne objave bila je glavni razlog zbog kojeg je disciplinovano i transparentno finansijsko izveštavanje tako dugo izbegavano.
- **Dosledna primena kriterijuma.** Dosledan plan i njegova primena koje zahteva sistem, poput upotrebe jedinstvenog bankovnog računa (trezor) za sve javne fondove, zabrane troškova koji nisu zasnovani na budžetu, predstavljaju prepreku za korupciju. Tamo gde dosledni kriterijumi postoje, oni su uključeni u računovodstveni sistem, pa se zna koje su transakcije neprihvatljive. Osim što službenici koji su odgovorni za njih mogu dobiti otkaz, sama činjenica da se ovakve transakcije otkrivaju dovodi do otkrivanja korupcije.
- **Decentralizacija ovlašćenja i odgovornosti.** Rukovodilac svake jedinice ili aktivnosti odgovoran je za finansijsko planiranje i odobravanje transakcija u okviru svoje oblasti odgovornosti. Knjiženje originalne transakcije je na operativnom nivou, a izveštaji rukovodilaca se odnose na izvršenje finansijskih transakcija, ali se i jedni i drugi podvrgavaju neposrednom ili veoma brzom nadzoru drugih nivoa vlasti.
- **Smanjena potreba za računovođama.** Tipične transakcije koje se ponavljaju kodirane su prema tipu i iznosu knjiženja, pa se takva knjiženja rade automatski, što smanjuje potrebu za stručnim računovođenjem i, istovremeno, smanjuje mogućnost manipulacije podacima o transakcijama.
- **Mogućnost neposredne revizije.** Knjiženje podataka o transakcijama u trenutku njihovog nastanka omogućava da unutrašnje kontrole neposredno vode računa o onim oblastima i vrstama aktivnosti koje su identifikovane kao osetljive na korupciju.
- **Obelodanjivanje na osnovu poređenja podataka.** Brzi računari omogućavaju da se lako uporede podaci koji su dostupni u uporedivom formatu, što pomaže da se brzo uoče i obelodane obrasci koji ukazuju na korupciju (npr. da zaposleni prima više plata, da penzioneri istovremeno dobijaju druge naknade, da se vrše dvostruka plaćanja dobavljačima, itd.).
- **Revizija uz pomoć kompjutera.** Kompjuterski programi za reviziju mogu da budu iskorišćeni za izbor transakcija koje će revizor proveriti, što smanjuje cenu revizije i omogućava da se više pažnje posveti oblastima koje zahtevaju više revizorovog rada.

## **Prednosti sistema integrisanog upravljanja finansijama za poštene**

Postoji ogromna potreba da se poštene službenici zaštite od podozrenja kojem su izloženi kada se sumnja na korupciju ili kada je ona otkrivena.

Sistem može da zaštiti poštene službenike na sledeće načine:

- **Sistem ograničava broj sumnjivih.** Zdravo finansijsko poslovanje i sistem unutrašnjih kontrola uspostavljaju jasne linije odgovornosti i ovlašćenja, omogućavaju razdvajanje nespojivih dužnosti i stvaraju jasne tragove za reviziju, što sve smanjuje broj lica na koje pada sumnja kada se otkriju nepravilnosti u radu.
- **Sistem obezbeđuje odgovarajuću dokumentaciju.** Postojanje odgovarajuće dokumentacije u papiru ili elektronskom obliku koja pruža dokaze o tokovima finansija obezbeđuje brzo oslobađanje poštenih od odgovornosti za prekršaj čak i kada su privremeno stavljeni pod sumnju.
- **Sistem obeshrabruje pokušaje pritiska.** Ponekad viši službenici ili službenici istog ranga vrše pritisak na službenike koji vode finansije ili druge da odstupe od usvojenih standarda. Pritisak može biti i posredan, kada se od službenika traži da ne rade ništa u situacijama kada im dužnost nalaže da preduzmu određene radnje i izveste o nepravilnostima. U takvoj situaciji poštenu službenici koji pokušavaju da se odupru takvim pritiscima ubrzo napuštaju državnu službu. Sistem integrisanog finansijskog poslovanja pruža uslove za stvaranje niza posebnih kontrolnih postupaka koji smanjuju snagu takvih pritiska. Sistem obezbeđuje da oni koji profesionalno obavljaju posao budu bolje nagrađeni, a da pri tom ne moraju da nose teško breme na svojoj savesti.

Još bi se mnogo moglo pisati o ulozu koju može da odigra sadejstvo sistema unutrašnjih kontrola od strane rukovodstva i jasnog sistema finansijskog upravljanja. Rad organizacija kao što su Treadway Commission i Committee of Sponsoring Organization - COSO u SAD, Cadbury commission u Velikoj Britaniji i Criteria of Control Board u Kanadi skrenuo je pažnju privatnog sektora na važnost unutrašnjih kontrola za očuvanje resursa i imovine.

Koncept unutrašnje kontrole, koji je stvorila računovodstvena profesija tokom četrdesetih godina XX veka, proširio se toliko da sada obuhvata celokupnu sferu odgovornosti rukovodilaca. Taj koncept danas predstavlja opšteprihvaćen okvir za čuvanje i povećanje koristi od ograničenih resursa u privatnom sektoru, a trebalo bi da bude na isti način prihvaćen i u javnom. Prevara i korupcija se nikada ne mogu u potpunosti ukloniti, ali se protiv njih može značajno delovati i one se mogu umanjiti vođenjem zdrave politike upravljanja finansijama.

## Kodeks najboljih primera fiskalne transparentnosti Međunarodnog monetarnog fonda

Fiskalna transparentnost bi se mogla opisati kao otvorenost prema javnosti u pogledu strukture i funkcija vlasti, poreske politike, finansijskih izveštaja javnog sektora i poreskih predviđanja. Veća transparentnost ovih oblasti doprinosi kvalitetu javne debate, boljem funkcionisanju tržišta i većoj odgovornosti vlasti u stvaranju i sprovođenju poreske politike. Bolja informisanost o planovima i namerama vlasti korisna je za sve, i za donosiocce odluka u najrazvijenijim privredama i za obične građane. Kada takva otvorenost ne postoji, odgovornost vlasti je znatno ograničena.

Kako bi unapredio transparentnost u poreskoj sferi, MMF je 1998. usvojio Kodeks najboljih primera fiskalne transparentnosti.<sup>6</sup> Ovaj kodeks je veoma značajan jer predstavlja prvi dosledan pokušaj da se uspostavi okvir za međunarodne standarde u ovoj oblasti. Aktivnosti vlasti koje se odnose na propisivanje poreza i njihovo trošenje su u samom jezgru vršenja vlasti. One imaju najveći uticaj na ekonomski razvoj i pravičnost i predstavljaju najveći mogući izvor korupcije.

Sam Kodeks je zasnovan na četiri visoka principa, koja predstavljaju njegov kostur.<sup>7</sup> Ta četiri opšta principa odražavaju suštinske elemente transparentnosti u poreskoj sferi. Posmatrani kao celina, oni mogu da stvore samoodrživ sistem integriteta.

Opšti principi su sledeći:

- **Jasna podela uloga i odgovornosti:** Uloge i odgovornosti u okviru vlasti i između pojedinih nivoa vlasti treba da budu jasno podeljene, a između vlasti i privatnog sektora mora da bude povučena jasna granica.
- **Mogućnost da javnost dobije informacije:** Vlasti treba da se posvete pružanju sveobuhvatnih i pravovremenih informacija javnosti o svim fiskalnim i kvazifiskalnim aktivnostima.

<sup>6</sup> MMF podržava ovaj kodeks tako što priprema uputstvo o fiskalnoj transparentnosti, upitnik o fiskalnoj transparentnosti i izveštaj u kojem sam subjekat ocenjuje svoju fiskalnu transparentnost. Više informacija o tome može se naći na [www.imf.org](http://www.imf.org). Oni kojima su potrebne dodatne informacije ili pomoć mogu da pišu na e-mail [fisctran@imf.org](mailto:fisctran@imf.org).

<sup>7</sup> Pun tekst Kodeksa može se naći u odeljku Best practice u izdanju Source Book na Internetu (na engleskom), na sajtu [www.transparency.org](http://www.transparency.org), kao i na sajtu MMF, [www.imf.org](http://www.imf.org).

- **Otvorenost u pripremi i izvršenju budžeta, kao i u izveštavanju o budžetu:** Ceo budžetski proces, počev od planiranja pa sve do revizije, treba da bude otvoren i javan.
- **Obezbeđivanje integriteta pomoću nezavisnih mehanizama:** Treba da postoje mehanizmi nezavisni od izvršne vlasti koji treba da ispituju i obezbede integritet informacija iz poreske sfere.

Svaki od ovih visokih principa nalazi se na vrhu niza drugih principa koji su zasnovani na dobroj praksi fiskalne transparentnosti.

Iako Kodeks prvenstveno ima za cilj unapređenje rada vlasti pojedinih zemalja u ovoj oblasti i nije posebno usmeren na suzbijanje korupcije, njegovi najvažniji delovi neposredno utiču na smanjenje mogućnosti da do korupcije dođe, kao i na smanjenje njene ozbiljnosti.

Od posebnog značaja su sledeće odredbe:

- 1.1.2 Učešće vlasti u privrednom životu treba da bude otvoreno i javno i na osnovu jasnih pravila i procedura primenjenih na nediskriminatorski način.
- 1.2.1 Poreska politika treba da se sprovodi pomoću sveobuhvatnih zakona i administrativnih pravila postupanja, koji se primenjuju na sve budžetske i vanbudžetske aktivnosti. Svako angažovanje ili trošenje vladinih fondova treba da bude zasnovano na zakonskim ovlašćenjima.
- 1.2.2 Porezi, carine i druga opterećenja treba da budu izričito određeni zakonom. Ti zakoni treba da budu lako dostupni i razumljivi, a kada postoji mogućnost diskrecionog odlučivanja o primeni odredaba o porezima, ona moraju da budu zasnovana na jasnim kriterijumima.
- 1.2.3 Standardi za etičko ponašanje javnih službenika treba da budu jasni i dostupni.
- 2.1.3 Uz godišnji budžet treba objavljivati i izjave koje opisuju prirodu značaja poreza, drugih opterećenja, uključujući i kvazifiskalna.
- 2.1.4 Centralna vlast treba da redovno objavljuje informacije o nivou i sastavu svojih dugova i finansijske aktive. Vladine transakcije treba da budu zasnovane na bruto iznosima i treba da se pravi razlika između prihoda, troškova i finansiranja, a troškove treba knjižiti na osnovu ekonomskih i funkcionalnih kategorija. Takođe, troškove treba knjižiti po administrativnim kategorijama. Podaci o vanbudžetskim aktivnostima treba da budu knjiženi na sličan način. Podatke iz budžeta treba prikazivati na način koji omogućava poređenje na međunarodnom nivou.
- 3.2.4 Godišnji i završni budžetski račun treba da sadrže izjavu o osnovu knjiženja (npr. novac ili prirast) i o standardima koji su primenjeni prilikom pripreme i prikazivanja budžetskih podataka.
  - 3.3.1. Treba ustanoviti sveobuhvatni, integrisani računovodstveni sistem. On treba da omogućiti pouzdanu osnovu za ocenjivanje oblasti u kojima se vrše plaćanja.
  - 3.3.2 Postupci nabavki i zapošljavanja treba da budu standardizovani i dostupni svim zainteresovanim stranama
  - 3.3.3 Izvršenje budžeta treba da bude podvrgnuto unutrašnjoj reviziji; treba omogućiti pregled i razmatranje postupaka korišćenih pri reviziji.
- 3.4.2 Zakonodavnom telu treba prikazati pravovremene i sveobuhvatne završne račune o budžetskim operacijama, uključujući i vanbudžetske račune, nakon što su ti računi podvrgnuti reviziji.
  - 4.1.1 Državni organ zadužen za reviziju, odnosno njemu ekvivalentno telo, treba da bira zakonodavno telo, a taj organ treba da bude odgovoran za obezbeđivanje pravovremenih izveštaja o finansijskom integritetu vladinih računa i zakonodavnom telu i javnosti.

Svi opšti principi, posebni principi i najbolja rešenja iz prakse objašnjeni su u priručniku o transparentnosti u poreskoj sferi, koji je dostupan na sajtu MMF-a. Cilj priručnika je da obezbedi praktična uputstva za primenu Kodeksa, ilustrujući detaljnije posebne minimume u primeni koji se traže od svih zemalja, a koji su zasnovani na Kodeksu. Priručnik takođe pruža primere najboljih rešenja iz velikog broja zemalja.

"Dobra praksa" koja je osnovna zamisao Kodeksa je u stvari mnogo više skup pravila koja bi sve 182 zemlje članice MMF-a trebalo da usvoje nego što je zbir već primenjenih postupaka.

U stvarnosti, verovatno da nijedna zemlja ne ispunjava sve standarde koje Kodeks propisuje, mada je mali broj industrijski razvijenih zemalja blizu toga. U velikom broju zemalja u razvoju i zemalja u tranziciji takva pravila još nisu uspostavljena.

MMF podstiče sve zemlje da usvoje pravila predložena Kodeksom, ali se proces odvija na dobrovoljnoj bazi. Za one zemlje koje počinju sa samog dna, imajući u vidu principe i praksu koje propisuje Kodeks, priručnik identifikuje suštinu dobre prakse čije postizanje treba da pomogne uspostavljanju fiskalne transparentnosti na samom početku.

Uloga upitnika o fiskalnoj transparentnosti i izveštaja u kojem sam subjekat treba da oceni svoju fiskalnu transparentnost je da pomogne boljem razumevanju koliko pojedine zemlje ispunjavaju utvrđene standarde. Upitnik je povezan sa priručnikom, a oba su zasnovana na strukturi Kodeksa. Treba očekivati da će pojedine zemlje biti zainteresovane da testiraju svoju situaciju uz pomoć ovih dokumenata kako bi razvile posebne planove sa ciljem da povećaju transparentnost u poreskoj sferi i da utvrde koja vrsta tehničke pomoći im je potrebna za to.<sup>8</sup>

Svako može da koristi okvire za transparentnost u poreskoj sferi koje je razvio MMF. Međutim, iako MMF podstiče transparentnost kroz programe tehničke pomoći, uticaj Kodeksa će biti najveći ako ga bude primenjivao širok krug vladinih i nevladinih organizacija prilikom ocenjivanja uspeha preduzetih aktivnosti, odnosno kao sredstvo pritiska da se rad državnih organa unapredi.

Za Transparency International i njene ogranke širom sveta, Kodeks i materijali koji ga prate predstavljaju veoma korisno sredstvo za ocenjivanje integriteta poreskih sistema u pojedinim zemljama. Kodeks predstavlja međusobno povezane elemente koji omogućavaju stvaranje poreskog sistema s visokim stepenom integriteta, a od kojih se mnogi odnose na suzbijanje korupcije. Njegova vrednost je u tome što omogućava stvaranje okvira za predloge reformi u pojedinim zemljama, reformi koje se usredsređuju na najvažnije oblasti u kojima je moguće stvoriti sistem finansijskog integriteta koji bi imao snagu da sam sebe jača i održava se.

## Dokle se stiglo?

Poslednjih godina, međunarodne i bilateralne finansijske ustanove preduzele su korake da poboljšaju finansijsko poslovanje kako u sopstvenim projektima ("enklava" pristup), tako i u pojedinim državama u celini. Jačanje finansijskog menadžmenta koje se ograničava samo na pojedine projekte može da zaštiti donatore od neprilika, ali ne štiti vladu i narod primaoca pomoći od zloupotreba i rasipanja sredstava. Naime, sredstva iz fondova je lako zameniti, pa tako sredstva kojima raspolaže država mogu da se zamene onima iz međunarodnih izvora a da o tome ne ostane trag ni u knjigama niti u finansijskim obračunima.

Postoje dosta dobri izgledi da Svetska banka učini više nego što je učinila od kada je njen predsednik, Džejms Volfensan (James D. Wolfensohn), na susretu Svetske banke i MMF-a 1996. godine rekao:

"... Govorimo otvoreno: moramo da se uhvatimo u koštac sa rakom korupcije. U jednom za drugom zemljom ljudi zahtevaju akciju u vezi s ovim pitanjem. Oni znaju da korupcija skreće sredstva od siromašnih ka bogatima, povećava cenu poslovanja, preusmerava javne troškove, plaši strane investitore... to je glavna prepreka zdravom i pravičnom razvoju..."

... Radeći sa svojim partnerima, Svetska banka će pomoći svakoj od zemalja članica da primeni državne programe koji obeshrabruju korupcijsku praksu. Podržaćemo i međunarodne napore za borbu protiv korupcije...

... Dozvolite mi da naglasim da Svetska banka neće tolerisati korupciju u programima koje podržavamo."

Tokom ove decenije Svetska banka i druge međunarodne finansijske institucije značajno su povećale broj projekata koji imaju za cilj da pruže pomoć u modernizaciji i profesionalizaciji sistema upravljanja finansijama i finansijske kontrole u pojedinim državama.<sup>9</sup>

Donatorski naponi da se ojača odgovornost za sprovođenje pojedinih projekata ("enklava" pristup) u velikoj meri su zanemarili važnost pravilnih unutrašnjih kontrola i uloge unutrašnjih revizo-

<sup>8</sup> Velika Britanija je prva zemlja koja je popunila i objavila izveštaj o nivou svoje usaglašenosti sa odredbama Kodeksa (dostupno na <http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/docs/fpccs.html>).

<sup>9</sup> U Latinskoj Americi i na Karibima međunarodne finansijske organizacije su uspostavile ili planiraju da uspostave sisteme integrisanog upravljanja finansijama u Boliviji, Argentinu, Gvatemali, Hondurasu, Ekvadoru, Kolumbiji, Venecueli, Nikaragvi, El Salvadoru, Panami i Dominikanskoj Republici. Španska vlada saraduje sa Urugvajem i Kostarikom. USAID je razvila u ovoj oblasti svoj model sistema integrisanog upravljanja finansijama za Latinsku Ameriku (SIMAFAL). Ovaj model poslužio je kao koncept za sve takve sisteme. I u drugim regionima počela je primena sistema, npr. kroz projekte u Gani i Vijetnamu. Mnogi projekti nisu u potpunosti razvili koncept unutrašnje kontrole kao odgovornosti rukovodilaca niti predviđaju jačanje funkcija interne revizije. Većina rukovodilaca vrhovnih institucija za reviziju iz zemalja Latinske Amerike i sa Kariba nisu kvalifikovani revizori, već politički nameštenici. Ta činjenica ograničava delotvornost njihovih organizacija u borbi protiv korupcije. Na primer, glavni kontrolor u Ekvadoru (na glasu kao borac protiv korupcije) već je dao ostavku, a kongres ga je potom i formalno otpustio iz službe. Razlog za postupak protiv njega bilo je davanje iskaza o korupciji povodom pregleda tajno načinjenih troškova koje je odobrio potpredsednik te zemlje. U skorije vreme, još kontroverznije bilo je imenovanje u Peruu, posle izbora predsednika Fudžimorija (Fujimori) 2003.

ra. Većina donatora je pokazala nemar u primeni sopstvenih pravila o odgovornosti i birala je strogost umesto odgovornosti tamo gde se previd odgovornosti ticao njenog osoblja. Većina donatora, osim USAID-a, nije uspela da iskoristi dostupne resurse računovodstvene profesije, koja je dugo igrala vodeću ulogu u ovoj oblasti kada je o privatnom sektoru reč.

Ukratko, iako su međunarodne finansijske institucije počele da se suočavaju sa problemima finansijske korupcije na nekoliko načina, ostalo je mnogo toga što treba uraditi.

### **Pokazatelji delotvornosti sistema upravljanja finansijama kao stuba društvenog integriteta**

- Da li sistem upravljanja finansijama omogućava sačinjavanje potpunih i pravovremenih finansijskih izveštaja za nadzorna tela zakonodavnih organa i za celokupnu javnost?
- Da li sistem pomaže razvoj snažnih internih kontrola? Da li stvara odgovarajuće tragove za reviziju koji omogućavaju delotvornu istragu i utuživanje u slučaju zloupotreba?
- Da li se celokupan budžetski proces vrši javno?
- Da li su preduzeti koraci da se razvijaju i unaprede sredstva za dobro upravljanje finansijama?
- Da li postoje jasni sistemi odgovornosti za uspostavljanje računovodstvenih standarda u javnom sektoru i za usaglašavanje računovodstva u celom javnom sektoru koji treba da omoguće pravilno funkcionisanje računovodstvenog sistema oslonjenog na profesionalne standarde?
- Da li sistem u praksi omogućava davanje pravovremenih, pouzdanih i razumljivih informacija o donošenju javnih odluka?
- Da li vladina tela upravljaju javnim fondovima izvan budžeta?