

ZAJEDNICA PRAKSE ZA OBRAZOVANJE U JAVNOM SEKTORU

Sesija 1: Implementacija obračunskog računovodstva u javnom sektoru

Suzanne Flynn, Regionalni savjetnik MMF-a za upravljanje
javnim finansijama

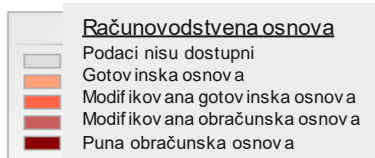
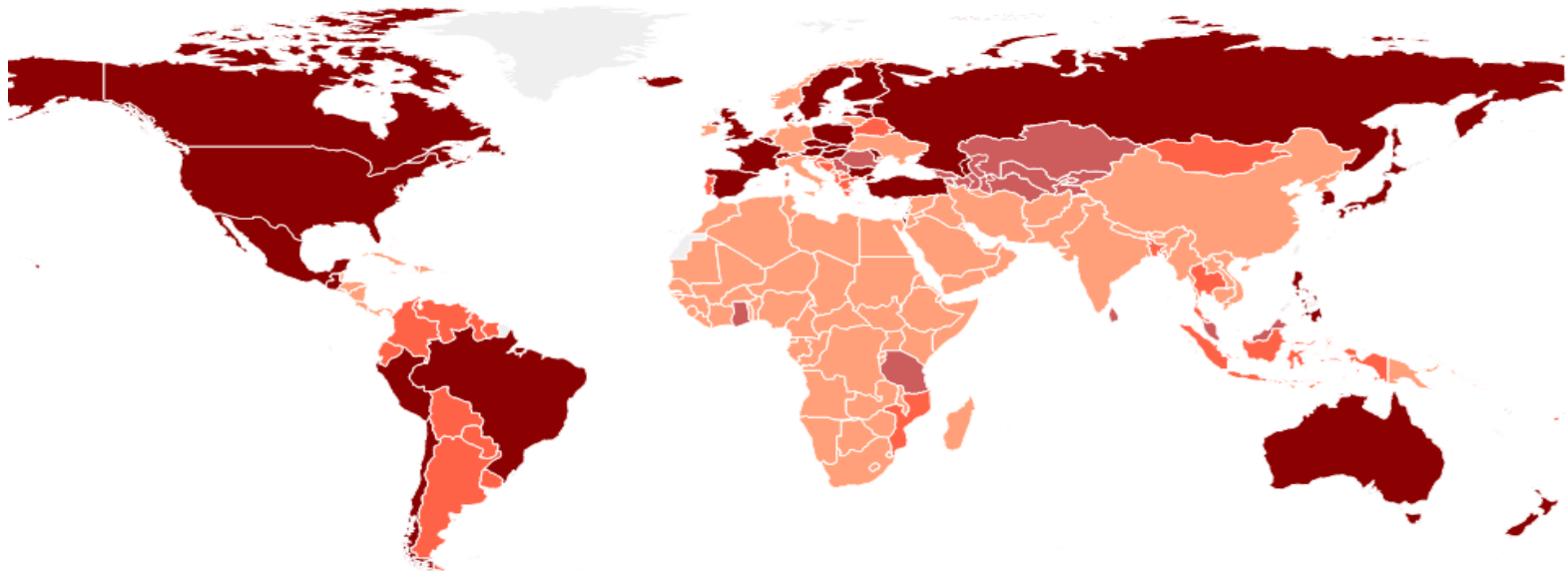
8. april / travanj 2019. godine
CEF, Ljubljana, Slovenija

Okvir prezentacije

- I. Pozadina**
- II. Kako se pripremiti za prelazak sa gotovinskog na obračunsko računovodstvo**
- III. Određivanje redoslijeda prelaska na obračunsku osnovu**
- IV. Fazni pristup**
 - I. Priznavanje stanja i tokova
 - II. Računovodstvene politike i usvajanje međunarodnih standarda
 - III. Računovodstveni sistemi i prakse
 - IV. Institucionalni obuhvat
- V. Zaključci**

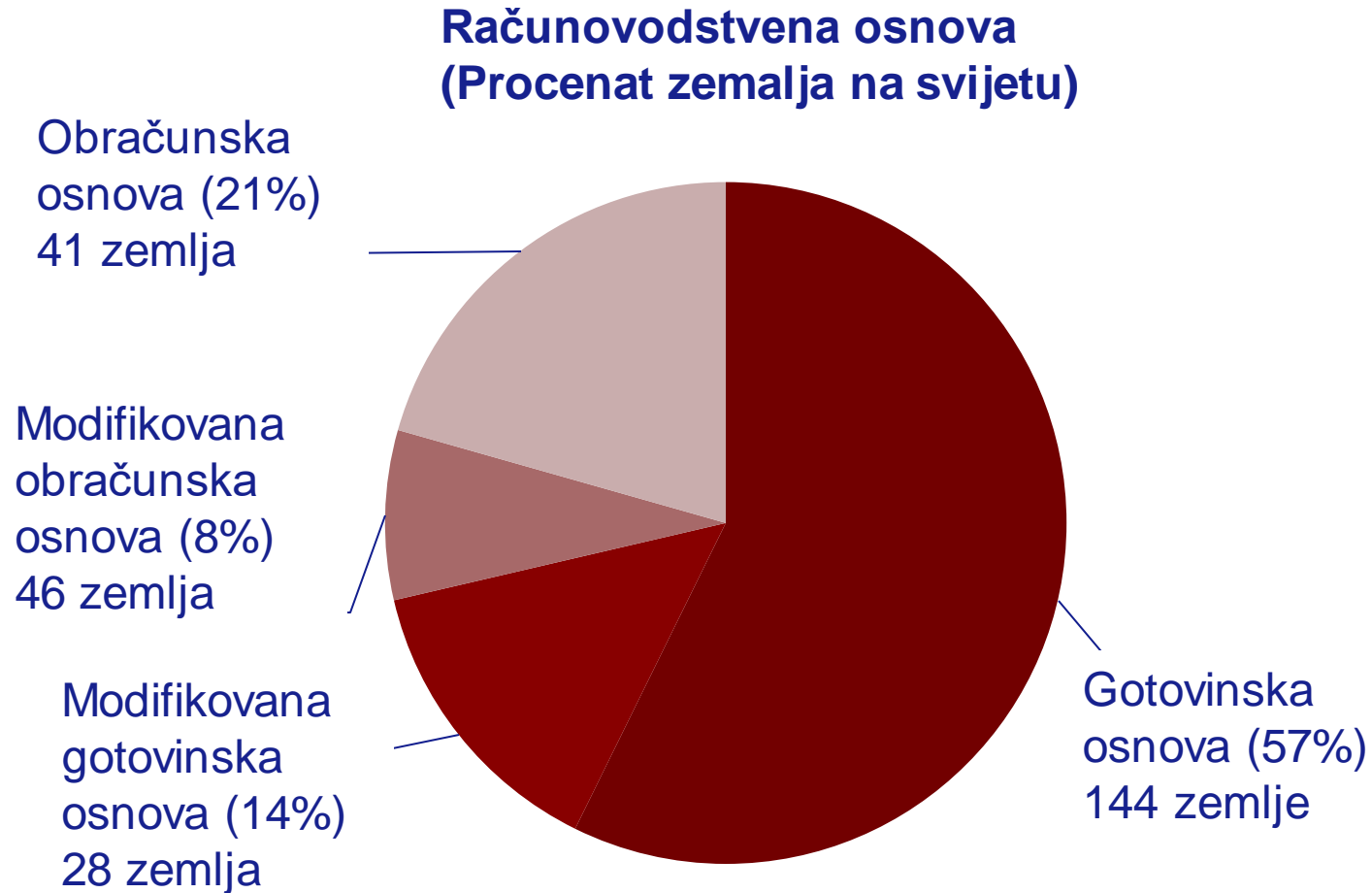
I. Pozadina – Tekuće računovodstvene prakse

a. Finansijski izvještaji za 2015. godinu



I. Pozadina - Tekuće računovodstvene prakse (2014. godine)

b. Povećava se broj zemalja koje koriste obračunsku osnovu

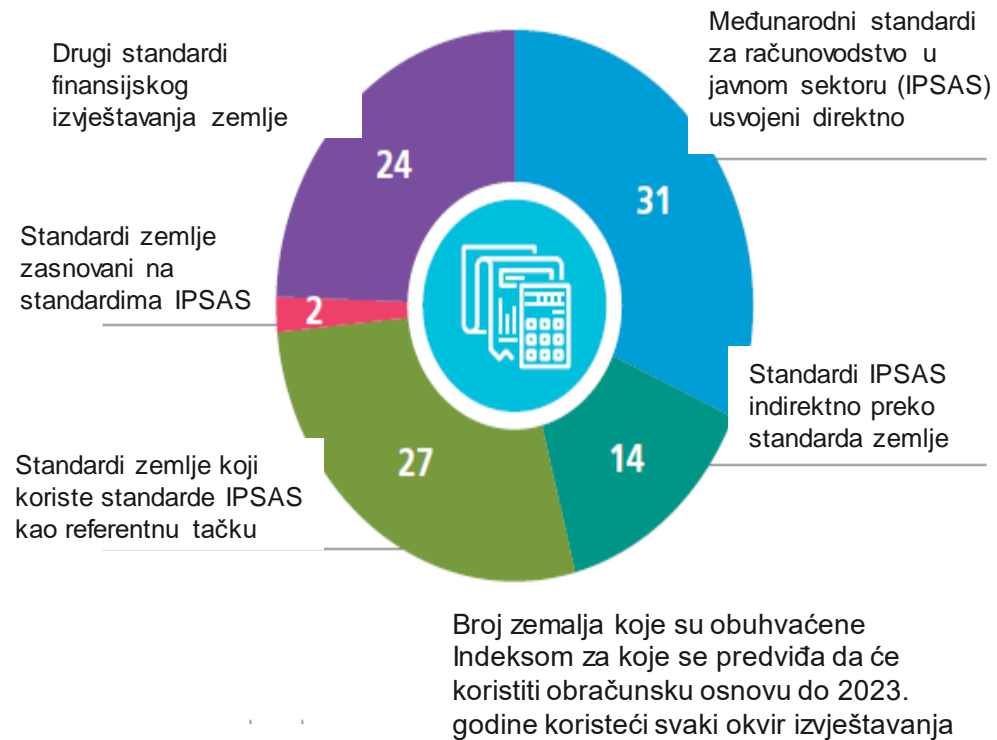


Izvor: Procjene osoblja MMF-a zasnovane na različitim javnim izvorima, uključujući anketu OECD-a.

I. Pozadina: Ažurirani pregled

c. IFAC/CIPFA (2018. godine) Korišćenje standarda IPSAS

- **Direktno:** implementacija standarda IPSAS bez izmjena
- **Indirektno:** Implementacija standarda IPSAS kroz proces podrške na nivou zemlje
- **Referentna tačka:** korišćenje standarda IPSAS kao vodiča



I. Pozadina - Motivacija

d. Šta je podstaklo prelazak?

- Rastući stepen prepoznavanja ograničenja gotovinskog računovodstva
- Razvoj međunarodnih standarda – IPSAS, GFSM
- Profesionalizacija vladinog računovodstva
- Povećan stepen korišćenja kompjuterizovanih računovodstvenih sistema

II. Pripremanje za prelazak

a. Preduslovi

- Prihvatljiv sistem zasnovan na gotovinskom računovodstvu
- Liderstvo na visokom nivou unutar izvršne vlasti
- Podrška zakonodavne vlasti i viših zvaničnika vrhovne revizorske institucije
- Tehnički kapaciteti za vođenje reforme
- Posvećeni resurse
- Informatički sistemi



II. Pripremanje za prelazak

b. Koraci koje treba poduzeti

- Pojasniti ciljeve reforme
- Uspostaviti reprezentativan reformski tim
- Pregledati postojeće računovodstvene politike, sisteme, vještine i prakse
- Procijeniti troškove reforme
- Uspostaviti mehanizam za određivanje računovodstvenih standarda
- Obuka i upravljanje promjenama
- Razvoj akcionog plana

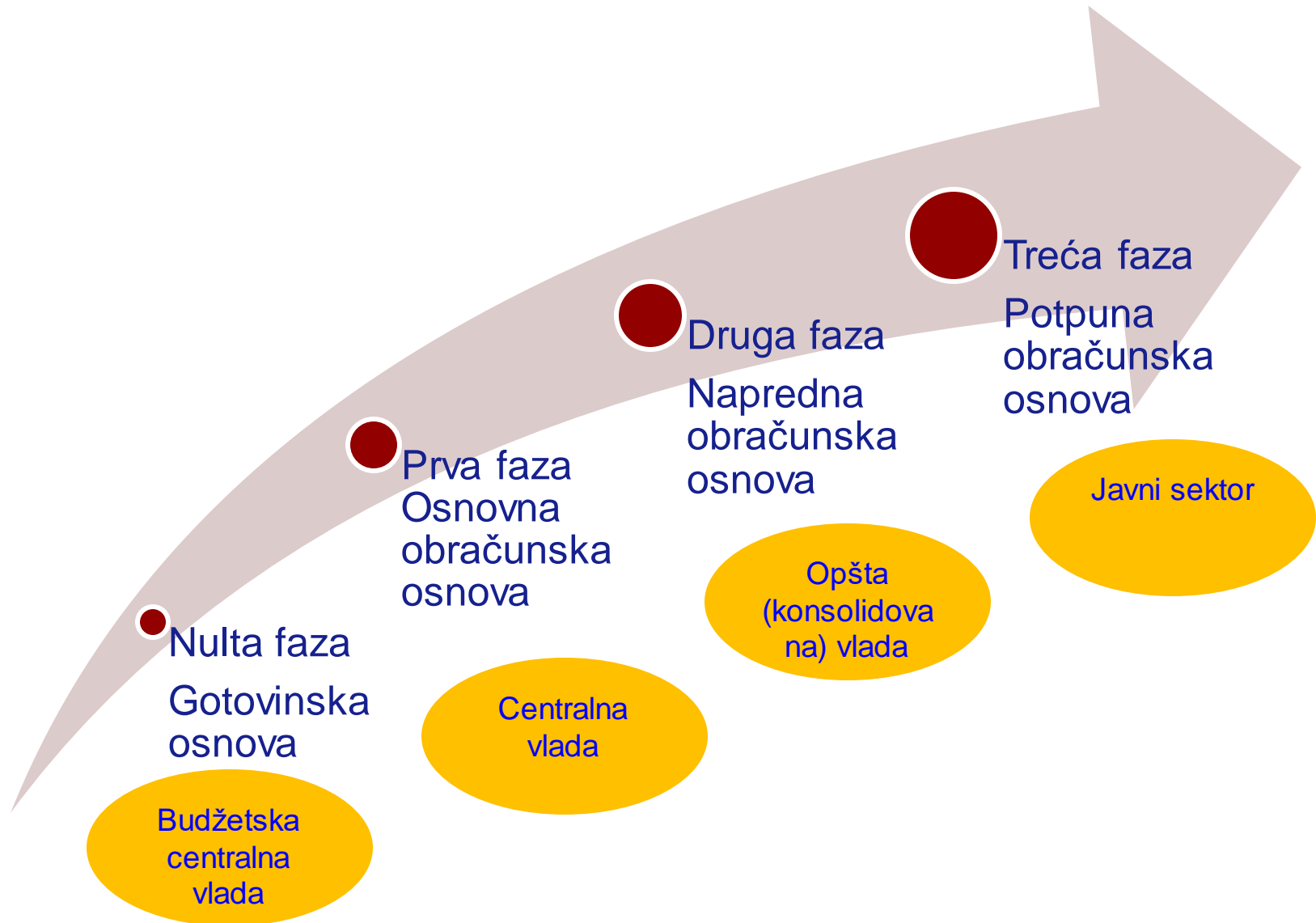
III. Određivanje redoslijeda prelaska

a. Pitanja za razmatranje

- **Različite zemlje imaju veoma različite polazne tačke, a na svakom nivou vlasti treba da se ocijeni :**
- **Šta se već evidentira?**
- **Koji su ciljevi vlade?**
 - Kontrolisane zakašnjelih neizmirenih obaveza (docnji)?
 - Nadzor nad preduzećima u državnom vlasništvu?
 - Dugoročna održivost?
- **Materijalnost transakcije i bilansa - fokus na najveće**
- **Trajanje svake faze**
 - Stepen posvećenosti
 - Raspoloživi resursi
 - Sistemi
 - Računovodstveni kapaciteti

IV: Određivanje redoslijeda prelaska

b. Četiri stilizovane faze



IV: Određivanje redoslijeda prelaska

c. Osnovni elementi u svakoj fazi

	Bilans stanja		Operativni izvještaj			Institucije
	Sredstva	Obaveze	Prihodi	Rashodi	Drugi tokovi	
Faza 0: Gotovinsko računovodstvo	Gotovinski bilansi	Bankovna prekoračenja Dug	Gotovinski primici	Gotovinske isplate	Nema ih	Budžetska centralna vlada
Faza 1: Osnovno obračunsko računovodstvo	Trgovinska potraživanja Avansi	Trgovinske obaveze	Dospjeli trgovinski prihodi	Dospjeli rashodi uključujući amortizaciju	Nema ih	Centralna vlada
Faza 2: Napredno obračunsko računovodstvo	Investicije u kapital	Ostale finansijske obaveze Dugoročne obaveze (npr. penzije)	Dospjela neporeska potraživanja	Nema ih	Promjene vrednovanja u finansijskim sredstvima i obavezama Rezervisanja	Opšta (konsolidovana) vlada
Faza 3: Potpuno obračunsko računovodstvo	Stalna i nematerijalna sredstva Zalihe Poreska potraživanja	Monetarni finansijski instrumenti	Dospjela potraživanja	Amortizacija	Promjene vrednovanja u nefinansijskim sredstvima	Javni sektor



III. Nulta faza: Gotovinsko računovodstvo

a. Finansijski izvještaji i operativna pitanja

Bilans stanja		Operativni izvještaj			Institucije
Sredstva	Obaveze	Prihodi	Rashodi	Drugi tokovi	
Gotovinski bilansi	Bankovna prekoračenja Dug	Gotovinski primici	Gotovinske isplate	Nema ih	Budžetska centralna vlada

Operativna razmatranja

- Konta izvan Jedinственog računa trezora – npr. projekti financirani iz donatorskih izvora, vanbudžetske agencije
- Dvostruko knjigovodstvo u opštoj knjizi
- Sveobuhvatni registar duga se zahtijeva
- Konta koja se finansiraju iz donatorskih izvora izvan vladinih sistema

III. Nulta faza: Gotovinsko računovodstvo

b. Računovodstvene politike

Predstavljanje finansijskih izvještaja

- IPSAS 2: Izvještaj o gotovinskim tokovima, gotovinska osnova IPSAS

Transakcije u stranim valutama

- Dobici / gubici na transakcijama u stranim valutama

Prihodi od grantova

- IPSAS 23: Prihodi koji se ne zamjenjuju

Objelodanjanja

- Zakašnjele neizmirene obaveze, domaći i strani dug

III. Faza 1: Osnovna obračunska osnova

c. Finansijski izvještaji i operativna pitanja

Novi elementi:

Bilans stanja		Operativni izvještaj			Institucije
Sredstva	Obaveze	Prihodi	Rashodi	Drugi tokovi	
Trgovinska potraživanja Avansi	Trgovinske obaveze	Dospjeli trgovinski prihodi	Dospjeli rashodi uključujući amortizaciju	Nema ih	Centralna vlada

Operativna razmatranja

- Izvještavanje na istoj osnovi kao i budžet – sistemi za evidentiranje na dualnoj osnovi
- Kontni plan (za određene subjekte moglo bi se zahtijevati ponovno izvještavanje)
- Polazni bilansi – inventura obaveza plaćanja i potraživanja
- Revizija – probe?
- Konsolidacija – tajming finansijskih izvještaja, materijalnost, softver

III. Faza 1: Osnovna obračunska osnova

d. Računovodstvene politike

Predstavljanje finansijskih izvještaja

- IPSAS 1: Predstavljanje finansijskih izvještaja

Neporeski prihovi

- IPSAS 9: Prihodi iz zamjenjivih transakcija

Grantovi i subvencije

- IPSAS 23: Nezamjenjivi prihodi

Konsolidacija

- Materijalnost; Harmonizacija između subjekata; IPSAS 35: Konsolidacija finansijskih izvještaja; materijalnost

IV. Faza 2: Napredna obračunska osnova

e. Finansijski izvještaji i operativna pitanja

Bilans stanja		Operativni izvještaj			Institucije
Sredstva	Obaveze	Prihodi	Rashodi	Drugi tokovi	
Investicije u kapital	Ostale finansijske obaveze Dugoročne obaveze (npr. penzije)	Dospjela neporeska potraživanja	Nema ih	Promjene vrednovanja u finansijskim sredstvima i obavezama Rezervisanja	Opšta (konsolidovana) vlada

Operativna razmatranja

- Inventura finansijskih instrumenata
- Ugovori, partnerstva javnog i privatnog sektora (Public-Private partnerships - PPP), najmovi, investicije u kapital, penzijske obaveze
- Tržišne vrijednosti, aktuarske procjene

IV. Faza 2: Napredna obračunska osnova.

Računovodstvene politike

Ranija davanja za zaposlene

- IPSAS 25: Davanja za zaposlene

Ostala socijalna davanja

- Budući standardi IPSAS, GFSM 2014

Partnerstva javnog i privatnog sektora

- IPSAS 32: Aranžmani za koncesije za usluge: Davalac, IPSAS 13: Najmovi

Investicije

- IPSAS 28: Finansijski instrumenti: Predstavljanje, 29: Finansijski instrumenti: Priznavanje i mjerenje, 30: Finansijski instrumenti: Objelodanjivanja, 36: Investicije u povezan alica i zajednički poduhvati

Finansijski instrumenti

- IPSAS 28,29,30,36

Rezervisanja i nepredvidljive obaveze

- IPSAS 19: Rezervisanja, nepredvidljive obaveze, nepredvidljiva sredstva

IV. Faza 3: Potpuna obračunska osnova

f. Finansijski izvještaji i operativna pitanja

Bilans stanja		Operativni izvještaj			Institucije
Sredstva	Obaveze	Prihodi	Rashodi	Drugi tokovi	
Stalna i nematerijalna sredstva Zalihe Poreska potraživanja	Monetarni finansijski instrumenti	Dospjela potraživanja	Amortizacija	Promjene vrednovanja u nefinansijskim sredstvima	Javni sektor

Operativna razmatranja

- Ažurirani registri sredstava
- Vrijednosti sredstava
- Tačke priznavanja poreza
- Konsolidacija – šta konsolidovati
- Obrasci / sistemi za eliminacije unutar javnog sektora – transferi – grantovi, subvencije, zajmovi, kapital; prodaje između subjekata; plaćanja / potraživanja

IV. Faza 3: Potpuna obračunska osnova

g. Računovodstvene politike

Fizička sredstva

- Vrednovanje – troškovi / ponovno vrednovanje, amortizacija, pragovi, objelodanjivanja, kontrola.
- IPSAS 17: Imovina, postrojenja i oprema, 21: Obezvređenje negotovinskih sredstava, 26: Obezvređenje sredstava koja generišu gotovinu, 13: Najmovi, 31: Nematerijalna sredstva

Zalihe

- IPSAS 12: Zalihe

Poreski primici i prihodi

- Pokretački događaji, rezervisanja za nenaplative iznose, IPSAS 23: Prihodi od nezamjenljivih transakcija (porezi i transferi)

Naslijeđena sredstva, prirodni resursi i biološka sredstva

- Nije vezano za konkretne standarde IPSAS, ali principi su u drugim standardima, npr. standard GFSM 2014

Konsolidacija

- IPSAS 18 Segmentno izvještavanje, GFSM 2014

V. Zaključci: Lekcije iz iskustava

- Tempo, opseg i redoslijed zavise od željenih ciljeva
- Reforme zahtijevaju dodatne podatke, promjene poslovnih procesa, modernizaciju informatičkih sistema i izgradnju kapaciteta unutar vlade i izvan vlade
- Važno je sačuvati koristi koje donose gotovinsko i budžetsko računovodstvo
- Integrisan skup podataka važan je u svakoj fazi
- Za reforme je potrebno vrijeme, zemlje obično tome posvete od 3 do 10 godina i kontinualno unaprjeđuju prvi skup obračunskih konta.