

Sastanak tematskih grupa ZPT PEMPAL-a, Podgorica, Crna Gora, 10-12. novembar 2014.



Plan aktivnosti ZPT PEMPAL-a za 2014-2015. obuhvatio je direktan sastanak ("licem u lice") tri tematske grupe – računovodstvo javnih sredstava, računovodstveni standardi i konsolidovano finansijsko izveštavanje – koje su aktivne od formiranja u Skoplju septembra 2013. godine. Nakon formiranja, grupe su više puta imale direktne sastanke, a učestvovala su i na videokonferencijama. Skup u Podgorici je pružio korisnu priliku da grupe daju izveštaj od dosadašnjem napretku i da saznaju nešto više o odgovarajućim reformama računovodstva u zemlji domaćinu, Crnoj Gori.

Skupu je prisustvovalo 38 delegata iz 13 zemalja članica ZPT, zajedno sa stručnjacima iz Svetske banke, a administrativnu podršku je pružio Centar za razvoj finansija iz Slovenije. I IFAC je poslala jednog posmatrača. Svi dokumenti koji se odnose na radionicu, uključujući i prezentacije, dostupni su na veb-sajtu PEMPAL-a (<http://www.pempal.org/event/eventitem/read/121/329>).

Skup je otvorio Miodrag Radonjić, generalni direktor Direktorata za državni trezor zemlje domaćina. Crna Gora preduzima značajan program reforme u oblasti računovodstva u javnom sektoru i njegove kolege bi želele da podele svoja iskustva sa drugim zemljama članicama. Vugar Abdullayev, zamenik direktora Agencije za državni trezor Republike Azerbejdžan i nedavno imenovani predsedavajući ZPT, zahvalio se domaćinima i poželio delegatima dobrodošlicu na skup. Elena Nikulina, tim lider PEMPAL-a, istakla je da je poziv da se sazove ovaj skup u Crnoj Gori blagovremen s obzirom na značajan i interesantan program reforme koji se trenutno sprovodi.



Prvu formalnu prezentaciju je održao Miodrag Radonjić, i to o ulozi i funkciji Trezora Crne Gore. Radonjić se odlučio da sažme prezentaciju što se pokazalo kao korisna strategija jer je predstavljala u uvod u veoma aktivan deo sa pitanjima i odgovorima. Učesnici radionice su bili impresionirani poslovanjem Trezora, koje je visokoautomatizovano, kao i obimnim programom reforme koji je delimično pod uticajem usmerenja na pristupanje EU.

Marija Popović, načelnica Odeljenja za budžetsko računovodstvo i izveštavanje Direkcije za državni trezor Republike Crne Gore, održala je drugu prezentaciju o predlogu da Crna Gora pređe na obračunsko računovodstvo. Grupi je bilo najimpresivnije obimno planiranje koje je preduzeto, a to se pokazalo u veoma jasnom načinu na koji je Marija odgovarala na pitanja prisutnih o mogućim problemima. Početkom 2015. godine Vladi treba da se podnese dokument u kojem će biti detaljno opisan plan za prelazak na obračunsko računovodstvo. U dokumentu će se takođe tražiti visok stepen posvećenosti visokog nivoa tom važnom programu reforme. Glavne faze reforme računovodstva u Crnoj Gori prikazuju se u daljem tekstu.

Faze u sprovođenju reforme računovodstva

Prva faza:

- Koordinacioni tim za sprovođenje Strategije;
- Klasifikacija institucionalnih sektora;
- Uključivanje javnih institucija u Jedinствeni račun trezora.

Druga faza:

- Unapređenje postojećih evidencija sredstava i obaveza

Treća faza:

- Evidentiranje potraživanja i zaliha, prihoda (osim poreskih prihoda), nefinansijskih sredstava i rashoda.

Četvrta faza:

- Analiza i ažuriranje kontnog okvira sa novim računovodstvenim zahtevima.

Peta faza:

- Analiza metoda za evaluaciju sredstava

Šesta faza:

- Evidentiranje svih računovodstvenih transakcija i finansijskih uticaja događaja u skladu sa obračunskim principima računovodstva;
- Entiteti iz javnog sektora će po prvi put sačinjavati opšte izveštaje i/ili izveštaje o finansijskom stanju i finansijskom učinku u traženom stepenu detaljnosti.

Elena Nikulina je započela popodnevni deo sastanka prvog dana davanjem komentara o primarnom izlaznom rezultatu prve tematske grupe ZPT za kontni okvir i budžetsku klasifikaciju. Mark Silins, stručnjak ZPT, izradio je u ime svoje grupe dokument pod naslovom „Dobra praksa u izradi Kontnog okvira u zemljama članicama ZPT“ (dostupan na veb-sajtu PEMPAL-a). Elena je takođe predstavila plenarni izveštaj u ime Radne grupe za standarde umesto Svetlane Sivets iz Rusije, koja nije mogla da prisustvuje ovom sastanku kao vođa te grupe. Cilj grupe je bio da se pruži kolegijalna podrška zemljama koje kreću u usvajanje računovodstvenih standarda, a pomoć je već pružena Gruziji. Belorusija je još jedan primer zemlje koja je izrazila interesovanje za podršku, koja je trenutno u fazi planiranja za 2015. godinu.

Sledeći govornik po dnevnom redu bio je Andy Mackie, viši specijalista za upravljanje finansijama iz Svetske banke, koji je održao zanimljivu prezentaciju o *Izveštavanju na nivou celokupnog sektora države u Velikoj Britaniji*. Mackie je ukazao da izveštavanje na nivou celokupnog sektora države u Velikoj Britaniji ima makrofiskalni fokus koji ima za cilj dopunjavanje sistema nacionalnih računa i obezbeđuje ulazne podatke za izveštaje o fiskalnoj održivosti. On se u svojoj prezentaciji oslonio na podatke Nacionalne revizorske službe (državna revizorska institucija Velike Britanije) i naučna istraživanja da bi istakao izazove koji obuhvaju eliminisanje međusobnih transakcija unutar grupe, tretman javnih korporacija i razlike u računovodstvenim politikama između centralne vlade i lokalnih uprava. I dalje je problem blagovremenost sačinjavanja Izveštaja na nivou celokupnog sektora države; bilo je potrebno 18 meseci da se objavi izveštaj za 2012-2013. godinu, mada je cilj da se do 2014/2015. godine to vreme skрати na 9 meseci.



Završni deo dana bili su okrugli stolovi učesnika o reformama računovodstva u Crnoj Gori i aspektima crnogorskog sistema koje su smatrali zanimljivima. Svaka grupa je uključivala predstavnike iz zemlje domaćina koji su bili na raspolaganju radi dodatnog pojašnjenja ključnih pitanja. Iz svake grupe je bio imenovan jedan predstavnik da rezimira diskusije. Neka od ključnih zapažanja obuhvatala su visok stepen automatizacije i snažne procese upravljanja gotovinom u Crnoj Gori. Druge oblasti diskusije ticale su se toga da li su predloženi rokovi za prelazak računovodstva na obračunski princip (do 2018. godine) realistični, posebno pošto Vlada još nije usvojila strategiju; da li treba drugačije rasporediti faze u sprovođenju reforme računovodstva; kao i da li je bolje da se IPSAS usvoje ili prilagode. Učesnici su takođe opsežno razmatrali anketu koju je sproveo Ministarstvo finansija 2013. godine o stanju računovodstvenih kapaciteta u budžetskim entitetima, koju su pohvalili kao dobru inicijativu, i predložene programe obuke osoblja (uključujući cenu, izvršioce, obuhvat i termine). Istovremeno, učesnici su bili malo iznenađeni da u tako maloj zemlji Trezor trenutno ne obuhvata i funkcionisanje lokalnih uprava.



Jutarnji deo drugog dana započela je Marija Popović koja je dala pojašnjenja o ključnim pitanjima razmatranim prvog dana. Konkretno, naglasila je da oni smatraju da su rokovi za reformu realistični s obzirom na malu veličinu zemlje i da ne planiraju da prelazak na potpun obračunski princip po IPSAS dovrše do 2018. godine, već da do tog datuma imaju ostvaren izvestan značajan napredak. Isto tako, pojasnila je da planiraju da angažuju lokalne trenere na osnovu CIPFA programa obuke, što je ekonomično i eliminiše jezičku barijeru.

Dan je nastavljen prezentacijama i diskusijama preostale dve tematske grupe, za sredstva i za konsolidaciju. Nino Tchelishvili, zamenik direktora Državnog trezora Gruzije, predsedavao je sastankom na temu sredstava i održao prezentaciju o konsultantskoj analizi računovodstva osnovnih sredstava u Gruziji. Ta analiza je bila naročito korisna jer je identifikovala glavne probleme koji su zajednički za mnoge zemlje ZPT. Svaki od problema predstavlja važnu oblast za razvoj posebnih dokumenata o politici i smernicama. Renata Marijetić, viši savetnik Ministarstva finansija Republike Hrvatske, takođe je održala prezentaciju o nedavnom iskustvu Hrvatske u sprovođenju novih politika za računovodstvo sredstava. Veliki problem koji je istaknut u slučaju Hrvatske jeste da je za upravljanje državnim sredstvima nadležan poseban državni organ, dok je MF nadležno za računovodstvenu politiku. Kada su se ta dva organa sastala, postalo je jasno da je postojao ograničen kapacitet za sprovođenje potrebnih politika. Silins je takođe kratko rezimirao rad grupe do tada, što je obuhvatalo obiman upitnik i neke smernice o dometu orijentacionog dokumenta o politici sredstava. I Kazahstan je nedavno dao primer takvog dokumenta koji je posebno izrađen za grupu i uglavnom zasnovan na važećim politikama i smernicama Kazahstana. Radna grupa je želela da javno oda priznanje tom doprinosu Kazahstana.



Poslednjom tematskom grupom o konsolidaciji predsedavao je Anton Dubovik, načelnik Odeljenja za budžetsko računovodstvo i izveštavanje Trezora Rusije. On se poduhvatio znatnog posla u ime te grupe, uključujući i doprinos izradi uputstva za konsolidovano finansijsko izveštavanje, koje je

sažeto predstavio za plenarni sastanak. Tu su istaknuli neki od problema i složenih pitanja oko konsolidacije, uključujući razlike između računovodstvenog i statističkog okvira. Prezentaciju je održala i Angela Voronin, zamenica direktora Trezora Moldavije. Ta prezentacija je pružila koristan uvid u planiran okvir konsolidacije u Moldaviji, uz neke probleme koji su se usput pojavili. Završnu prezentaciju te grupe održao je Mark Silins, koji je opisao proces konsolidacije u Saveznoj vladi Australije. Pristup Australije je veoma drugačiji



od drugih zemalja i zasniva se na sopstvenom standardu, AASB1049, koji se fokusira na konsolidaciju za javni sektor i sektore opšte vlade, ali ne obuhvata podnacionalne nivoe vlasti u Australiji. Punu konsolidaciju preduzima Statistički zavod Australije, koji je u tu svrhu izdao sopstveni priručnik za statistiku državnih finansija. Sve vlade država i teritorija takođe su se saglasile da koriste isti statistički okvir kako bi obezbedile zajedničke standarde za podatke za izveštavanje.

Michael Parry, stručnjak ZPT, dao je kratak pregled dotadašnjeg rada grupe za konsolidaciju i komentarisao prezentacije. Pitanje koje je istaknuto bila je potreba za zajedničkom terminologijom u svim jezičkim grupama. Rad ZPT postepeno postaje sve stručniji, pa postaje jasno i da se složeni pojmovi povremeno ne razumeju na isti način.

Tokom popodnevno rada drugog dana i jutra trećeg dana, radionica je podeljena na zasebne detaljne sastanke tri radne grupe. Svaka grupa je nastavila sa dubljom diskusijom o određenim pitanjima a razgovarala je i o narednim koracima i budućim sastancima. Plenarnom skupu su podneti sažeti izveštaji i oni su dati u daljem tekstu.

Tematska grupa za konsolidaciju

Grupa obuhvata učesnike iz deset zemalja. Glavni fokus grupe bio je na izradi smernice za konsolidovano izveštavanje. Grupa se saglasila da struktura tih smernica obuhvati sledećih jedanaest delova:

1. Namena uputstva
2. Glavni pojmovi i definicije
3. Metodološka osnova za konsolidaciju u javnom sektoru
4. Pojam konsolidacije
5. Obuhvat jedinica konsolidacije
6. Nivoi konsolidacije
7. Konsolidovana stanja i promene
8. Izuzeci od obaveze konsolidacije
9. Metodologija konsolidacije
10. Objavljivanje izveštaja – zahtevi za obelodanjivanje informacija
11. Praktični problemi – razlike i posebne okolnosti vezane za konsolidaciju

Tematska grupa je saslušala prezentacije o do tada izrađenim delovima smernica i dala razne komentare i sugestije. Postignuta je saglasnost o raspodeli zadataka za završetak smernica.

Učesnici radne grupe su preuzeli odgovornost za dovršavanje jednog ili više gore navedenih delova u smernicama sa ciljem da se finalni dokument završi do marta 2015. godine. Grupa takođe planira da do tada održi još jednu video konferenciju kako bi razgovarala o dokumentu i saglasila se oko

svih otvorenih pitanja.

Tematska grupa za računovodstvene standarde

Grupa obuhvata učesnike iz sedam zemalja, mada je ovom skupu prisustvovalo samo šest učesnika. Sastanak radne grupe je obuhvatio najnovije informacije iz svake zemlje o statusu sprovođenja reformi računovodstva, uključujući i zemlju domaćina, Crnu Goru. Razgovori su se takođe fokusirali na pitanje da li usvojiti IPSAS standarde ili razviti nacionalne standarde usklađene sa IPSAS. Usvajanje IPSAS obezbeđuje međunarodnu kompatibilnost i laku uporedivost i iziskuje manju početnu investiciju. Međutim, razvoj nacionalnih standarda na bazi IPSAS obezbeđuje veću kompatibilnost sa nacionalnim sistemima, pa stoga verovatno pojednostavljuje sprovođenje. Grupa je konstatovala da treba uzeti u obzir posebne karakteristike nacionalnih zakona i sistema koje komplikuju sprovođenje IPSAS. Glavno pitanje bilo je da li je moguć kompromis – sprovođenje IPSAS uz dodatne smernice, uputstvo i zahteve za izveštavanjem prilagođene lokalnim uslovima.

Radna grupa je takođe bila impresionirana time kako je Crna Gora rešavala pitanje posvećenosti zainteresovanih strana i smatrala je da je to dobar model koji treba da razmotre druge zemlje. Mackie je održao prezentaciju o izradi *gap* analize razlika između lokalnih i međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja. Ta prezentacija je izazvala veliku diskusiju o instrumentima i programima/mogućnostima obuke za računovođe u javnom sektoru.

Grupa je dogovorila sledeće aktivnosti u budućnosti:

- Pregledati upitnike o analizi koje je obezbedio Mackie iz Svetske banke u vezi sa razlikama između nacionalnih i međunarodnih standarda (posle prevođenja na ruski jezik).
- Upitnik dodatno razmotriti sa stručnjacima na planiranoj videokonferenciji (mart 2015. godine).
- Analizu razlika uključiti u opis posla konsultanata i razmotriti ta pitanja na videokonferenciji.
- Distribuirati materijale (Izveštaj PwC¹ o proceni uticaja primene obračunskog računovodstva u javnom sektoru (IPSAS), uključujući i troškove).
- Distribuirati strategije reformi računovodstva država članica.
- Sazivati redovne videokonferencije grupe radi razmatranja napretka i problema među zemljama u sprovođenju reforme računovodstva (maj-jun 2015. godine). Razmisliti o pozivanju stručnjaka iz zemalja koje su naprednije u sprovođenju standarda.
- Distribuirati informacije o iskustvu drugih zemalja u institucionalnoj podršci reformama.
- Diskusije putem videokonferencije o programu CIPFA koji se trenutno sprovodi preko Centra za razvoj finansija iz Slovenije (april 2015. godine), pa zatim po potrebi videokonferencije sa drugim zemljama koje imaju jake centre za obuku.

Tematska grupa za javna sredstva

Grupa obuhvata učesnike iz jedanaest zemalja, mada jedna zemlja nije prisustvovala ovom skupu. Sastanak radne grupe započeo je prezentacijom Marka Silinsa o određenim problemima u državi

¹ Dostupan na engleskom jeziku na:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/IPSAS-study-final-PwC-report.pdf

vezanim za sredstva. Ta prezentacija je pripremljena nakon poslednje videokonferencije radi pojašnjenja izvesnih definicija i pristupa upravljanju sredstvima. Silins je dao opštu definiciju sredstava, ispitao uobičajenu praksu države u upravljanju sredstvima male vrednosti, a pružio je i neke dodatne informacije o utvrđivanju poštene vrednosti i priznavanju koncesionih ugovora o uslugama, koji se često nazivaju javno-privatna partnerstva (JPP).

Usledile su diskusije o limitima koji se primenjuju u različitim zemljama i o tome kako se sredstva trenutno priznaju, o razlici između pojmova depresijacije i amortizacije, životnom veku sredstava, vrednovanju starih objekata i vrednovanju i proceni zemljišta i prirodnih resursa. Grupa je razmatrala i mogućnosti za upravljanje sredstvima, uključujući i to da li imati jedinstveni centralni registar sredstava ili voditi decentralizovane registre u svakom ministarstvu, potrebu da se ti registri povežu sa računovodstvenim sistemom (ukoliko registar već nije integrisan kao modul tog sistema), i izazove kako na političkom nivou tako i vezano za opšti kapacitet u vladi da upravlja sredstvima.

Grupa je takođe razmatrala dokument o računovodstvenom obuhvatanju dugoročnih javnih sredstava koji je pripremio i podneo Kazahstan. Radna grupa je bila veoma zahvalna na radu svojih kazaških kolega koji su sve zemlje videle kao veoma koristan resurs.

Grupa je dogovorila sledeće aktivnosti u budućnosti:

- Prevesti i distribuirati *Uputstvo o računovodstvu javnih sredstava* koje je pripremila Albanija.
- Pripremiti preliminarnu strukturu dokumenta koji obuhvata glavne aspekte računovodstva javnih sredstava.
- Svaka zemlja će identifikovati sva dodatna pitanja o računovodstvu javnih sredstava.
- Sazvati videokonferenciju u martu 2015. godine radi razmatranja dokumenta iz Albanije i
- Pripremiti predloge za plenarni sastanak ZPT u Albaniji (maj 2015. godine).

Posle izveštaja tri tematske radne grupe trećeg dana, Vugar Abdullayev, predsedavajući ZPT, zajedno sa tim liderom PEMPAL-a iz Svetske banke, Elenom Nikulinom, zahvalio se domaćinima na dobro organizovanom skupu i čestitao učesnicima na uspešnoj međusobnoj komunikaciji. U preostalim mesecima fiskalne 2015. godine neće više biti direktnih sastanaka na temu računovodstva, a grupe će komunicirati putem videokonferencija.

Podgorica 2014. godine

