



Odabrana pitanja vezana za upravljanje sredstvima

Mark Silins, ekspert ZPT
Podgorica, Crna Gora
10-12. novembar 2014.



Definicija sredstava

- **Sredstvo je resurs pod kontrolom** subjekta koje je rezultat prošlih događaja i **od kojeg se očekuje priliv budućih ekonomskih koristi** tom subjektu
- To bi moglo biti u obliku budućih tokova gotovine ili **u vidu usluga** (neprofitno)
- **sredstvo se priznaje isključivo ukoliko je:**
 - **(a) verovatno da će biti priliva budućih ekonomskih koristi subjektu vezanih za tu stavku i**
 - **(b) može pouzdano da se izmeri cena koštanja te stavke.**
- **Kontrola** je ključan određujući faktor u priznavanju sredstava – javno-privatna partnerstva (razmatraju se kasnije)



Praktične implikacije definicije - zemljište ispod puteva

- Put je infrastrukturno sredstvo, a sredstvo je i zemljište ispod tog puta
- Kolika je vrednost zemljišta ispod puta?
 - Cena koštanja prilikom kupovine? – za nov put to bi mogla biti cena koštanja zemljišta
 - Fer vrednost? – kako izmeriti fer vrednost?
 - Jedna od opcija koja se koristi jeste da se utvrdi vrednost ekvivalentnog neizgrađenog zemljišta u blizini puta (Novi Južni Vels)
 - Šta se dešava sa zemljištem kada postane deo puta? Da li se može konvertovati za drugu namenu?
 - Da li biste ga smatrali obezvređenim, to jest, da je iskazana vrednost veća od njegove vrednosti koja može da se povрати?



Praktične implikacije definicije

- Australijski računovodstveni standard (AAS) 1051 navodi da je zemlja pod putem sredstvo. Stoga podleže istim kriterijumima procene kao i druga osnovna sredstva
- Međutim, postoji spor oko toga da li se njena vrednost može pouzdano izmeriti
- To ilustruje složenost utvrđivanja fer vrednosti u toj situaciji i rizike po odlučivanje ukoliko su te vrednosti bitno netačne
- Infrastrukturna sredstva predstavljaju zanimljiv bilansni izazov za vlade (ovo se razmatra kasnije u delu “Fer vrednost”)
- I JPP predstavljaju još jedan zanimljiv izazov u pogledu definicije sredstava vezano za koncept kontrole



Klase sredstava

Finansijska sredstva

- Gotovina i gotovinski ekvivalenti
- Potraživanja
- Krediti i avansi drugim vladama
- Drugi krediti i avansi
- Investicije
- Derivati

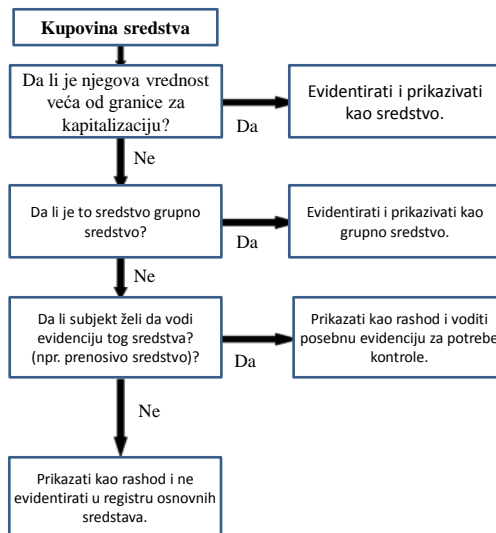
Nefinansijska sredstva

- Zalihe
- Kulturno-istorijska sredstva (*nisu obavezna po IPSAS*)
- Osnovna sredstva
- Infrastrukturna sredstva
- Vojna sredstva
- Investiciona imovina
- Biološka sredstva i poljoprivredni proizvodi
- Nematerijalna ulaganja



Donja granica kapitalizacije sredstava male vrednosti

Slika 6.3 Granica za evidentiranje





Sredstva male vrednosti – granice

- Primenom granice kapitalizacije smanjuju se troškovi prikupljanja podataka jer se smanjuje ukupan broj sredstava koja se moraju finansijski evidentirati i pratiti
- Po ovom rešenju donosi se odluka o bitnosti određenih sredstava manje vrednosti
- Jedan od metoda koji subjekti ponekad koriste jeste da se odredi inicijalna donja granica kapitalizacije (koji se ponekad naziva “de minimis” nivo)
- On se može utvrditi tako što će se odrediti neki ciljni procenat (npr. najmanje 95%) procenjenih ukupnih sredstava po vrednosti. Vrednost po kojoj se dostiže ciljni procenat određuje da li se sredstvo prikazuje kao rashod ili kapitalizuje
- Ovim se pristupom sredstvo male vrednosti praktično u potpunosti amortizuje (rashoduje) prilikom kupovine
- Sredstvo se i dalje evidentira u registru sredstava za potrebe kontrole i upravljanja, ali nema finansijsku vrednost za potrebe finansijskog izveštavanja posle godine u kojoj je kupljeno.



Dve opcije za prikazivanje sredstava u finansijskim izveštajima

Tekuća/trajna sredstva

- Prednosti
 - Uobičajeni “profitni pristup” se opšte poznat
 - Obezbeđuje korisne koeficijente za utvrđivanje učinka i rizika
- Mane
 - Možda je manje pogodna za izveštavanje vlade i analizu s obzirom na činjenicu da se najveći deo onoga čime se bavi vlada ne fokusira na profit
 - Većina sredstava po vrednosti neće obezbediti buduće tokove gotovine već budući potencijal za usluge



Dve opcije za prikazivanje sredstava u finansijskim izveštajima

Nefinansijska/finansijska sredstva

- Prednosti
 - Odražava strukturu državnog budžeta. Nefinansijska sredstva obično su investicioni/kapitalni deo budžeta, dok su finansijska sredstva prvenstveno usmerena na finansiranje budžeta
 - Ima jake veze sa makrofiskalnim i statističkim izveštavanjem
 - Predviđa čvrstu integraciju Priručnika o vladinoj finansijskoj statistici (GFSM) i finansijskog izveštavanja
- Mane
 - Nije usklađena sa standardnim poslovnim (MSFI) formatom za izveštavanje

Obe opcije su prihvaćene prema IPSAS 17
Australija koristi obe u svojim konsolidovanim finansijskim izveštajima



Fer vrednost - definicija

- To je važno jer je merenje fer vrednosti u skladu sa IPSAS i sa GFSM – ali može biti složeno
- **Fer vrednost je cena** koja bi bila **dobijena pri prodaji nekog sredstva** (ili plaćena za prenos neke obaveze) u regularnoj transakciji između **učesnika na tržištu** na datum merenja.
- **Fer vrednost je tržišna mera**, a ne mera specifična za subjekta.
- Za neka sredstva i obaveze neće biti na raspolaganju dostupne tržišne transakcije i tržišne informacije.
- **Kada cena za identično sredstvo (ili obavezu) nije dostupna**, subjekt meri fer vrednost pomoću neke druge tehnike procene vrednosti koja **maksimalno koristi relevantne dostupne inpute i svodi na minimum korišćenje nedostupnih inputa**.



Principi na kojima se zasniva fer vrednost

- **Tehnike procene vrednosti** – subjekt mora da koristi tehnike procene vrednosti koje su pogodne u datim okolnostima i za koje su dostupni dovoljni podaci da bi se mogla izmeriti fer vrednost
- Tehnike procene vrednosti uključuju tržišni pristup, prihodni pristup i troškovni pristup.
- Inputi za tehniku procene vrednosti.
 - Nivo 1 zasnovan na ponuđenim cenama,
 - Nivo 2 zasnovan na drugim dostupnim inputima i
 - Nivo 3 zasnovan na nedostupnim inputima.
- Odabrana tehnika procene vrednosti mora da maksimalno koristi dostupne inpute i da svede na minimum korišćenje nedostupnih inputa.



Smernice Vlade NJV za utvrđivanje fer vrednosti

- Vlada Novog Južnog Velsa (niži administrativni nivo ekvivalentan oblasti) izradila je detaljne smernice na 45 strana za utvrđivanje fer vrednosti. One obuhvataju konkretna uputstva za procenu vrednosti glavnih klasa sredstava
- Mada standardi dopuštaju revalorizaciju po ceni koštanja ili po fer vrednosti, NJV nalaže primenu **fer vrednosti** radi obezbeđenja usklađenosti sa GFSM (i AAS) za konsolidovano izveštavanje
- Mnoga sredstva u javnom sektoru imaju malo ili nimalo alternativnih namena, a mnoga infrastrukturna sredstva su specijalizovana. Stoga je važno da se pojasni značenje “fer vrednosti” za sredstva sa malo ili nimalo alternativnih namena.
- I ograničenja koja nameće vlada znatno eliminišu alternativne primene sredstava.
- Ukoliko nema alternativnih namena sredstava ne treba ih uzeti u obzir prilikom procene vrednosti određenih sredstava, a posebno specijalizovanih infrastrukturnih sredstava i zemljišta ispod njih.



Smernice Vlade NJV za utvrđivanje poštene vrednosti (nastavak)

- Na primer, potencijal za eksploataciju ruda u određenom nacionalnom parku generalno ne bi trebalo uzeti u obzir prilikom utvrđivanja najveće i najbolje namene. Eksploatacija ruda može biti fizički moguća i ekonomski opravdana jer postoji tržište za rudne naslage kojih ima u tom nacionalnom parku. Međutim, eksploatacija ruda možda nije zakonski dozvoljena zbog zakonske zaštite tog nacionalnog parka.
- Politika sada nalaže Kvalifikovane eksterne procene fer vrednosti za neka sredstva
- Politika takođe pominje **Međunarodni okvir standarda procene vrednosti**



Aranžmani o koncesijama za usluge (SCA)- IPSAS 32- Tipičan odnos

- Davalac koncesije je javni subjekt koji ovlašćuje privatnog operatera da koristi neko sredstvo za pružanje javne usluge – npr. put sa naplatom putarine, bolnica, zatvor
- Operater je privatni subjekt (ili bi to moglo da bude državno preduzeće) koji koristi to sredstvo za pružanje javne usluge pod nadzorom davaoca koncesije
- Davalac koncesije daje naknadu operateru za usluge koje pruža tokom trajanja aranžmana



Aranžmani o koncesijama za usluge - IPSAS 32- Utvrđivanje kontrole

- (1) Davalac koncesije kontroliše ili reguliše koje usluge operater mora da pruža na osnovu tog sredstva, kome mora da ih pruža i po kojoj ceni i
- (2) Davalac koncesije kontroliše – preko vlasništva, plodouživanja ili na drugi način— svaki značajan preostali udeo u sredstvu na kraju perioda trajanja aranžmana

Napomena:

- Za sredstvo koje se koristi tokom celog veka upotrebe potrebno je samo pod (1).
- Gornja definicija je slična konceptu “ekonomskog vlasništva” u GFSM 2001
- Postoje dva modela za (SCA) – finansiranje i eksploatacija (i kombinacija ta dva)



Model finansijske obaveze (“finansirano od strane vlade”)

- Prvo davalac koncesije (vlada) evidentira sredstvo i ekvivalentnu obavezu po fer vrednosti
- Posledica je da će to povećati fiskalni deficit!
- Davalac koncesije knjiži kao rashode (i tokove gotovine):
 - Amortizaciju sredstva;
 - Naknadu za finansiranje (kamatu);
 - Naknade za usluge koje pruža operater
- Davalac koncesije knjiži kao finansiranje: smanjenje obaveze (otplata glavnice)



Model davanja prava operateru ("finansirano od strane korisnika")

- Prvo davalac koncesije (vlada) evidentira sredstvo i ekvivalentnu obavezu po fer vrednosti
- Davalac koncesije knjiži kao rashode:
 - Amortizaciju sredstva;
- Davalac koncesije knjiži kao prihode:
 - Prihod akumuliran tokom ugovornog perioda
- Davalac koncesije knjiži kao finansiranje:
 - Smanjenje obaveze (otplata glavnice), ekvivalentno akumuliranom prihodu u svakoj godini
- Napomena: Nema kamate niti naknada za uslugu koje plaća vlada
- Kada postoji kombinacija modela finansiranja i modela davanja prava operateru, IPSAS 32 nalaže da se oni zasebno knjigovodstveno obuhvataju.



Priznavanje

- Da li SCA/JPP ispunjava kriterijume kontrole?
- Ako ispunjava, treba ga priznati kao sredstvo i obavezu
- Definisati karakter koncesije – na bazi finansiranja ili na bazi eksploatacije ili i jedno i drugo
- Obezbediti da se primenjuje ispravan računovodstveni tretman tokom celog životnog veka koncesije
- Zasebno izveštavati o JPP



Pored računovodstva

- Važno je integrisanje JPP u ukupan budžetski okvir
- To je alternativan izvor finansiranja javnih dobara – stoga ga treba uključiti kako u procene budžeta tako i u Srednjoročni fiskalni okvir i procene fiskalnog rizika
- JPP na bazi finansiranja treba da budu uključena u ukupne limite i ciljeve zaduživanja
- Za JPP na bazi eksploatacije potrebno je jasno razumevanje troškova i koristi
- Postoji i problem sa JPP – moralni hazard. Šta se dešava ako se koristi ne ostvare – npr. neuspeh partnera, tokovi gotovine niži od procenjenih?
- Čak i ako ne priznate sredstvo morate da priznate **potencijalnu obavezu**



Rezime

- Priznavanje sredstava ima tri elementa: buduće koristi, kontrolu i pouzdano merenje
- Sredstva male vrednosti mogu da se potpuno amortizuju prilikom kupovine
- Neke zemlje se opredeljuju da prikazuju sredstva prema GFSM strukturi, tj. kao finansijska i nefinansijska
- Fer vrednost obezbeđuje da se procena vrednosti sredstava uskladi sa statističkim izveštavanjem. Ona obezbeđuje i pristup nizu tehnika procene vrednosti koje odražavaju jedinstven karakter sredstava javnog sektora – ipak, to može biti složeno
- JPP treba pravilno voditi i priznati u bilansu stanja kada odgovaraju definiciji sredstva. Ona u najmanju ruku moraju da se prikažu kao potencijalne obaveze i da se integrišu u budžetski fiskalni okvir



Pitanja

?