



ZAJEDNICA PRAKSE ZA RIZNICU

Videokonferencija tematske skupine za računovodstvo i financijsko izvještavanje u javnom sektoru

9. veljače/februara 2022.

Članovi Zajednice prakse za riznicu PEMPAL-a (TCOP) sastali su se 9. veljače/februara 2022. putem videokonferencije kako bi se upoznali s rezultatima pilot-projekta novog modela računovodstva i izvještavanja na razini federalne vlade koji je provela Rusija, kao i s najvažnijim zaključcima tog pilot-projekta te povezanim planovima za budućnost. Videokonferenciji je prisustvovalo 48 sudionika iz 12 zemalja članica PEMPAL-a (Albanija, Azerbajdžan, Bjelarus, Hrvatska, Gruzija, Kazahstan, Kirgistan, Moldova, Ruska Federacija, Crna Gora, Tadžikistan i Uzbekistan). Videokonferenciju je organizirao resursni tim Svjetske banke, koji je uključivao gđu Elenu Nikulinu (voditeljicu resursnog tima TCOP-a), gđu Elenu Slizhevskayu (savjetnicu TCOP-a), gđu Galinu Kuznetsovu (članicu resursnog tima TCOP-a), gđu Ekaterinu Zaleevu (iz Tajništva PEMPAL-a), g. Marka Silinsa (tematskog savjetnika TCOP-a) i g. Dmitrija Gourfinkela (višeg stručnjaka za financijsko upravljanje iz Svjetske banke).

Sažetak diskusije

Otvaranje skupa

Gđa Ludmila Gurianova, zamjenica voditelja državne riznice Republike Bjelarus i predsjednica Izvršnog odbora TCOP-a, poželjela je dobrodošlicu sudionicima u ime vodstva TCOP-a. Tijekom pandemije koronavirusne bolesti COVID-19 mogući su samo virtualni sastanci, no unatoč poteškoćama povezanim s njima, takvi su sastanci od iznimne vrijednosti. Zahvalila je g. Duboviku na tome što je pristao nastaviti dijeliti iskustvo Ruske Federacije, koje je prvi put predstavljeno u Moskvi 2019. te je napomenula da je riječ o temi koja je zanimljiva mnogima i istaknula da u Republici Bjelarus rad u tom području tek započinje.

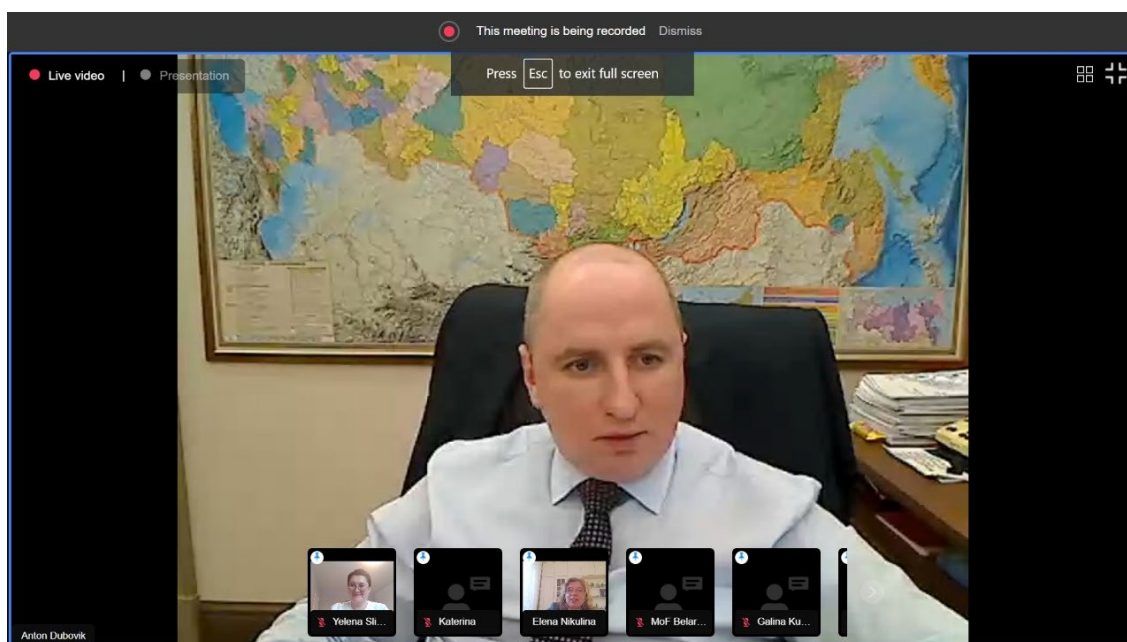
Gđa Elena Nikulina, voditeljica resursnog tima TCOP-a, također je poželjela dobrodošlicu svim sudionicima i podsjetila na to da je na plenarnoj sjednici u lipnju/junu 2021. g. Artyukhin, voditelj Federalne riznice Rusije, govorio o napretku koji je Federalna riznica ostvarila u poboljšanju organizacijskog i funkcionalnog modela računovodstva u javnom sektoru. Ta je informacija izazvala veliko zanimanje među članovima TCOP-a, što je potaknulo organizaciju novog sastanka tematske skupine za računovodstvo i financijsko izvještavanje. Iako se ta radna skupina nije sastala još od plenarne sjednice, nastavila je s radom, a resursni tim nedavno je podijelio konačnu verziju zabilježke u kojoj je sažeto iskustvo zemalja članica TCOP-a u pogledu računovodstva koje se odnosi na rashode povezane s pandemijom koronavirusne bolesti COVID-19, što je tema o kojoj se opsežno diskutiralo na nizu skupova TCOP-a u posljednje dvije godine. Gđa Elena Nikulina izrazila je nadu da će dokument biti koristan svima te je potaknula sudionike da ga pažljivo prouče.



Prezentacija riznice Rusije

G. Anton Dubovik, zamjenik voditelja Federalne riznice, izvijestio je sudionike o stanju u pogledu centralizacije funkcija računovodstva i izvještavanja na razini opće države u Rusiji te o stanju u pogledu centralizacije računovodstvenih podataka institucija javnog sektora. Time su članovi TCOP-a saznali najnovije informacije o razvoju događaja u tom području od sastanka tematske skupine održanog u Moskvi u listopadu/oktobru 2019. na kojem su predstavljeni rezultati pilot-projekta ovog procesa transformacije.



Tijekom razdoblja od 2019. do 2021. funkcije računovodstva i financijskog izvještavanja svih agencija kojima upravlja ruska vlada prenesene su na Federalnu riznicu (time je obuhvaćeno 50 agencija, 2135 nositelja proračuna, 410.000 zaposlenika i više od 50 rješenja informacijske tehnologije). Time je Federalna riznica institucionalizirana kao „jedinstveni računovođa” tih institucija. G. Anton Dubovik napomenuo je da glavni preduvjeti za uspješnu centralizaciju funkcija uključuju digitalizaciju procesâ, koja se povećala s otprilike 40 na 90 posto, i uspostavu zajedničkog prostora za financijske informacije.

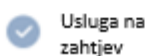


S obzirom na koristi reforme, odlučeno je da će se stečena iskustva primijeniti na regionalnu (općinsku) razinu i na izvanproračunske institucije (kao što su bolnice, škole itd.), čime bi se pokrivenost proširila na 85 regija, 22.000 općina, više od 100.000 nositelja proračuna, više od 10 milijuna zaposlenika i više od 100 rješenja informacijske tehnologije. Bilo je jasno da potpuna centralizacija ne bi bila održivo rješenje zbog veličine i opsega rada postojećih institucija i mehanizama. Ministarstvo financija Rusije stoga je predložilo kombinaciju pristupa, od centralizacije računovodstvenih podataka do potpune centralizacije funkcija u obliku u kojem je ona primijenjena na rad federalnih institucija tijekom prve tri godine reforme.

Na slajdu u nastavku prikazana je matrica pristupâ organizaciji funkcija računovodstva i izvještavanja ovisno o vrsti institucije i razini regionalne (općinske) vlade. Svim pristupima zajednička je tehnološka integracija, odnosno primitak samih podataka u Federalnoj riznici, iako na različitim razinama agregacije.



			 Tehnološka integracija	 Funkcijska i tehnološka integracija
 Nadležna tijela	Državna razina	Standardna		✓
		Posebna	✓	
	Regionalna (općinska) razina	✓	✓	
 Institucije	Federalna razina	Standardna*		✓
		Posebna	✓	
	Regionalna (općinska) razina*	✓	✓	



* – uglavnom u socijalnom sektoru

11

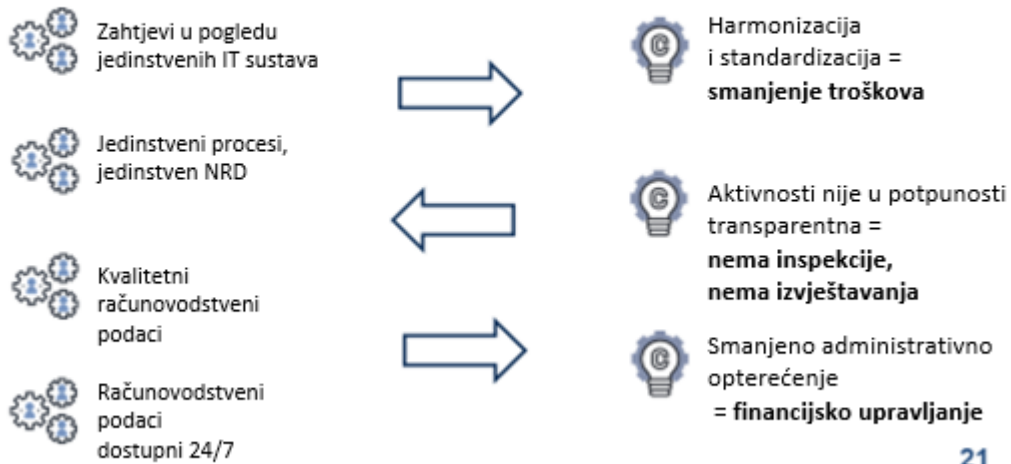
G. Dubovik napomenuo je da se tehnološka integracija temelji na jedinstvenoj metodologiji, koja uključuje jedinstveni računski plan, te na jedinstvenoj tehnologiji, koja omogućuje integraciju računovodstvenih podataka svih potrošačkih jedinica. Navedeno uključuje zahtjeve informacijskih sustava, sastava podataka koji se moraju unijeti u sustave, postupke za prikupljanje i obradu podataka te postupke za izradu periodičnih izvještaja utemeljenih na podacima koji se moraju unijeti u informacijske sustave.

Daljnja transformacija i konsolidacija funkcija računovodstva i izvještavanja izvršit će se u okviru niza pilot-projekata koji će se provoditi do 2027. Očekuje se da će se do 2027. uspostaviti jedinstveni informacijski sustav koji će omogućiti brzo i pravovremeno dobivanje informacija za bilo koju proračunsku razinu, bilo kojeg nositelja proračuna i bilo koju potrošačku jedinicu. Prva faza pilot-projekta (2021. – 2022.) obuhvaća pet potrošačkih jedinica u okviru Ministarstva znanosti i obrazovanja i Ministarstva zdravstva, 12 federalnih izvršnih tijela pod nadzorom predsjednika Ruske Federacije te vladina tijela i institucije Republike Mordovije.

Očekuje se da će novi model računovodstva i izvještavanja među ostalim omogućiti sljedeće:

- smanjenje troška funkcije računovodstva za državu u cjelini;
- osiguravanje potpune transparentnosti financijskih aktivnosti institucija;
- provođenje revizija agencija putem interneta;
- pružanje potpore nositeljima proračuna u poštovanju propisa i izbjegavanju povreda;
- smanjenje administrativnog opterećenja koje proizlazi iz provedbe inspekcija, za članove osoblja institucija, kao i za članove osoblja inspeksijskih tijela; i
- premještanje fokusa rada s operativnih (transakcijskih) pitanja na pitanja financijskog upravljanja.





21

Pitanja i odgovori

Gđa Lyudmila Guryanova (Bjelarus) i g. Ekhtiram Isabalaev (Azerbajdžan) zatražili su pojašnjenje toga kako se provodi raspodjela zadataka funkcije obračuna plaća između odjelâ i Riznice, pojašnjenje metodologije za procjenu smanjenja broja članova osoblja potrebnog za funkciju obračuna plaća za 50 %, te odgovor na pitanje je li došlo do prelaska osoblja iz resornih odjela u Riznicu.

G. Dubovik objasnio je da klijenti (ministarstva i odjeli) zadržavaju funkciju ljudskih resursa. Službe za upravljanje ljudskim resursima i dalje upravljaju osobljem (zapošljavanje, otpuštanja itd.). Kada je riječ o smanjenju broja članova osoblja, g. Dubovik napomenuo je da jedan računovodstveni službenik iz Riznice obrađuje informacije povezane s 300 zaposlenika agencije klijenta u kojoj se podaci obrađuju ručno. Taj se broj može udvostručiti na 600 zaposlenika ako se upotrijebe automatski unosi i unaprijed programirani algoritmi. Taj je pristup primijenjen za izračunavanje uštede od 50 %. Nije bilo premještanja računovodstvenih službenika iz resornih ministarstava u Riznicu: zaposlenike se moglo preusmjeriti na druga radna mjesta.

Gđa Elena Nikulina čestitala je kolegama iz Federalne riznice na izvanrednim rezultatima. Kada je izvorni model prvi put predstavljen 2019., činio se vrlo ambicioznim. Nove verzije pristupa koje su se pojavile tijekom ove faze i koje su danas predstavljene još su zanimljivije s praktičnog gledišta za mnoge zemlje članice PEMPAL-a. U ovom bi kontekstu bilo korisno znati tko će i kako certificirati IKT rješenja. Gđu Eleni Nikulinu također je zanimalo je li se upotrebljavao postojeći ili novorazvijeni proizvod IKT-a.

G. Dubovik istaknuo je da se o odgovoru na prvo pitanje još raspravlja. Regulatorno tijelo bit će Ministarstvo financija, što znači da će ono biti zaduženo za utvrđivanje zahtjeva u pogledu certifikacije. Moguće je da će certifikate izdavati Riznica, ali o tome tek treba donijeti odluku. Softver 1C (nacionalni softver koji je u širokoj upotrebi u profitnom i javnom sektoru) poslužio je kao osnova za razvoj novog rješenja, uz određene prilagodbe. Sustavom upravlja Riznica, konkretno njezin zasebni odjel za centralizirano računovodstvo.



G. Arman Vatyan iz Svjetske banke zatražio je pojašnjenje u pogledu toga mogu li agencije izravno primati izvještaje ili ih moraju zatražiti od Riznice, te o tome izrađuje li Riznica izvještaje o financijskim statističkim podacima vlade, izvještaje o izvršenju proračuna i izvještaje o rezultatima rada. Zatražio je i pojašnjenje o mjeri u kojoj je predmetni sustav integriran sa sustavom za javnu nabavu.

G. Dubovik objasnio je da Riznica izrađuje tri vrste izvještaja: 1. izvještaje o izvršenju proračuna, 2. financijske izvještaje (jedinственe obrasce za izvještavanje koje generira i potpisuje Riznica) i 3. analitičke izvještaje. Izvještaje o učinku ne izrađuje Riznica jer su oni dio izvještavanja o upravljanju specifičnom za svaku pojedinu agenciju. Agencije mogu zatražiti te izvještaje od Riznice ili mogu dohvatiti potrebne informacije izravno iz sustava.

Sve uobičajene transakcije (obračun plaća, javna nabava, podrška riznice) potpuno su interoperabilne. Sve transakcije koje nisu uobičajene (dohodak, potraživanja) nisu integrirane. Postoji određena razina interoperabilnosti s Federalnom poreznom službom – Riznica može pristupiti ukupnim nepodmirenim poreznim obvezama, ali ne i raščlambi po pojedinačnim poreznim obveznicima.

Gđa Mimoza Pilkati (Albanija) zamolila je za pojašnjenje metodologije za računovodstvo i izvještavanje (odnosno temelji li se na gotovinskoj metodi, obračunskoj metodi, IPSAS-u).

G. Dubovik pojasnio je da Ministarstvo financija trenutačno dovršava nacionalne standarde koji se temelje na IPSAS-u. Općenito, računovodstvo se provodi na obračunskoj osnovi, dok se proračun priprema na gotovinskoj osnovi. Izrađuje se potpuna bilanca koja sadržava gotovinska sredstva i potraživanja, ali i zgrade, objekte itd.

Predstavnici riznice Republike Bjelarus zatražili su pojašnjenje u pogledu računovodstvenih informacija koje su uključene u „jezero podataka” koje je govornik spomenuo u svojem izlaganju te ih je zanimalo koliko su detaljne te informacije.

G. Dubovik naveo je da se u sustav prenose informacije o prometu na računima, analitički podaci o dužnicima/vjerovnicima, informacije o osnovnim sredstvima i analitički podaci o plaćama. Referentne se informacije ne prenose jer su one već integrirane u sustav.

Ainura Bakabayeva (Uzbekistan) dotaknula se pitanja sposobnosti ljudskih resursa. Postoje međunarodne i nacionalne kvalifikacije koje se primjenjuju na računovodstvene službenike. Kako Rusija pristupa ovom pitanju?

G. Dubovik odgovorio je da je više od 7000 računovodstvenih službenika radilo za Riznicu Rusije. Osposobljavanje i certificiranje tolikog broja zaposlenika bilo bi veoma skupo. Trenutačno se takvo što ne planira. Međutim, Rusija ima zakonodavstvo o državnoj službi koje sadržava zahtjeve u pogledu obrazovanja, radnog iskustva itd. te zahtjeve u pogledu stalnog profesionalnog razvoja.

Dmitri Gourfinkel iz Svjetske banke postavio je pitanje o utjecaju pandemije koronavirusne bolesti COVID-19 na provedbu reforme.

G. Dubovik napomenuo je da je pandemija svakako ubrzala proces digitalne transformacije te da je stopa radnog postupka koji se oslanja na tiskane primjerke sada manja od 1 %. Osim toga, pandemija je olakšala psihičku prilagodbu na činjenicu da računovodstveni službenici mogu raditi na daljinu.



Zaključak

Dmitry Gourfinkel istaknuo je da postoje brojne različite vrste reformi računovodstva i izvještavanja koje se provode ili su se provodile u svijetu. Reforma koju su danas predstavili sudionici iz Riznice Ruske Federacije jedna je od najsloženijih i najambicioznijih reformi te se u njoj odražavaju glavni međunarodni trendovi u području reformi računovodstva i izvještavanja u javnom sektoru. Istodobno je njihovo iskustvo donekle jedinstveno jer je većina zemalja provodila reforme decentralizacije računovodstva. Iskustva i pouke koji su danas predstavljeni od interesa su za brojne zemlje u regiji i šire, stoga bismo željeli pratiti sljedeće korake u provedbi ove reforme.

Iznoseći završnu riječ, gđa Elena Nikulina zahvalila je g. Duboviku i članovima radne skupine na njihovu aktivnom sudjelovanju. Nakon predstavljanja ranih faza reforme provedenih 2019. brojni sudionici imali su određene sumnje u pogledu izvedivosti primjene sličnog pristupa u njihovim zemljama zbog potrebnih resursa. Današnje izlaganje pokazalo je da je koncept centralizacije fleksibilan, odnosno da su moguće razne varijacije pristupa koje omogućuju različite razine integracije, a to je izrazito zanimljivo sudionicima iz drugih zemalja. Gđa Elena Nikulina čestitala je osoblju Federalne riznice na uspjehu koji su ostvarili i izrazila je nadu da će se održati daljni skupovi koji će biti posvećeni učenju iz iskustva Rusije, na primjer u području IT rješenja kojima se podupire integracija sa sustavom javne nabave.

