



IZGLEDI ZA
BUDUĆNOST



BROŠURA

POKRETAČI REFORMI RAČUNOVODSTVA U JAVNOM SEKTORU



WORLD BANK GROUP

CFRR»

**Centre for Financial
Reporting Reform**



WORLD BANK GROUP

Centar za reformu finansijskog izveštavanja (CFRR)

Globalna praksa upravljanja, Svetska banka,

Adresa: Praterstrasse 31, 1020 Beč, Austrija

Web: www.worldbank.org/cfrr

Email: cfrr@worldbank.org

Tel: +43-1-217-0700

PULSAR

Program izveštavanja i računovodstva u javnom sektoru

Web: www.pulsarprogram.org

© 2021 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

1818 H Street NW

Washington DC 20433

Tel: 202-473-1000

Internet: www.worldbank.org

Ovaj dokument je proizvod rada zaposlenih Svetske banke uz spoljne doprinose. Nalazi, tumačenja i zaključci izneti u ovom dokumentu ne odražavaju nužno stavove Svetske banke, njenog Odbora izvršnih direktora ili vlada koje oni predstavljaju.

Svetska banka ne garantuje tačnost podataka korišćenih u ovom dokumentu. Granice, boje, denominacije i druge informacije koje su prikazane na bilo kojoj mapi u ovom dokumentu ne podrazumevaju bilo kakvo mišljenje Svetske banke u vezi sa pravnim položajem bilo koje teritorije, niti potvrdu ili prihvatanje takvih granica.

Prava i dozvole

Materijal u ovoj publikaciji je zaštićen autorskim pravima. Budući da Svetska banka podstiče distribuiranje svog znanja, ovaj dokument se može reprodukovati, u celini ili delimično, u nekomercijalne svrhe, sve dok je adekvatno naveden kao izvor.

Sve upite u vezi sa pravima i dozvolama, uključujući i subvencijarna prava, treba uputiti kancelariji izdavača na adresu: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Ikone je pripremio *srip* u okviru Flaticon-a na www.flaticon.com



BROŠURA O POKRETAČIMA REFORMI RAČUNOVODSTVA U JAVNOM SEKTORU¹

WHY IS PUBLIC SECTOR ACCOUNTING (PSA) AND FINANCIAL REPORTING IMPORTANT?

Državama je povereno upravljanje javnim resursima i pružanje širokog spektra javnih usluga na stabilan, isplativ i održiv način. Zemlje se suočavaju sa značajnim nedostacima u finansijskom izveštavanju koji utiču na fiskalnu održivost, uključujući netransparentno izveštavanje o fiskalnom deficitu i državnom dugu.

Finansijske informacije visokog kvaliteta proizvedene prema robusnom skupu međunarodnih standarda rezultiraju boljim donošenjem odluka koje podržavaju stvaranje i raspoređivanje resursa. One izgrađuju odgovornost, povećava fiskalnu transparentnost, promovišu doslednost i omogućavaju uporedivost sa sličnim zemljama, kako u regionu tako i širom sveta.

Implementacija obračunskog računovodstva je dugoročan projekat u javnom sektoru, a jasnoća usmeravanja je važna. Nijedna od zemalja koje su odlučile da pokrenu reformu RJS nemaju isto polazište, mogućnosti i POKRETAČE. Važno je uvažiti ovu činjenicu u postavljaju ciljeva i pravca reforme u zemlji.

ŠTA JE POKRETAČ?

Pokretači su jedna od glavnih stvari koje utiču na nešto ili uzrokuju da se nešto dogodi, napreduje, razvija, menja ili jača. Bez pokretača se ne događa mnogo toga.

„Pravi pokretač“ će: (i) dovesti do poboljšanja u čitavom sistemu (ii) biti merljiv u praksi i rezultatima, i (iii) imaće jasnu vezu sa strategijom transformacije. Pravi pokretači – izgradnja kapaciteta, grupni rad, podučavanje i sistemska rešenja – su efikasni jer rade direktno na promeni kulture sistema (vrednosti, norme, veštine, prakse, odnosi).

Suprotno tome, pogrešan pokretač je onaj koji: (i) može zvučati dobro, ali zapravo ne daje rezultate kojima teži (ii) može pogoršati stvari, i (iii) ako se pažljivije nadzire nikada neće imati učinak koji obećava. Pogrešni pokretači menjaju procedure i druge formalne attribute sistema bez postizanja unutrašnje suštine reforme – i zato propadaju.

Lepak koji povezuje efikasne pokretače je osnovni stav, filozofija i teorija akcije. Način razmišljanja koji radi za reformu celog sistema je onaj koji neizbežno generiše pojedinačnu i kolektivnu motivaciju i odgovarajuće veštine za transformisanje sistema.

¹ Ceo document – Pulsar – Pokretači reforme računovodstva u javnom sektoru dostupan je na <https://cfr.worldbank.org/publications/pulsar-drivers-public-sector-accounting-reforms>

VRSTE POKRETAČA REFORMI RJS

Postoje dve vrste pokretača: tehnički i netehnički.

Tehnički pokretači zasnovani su na osnovnim principima koje je lakše shvatiti, lakše ih je objektivno proceniti i koji se mogu adresirati na relativno jednostavan i nekonfliktni način.

Netehnički pokretači su znatno nijansirani i složeniji. Često ih je teško identifikovati, jer zahtevaju razumevanje formalnih i neformalnih institucija i pravila, i kao takve ih

je teže adresirati bez izazivanja moguće konsternacije, pa čak i emocionalnog otpora.

Interni pokretači su oni pokretači koji potiču iz zemlje.

Eksterni pokretači su oni pokretači koji potiču izvan zemlje.

POKRETAČI REFORME RAČUNOVODSTVA U JAVNOM SEKTORU

TEHNIČKI POKRETAČI

(nepolitički, materijalni, lakši za objektivnu procenu i adresiranje)

- Kretanje ka većoj transparentnosti i odgovornosti
- Kretanje ka boljem upravljanju strateškim resursima
- Kretanje ka boljoj svesti i upravljanju troškovima
- Opšti pokretači koji zahtevaju bolje računovodstvo u javnom sektoru, npr. pokretači ka boljoj fiskalnoj poziciji, boljem upravljanju finansijskim rizicima

NETEHNIČKI POKRETAČI

(politička ekonomija, nematerijalni, teški za objektivnu procenu i adresiranje)

- Institucije – vlada, zakonodavna tela, sudovi, mediji, NVO, formalne i neformalne institucije
- Interesi – uključujući specifične ciljeve različitih aktera
- Ideje – opcije i preporuke politike izvedene iz deskriptivnog istraživanja i normativnih vrednosti: šta jeste i šta treba da bude; prozori mogućnosti

INTERNI

EKSTERNI

- Praćenje usaglašenosti sa Članom 126 EU o prekomernom budžetskom deficitu
- Usaglašenost sa zahtevima za izveštavanje ESA2010 i Direktivom Saveta 2011/85/EU
- Regionalni ili međunarodni računovodstveni standardi kao što su IPSAS, EPSAS inicijative
- Fiskalna pravila, pokazatelji
- Procena javnih finansija – REPF, PEFA, OBI, itd.
- Rešenja Poslovnog planiranja resursa (ERP)

- Pomoć, donatori, međunarodne finansijske institucije
- Agencije za kreditni rejting
- Komercijalni poverioci, imaoци javnog duga
- Globalni pokretači tj. eksterni pokretači odgovornosti i upravljanja koji nisu deo pružanja pomoći

GLAVNI CILJEVI I POKRETAČI REFORMI RJS U ODABRANIM ZEMLJAMA²



FRANCUSKA

- Budžetska reforma (budžetski process, unutrašnje kontrole, orijentacija ka učinku) bila je glavni pokretač, iako reforma prepoznaje vrednost računovodstvenih informacija za potrebe izračunavanja duga, trenutnog duga i KPI.
- Postojala je snažna politička podrška, uključujući učešće predsednika Vlade i parlamentarni konsenzus da računovodstvo treba da pruži pouzdane informacije da bi se potvrdilo i opravdalo korišćenje javnih sredstava, što je demokratski imperativ.
- Pravni osnov za reformu bio je uključen u ustavni podzakonski akt o budžetu (LOLF).
- Parlamentarna komisija (MILOLF) je formirana da bi držala MF odgovornim za reformu.
- Razvijanje francuskih računovodstvenih standarda javnog sektora uzimajući u obzir MSFI i IPSAS.



PORTUGAL

- Pokretač reformi bio je Program ekonomske pomoći koji je zahtevao bolje finansijske informacije, uključujući neto vrednost, dug, konsolidovani neto dug, konsolidovanu EBITDA, krajnji suficit/deficit. Rasturanje fiskalne iluzije.
- Ministarstvo finansija je predvodnik reforme, zasnovane na savetima i predlozima CNC (Telo za računovodstvo javnog sektora) (gde učestvuje Generalni direktorat za budžet (DGO), zajedno sa drugim javnim i profesionalnim telima).
- Politička posvećenost i saradnja između različitih aktera su ključni za započinjanje i nastavak reformskog puta.



ŠVAJCARSKA (KONFEDERACIJA)

- Pokretač reforme bio je usmeren ka hvatanju koraka sa budžetskim i računovodstvenim standardima kantona.
- Glavni akter je bilo Federalno ministarstvo finansija u konsultacijama sa Revizorskim sudom.
- Potreba da se u zakonodavstvo uključi "istinito i pravično".



ŠVAJCARSKA (KANTON CIRIH)

- Pokretač reformi bio je zahtev političara [sa nepunim radnim vremenom na poziciji političara] za boljim finansijskim informacijama, a posebno njihov zahtev za informacijama uporedivim sa onim što inače dobijaju u privatnom sektoru.
- Glavni akter je bilo kantonalno Odeljenje finansija.
- Potreba da se u zakonodavstvo uključi "istinito i pravično".
- Potrebna podrška najvišeg rukovodstva
- Komunicirajte previše, a ne premalo
- Obuka (na početku i redovna tekuća)
- Bliska saradnja sa finansijskom revizijom i finansijskim nadzorom.



AUSTRIJA

- Pokretač reforme je bio budžetski deficit u periodu od 65 godina, kao i želja za sprovođenjem dugoročnije perspektive, srednjoročnog okvira rashoda (MTEF), u cilju suprotstavljanja fiskalnim iluzijama.
- Reformu je vodilo MF, uz uključivanje Suda revizije.
- Potreba da se u zakonodavstvo uvrsti osnova za reformu („istinito i pravično“ koja je sadržana u ustavu) kako bi se reforma sprovela i učinila nepovratnom.

² Sve studije slučaja su priložene u dokumentu "PULSAR Pokretači reformi računovodstva u javnom sektoru"

GLAVNI IZAZOVI I PREPREKE RJS

Reforma računovodstva u javnom sektoru često traje mnogo, mnogo godina. To nije nužno zato što je tehnički aspekt reforme računovodstva u javnom sektoru posebno teško zamisliti ili rešiti. Umesto toga, često se dešava da je to posledica činjenice da ljudi nisu upoznati i ne osećaju se ugodno sa statuom quo i mogu čak imati koristi od toga da stvari ostanu takve kakve jesu. Kao i sve reforme, i za uspešnu reformu računovodstva u javnom sektoru potrebni su pravi i snažni pokretači da bi se reforma dogodila i prevazišli izazovi i prepreke.

Grafikon prikazuje kako se izazovi za reforme mogu okarakterisati u četiri oblasti: vođstvo, upravljanje projektima, resursi i ponašanje. Izazov ili prepreka mogu se pojaviti u jednom ili više ovih područja i mogu se vremenom menjati. Identifikacija vrste izazova je veoma korisna kako bi se mogao razviti pristup izazovu.

VOĐSTVO

- Nedostatak vođe
- Slaba ili nestabilna politička podrška
- Reforma vezana za jednog šampiona ili samo za eksterne pokretače
- Promene u reformskim prioritetima
- Izborni kalendar

UPRAVLJANJE PROJEKTIMA

- Nedostatak strateškog dizajna i odluka
- Loše planiranje implementacije i redosleda reformi
- Postepeni pristup
- Nedostatak koordinacije
- Nerealni rasporedi i zahtevi

RESURSI

- Ograničeni budžeti
- Manjak zaposlenih za implementaciju
- IKT ograničenja
- Oslanjanje samo na donatorsku podršku
- Nedostatak konsultanata ili stručnjaka na tržištu

PONAŠANJE

- Nedostatak podrške grupa zainteresovanih strana
- Otpor promenama
- Lični interes za *status quo*
- Nedovoljna komunikacija
- Reformski zamor ili preopterećenje

PRAKTIČNA ZAPAŽANJA ZA REŠAVANJE POKRETAČA REFORME RJS

Čini se da će se najbolji rezultati za reforme RJS postići ako postoji dobra kombinacija unutrašnjih, spoljnih, tehničkih i netehničkih pokretača koji mogu podržati ne samo početak već i potpunu primenu reforme RJS.

U zemljama ECA; reforme RJS pokretali su spoljni tehnički pokretači, a ne domaći unutrašnji pokretači. Iako su spoljni pokretači efikasni u pokretanju reforme, oni nisu dovoljni za održavanje implemetacije i postizanje rezultata korisnik za donosiocje odluka.

Podsticanje razvojnih partnera, reforma RJS je često uključivana u šire strategije države za reformu UJF.

Interni tehnički pokretači, poput onih ugrađenih u zakone i propise, nisu dovoljni za sprovođenje reforme RJS bez političke podrške i podrške grupa ključnih nosilaca interesa.

ALATI ZA PROCENU POKRETAČA REFORME RJS

Idealan alat za podršku reformi javnog sektora trebalo bi da sadrži ne samo dijagnozu trenutnog okvira, kapaciteta i prakse, vodič za formulisanje reformskih mapa, već bi takođe trebalo da identifikuje pokretače i prepreke reformi i da predloži njihovo rešavanje.

Dijagnostički alat Svetske banke, Izveštaj o unapređenju finansijskog izveštavanja u javnom sektoru (REPF) – Dijagnostički alat, podržava takve procene koje mogu poslužiti za dalje planove reformi.

Alat za procenu sledeće generacije takođe treba da olakša pripremu reformskih planova, identifikovanje pokretača i prepreka reformama ili aspekte političke ekonomije koji mogu ili podržati ili ometati reforme.

Ne postoje uredne i jednostavne metode za procenu netehničkih pokretača. Raniji alat Svetske banke, Pregled institucija i upravljanja, bio je fokusiran na funkcionisanje ključnih javnih institucija i analizirao je izvodljivost reformi. Pogledajte studije slučaja ovog izveštaja i priložene primere.

Prozori mogućnosti su važni u smislu i kao strategija za rešavanje netehničkih pokretača.

PROGRAM PULSAR

VODE:

SUFINANSIRAJU:



 Federal Ministry
Republic of Austria
Finance

CFRR 
**Centre for Financial
Reporting Reform**



 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO