



# گزارش بانک جهانی از پروژه سیستم های خزانه داری اوکراین

مردادماه

۱۳۹۴

مترجم : عبدالرضا شفیعی - حسین محبی

ویراستار : مهدی مهدوی خو - محمد رضا مهدی فرد

۱- نام پروژه: پروژه سیستم های خزانه داری

۲- کشور: اوکراین

۳- سنجش اهداف، طراحی و کیفیت پروژه

### ۳-۱ هدف اصلی

هدف کلی از این پروژه، کمک به دولت برای طراحی و اجرای یک سیستم خودکار خزانه با عملکرد کامل است که بتواند به عنوان یک وسیله اثر بخش جهت اجرای بودجه و مدیریت نقدینگی به کار آید.

#### ساختار:

اهداف پروژه سیستم های خزانه، ارزیابی مشکلات مالی دولت و به دنبال آن دستور کار اصلاحات در زمان آغاز به کار پروژه است. در اواسط دهه نود میلادی و زمانی که این پروژه در حال آماده شدن بود، دولت در حال سر و سامان دادن به هزینه های عقب افتاده ناشی از بودجه غیر واقعی و مدیریت ضعیف هزینه و کنترل آن بود که دولت با آن مواجه شد و منجر به وضعیت مالی ناپایدار گردید. تحلیل های قبلی دولت و صندوق بین المللی پول و بانک، ضعف های مهمی را در سیستم بودجه و مدیریت مالی منابع دولتی مشخص کردند. (اوکراین - یک برنامه برای راه اندازی سیستم خزانه، امور مالی اوکراین و صندوق بین المللی پول، آوریل ۱۹۹۳. گارامفلوی و دیگران). ضعف های کلیدی سیستم قبلی که به وسیله این کار مستند شده اند عبارتند از:

- فقدان چارچوب کلان اقتصادی، که برای بودجه بندی و ایجاد پروژه های درآمد و هزینه ضروری است،
- ابهام و سردرگمی تعدادی از دستگاه های اجرایی و وزارت مالیه در پاسخگویی به مسائل مالی بخش عمومی
- چارچوب قانونی نامناسب برای بودجه بندی، تایید، اجرا و نظارت بر بودجه،
- طبقه بندی نامناسب بودجه ای، که اجازه نظارت معنی دار بر بودجه را نمی دهد،
- فقدان ظرفیت مناسب برای تنظیم بودجه در پاسخ به شرایط محیطی،
- فقدان اطلاعات معتبر، جامع و به موقع حسابداری،
- بدهی عقب افتاده و عملیات مدیریت نقدینگی که با مدیریت بودجه بندی جامع ارتباطی ندارند و
- پراکندگی وجوه نقد در بسیاری از حساب های واحد های مصرف کننده اعتبار، به جای تمرکز در یک حساب واحد خزانه، که سبب بروز مشکلات در مدیریت نقدینگی می شود.

#### برنامه اصلاح مالی دولت

در پاسخ به این وضعیت، دولت اوکراین یک برنامه اصلاح مالی را برای حل مسائل در سال ۱۹۹۴ آغاز نمود. در قسمتی از این برنامه و همراه با کمک صندوق بین المللی پول، دولت یک استراتژی قابل درک برای معرفی عملکرد جامع خزانه ایجاد نمود. عناصر متعدد این راهبرد در زیر خلاصه شده اند:

- تصویب قانون جامع برای نگهداری و استقرار خزانه داری و عملکرد آن و همچنین تعریف فرایند آماده سازی و اجرای بودجه (۱۹۹۵).

- سازماندهی خزانه شامل تاسیس خزانه در سطح منطقه و ناحیه و واگذاری مسئولیت اجرای بودجه و حسابداری اولیه از بانک مرکزی اوکراین به این بخشها و اصلاحات لازم برای نظارت مالی متمرکز و کنترل عملیاتی در خزانه.
- تجدیدنظر (۱۹۹۷) در ساختار طبقه بندی بودجه و انطباق آن با آمارهای مالی دولت با صندوق بین المللی پول در جهت تسهیل و ایجاد یک استراتژی کلی در منابع بودجه ای بین بخش های اقتصادی برای مقایسه های سری زمانی و درون کشوری. هم چنین ساختار طبقه بندی جدید بودجه ای به خزانه اجازه داد تا منابع تخصیصی به هر وزارتخانه را بشناسد و از پاسخ گویی شایسته آن ها اطمینان یابد.
- مهندسی مجدد فرآیندهای خزانه و راه اندازی رویکردهای جدید برای اجرای بودجه. جایگزینی سیستم موجود در انتقالات مالی به حساب های بانکی واحدهای مصرف کننده اعتبار با سیستم سندهای خزانه ای و با استفاده از کدهای جدید طبقه بندی بودجه، سبب محدودیت هزینه برای وزارتخانه ها و برنامه ها و موارد آن ها می شد. وزارتخانه ها هم به نوبه خود، تخصیص ها را با همان کدهای جدید طبقه بندی با ریز تخصیص ها بین واحدهای هزینه توزیع می کردند. کارکنان منطقه ای به سبب محاسبه تقسیم درآمدهای مالیاتی تعیین شده دولت مرکزی و محلی و نیز برای مشاوره با شعبه های منطقه ای بانک ملی اوکراین نسبت به تخصیص درآمدها، مسئول کنترل های پیش از هزینه همه دستور پرداخت های واحدهای هزینه ای نسبت به تخصیص های نقدی بودند. این اصلاح به منظور استفاده بهینه از منابع نقدینگی بود و از ایجاد تراز نقدی بی اساس پیشگیری می نمود.
- بستن حساب های بانکی افتتاح شده توسط واحدهای هزینه ای و تحت کنترل در آوردن آن حساب ها توسط خزانه؛ تثبیت تدریجی این حساب ها در شعبه های منطقه ای بانک ملی اوکراین؛ راه اندازی حساب واحد خزانه تحت مدیریت بانک مرکزی در کیف با انتقال روزانه ترازاها از حساب بانک های ملی (محلی) به بانک مرکزی.
- سیستم کل خزانه بر اساس نمودار جدید حساب ها که شامل تمامی حساب های مالی و نیز نظارت بر اجرای بودجه بود، در سال ۱۹۹۷ برای بهره برداری ایجاد شد. جدول جدید حساب ها منعکس کننده طبقه بندی جدید بودجه ای درآمدها و هزینه ها می شد. سیستم کل خزانه نیز دارای واحدهایی برای ثبت داده ها در بودجه های اصلی بود، اصلاح ها توسط بخش بودجه تصویب شده بود و اعتبار ها توسط خزانه و ریز اعتبارها توسط وزارتخانه ها در سطح منطقه ای صادر شده بود و هزینه ها هم به نسبت این اعتبارها انجام می شد.
- طراحی و اجرای سیستم یکپارچه خزانه، خودکار و مدرن برای مدیریت مالی دولت جهت حمایت از رویکردها و فرآیندهای مهندسی مجدد خزانه.

این راهبرد اصلاحی به روش مرحله ای در طی دوره ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۰ به اجرا درآمد.

در اصل، درخواست کمک از بانک جهانی برای خزانه تحت نظارت بخش تسهیلات خزانه صورت گرفت. در سال ۱۹۹۷ این کار توسط نظارت خزانه و بخش تسهیلات انجام شد تا پیش نویس قانون گذاری و کنش های هنجاری در مورد ساختار سازمانی و عملکردی قسمت خزانه مورد تجزیه و تحلیل قرار بگیرد. هم چنین برای راه اندازی سیستم رایانه ای جهت حمایت از خزانه در فرآیندهای اجرای بودجه کمک هایی صورت گرفت. پروژه حاضر در این راستا طراحی و انجام شد و سیستم خزانه با عملکرد کامل به اجرا درآمد.

چندین بخش دیگر مثل نهاد توسعه بین المللی ایالات متحده و نهاد کمکهای مالی دولت فرانسه نیز در طراحی و اجرای اصلاحات در بخش دولتی اوکراین به صورت فعال مشارکت نمودند. نهاد توسعه بین المللی ایالات متحده و نهاد کمکهای مالی دولت فرانسه در

تحلیل کاربرد نرم افزار برای سیستم خزانه مشارکت داشتند. نهاد کمکهای مالی دولت فرانسه در آموزش کارکنان درباره مفاهیم و کارکردهای سیستم مدرن خزانه از کارگزاران دولت فرانسه کمک گرفت.

### سنجش اهداف پروژه:

با مروری بر آن چه گذشت، اهداف پروژه خزانه، منعکس کننده اولویت های اصلی برای مدیریت مالی با راهبرد دولتی توسط صندوق بین المللی پول و بانک برای راه اندازی نهادها، سیستم ها و رویکردهای ضروری برای تاسیس خزانه در داخل دولت سازگار با آن و با عملکرد کامل بود. تا زمان اجرای عملکرد خزانه، این اهداف نوعی جاه طلبی به نظر می رسیدند و دربردارنده تغییر در مقیاس وسیع در سطح دولتی بودند. به هر حال این تغییرات برای انتقال مطلوب به یک بازار اقتصادی، بنیادی بودند.

### ۳-۲ هدف اصلاحی

لازم به ذکر است که هدف کلی اصلاح نشد.

### ۳-۳ عناصر اصلی

این یک پروژه تک جزئی بود که برای کمک فنی، تجهیزات رایانه ای، نرم افزار و آموزش طراحی شد تا دولت را قادر به طراحی، توسعه، تست و پیاده سازی فرآیندها، روش ها، قانون گذاری مرتبط و برنامه های آموزشی برای اجرای بودجه و عملیات خزانه سازد. پروژه در ابتدا نیاز به حمایت و افزایش سیستم اصلی پرداخت که تحت نظارت بخش تسهیلات ایجاد شده بود و سپس در کشور بسط و گسترش می یافت داشت. سپس می بایست یک سیستم بسیار جامع خزانه طراحی و در تعدادی از استانها به صورت آزمایشی اجرا شود و در نهایت در کل کشور تسری یابد. جزئیات درونداهای پروژه به شرح زیر بودند:

**الف- کمک فنی** (هزینه اولیه ۲/۶۲ میلیون دلار امریکا). صندوق بین المللی پول مسئول تخصیص پول به خزانه در ابعاد اصلی اجرای بودجه، مدیریت نقدینگی و عملیات خزانه بود. این کمک از طریق نماینده صندوق بین المللی پول انجام گرفت. پروژه می باید کمک فنی را برای طراحی سیستم خودکار خزانه ارائه می داد تا از عملیات خزانه حمایت نماید. این کمک شامل: (۱) بسط کار توسط نماینده صندوق بین المللی پول به حوزه کامل عملکردی در سیستم خزانه و مشارکت در ویژگی های کلیدی طرح کلی مطابق رهنمودهای صندوق بین المللی پول (مثل فرایندهای مهندسی مجدد خزانه و COA جدید و غیره)؛ (۲) ایجاد فناوری برای اجرای سیستم های خزانه و مشخص ساختن سخت افزار، نرم افزار و طراحی ارتباطات، نرم افزار سیستم ها و کاربرد محیط سخت افزار (سیستم مدیریت پایگاه داده ها، یونیکس و کاربرد ابزارهای توسعه)؛ (۳) تحقیق و شناسایی و توسعه نرم افزار کاربردی برای سیستم خزانه؛ (۴) مشخص ساختن نیازهای نرم افزاری و سخت افزاری و تهیه اسناد مناقصه با توجه به دستورالعملهای بانک جهانی؛ (۵) نظارت بر اجرای سیستم خزانه. علاوه بر این، کمکهای فنی برای یاری رسانی به خزانه و مدیریت پروژه و کمک به رویکردهای بانک انجام شد (نظارت بر پروژه، حسابداری و پرداخت ها).

**ب- نرم افزار و سخت افزار رایانه ای** (هزینه اولیه ۲۱/۴ میلیون دلار امریکا). شامل (۱) تجهیزات (سرورهای یونیکس، ایستگاه های کار، تجهیزات و نرم افزار برای شبکه های گسترده و محلی، چاپگر، UPS، آماده سازی سایت) نرم افزار سیستم ها و ابزارهای کاربردی برای بخش های مرکزی در مدیریت عالی خزانه، کارکنان منطقه ای و ناحیه ای خزانه. هر کارمند خزانه می بایستی یک سرور مناسب دریافت کند، یک شبکه LAN، یک سیستم مدیریت پایگاه داده به هم پیوسته، ابزارهای کاربردی، چاپگرهای لیزری و ایستگاه

های کار مبتنی بر ویندوز با تجهیزات WAN متصل به شبکه سراسری خزانه داشته باشد؛ و (۲) نرم افزار کاربردی برای سیستم های خزانه در مرکز، واحدهای منطقه ای و واحدهای هزینه ای ضروری است.

ج- آموزش (هزینه اولیه ۰/۵ میلیون دلار امریکا). آموزش برای اجرای پروژه یک عنصر اساسی محسوب می شود. هزینه های مالی این پروژه برای: (۱) کمک فنی برای آموزش تحلیل نیازها؛ شناسایی دوره های آموزشی مناسب در داخل و خارج کشور؛ تحصیل و توسعه مواد آموزشی، مستند سازی فنی، و دستورالعمل هایی برای مصرف کننده نهایی. (۲) دوره های آموزشی در سایت در موسسات داخلی یا خارجی که حوزه های مورد نیاز را پوشش بدهد. آموزش کارکنان پروژه شامل کارکنان خزانه و وزارت امور مالی، آموزش کارکنان فنی خزانه و وزارت امور مالی جهت توسعه و اجرای این سیستم ها؛ و (۳) تورهای خارج از کشور برای کارکنان دولتی در اجرای بودجه و حوزه های عملیات خزانه تا آن ها را قادر سازد از تجربیات دیگر دولت ها در این حوزه ها منتفع گردند.

پروژه برای کمک های فنی لازم برای طراحی جزئیات سیستم ها، سخت افزار رایانه ای، نرم افزار و آموزش مورد نیاز برای اجرای آن ها، تامین مالی گردید. فعالیت های پروژه منطبق با نیازمندی های راه اندازی سیستم خزانه در کشور بود. بخشی از فعالیتهای پروژه که در مرحله آزمایشی قرار داشت و مطابق با پروژه های مشابه سیستم های اطلاعاتی در مقیاس وسیع کشوری بود، مدتی دچار توقف گردید.

#### ۴-۳ عناصر اصلاح شده:

عناصر پروژه اصلاح نشدند. با این همه بر اساس نتایج تحلیل دو گروه از مشاوران که یکی از گروه ها توسط نهاد توسعه بین المللی ایالات متحده تامین مالی شدند و دیگری توسط دولت فرانسه، هر دو گروه معتقدند در طی دو سال اول اجرای پروژه، رویکردها و فرایندهای خزانه باید به طور مکرر اصلاح می شد و نباید تثبیت می گردید و در شبکه قانونی قرار می گرفت و برای خزانه بهتر بود که در کاربرد نرم افزارها به سلیقه خودش عمل کند تا اینکه نرم افزار آماده ای را برای اجرای بودجه تحویل بگیرد و به کار بندد. در نتیجه، پروژه خدمات مشاوره ای را تامین مالی کرد و از گروهی از مشاوران فنی که سیستم خزانه را طراحی، ایجاد و اجرا کرده بودند استفاده کرد. خزانه یک بسته بومی مخصوص برای مقایسه سیستم خزانه با سیستم بانکی تهیه نمود. مشاورانی که در خدمت پروژه بودند به خزانه کمک نمودند تا این برنامه با سیستم خزانه یکپارچه گردد.

#### ۵-۳ کیفیت ثبت پروژه

قبل از شروع پروژه، سنجش رسمی کیفیت در زمان ثبت به کار گرفته نشد. با اینحال فعالیت های پروژه با اولویت های دولت و راهبرد (استراتژی) بانک متناسب و هماهنگ بود همان گونه که در بخش مدیریت منابع وام انتظار می رفت. عملیاتی که در همان زمان شروع شده بود و در طی دوره اجرا، به اثبات رسیده بود. طرح مفهومی سیستم خزانه مبتنی بر طرح صندوق بین المللی پول بود که قبلاً به صورت موفقیت آمیزی در جای دیگری از اتحاد شوروی سابق ارائه شده بود. رویکرد اجرایی هم مناسب بود و قبل از این که در سطح کشوری اجرا شود عملکرد سیستم با یک فاز آزمایشی اجرا شده بود. همکاران متعهد به اجرا و در همه مراحل اجرای پروژه دخیل بودند. با اینحال پروژه در یک محیط چالش آور قرار گرفت و توافق سیاسی نسبت به اصلاحات در کشور وجود داشت.

این پروژه آرمانی دربردارنده تغییرات وسیع نسبت به سیستم موجود کنترل و مدیریت مالی بود. طراحی پروژه، جنبه های فنی را در نظر گرفته بود اما از ملاحظات اقتصادی سیاسی غافل بود. همین نکته باعث شد که اجرا و اثر بخشی پروژه به تاخیر بیفتد. تحلیل بهتری از اقتصاد سیاسی و ذینفع های نهادی این امکان را می توانست فراهم نماید که شروع بسیار کند پروژه را سرعت بخشد. با

اینحال طراحی فنی برای سیستم خزانه پیشنهاد شد و پیش بینی توقف تدریجی آن در پروژه در نظر گرفته شد که میزان تعهد وزارت امور مالی و مدیریت خزانه مناسب بود. شکاف هایی که در ظرفیت نهادی وجود داشت با کمک فنی که در طی پروژه ارائه شد، برطرف گردید. اهداف پروژه محقق شد و در نتیجه، تراز کیفیت ثبت رسمی رضایت بخش بود.

#### ۴- تحقق اهداف و خروجی ها

##### ۴-۱ نتیجه / تحقق هدف:

پروژه به صورت موفقیت آمیزی در راه اندازی عملکرد خزانه به دولت کمک کرد، عملیات خزانه را مدرنیزه نمود و ظرفیت دولت را در مدیریت مالی روزآمد نمود. اقدامات اصلاحی شامل طراحی و اجرای چارچوب های قانونی، راه اندازی چیدمان سازمانی برای دریافت ها و پرداخت های خزانه ، پردازش و طراحی رویکردها و سیستم های مرتبط بود. این مقیاس ها خزانه را قادر ساخت که بتواند فرآیند بودجه را به دقت اجرا نماید و اطلاعات جامع به موقع و معتبر وزارت امور مالی را که مورد نیاز مدیریت هزینه های دولت بود ، جمع آوری نماید و ظرفیت دولت را برای مدیریت مالی به طور معنی داری بهبود بخشد. اهداف کلی پروژه با موفقیت تحقق یافت و میزان تحقق اهداف رضایت بخش بود.

مشاهده داده های مربوط به کسری بودجه دولت در اوکراین در طی سال های ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۴ را در زیر مشاهده می کنید:

کسری بودجه کلی دولت (% از تولید ناخالص داخلی) اعداد از صندوق بین المللی پول

۱۹۹۴	۱۹۹۵	۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴
-۷/۸	-۴/۹	-۳/۲	-۵/۴	-۲/۸	-۲/۴	-۱/۳	-۱/۶	+۵	-۱/۹	-۴/۴

در پاسخ به اقدامات اصلاحی توسط دولت که در طی سال های ۲۰۰۰-۱۹۹۴ آغاز شده است و شامل تاسیس خزانه و به طور کلی به معنای مدیریت بهتر بودجه و بهبود کنترل مالی می باشد ، کسری بودجه به طور معنی داری کاهش یافته است. افزایش کسری در سال ۲۰۰۴ ناشی از فقدان کنترل مالی و افزایش بسیار مزایا (مثل مزایای بازنشستگی) قبل از انتخابات ملی در همانسال بود.

جزئیات اصلاحات خاص خزانه که در سال های ۲۰۰۰-۱۹۹۸ اجرا شده بود در زیر آمده است. چارچوب قانونی لازم که به خزانه اجازه می داد کنترل اجرای بودجه را در اختیار بگیرد، فراهم شد. خزانه داری به صورت یک سازمان جداگانه زیر نظر وزارت امور مالی راه اندازی شد و اجرای عملکردهای بودجه را که قبلا بخش وزارت امور مالی و بانک ملی اوکراین انجام می داد، بر عهده گرفت. یک سازمان خزانه متشکل از سه لایه با کارمندان در مرکز با ۲۷ دفتر خزانه داری ناحیه ای و ۶۴۰ خزانه داری منطقه ای ایجاد گردید. ساختار طبقه بندی بودجه مبتنی بر نظام آماری دولت قبل از سال ۱۹۹۸ اجرا شده بود. حساب واحد خزانه در بانک ملی اوکراین در مرکز کیف و در سایر ایالت ها در بانک مرکزی آن ها افتتاح شده بود و بسیاری از حسابهای دستگاه های اجرایی مصرف کننده بودجه بسته شد و حسابهای مالی دولت در بانک مرکزی متمرکز گردید . فرایندهای اجرای بودجه مهندسی مجدد شده و دستگاه های اجرایی تمام مخارج شان مانند حقوق کارکنان را به وسیله ادارات خزانه انجام می دادند. بودجه هایی توسط پارلمان به سیستم خزانه تخصیص داده شد که هر کدام طبق برنامه به صورت ماهانه و برحسب نوع هزینه به دستگاه های اجرایی تخصیص می یابند و در طول دوره ، خزانه داری گواهی هایی صادر می کند که محدودیتهای هزینه دستگاه اجرایی برای آن ماه را محاسبه می نماید . ادارات خزانه وجوه بودجه و نقدینگی را چک کرده و آن را به اداره خزانه مرکزی ارجاع می دهند و اداره خزانه مرکزی هم از طریق حساب های

موجود در بانک ملی اوکراین به پردازش اعتبارات می پردازند. بعد از تصویب خزانه، درخواست پرداخت به شعبه مربوطه در بانک مرکزی که دارای حساب واحد خزانه است، ارجاع می شود. و بانک اعتبار دولتی را پرداخت می کند. این پرداخت می توانست هم به صورت چک و هم به صورت واریز مستقیم به حساب های خصوصی انجام بگیرد. بعد از طی مراحل خاصی، سیستم تعهدی برای پیمان ها برقرار شد. مجموعه کاملی از گزارش های مالی توسط سیستم ارائه شد تا به دولت در مدیریت منابع مالی کمک نماید.

در طی دوره سال های ۲۰۰۲-۱۹۹۷ دامنه سیستم خزانه به تدریج گسترش یافت و همه عملیات بودجه ای دولت مرکزی مثل صندوق های فرا-بودجه ای پیشین و فعالیت های درآمدی غیر بودجه ای نهادهای دولت مرکزی را تحت پوشش گرفت. از آغاز سال ۲۰۰۰ فعالیت های غیر بودجه ای نهادهای بودجه و بیشتر صندوق های فرا-بودجه ای تحت پوشش فرایند بودجه رسمی قرار گرفتند. سیستم خزانه مخزن اطلاعات برای همه تخصیص های بودجه ای شد و هم تغییرات در طی سال را دربرمی گرفت. ثبت تعهدی و سیستم کنترل از سال ۲۰۰۱ آغاز شده بود.

همه اطلاعات مربوط به جریان نقدی در ارتباط با مدیریت مالیات از طریق خزانه مشخص شد. هر مودی مالیاتی برای پرداخت مالیات مخصوص خودش از طریق بانک آموزش می دید تا مالیات را به حساب مخصوص خزانه در شعبه ایالتی بانک ملی اوکراین بپردازد. خزانه، اطلاعات این حساب ها را بر حسب نوع مالیات و جزئیات آن ها بر حسب مودیان از بانک ملی اوکراین می گرفت. این اطلاعات توسط خزانه به اداره حساب واحد خزانه در سطح ایالت و شهر داده می شد. در اگوست ۲۰۰۲ رسیدهای مشتریان نیز بر حسب حساب های خزانه جهت مدیریت مالیات در بانک ملی اوکراین مشخص می شد و خزانه در مورد مجموعه این ها به بخش مشتریان، اطلاعات می داد. همه هزینه های مربوط به قسمت مشتریان نیز توسط خزانه اعمال می شد. در حال حاضر، تنها ارگان های امنیتی ملی مشخصی خارج از قلمرو این پروژه هستند. حتی در مورد این ارگان ها هم، مدیریت پرداخت توسط، خزانه صورت می گیرد (مثل حقوق کارکنان و سایر هزینه ها).

بر اساس حکم حکومتی، خزانه، سیستم خود را به بودجه های محلی گسترش داده است. این فراتر از قلمرو پروژه ای بود که در آغاز طراحی شده بود. بسط پوشش خزانه به اجرای بودجه محلی سبب کاربرد یکسان رویه های مربوط به هزینه و تدارک قانون گذاری کنترلی و اطلاعات بهتر نسبت به وضعیت همه سطوح بودجه در اوکراین شد. انتقال درآمد دولت های محلی از ژانویه ۲۰۰۴ بوسیله خزانه انجام شد.

با این همه تحقق اهداف پروژه بدون مشکلات نبوده است. گروه های مخالفی که این تغییرات را به عنوان تهدید می شناختند، اثر بخشی آن را به تاخیر انداختند. این عوامل با جزئیات بیشتر در قسمت ۲-۵ بحث شده است و منجر به تاخیر ۱۲ ماهه در اثر بخشی پروژه شده است. به علاوه، حرکت آهسته اجرای پروژه در سال های اولیه، زمانی که هنوز مفاهیم مطرح در اصلاح خزانه و سیستم های مرتبط با آن به بحث گذاشته شده بود، باعث تاخیر بسیار شد به گونه ای که تاریخ آغاز پروژه دو سال و نیم به تاخیر افتاد. همان طور که در مطالعه اخیر انجام شده و در قسمت ۸ مورد بحث قرار می گیرد، زمان تکمیل پروژه فراتر از زمان در نظر گرفته شده در پروژه های مشابه در بسیاری از کشورهاست.

۴-۲ برونادهای فرعی:

همان طور که قبلا ذکر شد این یک پروژه ای با برونداد فرعی است. برونادهای اصلی هر کدام از عناصر فرعی ملی در زیر توصیف شده اند.

**الف) کمک فنی.** همان طور که قبلا ذکر شد طراحی کلی کارکردهای سیستم خزانه بر مبنای توصیه های صندوق بین المللی پول به اجرا درآمد. کمک های فنی در جنبه های اساسی خزانه از طریق مشاور مقیم صندوق بین المللی پول ارائه گردید. در این پروژه به سبب کمک های فنی که شامل طراحی فنی، توسعه و اجرای سیستم خودکار خزانه می شد، به مشاوران کمک مالی داده شد. مرحله طراحی با موفقیت تکمیل شد و خروجی های این مرحله رضایت بخش بود. نتایج این مرحله عبارت بودند از: (۱) بیان کاملی از الزامات کاربردی برای سیستم خزانه. طرح کاربردی شامل توصیف کاملی از جریان اطلاعات، رویکردها، انواع مبادلات، فرم ها و اسناد مربوطه، ساختار سازمانی مورد نیاز برای اجرای سیستم جدید و گزارش های خروجی مورد نیاز، بود. هم چنین اسناد (دستور العمل) جزئی برای کل سیستم و اجرای آن، ارائه شد، نیازهای کاربردی دقیق و نیازهای سیستم ها برای کاربرد نرم افزارها که برای حمایت از آن ها لازم بود، به علاوه ارتباط آن ها با سیستم های بیرونی؛ مشخص گردید (۲) طراحی معماری تکنولوژی (فن آوری). این کار شامل تعریف اندازه و پیکر بندگی سخت افزار و نرم افزار نصب شده در کابل های شبکه و نیز نحوه ارتباط آنها بود و همچنین مشخصات خاصی که برای سخت افزارها و نرم افزارهای مورد نیاز در هر مرحله از پروژه وجود داشت را نیز شامل می شد (۳) تهیه اسناد دقیق برای اجرای پروژه مطابق با رهنمودهای بانک جهانی برای تهیه سیستم های رایانه ای؛ و (۴) طراحی برنامه آموزشی که توضیح دهنده دوره های آموزشی لازم برای اجرای سیستم بود و نشان می داد که چه تعداد و چه نوع کارکنان برای هر ناحیه لازم است.

**ب) نرم افزار و سخت افزار رایانه ای:** بروندادهای این بخش نیز رضایت بخش بودند. در ابتدای پروژه، نرم افزار و سخت افزار موجود در سیستم خزانه که توسط دولت در اواسط ۱۹۹۰ ایجاد شده بود، به صورت موقتی تامین مالی شد. این پیشرفت ها مربوط به ارتقاء سخت افزار و نرم افزارهای سیستم و نرم افزارهای کاربردی بود و به گونه ای طراحی شده بودند که سیستم را قادر به دستیابی یک وسیله موقتی اثر بخش برای کنترل و اجرای بودجه کنند. سپس خزانه این سیستم موقتی را به صورت یک سیستم با عملکرد بسیار کارآمدتر، با نام خزانه (Kahzna) که نام مورد توافق صندوق بین المللی پول و بانک جهانی بود، در سال ۲۰۰۰ روزآمد کرد.

سیستم خزانه در ابتدا در مجموعه تعیین شده ای از استان ها و شهرها به صورت آزمایشی راه افتاد و سپس به تدریج در طی سال های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۴ در تمامی استان ها و شهرها اجرا گردید. این سیستم در همه استان ها و شهرها تاسیس شد و پس از آن در همه استان ها و شهرها و توابع آن ها، برای پردازش همه نقل و انتقال های درآمد و هزینه های دولتی استفاده می شد. به علاوه از دسامبر ۲۰۰۳، سیستم خزانه جدید نیز برای پردازش نقل و انتقالات درآمد و هزینه در همه استان ها و شهرها مورد استفاده قرار گرفته است.

سیستم خزانه داری جدید در این پروژه به صورت پایدار طراحی و اجرا گردیده است. به طور معمول بین ۶۰ تا ۱۰۰ کاربر محلی و ۴۰۰ کاربر، روزانه در استان ها و شهرها از این سیستم استفاده می کنند. تعداد کل کاربران موجود در کل کشور ۸۰۰۰ کاربر است. سیستم در طول سال حدود ۹۴ میلیون سند مربوط به نقل و انتقال هزینه را پردازش می کند. ۷۰ میلیون از این اسناد مربوط به درآمدها و ۲۴ میلیون آن مرتبط با هزینه ها می باشد.

سیستم خزانه جدید در یک محیط متمرکز استانی کار می کند. بدین معنی که نرم افزار کاربردی در مرکز استان قرار دارد و ادارات شهرها مجبورند به صورت آن لاین به آن متصل شوند تا معاملات خودشان را انجام بدهند. این کار موجب حفظ و ارتقاء سیستم می شود. با اینحال این مستلزم ارتباطات اضافی می باشد. برای این که سیستم به صورت رضایت بخش کار کند اتصال از راه دور آن لاین با حداقل سرعت ۱۹/۲ کیلو بایت در ثانیه بین ادارات استان و ادارات شهرها مورد نیاز است. خزانه داری قدیم با شرکت مخابراتی یو کی آر کار می کرد که تعداد مناسبی از خطوط را بین خزانه استان ها و خزانه شهرها به همدیگر متصل می نمود. برای ایجاد اتصال های بهینه خزانه مرکزی و خزانه، اکنون کانال های تقویتی ایجاد شده بود که با پهنای ۶۴ کیلو بایت به وسیله فیبر نوری کار می کرد. برای اتصال شهرها به استان ها به وسیله ترکیبی از کانالهای آنالوگ و اتصالات رله از ۲۵ کانال تقویتی استفاده شده است.



سرعت تبادل و انتقال در این کانال ها بین ۱۹/۲ تا ۶۴ کیلو بایت در ثانیه متفاوت است. چنین به نظر می رسد که خزانه داری توانسته است به مشکلات موجود در ارتباطات فایق آید.

**ج) آموزش:** خروجی این قسمت رضایت بخش به نظر می رسد. به عنوان بخشی از فرایندهای گسترش خزانه جدید، خزانه قدیم یک برنامه آموزشی مبسوط برای آموزش مدیریت فنی و کارکنان عملیاتی به راه انداخت. آموزش مدیران و کارکنان عملکردی شامل تعریف از مفاهیم سیستم اجرای بودجه خزانه محور و اینکه سیستم خودکار خزانه برای فرایند اجرای بودجه چگونه کار خواهد کرد میشد و مستندات مربوط ارائه شده توضیح می داد که رویکردهای عملیاتی برای انجام وظایف خزانه با استفاده از سیستم جدید چگونه خواهد بود. برنامه آموزشی به صورت موفقیت آمیز اجرا شد و ۱۰ تا ۱۵ کارمند به عنوان مربی در هر استان آموزش دیدند و هر کدام برای آموزش به سایر کارکنان در استان و شهرهای تابعه آماده شدند. در طی سه سال حدود ۳۳۷ مربی برای استفاده از خزانه آموزش دیدند. این کارکنان آموزش ها و کمک های کاربردی را به کارکنان خزانه در بخش خودشان ارائه می دادند. حالا دیگر سیستم خزانه در همه استان ها و شهرها کار می کرد و همه کارکنان آموزش های لازم برای استفاده از آن را دیده بودند. خزانه یک برنامه آموزشی پیشرفته ای را برای مدیران و کارکنان عملیاتی در موسسات آموزشی حرفه ای (تخصصی) در کیف و دنیپروپترووسک، برنامه ریزی نمود و انتظار می رفت همه ساله تا هزار کارمند در آن جا آموزش ببینند.

خزانه با سامان دهی سمینارهای گسترده ای برای آموزش کارکنان همچون کارکنان ارشد مالی از وزارتخانه ها و دولت های محلی این کار را انجام داد. این آموزش بر جنبه های کارکردی سیستم جدید خزانه تاکید داشت و از امکانات آموزشی خزانه و اسناد مورد نیاز عملکردی دقیق آن، استفاده می کرد. یک برنامه آموزشی دقیق برای کارکنان ارشد وزارت امور مالی و وزارتخانه ها در استفاده از کاربرد نرم افزار جدید از نوامبر ۲۰۰۱ توسط تیم پروژه شروع شد و سپس در سطح کشور گسترش یافت.

به علاوه، پروژه، هم چنین هزینه های آموزش کارکنان خزانه توسط نهاد کمکهای مالی دولت فرانسه و کارگزاران دولت فرانسه را تامین مالی نمود تا کارکنان با عملکرد خزانه مدرن آشنا شوند. در طی چهار سال گذشته ، ۱۳۵ نفر از کارکنان خزانه جهت آموزش دیدن به فرانسه و مدیران ارشد آنها جهت آشنایی با عملکرد سیستمهای خزانه داری و قسمت های کامپیوتری به کشورهای مجارستان و قزاقستان فرستاده شدند.

#### ۳-۴ ارزش فعلی خالص / نرخ بازگشت اقتصادی

در دسترس نمی باشد.

#### ۴-۴ نرخ بازگشت مالی

در دسترس نمی باشد.

#### ۵-۴ اثر توسعه نهادی

اثر توسعه نهادی این پروژه بسیار مهم بود. چارچوب های قانونی و نهادی لازم برای عملیات خزانه فراهم گردیده بود. دولت اوکراین توانسته بود کارکرد کامل خزانه را در ادارات مرکزی ، در ۲۷ استان و ۶۵۰ شهر، سازمان دهی نماید. همه جریان های مالی دولت مرتبط با هزینه ها و دریافت ها بازسازی شدند و در بستر خزانه قرار گرفتند. بیشتر حساب های بانکی هزینه ای بسته شدند و یک حساب واحد خزانه در بانک ملی اوکراین راه اندازی شد. رویکردها و سیستم های مرتبط تحت نظر پروژه اجرا شدند و کنترل بهتر

پروژه را در استفاده از منابع مالی دولت ممکن ساختند و اطمینان حاصل شد که همه هزینه ها بر طبق تصویب اولیه صرف شود. سیستم، مدیریت نقدی بهتری را ممکن ساخت و دولت ایده خوبی در مورد مجموع منابع نقدی کلی موجود در یک نقطه خاصی داشت و در نتیجه آنان را قادر به تدوین و فرموله کردن استراتژی بهتر برای راهبرد وام گرفتن کرد. کارآمدی اجرای بودجه توسط سیستم تحقق یافت و دولت را قادر ساخت به تعهدات مالی خود در محدوده زمانی مشخص دست یابد. تعداد زیادی از کارکنان برای استفاده از سیستم آموزش دیدند.

## ۵- عوامل اصلی که بر عملکرد و نتایج تاثیر می گذارند

### ۵-۱ عواملی که خارج از کنترل دولت یا کارگزاران اجرایی هستند:

این پروژه زمانی آغاز شد که اوکراین در مراحل اولیه انتقال از سیستم سوسیالیستی به اقتصاد مبتنی بر بازار بود و این یک عامل موثر و مرتبط بر پروژه بود. زمانی که کشور در حال توافق سیاسی نسبت به اصلاحات بود، پروژه در یک محیط پر از چالش قرار گرفت. ساختارهای مدیریت مالی دولتی و نهادهای بازمانده از دوران سوسیالیسم با اقتصاد بازاری سازگار نبودند و اصلاحات را دور از دسترس می دیدند. هر تصمیمی که گرفته می شد برای رفتن به سوی اقتصاد مبتنی بر بازار بود و گام های خاصی که در انتقال واقعی وجود داشت برای کارکنان دولت، روشن نبود. دوره هایی برای کارکنان سطوح بالای وزارت امور مالی توسط صندوق بین المللی پول در وین ارائه شد و این افراد با کارکنان کشورهای پیشرفته ملاقات نمودند تا کارکرد خزانه مدرن را برای درک بهتر اصلاحات خزانه مشاهده کنند. به هر حال زمان زیادی طول کشید تا کارکنان خزانه رویکردها و سیستم های جدید را در فرایند انتقال بشناسند.

### ۵-۲ فاکتورهای عمومی مرتبط با کنترلهای دولت :

معرفی ساختار نهادی جدید برای اجرای بودجه در پروژه مستلزم سازمان دهی مجدد و تخصیص نقش ها و مسئولیت های ارگان های دولتی مربوطه مثل وزارت امور مالی، خزانه، بانک مرکزی و نیز ارتباط وزارتخانه ها با همدیگر بود. چنین تغییرات شگرفی برای گروه های مخالف گران آمد و این تغییرات را برای خودشان خطرناک می دیدند. این گروه ها مخالفت شدیدی با پروژه کردند. نتیجه دستگاه های اجرایی در برابر بستن حساب های بانکی مقاومت می کردند. بانک های خصوصی در کشور نیز به سبب کاهش فعالیت های دولتی در برابر بسته شدن حساب ها مقاومت کردند و با پارلمان اوکراین رایزنی نمودند تا از تصویب شدن اخذ وام حمایت از توسعه منابع انسانی و سیاسی جلوگیری نمایند. این کار منجر به لغو شدن وام حمایت از توسعه منابع انسانی و سیاسی شد و اثر بخشی پروژه به مدت ۱۵ ماه به تاخیر افتاد. تنها حمایت مستمر سیاست گذاران ارشد در وزارت امور مالی بود که در نهایت منجر به رفع این موانع شد.

### ۵-۳ عوامل کلی که در معرض کنترل ارگان های اجرایی بودند:

در سال های اولیه پروژه، خزانه در حال پیشرفت بود. اما نهاد های ضعیف از تغییرات متعدد در مدیریت و محدودیت ظرفیت در بخشهای عملکردی و فنی رنج می بردند. خزانه برای انجام این کار مدتی زمان صرف کرد تا مفاهیم و فعالیت های اجرایی مرتبط با راه اندازی کامل خزانه را درک نماید. این ضعف نهادی منجر به تاخیر در اجرا گردید، به هر حال به موازات پیشرفت پروژه بر این موانع غلبه شد. در مراحل اولیه اجرای پروژه، مناقشه در مورد نوع نرم افزار کاربردی منجر به تاخیر در اجرای پروژه شد ولی با هماهنگی مشاور صندوق بین المللی پول و بانک به تدریج در عرض دوره کوتاه مدت دو تا سه ساله در همه استان ها و شهرها گسترش پیدا کرد.

#### ۴-۵ هزینه ها و تامین مالی:

هزینه سرمایه گذاری اولیه ۲۶/۲ میلیون دلار برآورد شده بود که شامل بدهیها و مالیات ۳/۴۱ میلیون دلاری بود. غیر از این، بانک جهانی پیش بینی پرداخت مبلغ ۱۶/۴ میلیون دلار وام به این طرح نمود. وام تقریبا به طور کامل پرداخت شد و باقی مانده آن به مبلغ ۱/۱۹۷/۳۶ دلار لغو شد. به علاوه دولت ۱۰/۸۵ میلیون دلار برای تهیه نرم افزار و سخت افزار رایانه ای هزینه نمود که ۴/۶۶ میلیون دلار آن صرف بدهیها و مالیات واردات تجهیزات نرم افزاری شد. در نتیجه هزینه سرمایه گذاری کل پروژه به مبلغ ۲۷/۲۴ میلیون دلار شد که کمی بیش از مبلغ برآوردی بود. علت این افزایش ناشی از این عامل بود که برخی از سخت افزارهای خریداری شده توسط دولت از منابع داخلی در سال های اولیه پروژه باید به موازات پیشرفت پروژه روزآمد می شد و بهتر می شد تا فناوری اثر بخش تری در دسترس باشد.

#### ۶- پایداری

##### ۱-۶ منطقی برای ثبات تغییرات:

**ثبات پروژه:** اصلاحات خزانه، شامل چارچوب قانونی، ساختار سازمانی، سیستم و رویه هایی که در پروژه استقرار یافته بودند به عنوان بخش یکپارچه فرایندهای اجرای پروژه دولتی بود. تعداد کافی از کارکنان برای استفاده از رویکردها و سیستم های جدید آموزش دیدند. دولت برای اجرای سیستم جدید خزانه همکاری های لازم را انجام داد و به نظر می رسد متعهد است منابع بیشتری را برای حفظ سیستم جدید اختصاص دهد. هم چنین اصلاحات خزانه برنامه هایی دارد تا اجرای پروژه را در مرحله دوم اصلاحات خزانه در اوکراین ادامه بدهد تا اطمینان حاصل کند که وزارت امور مالی از اطلاعات موجود در سیستم خزانه جهت اجرای پروژه استفاده نموده است و دستگاه های اجرایی اطلاعات بهتری نسبت به منابع مالی خودشان به دست می آورند.

##### ۲-۶ توافق مربوط به عملیات منظم:

نهادهای و سیستم هایی که به عنوان قسمتی از این پروژه راه اندازی شدند هم اکنون به وسیله دولت بعنوان بخشی از دستگاه برای مدیریت دولتی مالی مورد استفاده قرار می گیرند. انتقال به عملیات منظم قبلا به طور کامل اتفاق افتاده است.

#### ۷ - عملکرد بانک و وام گیرنده

##### بانک

##### ۱-۷ نحوه ارائه وام

عملکرد بانک در تشخیص، تهیه و مرحله ارزیابی پروژه، رضایت بخش بود. پروژه مالی که در سیستم خزانه راه اندازی شده بود عنصر اساسی برنامه اصلاحی دولت بود. در طول این مراحل، بانک همکاری نزدیکی با صندوق بین المللی پول داشت و بر حسب تجربه ای که از کشورهای دیگر داشت در طراحی و اجرای سیستم خزانه رهنمودهایی ارائه داد. کارکنان دولت مفاهیم مرتبط با راه اندازی عملکرد خزانه را بومی سازی کردند و از طرح حمایت کامل نمودند. بنابراین هم بانک و هم وام گیرنده ها، فشارهای سیاسی و نهادی را دست کم گرفته بودند و کسانی که منافع شان تحت تاثیر پروژه قرار گرفته بودند، مقاومت شدیدی در برابر پروژه نشان دادند. تنها

حمایت مستمر و شدید دولت در ایجاد اصلاحات خزانه باعث غلبه بر این مقاومت ها شد. پروژه ۵۸ هفته کاری را سپری نمود تا آماده نظارت شد.

## ۷-۲ نظارت

عملکرد بانک به طور رضایت بخش ارزیابی شده است. پروژه تقریباً ۱۶۷ هفته کاری را برای نظارت طی نمود. بانک و صندوق بین المللی پول روند همکاری نزدیکی در نظارت بر پروژه داشتند. در مراحل آغازین پروژه، به سبب وجود تضادهای داخلی در خزانه، انتخاب نرم افزار کاربردی برای پروژه پیشرفت کمی داشت. به هر حال بعد از مباحث فشرده بین خزانه، صندوق بین المللی پول و کارشناسان بانک، بانک و صندوق بین المللی پول در ارزیابی عملکرد خزانه کمک نمودند و خزانه داری تصمیم گرفت نرم افزار کاربردی را برای سیستمهای خود انتخاب نماید و اجرای آن را در سراسر استان ها و شهر ها آغاز نمود.

در طی سال های بعدی پروژه، خزانه افراد بسیار حرفه ای و توانمند خود را در اختیار پروژه قرار داد و تیمی از کارکنان و مشاوران شایسته را برای کار بر روی اجرای پروژه انتخاب نمود. یکی دیگر از ویژگی های کلیدی تاکید اجرای پروژه بر انتقال از پروژه IT به پروژه اصلاح خزانه بود.

این تغییرات با تعهد شدید وام گیرنده بر اجرای پروژه هم زمان شد و خزانه را قادر ساخت طراحی و توسعه نرم افزار کاربردی و اجرای آزمایشی آن را تکمیل نماید. سپس سخت افزارهای لازم برای اجرای پروژه آماده شد، نرم افزار خزانه در تمامی استان ها و شهرها به اجرا درآمد. هم بانک و هم مشاوران صندوق بین المللی پول در ارزیابی کیفیت و ثبات نسخه اولیه بسیار فعال بودند و هر گونه عملکردهای اصلاحی را انجام دادند. اجرای پروژه در سال های آخر بسیار خوب پیش رفت و پروژه توانست به بیشتر اهداف خود دست یابد. هم چنین عملکرد بانک را در طی دوره نظارت می توان رضایت بخش ارزیابی نمود.

## ۷-۳ عملکرد کلی بانک:

با نظری بر نتایج و کیفیت نظارت فشرده ای که در طی پروژه انجام شد، عملکرد کلی بانک را می توان رضایت بخش ارزیابی نمود.

## استقراض کننده

## ۷-۴ مقدمات

طرح کلی پروژه بر اساس توصیه های صندوق بین المللی پول برای سیستم های خزانه در کشورهای مستقل متحد المنافع بود. به محض این که توصیه ها ارائه شد، وام گیرنده سریعاً هدایت برنامه ریزی و اجرای فعالیت های پروژه را پذیرفت. به طور اخص، وام گیرنده مفاهیم اصلی موجود مرتبط با ساختار خزانه را بومی سازی نمود، در واقع تمایل زیادی برای گسترش دامنه عملکرد پروژه نشان داد که فراتر از اصل پروژه بود مثلاً توسعه سیستم به دولت های محلی. بانک به اجرای راهبردهای بسیار پیشرونده در خصوص پروژه و نظارت بر آن ادامه داد.

## ۷-۵ عملکرد اجرایی دولت:

وزارت امور مالی، مسئول هماهنگی در کل پروژه بود، بنابراین اجرای پروژه مسئولیت قسمت خزانه بود.

## ۶-۷ ارگان اجرایی

ارگان مجری به نیازهای اجرایی پروژه پاسخ گو بود و در کل در طول پروژه همکاری بسیار عالی با تیم کاری داشت و این همکاری را حفظ نمود. خزانه، تیم بسیار کارآمدی از تحلیلگران مالی را در پروژه به کار گرفت، مشاورانی که قادر بودند سیستم جدید خزانه را در همه استان ها و شهرهای کشور به طور موفق طراحی، توسعه و اجرا نمایند. واحد تامین مالی اجرای پروژه (PIU) در داخل خزانه مسئول تامین و حفظ حساب های پروژه و جنبه های مدیریت مالی پروژه بود. سخت افزار و نرم افزار به ارزش ۱۴ میلیون دلار از دو شرکت بزرگ تهیه شد و به تدریج به اجرا درآمد.

## ۷-۷ عملکرد کلی وام گیرنده:

هدف های پیش بینی شده برای پروژه تحقق یافت. عملکرد کلی وام گیرنده را می توان رضایت بخش ارزیابی نمود.

## ۸- آموخته ها

پروژه سیستم خزانه داری دربردارنده آموزه های ارزشمندی برای طراحی و پیاده سازی پروژه های فنی بود.

**تعهدات قوی و پشتیبانی از سطوح بالای مدیریتی.** تعهد دولت برای بهسازی در طی پروژه، که تا هفت سال تمدید شد، یک عامل حیاتی برای موفقیت این پروژه بود. وزرای موفق مالی و مدیران خزانه، درک صحیحی از اهمیت اصلاحات خزانه و ادامه پیشرفت در اصلاحات کلیدی سیاسی داشتند. در ابتدا مقاومت از سوی برخی وزرای قدرتمند (مانند وزارت دفاع) وجود داشت که تمایلی به ایجاد حساب جداگانه بانکی نداشتند، به هر حال حمایت دولت از خزانه باعث دستیابی موفقیت آمیز آنها به تغییرات شد.

**طراحی سیستم های اطلاعاتی باید قبل از موضوعات فنی مبتنی بر عملکرد باشد.** در طراحی این پروژه، برای حصول اطمینان از اثربخشی و کارایی اجرای پروژه، طراحی موضوعات عملی قبل از طراحی کامپیوتری مورد توجه قرار گرفت. همچنین تغییرات تکنیکی و فرایندی به عنوان محور اصلی اصلاحات در نظر گرفته شدند. در این راستا تغییرات فن آوری، از طریق بسیاری از سرمایه های فعال، به عنوان پشتیبانی و حمایت از اصلاحات عملکردی ایجاد گردید. تصمیم گیری در اوایل پروژه برای سرمایه گذاری در سیستم موقت کامپیوتری انجام شد و تامین مالی بخشی از منابع لازم تحت نظارت موسسه نظارت بر فرایند اعطای وام که مسئولیت رسیدگی به جنبه های اصلی عملکردی وزارت خزانه داری را در دست داشت صورت گرفت تا امکان معرفی تغییرات تدریجی و کنترلی بیشتر مورد توجه قرار گیرد. این موضوع کارکنان وزارت خزانه داری را قادر می ساخت تا با سیستم کامپیوتری ساده و ابتدایی قبل از اجرای سیستم کاملا پیچیده برای کاربردهای بعدی آشنا شوند. علاوه بر این، از آنجایی که این سیستم قادر بود فرآیندهای کلیدی کاربردی برای خزانه داری را اجرا نماید، ادامه توجه کاربر نهایی در مدت زمان لازم برای پیاده سازی کامل سیستم ها را (در طی دوره تمدید) ممکن می ساخت.

**همکاری بانک و صندوق بین المللی پول در عملیات مربوط به خزانه داری.** در این پروژه همانند سایر پروژه های اجرا شده در خزانه داری قزاقستان، مجارستان، و غیره، همکاری و مشارکت بین بانک و گروه امور مالی با صندوق بین المللی پول از نظر ارائه سیاست مشاوره هماهنگ، نظارت دقیق و پیگیری برای اجرای پروژه بسیار مورد توجه و حیاتی بوده است. ثبات و تداوم در مشاوره توسط انجمن، در راستای مشاوره توسط صندوق بین المللی پول به خزانه داری است که این همکاری در بخش عمده ای از زمان اجرای پروژه را امکان پذیر می ساخت و این گونه همکاری ها، دسترسی به مشاوره کاربردی و فنی مفید برای وام گیرنده در طی

مراحل اجرای پروژه را امکان پذیر می ساخت. اعضای فنی تیم بانک در ارزیابی این پروژه با نظارت بر اجرای آن تا اتمام کار دخیل بوده و نقش موثری داشته اند. این همکاری با ارائه مشاوره ادامه پیدا می کرد.

الزامات مورد نیاز برای گنجاندن کارکنان فنی مناسب و واجد شرایط در تیم پروژه برای پروژه های مربوط به پیاده سازی یک شبکه سیستم های اطلاعاتی در سراسر کشور عمدتاً مبتنی بر به رسمیت شناخته شدن آن نیازها توسط بانک بود.

**ظرفیت پیاده سازی.** توانایی دولت در تجهیز کردن تیم پروژه با یک مدیر پروژه بی نهایت ماهر و کاردان و داشتن یک تیم اختصاصی از کارکنان خزانه داری، در طول دوره آزمایشی و مراحل اجرای سیستم های جدید موضوعی ضروری و حیاتی بود. همچنین، دولت قادر به تشکیل و راه اندازی یک تیم از مشاوران محلی (استانی- بومی) با تجربه در راه اندازی سیستم های اطلاعاتی پیچیده بود که قادر به طراحی، توسعه و پیاده سازی سیستمهای جدید خزانه بودند. با این حال، مبالغ ناچیز پرداختی دولت به عنوان یک مانع مهم برای جذب و حفظ کارکنان فنی واجد شرایط بود. افزایش حقوق و یک حرکت موازی در بهبود شرایط خدمت کارکنان در خزانه داری ممکن بود به حفظ کارکنان و اطمینان از پایداری طولانی مدت سیستم منجر شود. در این شرایط زمانی، دولت ممکن است در طول اجرای پروژه برای برخی موارد پشتیبانی فنی از جمله حصول اطمینان از نگهداری مناسب و بهره برداری از سیستم اجرا شده نیازمند عقد قرارداد با بخش خصوصی باشد. مدیران خزانه درک درستی از این نیازها داشتند.

**زمان مورد نیاز برای پروژه های ساختمانی نهادی.** حداکثر زمان لازم برای اجرا و تکمیل فعالیت های پروژه به مدت دو سال و نیم تمدید گردید. کمبود ظرفیت لازم در خزانه داری برای اجرای تغییرات در سیستم مدیریت مالی جدید در چنین مقیاس گسترده ای مانع اصلی در سرعت بخشیدن به فرآیند این پروژه در حال تکمیل بوده است. لازم به ذکر است که زمان صرف شده در پروژه از مدت زمان صرف شده در پروژه های مشابه سایر کشورها از جمله قزاقستان و غیره که در آن اقدام به تشکیل مجموعه ای برای عملکرد وزارت خزانه داری گردیده بیشتر نبوده است. اخیراً طی مطالعه ای که در بخش منطقه ای اروپا و آسیای مرکزی در خصوص سیستم خزانه داری در ۱۳ کشور بررسی گردیده نشان می دهد به طور متوسط زمان بکار رفته برای ایجاد یک سیستم اساسی خزانه داری در این کشورها بین هفت تا نه سال است. زمان لازم برای معرفی تغییرات در چارچوب قانونی و تشکیلات سازمانی، فرآیندهای کاربردی مهندسی مجدد و معرفی روش های اجرایی سیستم های جدید در چنین مقیاس بزرگی در کل سازمانهای مربوطه دولتی باید در برنامه ریزی پروژه های مشابه به درستی پیش بینی و مورد شناسایی قرار گیرد.

**تدوین و تمرکز صحیح برنامه ها.** با تشکیل یک واحد سازمانی مشخص برای اجرای پیش نیازها، برنامه های لازم به خوبی تعریف و متمرکز گردیدند. این تمرکز موجبات اجرای موفقیت آمیز و هموار نمودن مسیر را به دنبال داشته است. در ادامه گزارش جامعی از شرایط موجود در این پروژه ارائه شده است.

**عملیات مربوط به کمک های فنی مبتنی بر سیاست اعطای وام.** همانطور که پیش از این اشاره گردید، ارتباط نزدیک بین پروژه سیستم های وزارت خزانه داری و برنامه های اقتصادی صندوق بین المللی پول، به خصوص در سال های اولیه اجرای این پروژه، موجبات اعطای وامهای تعدیلی بخش دولتی بانک (ابتدا تحت عنوان وام مدیریت منابع بخش دولتی (PSRML)) و سپس وام تعدیلات برنامه ای (PAL)، را فراهم کرده است. همچنین در سطوح بالا توجه و تمرکز مدیریت دولت بر اهمیت دستیابی از نقاط عطف در پروژه وزارت خزانه داری بوده است.

## ۹- نقطه نظرات شریک.

الف. وام گیرنده / موسسه مجری

### گزارش ارزیابی وام گیرنده

#### ۱- ارزیابی از اهداف پروژه، طراحی، پیاده سازی و تجربه عملیاتی آن.

تشکیلات خزانه داری اوکراین تقریباً از زمان تشکیل در ارتباط با بانک جهانی و در راستای توسعه بوده است. آغاز پروژه با دوره استقرار و توسعه اولیه سیستم خزانه داری در اوکراین همزمان شد. در آن زمان خزانه داری یکی از زیرمجموعه های وزارت مالیه بود.

از اولین سال، خزانه داری علیرغم ظرفیت و توانایی های محدود آن با هدف توسعه پویا استقرار یافته است. توانایی های فنی کم، مبانی رروش شناختی ضعیف، تعداد کم کارکنان متبخر ( کارکنان مبتدی) و دیدگاه محض دولتی حاکم بر کارها، بطور غیر منتظره ای باعث بروز مشکلاتی در طول شکل گیری پروژه گردید. بنابراین، هدف پروژه یعنی ایجاد یک سیستم خزانه داری کاملاً خودکار و مکانیزه به عنوان یک ابزار موثر برای اجرای صحیح بودجه و مدیریت وجه نقد به همراه کمک های مالی و فنی به وزارت خزانه داری اوکراین و بطور کلی استقرار سیستم بودجه ای بسیار با اهمیت بوده است.

در مجموع، محتوای پروژه با موفقیت تثبیت شده است. پیش بینی های صحیح و مناسب، کمک های فنی قابل توجهی برای حمایت از اصلاحات خزانه و آموزش کارکنان به همراه داشته است. مشاوران صندوق بین المللی پول با حضور مستقیم خود در وزارت خزانه داری در مسائل مربوط به خزانه داری بطور ثابت همکاری نزدیک داشته است. علاوه بر این، تعداد زیادی از هیئت های نظارت بانک جهانی نسبت به ارزیابی و بازبینی مجدد از تحقق پروژه، اصلاح محتوای پروژه همراه با تکالیف جدید و بررسی مشکلات جاری پیاده سازی پروژه، نظارت فراگیر داشته اند.

در مرحله آماده سازی، چنانچه سیاست های سیستماتیک دولت از یک سو و برنامه توسعه استراتژیک برای سیستم خزانه داری از سوی دیگر وجود داشت، بهبود پروژه بهتر و سریعتر اتفاق می افتاد. متأسفانه، در طول اجرای پروژه باید اصلاحاتی شامل گسترش اتوماسیون حسابداری در ارائه خدمات بودجه ای محلی (استانی) خزانه داری انجام می شد. با این حال، با توجه به سیاست معقول بانک، در خلال اجرای ارزشمند پروژه، ما خروجی بیشتر از حد انتظار را دریافت کردیم.

#### ۲- اجرا و پیاده سازی پروژه

اجرای پروژه به درستی انجام شده است. یک لینک موثر بین سازمان های اجرایی اصلی (شامل تشکیلات وزارت خزانه داری اوکراین، بانک جهانی، صندوق بین المللی پول) و واحد اجرای پروژه در روند اجرا، جهت ارتباط و هماهنگی های موثر و ارتقاء بهره وری در جهت کارائی روند اجرای پروژه ایجاد شده است.

در ادامه به عواملی به شرح زیر اشاره می شود که می توانست اجرای پروژه ها را تسهیل نماید:

تجربه و دانش لازم در طراحی سیستم های پرداخت، روش و دستورالعملهای بانک جهانی، استفاده از افراد متخصص و با تجربه در شکل دهی اتوماسیون حسابداری، بهره مندی از فرهنگ مدیریتی خاص در ارتباط با تجربه شایسته مجریان پروژه فناوری اطلاعات در مقیاس وسیع. اگر وزارت خزانه داری ظرفیت های اشاره شده در آغاز پروژه را داشت می توانست زمان پیاده سازی آنرا کاهش داده و همراه با آن تحقق پروژه را تسهیل نماید.

### ۳- دستیابی به اهداف پروژه

تمام اهداف پروژه در راستای انتظارات کارشناسان بانک و ماموریت نظارتی آنان انجام ومورد تأیید واقع شد. به طور کلی، وزارت خزانه داری اوکراین به عنوان یک نهاد مدرن مالی تاسیس گردید و به قابلیت های کامل به عنوان یک ابزار موثر برای کنترل بودجه دست یافت.

#### موارد مرتبط با مولفه ها :

#### بخش الف- کمک های فنی در طراحی و پیاده سازی سیستم خزانه داری

چارچوب نهادی و قانونی برای فعالیت های وزارت خزانه داری تعریف شده است و عملکرد وزارت خزانه داری از جمله معرفی طبقه بندی بودجه مطابق با روش GFS صندوق بین المللی پول و اجرای سرفصل جدید حسابها تثبیت شده است. تمام پرداخت های دولت از مسیر وزارت خزانه داری صورت پذیرفت ، قبل از پرداخت، تخصیص ، وجه نقد موجود در حساب ها و تعهدات قبلی کنترل می گردد. طی این فرایند مجموعه ای کامل از گزارش های مالی توسط خزانه داری ارائه می شد.

#### بخش ب- بخش سخت افزار و نرم افزار کامپیوتری

نقل و انتقالات حسابها بر اساس دفتر کل و مبتنی بر سیستم اتوماسیون مالی برای حسابداری بودجه تحت عنوان "Kazna" از درون سیستم وزارت خزانه داری ثبت و ضبط، طراحی و اجراگردید( تمامی نقل وانتقالهای دولت از طریق یک اتوماسیون مستقر در خزانه صورت پذیرفت). حساب واحد خزانه مبتنی برچارچوب قانونی در وزارت خزانه داری ایجاد گردید.

پایگاه سخت افزاری به روز شده ای براساس شبکه اینترنتی برای وزارت خزانه داری شامل ارتباط از راه دور شبکه های مخابراتی استانی به همراه شبکه ارتباطی مرکزی ، شبکه اوراکل سیستم مدیریت داده ها (DBMS) برای درآمدهای پیش بینی شده در بودجه و بخش امور بانکی ( مایکروسافت SQL سرور (برای مخارج بودجه و بخش خزانه) و همچنین سیستمی جهت حفاظت و جلوگیری از نفوذ ویروس های احتمالی در سیستم نصب شد.

#### بخش ج- آموزش

در خلال دوره اجرای پروژه یک برنامه آموزشی گسترده برپا گردید و مدیریت خزانه داری و کارکنان خزانه فرصت شرکت در کارگاه های آموزشی و همایشهای برپا شده در مراکز آموزش بین المللی در اوکراین در زمینه مدیریت بودجه و خزانه داری به شیوه های نوین را بدست آوردند. بنابراین، تجربه عملی و توصیه های ارزشمندی به ویژه در خصوص حفظ، نگهداری و ارائه خدمات خزانه به بودجه های محلی(استانی) به دست آمد.



#### ۴- خود ارزیابی قرض گیرنده از منظر توسعه پروژه و معرفی آن

نکته با اهمیت و قابل ذکر، تجربه بدست آمده در حیطه مدیریت پروژه است. در مسیر اجرای دوره، رویکرد وزارت خزانه داری به طور قابل توجهی نسبت به تحقق اهداف پروژه بهبود یافته است. با توجه به وضعیت ظرفیتهای نهادی محدود و عدم قطعیت در سیاست بودجه در آغاز کار، رویکرد همکاری با بانک مبتنی بر در نظر گرفتن وضعیت واقعی در حوزه بودجه و در دسترس بودن منابع موجود در وزارت خزانه داری در نظر گرفته شد.

در بخش دوم پروژه، اثربخشی استراتژی که اجازه پیش بینی مشکلات احتمالی، تعیین اولویت برای اقدامات پروژه و همچنین برنامه ریزی فعالیت های وزارت خزانه داری را اندازه گیری می کند محاسبه گردید.

فرهنگ مدیریت خاص و توان بالقوه عملکردی با توجه به تجربه همکاری با بانک، پیش شرط های مثبت برای پیگیری پروژه مشترک با بانک بین المللی توسعه و بازسازی (IBRD) را فراهم آورد. وزارت خزانه داری به بهترین وجه و به طور کامل و موثر فرایند اعطای وام را انجام داده است.

بدیهی است، برخی بی تجربگی ها در مدیریت در آغاز کار پروژه توانسته است به واسطه تنظیم برنامه ای مدون در ارائه کارگاه های آموزشی برای مدیریت خزانه داری در حیطه پروژه و مدیریت مالی و تدارکات آن جبران گردد. جذب میزان زیادی از منابع فکری ملی برای تحقق اهداف پروژه معقول و منطقی به نظر می رسد. این منابع وسیع انسانی توسعه و افزایش ظرفیت های بانک S & T در اوکراین را تسهیل کرد.

تجربه ما در تدوین مزایده رقابتی بین المللی ثابت کرد که مناسب ترین فرایند برای راه حل های پیچیده IT مناقصه 2 مرحله ای با تاکید در پروژه های آزمایشی است.

همچنین هزینه های حفظ و نگهداری و پشتیبانی فنی بخش مهمی از فرایند تدارکات می باشد. ۱۰٪ تا ۲۰٪ از هزینه های محصول (تحت عنوان بخشی از صنعت IT) باید دربرآورد هزینه های IT محاسبه شود. یکی دیگر از نیازمندی ها، هزینه های مربوط به چرخه عمر فرایند IT بوده که باید به عنوان یک نیاز اساسی در دوره ی آماده سازی پروژه مورد توجه قرار گرفته و محاسبه شود. به نظر ما، حدود اختیارات حمایتی مجاز در اصول برون سپاری کارها باید به میزان بیشتری در اوکراین مورد توجه قرار گیرد.

تجربه کسب شده در طول اجرای پروژه بانک جهانی، وزارت خزانه داری دولت اوکراین را در زمینه تحقق پروژه های بین المللی اجرا شده خوشنام و مشهور نموده است. ما مطمئن هستیم که رویکرد نوین همکاری با دیگر موسسات اهدا کننده (منابع مالی) بین المللی به منظور پیاده سازی پروژه های جدید ارزشمند خواهد بود.

#### ۵- ارزیابی از فعالیت بانک جهانی از نقطه نظر توسعه پروژه و معرفی آن

اول از همه، تمایل داریم از تیم عهده دار اجرای پروژه که هماهنگی کارآمد و پشتیبانی از پروژه از سوی بانک و همچنین کمک های دائمی توسط بانک مقیم در اوکراین را تدوین و تهیه نموده است تشکر و قدردانی نماییم. به عقیده ما مزیت اصلی بانک در شرایط اجرای پروژه، درجه بالایی از اعتماد است که به خزانه داری به عنوان مجری پیاده سازی سازمان و تشکیلات اجرایی داده است. مزیت بعدی در نظر داشتن انعطاف پذیری و سیاست های مشخص و پایدار ملی است که به آنها اجازه خروج از تنش های بیش از حد در حل و فصل مسائل اصلی پیاده سازی استراتژیک پروژه را داده است.

یک نمونه قابل توجه و موثر، تصویب و پشتیبانی بانک از تصمیم وزارت خزانه داری در رابطه با طراحی و پیاده سازی نرم افزار کاربردی تحت عنوان "Kazna" برای سیستم اطلاعات وزارت خزانه داری می باشد. در آن زمان، بانک استدلال خزانه داری یعنی ناتوانی و عدم آمادگی وزارت خزانه داری از نظر عملکرد و ظرفیت فنی برای خرید نرم افزارهای غیرقابل دسترس و استاندارد شده را پذیرفت. این تصمیم مطلوب برای انجام دادن کارهای میان مدت مانند توسعه خزانه داری، تامین مالی و پیاده سازی پروژه تحت عنوان "Kazna" از محل فرایند درآمد وام حاصل از اخذ وام به شکل کاملاً موثر به حیطة عمل درآمد.

البته برخی موانع و ویژگی های منفی نیز مانند معرفی مکرر از نمونه های جدید برای تهیه اسناد مناقصه IT و استفاده از نسخه آزمایشی اسناد استاندارد مناقصه برای خریدهای پیچیده و بغرنج قابل ذکر است. ارتباط با بانک بسیار سازنده بود و اغلب درک درستی از بانک به عنوان نماینده خزانه داری حاصل می شد. علاوه بر ماموریت های نظارتی منظم، بانک برای بحث در مورد مسائل مهم در جریان جلسات، مذاکرات، ویدئو کنفرانس و غیره، بی آرایش و صریح همکاری لازم را به عمل آورد. واحد اجرای پروژه برای اجرای پروژه های موفق نقش کلیدی بازی نموده و به عنوان واسطه موثر در رابطه بین بانک و خزانه داری تبدیل گردید. به نظر ما، عدم تمرکز بیشتر در بانک، همگامی زمان تطابق و روشها را کاهش داده و اجرای به موقع پروژه را تسهیل خواهد نمود. این فرایند به تازگی در مدیریت مالی و فعالیتهای تامین مالی ارائه شده است.