

Iskustva u kreiranju i sprovođenju računovodstvenih reformi u javnom sektoru

Ljubljana, Slovenija



U skladu s Akcionim planom za period od 2010. do 2012. godine, PEM PAL Zajednica prakse za trezor (TCOP) je od 18. do 19. aprila 2011. godine organizovala radionicu na temu iskustava u kreiranju i sprovođenju računovodstvenih reformi u javnom sektoru u Ljubljani, glavnom gradu Slovenije. Završna sesija radionice održana je 22. aprila, nakon što su učesnici radionice prisustvovali Godišnjoj konferenciji „Međunarodni trendovi reforme računovodstva u javnom sektoru“, koju su organizovali CFI, Svetska banka i druge međunarodne organizacije u periodu od 20. do 21. aprila 2011.

Pokazalo se da je tema reformi u oblasti računovodstva i izveštavanja u javnom sektoru izuzetno zanimljiva članovima TCOP, pošto su radionici prisustvovali predstavnici 15 zemalja članica.

U skladu s konceptom radionice, osnovni cilj je bio da se članovima TCOP omogući da razmene iskustva i prenesu stečena znanja vezana za sprovođenje reformi u računovodstvu i izveštavanju u javnom sektoru, s naglaskom na kreiranju i sprovođenju računovodstvenih standarda u javnom sektoru. Kako bi se zadati ciljevi postigli, dnevni red sastanka sastojao se od kombinacije prezentacija održanih od strane vodećih međunarodnih stručnjaka i prezentacija zasnovanih na primerima pojedinih država koje su održali predstavnici zemalja članica TCOP.

Pre same radionice sprovedeno je naročito ispitivanje kako bi se utvrdio spisak pitanja od najveće važnosti za učesnike, na osnovu kojih je osmišljen dnevni red za diskusije vođene u manjim grupama.

Nekolicina međunarodnih stručnjaka i eksperata iz Svetske banke i drugih međunarodnih institucija specijalizovanih za javne finansije bili su pozvani da na radionici učestvuju kao facilitatori.

1. Dan



Radni deo sastanka je otvorila **Anila Cili**, predsednica Liderske grupe TCOP, koja je učesnike obavestila o skorašnjim aktivnostima TCOP, procesu pripreme radionice, očekivanim rezultatima i planovima za budućnost Zajednice.



Nakon tradicionalnih uvodnih izlaganja učesnika radionice i stručnjaka, **Elena Nikulina**, Viši stručnjak za javni sektor pri Svetskoj banci i Šef tima PEM PAL, predstavila je rezultate ispitivanja sprovedenog u državama članicama.

Rezultati ispitivanja ukazuju na to da su mnoge države članice PEM PAL trenutno u postupku sprovođenja računovodstvenih reformi u javnom sektoru, uključujući širu primenu elemenata konsolidovanog računovodstva i uvođenje nacionalnih računovodstvenih standarda u javnom sektoru koji su u različitoj meri usklađeni s IPSAS. Države članice PEM PAL nalaze se u različitim fazama tih reformi. Neke zemlje su već uvele nacionalne računovodstvene standarde u javnom sektoru koji su u skladu s IPSAS, dok neke planiraju da počnu s njihovim sprovođenjem u budućnosti. Početne pozicije se takođe razlikuju od zemlje do zemlje. Budžetske institucije u nekim državama članicama koriste elemente konsolidovanog računovodstva, dok je u drugima gotovinski metod preovlađujuć.



Prvi dan radionice nastavio se prezentacijom koju je održao **Michael Parry**, međunarodni stručnjak za računovodstvo u javnom sektoru, koji je predstavio osnovne aspekte te teme i diskutovao o pitanjima koja treba uzeti u obzir kada se kreiraju računovodstvene reforme u javnom sektoru. Pomenuti ekspert je naglasio osnovne specifičnosti tih reformi, naročito u širem kontekstu reformi upravljanja javnim finansijama. On je dao pregled pitanja koja

moraju biti uzeta u obzir kada se razmatra prelazak na IPSAS, te je posvetio naročitu pažnju prednostima i nedostacima konsolidovanog računovodstva, problemima koji mogu nastati kada se uspostavljaju nacionalni računovodstveni standardi u javnom sektoru, te vezama između IPSAS i statističkog izveštavanja. Takođe, naglasio je značaj valjanog praćenja redosleda koraka u sprovođenju IPSAS. Kako bi se postarao za bolje razumevanje i nedvosmisleno tumačenje termina od strane učesnika PEM PAL, Michael Parry je kreirao i na radionici predstavio inicijalnu verziju Glosara osnovnih definicija i termina. Taj dokument će biti objavljen na Internet stranici PEM PAL i biće ažuriran u kontinuitetu.

Nakon toga su predstavljena dva slučaja država kojima su ilustrovana iskustva u reformama računovodstva i izveštavanja u javnom sektoru.



Nino Tchelishvili je predstavila slučaj Gruzije i rezimirala iskustva svoje zemlje u reformisanju računovodstva u javnom sektoru, glavne faze tekućih reformi, probleme koji su nastali u ovom procesu i planove gruzijskog MF za dalje reforme u oblasti računovodstva i izveštavanja u javnom sektoru. U skladu sa dogovorenom strukturom prezentacija, predstavnica Gruzije, kao i predstavnici i prezenteri iz svih drugih država, informisala je učesnike u radionici o računovodstvenom metodu koji se primenjuje u javnom sektoru u njenoj zemlji, specifičnom zakonodavnom okviru, postojanju utvrđenih

računovodstvenih standarda i njihovoj usklađenosti s međunarodnim standardima, uslovima za objavljivanje revizorskih i drugih izveštaja, problemima i nedostacima koji se sreću u oblasti računovodstva i izveštavanja, te postojanju strateških planova za reforme u ovoj oblasti. Odsustvo integrisanog informacionog sistema u upravljanju finansijama, više entiteta u javnom sektoru s različitim računovodstvenim sistemima i nedostatak zaposlenih obučenih za sastavljanje finansijskih izveštaja navedeni su od strane predstavnice Gruzije kao najveći izazovi s kojima se suočavaju stručnjaci za finansije u javnom sektoru u toj zemlji u procesu reformisanja računovodstva i izveštavanja u javnom sektoru. Jedan od zaključaka prezentacije slučaja Gruzije bio je da je vremenski okvir za uvođenje IPSAS 10 godina.

Iskustva Albanije u reformisanju računovodstva u javnom sektoru predstavila je **Anila Cili**. Ona je pružila sveobuhvatne informacije o specifičnostima računovodstvenog sistema koji je na snazi u Albaniji, trenutnom stanju reformi u ovoj oblasti, kao i o planovima za buduće reforme računovodstva i izveštavanja u javnom sektoru u njenoj zemlji.

Albanska predstavnica opisala je faze tekuće reforme i postojeći zakonski okvir kojim je regulisana ova oblast. Takođe, ona je informisala kolege iz TCOP o postojećim ISUF u Trezoru Albanije. Iskustva vezana za prelazak na IPSAS i faze uvođenja konsolidovanog računovodstva u Albaniji takođe su bila predstavljena u prezentaciji.

Finalni deo prvog dana radionice bio je posvećen pitanjima i odgovorima na temu održanih prezentacija slučajeva pomenutih država.

2. Dan



Kazahstanskim slučajem otvorena je diskusija drugog dana radionice. Presentaciju je održala **Zaifun Yernazarova**, koja je posebno naglasila glavne osobenosti reformi sprovedenih u njoj zemlji u oblasti računovodstva i izveštavanja u javnom sektoru.

Sveobuhvatan opis faza računovodstvene reforme u javnom sektoru i relevantne aktivnosti koje su planirane u Kazahstanu za period od 2010. do 2013. predstavljeni su u prezentaciji. Kazahstanska predstavnik informisala je kolege o postojećem zakonskom okviru i međunarodnoj saradnji njene zemlje u oblasti promovisanja računovodstvenih reformi u javnom sektoru. Učesnici radionice obavješteni su o planovima Kazahstana za uvođenje naročitih softverskih proizvoda namenjenih zadovoljavanju potreba računovodstva u javnom sektoru, kao i o iskustvu te zemlje u pogledu kreiranja nacionalnog centra za obuku stručnjaka za javne finansije, uključujući i računovođe.

Zaifun Yernazarova je u svojoj prezentaciji naročito navela glavne aktivnosti koje su planirane za sprovođenje nakon što Kazahstan pređe na konsolidovano računovodstvo, kao i predviđene aktivnosti koje za cilj imaju promovisanje reformi.



Slučaj Ukrajine predstavila je **Natalia Sushko**. Date su složene informacije o zakonskom okviru kojim su regulisane javne finansije, a u prezentaciji je opisan i važeći računovodstveni sistem. Ukrajinska predstavnik je rezimirala ciljeve tekuće reforme, njene faze i očekivane rezultate. Pružila je informacije o planovima svoje zemlje za dalje kreiranje jedinstvenog organizacionog i informacionog sistema, što, između ostalog, podrazumeva uvođenje jedinstvenog pristupa organizaciji

računovodstvenih usluga u okviru budžetskih institucija i ustanovljenje ISUF koji bi se zasnivao na Jedinstvenom kontnom planu i nacionalnim standardima računovodstva u javnom sektoru.

Nakon prezentacija slučajeva pojedinih država, organizovana je naročita sesija posvećena pitanjima i odgovorima. Usledila je plenarna diskusija o prezentovanim iskustvima zemalja, tokom koje su učesnici koji nisu predstavili slučajeve svojih država imali priliku da s kolegama podele svoja iskustva.

Drugi deo dana bio je posvećen diskusijama manjih grupa na temu pitanja formulisanih od strane članova TCOP u postupku pripreme radionice. Diskusije su održane u tri grupe, a svakoj grupi bila su dodeljena po dva pitanja (dve grupe su imale isti niz pitanja).

Tokom diskusije u okviru manjih grupa, uz podršku međunarodnih stručnjaka, svi učesnici su imali priliku da podele svoja iskustva u oblasti o kojoj se govorilo, da daju svoje viđenje teme i da od kolega dobiju informacije o pitanjima od naročitog interesa.

Tokom završne sesije drugog dana, svaka od grupa je predstavila svoj izveštaj o održanim diskusijama, zaključcima do kojih se došlo, te pitanjima za koje je utvrđeno da zahtevaju dalju diskusiju tokom tematske konferencije „Međunarodni trendovi reforme računovodstva u javnom sektoru“, koja je usledila od 20. do 21. aprila (prezentacije grupnih izveštaja dostupne su u vidu materijala za radionicu).

Učesnici radionice prihvatili su poziv da prisustvuju Godišnjoj konferenciji koju je organizovao CFI, Svetska banka i druge institucije, te su imali prilike da saznaju više o reformama sprovedenim širom sveta u oblasti računovodstva u javnom sektoru. Tokom konferencije organizovane su bile diskusije o sve većem značaju računovodstva u javnom sektoru, naročito u vremenu nakon finansijske krize.

Iskustva velikog broja zemalja u reformisanju računovodstva u javnom sektoru bila su predstavljena tokom konferencije. Članovi TCOP aktivno su učestvovali u radu konferencije, kako kao prezenter, tako i kao učesnici u diskusijama.

Završna sesija radionice (prvi deo 22. aprila)

Završna sesija radionice bila je zamišljena tako da se održi diskusija o rezultatima sastanka i da se razmene mišljenja o tematskoj konferenciji kojoj su prisustvovali učesnici radionice. Članovi TCOP veoma su aktivno učestvovali na sesiji i izrazili su brojna mišljenja i stavove, kako o radionici, tako i o konferenciji. Učesnici su takođe formulisali i veliki broj pitanja o kojima bi Zajednica trebalo da diskutuje u budućnosti.

Nakon završetka radionice, Liderska grupa TCOP održala je sastanak posvećen diskusiji o aktivnostima zajednice planiran za period od maja do decembra 2011. Učesnici sastanka su odlučili da sledeća plenarna radionica TCOP posvećena diskusiji o primeni ISUF u trezorima bude organizovana u drugoj polovini septembra 2011, u Astani (Kazahstan). Takođe, Liderska grupa TCOP odlučila je da radionica za manju grupu na temu primene sistema trezora u sprovođenju projekata finansiranih od strane donatora bude organizovana tokom novembra 2011. godine u gruzijskoj prestonici, Tbilisiju.

Glavni zaključci radionice bili su sledeći:

- Visok nivo interesovanja i aktivno učestvovanje članova TCOP na radionici i tematskoj konferenciji potvrdila je prioritetni status teme računovodstvene reforme u javnom sektoru za TCOP. Uzevši u obzir veliku složenost ove teme, članovi TCOP su se složili da se tematske aktivnosti posvećene ovim pitanjima redovno organizuju (najmanje jedna aktivnost godišnje).
- Većina država članica PEM PAL ili već reformiše svoje sisteme računovodstva i izveštavanja u javnom sektoru, ili planira takvu reformu. Opseg reformi koje se sprovede razlikuje se od zemlje do zemlje, premda vrlo često te reforme podrazumevaju prelazak na širu primenu elemenata konsolidovanog računovodstva i u uvođenje nacionalnih standarda za računovodstvo u javnom sektoru, koji su u različitoj meri usklađeni s IPSAS. Računovodstvena baza koje se koriste razlikuje se od jedne do druge države i predstavlja jedan od činilaca koji utiče na opseg i koncept reformi.
- Pristup reformama takođe se razlikuje od države do države. Kazahstan je krenuo putem prilagođavanja IPSAS u smislu daleko striktnijih nacionalnih standarda, što podrazumeva detaljnije uslove i nepostojanje mogućnosti odstupanja. Sprovođenje IPSAS omogućavaju novi integrisani IT sistemi upravljanja javnim finansijama. Gruzija je odabrala pristup po fazama u pogledu usvajanja IPSAS, i to tako što prvo sprovodi standarde gotovinske osnove pomoću 2. dela Standarda (Smernice za objavljivanje dodatnih podataka) kako bi se pružile modifikovane informacije o gotovini. Albanija i Ukrajina su u postupku usvajanja IPSAS.
- Neke zemlje članice TCOP su više napredovale u reformama računovodstva i izveštavanja u javnom sektoru, te su stekle značajno iskustvo u ovoj oblasti, što stručnjacima iz manje naprednih država pruža priliku da steknu uvid u njihovo iskustvo.
- Čitav niz metodoloških i zakonodavnih dokumenata je prikupljen u procesu sprovođenja računovodstvenih reformi u javnom sektoru u državama članicama TCOP, uključujući i prevod IPSAS na ruski jezik (dostupan na Internet stranici MF Kazahstana). PEM PAL će se potruditi da najvažnija dokumenta budu dostupna na svim jezicima zemalja PEM PAL (ruskom, srpskom, engleskom), te da ih objavi na Internet stranici PEM PAL, kao deo biblioteke PEM PAL.
- Postignut je opšti konsenzus po pitanju potrebe da se pređe na konsolidovano računovodstvo (većina zemalja u regionu već poseduje konsolidovane informacije i izveštaje), te da puna primena IPSAS nije izvodljiva u kratkom, pa čak ni srednjem roku.
- Stoga je sledeći korak kreiranje standardnog modela za pojednostavljenu konsolidaciju. Ovaj model se može zasnivati na IPSAS, ali ne treba da uključuje teže standarde, koje treba ostaviti za dugoročnu primenu. Takav pojednostavljeni pristup konsolidovanom računovodstvu bi takođe morao da bude usklađen s uslovima GFS, kako bi jedinstveni

računovodstveni sistem mogao da posluži kao osnov i za izveštaje GFS i za finansijske izveštaje IPSAS.

- Nacrt Glosara termina, koji je sastavio Michael Parry predstavlja dobar instrument za bolje razumevanje i nedvosmisleno tumačenje termina koji se koriste u oblasti upravljanja javnim finansijama, što podrazumeva računovodstvo i izveštavanje. Ovaj se dokument mora kontinuirano ažurirati.
- Učesnici radionice su pohvalili uspešno kombinovanje dva događaja (radionice i tematske konferencije) posvećenih temi računovodstvene reforme u javnom sektoru. S takvom praksom se, dakle, može nastaviti u budućnosti.
- Tokom sastanka Liderske grupe TCOP, održanog u Ljubljani, revidiran je Akcioni plan zajednice za period od 2010. do 2012. i započete su pripreme za aktivnosti planirane za period od maja do decembra 2011. godine. Vremenski okvir i zemlje domaćini događaja planiranih za jesen takođe su potvrđeni.