

SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

Pomoć za poboljšanje upravljanja i rukovođenja

Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske Unije, koju uglavnom finansira EU

SRBIJA

UPRAVLJANJE JAVNOM POTROŠNJOM

OCENA IZ JUNA 2006. GODINE

Ovaj dokument je sačinjen uz finansijsku pomoć Evropske Unije. Gledišta koja su ovde izražena su gledišta autora i ne mogu se ni na koji način shvatiti da predstavljaju zvanično mišljenje Evropske Unije, niti neophodno odražavaju gledišta OECD-a i njenih zemalja članica niti zemalja korisnika koje učestvuju u Programu Sigma.

1. Pravni i institucionalni okvir

Zakon o organskom budžetu je adekvatan, ali je potrebno da se razjasne osnovni fiskalni odnosi

Fiskalna pitanja u Republici Srbiji su regulisana Zakonom o organskom budžetu iz 2002. godine – Zakon o budžetskom sistemu. Ovaj zakon definiše pripremu, izvršenje, izveštavanje i kontrolu budžeta centralne vlade, pet vanbudžetskih fondova i 145 budžeta lokalnih samouprava. Postupci za skupštinsko usvajanje vladinog predloga budžeta regulisani su Poslovnikom Narodne skupštine Republike Srbije iz 2005. godine (članovi 150-154). Ustav iz 1990. godine ne pokriva fiskalna pitanja, osim člana 69, u kojem se navodi da Republika Srbija treba da ima budžet u kojem će biti prikazani prihodi i rashodi.

Osnovna podela fiskalnih ovlašćenja između zakonodavne i izvršne vlasti mogla bi biti bolje formulisana, poželjno u Ustavu. Nedvosmislena obaveza Skupštine da odobrava sve prihode, rashode i pozajmice, i pitanje odgovornosti između izvršne i zakonodavne vlasti predstavljaju pitanja koja treba eksplicitnije obraditi u zakonodavstvu. Paralelno sa ovim mogla bi se razmotriti i revizija postupaka za usvajanje budžeta u Skupštini. Prema poslovniku (član 151), sektorske komisije treba da ocenjuju budžet i da podnose izveštaje Finansijskoj komisiji, koja sa svoje strane podnosi izveštaj Narodnoj skupštini. Na osnovu izveštaja Finansijske komisije, Skupština glasa o budžetu na jednoj sednici. Da bi se osigurao valjan pregled vladinog predloga budžeta, mogla bi se uvesti višefazna šema glasanja. U cilju pospešenja fiskalne discipline, takav postupak glasanja bi mogao da počne sa ukupnim fiskalnim parametrima, kao što je odobrenje ukupnih prihoda i rashoda, pa da se nastavi sa kaskadnom podelom na detaljnije stavke budžeta.

U slučaju da Skupština ne odobri budžet pre početka nove fiskalne godine, Zakon o budžetskom sistemu (član 28) daje uputstva kako treba da se realizuje privremeni budžet za prvi kvartal. U tom slučaju, Ministarstvo finansija treba da ponovi budžet za prvi kvartal prethodne budžetske godine.

Zakon o budžetskom sistemu predviđa adekvatan i dovoljno detaljan propis o budžetskom postupku. Kako razvoj pripreme i realizacije budžeta bude napredovao (vidite donje odeljke), ipak će biti potrebno da se Zakon o budžetskom sistemu ažurira. Finansijsko izveštavanje vladinog sektora trenutno je regulisano valdinom uredbom. Razmatra se izrada zakona o finansijskom izveštavanju za vladin sektor.

Ima prostora za jačanje uloge Skupštine u fiskalnim stvarima.

Fiskalni odnosi u Srbiji karakterišu se jakim položajem vlade i relativno ograničenim učešćem Skupštine u fiskalnim poslovima. Prema Zakonu o budžetskom sistemu (članovi 6 i 25), Skupština treba da odobri državni budžet i finansijske planove vanbudžetskih fondova. Pošto budžet sadrži i ograničenja u pogledu pozajmljivanja i ukupnog iznosa garancija koje mogu da se izdaju (član 55), Skupština formalno mora da sankcioniše sve finansijske obaveze koje vlada napravi. Iako Skupština odobrava budžet, ona nije u stanju da ozbiljno osporava vladin predlog. Prema Zakonu o budžetskom sistemu (član 14), vlada treba da podnese Skupštini svoj predlog budžeta najkasnije do 1. novembra. Od Skupštine se traži da usvoji budžet do 15. decembra. Tako kratak vremenski rok nije u skladu sa dobrom

međunarodnomo praksom (na primer, sa Najboljom praksom OECD-a za transparentnost budžeta), i ne daje dovoljno vremena za valjan pregled budžeta. Pored toga, Skupština ima ograničene kapacitete da izvrši temeljit pregled sadržaja budžeta. Na primer, Finansijska komisija ima samo jednog člana koji priprema materijal u vezi sa vladinim predlogom budžeta. Slabi kapaciteti Skupštine da pregleda vladin predlog budžeta je jedan od problema koji treba rešiti.

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu (član 26), svaki amandman koji predloži Skupština a koji vodi do veće potrošnje u odnosu na vladin budžet mora da bude praćen odgovarajućim smanjenjem potrošnje na nekom drugom mestu u budžetu ili predlogom za povećanje prihoda.

Za značajne promene u rashodima tekuće godine potrebno je odobrenje Skupštine kroz dopunski budžet. Prema Zakonu o budžetskom sistemu (član 41), vlada ima mandat da izvrši preraspodele između aproprijacija do pet posto od prve brojke. Značajnije promene mora da odobri Skupština.

Iako se od izvršne vlasti traži da podnosi konačne finansijske izveštaje Skupštini (Zakon o budžetskom sistemu, članovi 63 i 64) najkasnije do 1. jula, ti izveštaji trenutno imaju ograničenu vrednost. U situaciji kada ne postoji vrhovna revizorska institucija, ne postoji nezavisan izveštaj o pouzdanosti i kvalitetu izveštaja koje podnosi vlada. Skupština nema resurse da izvrši ocenu sadržaja završnih izveštaja, a to je preduslov za svrsishodno odobrenje. Razvoj vrhovne revizorske institucije sada je stavljen na dnevni red i, nakon dugih rasprava, usvojen je zakon u tom cilju u novembru 2005. godine. Naravno da je takav razvoj dobrodošao, ali biće potrebno dosta napora i resursa da se formira institucija.

Potrebno je razmotriti ugrađivanje vanbudžetskih fondova u budžet, ukidanje namenskih prihoda i bolje prikazivanje fiskalnih rizika.

Budžet je podeljen na dva dela, gde prvi deo sadrži glavne fiskalne parametre, zajedno sa makroekonomskim okvirom na kojem se budžet zasniva. Drugi deo budžeta sastoji se od aproprijacija za potrošače prve linije - direktne korisnike budžeta - i potrošače druge linije - indirektni korisnici budžeta. Sve aproprijacije su klasifikovane prema organizacionoj, funkcionalnoj i trocifrenoj ekonomskoj klasifikaciji. U budžet su uključene aproprijacije za investicione svrhe.

Pet fondova socijalnog osiguranja - koji pokrivaju penzije (tri fonda), zdravstvenu zaštitu, i nezaposlenost - čine zasebne budžetske korisnike koji imaju svoje izvore prihoda od obveznika socijalnog osiguranja. Priprema budžeta za vanbudžetske fondove je regulisana Zakonom o budžetskom sistemu, i uveliko sledi postupke za pripremu državnog budžeta (vidite donji odeljak). Finansijski planovi za fondove se podnose Skupštini na odobrenje zajedno sa budžetom. Shodno tome, Skupštini se u potpunosti prezentiraju svi rashodi i prihodi koji utiču na neto pozajmice od centralne vlade. Napuštena je ranija praksa namenskih poreza za vanbudžetske fondove. Ipak, fondovi nisu u potpunosti samofinansirajući, i postoji značajan transfer sredstava iz državnog budžeta. S obzirom na subsidijarnu odgovornost vlade za finansijske obaveze vanbudžetskih fondova, postoje jaki argumenti da se razmotri uključivanje ovih fondova u budžet.

U nekoliko oblasti, korisnici budžeta imaju mandat da za pokrivanje rashoda koriste prihode prikupljene u vezi sa aktivnostima koje obavlja dotična organizacija. Pored

toga, Zakon o budžetskom sistemu predviđa „budžetske fondove“ (članovi 44-47), pomoću kojih se porezi i drugi prihodi namenjaju za određenu svrhu. Pošto Državna blagajna vrši sve transakcije, i pošto postoji klasifikacija budžeta u kojoj se navodi da li izvor rashoda dolazi iz budžeta ili iz vlastitih prihoda, budžetsko računovodstvo je u potpunosti zasnovano na bruto osnovi. Međutim, korišćenje namenskih prihoda predstavlja prepreku za proces dodeljivanja sredstava između različitih ciljeva u skladu sa političkim prioritetima.

Budžet praktično ne sadrži nikakve podatke o fiskalnim rizicima. Prema Zakonu o budžetskom sistemu (član 10), budžet treba da sadrži procenu nerešenih garancija i druge nepredviđene obaveze. U praksi, takvi podaci uveliko nedostaju u budžetskom dokumentu. Prema istom članu, budžet treba da sadrži izveštaj o poreskim rashodima. Ti podaci još uvek nisu uključeni u budžet. Potrebno je istaknuti da će za pouzdane procene fiskalnih rizika i poreskih rashoda biti potrebna temeljita revizija, i odluka o, načelima vrednovanja, razvoj odgovarajućih modela i pristup informacijama koje administracija sada ne daje.

Budžetski dokument je uveliko usmeren na podelu rashoda prema linijskim stavkama. To može da bude dovoljno za detaljno praćenje rashoda, naročito s obzirom na relativno nerazvijene sisteme unutrašnje kontrole kod korisnika budžeta. Uključivanje informacija u vezi sa izvršenjem moglo bi budžet ipak učiniti pristupačnijim i moglo bi olakšati Skupštini i javnosti da ocenjuje vladine predložene strategije i rezultate iz prethodnih godina.

Srednjoročni budžetski okvir je dat u Zakonu o organskom budžetu, ali se samo delimično primenjuje u praksi.

Zakon o budžetskom sistemu odražava ambiciju da se primeni trogodišnja perspektiva u pripremi državnog budžeta. Sadašnja praksa još uvek na postize cilj, a prihodi i rashodi se, u velikoj meri, prezentiraju samo za narednu godinu. Primena srednjoročnog budžetskog okvira u Srbiji treba da bude visokog prioriteta pošto su podaci o vladinim finansijama pored podataka za narednu budžetsku godinu neophodni za formulisanje odgovarajuće fiskalne politike. Međutim, izrada srednjoročnih projekcija ima smisla samo ako je administracija u stanju da napravi realne prognoze, i ako se ti podaci koriste prilikom odlučivanja. Znatn izazov za srpsku administraciju je da se pojačaju kapaciteti za izradu makroekonomskih i fiskalnih prognoza, i u Ministarstvu finansija i u resornim ministarstvima.

Početna tačka postupka pripreme budžeta je izrada memoranduma o budžetu, koji sadrži srednjoročni makroekonomski okvir, glavne fiskalne parametre za naredne godine i informacije o vladinim glavnim strateškim prioritetima (Zakon o budžetskom sistemu, član 14). Ovaj memorandum priprema Odsek za makroekonomsku i fiskalnu analizu u Ministarstvu finansija, sa izvesnim stepenom ulaznih podataka iz drugih odseka. Memorandum o budžetu usvaja vlada do 15. maja, i on treba da čini osnovu na daljnju pripremu državnog budžeta i finansijskih planova za vanbudžetske fondove. Ažurirana verzija memoranduma o budžetu podnosi se Skupštini zajedno sa predlogom budžeta. Poslednjih godina učinjena su značajna poboljšanja u pogledu obuhvatnosti i kvaliteta informacija koje se daju u memorandumu. Ipak, memorandum još uvek ima neke nedostatke koji onemogućavaju da bude efikasan instrument za vođenje procesa pripreme budžeta.

Prvo, u memorandumu su prezentirani ukupni fiskalni parametri, kao što su prihodi i rashodi centralne vlade i neto pozajmice centralne vlade i opšte uprave. Navođenje želja vlade je, bez sumnje, pozitivno. Pošto se budžet ne priprema u skladu sa ukupnim plafonima u funkcionalnom ili organizacionom smislu, ipak nije moguće prevesti fiskalne parametre u korisna ograničenja. Drugo, mogu se pojaviti sumnje u kvalitet makroekonomskih projekcija. Pored ograničenja koja su rezultat još uvek nedovoljno razvijenih modela predviđanja i opšteg nedostatka visokokvalitetnih podataka, ne uzimaju se u potpunosti u obzir recipročni uticaji između fiskalne politike i makroekonomskog razvoja. Ima argumenata za sistematičniju organizaciju makroekonomskih rundi predviđanja tako da se uzmu u obzir makroekonomski uticaji predložene strategije. Treće, iako memorandum o budžetu sadrži srednjoročni okvir, budžet se priprema samo u jednogodišnjoj perspektivi. Prema Zakonu o budžetskom sistemu, predlozi budžeta koje korisnici budžeta podnose Ministarstvu finansija treba da sadrže podatke za dve fiskalne godine pored naredne godine (član 17). Ove projekcije onda treba sjediniti u vladin predlog budžeta, i Skupštini treba prezentirati potpunu sliku razvoja vladinih finansija u trogodišnjoj perspektivi (član 10). U praksi, budžet se još uvek priprema striktno na jednogodišnjoj osnovi, pa u predlozima budžetskih korisnika i u vladinom predračunu budžeta nema nikakvih srednjoročnih podataka o pojedinačnim aproprijacijama i stavkama prihoda.

Budžetski proces ne pospešuje fiskalnu disciplinu.

Priprema budžeta je u velikoj meri proces koji raste odozdo-nagore i koji je veoma usmeren na podelu rashoda po linijskim stavkama, sa ograničenim posvećivanjem pažnje aspektima koji se odnose na izvršenje. Ovaj proces počinje predviđanjem relevantnih makroekonomskih parametara i specifikacijom fiskalnih ciljeva za srednji rok. Ova početna faza kulminira u memorandumu o budžetu, koji takođe sadrži vladine glavne strateške prioritete. Na osnovu memoranduma Ministarstvo finansija daje uputstva za pripremu predloga budžeta za oko 50 direktnih korisnika budžeta i za pet vanbudžetskih fondova. Ova uputstva sadrže makroekonomske pretpostavke koje se koriste za izračunavanje prihoda i rashoda, glavne strateške prioritete vlade za naredni period, tehnička uputstva kako pripremiti predlog budžeta i indikativni plafon za operativne rashode. Stavke rashoda – kao što su plate, subvencije, dotacije i nabavka opreme – nisu ograničene plafonima. Pored toga, korisnicima budžeta nije zabranjeno da predlože rashode koji probijaju plafone. U skladu sa uputstvima direktni korisnici budžeta podnose Ministarstvu finansija predloge budžeta koji sadrže rashode za podređene indirektno korisnike budžeta. Predloženi rashodi se dele na tri dela: 1) osnovna procena materijalnih troškova poslovanja; 2) predlog novih, nefinansiranih inicijativa; i 3) rashodi za nabavku osnovnih sredstava. Ne postoji nikakvo formalno ograničenje rashoda koje korisnik budžeta može da predloži, i uglavnom postoji potreba za intenzivnim pregovorima između svih direktnih korisnika budžeta i Ministarstva finansija u cilju smanjivanja ukupnih rashoda na nivoe koji su dosledni fiskalnim ciljevima koji su navedeni u memorandumu. Kad jednom Ministarstvo finansija završi predlog budžeta, isti se podnosi vladi na odobrenje. Od vlade se traži da do 1. novembra podnese Skupštini predlog budžeta. Skupština odobrava budžet, glasanjem na jednoj sednici, najkasnije do 15. decembra. Dole je dat prikaz pripreme i odobrenja budžeta.

Priprema i odobrenje budžeta u Srbiji

30. aprila	Ministar finansija predlaže memorandum budžeta sa glavnim makroekonomskim parametrima, fiskalnom politikom i glavnim prioritetima vlade za naredni period od tri godine
15. maja	Vlada usvaja memorandum budžeta
1. juna	Na osnovu memoranduma budžeta Ministar finansija izdaje uputstva, uključujući plafon za materijalne troškove poslovanja, za pripremu predloga budžeta od direktnih korisnika budžeta i vanbudžetskih fondova
1. avgusta	Direktni korisnici i vanbudžetski fondovi podnose Ministarstvu finansija svoje predloge budžeta
1. oktobra	Memorandum budžeta se ažurira prema najnovijim makroekonomskim projekcijama
15. oktobra	Ministar finansija podnosi vladi nacrt budžeta i budžete vanbudžetskih fondova
1. novembra	Vlada usvaja budžet i podnosi ga Skupštini
15. decembra	Skupština usvaja budžet

Institucionalne postavke u procesu pripreme budžeta, gde predlozi rashoda korisnika budžeta nisu ograničeni čvrstim plafonima, mogu da dovedu do pogoršanja državnih finansija, pošto Ministarstvo finansija ne može da ograniči pritisak za povećanim rashodima. S obzirom na ograničene resurse Odseka za budžet, koji trenutno ima samo 22 službenika, trebalo bi da postoje očigledne poteškoće da se osigura finansijska disciplina u sadašnjem institucionalnom okruženju. Pošto korisnici budžeta imaju podsticaj da naprave prekomernu procenu namenskih prihoda čime se motiviše povećana potrošnja, postoji i rizik od porasta deficita. Da bi se obezbedila stabilnost u budžetskom procesu, pospešila fiskalna disciplina i osigurala održive javne finansije, potrebno je razmotriti reorganizaciju institucionalnih postavki za pripremu i odobrenje državnog budžeta, sa uvođenjem jasnih elemenata pristupa odozgo-nadole. Prenošnje funkcija pripreme budžeta na resorna ministarstva i korisnike budžeta pretpostavlja veoma razvijene kapacitete da se izvrše pouzdane procene administrativnih rashoda, kao i cena programa, i dovoljnu sposobnost Odseka za budžet da prekontroliše te brojke. Pažnju treba posvetiti stalnom razvoju predviđanja rashoda u administraciji vlade Srbije.

Izvršenje budžeta obezbeđuje zadovoljavajuću kontrolu transakcija, ali ograničenja likvidnosti i dalje predstavljaju problem.

Državna blagajna /Trezor/ izvršava državni budžet, finansijske planove vanbudžetskih fondova i budžete jedinica lokalne samouprave preko sistema jedinstvenog računa blagajne. Od spajanja Državne blagajne sa Upravom za javna plaćanja (UJP) u avgustu 2005. godine, Državna blagajna u potpunosti upravlja izvršavanjem budžeta. Stvaranje jedne organizacije odgovorne za sve funkcije koje

su povezane sa blagajnom dovelo je do poboljšanja uslova za sigurno i efikasno upravljanje državnim fondovima.

Državna blagajna vrši detaljnu kontrolu svih zahteva za isplatama da bi osigurala da se poštuje detaljna klasifikacija linijskih stavki budžeta, da se ne premaše mesečne gotovinske aproprijacije, i da se održava dovoljna likvidnost na jedinstvenom računu blagajne radi izvršenja plaćanja. Istovremeno Državna blagajna registruje i sve transakcije u glavnom dnevniku blagajne (vidite u daljem tekstu opis računovodstva državnog sektora). Centralizacijom izvršavanja budžeta moguća je stroga kontrola transakcija.

Upravljanje likvidnošću u administraciji Srbije je poboljšano stvaranjem jedinstvene Državne blagajne pod Ministarstvom finansija i ustanovljavanjem jedinstvenog računa blagajne koji obuhvata sve budžetske korisnike. Ipak, likvidnost je i dalje problem, i Državna blagajna je prinuđena da redovno pribegava ograničenjima isplata gotovine. Pošto se priliv gotovine u Državnu blagajnu i odliv gotovine iz nje ne poklapaju na dnevnom, pa čak ni na nedeljnom nivou, Državna blagajna mora da obraća pažnju na svoje stanje u pogledu gotovine pre no što odobri neko plaćanje. Ovaj problem može da se prevaziđe u izvesnoj meri planiranjem gotovine, gde se plaćanja moraju unapred registrovati da bi se Državnoj blagajni omogućilo da ima potrebnu likvidnost tako da pokriva sve finansijske obaveze. Državna blagajna ima za cilj da reši ovaj problem ustanovljavanjem dnevnika obaveza, u kojem bi finansijske obaveze postale vidljive za Državnu blagajnu čim budu evidentirane. Tada bi takav dnevnik olakšao Državnoj blagajni da planira gotovinu. Dugoročno, pristup finansijskim tržištima gde se problemi likvidnosti mogu rešavati kratkoročno predstavlja preduslov za efikasno upravljanje finansijama.

Računovodstvo i izveštavanje

Državna blagajna je obavezna da vodi evidenciju o svim transakcijama izvršenim sa jedinstvenog računa blagajne. U ovom blagajničkom dnevniku, nalazi se kompletna dokumentacija o svim plaćanjima prema organizacionoj, funkcionalnoj, šestocifrenoj ekonomskoj klasifikaciji i klasifikaciji prema izvorima finansiranja. Pored ovog računovodstva zasnovanog na gotovini, radi se na uvođenju računovodstvenih podataka o selektovanim finansijskim obavezama i otpisu vrednosti investicija za potrebe poslovanja. Međutim, takva modifikovana osnova za gotovinska sredstva još uvek nije uvedena. Budžetska i računovodstvena klasifikacija se zasniva na Generalnoj finansijskoj statistici (GFS) 86 MMF-a.

Pored blagajničkog dnevnika, traži se i od direktnih korisnika budžeta da vode računovodstvenu evidenciju o svom vlastitom poslovanju i poslovanju podređenih indirektnih korisnika budžeta (Zakon o budžetskom sistemu, član 61). Zahvaljujući takvim računima, korisnici budžeta će moći da izvrše detaljniju tabelarnu podelu računa za javni sektor, i, shodno tome, da ispune uslov za davanje određenih informacija. Razlike između računovodstva blagajne i računovodstva korisnika budžeta, navodno, ne predstavljaju problem. Ipak, trebalo bi da bude moguće da se dobiju računovodstveni podaci koji zadovoljavaju potrebe i na centralnom i decentralizovanom nivou putem jedinstvenog računovodstvenog sistema.

Državna blagajna priprema izveštaje o izvršenju budžeta, koji se prezentiraju vladi u roku od dve nedelje po isteku svakog meseca. Godišnji izveštaj sa krajem godine treba da se pripremi i prezentira vladi do 15. maja. Takav izveštaj sadrži i godišnje

finansijske izveštaje za vanbudžetske fondove. Vlada treba da podnese Skupštini objedinjene finansijske izveštaje (Zakon o budžetskom sistemu, član 64) do 1. jula. Zakon o budžetskom sistemu (član 65) traži od vlade da podnese izveštaj spoljne revizije zajedno sa završnim finansijskim izveštajima. Kao što je napred navedeno, nepostojanje vrhovne revizorske institucije ozbiljno umanjuje vrednost završnih računa vlade.

2. Ocena, plan reforme i kapaciteti

Potrebno je ojačati kapacitete za reformu.

Proces reforme treba da se nastavi, pošto upravljanje finansijama u Srbiji još uvek zaostaje za dobrom evropskom i međunarodnom praksom. Nedovoljnost kadrova predstavlja problem u mnogim ključnim oblastima, i relativno skromna zarada državnih službenika je prepreka za zapošljavanje i zadržavanje kompetentnih kadrova. Pored toga, politizacija uprave, bez obzira na kvalitet većine zaposlenih, čini još jedan faktor koji utiče na smenjivanje kadrova kad god dođe do promene političke vlasti.

3. Preporuke

Pored jačanja kapaciteta Ministarstva finansija, što predstavlja ključ za svaki daljnji proces reforme, uključujući vođenje takvog procesa, organi vlasti Srbije moraju da se potrudu da okončaju reformu uprave Državne blagajne, da poboljšaju sistem budžetskog predviđanja, i da još više razviju analitičke kapacitete Direkcije za budžet u okviru Ministarstva finansija. Svi ovi zadaci predstavljaju prioritete pored raznih sugestija koje su napred navedene.

4. Spoljna pomoć

Reformu u oblasti upravljanja finansijama podržava nekoliko bilateralnih i multilateralnih projekata tehničke pomoći. Jedan projekat koji finansira Evropska agencija za rekonstrukciju (European Agency for Reconstruction - EAR) trenutno se bavi razvojem sistema za upravljanje finansijama i informacijama (financial management and information system - FMIS) za Državnu blagajnu. Očekuje se da će se ovaj sistem početi primenjivati od januara 2007. godine. Istovremeno sa razvojem sistema za upravljanje finansijama i informacijama, moguće je da će biti potrebne metodološke i zakonske promene. Biće potrebna odgovarajuća obuka u upravi. EAR takođe finansira jedan projekat koji se bavi razvojem pripreme budžeta, sa posebnim ciljem uvođenja programske izrade budžeta. U cilju bolje ocene preduslova za izradu budžeta koji će biti orijentisan na izvršenje u administraciji Srbije, projekat je usmeren na ograničen broj pilot ministarstava. Cilj projekta je da se bolje povežu strategije vlade sa stvarnim rashodima i da se poveća efikasnost javne potrošnje.

Svetska banka je podržavala širok niz projekata koji se odnose na razvoj upravljanja javnom potrošnjom i trenutno finansira pomoć dvojice savetnika za pitanja pripreme budžeta. Bilateralna pomoć u oblasti upravljanja finansijama obuhvata jedan projekat koji finansira Odsek za međunarodni razvoj (Department for International Development – DFID) čiji je cilj razvoj kapaciteta za izradu srednjoročnih makroekonomskih i fiskalnih projekcija. Ministarstvo finansija SAD je finansiralo jednog savetnika za Ministarstvo finansija.