BUDŽETSKO RAČUNOVODSTVO PRIRUČNIK

Podgorica, januar 2026. godine

DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

PRIRUČNIK

BUDŽETSKO RAČUNOVODSTVO

ZA POLAGANJE REVIZORSKOG ISPITA

Autor: prof. dr Vladan Martić

Podgorica, januar 2026. godine

Autor

dr Vladan Martić

prvo izdanje

Izdavač

Državna revizorska institucija Crne Gore

Recenzent

dr Milan Dabović

Lektor

Katarina Milonjić

Tiraž

25 primjeraka

Štampa

Golbi DOO, Podgorica

CIP – Katalogizacija u publikaciji Nacionalna biblioteka Crne Gore, Cetinje

ISBN 978-9940-752-11-8
COBISS.CG-ID 37012740

SADRŽAJ

RECENZIJA 10
Uvodna riječ 12
Vodič kroz priručnik 13
Spisak tabela 14
Spisak prikaza 14
Spisak skraćenica (abecedno) 15
1. OPŠTE NAPOMENE I PROPISI KOJIMA SE REGULIŠE VOĐENJE BUDŽETSKOG RAČUNOVODSTVA 16
1.1. OBVEZNICI PRIMJENE I INSTITUCIONALNI OKVIR 16
2. SISTEM VOĐENJA BUDŽETSKOG RAČUNOVODSTVA 20
2.1. TEORIJSKI OKVIR OBRAČUNSKOG RAČUNOVODSTVA 20
2.1.1. Četiri računovodstvene osnove 21
2.1.2. Implementacija obračunskog računovodstva (faze) 22
3. JEDINSTVENA KLASIFIKACIJA BUDŽETSKIH RAČUNA 25
3.1. EKONOMSKA KLASIFIKACIJA 26
3.2. FUNKCIONALNA KLASIFIKACIJA 27
4. MEĐUNARODNI RAČUNOVODSTVENI STANDARDI ZA JAVNI SEKTOR 29
4.1. UVODNA RAZMATRANJA I RAZVOJ MRS JS 29
4.2. UPOREDNI PREGLED MRS JS (VAŽEĆI ↔ ZAMIJENJENI) 30
4.3. MRS JS 1 – PREZENTACIJA FINANSIJSKIH IZVJEŠTAJA 33
4.3.1. Cilj i djelokrug 33
4.3.2. Korisnici i kompletan set finansijskih izvještaja 33
4.3.3. Opšta načela prezentacije 34
4.3.4. Struktura i osnovni sadržaj pojedinačnih izvještaja 34
4.3.4.1. Izvještaj o finansijskom položaju 34
4.3.4.2. Izvještaj o finansijskoj uspješnosti 35
4.3.4.3. Izvještaj o promjenama neto imovine/kapitala 36
4.3.4.4. Izvještaj o tokovima gotovine 36
4.3.4.5. Napomene uz finansijske izvještaje 37
4.4. MRS JS 2 – IZVJEŠTAJI O NOVČANIM TOKOVIMA 38
4.4.1. Cilj i djelokrug standarda 38
4.4.2. Klasifikacija novčanih tokova, prezentacija i metode 38
4.4.3. Objelodanjivanja 40
4.5. MRS JS 3 – RAČUNOVODSTVENE POLITIKE, PROMJENE RAČUNOVODSTVENIH PROCJENA I GREŠKE 41
4.5.1. Cilj i djelokrug standarda 41
4.5.2. Izbor i dosljednost računovodstvenih politika 42
4.5.3. Promjene računovodstvenih politika 42
4.5.4. Promjene računovodstvenih procjena 43
4.5.5. Greške prethodnih perioda 43
4.5.6. Objelodanjivanja 43
4.6. MRS JS 4 – EFEKTI PROMJENA DEVIZNIH KURSEVA 44
4.6.1. Cilj i djelokrug standarda 44

4.6.2. Knjiženje transakcija u stranoj valuti (funkcionalnoj valuti) 45
4.6.3. Kursne razlike 45
4.6.4. Objelodanjivanja 46
4.7. MRS JS 5 – TROŠKOVI ZADUŽIVANJA 46
4.7.1. Cilj i djelokrug 46
4.7.2. Osnovni postupak i alternativni pristup 47
4.7.3. Objelodanjivanja 47
4.8. MRS JS 10 – FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE U HIPERINFLATORNIM EKONOMIJAMA 48
4.8.1. Cilj i djelokrug 48
4.8.2. Objelodanjivanja 49
4.9. MRS JS 12 — ZALIHE 49
4.9.1. Cilj i djelokrug standarda 49
4.9.2. Priznavanje i mjerenje zaliha 50
4.9.3. Posebnosti javnog sektora 51
4.9.4. Umanjenja zaliha (otpis do NOv / troška zamjene) 51
4.9.5. Objelodanjivanja 52
4.10. MRS JS 14 – DOGAĐAJI NAKON DATUMA IZVJEŠTAVANJA 53
4.10.1. Cilj i obuhvat 53
4.10.2. Usklađujući događaji – kada je korekcija obavezna 53
4.10.3. Neusklađujući događaji – bez korekcije, ali uz objelodanjivanje 54
4.10.4. Objelodanjivanja 54
4.11. MRS JS 16 – NEKRETNINE ZA ULAGANJE 55
4.11.1. Cilj i djelokrug standarda 55
4.11.2. Klasifikacija nekretnina 55
4.11.3. Priznavanje nekretnina za ulaganje 56
4.11.4. Rashodovanje 57
4.11.5. Objelodanjivanja 57
4.12. MRS JS 18 – IZVJEŠTAVANJE PO SEGMENTIMA 58
4.12.1. Cilj i oblast primjene 58
4.12.2. Određivanje segmenata i strukture izvještavanja 58
4.12.3. Objelodanjivanja 59
4.13. MRS JS 19 – REZERVISANJA, USLOVNE OBAVEZE I USLOVNA IMOVINA 60
4.13.1. Cilj i djelokrug primjene 60
4.13.2. Priznavanje rezervisanja, uslovnih obaveza i uslovne imovine 60
4.13.3. Objelodanjivanja 62
4.14. MRS JS 20 – OBJELODANJIVANJE INFORMACIJA O POVEZANIM STRANAMA 63
4.14.1. Cilj i djelokrug primjene 63
4.14.2. Odnosi u kojima postoji kontrola 64
4.14.3. Transakcije sa povezanim stranama 64
4.14.4. Ilustrativni primjeri 65
4.14.5. Objelodanjivanja 65
4.15. MRS JS 21 – UMANJENJE VRIJEDNOSTI IMOVINE KOJA NE GENERIŠE GOTOVINU 66
4.15.1. Cilj i djelokrug 66
4.15.2. Identifikovanje naznaka umanjenja 67
4.15.3. Priznavanje gubitka od umanjenja 67

4.15.4. Ilustrativni primjeri 68
4.15.5. Objelodanjivanja 68
4.16. MRS JS 22 – OBJELODANJIVANJE FINANSIJSKIH INFORMACIJA O SEKTORU OPŠTE VLADE (GGS) 69
4.16.1. Cilj i djelokrug primjene 69
4.16.2. Računovodstvene politike i struktura GGS prikaza 69
4.16.3. Ilustrativni šabloni tabela za GGS 70
4.16.4. Objelodanjivanja 71
4.17. MRS JS 24 – PREZENTACIJA BUDŽETSKIH INFORMACIJA U FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA 71
4.17.1. Cilj i djelokrug standarda 71
4.17.2. Nivo agregacije u finansijskim izvještajima i nivo nadzora 72
4.17.3. Ilustrativni primjeri 73
4.17.4. Objelodanjivanja 74
4.18. MRS JS 26 – UMANJENJE IMOVINE KOJA STVARA NOVAC 74
4.18.1. Cilj i djelokrug 74
4.18.2. Testiranje na umanjenje i mjerenje nadoknadivog iznosa 75
4.18.3. Ilustrativni primjeri 76
4.18.4. Objelodanjivanja 76
4.19. MRS JS 27 – POLJOPRIVREDA 77
4.19.1. Cilj i djelokrug 77
4.19.2. Priznavanje i mjerenje bioloških sredstava 77
4.19.3. Objelodanjivanja – MRS JS 27 i MRS JS 46 78
4.20. MRS JS 31 – NEMATERIJALNA IMOVINA 78
4.20.1. Cilj i djelokrug 78
4.20.2. Priznavanje nematerijalne imovine 79
4.20.3. Početno i naknadno mjerenje 79
4.20.4. Koristan vijek trajanja, amortizacija i rezidualna vrijednost 79
4.20.5. Umanjenje vrijednosti i prestanci priznavanja 80
4.20.6. Nematerijalna baština (heritage) 80
4.20.7. Objelodanjivanja 81
4.21. MRS JS 32 – UGOVORI O KONCESIJI USLUGA: DAVALAC 82
4.21.1. Cilj i djelokrug 82
4.21.2. Šta davalac priznaje u ugovoru o koncesiji 82
4.21.3. Naknadno mjerenje i uticaj na rezultat 83
4.21.4. Ilustrativni primjeri – tekstualni vodič 84
4.21.5. Objelodanjivanja 84
4.22. MRS JS 33 – PRVA PRIMJENA NA OBRAČUNSKOJ OSNOVI 85
4.22.1. Cilj i djelokrug 85
4.22.2. Tranzicione olakšice – svrha, primjena i trajanje 86
4.22.3. Ilustrativni primjeri 86
4.22.4. Objelodanjivanja tokom tranzicije 87
4.23. MRS JS 34 – ZASEBNI FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI 88
4.23.1. Cilj i obuhvat 88
4.23.2. Računovodstveni tretman ulaganja u zasebnim izvještajima 89
4.23.3. Posebne situacije: investicioni entiteti i reorganizacije 89
4.23.4. Ilustrativni primjeri 90
4.23.5. Objelodanjivanja 90

4.24. MRS JS 35 – KONSOLIDOVANI FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI 92
4.24.1. Cilj i djelokrug 92
4.24.2. Kontrola – tri stuba (moć, koristi, veza moći i koristi) 92
4.24.3. Javnosektorske specifičnosti procjene kontrole 93
4.24.4. Obuhvat i računovodstveni postupci u konsolidaciji 93
4.24.5. Objelodanjivanja 94
4.25. MRS JS 36 – ULAGANJA U PRIDRUŽENE ENTITETE I ZAJEDNIČKE PODUHVATE 95
4.25.1. Cilj i djelokrug standarda 95
4.25.2. Primjena metode udjela – korak po korak 96
4.25.3. Posebne situacije i izuzeci 97
4.25.4. Gubici, dugoročni interesi i umanjenje vrijednosti 97
4.25.5. Ilustrativni primjeri 97
4.25.6. Objelodanjivanja i veza sa MRS JS 38 98
4.26. MRS JS 37 – ZAJEDNIČKI ARANŽMANI 99
4.26.1. Cilj i djelokrug 99
4.26.2. Računovodstveni tretman – zajednički posao 100
4.26.3. Računovodstveni tretman – zajedničko preduzeće 100
4.26.4. Posebni finansijski izvještaji 100
4.26.5. Promjene klasifikacije i prelaz 100
4.26.6. Ilustrativni primjeri 101
4.26.7. Objelodanjivanja (veza sa MRS JS 38) 102
4.27. MRS JS 38 – OBJAVLJIVANJE INTERESA U DRUGIM ENTITETIMA 102
4.27.1. Cilj i djelokrug 102
4.27.2. Ključne procjene – kako je donijeta odluka o kontroli, zajedničkoj kontroli i značajnom uticaju 103
4.27.3. Ilustrativni primjeri 103
4.27.4. Objelodanjivanja 104
4.28. MRS JS 39 – PRIMANJA ZAPOSLENIH 105
4.28.1. Cilj i djelokrug 105
4.28.2. Osnovne kategorije primanja zaposlenih 106
4.28.3. Prezentovanje u finansijskim izvještajima 109
4.28.1. Kratka kontrolna lista za praksu 109
4.28.2. Objelodanjivanja – struktura i šablon 109
4.29. MRS JS 40 – KOMBINACIJE U JAVNOM SEKTORU 110
4.29.1. Cilj i djelokrug 110
4.29.2. Klasifikacija: akvizicija ili amalgamacija? 110
4.29.2.1. Amalgamacije – računovodstveni tretman 111
4.29.2.2. Akvizicije – metod akvizicije 111
4.29.3. Ilustrativni primjeri 112
4.29.4. Objelodanjivanja 113
4.30. MRS JS 41 – FINANSIJSKI INSTRUMENTI 113
4.30.1. Cilj i djelokrug 113
4.30.2. Priznavanje i ukidanje priznavanja 114
4.30.3. Klasifikacija finansijske imovine 114
4.30.4. Klasifikacija finansijskih obaveza i derivatnih instrumenata 115
4.30.5. Mjerenje: početno i naknadno 115
4.30.6. Umanjenje vrijednosti – model očekivanih kreditnih gubitaka (ECL) 115

4.30.7. Računovodstvo zaštite (hedging) 116
4.30.8. Ilustrativni primjeri 116
4.30.9. Objelodanjivanja 117
4.31. MRS JS 42 – SOCIJALNE BENEFICIJE 118
4.31.1. Cilj i djelokrug standarda 118
4.31.2. Opšti pristup: priznavanje rashoda i obaveze 118
4.31.2.1. Mjerenje obaveze za socijalne beneficije 119
4.31.3. Osiguravajući pristup 119
4.31.4. Ilustrativni primjeri 120
4.31.5. Objelodanjivanja 120
4.32. MRS JS 43 – LIZING 121
4.32.1. Cilj i djelokrug 121
4.32.2. Definisanje lizinga i ključne novine u odnosu na MRS JS 1 121
4.32.3. Zakupac: priznavanje, mjerenje i prezentacija 122
4.32.4. Zakupodavac: klasifikacija i mjerenje 122
4.32.1. Ilustrativni primjeri 123
4.32.2. Objelodanjivanja 123
4.33. MRS JS 44 – DUGOTRAJNA SREDSTVA NAMIJENJENA PRODAJI I PRESTANCI POSLOVANJA 124
4.33.1. Cilj i djelokrug standarda 124
4.33.2. Klasifikacija – kada se imovina smatra „namijenjenom prodaji“ 124
4.33.3. Mjerenje – niža vrijednost i zaustavljanje amortizacije 125
4.33.4. Prezentacija u finansijskim izvještajima 125
4.33.1. Ilustrativni primjeri 126
4.33.2. Objelodanjivanja – sadržaj i obim informacija 127
4.34. MRS JS 45 – NEKRETNINE, POSTROJENJA I OPREMA 127
4.34.1. Cilj i djelokrug standarda 127
4.34.2. Ključna ideja i osnovne definicije 127
4.34.3. Priznavanje nekretnina, postrojenja i opreme 128
4.34.4. Početno mjerenje – trošak nabavke 128
4.34.5. Naknadno mjerenje – model troška i model revalorizacije 128
4.34.6. Amortizacija i komponentni pristup 129
4.34.7. Umanjenje vrijednosti 129
4.34.8. Otuđenje i prestanak priznavanja 129
4.34.9. Objelodanjivanja 130
4.35. MRS JS 46 – MJERENJE 130
4.35.1. Cilj i djelokrug 130
4.35.2. Ključni pojmovi – četiri baze mjerenja 130
4.35.3. Početno mjerenje – polazna tačka 131
4.35.4. Naknadno mjerenje – izbor baze kroz prizmu cilja 132
4.35.5. Tekuća operativna vrijednost i trošak ispunjenja – javnosektorska osnova 132
4.35.6. Ilustrativni primjeri 132
4.35.7. Objelodanjivanja 133
4.36. MRS JS 47 – PRIHODI 134
4.36.1. Cilj i djelokrug 134
4.36.2. Prihodi bez obavezujućeg aranžmana 134
4.36.3. Prihodi iz obavezujućih aranžmana 134
4.36.4. Ilustrativni primjeri 135

4.36.5. Objelodanjivanja 136
4.37. MRS JS 48 – RASHODI PRENOSA 137
4.37.1. Cilj i djelokrug 137
4.37.2. Ključne definicije i pojmovi 137
4.37.3. Dvije grupe transakcija rashoda prenosa 138
4.37.4. Mjerenje rashoda prenosa 138
4.37.5. Ilustrativni primjeri 139
4.37.6. Objelodanjivanja 140
4.38. MRS JS 49 – PLANOVI PENZIJSKIH BENEFICIJA 140
4.38.1. Cilj i djelokrug 140
4.38.2. Priznavanje 141
4.38.3. Mjerenje 142
4.38.4. Prezentacija finansijskih izvještaja 142
4.38.5. Objelodanjivanja 143
4.39. MRS JS 50 – ISTRAŽIVANJE I VREDNOVANJE MINERALNIH RESURSA 144
4.39.1. Cilj i djelokrug standarda 144
4.39.2. Priznavanje i računovodstvene politike 144
4.39.3. Mjerenje imovine istraživanja i vrednovanja 145
4.39.4. Umanjenje vrijednosti 145
4.39.5. Objelodanjivanja 146
5. MRS JS: FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE PREMA GOTOVINSKOJ OSNOVI RAČUNOVODSTVA 148
5.1. CILJ, DJELOKRUG I OSNOVNE DEFINICIJE 148
5.2. OBAVEZNI IZVJEŠTAJNI PAKET DIO 1 149
5.2.1. STRUKTURA IZJAVE O GOTOVINSKIM PRIMICIMA I ISPLATAMA 149
5.2.1.1. Principi klasifikacije i prezentacije 149
5.2.1.2. Sažeti primjer Izjave o gotovinskim primicima i isplatama 150
5.2.2. OPŠTA RAZMATRANJA: PERIOD, ENTITET, GREŠKE 150
5.2.3. BUDŽETSKE INFORMACIJE: PLANIRANO – OSTVARENO 151
5.3. DODATNA OBJELODANJIVANJA – DIO 2 152
5.4. ILUSTRATIVNI PRIMJERI 153
5.4.1. Kontrolne liste – provjera usklađenosti 154
6. POSLOVNE KNJIGE I KNJIGOVODSTVENA DOKUMENTACIJA DRŽAVNOG BUDŽETA I BUDŽETSKIH KORISNIKA 156
6.1. POSLOVNE KNJIGE: DEFINICIJE I OBAVEZNI SET 157
6.1.1. Pomoćne knjige i posebne evidencije 157
6.2. KNJIGOVODSTVENE ISPRAVE (VJERODOSTOJNOST I SADRŽAJ) 159
6.3. ČUVANJE POSLOVNIH KNJIGA I DOKUMENTACIJE 160
7. FINANSIJSKA KONTROLA POTROŠNJE DRŽAVNOG NOVCA 162
7.1. KONTROLNI LANAC U TREZORSKOM SISTEMU (ULOGE I ODGOVORNOSTI) 162
7.1.1. Tok „Zahtjeva za plaćanje“ (fazne kontrole) 163
7.2. UNUTRAŠNJA REVIZIJA 165
7.3. EKSTERNA REVIZIJA 166
8. PRIMJERI USPOSTAVLJANJA EVIDENCIJE PREKO BUDŽETSKIH RAČUNA 168
8.1. UTVRĐIVANJE I KNJIŽENJE AMORTIZACIJE STALNE IMOVINE 168

8.2. NABAVKA I PLAĆANJE KOMPJUTERSKE OPREME 169
8.3. NABAVKA SITNOG INVENTARA ISPOD VRIJEDNOSNOG PRAGA 171
8.4. POSTUPAK OBRAČUNA I KNJIŽENJE ZARADA 173
8.5. KNJIŽENJE IZDATAKA ZA TEKUĆE ODRŽAVANJE 179
8.6. OBRAČUN I KNJIŽENJE RAČUNA ZA ELEKTRIČNU ENERGIJU 180
8.7. TEKUĆI TRANSFER DRUGOM BUDŽETSKOM KORISNIKU 181
9. VOĐENJE PORESKOG KNJIGOVODSTVA 186
9.1. OPŠTI DIO 186
9.2. KNJIGOVODSTVENE EVIDENCIJE U PORESKOM KNJIGOVODSTVU 188
9.3. RAČUNSKI PLAN ZA KNJIŽENJE JAVNIH PRIHODA 189
9.3.1. Klasa 1 – računi novčanih sredstava 189
9.3.2. Klasa 3 – računi obveznika javnih prihoda 190
9.3.3. Klasa 7 – računi javnih prihoda 190
9.3.4. Funkcionalna veza modela „1–3–7“ sa Trezorom i jedinstvenom klasifikacijom 191
9.4. PRAVILA KNJIŽENJA JAVNIH PRIHODA 192
9.4.1. Dokumentaciona osnova i sistem knjiženja 192
9.4.2. Prenos početnog stanja (početna zaduženja i preplate) 192
9.4.3. Zaduženja i akontacije 193
9.4.4. Uplate javnih prihoda i sporne uplate 193
9.4.5. Kamate 194
9.4.6. Povraćaj i otpis javnih prihoda 194
9.5. ZAKLJUČIVANJE KNJIGOVODSTVENIH EVIDENCIJA I ZAVRŠNI PORESKI RAČUN 196
9.5.1. Zaključivanje knjigovodstvenih evidencija 196
9.5.2. Završni poreski račun (Obrazac ZPR) 197
9.6. ROKOVI ZA KNJIŽENJE PROMJENA I ČUVANJE KNJIGOVODSTVENIH EVIDENCIJA 198
9.6.1. Rokovi za knjiženje promjena 198
9.6.2. Čuvanje knjigovodstvenih evidencija i dokumentacije 198
10. POPIS DRŽAVNE IMOVINE, POTRAŽIVANJA I OBAVEZA 201
10.1. NORMATIVNI OKVIR I OSNOVNI POJMOVI 201
10.2. EVIDENCIJA DRŽAVNE IMOVINE 202
10.3. POPIS DRŽAVNE IMOVINE 204
10.4. EVIDENCIJA I POPIS POTRAŽIVANJA 205
10.5. EVIDENCIJA I POPIS OBAVEZA 205
11. ZAVRŠNI RAČUN BUDŽETA CRNE GORE 207
11.1. NORMATIVNI OKVIR I ROKOVI ZA ZAVRŠNI RAČUN 207
11.2. SADRŽAJ ZAVRŠNOG RAČUNA BUDŽETA 208
11.3. VEZA ZAVRŠNOG RAČUNA SA BUDŽETSKIM I PORESKIM KNJIGOVODSTVOM I POPISOM 209
11.4. ISKAZIVANJE SUFICITA I DEFICITA 210
LITERATURA 212

RECENZIJA

Priručnik za budžetsko računovodstvo, autora dr Vladana Martića pripremljen je u formatu koji je namijenjen pripremi kandidata za polaganje ispita za zvanje državnog revizora. Priručnik je podijeljen u 11 poglavlja, s tekstom koji pokriva 211 stranica, uz literaturu i precizno navođenje citiranog materijala u fusnotama. Struktura Priručnika osigurava dosljedno predstavljanje forme i suštine znanja koja su potrebna kandidatima za zvanje državnog revizora. Kroz jasno strukturiran sadržaj, Priručnik omogućava korisnicima da se upoznaju sa normativima, metodama, kao i sa međunarodnim računovodstvenim standardima koji se primjenjuju u ovom sektoru. Priručnik je dobro organizovan, sa jasno označenim poglavljima i potpoglavljima. Svako poglavlje bavi se određenim aspektom budžetskog računovodstva, počevši od opštih propisa i napomena, preko teorijskog okvira, međunarodnih standarda, do praktičnih primjera kako voditi poslovne knjige i knjigovodstvenu dokumentaciju.

Prvo poglavlje predstavlja sistematizovan pregled propisa kojima se uređuje vođenje budžetske evidencije u Crnoj Gori. Polazna osnova su sistemski zakoni sa podzakonskim aktima u vezi sa klasifikacijama i računovodstvenim evidencijama. Isto tako, ovo poglavlje u osnovnoj formi sadrži praksu zasnovanu na postojećim pravilima sa opservacijom naznaka osnovnih pravaca promjena, koji će biti sistemski okvir funkcionisanja javnih finansija Crne Gore u narednom periodu.

Drugo poglavlje obezbjeđuje pregled budžetskih evidencija, sa osvrtom kojim su iskristalisana četiri koncepta računovodstvene evidencije (gotovinska, modifikovana gotovinska, modifikovana obračunska i puna obračunska) i pravac tranzicije ka punom obračunskom sistemu evidencije. Obezbjeđuje se jasan pregled uloge Glavne knjige Trezora i razmatra odnos glavne i pomoćnih knjiga, transfera žurnala, kao i veza sa klasifikacijama i trezorskim procedurama.

Trećim poglavljem analizira se uvođenje jedinstvene klasifikacije budžetskih računa, u vezi sa važećim Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština. Prezentuju se osnovne budžetske klasifikacije i njihova uloga u funkcionisanju Glavne knjige Trezora.

U četvrtom poglavlju prezentuju se Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (MRS JS) i prateće smjernice. Prikazuje se razvoj MRS JS i posebnosti javnog sektora. U ovom poglavlju se, u skladu sa standardima, izlažu cilj, obuhvat, ključna pravila priznavanja i mjerenja, struktura i sadržaj finansijskih izvještaja na obračunskoj osnovi, tranzicione odredbe i razlike u odnosu na komercijalne standarde.

Peto poglavlje prezentuje jedinstveni međunarodni standard zasnovan na gotovinskoj osnovi – „Finansijsko izvještavanje prema gotovinskoj osnovi računovodstva“. Prikazuju se obavezni i preporučeni zahtjevi standarda, struktura izvještaja, te mogućnosti postupnog dopunjavanja gotovinskih izvještaja informacijama o imovini, obavezama i kontingentnim stavkama.

Šestim poglavljem obuhvaćene su poslovne knjige i dokumentacija državnog budžeta i budžetskih korisnika. Polazeći od obavezujućeg sadržaja poslovnih knjiga (dnevnik, glavna knjiga, pomoćne knjige) i posebnih evidencija, elaboriraju se i pravila čuvanja poslovne

dokumentacije. Razmatrana su praktična pitanja strukture pomoćnih knjiga, ugrađenih kontrola i tokova dokumentacije.

Sedmo poglavlje objašnjava kontrolu potrošnje državnog novca kroz prikaz kontrolnog lanca u trezorskom sistemu, gdje se definišu uloge i odgovornosti u procesu odobravanja i izvršenja plaćanja. Analiziraju se faze troškovnog ciklusa, sistem unutrašnjih finansijskih kontrola i položaj eksterne revizije u lancu odgovornosti.

Osmo poglavlje analizira obračun i knjiženje amortizacije stalne imovine, obračun zarada sa pripadajućim porezima i doprinosima, knjiženja na nivou potrošačke jedinice, transfere između budžetskih i krajnjih korisnika. Praktični primjeri prikazani su kroz opis poslovnog događaja u skladu sa važećim propisima, primjerima knjiženja sa ukazivanjem na učestalost grešaka u praksi.

Devetim poglavljem primarno se obrađuje prihodna strana budžeta kroz sistem poreske evidencije. Polazeći od Pravilnika o poreskom knjigovodstvu i Uputstava o radu Državnog trezora, objašnjava se sistem evidencije javnih prihoda. Prikazuju se knjigovodstvene evidencije (glavna i pomoćne knjige), struktura računskog plana, pravila knjiženja početnog stanja, zaduženja, uplata, kamata, povraćaja i otpisa, kao i način zaključivanja evidencija i sastavljanja završnog poreskog računa.

Deseto poglavlje posvećeno je popisu državne imovine, potraživanja i obaveza kao ključnoj vezi između knjigovodstvenih podataka i stvarnog stanja. Na osnovu Zakona o državnoj imovini i podzakonskih akata, razmatra se evidencija državne imovine u skladu sa relevantnim računovodstvenim standardima, organizacija i sprovođenje popisa imovine, potraživanja i obaveza, te tretman manjkova i viškova.

Jedanaestim poglavljem prikazuje se završni račun budžeta Crne Gore kao završna tačka ciklusa planiranja, izvršenja i izvještavanja. Razmatra se njegov sadržaj, struktura i format, odnos sa poreskom evidencijom i rezultatima popisa, te način iskazivanja budžetskog rezultata.

Autor je u dijelu literature koristio knjige, priručnike, službene listove, zakone i podzakonske akte, zbog čega su komentari i analize u Priručniku rezultat njegovih istraživanja i uvida. Priručnik je metodološki usklađen sa svojom svrhom i preporučuje se za javnu upotrebu i primjenu.

Recenzent:

dr Milan Dabović

Uvodna riječ

Savremene reforme javnih finansija i primjena međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (MRS JS) bitno mijenjaju način na koji se planira, evidentira, kontroliše i izvještava o korišćenju državnih sredstava. U takvom okruženju budžetsko računovodstvo nije samo tehnička disciplina. Ono je instrument javne odgovornosti, transparentnosti i povjerenja građana u rad institucija. Ideja ovog priručnika proistekla je iz potrebe da se na jednom mjestu objedine propisi, međunarodni standardi i praktična iskustva u vezi sa vođenjem budžetskog računovodstva u Crnoj Gori.

Priručnik je zamišljen kao praktičan radni alat i za početnike i za one sa iskustvom. Poseban naglasak je na MRS JS i tranziciji ka obračunskoj osnovi. Ambicija priručnika je da pojasni vezu između računovodstvenih informacija, sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i revizije. Time se jača razumijevanje odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima. Isto tako, da pokaže da kvalitetno budžetsko računovodstvo predstavlja temelj dobre revizorske prakse i održivog upravljanja javnim sredstvima.

Svjestan sam da svako ovakvo izdanje, ma koliko pažljivo bilo pripremano, ostaje otvoreno za dopune, korekcije i unapređenja. Upravo zato ovaj priručnik treba posmatrati kao „živi“ dokument, koji će svoju punu svrhu opravdati tek kroz primjenu u svakodnevnom radu i kroz kritičke osvrte onih koji ga budu koristili. Naime, dobro je napisati dobar udžbenik, ali je još važnije da se on oproba u praksi kroz iskustva onih koji ga primjenjuju.

Na kraju, želim da izrazim iskrenu zahvalnost svima koji su, na bilo koji način, doprinijeli nastanku i objavljivanju ovog priručnika. Prije svega, saradnicima iz akademske zajednice – kolegama iz prakse, kao i kolegama iz Državne revizorske institucije, čije su stručne sugestije pomogle da sadržaj bude jasniji i primjenljiviji. Posebnu zahvalnost dugujem recenzentu ovog izdanja, čije su stručne primjedbe i savjeti značajno unaprijedili kvalitet priručnika.

Vodič kroz priručnik

Ovaj priručnik je zamišljen kao tranzicioni okvir između međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (profesionalne regulative), normativnog okvira (zakonske regulative), i svakodnevne računovodstvene i revizorske prakse u javnom sektoru. Namijenjen je prije svega kandidatima koji polažu ispit za državnog revizora iz predmeta „Budžetsko računovodstvo“, ali i svima onima koji žele da nauče ovaj segment računovodstva na sistematičan način, posebno u dijelu međunarodnih standarda za javni sektor. Ovo je naročito važno u kontekstu prelaska sa modifikovane gotovinske na obračunsku osnovu u javnom sektoru. Priručnik tu tranziciju objašnjava kroz propise, standarde i primjere.

Struktura priručnika prati budžetski ciklus. Time se omogućava da čitalac postupno poveže planiranje, izvršenje, evidencije, kontrole i izvještavanje. Glava 1 daje normativni okvir i institucionalni kontekst. Ona je polazna osnova za razumijevanje svih narednih poglavlja. Druga i treća glava objašnjavaju sistem vođenja budžetskog računovodstva i jedinstvenu klasifikaciju budžetskih računa kao standardizovani klasifikacioni okvir knjiženja i izvještavanja.

Centralni teorijski dio čine četvrta i peta glava, u kojima se prikazuje profesionalni međunarodni okvir – MRS JS, i njihova veza sa domaćim rješenjima i tranzicijom ka punoj obračunskoj osnovi. Nakon toga, šesta glava bavi se poslovnim knjigama i knjigovodstvenom dokumentacijom, dok sedma glava uvodi sistem finansijske kontrole trošenja državnog novca.

Osma glava je praktični „radni blok“ – kroz primjere knjiženja amortizacije, zarada, tekućih izdataka, računa za energiju i transfera pokazuje kako se prethodno objašnjena pravila primjenjuju na konkretne transakcije. Deveta glava fokus pomjera na prihodnu stranu budžeta i sistem vođenja poreskog knjigovodstva, dok deseta glava razmatra popis državne imovine, potraživanja i obaveza kao ključnu vezu između knjigovodstvenih podataka i stvarnog stanja. Jedanaesta glava zaokružuje cjelinu analizom završnog računa budžeta Crne Gore, njegovog sadržaja, veze sa trezorskim i poreskim evidencijama i implikacijama za fiskalnu održivost i odgovornost.

Za rad sa priručnikom preporučuje se da kandidati prvo prođu glave 1–3 radi razumijevanja zakonskog okvira, sistema vođenja budžetskog računovodstva i klasifikacija. Zatim slijede glave 4–5, koje predstavljaju srž priručnika i uspostavljaju vezu sa međunarodnim standardima. Na kraju se obrađuju glave 6–8, u kojima se teorija „prelama“ kroz organizaciju evidencija, kontrole i konkretna knjiženja. Tek nakon toga dobija se puni smisao devete, desete i jedanaeste glave, u kojima se povezuju poresko knjigovodstvo, popis i završni račun kao završna tačka ciklusa.

Pitanja za provjeru znanja na kraju pojedinih glava mogu se koristiti kao kontrolna lista prilikom pripreme ispita, a primjeri knjiženja kao baza za vježbu i samostalno konstruisanje dodatnih zadataka.

Spisak tabela

Tabela 1. Struktura usklađivanja 87
Tabela 2. Izjava o gotovinskim primicima i isplatama 150
Tabela 3. Originalni i finalni budžet, ostvarenje i odstupanja. 152

Spisak prikaza

Prikaz 1. Sažet pregled ključnih zakona, pravilnika i uputstva 16
Prikaz 2. Razlike između računovodstvenih osnova 21
Prikaz 3. Nabavka opreme (faktura u decembru, isplata u januaru) 22
Prikaz 4. Faze tranzicije 23
Prikaz 5. Komponente jedinstvene klasifikacije 25
Prikaz 6. Ekonomska klasifikacija 26
Prikaz 7. Najvažnije grupe – primjeri kodiranja 26
Prikaz 8. Funkcionalna klasifikacija 27
Prikaz 9. Efektivni standardi 31
Prikaz 10. Standardi koji još nijesu efektivni na 1. 1. 2025. 32
Prikaz 11. Standardi koji više nijesu efektivni (zamijenjeni) 32
Prikaz 12. Primjer izvještaja o finansijskom položaju prema MRS JS 1. 35
Prikaz 13. Primjer izvještaja o finansijskoj uspješnosti po prirodi rashoda. 35
Prikaz 14. Primjer izvještaja o finansijskoj uspješnosti po funkcijama/programima 36
Prikaz 15. Primjer izvještaja o promjenama neto imovine/kapitala 36
Prikaz 16. Primjer izvještaja o tokovima gotovine – direktna metoda. 37
Prikaz 17. Predložena struktura napomena uz finansijske izvještaje. 37
Prikaz 18. Ilustrativni raspored linija za direktnu metodu 39
Prikaz 19. Ilustrativni raspored linija za indirektnu metodu 40
Prikaz 20. Računovodstveni tretman refundacije 61
Prikaz 21. Tipični ishodi rezervisanja. 62
Prikaz 22. Minimalni obim objelodanjivanja informacija o povezanim stranama 65
Prikaz 23. GGS: Izvještaj o finansijskom položaju (šema) 70
Prikaz 24. GGS: Izvještaj o finansijskoj performansi (šema) 70
Prikaz 25. GGS: Izvještaj o tokovima gotovine (šema) 70
Prikaz 26. Usklađivanje GGS ↔ konsolidovani izvještaji (šema) 71
Prikaz 27. Izjava o poređenju budžeta i ostvarenja 73
Prikaz 28. Kontrolna lista 73
Prikaz 29. Kontrolna lista – test umanjenja za imovinu/CGU koja stvara novac. 77
Prikaz 30. Kontrolna lista za koncesione aranžmane 84
Prikaz 31. Tri dozvoljena metoda mjerenja 89
Prikaz 32. Ključni pojmovi MRS JS 36 95
Prikaz 33. Povezanost MRS JS 38 sa ostalim standardima 102
Prikaz 34. Osnovne kategorije primanja zaposlenih 106
Prikaz 35. Komponente troška definisanih davanja 107
Prikaz 36. Kontrolna lista MRS JS 39 109
Prikaz 37. Obrazac za sistematizaciju objelodanjivanja po vrstama primanja zaposlenih 109
Prikaz 38. Kontrolna lista MRS JS 42 120
Prikaz 39. Četiri baze mjerenja 131
Prikaz 40. Primjer strukture napomena uz finansijske izvještaje na gotovinskoj osnovi 151
Prikaz 41. Kontrolna lista P1 – obavezna objelodanjivanja 154
Prikaz 42. Kontrolna lista P2 – preporučena objelodanjivanja 154

Prikaz 43. Kontrolna lista vjerodostojnosti knjigovodstvene isprave 159
Prikaz 44. Obračunski list 176
Prikaz 45. Ilustrativni izvod iz obrasca ZPR 197
Prikaz 46. Algoritam suficit/deficit 210

Spisak skraćenica (abecedno)

Skraćenica	Značenje
COFOG	Funkcionalna klasifikacija rashoda (Classification of the Functions of Government)
DRI	Državna revizorska institucija
EPSAS	Evropski računovodstveni standardi za javni sektor (European Public Sector Accounting Standards)
ESA 2010	Evropski sistem nacionalnih računa 2010 (European System of Accounts 2010)
FMIS	Informacioni sistem upravljanja javnim finansijama (Financial Management Information System)
FV	Fer vrijednost (Fair Value)
GFS	Statistika javnih finansija (Government Finance Statistics)
GFSM 2014	Priručnik za statistiku javnih finansija (Government Finance Statistics Manual 2014)
GGS	Sektor opšte države (General Government Sector)
GKT	Glavna knjiga Trezora
GSF	Glavni službenik za finansije
IFAC	Međunarodna federacija računovođa (International Federation of Accountants)
IMF	Međunarodni monetarni fond (International Monetary Fund)
IPSAS	Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (International Public Sector Accounting Standards)
MRS	Međunarodni računovodstveni standard(i)
MRS JS	Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor
MSFI	Međunarodni standardi finansijskog izvještavanja (IFRS)
NVO	Nevladina organizacija
OECD/SIGMA	Program podrške OECD/SIGMA za reformu javne uprave i finansija
SNA 2008	Sistem nacionalnih računa 2008 (System of National Accounts 2008)
SO	Službenik za odobravanje (u kontrolnom lancu)
SPPI	Test „Samo glavnica i kamata“ (Solely Payments of Principal and Interest)
SV	Službenik za ovjeravanje (materijalna kontrola)

1. OPŠTE NAPOMENE I PROPISI KOJIMA SE REGULIŠE VOĐENJE BUDŽETSKOG RAČUNOVODSTVA

„Dobro države neka bude vrhovni zakon“
Ciceron

Uvodno poglavlje sistematizuje norme koje uređuju planiranje, izvršenje i računovodstveno izvještavanje u javnom sektoru Crne Gore. Fokus je na jasnom prikazu hijerarhije propisa i veze između zakona i podzakonskih akata.

Težište je na sistemskim zakonima – Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakonu o računovodstvu u javnom sektoru i Zakonu o državnoj imovini. Oni postavljaju fiskalni okvir i pravila izvršenja, standardizuju poslovne knjige, priznavanje i finansijsko izvještavanje, i uređuju evidencije, čuvanje i raspolaganje državnom imovinom. Podzakonski akti zatim razrađuju metodologiju mjerenja, sadržaj poslovnih knjiga i pomoćnih evidencija, obrasce i rokove izvještavanja, te trezorske procedure.

1.1. OBVEZNICI PRIMJENE I INSTITUCIONALNI OKVIR

Odredbe propisa primjenjuju se na organe državne uprave i budžetske korisnike na centralnom nivou, kao i na jedinice lokalne samouprave i njihove budžetske korisnike. Obuhvaćeni su i državni/vanbudžetski fondovi i javne ustanove čiji je osnivač država ili opština i koje se finansiraju iz budžeta. Na javna preduzeća i društva u državnoj/opštinskoj svojini koja nijesu budžetski korisnici primjenjuju se posebni propisi (komercijalni računovodstveni okvir i sektor-specifična pravila). Budžetsko računovodstvo se na njih ne primjenjuje osim ako posebnim propisom nije drugačije određeno u svrhe sektorskog izvještavanja ili konsolidovanja.

Kada je riječ o institucionalnom okviru, centralni informaciono-računovodstveni sistem vodi Trezor Ministarstva finansija (Glavna knjiga Trezora – GKT). Nadzor nad pravilnošću i zakonitošću vrše Državna revizorska institucija (eksterni nadzor) i sistemi unutrašnjih finansijskih kontrola (rukovodioci, finansijsko upravljanje i kontrola, interna revizija).

U nastavku slijedi sažet pregled [1] ključnih zakona, pravilnika i uputstava o vođenju računovodstveno-finansijskih poslova i finansijskom izvještavanju. Navedeni su i izvori radi brže orijentacije.

Prikaz 1. Sažet pregled ključnih zakona, pravilnika i uputstva

Redni broj	Normativa	Službeni list (brojevi)
1	Zakon o računovodstvu u javnom sektoru	66/2019; 145/2021; 123/2023
2	Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti	20/2014; 56/2014; 70/2017; 4/2018; 55/2018; 11/2025
3	Zakon o budžetu Crne Gore – godišnji	11/2025; 80/2025
4	Zakon o državnoj imovini	21/2009; 23/2025

[1] Više vidjeti – https://www.gov.me/pretraga?type=documents. Izmjene i dopune zakonskog okvira redovno se ažuriraju i objavljuju na internet stranici Ministarstva finansija.

5	Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji	28/2004; 27/2006; 78/2006; 17/2007; 73/2010; 40/2011; 31/2014; 70/2017
6	Zakon o finansiranju lokalne samouprave	3/2019; 92/2025
7	Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština	72/2016; 106/2020
8	Pravilnik o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave	23/2014; 71/2019; 47/2024
9	Pravilnik o poreskom knjigovodstvu	81/2006
10	Pravilnik o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije	32/2003
11	Pravilnik o metodologiji vođenja računovodstva...	61/2024
12	Pravilnik o načinu, sadržaju i rokovima dostavljanja finansijskih izvještaja u javnom sektoru	63/2024
13	Pravilnik o sadržaju poslovnih knjiga i pomoćnih evidencija subjekata javnog sektora	35/2024
14	Uputstvo o radu državnog trezora (sa izmjenama)	12/2007; 27/2025

Izvor: Analiza autora

U nastavku se, za svaki propis, izdvajaju predmet uređenja, obaveze obveznika i ključne praktične implikacije. Cilj je da se olakša primjena u vođenju računovodstveno-finansijskih poslova i finansijskom izvještavanju.

Zakon o računovodstvu u javnom sektoru – Propisuje način i organizaciju vođenja računovodstva u javnom sektoru, metodologiju priznavanja i mjerenja, vođenje poslovnih knjiga i sastavljanje finansijskih izvještaja. Uspostavlja odgovornosti rukovodilaca i računovođa, rokove knjiženja i usklađivanja, sadržaj i formu evidencija, te obavezu primjene standardizovanih klasifikacija i uputstava Ministarstva finansija.

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti – Sistemski zakon koji uređuje cjelokupan budžetski ciklus: srednjoročni okvir, pripremu i donošenje budžeta, izvršenje i izvještavanje. Posebno uređuje zaduživanje i garancije, kao i fiskalna pravila. Definišu se uloge Ministarstva finansija i Trezora (jedinstveni račun i kontrola obaveza), kao i pravila rebalansa i korišćenja budžetske rezerve. Uređuju se ograničenja deficita i duga, te obaveze transparentnosti i upravljanja fiskalnim rizicima.

Zakon o budžetu Crne Gore – Godišnji zakon kojim se utvrđuju aproprijacije po potrošačkim jedinicama, programima i ekonomskim klasama, kao i posebna pravila izvršenja za budžetsku godinu. Sadrži limite rashoda, broj zaposlenih gdje je propisano, ovlašćenja Vlade i Trezora za preraspodjele i korišćenje budžetske rezerve, te rokove i obrasce izvještavanja o izvršenju.

Zakon o državnoj imovini – Sistemski zakon koji uređuje sticanje, korišćenje, evidenciju i raspolaganje imovinom države i opština, uključujući pravila o registrima, popisu, procjeni i zaštiti državne imovine. Definiše nadležnosti, pravila za zakup, otuđenje i davanje imovine na korišćenje, te obavezu vođenja pouzdanih evidencija kao preduslov za tačno finansijsko izvještavanje i upravljanje rizicima.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji – Utemeljuje mandat Državne revizorske institucije (DRI) kao vrhovne revizijske institucije za finansijske revizije, revizije usklađenosti i uspješnosti u javnom sektoru. Propisuje nezavisnost, pristup dokumentima i informacijama, izvještavanje Skupštini i obaveze subjekata u vezi realizacije preporuka, čime obezbjeđuje eksterni nadzor nad budžetskim računovodstvom i upravljanjem javnim sredstvima.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave – Uređuje izvore prihoda opština (vlastiti, ustupljeni, transferi), mehanizme fiskalnog izravnanja i formulom određene transfere radi smanjenja nejednakosti. Propisuje pravila o zaduživanju, fiskalnim ograničenjima i izvještavanju o izvršenju budžeta lokalnog nivoa, kao i nadzor Ministarstva finansija nad fiskalnom disciplinom opština.

Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština – Standardizuje ekonomsku, funkcionalnu, organizacionu i programsku klasifikaciju i pripadajuće kodove, obezbjeđujući uporedivost, konsolidaciju i transparentnost podataka. Obavezna je primjena u planiranju, izvršenju i svim izvještajima, a izmjene klasifikacije prate promjene u programskom budžetiranju.

Pravilnik o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave – definiše set izvještaja, obavezne obrasce i priloge, rokove i način elektronskog dostavljanja, kao i odgovornosti rukovodilaca za tačnost i potpunost. Takođe, uspostavlja zahtjeve za konsolidacione pakete, usklađivanje sa GKT i kontrolne mehanizme (validacije i potpisne izjave).

Pravilnik o poreskom knjigovodstvu – Uređuje evidenciju javnih prihoda u trezorskom sistemu (porezi, doprinosi, takse, naknade), konta i kodove, rokove knjiženja i usklađivanje sa uplatnim računima. Obezbjeđuje dosljednost između poreske administracije i Trezora i standardizuje izvještavanje o naplati.

Pravilnik o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije – Definiše grupe nefinansijske imovine, pragove priznavanja, metode i stope amortizacije u javnom sektoru. Propisuje knjiženja početnog priznanja, ispravke vrijednosti i rashoda amortizacije, što je osnova za tačno iskazivanje imovine i kapitala.

Uputstvo o radu državnog trezora (sa izmjenama) – Uspostavlja trezorske procedure: jedinstveni račun, registrovanje obaveza, kontrole plaćanja, knjiženje u GKT, i komunikaciju sa potrošačkim jedinicama. Izmjene Uputstva preciziraju rokove, obrasce, i digitalne tokove dokumenata, čime se unapređuje finansijska disciplina i transparentnost izvršenja.

NAPOMENA: U skladu sa Zakonom o računovodstvu u javnom sektoru pripremljeni su pravilnici koje predstavljamo u nastavku poglavlja, a čija je primjena predviđena od 1. 1. 2027. godine.

Pravilnik o metodologiji vođenja računovodstva, priznavanja i vrednovanja imovine, obaveza, neto imovine, prihoda, primitaka, rashoda i izdataka subjekata javnog sektora – Utvrđuje metodologiju priznavanja i mjerenja svih ključnih pozicija javnog sektora (imovina, obaveze, neto imovina, prihodi/primici, rashodi/izdaci), uključujući pravila klasifikacije, početnog i naknadnog mjerenja, umanjenja vrijednosti i otpisa. Pravilnik standardizuje

računovodstvene politike i povezuje ih sa Kontnim okvirom i trezorskim procedurama, kao pripremu za prelazak na punu obračunsku osnovu.

Pravilnik o načinu, sadržaju i rokovima dostavljanja finansijskih izvještaja u javnom sektoru – definiše set finansijskih izvještaja, obavezne obrasce i priloge. Uređuje rokove i način elektronskog dostavljanja, kao i odgovornost rukovodilaca za tačnost i potpunost izvještavanja.

Pravilnik o sadržaju poslovnih knjiga i pomoćnih evidencija subjekata javnog sektora – Propisuje koje poslovne knjige se obavezno vode, i minimalni skup podataka u evidencijama. Uređuje interne kontrole nad knjigovodstvenom dokumentacijom, hronologiju, numeraciju, korekcije, arhiviranje i digitalni trag.

❖

❖ ❖

Normativni okvir budžetskog računovodstva zasniva se na hijerarhiji propisa: od Ustava, preko sistemskih zakona, do podzakonskih akata i uputstava Ministarstva finansija. Ovaj okvir se oslanja na Međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (MRS JS) i dobru međunarodnu praksu, posebno u dijelu metodologije priznavanja, mjerenja i izvještavanja, uz postepenu tranziciju ka punoj obračunskoj osnovi.

Uloga Trezora, sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i Državne revizorske institucije direktno je povezana sa ovim propisima. Sve naredne glave nadovezuju se na prikazani normativni okvir i razrađuju ga kroz računovodstvene osnove, klasifikacije, standarde i procedure. Posebno se obrađuju poresko knjigovodstvo, popis i završni račun budžeta.

Pitanja za provjeru znanja

1. Pojasnite hijerarhiju propisa relevantnih za budžetsko računovodstvo i zašto je to važno u primjeni.
2. Identifikujte ključne obveznike Zakona o računovodstvu u javnom sektoru i njihove osnovne odgovornosti.
3. Opišite ulogu Trezora i GKT u normativno uređenom sistemu izvršenja budžeta.
4. Uporedite ulogu zakona, uredbe, pravilnika i uputstva u operacionalizaciji pravila.
5. Objasnite kako se normativni okvir „preliva“ u obrasce finansijskih izvještaja.
6. Identifikujte tipične rizike neusklađenosti sa propisima i predložite preventivne kontrole.
7. Objasnite ulogu DRI u sistemu budžetskog računovodstva i veze sa završnim računom.
8. Opišite postupak ažuriranja internih procedura nakon izmjena propisa.

2. SISTEM VOĐENJA BUDŽETSKOG RAČUNOVODSTVA

„Loš sistem će uvijek pobijediti dobrog čovjeka“
W. Edwards Deming

Nakon što su u prethodnoj glavi postavljeni normativni temelji budžetskog računovodstva, u ovoj glavi fokus je na samom sistemu vođenja budžetskog računovodstva. Bavimo se pitanjima kako su organizovane poslovne knjige, kakva je uloga GKT i na kojim se računovodstvenim osnovama zasniva izvještavanje u javnom sektoru. Posebno se porede gotovinska, modifikovana gotovinska, modifikovana obračunska i puna obračunska osnova. Razlike se tumače kroz njihov praktični uticaj na planiranje, izvršenje i izvještavanje.

Sistem vođenja budžetskog računovodstva počiva na dvojnom knjigovodstvu i elektronskom vođenju poslovnih knjiga. Zakonska regulativa propisuje dnevnik, glavnu i pomoćne knjige, dok centralni informaciono-računovodstveni sistem vodi Trezor Ministarstva finansija kroz Glavnu knjigu Trezora. GKT je jedinstvena, sistematska evidencija budžetskih i finansijskih transakcija države i opština – prihoda, rashoda, imovine, neto imovine, obaveza, primitaka i izdataka. Podaci korisnika ulaze u GKT kroz periodična usklađivanja glavnih knjiga. Pomoćne knjige obezbjeđuju analitiku potrebnu za upravljanje i kontrolu. Propisi i trezorska uputstva uređuju mjerenje, obrasce i rokove izvještavanja. Obavezne su standardizovane klasifikacije, jer bez njih nema uporedivosti ni konsolidacije.

Najprije se objašnjavaju ograničenja čiste gotovinske osnove i razlozi prelaska na obračunsku osnovu. Zatim se prikazuju faze tranzicije ka punoj obračunskoj osnovi. Cilj je da čitalac sagleda gdje se crnogorski sistem nalazi u tranziciji ka obračunskoj osnovi. Ujedno se naznačava smjer daljeg razvoja.

2.1. TEORIJSKI OKVIR OBRAČUNSKOG RAČUNOVODSTVA

Obračunsko računovodstvo je dugo standard u korporativnom sektoru. U javnom sektoru je, međutim, do kraja XX vijeka dominirala gotovinska osnova. U posljednje dvije decenije raste broj država koje prelaze sa gotovinske na obračunsku osnovu. Razlozi su povezani sa ograničenjima gotovinskog izvještavanja, razvojem MRS JS i napretkom informacionih sistema[2], kao i profesionalizacija državne računovodstvene funkcije.

Gotovinska osnova priznaje transakcije tek pri prijemu ili isplati gotovine. Zato ne daje potpunu sliku ekonomskih događaja bez neposrednog novčanog efekta. Događaji bez novčanog toka često ostaju „nevidljivi“ u izvještajima. Posljedica je da imovina i obaveze nijesu prikazane sveobuhvatno i ažurno.

S druge strane, ključne prednosti obračunske osnove računovodstva uključuju:

- Obračunska osnova priznaje događaje po nastanku, nezavisno od gotovine. Time se ranije i potpunije prikazuju efekti na imovinu, obaveze i rezultat.

Razvoj MRS JS i međunarodnih računovodstvenih standarda za fiskalno i finansijsko izvještavanje GFSM (*Government Finance Statistics Manual*), te pojave Financial Management Information System – FMIS sistema koji značajno snižavaju trošak prikupljanja i konsolidacije podataka.

- Obračunska osnova obezbjeđuje cjelovitiji izvještaj o finansijskom položaju. Uključuje i finansijsku i nefinansijsku imovinu, kao i obaveze koje se u gotovinskom režimu često ne prikazuju.
- Konsolidovana perspektiva, budući da se uključivanjem svih entiteta pod kontrolom države dobija objedinjena slika javnog sektora.

Na kraju važno je naglasiti kako efikasno funkcionisanje gotovinskog računovodstva ostaje ključno i tokom i poslije tranzicije. Budžeti su često na gotovinskoj ili modifikovanoj gotovinskoj osnovi, pa monitoring gotovine ostaje stub fiskalnog upravljanja.

2.1.1. Četiri računovodstvene osnove

Ključne razlike između računovodstvenih osnova mogu se sažeti sa aspekta priznavanja tokova, obuhvata bilansa stanja, tretmana imovine i obaveza, te implikacijama na izvještavanje i konsolidaciju. U nastavku prikazujemo ključne razlike između četiri računovodstvene osnove, onako kako ih strukturira SIGMA/OECD (Annex 2).

Prikaz 2. Razlike između računovodstvenih osnova

DIMENZIJA	GOTOVINSKA	MODIFIKOVANA GOTOVINSKA	MODIFIKOVANA OBRAČUNSKA	OBRAČUNSKA
PRIZNAVANJE TOKOVA	Transakcije se priznaju samo kada se primi/isplati gotovina.	Gotovina je osnov, ali se odabrane stavke (npr. pojedine obaveze/imovina) priznaju obračunski.	Uglavnom po nastanku ekonomskog događaja, uz izuzetke/ pojednostavljenja.	Svi prihodi i rashodi se priznaju po nastanku ekonomskog događaja.
IZVJEŠTAJ O FINANSIJSKOM POLOŽAJU	Obično samo gotovina (i eventualno dug).	Gotovina + odabrane stavke imovine/obaveza.	Širi skup imovine/obaveza, moguće pragovi i olakšice.	Potpuna imovina i obaveze, redovne revalorizacije.
IMOVINA	Ne priznaje se sistematski.	Djelimično evidentiranje ključnih klasa.	Priznaje se uz moguća pojednostavljenja (npr. pragovi za amortizaciju).	Pun obuhvat i mjerenje; amortizacija i umanjenja.
OBAVEZE I POTENCIJALNE OBAVEZE	Priznaju se kada se plate; potencijalne obaveze izostaju.	Dio obaveza može biti priznat obračunski.	Širi obuhvat; potencijalne obaveze u objelodanjivanjima.	Pun obuhvat; naglasak na garancije, penzije.
AMORTIZACIJA / UMANJENJA	Ne primjenjuje se.	Djelimična ili ne.	Pojednostavljeno ili selektivno.	Obavezno, uz politiku umanjenja i revalorizacije gdje je primjenljivo.
IZVJEŠTAJI	Izvršenje budžeta i tokovi gotovine; izvještaj o finansijskom položaju rudimentaran.	Tokovi gotovine + pojedine korekcije; ograničen izvještaj o finansijskom položaju.	Izvještaj o finansijskoj uspješnosti i izvještaj o finansijskom položaju sa izuzecima.	Puni set
KONSOLIDACIJA	Obično budžetski centralni nivo.	Isto, uz ograničene dodatke.	Širi obuhvat (centralni + izabrane jedinice).	Na nivou cjelokupnog javnog sektora

Izvor: SIGMA/OECD – prilagođeno

Prelazak sa gotovinske na modifikovanu gotovinsku i potom na modifikovanu/obračunsku, najprije širi obuhvat bilansa stanja (imovina/obaveze), a zatim uvodi sistematsko priznavanje troškova (amortizacija, umanjenja) i konsolidaciju cijelokupnog javnog sektora.

U nastavku je dat sažeti, uporedni primjer koji pokazuje kako se isti tipičan poslovni događaj različito odražava na gotovinskoj, modifikovanoj gotovinskoj, modifikovanoj obračunskoj i punoj obračunskoj osnovi. Cilj je da se cjelovito i jasno vidi kada nastaje izdatak, kada rashod, a kada samo promjena u bilansu stanja, bez dodatnog ponavljanja teorije.

Prikaz 3. Nabavka opreme (faktura u decembru, isplata u januaru)

Računovodstvena osnova	Decembar	Januar	Napomena / ključna razlika
Gotovinska	Nema knjiženja.	Evidentira se izdatak po relevantnoj ekonomskoj klasifikaciji.	Nema bilansnog priznavanja imovine/obaveze.
Modifikovana gotovinska	Evidentira se obaveza u pomoćnim evidencijama (i/ili bilansno – prema pravilniku); planirani izdatak se klasifikuje.	Evidentira se izdatak i vrši se zatvaranje obaveze.	U napomenama objasniti odnos rashod/izdatak.
Modifikovana obračunska	Priznaje se imovina (početno mjerenje) i obaveza; amortizacija se može voditi pragovno.	Samo isplata i zatvaranje obaveze.	Nema novog rashoda u januaru.
Obračunska	Priznaje se imovina i obaveza; amortizacija od datuma stavljanja u upotrebu; po potrebi umanjenja vrijednosti.	Isplata i zatvaranje obaveze.	Nema uticaja na rashode u januaru (rashod je kroz amortizaciju).

2.1.2. Implementacija obračunskog računovodstva (faze)

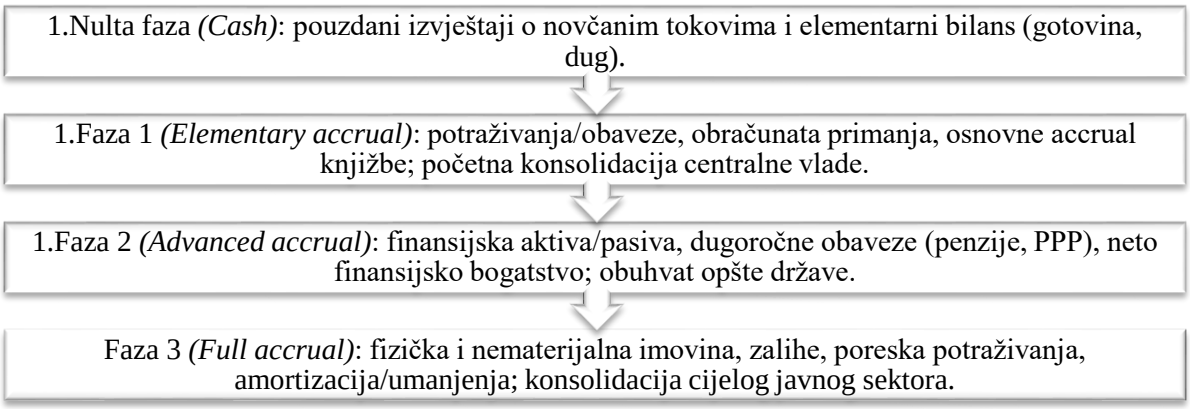
U javnom sektoru MRS JS standardi pružaju okvir za reformu računovodstva, pri čemu mnoge tranzicione ekonomije često kreću od gotovinske osnove ka punom obračunskom modelu kroz faznu implementaciju.

U Crnoj Gori se primjenjuje modifikovana gotovinska osnova: primici i izdaci se vode gotovinski, a imovina[3] i obaveze na obračunskoj osnovi. To je prelazni model ka punoj obračunskoj osnovi, koji bi uključivao sljedeće korake: modifikovana gotovinska → modifikovana obračunska → obračunska. Takođe, uspostavljaju se jasna pravila šta prelazi na obračunski tretman, kada i kako (politike, registar imovine, konsolidacija, IT i kontrole).

Ovo je u saglasnosti sa preporukama Međunarodnog monetarnog fonda, koji strukturira tranziciju kroz sljedeće faze[4], koje sumiramo kroz sljedeći prikaz.

[3] Evidencija državne imovine saglasno Zakonu o državnoj imovine vodi se u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima.
[4] Šire vidjeti: https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1606.pdf

Prikaz 4. Faze tranzicije



U nultoj fazi finansijski izvještaji se sastoje od izvještaja o novčanim tokovima, dok se informacije o dugu objelodanjuju u napomenama.

Prva faza (*Elementary accrual*) podrazumijeva uspostavljanje sistema za evidentiranje obračunatih, a neizmirenih prihoda i tekućih troškova. To uključuje priznavanje neplaćenih faktura kao obaveza i neplaćenih računa kupaca kao potraživanja, uz odgovarajuće iskazivanje u operativnom izvještaju i izvještaju o finansijskom položaju.

Druga faza (*Advanced accrual*) podrazumijeva puniji obuhvat finansijske imovine i obaveza (npr. državni dug, vlasnički ulozi, druge finansijske obaveze i dugoročne obaveze poput penzijskih). U ovoj fazi uvode se i operativni izvještaj i izvještaj o promjenama u neto vrijednosti, koji obuhvataju i netransakcione promjene vrijednosti (npr. promjene tržišne vrijednosti i dobitke/gubitke od prodaje finansijske imovine).

Treća faza (*Full accrual*) pored navedenih zahtjeva u drugoj fazi podrazumijeva da se u izvještaju o finansijskom položaju uključuje stalna imovina, poreska potraživanja, zlato i zalihe, dok je u operativni tok neophodno uključiti amortizaciju i umanjenje vrijednosti imovine.

❖

❖ ❖

Da rezimiramo, sistem vođenja budžetskog računovodstva zasniva se na dvojnom knjigovodstvu i elektronskom vođenju poslovnih knjiga. Razumijevanje četiri računovodstvene osnove ključno je za pravilno priznavanje ekonomskih događaja i sastavljanje izvještaja. Praksa u Crnoj Gori danas se oslanja na modifikovanu gotovinsku osnovu, dok je prelazak ka punoj obračunskoj osnovi realan i poželjan kroz predstavljene faze.

No, uvođenje obračunskog računovodstva ne smije se posmatrati kao administrativna obaveza već kao osnov za izgradnju transparentnijeg, odgovornijeg i efikasnijeg javnog sektora. Samo ukoliko reforme budu zasnovane na realnim institucionalnim kapacitetima, uz odgovarajuću političku i društvenu podršku, moguće je očekivati da će one proizvesti željene efekte i doprinijeti dugoročnoj fiskalnoj održivosti i povjerenju građana u javne institucije.

Da bi sistem bio uporediv i konsolidabilan, mora se osloniti na jedinstvenu klasifikaciju računa, o čemu govorimo u narednoj glavi.

Pitanja za provjeru znanja

1. Pojasnite komponente sistema vođenja budžetskog računovodstva (poslovne knjige, evidencije, kontrole).
2. Objasnite ulogu GKT u konsolidaciji i izvještavanju i način razmjene podataka sa korisnicima.
3. Uporedite gotovinsku, modifikovanu gotovinsku, modifikovanu obračunsku i punu obračunsku osnovu.
4. Opišite fazni pristup prelasku na obračunsku osnovu i ključne preduslove.
5. Identifikujte gdje najčešće nastaju razlike između evidencija korisnika i trezorskih evidencija.
6. Opišite postupak usklađivanja (ko, kada, šta dokumentuje) i revizorski trag.
7. Objasnite zašto su standardizovane klasifikacije uslov uporedivosti i konsolidacije.
8. Identifikujte „kritične tačke“ zatvaranja perioda (korekcije, kontrole).

3. JEDINSTVENA KLASIFIKACIJA BUDŽETSKIH RAČUNA

„Granice mog jezika znače granice mog svijeta“
Ludwig Wittgenstein

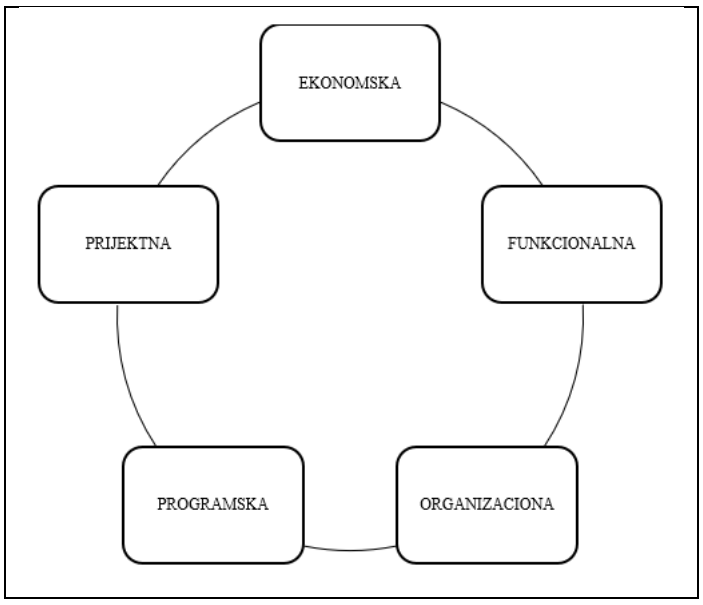
Jedinstvena klasifikacija je standardizovani klasifikacioni okvir kojim se planira, evidentira i izvještava o budžetu. Omogućava da podaci budu uporedivi i konsolidovani na državnom i lokalnom nivou. U Crnoj Gori je propisana Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština. Oslanja se na Statistiku javnih finansija (IMF GFS 2014[5]), Sistem nacionalnih računa (SNA 2008[6]) i metodološka uputstva Ministarstva finansija. Time je obavezujuća za sve obveznike iz javnog sektora i direktno povezana sa GKT.

Ovo poglavlje daje operativnu primjenu važećeg Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa. U fokusu su pravila koja se najčešće koriste u praksi. Poglavlje obrađuje ekonomsku i funkcionalnu klasifikaciju. Prikaz je usmjeren na budžete koji se vode na gotovinskoj ili modifikovanoj gotovinskoj osnovi.

Da bi se isti iznos budžetskih sredstava mogao analizirati iz više uglova, planiranje i izvršavanje budžeta posmatra se istovremeno kroz više vrsta klasifikacija.

Sljedeći prikaz daje pregled pet osnovnih klasifikacija. One čine okvir za jedinstveno planiranje i izvršenje budžeta.

Prikaz 5. Komponente jedinstvene klasifikacije



Ekonomska i funkcionalna klasifikacija su obavezne u planiranju i izvršenju budžeta. Ostale klasifikacije dopunjuju analizu prema potrebama upravljanja.

[5] GFS – međunarodni okvir (MMF) za mjerenje prihoda, rashoda, duga i imovine/pasive opšteg državnog sektora. Daje pravila kako klasifikovati i prikazati budžetske tokove i stanja. Šire vidjeti: https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf.

[6] *System of National Accounts* (UN, OECD, Eurostat, MMF, Svjetska banka) – širi makroekonomski okvir cijele ekonomije (BDP, dohodak, štednja, investicije), u kojem se sektor države posmatra kao jedan od institucionalnih sektora, Šire vidjeti: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna.asp.

3.1. EKONOMSKA KLASIFIKACIJA

Ekonomska klasifikacija grupiše budžetske račune prema ekonomskoj prirodi imovine, obaveza, primitaka i izdataka. Klasifikacija je hijerarhijska: klasa → kategorija → grupa → sintetika → analitika → subanalitika. Ovu logiku kodiranja treba dosljedno pratiti u planiranju i izvršenju.

Prikaz 6. Ekonomska klasifikacija

Klasa / Obuhvat	Opis i napomene
0 – Nefinansijska imovina	Stanja nefinansijskih sredstava (infrastruktura, objekti, zemljište, oprema, zalihe). Izvještaj o finansijskom položaju.
1 – Finansijska imovina	Stanja finansijskih sredstava (novac, depoziti, HOV, pozajmice i druga potraživanja). Izvještaj o finansijskom položaju.
2 – Obaveze	Dugovanja i druge obaveze javnog sektora. Izvještaj o finansijskom položaju.
3 – Kapital	Neto imovina/opšti kapital (promjene 31–33). Izvještaj o finansijskom položaju.
4 – Izdaci (tokovi)	Tekući i kapitalni izdaci (41–47) – izvršenje analitika/subanalitika.
5 – Korektivni računi – izdaci	Korekcije koje utiču na aktivu/pasivu pri izvršenju.
7 – Primici (tokovi)	Tekući prihodi i ostali primici (71–75) – izvršenje analitika/subanalitika.
9 – Korektivni računi – primici	Korekcije primitaka (npr. po prodaji imovine) – usklađenja.

Ovakva struktura povezuje tokove i stanja unutar GKT. Korektivni računi (5 i 9) obezbjeđuju vezu između tokova i izvještaja o finansijskom položaju.

U nastavku je sažet katalog najvažnijih grupa kao brza referenca. Prikazani su tipični kodovi koji se najčešće koriste u praksi.

Prikaz 7. Najvažnije grupe – primjeri kodiranja

Šifra / Klasa	Opis i primjer
0 – Nefinansijska imovina	011–015: infrastruktura, objekti, zemljište, oprema; 021: zalihe.
1 – Finansijska imovina	111: konsolidovani račun (računi u zemlji/CBCG, u inostranstvu, kolaterali); 112: hartije od vrijednosti; 113: pozajmice i krediti; 114: date garancije.
2 – Obaveze	Grupisane po vrstama obaveza prema pravilniku.
3 – Kapital	31–33 promjene neto imovine.
4 – Izdaci	41 Tekući izdaci (411 zarade i doprinosi; 412 ostala lična primanja; 413 materijal; 414 usluge; 415 tekuće održavanje; 416 kamate; 417 rente; 418 subvencije; 419 ostali izdaci). 42 Transferi za socijalnu zaštitu. 43 Transferi institucijama/pojedincima/NVO. 44 Kapitalni izdaci (441-1 infrastruktura; 441-5 oprema; 441-6 investiciono održavanje...). 45 Pozajmice i krediti. 46 Otplata dugova. 47 Rezerve.
7 – Primici	71 Tekući prihodi (711 porezi; 712 doprinosi; 713 takse; 714 naknade; 715 ostali prihodi). 72 Prodaja imovine. 73 Otplata kredita i prenesena sredstva. 74 Donacije i transferi. 75 Pozajmice i krediti.

Ovaj katalog služi kao orijentir. Za tačno kodiranje obavezno je provjeriti puni kontni plan iz Pravilnika.

3.2. FUNKCIONALNA KLASIFIKACIJA

Funkcionalna klasifikacija, zasnovana na međunarodnom standardu COFOG[7] (*Classification of the Functions of Government*), razvrstava javnu potrošnju prema funkcijama države. U nastavku je dat pregled funkcionalnih klasa koje se primjenjuju u crnogorskom budžetskom sistemu.

Prikaz 8. Funkcionalna klasifikacija

Klasa	**Funkcija (opis)**
Klasa 01	opšte javne službe
Klasa 02	Odbrana
Klasa 03	javni red i bezbjednost
Klasa 04	ekonomski poslovi
Klasa 05	zaštita životne sredine
Klasa 06	stanovanje i zajednica
Klasa 07	Zdravstvo
Klasa 08	rekreacija / kultura / religija
Klasa 09	Obrazovanje
Klasa 10	socijalna zaštita

Računski plan ekonomske i funkcionalne klasifikacije dat je u Prilogu 1 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština. Planiranje se vrši do sintetike (primici po potrebi i dublje). Izvršenje tokova vodi se do analitike/subanalitike, a stanja imovine i obaveza najmanje do sintetike.

Sažeti primjer u nastavku služi da pokaže kako se najčešće budžetske transakcije „prevode“ na jezik jedinstvene klasifikacije računa, odnosno koji se ekonomski (i drugi) kodovi koriste u praksi. Kroz nekoliko tipičnih primjera vidi se kako ista logika važi za nabavke, kamate, transfere i poreske prihode.

> **Ilustrativni primjer 1: Primjena na tipične transakcije**
> Nabavka opreme: 44 → 441-5 Izdaci za opremu; funkcionalni/programski/organizacioni kôd prema nadležnosti.
> Isplata kamata na dug: 416 Kamate (razdvojiti rezidente/nerezidente na 416-1/416-2).
> Transfer NVO-u: 431-4 Transferi nevladinim organizacijama.
> Prihodi od PDV-a: 711-4 Porez na dodatu vrijednost.

[7] Šire vidjeti: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG

❖

❖ ❖

Jedinstvena klasifikacija je obavezan normativni okvir za planiranje, izvršenje i izvještavanje. Pravilnik propisuje vrste klasifikacija i hijerarhiju kodova. Ekonomska klasifikacija razdvaja tokove i stanja, a funkcionalna omogućava analizu po javnim funkcijama.

Nivoi kodiranja moraju biti usklađeni sa pravilima Trezora i izvještajnim potrebama, kako bi podaci bili konzistentni i povezivi sa GKT.

Nakon domaćeg normativnog i sistemskog okvira, prelazimo na profesionalni međunarodni okvir (MRS JS) i logiku obračunske osnove kao ciljnog modela. Klasifikacije obezbjeđuju jezik izvršenja i izvještavanja, dok MRS JS uređuju sadržaj i kvalitet finansijskog izvještavanja na širem metodološkom nivou.

Pitanja za provjeru znanja

1. Pojasnite svrhu jedinstvene klasifikacije kao standardizovanog klasifikacionog okvira budžeta.
2. Uporedite ekonomsku, funkcionalnu (COFOG), organizacionu i programsku klasifikaciju.
3. Objasnite razliku između GFS i GFSM 2014 i ulogu SNA 2008/ESA 2010 u metodologiji.
4. Opišite kako se klasifikacije koriste u planiranju, izvršenju i izvještavanju budžeta.
5. Identifikujte posljedice pogrešne klasifikacije (izvještaji, fiskalni pokazatelji, revizija).
6. Opišite kontrolne mehanizme za ispravnost klasifikacije (validacije, šifre, kontrole).
7. Uporedite klasifikacije u budžetskom izvještavanju i u finansijskim izvještajima na obračunskoj osnovi.
8. Opišite postupak uvođenja nove programske strukture i promjene šifrarnika.

4. MEĐUNARODNI RAČUNOVODSTVENI STANDARDI ZA JAVNI SEKTOR

„Mi smo ono što stalno činimo; izvrsnost stoga nije čin, nego navika“
Aristotel

4.1. UVODNA RAZMATRANJA I RAZVOJ MRS JS

MRS JS donosi i razvija Odbor za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (*International Public Sector Accounting Standards Board–IPSASB*[8]) u okviru Međunarodne federacije računovođa (*International Federation of Accountants–IFAC*[9]). Glavni cilj jeste jačanje finansijskog upravljanja i podsticanje usvajanja jedinstvenog, transparentnog i visokokvalitetnog okvira finansijskog izvještavanja.

MRS JS se primjenjuju na nacionalne, regionalne i lokalne vlade, kao i na međunarodne organizacije, javne agencije, odbore i komisije. Program razvoja MRS JS započeo je 1996. godine, s naglaskom na obračunsku osnovu. Većina MRS JS je nastala adaptacijom Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja (*International Financial Reporting Standards–IFRS/IAS*[10]), uz dopune specifičnostima javnog sektora. Nekoliko standarda se bavi isključivo pitanjima jedinstvenim za javni sektor (npr. budžetska objelodanjivanja, nerazmjenske transakcije).

Pored standarda, Smjernice preporučene prakse (*Recommended Practice Guidelines – RPG*[11]) ohrabruju prošireno izvještavanje, dopunjuju sliku o fiskalnoj održivosti i objašnjavaju rezultate preko narativa i analiza (npr. dugoročna fiskalna održivost, diskusija i analiza uz finansijske izvještaje). Ove smjernice prate Koncepcijski okvir za javni sektor i služe kao prelaz ka potpunoj primjeni obračunskih MRS JS-a.

Evropska komisija je 2013. naglasila potrebu harmonizacije obračunskih pravila u EU i razvoj evropskih standarda za javni sektor (European Public Sector Accounting Standards – EPSAS[12]) zasnovanih na MRS JS principima. To potvrđuje da su MRS JS referentni okvir i u evropskim integracionim procesima. Aktuelnost navedenog postaje značajnija, tim prije što su procesi integracije Crne Gore u Evropsku uniju u velikoj mjeri influentni u svim sferama društveno-ekonomskog života i razvoja, naročito u pogledu harmonizacije računovodstvene prakse.

Po stanju na 31. januar 2025. objavljen je komplet MRS JS 1–50 (obračunska osnova), uz poseban standard za gotovinsku osnovu (*Cash Basis*).

Standardi su u priručniku prikazani ujednačeno, s fokusom na elemente bitne za budžetsko računovodstvo Crne Gore. Cilj nije prepričavanje standarda, već praktično razumijevanje i upoređivanje. Svaki MRS JS sadrži i pregled ključnih razlika u odnosu na odgovarajući

[8] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/
[9] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/
[10] Šire vidjeti: https://www.ifrs.org/
[11] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/recommended-practice-guideline-1
[12] Šire vidjeti: https://ec.europa.eu/eurostat/web/epsas

IFRS/IAS. Time se olakšava razumijevanje specifičnosti javnog sektora u odnosu na komercijalni.

Svaki standard prikazan je kroz sljedeće tačke:

- **Cilj i djelokrug** – šta je svrha standarda i na koje transakcije/subjekte se primjenjuje.
- **Osnovni pojmovi** – najvažnije definicije bez kojih se standard ne može razumjeti.
- **Kriterijumi priznavanja** – kada se određeni prihod, rashod, imovina ili obaveza priznaju u finansijskim izvještajima.
- **Početno i naknadno mjerenje** – kako se vrši vrednovanje pri prvom priznavanju i kasnije (amortizacija, umanjenja, revalorizacije).
- **Objelodanjivanja** – koje informacije se moraju prikazati u napomenama i dodatnim izvještajima.
- **Ilustrativni primjeri i specifičnosti za crnogorski javni sektor** – praktične napomene o uvođenju i primjeni standarda u kontekstu domaćih propisa, Trezora i jedinstvene klasifikacije.

Ovakav format obezbjeđuje dosljednost kroz cijelo poglavlje i olakšava buduća ažuriranja. Datumi stupanja na snagu i tranzicije objedinjeni su u posebnoj tabeli i ne ponavljaju se po standardima.

Isto tako, umjesto da za svaki pojedinačni standard ponavljamo opšti okvir primjene, u nastavku se sažeto navodi na koje se subjekte MRS JS odnose u crnogorskom javnom sektoru.

Opšti okvir primjene MRS JS u javnom sektoru Crne Gore

MRS JS su namijenjeni subjektima javnog sektora koji sastavljaju opšte finansijske izvještaje na obračunskoj osnovi. U ovu grupu, u crnogorskom kontekstu, spadaju organi državne uprave, organi lokalne samouprave, vanbudžetski fondovi, javne agencije i druge jedinice koje se finansiraju iz javnih sredstava i vode evidencije u skladu sa propisima za javni sektor. Subjekti koji su obveznici IFRS/IAS okvira (javna preduzeća i sl.) nijesu u fokusu ovog priručnika, ali MRS JS mogu koristiti kao dodatni referentni okvir za nerazmjenske transakcije i budžetske informacije.

4.2. UPOREDNI PREGLED MRS JS (VAŽEĆI ↔ ZAMIJENJENI)

Ovaj pregled sumira datume stupanja na snagu MRS JS standarda prema stanju na 31. 1. 2025. i namijenjen je da pruži brzu orijentaciju[13] u ovom poglavlju. S obzirom da se MRS JS standardi i prateće izmjene redovno ažuriraju, tabelarni prikaz služi kao mapa za brzu provjeru statusa svakog standarda i njegove veze sa novijim objavama.

[13] Napomene: Ovaj pregled je usklađen sa publikacijom IPSASB-a, Accrual IPSAS Standards on Issue as at January 31, 2025. Za projekte usklađivanja preporučujemo praćenje kritičnih datuma: 1. 1. 2025. (MRS JS 43/44/45/46) i 1. 1. 2026. (IPSAS 47–49). Gdje je dozvoljena ranija primjena (npr. MRS JS 47), u tabeli je naznačeno – ali je potrebno da se dosljedno primijeni i prateći set izmjena. *Zamjenjuje* označava da novi standard stavlja van snage prethodni (npr. MRS JS 45 zamjenjuje MRS JS 17). *Povezane izmjene* upućuju na standarde čiji su pojedini paragrafi revidirani u okviru novog standarda (npr. pri objavi MRS JS 47 i 48).

Tabelarni pregled je strukturiran po sljedećim djelovima:

- Prikaz 9 navodi standarde koji su već efektivni (sa kratkim napomenama o važnim izmjenama i povezanim standardima).
- Prikaz 10 navodi standarde koji tek stupaju na snagu, uz datume i napomene o ranijoj primjeni i uticaju na postojeće MRS JS.
- Prikaz 11 navodi standarde koji su zamijenjeni, sa referencom na novi standard i datum prestanka važenja.

U sljedećem prikazu dodatno izdvajamo standarde sa odloženom primjenom paragrafa i ističemo veze sa ključnim temama (prihodi, transferi, mjerenje, lizing).

Prikaz 9. Efektivni standardi[14]

MRS JS	Naziv	Efektivan od	Napomena (izmjene/veze)
MRS JS 1	Prezentacija finansijskih izvještaja	1. 1. 2008.	Izmjene 2023/2024.
MRS JS 2	Izvještaj o tokovima gotovine	1. 7. 2001.	Izmjene 2022/2024.
MRS JS 3	Računovodstvene politike, promjene procjena i greške	1. 1. 2008.	
MRS JS 4	Efekti promjena kursa stranih valuta	1. 1. 2010.	Izmjene 2022.
MRS JS 5	Troškovi zaduživanja	1. 7. 2001.	Izmjene 2022.
MRS JS 9	Prihodi iz razmjena	1. 7. 2002.	Zamjenjuje ga MRS JS 47 od 1. 1. 2026.
MRS JS 10	Izvještavanje u hiperinflatornim ekonomijama	1. 7. 2002.	
MRS JS 11	Ugovori o izgradnji	1. 7. 2002.	Zamjenjuje ga MRS JS 47 od 1. 1. 2026.
MRS JS 12	Zalihe	1. 1. 2008.	Izmjene 2022/2024.
MRS JS 14	Događaji nakon datuma izvještavanja	1. 1. 2008.	Izmjene 2022.
MRS JS 16	Nekretnine za ulaganje	1. 1. 2008.	Izmjene 2022.
MRS JS 18	Segmentno izvještavanje	1. 7. 2003.	Izmjene 2022.
MRS JS 19	Rezervisanja, uslovne obaveze i uslovna sredstva	1. 1. 2004.	Izmjene 2022; dodatne izmjene povezane sa MRS JS 47/48 od 2026.
MRS JS 20	Povezane strane	1. 1. 2004.	
MRS JS 21	Umanjenje NG-sredstava	1. 1. 2006.	Izmjene 2022.
MRS JS 22	Podaci o Sektoru opšte vlade (GGS)	1. 1. 2008.	Izmjene 2021/2024.
MRS JS 24	Budžet – ostvarenje: prezentacija	1. 1. 2009.	
MRS JS 26	Umanjenje CG-sredstava	1. 4. 2009.	Izmjene 2022.
MRS JS 27	Poljoprivreda	1. 4. 2011.	
MRS JS 28–30	Finansijski instrumenti (prezentacija/rekognicija/objelodanjivanja)	1. 1. 2013.	Zamijenjeni MRS JS 41 od 2023.
MRS JS 31	Nematerijalna sredstva	1. 4. 2011.	Izmjene 2022/2024.
MRS JS 32	Koncesioni aranžmani: davalac	1. 1. 2014.	Izmjene 2022.

[14] Napomena: pojedini paragrafi u važećim MRS JS imaju odloženu efektivnost usljed izmjena (npr. Improvements to MRS JS 2023/2024 i amandmani za koncesione lizinge iz 2024).

MRS JS 33	Prva primjena obračunske osnove MRS JS	1. 1. 2017.	Izmjene 2022.
MRS JS 34–38	Posebni/konsolidovani izvještaji i interesi u drugim entitetima	1. 1. 2017.	Izmjene 2022.
MRS JS 39	Naknade zaposlenima	1. 1. 2018.	Izmjene 2022.
MRS JS 40	Kombinacije u javnom sektoru	1. 1. 2019.	Izmjene 2022.
MRS JS 41	Finansijski instrumenti	1. 1. 2023.	Zamjena za MRS JS 29
MRS JS 42	Socijalne naknade	1. 1. 2023.	Izmjene 2022.
MRS JS 43	Lizing	1. 1. 2025.	Uključujući amandmane za koncesione lizinge (10/2024)
MRS JS 44	Dugotrajna sredstva za prodaju i prekinute operacije	1. 1. 2025.	
MRS JS 45	Nekretnine, postrojenja i oprema (NPO)	1. 1. 2025.	Povlači MRS JS 17
MRS JS 46	Mjerenje	1. 1. 2025.	

Prikaz 10. Standardi koji još nijesu efektivni na 1. 1. 2025.

MRS JS	Naziv	Stupa na snagu	Napomena
MRS JS 47	Prihodi	1. 1. 2026.	Zamjenjuje MRS JS 9, 11 i 23
MRS JS 48	Transferni rashodi	1. 1. 2026.	Povezane izmjene: 4, 12, 33, 40, 42
MRS JS 49	Planovi penzijskih naknada	1. 1. 2026.	Okvir izvještavanja planova
MRS JS 50	Istraživanje i vrednovanje mineralnih resursa	1. 1. 2027.	Amandmani na 31, 33, 45

Prikaz 11. Standardi koji više nijesu efektivni (zamijenjeni)

MRS JS (stari)	Razlog/novi standard	Datum prestanka	Napomena
MRS JS 6	Zamijenjen MRS JS 34–35	1. 1. 2017.	
MRS JS 7	Zamijenjen MRS JS 36	1. 1. 2017.	
MRS JS 8	Zamijenjen MRS JS 37	1. 1. 2017.	
MRS JS 13	Zamijenjen MRS JS 43	1. 1. 2025.	
MRS JS 15	Zamijenjen MRS JS 28–30	1. 1. 2013.	
MRS JS 17	Zamijenjen MRS JS 45	1. 1. 2025.	
MRS JS 25	Zamijenjen MRS JS 39	1. 1. 2018.	

Polazeći od strukture prikaza utvrđene na početku poglavlja, u nastavku se standardi obrađuju na jedinstven i uporediv način. Fokus je na praktičnim implikacijama za budžetsko računovodstvo u Crnoj Gori, uključujući očekivana objelodanjivanja, ilustrativne primjere i napomene relevantne za domaći okvir (Trezor i jedinstvenu klasifikaciju).

4.3. MRS JS 1 – PREZENTACIJA FINANSIJSKIH IZVJEŠTAJA

4.3.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 1[15] je bazični standard za javni sektor. On postavlja opšta pravila prezentacije opštih finansijskih izvještaja na obračunskoj osnovi. Njegov cilj je da finansijski izvještaji budu uporedivi kroz vrijeme – između različitih obračunskih perioda istog subjekta i uporedivi između različitih subjekata u javnom sektoru.

Standard ne rješava kako se posebne transakcije priznaju i mjere – to je uređeno drugim MRS JS (npr. zalihe, nekretnine, prihodi, rashodi). MRS JS 1 uređuje okvir u kojem se svi ti elementi prikazuju: strukturu i minimalni sadržaj finansijskih izvještaja, opšta načela prezentacije i obavezne objelodanjene informacije.

MRS JS 1 se primjenjuje pri pripremi kompletnog seta finansijskih izvještaja, kao i pri parcijalnom izvještavanju, kada se, na primjer, prikazuju samo izvještaji za posebne programe ili segmentarno izvještavanje u okviru većeg entiteta.

4.3.2. Korisnici i kompletan set finansijskih izvještaja

Polazište standarda je da su opšti finansijski izvještaji namijenjeni korisnicima koji nemaju mogućnost da traže izvještaje u skladu sa sopstvenim informacionim potrebama, već se oslanjaju na informacije koje subjekt javnog sektora objavljuje. Kompletan set finansijskih izvještaja, prema MRS JS 1, obuhvata:

- Izvještaj o finansijskom položaju (bilans stanja);
- Izvještaj o finansijskoj uspješnosti (bilans uspjeha);
- Izvještaj o promjenama neto imovine/kapitala;
- Izvještaj o tokovima gotovine;
- Napomene, uključujući sažetak značajnih računovodstvenih politika i drugih objašnjenja;
- Uporedne informacije za prethodni period za sve kvantitativne podatke;
- Poređenje budžet – ostvarenje, kada je budžet javno objavljen (MRS JS 24).

Na taj način se osigurava da korisnik ima i sliku stanja (finansijski položaj), i sliku toka (uspješnost i tokovi gotovine), i pregled promjena u neto imovini, uz razradu u napomenama.

[15] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-10-financial-report.pdf. Na prezentaciju finansijskih izvještaja utiču i kasniji standardi, naročito MRS JS 45 (Nekretnine, postrojenja i oprema), 46 (Mjerenje), 47 (Prihodi) i 48 (Rashodi prenosa). Ovi standardi dovode do određenih usklađenja u objavama, klasifikacijama i terminologiji, pa je u praksi uobičajeno da se u napomenama vodi poseban odjeljak „Novi i izmijenjeni standardi“, gdje se navode datumi primjene i efekti na prezentaciju finansijskih izvještaja.

4.3.3. Opšta načela prezentacije

MRS JS 1 uspostavlja nekoliko ključnih načela prezentacija, i to:

Fer prikaz i usklađenost sa MRS JS. Entitet je dužan da finansijskim izvještajima pruži fer prikaz finansijskog položaja, uspješnosti i tokova gotovine, uz dosljednu primjenu MRS JS. Fer prikaz podrazumijeva vjerno predstavljanje ekonomskih događaja, neutralnost, potpunost i opreznost u mjeri koja ne dovodi do pristrasnosti.

Stalnost poslovanja. Finansijski izvještaji se pripremaju pod pretpostavkom da subjekt nastavlja poslovanje u doglednoj budućnosti, bez namjere ili potrebe da likvidira ili značajno smanji obim aktivnosti. Ako ova pretpostavka nije opravdana, subjekt je dužan da to jasno objelodani i objasni.

Dosljednost prezentacije. Oblici i klasifikacije u finansijskim izvještajima zadržavaju se iz perioda u period, tako da korisnik može da prati trendove. Promjena prezentacije dozvoljena je samo kada postoji značajna izmjena u prirodi poslovanja ili kada novi način prezentacije obezbjeđuje kvalitetnije informacije; u tom slučaju, promjena se mora objasniti u napomenama.

Značajnost i agregiranje. Materijalno značajne stavke prikazuju se zasebno, bilo u izvještaju ili u napomenama. Nematerijalne stavke slične prirode mogu se agregirati. Na taj način se postiže ravnoteža između preglednosti (agregiranje) i transparentnosti (posebno iskazivanje bitnih stavki).

Nekompenzovanje. Imovina i obaveze, kao i prihodi i rashodi, ne smiju se međusobno „prebijati“ osim ako to neki drugi standard izričito dozvoljava. Razlog je očuvanje transparentnosti i sprečavanje „skrivanja“ potraživanja, obaveza, prihoda ili rashoda kroz kompenzacije.

Uporedne informacije. Za sve kvantitativne podatke obavezno se prikazuje najmanje jedan komparativni period. Kada subjekt promijeni klasifikaciju neke stavke, dužan je da izvrši preklasifikaciju i u uporednim podacima i objasni prirodu promjene, iznose reklasifikacije i razloge koji stoje iza toga.

4.3.4. Struktura i osnovni sadržaj pojedinačnih izvještaja

Standard propisuje minimalne zahtjeve za strukturu svakog finansijskog izvještaja. Obavezno je da se na svakom izvještaju jasno naznači: naziv entiteta, da li je izvještaj konsolidovani, referentni period, valuta u kojoj se izvještava i mjerna osnova (npr. istorijski trošak, fer vrijednost). Podrazumijevana je godišnja frekvencija izvještavanja, a svako odstupanje (kraći ili duži period) zahtijeva dodatno objašnjenje.

4.3.4.1. Izvještaj o finansijskom položaju

Izvještaj o finansijskom položaju predstavlja pregled imovine po obliku i izvorima, tj. imovine, obaveza i neto imovine/kapitala na dan izvještavanja. MRS JS 1 predviđa razdvajanje na tekuću i netekuću imovinu, odnosno tekuće i dugoročne obaveze, osim ako prezentacija po likvidnosti daje relevantniju informaciju (npr. kod pojedinih finansijskih institucija javnog sektora).

U izvještaju se navode glavne grupe pozicija (imovina, obaveze, neto imovina/kapital), dok se detalji razrađuju u napomenama. Sljedeći prikaz daje sažet pregled ključnih linija u izvještaju o finansijskom položaju, po modelu tekuća/netekuća imovina i obaveze. Može poslužiti kao „maketa“ pri izradi izvještaja o finansijskom položaju ili analizi izvještaja drugih subjekata.

Prikaz 12. Primjer izvještaja o finansijskom položaju prema MRS JS 1

Red.	Linija (primjer)	Napomena
A	IMOVINA	Glavne grupe; raščlaniti u napomenama
A1	Tekuća imovina	Novac, potraživanja, zalihe, avansi
A2	Netekuća imovina	NPO, nematerijalna, ulaganja itd.
B	OBAVEZE	
B1	Tekuće obaveze	Dobavljači, kratkoročni zajmovi, tekući dio duga...
B2	Dugoročne obaveze	Dugoročni zajmovi, rezervisanja, obaveze za zaposlene...
C	NETO IMOVINA/KAPITAL	Glavnica, rezerve, akumulirani višak/manjak

4.3.4.2. Izvještaj o finansijskoj uspješnosti

Izvještaj o finansijskoj uspješnosti prikazuje višak ili manjak (rezultat) perioda. Standard ostavlja mogućnost da se rashodi klasifikuju:

- po prirodi (rashodi za zaposlene, materijal i usluge, amortizacija, drugi rashodi), ili
- po funkciji/programima (npr. opšte javne usluge, obrazovanje, zdravstvo, uz obavezu da se za odabrani pristup obezbijedi i odgovarajuća dopunska objava.

U javnom sektoru, gdje se rashodi često posmatraju kroz programe i funkcije, funkcionalna klasifikacija je posebno važna radi povezivanja sa budžetskim klasifikacijama (funkcionalna i programska klasifikacija). U priručniku se ilustrativno prikazuju obje varijante, uz naglasak na razdvajanje nerazmjenskih i razmjenskih prihoda.

Naredni prikaz predstavlja osnovni okvir izvještaja o finansijskoj uspješnosti po prirodi rashoda, prilagođen specifičnostima javnog sektora.

Prikaz 13. Primjer izvještaja o finansijskoj uspješnosti po prirodi rashoda

Red.	Linija (primjer)	Napomena
1	Prihodi (porezi, transferi, prihodi od razmjene)	Razdvojiti nerazmjenske i razmjenske tokove
2	Rashodi za zaposlene	Plate, doprinosi, ostala primanja
3	Materijal i usluge	Operativni rashodi
4	Amortizacija	NPO, nematerijalna imovina
5	Drugi rashodi	Kamate, kursne razlike, ostalo
6	VIŠAK / MANJAK	Rezultat perioda

Prikaz u nastavku ilustruje prezentaciju finansijskog rezultata po funkcijama/programima, usklađenu sa funkcionalnom klasifikacijom budžeta. Na taj način izvršenje prihoda i rashoda sagledava se kroz ključne javne politike (obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita itd.).

Prikaz 14. Primjer izvještaja o finansijskoj uspješnosti po funkcijama/programima

Red.	Linija (primjer)	Napomena
1	Prihodi ukupno	Svi prihodi
2	Opšte javne usluge	Funkcija 01
3	Obrazovanje	Funkcija 09
4	Zdravstvo	Funkcija 07
5	Socijalna zaštita	Funkcija 10
6	Kultura, sport i rekreacija	Funkcija 08
7	Zaštita životne sredine	Funkcija 05
8	Ekonomske djelatnosti	Funkcija 04
9	VIŠAK / MANJAK	Rezultat po funkcijama

4.3.4.3. Izvještaj o promjenama neto imovine/kapitala

Ovaj izvještaj povezuje otvarajuće i zatvarajuće stanje neto imovine/kapitala, prikazujući sve promjene tokom perioda: rezultat perioda, promjene računovodstvenih politika i korekcije grešaka (MRS JS 3), revalorizacije, kao i druge relevantne promjene.

Fokus je na transparentnom prikazu kretanja po glavnim komponentama: glavnica, rezerve, akumulirani višak/manjak i, tamo gdje je primjenljivo, manjinski interes.

Sljedeći prikaz ilustruje logiku izvještaja o promjenama neto imovine/kapitala: od početnog stanja, preko rezultata perioda i ostalih promjena, do završnog stanja. Posebno naglašava potrebu odvojenog prikaza korekcija računovodstvenih politika i značajnih grešaka, u skladu sa MRS JS 3.

Prikaz 15. Primjer izvještaja o promjenama neto imovine/kapitala

Komponenta	Otvaranje	Rezultat perioda	Promjene politika / greške	Revalorizacije / ostalo	Zatvaranje
Glavnica					
Rezerve					
Akumulirani višak/manjak					
Manjinski interes (ako postoji)					

4.3.4.4. Izvještaj o tokovima gotovine

Izvještaj o tokovima gotovine je obavezan dio kompletnog seta izvještaja. Preporučena je direktna metoda (posebno u javnom sektoru gdje korisnike zanima struktura novčanih tokova). Isto tako, preporučuje se razdvajanje tokova na: poslovne, investicione i finansijske aktivnosti i usklađenje početnog i završnog stanja gotovine i gotovinskih ekvivalenata.

U nastavku je dat pregled tipičnih linija u izvještaju o tokovima gotovine, po preporučenoj direktnoj metodi.

Prikaz 16. Primjer izvještaja o tokovima gotovine – direktna metoda

Dio	**Linija (primjer)**	**Napomena**
Poslovne aktivnosti	Primici iz poreza i transfera; prodaja usluga; isplate za zaposlene i dobavljače	Glavna „operativna“ gotovina
Investicione aktivnosti	Nabavka / prodaja NPO, nematerijalne imovine, ulaganja	Kapitalne investicije
Finansijske aktivnosti	Zaduženje / otplata duga; promjene u obavezama iz finansiranja	Krediti, obveznice, sl.
Usklađenje	Neto promjena gotovine + efekti kursa = promjena stanja gotovine	Veza sa početnim / završnim stanjem

4.3.4.5. Napomene uz finansijske izvještaje

Napomene dopunjuju i detaljnije prikazuju informacije iz osnovnih finansijskih izvještaja. One obuhvataju:

- osnove pripreme (okvir, mjerna osnova, valuta, ključne procjene i neizvjesnosti);
- sažetak značajnih računovodstvenih politika (npr. prihodi, rashodi prenosa, nekretnine, postrojenja i oprema, finansijski instrumenti);
- razradu i objašnjenja pojedinačnih pozicija (potraživanja, zalihe, obaveze, rezervisanja, struktura neto imovine);
- objave o rizicima i upravljanju rizicima (kreditni, likvidnosni, kamatni, valutni);
- budžet *vs.* ostvarenje – kada je relevantno, sa objašnjenjima značajnih odstupanja.

Prikaz u nastavku daje logičan raspored kategorija u napomenama uz finansijske izvještaje – od osnova pripreme i značajnih računovodstvenih politika, preko detalja po linijama, do objave rizika i budžetskih poređenja. Cilj je da se napomene strukturiraju pregledno, na način koji olakšava korišćenje, analizu i reviziju.

Prikaz 17. Predložena struktura napomena uz finansijske izvještaje

Blok	**Sadržaj (primjer)**	**Tip objave**
A. Osnove pripreme	Okvir, mjerna osnova, valuta, ključne procjene i neizvjesnosti	Obavezno
B. Politike	Prihodi (47), Rashodi prenosa (48), NPO (45), Mjerenje (46), Instrumenti (41)	Obavezno
C. Detalji po linijama	Potraživanja, zalihe, obaveze, rezervisanja, NPO, nematerijalna imovina...	Obavezno
D. Kapital/neto imovina	Struktura, ograničenja, vrste rezervi	Kada je relevantno
E. Rizici i upravljanje	Kreditni, likvidnosni, kamatni, valutni rizik	Kada je relevantno
F. Budžet vs. ostvarenje	Poređenje i objašnjenja značajnih odstupanja (24)	Ako je budžet javno objavljen

4.4. MRS JS 2 – IZVJEŠTAJI O NOVČANIM TOKOVIMA

4.4.1. Cilj i djelokrug standarda

MRS JS 2[16] zahtijeva da svaki entitet koji finansijske izvještaje sastavlja na obračunskoj osnovi, u kompletan set finansijskih izvještaja za svaki izvještajni period uključi i izvještaj o novčanim tokovima. Osnovni cilj je da se jasno prikažu izvori i namjene gotovine u toku perioda, kao i da se uspostavi veza između početnog i završnog stanja gotovine i gotovinskih ekvivalenata.

Novčani tokovi se obavezno razvrstavaju u tri bloka: poslovne, investicione i finansijske aktivnosti. Time izvještaj o novčanim tokovima postaje ključna spona između obračunskog rezultata (višak/manjak) i stvarnog kretanja gotovine u javnom sektoru.

Radi praktičnosti primjene, standard uvodi nekoliko ključnih definicija:

- **Gotovina i gotovinski ekvivalenti.** Pod gotovinom se podrazumijeva novac u blagajni i depoziti po viđenju. Gotovinski ekvivalenti su kratkoročna, visokokvalitetna ulaganja koja se mogu brzo pretvoriti u poznate iznose gotovine, uz zanemarljiv rizik promjene vrijednosti.
- **Poslovne aktivnosti.** Obuhvataju redovne aktivnosti entiteta. U javnom sektoru to su prije svega: naplata poreza, doprinosa, taksi i naknada, primanje tekućih grantova i transfera, prihodi od prodaje roba i usluga, kao i isplate plata, dobavljača, socijalnih davanja i iznosa po sudskim presudama i poravnanjima. To je dio izvještaja koji korisnicima pokazuje koliko se gotovine generiše i troši u okviru tekućeg poslovanja.
- **Investicione aktivnosti.** Odnose se na sticanje i otuđenje nefinansijske imovine i pojedinih vrsta finansijske imovine koje se ne smatraju gotovinskim ekvivalentima. Tipični primjeri su: nabavka i prodaja NPO, nematerijalne imovine i dugoročnih ulaganja, kao i davanje i naplata određenih dugoročnih kredita. Ovaj dio daje sliku koliko je javni sektor u periodu ulagao u infrastrukturu i ostalu dugotrajnu imovinu.
- **Finansijske aktivnosti.** Obuhvataju promjene u veličini i strukturi zaduženja i neto imovine. Ovdje spadaju: novo zaduženje (krediti, obveznice), otplate glavnice postojećih obaveza, promjene u obavezama po lizing aranžmanima, a kod subjekata koji imaju pravo raspodjele viška – i raspodjele/dividende. Ovaj dio izvještaja daje sliku o načinu finansiranja i dinamici javnog duga.

4.4.2. Klasifikacija novčanih tokova, prezentacija i metode

Standard insistira da se novčani tokovi prikažu odvojeno po poslovnim, investicionim i finansijskim aktivnostima. Takvo razvrstavanje je posebno korisno u javnom sektoru, jer omogućava da korisnici vide:

- koliki dio gotovine dolazi iz tekućeg poslovanja,
- koliki dio je utrošen na kapitalne projekte i sticanje imovine (investicione aktivnosti),
- koliki dio tokova potiče iz zaduživanja i otplata (finansijske aktivnosti).

[16] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-2-cash-flow-statements.pdf

Na strani poslovnih priliva naglasak je na porezima i transferima, dok se na strani odliva ističu plate, plaćanja dobavljačima, subvencije i iznosi po presudama i poravnanjima. Investicioni tokovi obuhvataju nabavku i prodaju nefinansijske imovine i dugoročnih ulaganja, dok su u finansijske tokove smješteni novo zaduženje, otplate duga i promjene u lizing obavezama.

Za segment poslovnih aktivnosti standard dozvoljava dvije metode prezentacije:

- direktnu metodu i
- indirektnu metodu.

Direktna metoda prikazuje glavne kategorije novčanih priliva i odliva (porezi, takse, grantovi, plate, dobavljači, subvencije, presude itd.) u bruto iznosima. Za javni sektor je posebno pogodna jer korisnicima pruža transparentan uvid u to „od koga“ novac dolazi i „kome“ se isplaćuje.

U nastavku dajemo ilustrativni raspored linija za direktnu metodu; numerički iznosi su samo radi primjera, a redovi se prilagođavaju programima i napomenama vaše institucije.

Prikaz 18. Ilustrativni raspored linija za direktnu metodu

Dio	**Linije (primjeri)**	**Iznos (20X2)**	**Iznos (20X1)**
Poslovne aktivnosti	Prilivi iz poreza i doprinosa	X	X
	Prilivi iz taksi, naknada, kazni	X	X
	Prilivi iz grantova/transfera (tekući)	X	X
	Prilivi iz prodaje roba/usluga	X	X
	Ukupno prilivi	X	X
	Isplate plata i socijalnih davanja	(X)	(X)
	Isplate dobavljačima	(X)	(X)
	Isplate subvencija/transfera	(X)	(X)
	Isplate po presudama/poravnanjima	(X)	(X)
	Ukupno odlivi	(X)	(X)
	Neto novčani tok iz poslovnih aktivnosti	X	X
Investicione aktivnosti	Kupovina PPE/nematerijalne	(X)	(X)
	Prihodi od prodaje PPE/nematerijalne	X	X
	Ulaganja/otplate datih kredita	±X	±X
	Neto novčani tok iz investicionih aktivnosti	X	X
Finansijske aktivnosti	Primici po zaduženju	X	X
	Otplate glavnice	(X)	(X)
	Raspodjele/dividende (ako ih ima)	(X)	(X)
	Neto novčani tok iz finansijskih aktivnosti	X	X
Sumarno	Neto povećanje/smanjenje gotovine	X	X
	Stanje gotovine i ekvivalenata na početku	X	X
	Stanje gotovine i ekvivalenata na kraju	X	X

Za razliku od direktne metode (prikaz 18), indirektna metoda polazi od viška ili manjka iz tekućih aktivnosti. Zatim se vrše prilagođavanja za nenovčane stavke i za promjene u obrtnoj imovini i obavezama (potraživanja, zalihe, obaveze). Cilj je da se iz obračunskog rezultata

„izvuče“ neto novčani tok iz poslovnih aktivnosti. Ovaj postupak je dat u prikazu 19, koji se može koristiti i kao kontrolna lista za usklađivanje rezultata i tokova gotovine.

Prikaz 19. Ilustrativni raspored linija za indirektnu metodu

Linija	Opis	Iznos (20X2)	Iznos (20X1)
1	Višak/Manjak iz tekućih aktivnosti	X	X
2	Amortizacija (PPE i nematerijalna)	X	X
3	Dobici/gubici od otuđenja imovine	(X)/X	(X)/X
4	Promjene: potraživanja, obaveze, zalihe	±X	±X
5	Rezerve i druge nenovčane stavke	±X	±X
6	Neto novčani tok iz poslovnih aktivnosti	X	X

Ovaj obrazac prikazuje kako se od viška/manjka iz tekućih aktivnosti dolazi do neto novčanog toka iz poslovnih aktivnosti. Potrebno je izvršiti prilagođavanja za amortizaciju, dobitke/gubitke od otuđenja imovine, promjene u potraživanjima, obavezama i zalihama, kao i rezerve i druge nenovčane stavke.

Novčani tokovi u stranoj valuti prikazuju se po kursu koji je važio na dan priliva ili odliva. Učinci promjene kursa na stanje gotovine i gotovinskih ekvivalenata prikazuju se odvojeno u izvještaju, kako bi se obezbijedila jasna veza između početnog i završnog stanja gotovine. Ovo je važno i za reviziju i za korisnike koji prate valutni rizik.

Kamatni tokovi i eventualne raspodjele/dividende moraju se klasifikovati dosljedno iz perioda u period (npr. kao poslovni ili finansijski tokovi, u zavisnosti od prirode). Izabrana politika klasifikacije objavljuje se u napomenama uz finansijske izvještaje, uz napomenu da bilo kakva promjena politike mora biti dobro obrazložena i primijenjena konzistentno.

Kod budžetskih korisnika u Crnoj Gori, klasifikacija novčanih tokova treba da bude usklađena sa Jedinstvenom klasifikacijom budžetskih računa i internim planom računa, uz jasno povezivanje sa trezorskim izvodima.

Za korisnike koji u skladu sa MRS JS 24 objavljuju poređenje sa budžetom, preporučuje se da se prikaže i kratka tabela koja povezuje budžetsku strukturu (npr. ekonomska klasifikacija) sa tri bloka novčanih tokova. Na taj način se olakšava provjera dosljednosti između budžetskog izvršenja i izvještaja o novčanim tokovima, što je naročito važno sa aspekta parlamentarne kontrole i eksterne revizije.

4.4.3. Objelodanjivanja

MRS JS 2 naglašava važnost usklađivanja i objelodanjivanja koja stoje „iza“ podataka u izvještaju o novčanim tokovima:

- **Usklađivanje gotovine i ekvivalenata** – obavezno je dati tabelarni pregled koji povezuje komponente gotovine i gotovinskih ekvivalenata iz izvještaja o finansijskom položaju sa iznosom korišćenim u izvještaju o tokovima.
- **Efekti kursnih razlika** – učinak promjene kursa na stanje gotovine i ekvivalenata iskazuje se odvojeno, čime se obezbjeđuje jasna veza između početnog i završnog stanja.

- **Politika klasifikacije kamata i raspodjela/dividendi** – entitet mora objaviti kako klasifikuje kamate i raspodjele (kao poslovne ili finansijske tokove) i tu politiku dosljedno primjenjivati.
- **Nenovčane transakcije** – značajne nenovčane transakcije (npr. priznanje novih lizing aranžmana, konverzije duga u kapital) prikazuju se u napomenama, a ne u izvještaju o novčanim tokovima, kako ne bi zamaglile sliku stvarnih novčanih tokova.
- **Promjene u obavezama iz finansiranja** – preporučuje se detaljna tabela kretanja obaveza iz finansiranja, koja od početnog dovodi do završnog stanja, uključujući novčane i nenovčane promjene.

4.5. MRS JS 3 – RAČUNOVODSTVENE POLITIKE, PROMJENE RAČUNOVODSTVENIH PROCJENA I GREŠKE

4.5.1. Cilj i djelokrug standarda

MRS JS 3[17] propisuje kako se vrši izbor i promjena računovodstvenih politika, kako se priznaju i prikazuju promjene računovodstvenih procjena i na koji način se ispravljaju greške iz ranijih perioda. Cilj je da finansijski izvještaji budu istovremeno relevantni, vjerni i uporedivi – iz perioda u period za isti subjekt, i između različitih subjekata javnog sektora. U kombinaciji sa MRS JS 1, ovaj standard praktično uspostavlja okvir kako promjene u računovodstvu utiču na uporedne podatke, budžetski ciklus i informisanje javnosti.

Radi praktične primjene, standard uvodi nekoliko ključnih pojmova koji se ponavljaju u tekstu.

Računovodstvene politike – principi, osnove, konvencije, pravila i prakse koje entitet primjenjuje pri sastavljanju i prezentovanju finansijskih izvještaja.

Promjena računovodstvene procjene – nastaje kada nove informacije ili iskustvo promijeni očekivanja o budućim koristima ili obavezama (npr. drugi korisni vijek upotrebe imovine itd.).

Greške prethodnog perioda – propuštanja ili pogrešna prikazivanja u ranije objavljenim izvještajima: matematičke greške, pogrešna primjena politike, previdi, pogrešna tumačenja, pa i prevara. Ako su značajne, zahtijevaju retroaktivnu korekciju.

Retroaktivno – kao da je nova politika uvijek važila, odnosno kao da greške nije ni bilo. Prepravljaju se uporedni podaci i početni saldo najranijeg prezentovanog perioda.

Prospektivno – primjenjuje se samo na tekući i buduće periode: prošli izvještaji se ne prepravljaju, već se efekti promjene odražavaju „od sada pa nadalje“.

Ove razlike su presudne za razumijevanje da li se mijenjaju i istorijski podaci ili samo budući izvještajni periodi.

[17] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-3-accounting-polici-3.pdf

4.5.2. Izbor i dosljednost računovodstvenih politika

Osnovni princip je ako postoji MRS JS koji izričito reguliše određenu oblast (npr. NPO i sl.), primjenjuje se taj standard. Ako ne postoji direktna odredba, menadžment uz profesionalnu podršku razvija računovodstvenu politiku koja obezbjeđuje relevantne i pouzdane informacije – vjerno predstavljanje suštine nad formom, neutralnost, opreznost i potpunost.

Politike moraju biti dosljedne za slične transakcije i događaje, osim ako neki standard izričito dopušta različit tretman za različite kategorije (npr. različiti modeli mjerenja za različite klase imovine). Prije nego što odstupi od uobičajenog tretmana, entitet mora da pokaže da alternativna politika daje pouzdanije i relevantnije informacije.

U nastavku je skraćeni primjer koji pokazuje kako se menadžment oslanja na drugi MRS JS i opšte principe kada ne postoji direktno pravilo za konkretnu situaciju.

Ilustrativni primjer 1 – izbor računovodstvene politike

Entitet nabavlja specijalizovanu opremu za laboratoriju. Ne postoji poseban standard koji detaljno uređuje ovu potkategoriju, ali postoje opšte definicije priznavanja i mjerenja imovine i MRS JS 45 o nekretninama, postrojenjima i opremi. Menadžment se poziva na te izvore i dokumentuje politiku mjerenja po trošku umanjenom za amortizaciju i umanjenja vrijednosti, zaključujući da je to najvjerniji i najpragmatičniji prikaz potrošnje budućih ekonomskih koristi.

4.5.3. Promjene računovodstvenih politika

MRS JS 3 priznaje samo dva legitimna razloga za promjenu politike, i to kada promjenu zahtijeva novi ili revidirani standard, ili nova politika obezbjeđuje pouzdanije i relevantnije informacije za korisnike.

Opšte pravilo je *retroaktivna primjena*: prilagođava se početno stanje najranijeg prezentovanog perioda, a uporedni podaci se reoblikuju kao da je nova politika oduvijek važila. Izuzetak je situacija kada je puna retro primjena neizvodljiva; tada se promjena primjenjuje od najranijeg datuma od kog je izvodljiva. Ako pojedinačni standard propisuje prelazne odredbe (npr. olakšice pri prvom usvajanju), te odredbe imaju prednost.

Za ispravno postupanje ključno je razlikovati promjenu osnove/pravila (politika) od promjene ulaznih parametara (procjena). Od toga zavisi da li će efekti ići retroaktivno ili prospektivno.

U nastavku je primjer promjene priznanja prihoda, koji je tipičan slučaj promjene politike.

Ilustrativni primjer 2 – retroaktivna promjena politike

Vlada redefiniše politiku priznavanja prihoda od administrativnih taksi. Umjesto priznavanja po dospijeću (kada taksa nastaje), prihodi se ubuduće priznaju po ispunjenju obaveze (kada je usluga stvarno pružena). Ovo je promjena računovodstvene politike, pa se, gdje je to izvodljivo, retroaktivno koriguju uporedni periodi i početni saldo neto imovine. U napomenama se objavljuje:

- priroda promjene i razlozi (pouzdanija/relevantnija politika);
- iznosi korekcija po stavkama i periodima;
- ograničenja ako puna retroaktivna primjena nije moguća (npr. nedostupni podaci).

4.5.4. Promjene računovodstvenih procjena

Procjene su nužan dio računovodstva u javnom sektoru: vijek upotrebe imovine, stope nenaplativosti, obaveze po garancijama, rezervisanja za sudske sporove itd. Kada nove informacije pokažu da prethodna procjena više nije realna, entitet mora da je revidira.

Efekti promjene procjene priznaju se *prospektivno*: u rezultatu tekućeg perioda, a ako utiču i na buduće periode – i u budućim periodima. Ranije objavljeni izvještaji se ne reoblikuju, jer je riječ o novoj informaciji, a ne o ispravci greške.

Kod amortizacije, u praksi se često miješaju promjena metode (politika) i promjena vijeka upotrebe ili ostatka vrijednosti (procjena). Standard naglašava da izmjena parametara (npr. Korisni vijek sa 10 na 7 godina) po pravilu predstavlja promjenu procjene, a ne politike.

> ***Ilustrativni primjer 3 – promjena računovodstvene procjene***
> Bolnica preispituje vijek upotrebe CT aparata sa 10 na 7 godina, nakon detaljnog servisnog izvještaja dobavljača. Od narednog mjeseca amortizacija se računa na osnovu skraćenog vijeka; uporedni periodi se ne prepravljaju. U napomenama se navodi priroda promjene i kvantitativni efekat na tekući period i očekivane buduće periode (ako se taj efekat može pouzdano procijeniti).

4.5.5. Greške prethodnih perioda

Greške iz ranijih perioda mogu proizaći iz običnog previda, sistemske slabosti, pogrešne interpretacije standarda, ali i u slučaju prevarnih radnji, neregularnosti i sl. Ako su značajne, standard zahtijeva da se ispravljaju *retroaktivno*: reoblikuju se uporedni podaci i koriguje početni saldo neto imovine u najranijem prezentovanom periodu.

Ako je retro ispravka neizvodljiva (npr. nema dovoljno podataka za rekonstrukciju), greška se ispravlja od najranijeg datuma od kog je izvodljivo izvršiti korekciju, uz obavezno objašnjenje u napomenama.

Za korisnike javnih sredstava presudno je da jasno razlikuju grešku od promjene procjene. Ispravka greške vraća povjerenje u podatke, dok promjena procjene znači da se računovodstvo prilagođava novim informacijama. Primjer u nastavku prikazuje grešku u evidenciji imovine.

> ***Ilustrativni primjer 4 – ispravka greške***
> Opština je u prethodnoj godini pogrešno isključila dio donirane opreme iz evidencije, smatrajući da je riječ o privremenom korišćenju. Revizijom je utvrđeno da oprema ispunjava uslove za priznavanje kao imovina opštine. Te godine se revidira prethodni izvještaj: povećava se saldo imovine i neto imovine na početku tekuće godine, a napomene objašnjavaju prirodu greške i korekcije po stavkama i periodima.

4.5.6. Objelodanjivanja

Standard daje jasne smjernice šta treba objelodaniti kada se mijenja politika, procjena ili se ispravlja greška. U nastavku su sumirane obaveze objelodanjivanja, u formi podsjetnika za praksu.

- **Promjena računovodstvene politike – šta objaviti.** Kada se politika mijenja bilo zbog novog/revidiranog standarda, bilo zbog odluke entiteta da primijeni pouzdaniju i relevantniju osnovu, korisnici očekuju jasnu i kvantifikovanu objavu. Potrebno je navesti: naziv standarda (ako postoji); prirodu promjene i razloge zašto nova informacija postaje pouzdanija/relevantnija; iznose korekcija po stavkama i periodima; opis ograničenja ako puna retro primjena nije izvodljiva (metodologija, pretpostavke, procjene).

- **Promjena računovodstvene procjene – šta objaviti.** Promjene procjena utiču na sadašnji i, često, na buduće periode. Korisnicima treba objasniti prirodu promjene (npr. skraćenje vijeka upotrebe, promjena stope nenaplativosti); iznos uticaja na tekući period i očekivane efekte na buduće periode, ili jasan navod da takav iznos nije moguće pouzdano procijeniti.

- **Greške prethodnih perioda – šta objaviti.** Kod grešaka, cilj je da se obnovi vjernost i uporedivost izvještaja. Potrebno je objaviti: prirodu greške (što konkretnije); iznose ispravki po stavkama za svaki prezentovani period; kumulativnu ispravku za najraniji prezentovani period (npr. korekcija početnog salda neto imovine); razlog neizvodljivosti pune retro primjene, ako je to slučaj.

4.6. MRS JS 4 – EFEKTI PROMJENA DEVIZNIH KURSEVA

4.6.1. Cilj i djelokrug standarda

MRS JS 4[18] propisuje kako se transakcije u stranim valutama i strane operacije uključuju u finansijske izvještaje, kao i kako se finansijski izvještaji prevode u prezentacionu valutu. Ključna pitanja su: koji se kurs primjenjuje i gdje se priznaju kursne razlike (u rezultatu ili u posebnoj komponenti kapitala).

Standard se primjenjuje na:

- knjiženje transakcija i stanja u stranim valutama (osim derivata – MRS JS 41),
- prevođenje učinka i finansijskog položaja stranih operacija (kod konsolidacije, razmjerne konsolidacije ili metode udjela), i
- prevođenje finansijskih izvještaja iz funkcionalne u bilo koju prezentacionu valutu.

Radi praktične primjene, standard naglašava nekoliko pojmova koji se često koriste u obračunu deviznih efekata:

- Funkcionalna valuta – valuta primarnog ekonomskog okruženja u kojem entitet posluje, odnosno u kojoj pretežno prikuplja i troši novac (porezi, takse, plate, dobavljači);
- Monetarne stavke – novac i potraživanja/obaveze čiji je iznos fiksan ili odrediv u jedinicama valute (novac, depoziti, potraživanja, obaveze, krediti, kamate);
- Nenovčane stavke – imovina i obaveze koje ne nose pravo/obavezu na fiksan novčani iznos (npr. NPO, zalihe, nematerijalna imovina, goodwill);
- Neto ulaganje u stranu operaciju – udio izvještajnog entiteta u neto imovini/kapitalu strane operacije (npr. filijala ili predstavništvo u inostranstvu).

[18] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-4-the-effects-of-ch.pdf

4.6.2. Knjiženje transakcija u stranoj valuti (funkcionalnoj valuti)

Polazna tačka je valuta u kojoj entitet ostvaruje većinu prihoda (porezi, grantovi, naknade), formira cijene svojih usluga i plaća ključne troškove (plate, materijal, usluge). Kod stranih operacija dodatno se procjenjuje: stepen autonomije filijale u odnosu na maticu, udio transakcija sa maticom u odnosu na lokalne transakcije, u kojoj mjeri tokovi iz strane operacije utiču na tokove matice.

Funkcionalna valuta se mijenja samo ako se promijeni primarno ekonomsko okruženje (npr. prelazak sa jedne nacionalne valute na drugu, radikalna promjena izvora prihoda). Za svaku transakciju u stranoj valuti potrebno je obezbijediti vjerno i dosljedno početno mjerenje u funkcionalnoj valuti.

Pri početnom priznavanju, iznos u stranoj valuti prevodi se u funkcionalnu valutu po spot kursu na dan transakcije. Dozvoljena je razumna aproksimacija (npr. prosječan kurs za mjesec) ako kurs ne oscilira značajno u periodu. Efekti promjena kursa na novac i gotovinske ekvivalente prikazuju se odvojeno u izvještaju o novčanim tokovima, radi jasnog pomirenja početnog i krajnjeg stanja gotovine.

Na dan izvještaja o finansijskom položaju primjenjuju se sljedeća pravila, u zavisnosti od toga da li je stavka monetarna ili nenovčana i kako se mjeri:

- monetarne stavke → prevode se *zatvarajućim kursom* (kurs na dan bilansa),
- nenovčane stavke po istorijskom trošku → ostaju po *istorijskom kursu* (kurs na datum transakcije),
- nenovčane stavke po fer/tekućoj operativnoj vrijednosti → prevode se kursom na *datum tog mjerenja* (revalorizacija, test umanjenja i sl.).

4.6.3. Kursne razlike

Mjesto priznavanja kursne razlike zavisi od toga kakva je stavka i gdje se inače priznaju dobici i gubici koji se na nju odnose. Opšte pravilo:

- kursne razlike na monetarnim stavkama u pravilu idu u rezultat perioda,
- ako je monetarna stavka dio neto ulaganja u stranu operaciju, tada se u konsolidovanim izvještajima kursne razlike iskazuju u posebnoj komponenti kapitala, do otuđenja operacije,
- kod nenovčanih stavki, kursne razlike prate osnovni tretman: ako se dobitak/gubitak od mjerenja priznaje u kapitalu (npr. revalorizacija), i kursne razlike idu u kapital; ako ide u rezultat, kursna razlika prati rezultat.

> ***Ilustrativni primjer 1. Potraživanja i obaveze u stranoj valuti.***
> Opština ima potraživanje u USD za dio donirane opreme. Potraživanje je monetarna stavka: sve do naplate, pri svakom kraju obračunskog perioda usklađuje se po zatvarajućem kursu. Promjene kursa USD/€ u odnosu na prethodni izvještajni datum priznaju se u rezultatu kao kursni dobici/gubici. Oprema se, kao nenovčana stavka, mjeri prema politici koja važi za nekretnine, postrojenja i opremu.

4.6.4. Objelodanjivanja

Transparentnost deviznih efekata je ključna za uporedivost i procjenu izloženosti valutnom riziku. Kontrolna lista obaveznih objelodanjivanja uključuje:

- ukupan iznos kursnih razlika priznat u rezultatu perioda (izuzev onih na instrumentima koji potpadaju pod MRS JS 41),
- neto kursne razlike koje su klasifikovane u posebnu komponentu kapitala, uz usklađenje početnog i završnog stanja te rezerve,
- ako je prezentaciona valuta različita od funkcionalne – obavezno navesti koja je funkcionalna valuta i razloge za izbor druge prezentacione valute,
- informacije o svakoj promjeni funkcionalne valute: datum, razlozi i okolnosti koje su dovele do promjene,
- ako se objavljuju dopunske informacije u drugoj valuti (koja nije ni funkcionalna ni prezentaciona), jasno ih označiti kao dopunske i objasniti metod prevođenja.

Za budžetske korisnike važno je uskladiti tretman deviznih efekata sa domaćim propisima (jedinstvena klasifikacija računa, uputstva Ministarstva finansija). U izvještaju o novčanim tokovima efekti promjene kursa na novac i gotovinske ekvivalente treba da budu jasno izdvojeni, tako da se može provjeriti veza između početnog i završnog stanja gotovine.

U praksi je korisno u napomenama prikazati i kratko objašnjenje glavnih izvora kursnih razlika (npr. krediti u stranoj valuti, donacije), kao i mapiranje na relevantne budžetske ekonomske i programske klasifikacije.

4.7. MRS JS 5 – TROŠKOVI ZADUŽIVANJA

4.7.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 5[19] uređuje računovodstveni tretman troškova zaduživanja – prije svega kamata i drugih troškova koji nastaju u vezi sa pozajmljivanjem sredstava. Osnovno pravilo je jednostavno: troškovi zaduživanja se priznaju kao rashod perioda u kojem nastaju. Standard istovremeno dopušta i alternativni pristup – kapitalizaciju troškova zaduživanja koji se direktno mogu pripisati sticanju, izgradnji ili proizvodnji kvalifikovane imovine (npr. puta, mosta, bolnice).

Radi praktične primjene, standard naglašava nekoliko ključnih definicija, i to:

- **Troškovi zaduživanja** obuhvataju: kamate, amortizaciju diskonta ili premije, transakcione troškove zaduživanja, finansijske troškove po osnovu finansijskog lizinga, kao i kursne razlike na pozajmicama u stranoj valuti.
- **Kvalifikovana imovina** je imovina koja zahtijeva značajno vrijeme da se dovede u stanje za namijenjenu upotrebu ili prodaju – tipično kapitalni projekti javnog sektora.

[19] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-5-borrowing-costs-2.pdf

4.7.2. Osnovni postupak i alternativni pristup

Polazni model jeste da se svi troškovi zaduživanja priznaju kao rashod perioda. To je posebno važno za tipične budžetske korisnike kod kojih se zaduženje najčešće vodi centralno. Kao dopušteni alternativni pristup, standard dozvoljava kapitalizaciju troškova zaduživanja koji se mogu direktno pripisati kvalifikovanoj imovini. Kapitalizovani iznos predstavlja trošak kojeg ne bi bilo da entitet nije ulagao upravo u tu konkretnu imovinu. On se uključuje u njen nabavni trošak i raspoređuje kroz amortizaciju.

Kapitalizacija ne teče automatski – potreban je jasan okvir:

- Početak kapitalizacije: kada istovremeno (a) nastaju izdaci za imovinu, (b) nastaju troškovi zaduživanja i (c) aktivnosti na pripremi/izgradnji imovine su u toku.
- Privremena obustava: za duže periode kada su aktivnosti na imovini zaustavljene; uobičajene sezonske pauze (npr. zimska) ne znače nužno obustavu.
- Prestanak kapitalizacije: kada su u suštini završene sve značajne aktivnosti potrebne da se imovina dovede u stanje za namijenjenu upotrebu; kod objekata po fazama (npr. paviljoni bolnice) – po okončanju svake funkcionalne cjeline.

Proračun kapitalizovanih troškova razlikuje se u zavisnosti od vrste zaduženja:

- kod specifičnih pozajmica (kredit za određeni projekat) kapitalizuje se stvarni trošak zaduženja nastao u periodu, umanjen za prihode od privremenog investiranja neiskorišćenih sredstava;
- kod opštih pozajmica (zaduženja koje finansira više aktivnosti) primjenjuje se stopa kapitalizacije – ponderisana prosječna efektivna cijena opštih pozajmica tokom perioda, primijenjena na izdatke za kvalifikovanu imovinu. Kapitalizovani iznos ne smije preći ukupan trošak zaduživanja u periodu.

4.7.3. Objelodanjivanja

Entitet treba da obezbijedi da korisnik jasno vidi kako se tretiraju troškovi zaduživanja, kroz:

- računovodstvenu politiku (da li se troškovi priznaju kao rashod ili se kapitalizuju),
- iznos troškova zaduživanja kapitalizovan tokom perioda,
- stopu kapitalizacije primijenjenu na opšta zaduženja.

Za subjekte u kojima postoji centralizovano zaduživanje preporučuje se da u napomenama ukratko objasne algoritam raspodjele stope kapitalizacije na projekte, kako bi se obezbijedila transparentnost i veza sa kapitalnim budžetom i programskim strukturama.

4.8. MRS JS 10 – FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE U HIPERINFLATORNIM EKONOMIJAMA

4.8.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 10[20] uređuje kako entiteti čija je funkcionalna valuta – valuta hiperinflatorne ekonomije treba da preprave svoje finansijske izvještaje. Osnovna ideja je da se svi iznosi izraze u jedinicama sa stabilnom kupovnom moći na dan izvještavanja, koristeći opšti indeks cijena i uz posebno priznavanje dobitaka/gubitaka iz promjene kupovne moći.

Standard se primjenjuje na kompletan set finansijskih izvještaja entiteta sa funkcionalnom valutom iz hiperinflatornog okruženja. Ne bavi se time kako se izračunava indeks, već pretpostavlja da entitet koristi zvanični ili široko prihvaćen opšti indeks cijena.

Kod indikatora postojanja hiperinflacije standard ne propisuje jedan numerički prag (tipa „X% godišnje), već grupu kvalitativnih indikatora, i to:

- najčešće cijene roba i usluga rastu brzo i stalno,
- nominalne kamatne stope i cijene redovno se indeksiraju zbog inflacije,
- gubitak kupovne moći je takav da finansijski izvještaji u neindeksiranim nominalnim iznosima postaju praktično neupotrebljivi.

Ako ovi indikatori postoje, pretpostavlja se hiperinflacija i MRS JS 10 se primjenjuje.

Za primjenu standarda značajno je razlikovati:

- Opšti indeks cijena – mjerilo za prepravljanje (npr. indeks potrošačkih cijena).
- Monetarne stavke – novac, potraživanja i obaveze u fiksnim ili odredivim nominalnim iznosima (gotovina, depoziti, zajmovi, kamate).
- Nemonetarne stavke – imovina i obaveze koje nijesu monetarne (zalihe, nekretnine, postrojenja i oprema, kapital itd.).
- Dobitak/gubitak iz neto monetarne pozicije – neto efekat činjenice da entitet drži više monetarne imovine nego obaveza (ili obrnuto) u uslovima inflacije. Priznaje se u rezultatu perioda.

U uslovima vrlo visoke inflacije, finansijski izvještaji izraženi u nominalnoj valuti nijesu pouzdani jer sabiraju stavke nastale u različitim „kupovnim snagama“. MRS JS 10 traži da se izvještaji preprave na jedinstvenu, stabilnu mjeru vrijednosti (indeksacija), kako bi izvještaji i rezultat odražavali realnu, a ne samo nominalnu sliku.

Standard se u praksi primjenjuje samo kada postoje jasni indikatori hiperinflacije.

[20] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-10-financial-report.pdf

4.8.2. Objelodanjivanja

Entitet koji primjenjuje MRS JS 10 treba u napomenama da objavi najmanje:

- da izvještava u hiperinflatornom okruženju i od kog datuma;
- koji opšti indeks cijena koristi i osnovnu metodologiju restatovanja;
- iznos dobitka/gubitka iz neto monetarne pozicije iskazanog u rezultatu;
- ako je prestalo postojanje hiperinflacije – datum prestanka, razloge (indikatore) i osnovne efekte na finansijske izvještaje.

Za budžetske korisnike MRS JS 10 je prvenstveno edukativni standard. Ukazuje šta se dešava ako bi funkcionalna valuta bila valuta hiperinflatorne ekonomije (npr. u okviru međunarodnih projekata ili konsolidovanih izvještaja sa entitetima iz takvih zemalja).
U slučaju promjene okruženja, detaljne tehničke korake primjene treba preuzeti direktno iz standarda.

4.9. MRS JS 12 – ZALIHE

4.9.1. Cilj i djelokrug standarda

MRS JS 12[21] uređuje kako se zalihe mjere, priznaju i objavljuju u finansijskim izvještajima. Suštinsko pitanje je koliki dio troška ostaje kao imovina u izvještaju o finansijskom položaju. Drugo pitanje je kada i kako se taj trošak prenosi u rashode (prodaja, utrošak u pružanju usluga ili besplatna distribucija).

Standard se primjenjuje na širok spektar zaliha u javnom sektoru: materijal, rezervne djelove, medicinska sredstva, radove u toku kod pružanja usluga, gotove proizvode i robu.

Da bi se standard primijenio dosljedno, nekoliko ključnih pojmova uključuje:

- **Zalihe** – sredstva koja imaju jednu ili više sljedećih karakteristika:
  - koja se drže za prodaju u redovnom toku poslovanja,
  - u procesu proizvodnje za prodaju, ili distribuciju,
  - u obliku materijala ili djelova zaliha koji će biti utrošeni u procesu proizvodnje ili u postupku pružanja usluga,
  - namijenjena prodaji u redovnom toku poslovanja, u procesu proizvodnje za takvu prodaju, ili u obliku materijala/djelova koji će se utrošiti u proizvodnji ili pružanju usluga.
- **Neto ostvariva vrijednost (NOv)** – procijenjena prodajna cijena u redovnom toku, umanjena za procijenjene troškove dovršavanja i procijenjene troškove prodaje.
- **Trenutni trošak zamjene** – troškovi koje entitet mora snositi ukoliko pribavlja imovinu na datum izvještavanja. Kod zaliha koje se raspodjeljuju besplatno ili po simboličnoj cijeni, upravo ovaj iznos često postaje relevantan za mjerenje.
- **Zalihe usluga** – radovi u toku kod pružalaca usluga: direktni troškovi rada, drugi direktni troškovi, eventualni dio opštih troškova koji se mogu razumno pripisati usluzi.

[21] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/A11-IPSAS-12_0.pdf

4.9.2. Priznavanje i mjerenje zaliha

Polazna tačka standarda jeste da se zalihe mjere po nižoj od sljedeće dvije vrijednosti: nabavnoj vrijednosti/cijeni koštanja ili neto ostvarivoj vrijednosti.

Za zalihe koje će se besplatno ili uz simboličnu naknadu podijeliti korisnicima poredi se trošak (koliko je entitet zaista platio, uključujući pripisive troškove), i trenutni trošak zamjene (koliko bi danas koštalo nabaviti iste zalihe).

Šta sve ulazi u trošak zaliha, tj. nabavna vrijednost/cijena koštanja treba da obuhvati sve:

1. Troškovi nabavke
    a. nabavna cijena (sa uključenim carinama i porezima bez prava na povraćaj),
    b. troškovi uvoza, transporta, rukovanja, osiguranja u transportu,
    c. minus rabati, popusti i slična umanjenja.
2. Troškovi konverzije (proizvodnje)
    a. direktni troškovi rada,
    b. sistematski raspoređeni fiksni opšti troškovi proizvodnje (amortizacija, nadzor, održavanje) na bazi normalnog kapaciteta,
    c. sistematski raspoređeni varijabilni opšti troškovi (energija, pomoćni materijal) u zavisnosti od stvarnog obima aktivnosti.
3. Ostali troškovi
    a. samo oni koji su neophodni da zalihe dovedu na sadašnju lokaciju i u sadašnje stanje (npr. specifično projektovanje za konkretnog korisnika).

Šta ne ulazi u trošak zaliha (ide direktno u rashod). Standard takođe propisuje određene troškove koji treba da se isključe iz nabavne vrijednosti / cijene koštanja zaliha:

- neuobičajeni lom, kvar, otpad i višak troškova proizvodnje,
- troškovi skladištenja *osim* ako su nužni prije naredne faze obrade ili kao dio proizvodnog procesa,
- opšti administrativni troškovi koji ne doprinose dovođenju zaliha u sadašnje stanje,
- troškovi prodaje (marketing, distribucija, komercijalne aktivnosti).

Ovo je naročito važno u javnom sektoru gdje postoji tendencija da se „previše troškova“ kapitalizuje u zalihe ili investicije.

Tehnike mjerenja troška – standardni trošak i maloprodajna metoda

Standard dozvoljava korišćenje određenih tehnika mjerenja, pod uslovom da aproksimiraju stvarni trošak:

- Standardni trošak – zasniva se na standardnim (normativnim) količinama materijala, rada i opštih troškova, prilagođenim normalnom nivou iskorišćenosti kapaciteta. Potrebno je redovno preispitivanje i usklađivanje sa stvarnim podacima.
- Metoda maloprodaje – pogodna za magacine sa velikim brojem sličnih sitnih artikala koji imaju veliki koeficijent obrta. Trošak se procjenjuje tako što se od prodajne vrijednosti oduzima odgovarajuća bruto marža. U javnom sektoru je rjeđa, ali može biti relevantna u javnim preduzećima koja imaju maloprodajnu djelatnost.

Metode razduženja zaliha

Kada se zalihe razdužuju (prodaja, utrošak, besplatna distribucija), potrebno je odlučiti po kojoj cijeni se trošak obračunava:

- FIFO (prvi ulaz – prvi izlaz) – pretpostavlja da se zalihe troše onim redosljedom kojim su i nabavljane, zalihe na kraju perioda sastoje se od najnovijih nabavki.
- Prosječni ponderisani trošak – trošak po jedinici je ponderisani prosjek svih nabavki.
- Specifična identifikacija – primjenjuje se kod pojedinačnih, značajnih ili posebno obilježenih predmeta (npr. specijalizovana oprema, zalihe za konkretan projekat).

Za zalihe slične prirode i namjene treba dosljedno primjenjivati istu metodu. Promjena metode je u pravilu promjena računovodstvene politike (MRS JS 3) i zahtijeva obrazloženje i retroaktivnu primjenu.

4.9.3. Posebnosti javnog sektora

U javnom sektoru zalihe su često direktno vezane za javne usluge i raspodjelu građanima, i mogu uključiti sljedeće:

- ljekovi, sanitetski materijal, oprema za škole, udžbenici,
- humanitarni paketi, interventne zalihe hrane i vode,
- gorivo i rezervni djelovi za održavanje infrastrukture,
- materijal za civilnu zaštitu, vanredne situacije i zaštitna oprema.

Kada se zalihe raspodjeljuju *bez naknade ili uz simboličnu cijenu*, ne postoji klasična prodajna cijena, pa je NOv manje relevantna. Tada se zalihe mjere po trošku ili po trenutnom trošku zamjene – u izvještaju o finansijskom položaju ulazi niži iznos. U trenutku raspodjele taj iznos se priznaje kao rashod perioda (često kao rashod prenosa prema MRS JS 48).

Za pružaoce usluga (bolnice, škole, javne agencije) „zalihe usluga“ obuhvataju radove u toku: direktne troškove rada i druge direktne troškove (npr. specifični materijal, putovanja, stručne usluge). Opšti administrativni troškovi koji se ne mogu jasno pripisati pojedinim uslugama ne uključuju se u trošak zaliha, već idu direktno u rashod perioda.

4.9.4. Umanjenja zaliha (otpis do NOv / troška zamjene)

Zalihe se moraju preispitivati na svaki datum izvještaja o finansijskom položaju: da li se može očekivati da će se njihov trošak naplatiti ili opravdati kroz korišćenje? Ako ne, radi se otpis.

Otpis nastaje kada su zalihe:

- oštećene, pokvarene ili djelimično neupotrebljive,
- zastarjele (novi modeli, promjena standarda, promjena tehnologije),
- kada su porasli troškovi dovršenja ili prodaje,
- kada se očekuje da će zalihe biti raspodijeljene bez naknade po nižem trenutnom trošku zamjene.

Otpis se obično radi po pojedinačnom predmetu, osim ako to nije praktično; tada se koristi grupa sličnih predmeta (npr. ista linija proizvoda, iste kategorije rezervnih djelova). Ako se kasnije uslovi poboljšaju, pa neto ostvariva vrijednost ili trošak zamjene porastu, raniji otpis se poništava, ali najviše do prvobitnog troška (odnosno novog nižeg limita). Razlika ide u smanjenje rashoda perioda (negativan otpis).

U nastavku ćemo kroz tri primjera prikazati primjenu prethodno izloženih pravila u praksi.

> ***Ilustrativni primjer 1 – Donacija ljekova za besplatnu raspodjelu.***
>
> Bolnica prima donaciju ljekova. Fer vrijednost po tržištu je 120 €, ali bi ih bolnica – da sama nabavlja – platila 110 €. Zalihe se knjiže po 110 € (trenutni trošak zamjene kao niži iznos). Kada se ljekovi podijele pacijentima, 110 € se prenosi u rashod perioda.
>
> ***Ilustrativni primjer 2 – FIFO i prosječni trošak.***
>
> Magacin ima nabavke: 100 kom. po 10 €/kom., pa 100 kom. po 12 €/kom. Isporuka je 150 kom.
> FIFO metoda: trošak izlaza je 100 kom. × 10 €/kom. + 50 kom. × 12 €/kom. = 1.600 €
> Kod prosječnog troška, izračunava se prosječna cijena po jedinici = 2.200 € / 200 kom. = 11 €, pa se množi sa 150 kom., tako da troškovi primjenom ove metode iznose 1.650 €.
>
> Kao što možemo vidjeti, razlika u metodi utiče na visinu i raspodjelu troška između rashoda perioda i preostalih zaliha.
>
> ***Ilustrativni primjer 3 – Otpis rezervnih djelova.***
>
> Rezervni djelovi za stari model vozila stoje u magacinu duži vremenski period; trošak je 1.000 €, procijenjena neto ostvariva vrijednost 700 €. Priznaje se otpis 300 €. Ako se kasnije pojavi potražnja i NOv poraste na 900 €, poništava se 200 €, ali ne preko prvobitne vrijednosti od 1.000 €.

4.9.5. Objelodanjivanja

MRS JS 12 zahtijeva da subjekat javnog sektora u finansijskim izvještajima jasno objavi:

- računovodstvene politike za zalihe: koja se metoda razduženja koristi,
- ukupan knjigovodstveni iznos zaliha, razvrstan po klasama koje su relevantne za entitet,
- da li postoje zalihe mjerene po fer vrijednosti umanjenoj za troškove prodaje,
- iznos troška zaliha priznat kao rashod tokom perioda,
- ukupan iznos otpisa zaliha i iznos poništenih otpisa, uz kratko objašnjenje razloga,
- informacije o zalihama koje su založene kao obezbjeđenje za kredite ili druge obaveze.

U kontekstu budžetskog računovodstva u Crnoj Gori, zalihe je korisno grupisati prema funkcionalnoj namjeni: ljekovi i medicinski materijal, sanitetski materijal, rezervni djelovi za održavanje infrastrukture, energenti, zalihe za civilnu zaštitu i sl. Takva klasifikacija olakšava vezu sa budžetskom klasifikacijom i izvještavanjem prema Trezoru.

Za donacije i interventne zalihe posebno je važno:

- imati uredan trag dokumentacije, te jasno dokumentovati izabranu metodu razduženja,
- obezbijediti da se otpis i raspodjela zaliha dosljedno odražavaju u rashodima perioda, u skladu sa MRS JS 47 i 48 i domaćim propisima i popisu imovine.

Na taj način MRS JS 12 postaje praktičan alat za uspostavljanje urednih evidencija zaliha, kontrolu nad njihovim kretanjem i transparentno izvještavanje o trošku javnih usluga.

4.10. MRS JS 14 – DOGAĐAJI NAKON DATUMA IZVJEŠTAVANJA

4.10.1. Cilj i obuhvat

MRS JS 14[22] odgovara na dva ključna pitanja:

1. Kada finansijske izvještaje treba korigovati zbog događaja koji se dese poslije datuma izvještavanja, i
2. Šta o tim događajima treba objelodaniti – uključujući i datum kada su izvještaji odobreni za izdavanje.

Posebno je važan u fazi „zatvaranja“ godine, kada se nakon 31. 12. dešavaju novi događaji, a finansijski izvještaji još nijesu formalno odobreni.

Standard naglašava sljedeće pojmove:

- **datum izvještavanja**: važno je jasno razdvojiti posljednji dan obračunskog perioda,
- **datum odobravanja izdavanja**: dan kada nadležni organ/lice odobri finansijske izvještaje (npr. rukovodilac institucije, upravni odbor, ministar, vlada, parlament).
- **stalnost poslovanja** (going concern): pretpostavka da će poslovanje trajati neograničeno dugo, najmanje jednu poslovnu godinu.

Događaji nakon datuma izvještavanja su svi povoljni ili nepovoljni događaji koji se dese između: datuma izvještavanja i datuma odobravanja finansijskih izvještaja za izdavanje.

Standard razlikuje dvije grupe događaja:

1. Usklađujući događaji – daju dodatne dokaze o uslovima koji su već postojali na datum izvještavanja.
2. Neusklađujući događaji – ukazuju na uslove koji su nastali nakon datuma izvještavanja.

4.10.2. Usklađujući događaji – kada je korekcija obavezna

Usklađujući događaji su oni koji daju dodatne, pouzdane dokaze o uslovima koji su postojali na datum izvještavanja. Kod takvih događaja iznose u finansijskim izvještajima moramo korigovati. Tipični primjeri:

- sudska presuda poslije 31. 12. koja potvrđuje da je obaveza postojala već na datum izvještavanja → rezervisanje se priznaje ili koriguje (MRS JS 19);
- bankrot dužnika u januaru za potraživanje koje je već na 31. 12. bilo ozbiljno rizično → to je potvrda da je potraživanje umanjene vrijednosti (MRS JS 41);
- otkrivene prevare ili greške koje se odnose na ranije periode → daje se dokaz o stanju na datum izvještavanja i vrši se korekcija (MRS JS 3).

Kod usklađujućih događaja računovodstvo treba da ažurira procjene i ispravi pogrešno prikazane iznose. Takođe, da uskladi izvještaj o finansijskom položaju i izvještaj o finansijskoj uspješnosti tako da odražavaju stanje „kako smo ga sada spoznali“ na dan izvještavanja.

[22] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-14-events-after-the.pdf

4.10.3. Neusklađujući događaji – bez korekcije, ali uz objelodanjivanje

Neusklađujući događaji ukazuju na uslove koji su nastali nakon datuma izvještavanja. Zbog njih se iznosi u finansijskim izvještajima ne koriguju, ali ako su materijalni – moraju se objelodaniti (priroda događaja i finansijski efekat). Primjera radi, možemo navesti sljedeće:

- značajan pad fer vrijednosti imovine između 31. 12. i datuma odobravanja, kao posljedica događaja nakon 31. 12. (npr. nova regulativa, tržišni šok),
- najava ili početak velikog restrukturiranja nakon datuma izvještavanja (npr. odluka vlade o spajanju, gašenju ili reorganizaciji entiteta),
- požar ili elementarna nepogoda poslije 31. 12. koji oštete zgrade, opremu ili zalihe,
- bitne promjene deviznih kurseva, cijena, poreskih stopa ili davanje novih garancija nakon datuma izvještavanja.

Za takve događaje entitet u napomenama navodi prirodu događaja i procjenu finansijskog efekta (ili, ako to nije moguće, jasnu izjavu da procjena nije moguća).

4.10.4. Objelodanjivanja

MRS JS 14 propisuje minimalni skup objelodanjivanja:

- Datum odobravanja finansijskih izvještaja za izdavanje i ko je dao odobrenje.
- Navod da li postoji još neko tijelo koje može zahtijevati izmjene nakon izdavanja (npr. parlament).
- Ažuriranje postojećih objelodanjivanja o uslovima koji su postojali na datum izvještavanja, ako se pojave nove informacije prije odobravanja.
- Za svaki materijalni neusklađujući događaj:
  - prirodu događaja, i
  - procjenu finansijskog efekta, ili izjavu da takvu procjenu nije moguće pouzdano dati.
- U kontekstu *going concern*-a, treba dodatno objaviti:
  - da li su finansijski izvještaji pripremljeni na osnovu stalnosti poslovanja ili ne,
  - ključne činjenice i pretpostavke koje su dovele do takve odluke,
  - postojanje značajnih neizvjesnosti koje bi mogle da dovedu u ozbiljnu sumnju stalnost poslovanja.

Za javni sektor MRS JS 14 je posebno važan u tri situacije:

1. kada se nakon 31. 12. usvajaju novi zakoni, odluke vlade koje snažno utiču na buduće finansiranje subjekta;
2. kada se poslije datuma izvještavanja desi značajna šteta na javnoj infrastrukturi;
3. kada revizija ili interne kontrole nakon datuma izvještavanja otkriju veće nepravilnosti ili prevare koje su postojale u ranijem periodu.

MRS JS 14 pomaže da se jasno istakne šta se koriguje u podacima (usklađujući događaji), a šta se samo objašnjava u napomenama (neusklađujući). Poseban fokus je na stalnost poslovanja i transparentno objelodanjivanje odluka koje su donesene nakon datuma izvještavanja.

4.11. MRS JS 16 – NEKRETNINE ZA ULAGANJE

4.11.1. Cilj i djelokrug standarda

MRS JS 16[23] uređuje nekretnine za ulaganje, tj. zemljište i/ili zgrade koje se drže radi prihoda od zakupa ili porasta vrijednosti. Ne primjenjuje se kada je osnovna namjena sopstvena upotreba ili prodaja.

Standard je naročito značajan za subjekte javnog sektora budući da sve češće dio imovine koriste na tržišnim osnovama (izdavanje poslovnog prostora, garaža), što zahtijeva jasno razgraničenje između nekretnina za ulaganje, vlasnički korišćenih nekretnina i zaliha.

Standard se primjenjuje na zemljište i zgrade koje se drže radi ostvarivanja prihoda od zakupa i/ili kapitalne dobiti, prava korišćenja po osnovu zakupa koja ispunjavaju definiciju nekretnine za ulaganje (u vezi sa MRS JS 43). Standard se ne primjenjuje na nekretnine koje se koriste za proizvodnju, pružanje usluga ili administrativne potrebe (MRS JS 45), nekretnine namijenjene prodaji (MRS JS 12 – zalihe), prava na mineralna bogatstva, šume i slične resurse.

Za dosljednu primjenu standarda neophodno je precizno razumjeti sljedeće pojmove:

- **nekretnina za ulaganje** – zemljište ili zgrada (ili njihov dio), u vlasništvu ili kao pravo korišćenja, koja se drži radi ostvarivanja prihoda od zakupa i/ili porasta vrijednosti,
- **vlasnički korišćena nekretnina** – nekretnina koja se drži radi proizvodnje, isporuke dobara i usluga ili za administrativne svrhe; na nju se primjenjuje MRS JS 45,
- **knjigovodstvena vrijednost** – iznos po kojem se imovina iskazuje u izvještaju o finansijskom položaju, nakon umanjenja za akumuliranu amortizaciju i akumulirana umanjenja vrijednosti (kod modela troška),
- **trošak** – iznos novca ili novčanih ekvivalenata plaćenih za sticanje imovine, ili fer vrijednost druge naknade, uključujući direktne troškove transakcije.

4.11.2. Klasifikacija nekretnina

MRS JS 16 posebnu pažnju posvećuje razgraničenju između nekretnina za ulaganje, vlasnički korišćenih nekretnina, i nekretnina koje se tretiraju kao zalihe.

Kao nekretnine za ulaganje najčešće se javljaju:

- zemljište koje se drži radi dugoročne kapitalne dobiti,
- zemljište čija buduća namjena još nije utvrđena, a koje se ne koristi vlasnički niti se drži za prodaju,
- poslovne zgrade ili njihovi djelovi koji se izdaju po tržišnim uslovima,
- zgrada koja je privremeno prazna, a namijenjena je izdavanju,
- nekretnine u izgradnji koje su planirane za izdavanje po komercijalnim uslovima.

Nekretnina se ne klasifikuje kao nekretnina za ulaganje ako se:

- koristi za javne usluge ili administrativne svrhe (škole, bolnice, upravne zgrade),
- drži radi prodaje (razvoj i prodaja poslovnog prostora – zalihe prema MRS JS 12),
- drži radi budućih socijalnih programa, bez namjere komercijalnog zakupa.

[23] Šire vidjeti: www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-16-investment-property.pdf

Kod mješovite upotrebe (djelimično za ulaganje, djelimično za sopstvenu upotrebu):

- ako se djelovi mogu odvojeno prodati ili iznajmiti, dio za ulaganje klasifikuje se kao nekretnina za ulaganje, a dio za sopstvenu upotrebu kao vlasnički korišćena nekretnina,
- ako se djelovi ne mogu pouzdano odvojiti, cijela nekretnina se klasifikuje kao vlasnički korišćena, osim ako je sopstvena upotreba beznačajna – tada se cijela nekretnina može klasifikovati kao nekretnina za ulaganje.

4.11.3. Priznavanje nekretnina za ulaganje

Nekretnina za ulaganje se priznaje kao imovina kada:

1. je vjerovatno da će buduće ekonomske koristi ili potencijal pružanja usluga priticati entitetu,
2. se trošak imovine može pouzdano izmjeriti. Trošak uključuje: kupoprodajnu cijenu, uvozne dažbine i poreze bez prava na povraćaj, transakcione troškove (pravna i savjetodavna naknada, takse, provizije, troškovi upisa u registre), direktne troškove koji su neophodni da se imovina dovede u stanje za namijenjenu upotrebu.

Tekuće održavanje (popravke, održavanje bez produženja vijeka trajanja) priznaje se kao rashod perioda. Zamjena značajnih komponenti kapitalizuje se, uz istovremeno uklanjanje knjigovodstvene vrijednosti zamijenjenog dijela, ako je ta vrijednost identifikovana.

Početno mjerenje: na dan sticanja, nekretnina se mjeri po trošku. Posebni slučajevi:

- ako je nekretnina stečena bez naknade ili uz simboličnu naknadu, priznaje se po fer vrijednosti na dan sticanja. Razlika u odnosu na eventualnu plaćenu naknadu tretira se u skladu sa standardima za prihode iz neekvivalentnih transakcija;
- kod odloženog plaćanja, trošak se utvrđuje kao gotovinska ekvivalentna cijena; razlika u odnosu na nominalni iznos obaveze priznaje se kao trošak kamata tokom perioda odloženog plaćanja.

Naknadno mjerenje – izbor modela. Nakon početnog priznavanja, entitet bira jedan od dva modela za naknadno mjerenje svih svojih nekretnina za ulaganje:

1. model fer vrijednosti: nekretnina za ulaganje se na svaki datum izvještavanja mjeri po fer vrijednosti, promjene fer vrijednosti priznaju se u izvještaju o finansijskoj uspješnosti (višak/manjak perioda), amortizacija se ne obračunava.
2. model troška: nekretnina za ulaganje se vodi po trošku umanjenom za akumuliranu amortizaciju i akumulirana umanjenja vrijednosti, u skladu sa MRS JS 45. Amortizacija se obračunava tokom korisnog vijeka trajanja. Umanjenja vrijednosti se priznaju kada postoje indikatori da knjigovodstvena vrijednost nije nadoknadiva.

Isti model primjenjuje se dosljedno na sve nekretnine za ulaganje, osim u izuzetnim slučajevima koje standard posebno prepoznaje. Bez obzira na model troška, entitet je dužan da objelodani fer vrijednost nekretnina za ulaganje u napomenama uz finansijske izvještaje, ili da objasni zašto fer vrijednost ne može pouzdano da se utvrdi.

4.11.4. Rashodovanje

Nekretnina za ulaganje se izuzima iz izvještaja o finansijskom položaju kada bude prodata ili na drugi način otuđena, ili prestane da donosi koristi ili potencijal pružanja usluga i očekuje se njena likvidacija bez značajnije naknade.

Dobitak ili gubitak pri rashodovanju utvrđuje se kao razlika između neto prihoda od prodaje (nakon transakcionih troškova), i knjigovodstvene vrijednosti na dan rashodovanja, i priznaje se u izvještaju o finansijskoj uspješnosti.

Ako entitet primi naknadu od treće strane (osiguranje, odšteta) zbog oštećenja ili gubitka nekretnine za ulaganje, ta naknada se priznaje kao potraživanje i prihod kada postane nesporna, u skladu sa opštim pravilima za priznavanje prihoda.

4.11.5. Objelodanjivanja

Standard propisuje obimna objelodanjivanja, posebno kada se primjenjuje model fer vrijednosti. Najmanje se objavljuje:

- koja je računovodstvena politika izabrana (model fer vrijednosti ili model troška);
- kriterijumi i procjene koje su primijenjene prilikom klasifikacije imovine kao nekretnina za ulaganje, naročito u složenim slučajevima;
- informacija da li fer vrijednost utvrđuje nezavisni ovlašćeni procjenjivač;
- promjene stanja nekretnina za ulaganje tokom perioda (početno stanje, ulaganja na postojećim objektima, otuđenja, amortizacija i umanjenja vrijednosti, završno stanje).

Kod modela fer vrijednosti dodatno se objavljuju:

- ukupne promjene fer vrijednosti priznate u rezultatu perioda,
- prihod od zakupa ostvaren po osnovu nekretnina za ulaganje,
- direktni troškovi povezani sa nekretninama koje donose zakupninu i sa onima koje ne donose zakupninu.

Kod modela troška obavezno se objavljuje i fer vrijednost investicionih nekretnina ili raspon fer vrijednosti uz opis korišćene metode.

Za javni sektor u Crnoj Gori MRS JS 16 ima poseban značaj zbog obima i strukture javne imovine. Pravilna primjena standarda pretpostavlja:

1. pouzdanu evidenciju i redovan popis imovine,
2. jasnu klasifikaciju svake nekretnine (investiciona, vlasnički korišćena, zaliha),
3. odluku o modelu mjerenja i obezbjeđivanje kapaciteta za procjenu fer vrijednosti (ako se izabere model fer vrijednosti),
4. usklađenost sa propisima o državnoj imovini, pravilima o popisu, pravilima budžetskog računovodstva i jedinstvenom klasifikacijom računa.

Na taj način MRS JS 16 postaje važan instrument za uređeno i transparentno upravljanje portfeljem javne nepokretne imovine, uz jasno razgraničenje između imovine koja se koristi za javne svrhe i imovine koja se drži radi ulaganja.

4.12. MRS JS 18 – IZVJEŠTAVANJE PO SEGMENTIMA

4.12.1. Cilj i oblast primjene

MRS JS 18[24] utvrđuje principe za izvještavanje finansijskih informacija po segmentima, sa ciljem da se korisnicima omogući bolje razumijevanje prošlih performansi entiteta, raspodjele resursa, kao i da se unaprijede transparentnost i odgovornost u javnom sektoru.

Polazna tačka standarda je definisanje pojma segmenta. U tom smislu, segment je jasno odvojen, različit, sastavni dio entiteta ili grupa aktivnosti entiteta o kojoj je prikladno posebno izvještavati radi procjene ostvarenja ciljeva i donošenja odluka o budućoj raspodjeli resursa.

Standard razlikuje dvije osnovne vrste segmenata:

- **poslovni segment** – dio entiteta koji proizvodi srodne proizvode ili ostvaruje slične operativne ciljeve (npr. osnovno, srednje i visoko obrazovanje);
- **geografski segment** – dio entiteta koji ostvaruje ciljeve u određenom geografskom području (npr. sjeverni, centralni i južni region države).

4.12.2. Određivanje segmenata i strukture izvještavanja

Nakon što se definiše pojam segmenta, standard prelazi na pitanje kako se segmenti praktično identifikuju. Entitet najprije utvrđuje da li je primarna osnova segmentacije poslovna ili geografska, u skladu sa načinom internog upravljanja i odgovornosti.

U praksi javnog sektora segmenti često prate glavne klasifikacije u budžetskim dokumentima i linije odgovornosti – npr. zdravstvo, obrazovanje, odbrana, socijalna zaštita. Ako se entitet interno upravlja po servisnim linijama, prirodno je da tako i eksterno izvještava. Analogno važi za entitete kod kojih dominira regionalna (geografska) organizacija.

Standard takođe upozorava da pojedine interne strukture nijesu dovoljne za svrhe segmentnog izvještavanja. Podjela isključivo na budžetski zavisne i komercijalne aktivnosti, ili praćenje samo linijskih budžetskih stavki obično ne obezbjeđuje informacije o ciljevima i rezultatima segmenta. U takvim slučajevima entitet treba da razvije segmentnu strukturu koja bolje odražava njegove programske ili geografske prioritete.

Kada su segmenti identifikovani, naredni korak je da se za svaki od njih definišu segmentni prihodi, rashodi, imovina i obaveze. Standard naglašava da segmentne politike moraju biti usklađene sa politikama entiteta.

Segmentni prihodi i rashodi jesu oni koji se mogu direktno pripisati segmentu, i razumno alocirani na segmet. Opšti, centralni prihodi i rashodi entiteta koji se ne mogu razumno alocirati ne pripisuju se rashodima segmenta, već ostaju na zajedničkom nivou.

Segmentna imovina i obaveze su one koje se koriste, odnosno nastaju u poslovanju segmenta i koje se mogu direktno pripisati ili razumno alocirati na segment. Zajednička sredstva alociraju

[24] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-18-segment-reporting-1.pdf

se segmentima samo ako se i povezani prihodi i rashodi takođe alociraju, a korišćene osnove alokacije moraju biti opisane u napomenama.

Intersegmentne cijene (za interne usluge segmenata) moraju se utvrđivati na dosljedan i dokumentovan način, a osnov i eventualne promjene ovih politika se objavljuju.

4.12.3. Objelodanjivanja

MRS JS 18 propisuje minimalni skup informacija koje se moraju objaviti za svaki izvještajni segment. Cilj je da korisnici dobiju sve ključne podatke o obimu aktivnosti, rezultatima i resursima segmenta, kao i vezu između segmentnih podataka i iznosa u finansijskim izvještajima entiteta. Za svaki segment minimum objelodanjivanja uključuje:

- prihode, uz odvojeno iskazivanje prihoda iz budžetskih aproprijacija, prihoda iz drugih eksternih izvora (naknade, takse, usluge), prihoda iz transakcija sa drugim segmentima;
- rashode segmenta,
- knjigovodstvenu vrijednost imovine i obaveza segmenta,
- izdatke za nabavku dugotrajne imovine za višegodišnju upotrebu.

Preporučuje se, iako nije obavezno, da se objave i dodatne informacije po segmentima, kao što su: novčani tokovi, amortizacija/deprecijacija, drugi značajni negotovinski rashodi i prihodi.

U praksi budžetskog sektora naglasak je često na segmentiranju po potrošačkim jedinicama (ministarstva, uprave, direkcije), pri čemu se svaki od tih segmenata može dalje raščlaniti po programima. Kao ilustracija, Ministarstvo prosvjete može imati segmente: osnovno obrazovanje, srednje obrazovanje, visoko obrazovanje i druge prateće usluge, uz zasebno praćenje imovine, obaveza, prihoda i rashoda. Za entitete sa izraženom teritorijalnom strukturom, geografska segmentacija omogućava korisnicima da sagledaju regionalnu raspodjelu resursa, uz usklađivanje sa ukupnim konsolidovanim iznosima.

MRS JS 18 ne ograničava segmentno izvještavanje isključivo na brojčane pokazatelje. Preporučuje se da se za svaki značajan segment ukratko opišu operativni ciljevi na početku perioda, kao i komentar ostvarenja tih ciljeva.

Na taj način segmentni izvještaji prestaju da budu samo zbir tabela, već postaju instrument upravljačke odgovornosti. Za svaki segment korisnik može da vidi planirane ciljeve, dodijeljene resurse, realizovane prihode i rashode, stanje imovine i obaveza i kratko objašnjenje rezultata. Ovo je posebno važno u javnom sektoru, gdje se očekuje visok nivo transparentnosti u vezi sa korišćenjem budžetskih sredstava.

Za crnogorski kontekst, segmentno izvještavanje je konceptualno usklađeno sa programskim budžetom i funkcionalnom klasifikacijom. U praksi, primjena MRS JS 18 bi značila da se postojeće klasifikacije iskoriste za dodatne tabele i napomene, a ne da se uvodi potpuno novi sistem segmenata. Detaljna pravila grupisanja i mjerenja treba preuzeti iz standarda, posebno ako Ministarstvo finansija propiše obavezan format segmentnih izvještaja.

Na taj način MRS JS 18 se ne svodi samo na formalnu usklađenost sa zahtjevima standarda, već postaje integrisani dio sistema upravljanja, budžetskog planiranja i izvještavanja o rezultatima u javnom sektoru.

4.13. MRS JS 19 – REZERVISANJA, USLOVNE OBAVEZE I USLOVNA IMOVINA

4.13.1. Cilj i djelokrug primjene

Cilj MRS JS 19[25] je da definiše rezervisanja, uslovne obaveze i uslovnu imovinu, da odredi uslove pod kojima se priznaju i način na koji se mjere, te da propiše obim objelodanjivanja. Na taj način korisnicima finansijskih izvještaja obezbjeđuju se informacije koje omogućavaju razumijevanje prirode, vremenskog aspekta i iznosa mogućih i sadašnjih obaveza i prava koja nijesu u potpunosti izvjesna.

Standard predstavlja ključnu dopunu principa vjernog i fer prikazivanja. Naime, u javnom sektoru veliki dio rizika i obaveza javlja se kroz sudske sporove, garancije i slične situacije koje nijesu u potpunosti „vidljive“ iz klasičnih stavki izvještaja o finansijskom položaju.

Nakon što je definisan domet, standard uvodi skup ključnih pojmova čije pravilno razumijevanje je uslov za dosljednu primjenu:

Rezervisanje je sadašnja obaveza nastala iz prošlog događaja, kod koje je vjerovatno da će biti potreban odliv resursa koji sadrže ekonomsku korist ili potencijal pružanja usluga, i kod koje se iznos obaveze može pouzdano procijeniti.

Uslovna obaveza je moguća obaveza koja nastaje iz prošlog događaja i čije postojanje zavisi od nastanka ili nenastanka jednog ili više neizvjesnih budućih događaja koji nijesu u potpunosti pod kontrolom entiteta. Isto tako, uslovna obaveza je sadašnja obaveza koja ne ispunjava kriterijume za priznavanje (npr. odliv nije vjerovatan, ili iznos nije moguće izmjeriti).

Uslovna imovina je moguća imovina koja nastaje iz prošlog događaja i čije postojanje zavisi od budućeg neizvjesnog događaja koji nije u potpunosti pod kontrolom entiteta. Uslovna imovina se, po pravilu, ne priznaje sve dok priliv resursa ne postane gotovo izvjestan. U međuvremenu se objelodanjuje kada je vjerovatan priliv i kada je objelodanjivanje korisno korisnicima.

4.13.2. Priznavanje rezervisanja, uslovnih obaveza i uslovne imovine

Na osnovu prethodnih definicija, standard precizira kriterijume za priznavanje rezervisanja i razgraničenje u odnosu na uslovne obaveze i uslovnu imovinu.

Rezervisanje se priznaje kada su istovremeno ispunjena tri uslova:

1. entitet ima sadašnju obavezu koja je nastala kao posljedica prošlog događaja;
2. vjerovatno je da će doći do odliva resursa koji sadrže ekonomsku korist ili potencijal pružanja usluga;
3. iznos obaveze može se pouzdano procijeniti.

[25] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-19-provisions-cont-1.pdf

Ako neki od ovih uslova nije ispunjen, obaveza se ne priznaje kao rezervisanje. U zavisnosti od okolnosti, može postojati uslovna obaveza (koja se objelodanjuje) ili se ne preduzima ništa, ako je rizik udaljen.

Uslovne obaveze se nikada ne priznaju u izvještaju o finansijskom položaju, ali se, kada su značajne i kada nije mali rizik, objelodanjuju zajedno sa procjenom mogućeg finansijskog efekta i opisom ključnih neizvjesnosti. Uslovna imovina se, takođe, ne priznaje, ali se objelodanjuje kada je vjerovatan priliv. Tek kada priliv postane gotovo izvjestan, uslovna imovina prestaje da bude „uslovna“ i imovina i prihod se priznaju u skladu sa relevantnim standardom (npr. standardima za prihode ili za naknade od trećih strana).

Nakon što su uslovi za priznavanje ispunjeni, sljedeće pitanje odnosi se na mjerenje iznosa rezervisanja. MRS JS 19 zahtijeva da se rezervisanje mjeri po najboljoj procjeni rashoda koji je potreban da se izmiri sadašnja obaveza na dan izvještavanja. Ta „najbolja procjena“ uzima u obzir sve rizike i neizvjesnosti koje okružuju događaj i obavezu, očekivane vrijednosti, informacije dostupne na dan izvještavanja.

Budući događaji (npr. promjena zakonodavstva, tehnološke promjene) uključuju se u procjenu samo ako postoji dovoljno objektivnih dokaza da će se zaista dogoditi. Očekivani prihodi od mogućih budućih otuđenja imovine ne uključuju se u mjerenje rezervisanja; oni se razmatraju odvojeno u skladu sa standardima za priznanje i mjerenje imovine. Refundacije (nadoknade) od trećih strana, ukoliko su gotovo izvjesne, tretiraju se kao posebna stavka, o čemu će biti više riječi u narednom poglavlju.

U praksi javnog sektora često se dešava da dio troškova obuhvaćenih rezervisanjem bude pokriven od treće strane (npr. osiguravača, druge institucije, međunarodne organizacije). Standard zato posebno reguliše tretman refundacija. Ako je gotovo izvjesno da će entitet dobiti refundaciju dijela ili cjelokupnog iznosa rashoda potrebnog za izmirenje obaveze, pravo na refundaciju se priznaje kao posebna imovina (potraživanje) i ne vrši se umanjenje rezervisanja. Rezervisanje se, dakle, mjeri bruto, a imovina po osnovu refundacije se prikazuje odvojeno.

Kada je refundacija samo moguća, ali ne i gotovo izvjesna, imovina se ne priznaje, ali ako je iznos značajan, podatak se objelodanjuje u napomenama.

U narednom prikazu sistematizuje se način računovodstvenog tretmana refundacija, u zavisnosti od vjerovatnoće da će se nadoknada zaista ostvariti.

Prikaz 20. Računovodstveni tretman refundacije

Situacija	Tretman	Napomena
Refundacija gotovo izvjesna	Priznati imovinu (potraživanje) odvojeno	Rezervisanje mjeriti u bruto iznosu
Refundacija moguća, ali ne gotovo izvjesna	Ne priznati imovinu; objelodaniti ako je značajno	Prikazati prirodu i procijenjeni iznos
Nema refundacije	Nema priznavanja imovine	Nema objelodanjivanja

Kao što se može vidjeti, standard insistira na odvajanju procjene obaveze od očekivane refundacije, čime se korisnicima pruža uvid i u rizike i u potencijalna ublažavanja tih rizika.

4.13.3. Objelodanjivanja

MRS JS 19 zahtijeva detaljna objelodanjivanja, jer je priroda ovih stavki takva da veliki dio informacija ne može biti predstavljen samo kroz vrijednosna izražavanja u finansijskim izvještajima. Za svaku klasu rezervisanja entitet objavljuje najmanje:

- početno i završno stanje u periodu,
- dodatna rezervisanja nastala u periodu, uključujući i uvećanja postojećih rezervisanja,
- iznose utrošenih rezervisanja (rashodovanje) u periodu,
- storniranja neiskorišćenih iznosa,
- prirodu obaveze, ključne neizvjesnosti i glavne pretpostavke korišćene u mjerenju.

Za uslovne obaveze i uslovnu imovinu objavljuje se opis njihove prirode, procjena mogućeg finansijskog efekta (kada je to moguće), naznaka neizvjesnosti u pogledu iznosa i tajminga, te informacija o mogućim refundacijama. Udaljeni rizici se ne objelodanjuju kako izvještaji ne bi bili opterećeni informacijama niskog značaja.

Radi sistematizacije ovih pravila, korisno je prikazati skraćenu šemu koja omogućava korisniku da brzo sagleda logiku standarda. Šema rezimira tipične ishode u zavisnosti od postojanja sadašnje obaveze, vjerovatnoće odliva i mogućnosti pouzdane procjene iznosa.

Prikaz 21. Tipični ishodi rezervisanja

Kriterijum	Ishod	Računovodstveni tretman	Objelodanjivanje
Sadašnja obaveza + vjerovatan odliv + pouzdana mjera	Rezervisanje	Priznati i mjeriti (uključujući diskont gdje je primjenljivo)	Obavezno: opis, procjena, usklađenja
Sadašnja obaveza + odliv nije vjerovatan ili nema mjere	Uslovna obaveza	Ne priznati	Opis i procjena (ako je moguće)
Moguća obaveza (zavisna od budućeg događaja)	Uslovna obaveza	Ne priznati	Opis i procjena (ako je moguće)
Udaljen rizik	Nema obaveze	Nema priznavanja	Nema objelodanjivanja

U praksi budžetskog računovodstva u Crnoj Gori, rezervisanja često nijesu u potpunosti priznavana. Zbog toga je važno da se u prelaznom periodu jasno obilježe razlike proistekle iz promjene osnove računovodstva i da se evidentiraju koraci kroz koje će se sistem postepeno uskladiti sa zahtjevima MRS JS 19.

To, između ostalog, podrazumijeva:

- identifikovanje sadašnjih obaveza koje do sada nijesu bile prikazane (sudski sporovi, garancije, obaveze po ugovorima o radu, obaveze po ugovorima o uslugama),
- uspostavljanje procedura za procjenjivanje vjerovatnoće odliva i iznosa rezervisanja,
- usklađivanje izvještaja o finansijskom položaju i napomena tako da korisnici mogu razlikovati stare gotovinske prikaze od novih obračunskih informacija.

Na taj način MRS JS 19 ne ostaje samo „teorijski“ standard, već postaje osnova za realno sagledavanje obaveza i rizika javnog sektora, kao i za transparentno upravljanje tim rizicima.

4.14. MRS JS 20 – OBJELODANJIVANJE INFORMACIJA O POVEZANIM STRANAMA

4.14.1. Cilj i djelokrug primjene

MRS JS 20[26] uređuje objelodanjivanje odnosa i transakcija sa povezanim stranama. Cilj je da korisnici procijene da li i u kojoj mjeri ti odnosi utiču na finansijski položaj, učinak i odgovornost subjekta javnog sektora.

Cilj standarda nije da zabrani određene odnose ili transakcije, već da obezbijedi transparentnost. Da se jasno vidi gdje postoji kontrola, značajan uticaj, uticaj ključnog menadžmenta ili posebni aranžmani, i da se na osnovu toga može procijeniti da li je poslovanje vođeno u javnom interesu.

Polazna tačka standarda je pojam povezane strane. U javnom sektoru ovi odnosi se javljaju u različitim oblicima:

- **Povezana strana** je fizičko ili pravno lice koje je u odnosu sa izvještajnim subjektom tako da postoji kontrola, zajednička kontrola ili značajan uticaj, ili je riječ o ključnim menadžerima i njihovim bliskim članovima porodice.
- **Značajan uticaj** označava mogućnost učešća u odlučivanju o finansijskim i operativnim politikama entiteta, bez potpune kontrole nad tim politikama. Taj uticaj može proisteći iz statuta, ugovora, vlasničkog učešća, regulative ili drugih mehanizama (npr. članstvo u upravnom organu).
- **Bliski član porodice** obuhvata supružnika ili životnog partnera, djecu, roditelje, braću i sestre, kao i određene srodnike po tazbini koji žive u istom domaćinstvu ili se nalaze u prisnoj ekonomskoj vezi sa članom ključnog menadžmenta.
- **Ključni menadžment** su lica sa ovlašćenjem i odgovornošću za planiranje, vođenje i kontrolu aktivnosti entiteta, kao što su ministri, članovi kabineta, direktori, članovi upravnih odbora i slično.
- **Naknada ključnog menadžmenta** obuhvata sve oblike primanja i drugih davanja: plate, doprinose, beneficije, korišćenje službenih resursa, zajmove pod povoljnim uslovima i druge oblike kompenzacije.

Ove definicije stvaraju osnovu za identifikovanje sfera u kojima može postojati sukob interesa ili odstupanje od uobičajenih uslova poslovanja, što opravdava dodatno objelodanjivanje.

U javnom sektoru, odnosi povezanih strana su po svojoj prirodi široko rasprostranjeni. Različite institucije su pod zajedničkom kontrolom države, opšte službe obavljaju poslove za više subjekata, a drugi funkcioneri često istovremeno imaju ovlašćenja u više entiteta.

Zbog toga standard naglašava da se pitanje materijalnosti ne može posmatrati isključivo kvantitativno. Odnos sa povezanom stranom može biti materijalan i kada je iznos transakcije relativno mali, ako je po svojoj prirodi osjetljiv, od značaja za odgovornost ili može uticati na povjerenje javnosti (na primjer: povlašćeni uslovi za visokog funkcionera).

[26] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/A11-IPSAS-20.pdf

4.14.2. Odnosi u kojima postoji kontrola

Prvi nivo objelodanjivanja odnosi se na situacije u kojima postoji kontrola između entiteta. Vlada kontroliše javnu ustanovu, javno preduzeće kontroliše zavisno društvo, ili obrnuto – entitet je kontrolisan od strane drugog javnog subjekta.

Standard zahtijeva da se, i kada nema transakcija, objelodani: postojanje odnosa kontrole, nazivi kontrolišućeg i kontrolisanog entiteta i činjenica da su izvještaji pripremljeni pod uticajem tog odnosa. Na ovaj način se korisniku omogućava da razumije da se entitet ne posmatra izolovano, već u okviru šire grupe subjekata pod kontrolom iste vlade. Sve ovo je relevantno za procjenu rizika, političkog uticaja i mogućeg prelivanja obaveza među entitetima.

4.14.3. Transakcije sa povezanim stranama

Nakon utvrđivanja odnosa kontrole, sljedeće pitanje jeste kako postupati sa konkretnim transakcijama sa povezanim stranama. Standard traži da se objelodane transakcije koje odstupaju od uobičajenih procedura ili uslova, kao i one koje po svojoj prirodi mogu biti osjetljive ili značajne.

Među transakcijama sa povezanim stranama mogu se javiti:

- kupovina i prodaja dobara i usluga,
- davanje i primanje pozajmica, garancija i drugih finansijskih aranžmana,
- zakup i ustupanje prava korišćenja (npr. stanova, poslovnih prostora),
- prenos imovine bez naknade ili po uslovima povoljnijim od tržišnih,
- posebne beneficije za članove ključnog menadžmenta i članove porodice.

Za transakcije koje podliježu objelodanjivanju, entitet je dužan da navede najmanje:

- prirodu odnosa sa povezanom stranom i vrste transakcija,
- ključne elemente: obim (iznosi), uslove (posebno odstupanja od uobičajenih tržišnih uslova), kao i značajne otvorene stavke (potraživanja i obaveze na dan izvještavanja).

Nasuprot tome, transakcije koje su u cjelosti u okviru standardizovanih procedura, po uslovima koji su normalni za javni sektor i široko dostupni, obično nijesu predmet posebnih napomena, osim ako okolnosti ukazuju na potrebu dodatnog razjašnjenja.

Posebnu grupu povezanih strana čine članovi ključnog menadžmenta i njihovi bliski članovi porodice. Standard zahtijeva da se za ovu grupu obezbijedi viši nivo transparentnosti, te se objavljuju zbirne informacije po klasama (npr. ministri, članovi upravnog odbora, izvršni menadžment).

Zajmovi i slični aranžmani koji nijesu široko dostupni javnosti ili o čijem postojanju javnost nije blagovremeno obaviještena, zahtijevaju dodatno objelodanjivanje.

4.14.4. Ilustrativni primjeri

Standard, uz opšte zahtjeve, prati i set ilustrativnih situacija. U nastavku se nalaze dva primjera koji pokazuju kako se načela MRS JS 20 primjenjuju u praksi.

Ilustrativni primjer 1 – Stambeni smještaj visokom funkcioneru

Ovaj primjer prikazuje situaciju u kojoj se visokom funkcioneru odobrava pogodnost koja prelazi uobičajeni paket naknada, pa je stoga nužno posebno objelodanjivanje. Vlada obezbjeđuje članu kabineta službeni stan bez naknade. Dodjela službenog stana nije dio standardnog paketa naknada za članove kabineta i ne predstavlja opštu praksu. U takvoj situaciji entitet u napomenama uz finansijske izvještaje objelodanjuje: prirodu odnosa (član kabineta kao ključni menadžer), vrstu transakcije (besplatno korišćenje stana), procijenjenu tržišnu vrijednost koristi (iznos zakupnine koju bi inače platio) i osnov za odobravanje ove pogodnosti.

Na ovaj način korisnici finansijskih izvještaja jasno vide da je riječ o pogodnosti izvan uobičajenog režima, kao i njen približan finansijski efekat.

Ilustrativni primjer 2 – Zajmovi ključnom menadžmentu

Sljedeći primjer ilustruje kako se objelodanjuju zajmovi odobreni ključnom menadžmentu i njihovim bliskim članovima porodice, kada ti aranžmani nijesu široko dostupni javnosti. Članovi višeg menadžmenta i jedan bliski član porodice jednog od njih imali su pravo na pozajmice sa kamatnom stopom ispod tržišne. Entitet u napomenama objelodanjuje, za svakog pojedinca, iznos odobren u periodu, iznos vraćen tokom perioda, stanje na kraju perioda i glavne uslove (rok, kamatnu stopu i druge bitne odredbe).

Ovakav format omogućava da se sagledaju i opseg i dinamika ovih aranžmana, čime se obezbjeđuje transparentnost i mogućnost provjere da li su uslovi u javnom interesu.

4.14.5. Objelodanjivanja

Radi praktične primjene standarda, korisno je standardne zahtjeve sažeti kroz „kontrolnu listu“ koja podsjeća šta je najmanje potrebno objelodaniti u vezi sa povezanim stranama.

Prikaz koji slijedi sumira minimalni obim objelodanjivanja informacija o povezanim stranama, kao podsjetnik prilikom pripreme napomena uz finansijske izvještaje.

Prikaz 22. Minimalni obim objelodanjivanja informacija o povezanim stranama

Oblast objelodanjivanja	Šta je neophodno objaviti
Odnosi u kojima postoji kontrola	Postojanje kontrole i nazive kontrolisanih/kontrolišućih entiteta
Transakcije sa povezanim stranama	Prirodu odnosa, vrste transakcija, obim, uslove i značajne otvorene stavke
Uobičajene interne transakcije pod zajedničkom kontrolom	Samo ako odstupaju od uobičajenih uslova ili su po prirodi osjetljive
Ključni menadžment – naknade	Zbirnu naknadu i broj osoba po klasama ključnog menadžmenta
Dodatne kompenzacije ključnom menadžmentu i bliskim licima	Sve oblike posebnih pogodnosti i kompenzacija koje pruža entitet
Zajmovi ključnom menadžmentu i bliskim licima	Po osobi: odobreno, vraćeno, stanje na dan izvještaja i ključne uslove zajma

Primjena ove kontrolne liste u praksi pomaže da se nijedan važan element objelodanjivanja ne izostavi i da se obezbijedi uporedivost napomena između različitih entiteta javnog sektora.

U lokalnom kontekstu, dodatna pažnja treba da se posveti sljedećem:

- usklađivanju objelodanjivanja sa propisima o sprečavanju sukoba interesa i javnosti rada nosilaca funkcija,
- povezivanju napomena o povezanim stranama sa podacima o naknadama funkcionera i članova upravljačkih tijela koji se eventualno objavljuju u drugim izvještajima ili javnim registrima,
- dosljednoj upotrebi istih pojmova i klasifikacija kao u priručnicima i uputstvima Ministarstva finansija, uključujući praksu prikazanu u literaturi.

Na taj način, MRS JS 20 se ne svodi na formalnu napomenu uz finansijske izvještaje, već postaje dio šireg sistema odgovornosti. Kroz standardizovano objelodanjivanje odnosa i transakcija sa povezanim stranama gradi se povjerenje u upravljanje javnim resursima.

4.15. MRS JS 21 – UMANJENJE VRIJEDNOSTI IMOVINE KOJA NE GENERIŠE GOTOVINU

4.15.1. Cilj i djelokrug

Cilj MRS JS 21[27] propisuje kako se utvrđuje da li je sredstvo koje ne generiše gotovinu umanjeno, kako se priznaju gubici od umanjenja i njihova eventualna storniranja, kao i koja objelodanjivanja su obavezna u tim slučajevima. Standard se primjenjuje na sredstva koja ne generišu gotovinu u finansijskim izvještajima pripremljenim na obračunskoj osnovi.

U nastavku se objašnjavaju osnovni pojmovi koji su ključni za dosljednu primjenu standarda.

Imovina koja ne generiše gotovinu – Sredstva čija je primarna svrha pružanje javnih usluga (škole, bolnice, putna i komunalna infrastruktura, objekti javne bezbjednosti) nabavljaju se da bi se obezbijedio uslužni potencijal, a ne finansijski povrat. Zbog toga se umanjenje njihove vrijednosti mjeri kroz gubitak uslužnog potencijala, a ne pad očekivanih novčanih tokova.

Nadoknadivi servisni iznos – predstavlja veći iznos između fer vrijednosti umanjene za troškove prodaje, i vrijednosti u upotrebi, zasnovane na preostalom uslužnom potencijalu sredstva. Dok se u komercijalnom sektoru često polazi od budućih novčanih tokova, u javnom sektoru polazna tačka je procjena preostalog uslužnog potencijala sredstva, a ne budućih novčanih tokova. Taj potencijal se zatim upoređuje sa cijenom po kojoj bi se danas mogao pribaviti ili obnoviti isti uslužni potencijal.

Umanjenje vrijednosti – Sredstvo je umanjeno ako je njegova knjigovodstvena vrijednost veća od nadoknadivog servisnog iznosa. Razlika između ta dva iznosa predstavlja gubitak od umanjenja, koji se priznaje u skladu sa pravilima ovog standarda i standarda za nekretnine, postrojenja i opremu (MRS JS 45 kod revalorizovanih sredstava).

[27] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-21-impairment-of-no-1.pdf

4.15.2. Identifikovanje naznaka umanjenja

Praktični koraci za identifikovanje naznaka umanjenja uključuju:

- **Provjera naznaka umanjenja** – na svaki izvještajni datum razmatra se da li postoje znakovi da je uslužni potencijal trajno smanjen (značajno fizičko oštećenje, promjene u propisima ili namjeni, tehnološko zastarijevanje i sl.).
- **Mjerenje nadoknadivog servisnog iznosa** – ako naznake postoje, entitet bira između fer vrijednosti umanjene za troškove prodaje, kada postoji pouzdana tržišna referenca, i vrijednosti u upotrebi.
- **Priznavanje gubitka i eventualna reverzija** – ako je knjigovodstveni iznos veći od nadoknadivog servisnog iznosa, razlika se priznaje kao gubitak od umanjenja. U narednim periodima, kada se uslužni potencijal popravi, dozvoljena je djelimična reverzija gubitka, ali ne iznad iznosa koji bi sredstvo imalo bez ranijeg umanjenja.

Na ovaj način MRS JS 21 obezbjeđuje da izvještaj o finansijskom položaju odražava realan preostali uslužni potencijal infrastrukture, a ne samo istorijski trošak njene nabavke.

4.15.3. Priznavanje gubitka od umanjenja

Ako je, nakon mjerenja, utvrđeno da je knjigovodstvena vrijednost sredstva veća od njegovog nadoknadivog servisnog iznosa, razlika se priznaje kao gubitak od umanjenja u izvještaju o finansijskoj uspješnosti za period. Ako je sredstvo prethodno revalorizovano u skladu sa MRS JS 45, gubitak od umanjenja prvo se tereti na revalorizacionu rezervu, do iznosa ranijih povećanja. Eventualni višak priznaje se kao rashod perioda.

Ovakav dvostruki pristup obezbjeđuje konzistentnost između standarda za nekretnine, postrojenja i opremu i standarda za umanjenje vrijednosti sredstava koja ne generišu gotovinu.

Standard ne polazi od pretpostavke da je umanjenje vrijednosti nužno trajno. Zbog toga se na svaki izvještajni datum procjenjuje da li su se okolnosti promijenile tako da je nadoknadivi servisni iznos porastao. Ako se utvrdi da je došlo do poboljšanja (npr. obnovljena je zgrada, uklonjena su regulatorna ograničenja), prethodno priznati gubitak od umanjenja se stornira. Nova knjigovodstvena vrijednost ne smije premašiti vrijednost koja bi bila utvrđena da gubitak od umanjenja nije bio priznat. Reverzija se, po pravilu, priznaje u rezultatu perioda. Ako je prethodno umanjenje smanjivalo revalorizacionu rezervu, reverzija se najprije knjiži na račun te rezerve, u mjeri u kojoj nadoknađuje raniji pad.

Ako se promijeni namjena sredstva tako da počne da generiše gotovinu, sredstvo se reklasifikuje u kategoriju „sredstava koja generišu gotovinu“. Reklasifikacija se vrši na dan promjene namjene, uz primjenu pravila mjerenja i obezvređenja koja važe za novu kategoriju. Počev od datuma prerazvrstavanja primjenjuje se odgovarajući standard za sredstva koja generišu gotovinu (MRS JS 26).

4.15.4. Ilustrativni primjeri

Pored opštih odredaba, od posebne praktične važnosti su ilustrativni primjeri koji pokazuju primjenu standarda u tipičnim situacijama u javnom sektoru.

Ilustrativni primjer 1 – Pristup uslužnih jedinica: mašina za štampanje.
Ovaj primjer prikazuje način primjene pristupa uslužnih jedinica u situaciji kada interni izvještaji ukazuju na trajno pogoršanje performansi sredstva, uz fokus na prilagođavanje preostalog kapaciteta u odnosu na prvobitno planirani.

Entitet je nabavio mašinu za štampanje, sa planiranim korisnim vijekom od 10 godina. Nakon 5 godina upotrebe utvrđeno je da je uslužni kapacitet mašine trajno smanjen za 25% zbog tehničkog kvara koji nije ekonomski opravdano u potpunosti otkloniti. Entitet najprije procjenjuje tekuću cijenu zamjene iste takve mašine, zatim obračunava amortizovane troškove zamjene (DRC), a potom prilagođava taj iznos na preostalih 75% uslužnog kapaciteta. Razlika između dobijenog nadoknadivog servisnog iznosa i knjigovodstvene vrijednosti mašine predstavlja gubitak od umanjenja koji se priznaje u izvještaju o finansijskoj uspješnosti.

Primjer pokazuje kako se kvantifikuje umanjenje kod sredstava čiji je pad performansi potvrđen internim pokazateljima, a ne nužno isključivo tržišnim signalima.

Ilustrativni primjer 2 – Fizičko oštećenje: školski autobus.
Sljedeći primjer ilustruje korišćenje pristupa troškova obnove u situaciji kada je sredstvo fizički oštećeno, ali mu je svrha pružanja usluge i dalje aktuelna.

Školski autobus koji se koristi za prevoz učenika pretrpio je značajna oštećenja usljed saobraćajne nezgode. Tehnički izvještaji pokazuju da je, bez popravke, nivo bezbjednosti i pouzdanosti usluge trajno smanjen ispod prihvatljivog praga. Procjenjuju se tekući troškovi opravke potrebni da autobus bude doveden u stanje u kojem je bio prije nezgode. Ti troškovi predstavljaju osnovu za utvrđivanje gubitka od umanjenja: knjigovodstvena vrijednost autobusa se upoređuje sa vrijednošću u upotrebi nakon obnove, a razlika se priznaje kao gubitak.

Ovaj primjer ukazuje da se kod fizičkih oštećenja fokus stavlja na troškove dovođenja sredstva na prethodni nivo uslužnog potencijala, a ne na njegovu punu tržišnu vrijednost.

Ilustrativni primjer 3 – Promjena načina korišćenja: djelimično zatvorena škola.
Treći primjer ilustruje primjenu kombinacije DRC pristupa i prilagođavanja za smanjenje kapaciteta kada je dio objekta trajno isključen iz upotrebe zbog smanjenja potreba za uslugama. Zgrada škole izgrađena je za kapacitet od 1.000 učenika, ali je usljed dugotrajnog pada broja upisanih učenika jedno krilo zgrade (otprilike 20% površine) trajno zatvoreno i više se ne koristi. Entitet najprije utvrđuje amortizovane troškove zamjene kompletne škole, a zatim vrši prilagođavanje za dugotrajno neiskorišćeni dio, smanjujući DRC proporcionalno preostalom funkcionalnom kapacitetu (80%). Dobijeni iznos predstavlja nadoknadivi servisni iznos; ako je on manji od knjigovodstvene vrijednosti, razlika se priznaje kao gubitak od umanjenja.

Primjer jasno pokazuje da dugotrajno i značajno smanjenje iskorišćenja kapaciteta može dovesti do umanjenja vrijednosti, čak i kada sredstvo fizički nije oštećeno.

4.15.5. Objelodanjivanja

Kako je riječ o procjenama koje uključuju značajan stepen stručnog prosuđivanja, MRS JS 21 propisuje obavezu detaljnog objelodanjivanja informacija u vezi sa umanjenjem. Entitet objelodanjuje, za sredstva ili grupe sredstava na koje se umanjenje odnosi:

- prirodu i uzrok umanjenja (fizičko oštećenje, promjena načina upotrebe, regulatorna promjena, tehnološko zastarijevanje),

- iznos priznatog gubitka od umanjenja i, kada je primjenljivo, iznos reverzije,
- način na koji je utvrđen nadoknadivi servisni iznos,
- ključne pretpostavke korišćene u mjerenju, uključujući procjene preostalog vijeka trajanja, stepen iskorišćenosti kapaciteta, cijene zamjene, troškove obnove, diskontne stope ako se primjenjuju,
- kod sredstava koja se mjere po revalorizovanom iznosu – povezanost sa revalorizacionom rezervom (iznosi terećeni na rezervu, iznosi vraćeni u rezervu).

Ove informacije korisnicima omogućavaju da sagledaju ne samo „brojčani“ iznos gubitka, već i njegovu pozadinu i kvalitet procjena na kojima počiva.

4.16. MRS JS 22 – OBJELODANJIVANJE FINANSIJSKIH INFORMACIJA O SEKTORU OPŠTE VLADE (GGS)

4.16.1. Cilj i djelokrug primjene

MRS JS 22[28] uređuje objelodanjivanje finansijskih informacija o opštem državnom sektoru (*General government sector – GGS*) u okviru konsolidovanih finansijskih izvještaja, koji se sastavljaju na obračunskoj osnovi. Osnovni cilj standarda jeste da se korisnicima obezbijedi jasna slika odnosa između netržišnih aktivnosti opšteg državnog sektora i tržišnih aktivnosti javnih korporacija.

Standard se primjenjuje na države koje već pripremaju konsolidovane finansijske izvještaje po obračunskoj osnovi i koje, uz to, odluče da objelodane i odvojene informacije za *GGS*.

Opšti državni sektor (GGS) obuhvata sve rezidentne jedinice opšte vlade (centralni, regionalni, lokalni nivo), i netržišne neprofitne institucije pod kontrolom vlade. S druge strane, ne uključuje javne korporacije, bez obzira da li su finansijske ili nefinansijske. Standard razlikuje dvije grupe javnih korporacija:

- javne finansijske korporacije (JFC) – npr. centralna banka, državne razvojne i investicione finansijske institucije;
- javne nefinansijske korporacije (JNFC) – npr. komunalna preduzeća, energetske i transportne kompanije u javnom vlasništvu.

U konsolidovanim finansijskim izvještajima države, JFC i JNFC su obuhvaćene konsolidacijom. Međutim, u GGS prikazu one se ne konsoliduju, već se posmatraju kao subjekti izvan sektora opšte vlade, što je ključno za razumijevanje mehanizma MRS JS 22.

4.16.2. Računovodstvene politike i struktura GGS prikaza

Kada vlada odluči da objelodani informacije za GGS, polazno pravilo glasi da GGS koristi iste računovodstvene politike kao konsolidovani finansijski izvještaji vlade, uključujući klasifikaciju imovine, obaveza, prihoda, rashoda i novčanih tokova.

[28] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/A11-IPSAS-22.pdf

Jedini značajan izuzetak odnosi se na tretman JFC i JNFC:

- u konsolidovanom prikazu države, JFC i JNFC se konsoliduju kao dio šire grupe javnog sektora;
- u GGS prikazu, JFC i JNFC se ne konsoliduju, već se prikazuju kao jedno zbirno ulaganje u „druge sektore“, po knjigovodstvenoj vrijednosti njihove neto imovine.

To znači da se u *GGS* eliminišu samo transakcije i salda unutar GGS, dok se JFC i JNFC posmatraju kao spoljne jedinice, sa jedinstvenom linijom „ulaganje u JFC/JNFC“ na strani imovine. Po potrebi, GGS može biti dodatno raščlanjen po nivoima vlasti (centralni, regionalni, lokalni), ukoliko to doprinosi razumljivijem prikazu i postoji dovoljno pouzdana evidencija.

Na ovaj način standard obezbjeđuje da GGS prikaz bude kompatibilan sa konsolidovanim izvještajima, a istovremeno jasno odvaja netržišne aktivnosti opšte vlade od korporativnih aktivnosti javnih preduzeća.

4.16.3. Ilustrativni šabloni tabela za GGS

U praksi se informacije za GGS najčešće saopštavaju kroz tri osnovna izvještaja – izvještaj o finansijskom položaju, izvještaj o finansijskoj performansi i izvještaj o tokovima gotovine.

U nastavku su dati ilustrativni šabloni izvještaja, koji polaze od istih računovodstvenih politika kao konsolidovani izvještaji, uz jednu zbirnu liniju za ulaganja u javne finansijske i nefinansijske korporacije (JFC/JNFC).

Prikaz 23. GGS: Izvještaj o finansijskom položaju (šema)

Stavka	GGS	PFC/PNFC (informativno)	Napomena
Imovina (po klasama)			npr. gotovina, potraživanja, PPE
Ulaganje u JFC/JNFC			jedna linija u GGS
Obaveze (po klasama)			npr. obaveze prema dobavljačima
Neto imovina/kapital			
Revalorizacije			gdje je primjenljivo

Prikaz 24. GGS: Izvještaj o finansijskoj performansi (šema)

Stavka	GGS	Napomena	Referenca
Prihodi po klasama		porezi, takse, grantovi	
Rashodi po klasama		funkcionalna/ekonomska	
Suficit/deficit perioda			

Prikaz 25. GGS: Izvještaj o tokovima gotovine (šema)

Aktivnost	GGS	Napomena	Referenca
Operativne aktivnosti		poreski i drugi prilivi/odlivi	
Investicione aktivnosti		kapitalne nabavke i prodaje	
Finansijske aktivnosti		zaduživanje, otplate, sl.	

Završni prikaz daje šemu usklađivanja GGS podataka sa konsolidovanim finansijskim izvještajima države.

Prikaz 26. Usklađivanje GGS ↔ konsolidovani izvještaji (šema)

Stavka	**GGS**	**JFC/JNFC (neto imovina)**	**Eliminacije (unutar GGS)**	**UKUPNO – država (konsolidovano)**
Imovina				
Obaveze				
Neto imovina/kapital				
Prihodi				
Rashodi				
Novčani tokovi (operativni)				
Novčani tokovi (investicioni)				
Novčani tokovi (finansijski)				

Zajedno, ovi prikazi omogućavaju da se GGS sagleda kao poseban podsistem opšte vlade, sa sopstvenim izvještajima, performansama i novčanim tokovima, ali i sa jasnom vezom prema ukupnoj konsolidovanoj slici države. Na jednom mjestu se vidi koliko GGS sam doprinosi imovini, obavezama i rezultatu, a koliki je relativni doprinos javnih korporacija.

4.16.4. Objelodanjivanja

Kada vlada odluči da prikaže GGS, minimalni obim objelodanjivanja obuhvata tri osnovna izvještaja: (a) izvještaj o finansijskom položaju za GGS, (b) izvještaj o finansijskoj performansi za GGS, (c) izvještaj o tokovima gotovine za GGS, i (d) usklađivanje GGS.

U svim ovim prikazima, ulaganje u JFC/JNFC (tj. knjigovodstvena vrijednost neto imovine javnih korporacija) iskazuje se kao jedna zbirna linija na strani imovine GGS.

Pored toga, GGS objelodanjivanja moraju navesti:

- koje su kontrolisane jedinice uključene u GGS,
- koje su promjene nastale u obuhvatu GGS u odnosu na prethodni period (npr. osnivanje ili ukidanje jedinica, promjene u stepenu kontrole),
- činjenicu da vizuelna istaknutost GGS informacija ne smije nadmašiti istaknutost osnovnih konsolidovanih finansijskih izvještaja.

Na taj način, MRS JS 22 obezbjeđuje da GGS bude jasno predstavljen, ali kao dodatak, a ne zamjena za cjelovitu sliku države kao izvještajnog entiteta.

4.17. MRS JS 24 – PREZENTACIJA BUDŽETSKIH INFORMACIJA U FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

4.17.1. Cilj i djelokrug standarda

MRS JS 24[29] ima za cilj da obezbijedi uporedivost između budžeta i stvarnih ostvarenja, te da poveća transparentnost i odgovornost subjekata javnog sektora. Suština standarda je da korisnik finansijskih izvještaja ne posmatra samo stvarne prihode i rashode, već da ih vidi u odnosu na ono što je bilo odobreno budžetom. Kada su ovi uslovi ispunjeni, standard zahtijeva

[29] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/_flysystem/azure-private/publications/files/A11-IPSAS-24.pdf

da se u istom setu izvještaja prikaže poređenje između odobrenog budžeta i izvršenja, uz objašnjenja materijalnih odstupanja.

Da bi se obezbijedila dosljedna primjena, standard uvodi nekoliko ključnih pojmova.

- **Odobreni budžet** – iznos ovlašćenja za rashode i očekivane prihode/primanja za budžetski period.
- **Originalni budžet** – prvobitno odobreni budžet za period, bez kasnijih izmjena.
- **Finalni budžet** – originalni budžet usklađen za sve ovlašćene preraspodjele, rebalanse, dopunska odobrenja i druga formalna povećanja ili smanjenja.
- **Stvarni iznosi** – iznosi koji proizlaze iz izvršenja budžeta.
- **Uporedna osnova** – stvarni iznosi prikazani na istom obračunskom osnovu, sa istom klasifikacijom, za iste entitete i isti period kao odobreni budžet.

Uporedna osnova je centralni pojam standarda, bez nje je poređenje budžeta i ostvarenja formalno prikazano, ali suštinski teško razumljivo.

4.17.2. Nivo agregacije u finansijskim izvještajima i nivo nadzora

MRS JS 24 zahtijeva da entitet koji javno objavljuje odobreni budžet u svojim finansijskim izvještajima prikaže poređenje budžetskih i stvarnih iznosa. To se može učiniti na jedan od dva načina:

1. kao poseban izvještaj – „Izjava o poređenju budžeta i ostvarenja“; ili
2. kao dodatne budžetske kolone u okviru postojećih finansijskih izvještaja, pod uslovom da su budžet i izvještaji pripremljeni na istoj osnovi i sa istom klasifikacijom.

Bez obzira na formu, poređenje mora obuhvatiti najmanje originalni budžet, finalni budžet, stvarne iznose na uporednoj osnovi, i u napomenama: objašnjenja svih materijalnih razlika između budžeta i ostvarenja. Na taj način korisnik dobija cjelovitu sliku: šta je planirano, kako je plan kasnije mijenjan i šta je zaista ostvareno.

Standard ostavlja prostor da entitet prilagodi nivo detalja, ali postavlja polaznu tačku u smislu da se poređenje prikazuje na nivou na kojem nadležni organ vrši nadzor nad budžetom. To obično znači nivo budžetskih glava, funkcionalnih programa ili drugih klasifikacionih jedinica o kojima direktno odlučuje parlament, ili drugo nadležno tijelo.

Ključno pravilo MRS JS 24 glasi da sva poređenja budžeta i ostvarenja moraju biti na uporednoj osnovi. U idealnom slučaju, budžet i finansijski izvještaji su na istoj osnovi (npr. puni obračun), koriste istu klasifikaciju i obuhvataju iste entitete – u tom slučaju uporedna osnova je „ugrađena“ u sistem.

Međutim, u praksi javnog sektora često se dešava da je budžet zasnovan na gotovinskoj osnovi, dok su finansijski izvještaji zasnovani na obračunskoj osnovi. Tada se zahtijeva:

1. da se pripremi posebna izjava o poređenju budžeta i ostvarenja na budžetskoj osnovi;
2. da se obezbijedi usklađivanje tih stvarnih budžetskih iznosa sa odgovarajućim stvarnim iznosima u finansijskim izvještajima (npr. sa novčanim tokovima iz operativnih, investicionih i finansijskih aktivnosti).

Takvo usklađivanje omogućava korisniku da poveže budžetsku sliku sa računovodstvenom slikom, umjesto da posmatra dva nepovezana skupa informacija.

Sam prikaz originalnog i finalnog budžeta nije dovoljan ako se ne objasni zašto je do promjena došlo. Standard zahtijeva da entitet, u napomenama uz finansijske izvještaje ili u zasebnom izvještaju na koji se napomene pozivaju, objasni prirodu i uzroke promjena.

4.17.3. Ilustrativni primjeri

Prvi ilustrativni primjer odnosi se na formu Izjave o poređenju budžeta i ostvarenja. Cilj je da se prikažu originalni budžet, finalni budžet, stvarni iznosi na uporednoj osnovi i razlike.

Ilustrativni primjer 1 – Izjava o poređenju budžeta i ostvarenja.
Sljedeći prikaz predstavlja skraćeni šablon Izjave o poređenju budžeta i ostvarenja, zasnovan na funkcionalnoj ili drugoj relevantnoj klasifikaciji, uz prikaz originalnog, finalnog i stvarnog iznosa, kao i razlike između finalnog budžeta i ostvarenja.

Prikaz 27. Izjava o poređenju budžeta i ostvarenja

Funkcija/Klasa	Originalni budžet	Finalni budžet	Stvarno (uporedna osnova)	Razlika (Finalni – Stvarno)
Stavka 1	—	—	—	—
Stavka 2	—	—	—	—
Stavka 3	—	—	—	—

Ovakav format omogućava da se na jedinstvenom prikazu sagleda čitav tok budžetskog ciklusa – od prvobitnog odobrenja, preko izmjena, do konačnog izvršenja.

Ilustrativni primjer 2 – Usklađivanje kada se osnove razlikuju
Drugi ilustrativni primjer odnosi se na situaciju u kojoj je budžet odobren i praćen na gotovinskoj osnovi, dok su finansijski izvještaji pripremljeni na obračunskoj osnovi. U tom slučaju neophodno je usklađivanje.

Slijedi sažeta tabela usklađivanja Izjave budžet – ostvarenje (budžetska osnova) sa Izvještajem o tokovima gotovine. Tokovi su razvrstani na operativne, investicione i finansijske aktivnosti.

Za praktičnu primjenu standarda korisno je imati kratku kontrolnu listu koja podsjeća na ključne zahtjeve prije usvajanja i objavljivanja finansijskih izvještaja. Sumira osnovna pitanja koja entitet treba da provjeri prilikom pripreme budžetskih informacija u skladu sa MRS JS 24.

Prikaz 28. Kontrolna lista

Pitanje	DA/NE	Napomena
Jesu li objavljeni originalni i finalni budžet?		
Da li su stvarni iznosi prikazani na uporednoj osnovi?		
Postoje li objašnjenja svih materijalnih razlika između budžeta i ostvarenja?		
Jesu li objašnjene promjene između originalnog i finalnog budžeta?		
Jesu li objelodanjeni osnov, period i obuhvat entiteta na koje se budžet odnosi?		
Postoji li usklađenje kada budžet i finansijski izvještaji nijesu na istoj osnovi?		

Redovno korišćenje ove liste pomaže da se izvještaji o poređenju budžeta i ostvarenja pripreme dosljedno, uz jasno objašnjenje svih značajnih odstupanja.

4.17.4. Objelodanjivanja

MRS JS 24 propisuje minimalni skup informacija koje moraju biti objelodanjene u napomenama uz finansijske izvještaje, uz samu Izjavu o poređenju budžeta i ostvarenja. Entitet je dužan da objelodani:

- obračunsku osnovu i klasifikacionu strukturu usvojenu u budžetu (npr. funkcionalna, ekonomska, programska klasifikacija),
- period na koji se budžet odnosi (kalendarska godina, fiskalna godina ili drugi ciklus),
- entitete obuhvaćene odobrenim budžetom (u slučaju da postoji razlika u odnosu na obuhvat u finansijskim izvještajima),
- usklađenje stvarnih iznosa na budžetskoj i na računovodstvenoj osnovi, kada je budžet na drugačijoj osnovi od finansijskih izvještaja.

Ova objelodanjivanja djeluju kao vodič uz budžetsko-računovodstvene tabele, bez koje bi se značenje razlika i veza teško moglo pravilno protumačiti.

Sažetak MRS JS 24, prilagođen za priručnik, treba da se primjenjuje u skladu sa nacionalnim propisima o budžetskom sistemu, klasifikaciji rashoda i prihoda i obavezama izvještavanja.

U praksi javnog sektora u Crnoj Gori, ovaj standard predstavlja važnu kariku u prelasku na punu obračunsku osnovu. Omogućava da se klasična „budžetska“ perspektiva i perspektiva finansijskih izvještaja objedine u jednom, koherentnom okviru, sa naglaskom na transparentnosti, odgovornosti i uporedivosti.

4.18. MRS JS 26 – UMANJENJE IMOVINE KOJA STVARA NOVAC

4.18.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 26[30] uređuje utvrđivanje, mjerenje, priznavanje i objelodanjivanje umanjenja za imovinu koja stvara novac. To je imovina čija je primarna svrha ostvarivanje komercijalnog povrata (novčanih priliva).

Za imovinu čija je svrha pružanje usluga (a ne generisanje priliva) primjenjuje se MRS JS 21. Time se jasno razdvaja komercijal (MRS JS 26) od nekomercijalne imovine, dominantne u javnom sektoru.

Za dosljednu primjenu standarda ključno je razumjeti nekoliko osnovnih pojmova.

Imovina koja stvara novac – imovina čija je primarna svrha da generiše novčane prilive (komercijalni prihod) u velikoj mjeri nezavisno od drugih sredstava ili grupa sredstava. Tipični primjeri u javnom sektoru su: garaže sa naplatom po tržišnim principima, komercijalni djelovi objekata, pojedine aktivnosti javnih preduzeća i sl.

Jedinica koja stvara novac (CGU – cash-generating unit) – najmanja prepoznatljiva grupa sredstava koja generiše novčane prilive u velikoj mjeri nezavisno od novčanih priliva iz drugih sredstava ili grupa sredstava. U praksi, CGU se često identifikuje na nivou pojedinačnog

[30] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-26-impairment-of-ca-1.pdf

objekta (npr. jedna garaža), podsistema (npr. jedan vodovodni podsistem), funkcionalne cjeline u okviru javnog preduzeća.

Nadoknadivi iznos je veći između fer vrijednosti (ili CGU) umanjene za troškove prodaje, i vrijednosti sredstva u upotrebi (sadašnje vrijednosti budućih neto novčanih tokova). Imovina je umanjena kada je njena knjigovodstvena vrijednost veća od nadoknadivog iznosa; razlika se priznaje kao gubitak od umanjenja.

4.18.2. Testiranje na umanjenje i mjerenje nadoknadivog iznosa

Na svaki datum izvještavanja entitet je dužan da procijeni da li postoje indikatori da je neka imovina ili CGU umanjena. Tipični indikatori umanjenja obuhvataju:

- **spoljašnje faktore**:
  - značajan pad tržišne vrijednosti sredstva;
  - nepovoljne promjene u regulatornom ili ekonomskom okruženju;
  - porast tržišnih kamatnih stopa, što utiče na diskontne stope;
- **unutrašnje faktore**:
  - fizičko oštećenje ili zastarjelost sredstva;
  - promjena načina upotrebe imovine (gašenje linije, djelimično zatvaranje);
  - stalno slabija realizacija u odnosu na planirane novčane tokove;
  - obustava izgradnje sredstva prije završetka.

Pored toga, goodwill i nematerijalna imovina sa neograničenim korisnim vijekom testiraju se na umanjenje najmanje jednom godišnje, čak i kada ne postoje pojedinačni indikatori. Ako indikatori postoje, entitet je dužan da utvrdi nadoknadivi iznos pojedinačnog sredstva ili, ako to nije moguće, nadoknadivi iznos CGU kojem sredstvo pripada.

Nakon utvrđivanja da je test potreban, sljedeći korak je mjerenje nadoknadivog iznosa. Standard daje dvije moguće osnove: (a) fer vrijednosti (ili CGU) umanjene za troškove prodaje, i (b) vrijednosti sredstva u upotrebi zasnovane na budućim neto novčanim tokovima[31].

U praksi, postupak obuhvata tri koraka:

1. **Provjera indikatora umanjenja** – spoljašnje (pad tržišne vrijednosti, nepovoljne regulatorne promjene, rast kamatnih stopa) i unutrašnje (fizičko oštećenje, promjena namjene, trajno slabija realizacija od planirane).
2. **Procjena nadoknadivog iznosa** – ili po osnovu fer vrijednosti umanjene za troškove prodaje (kada postoji aktivno tržište), ili po osnovu vrijednosti u upotrebi, tj. sadašnje vrijednosti budućih neto novčanih tokova, uz primjenu odgovarajuće diskontne stope.
3. **Priznavanje gubitka od umanjenja i kasnija reverzija** – ako je knjigovodstveni iznos veći od nadoknadivog iznosa, razlika se priznaje kao gubitak. Ako se kasnije nadoknadivi iznos poveća, dozvoljena je djelimična reverzija, ali ne iznad knjigovodstvenog iznosa koji bi imovina imala da umanjenje nije bilo priznato.

Goodwill i nematerijalna imovina sa neograničenim vijekom trajanja testiraju se na umanjenje najmanje jednom godišnje, čak i kada nema pojedinačnih indikatora.

[31] Vidjeti MRS JS 21.

4.18.3. Ilustrativni primjeri

Sljedeći ilustrativni primjer prikazuje primjenu MRS JS 26 u javnom sektoru, kroz procjenu umanjenja imovine koja stvara novac u okviru opštinskog parking preduzeća.

> ***Ilustrativni primjer 1.***
> Opštinsko parking preduzeće upravlja automatskom garažom u centru grada. Garaža ostvaruje prihode od naplate parkiranja i čini jednu CGU, jer generiše novčane prilive u velikoj mjeri nezavisno od drugih parkirališta. Zbog zatvaranja glavne saobraćajnice koja vodi ka centru, promet vozila i popunjenost kapaciteta značajno su pali. Revidirane projekcije prihoda pokazuju da su budući novčani tokovi niži od prvobitno planiranih.
>
> U skladu sa MRS JS 26, entitet:
> 1. identifikuje indikator umanjenja (trajno smanjenje potražnje),
> 2. procjenjuje nadoknadivi iznos CGU diskontovanjem novih očekivanih neto novčanih tokova, a po potrebi razmatra i fer vrijednost umanjenu za troškove prodaje,
> 3. upoređuje dobijeni nadoknadivi iznos sa knjigovodstvenim iznosom kompletnog CGU,
> 4. razliku – ukoliko je nadoknadivi iznos manji – priznaje kao gubitak od umanjenja, prvo tereteći goodwill (ako postoji), a zatim preostalu imovinu CGU.
>
> Primjer pokazuje kako se koncept CGU i mjerenje nadoknadivog iznosa primjenjuju u realnoj situaciji, u kojoj je pad komercijalne aktivnosti jasno povezan sa padom budućih novčanih tokova, a ne sa promjenom opšte javne funkcije imovine.

4.18.4. Objelodanjivanja

Zbog značaja profesionalnih procjena kod umanjenja, MRS JS 26 zahtijeva obimna objelodanjivanja. Entitet objavljuje, najmanje:

- razloge/indikatore koji su doveli do testa umanjenja i prirodu nastalog gubitka,
- iznos gubitka od umanjenja i, u narednim periodima, iznos reverzije, uz navođenje da li su priznati u rezultatu ili kroz revalorizacionu rezervu,
- osnov mjerenja nadoknadivog iznosa (fer vrijednost – troškovi prodaje ili vrijednost u upotrebi) i ključne pretpostavke (stope rasta, horizonte projekcija, diskontne stope),
- kod CGU koji sadrže goodwill ili nematerijalnu imovinu sa neograničenim vijekom trajanja: opis CGU, knjigovodstvene iznose uključenih stavki i glavne pretpostavke korišćene u testiranju.

U nastavku dajemo nekoliko praktičnih preporuka:

- Pravna osnova i interni akti: u računovodstvenim politikama entiteta treba jasno definisati kriterijume za identifikaciju CGU i protokole za testiranje umanjenja (komisija, zapisnik, izvještaji o performansama).
- Dokumentacija: pripremiti planove prihoda po ugovorima, analize iskorišćenosti kapaciteta, analize tržišta i procjene diskontnih stopa zasnovane na referentnim stopama uvećanim za specifične rizike.

Sljedeća kontrolna lista može da posluži kao kratki podsjetnik pri zatvaranju perioda i pripremi finansijskih izvještaja, kada se testira umanjenje imovine ili jedinica koje stvaraju novac u skladu sa MRS JS 26.

Prikaz 29. Kontrolna lista – test umanjenja za imovinu/CGU koja stvara novac

Pitanje	Da/Ne	Napomena
Jesu li na dan izvještaja identifikovani indikatori mogućeg umanjenja za imovinu/CGU koja stvara novac?		
Ako da – da li je za svaku relevantnu imovinu/CGU procijenjen nadoknadivi iznos (fer vrijednost – troškovi prodaje ili vrijednost u upotrebi)?		
Ako se testira CGU – jesu li granice razumno definisane i dokumentovane?		
Postoji li goodwill u CGU i je li alokacija gubitka (najprije na goodwill, zatim na ostalu imovinu) pravilno izvršena?		
Jesu li objavljene ključne pretpostavke (diskontne stope, stope rasta, osjetljivost na promjene pretpostavki)?		
Ako je došlo do oporavka – je li reverzija gubitka (osim za goodwill) izvršena u skladu sa ograničenjima standarda?		

Dosljedna primjena ove liste pomaže da se testovi na umanjenje imovine koja stvara novac sprovode sistematično i u skladu sa MRS JS 26, uz jasno dokumentovane pretpostavke i objelodanjivanja. Za nekomercijalnu imovinu primjenjuje se MRS JS 21, dok MRS JS 26 obezbjeđuje realan prikaz imovine sa komercijalnim povratom.

4.19. MRS JS 27 – POLJOPRIVREDA

4.19.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 27[32] uređuje računovodstveni tretman i objelodanjivanja za poljoprivrednu aktivnost, odnosno za biološka sredstva i poljoprivredne proizvode na dan žetve. Nakon žetve, na poljoprivredni proizvod primjenjuje se MRS JS 12 – *Zalihe*.

Dosljedna primjena MRS JS 27 zahtijeva jasno razumijevanje nekoliko osnovnih pojmova.

Poljoprivredna aktivnost je upravljana biološka transformacija i žetva radi prodaje, besplatne raspodjele, ili pretvaranja u poljoprivredni proizvod ili dodatna biološka sredstva.

Biološko sredstvo je živa životinja ili biljka.

Poljoprivredni proizvod je ubran proizvod biološkog sredstva: mlijeko, grožđe i sl.

Biljka-nosač je živa biljka koja se koristi za dobijanje proizvoda tokom više perioda i ne prodaje se u redovnom toku poslovanja (osim eventualnog sitnog otpada na kraju vijeka trajanja). Primjeri: vinova loza, voćke u voćnjaku, palme uljarice i sl. Sama biljka-nosač je u dometu MRS JS 45, dok je rod na toj biljci u dometu MRS JS 27.

4.19.2. Priznavanje i mjerenje bioloških sredstava

Biološka sredstva se, po MRS JS 27, priznaju i mjere pri početnom priznavanju i na svaki datum izvještavanja, po fer vrijednosti umanjenoj za troškove prodaje (FV–TP). Sve ovo pod pretpostavkom da se fer vrijednost može pouzdano izmjeriti.

[32] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/B3%20IPSAS_27.pdf

Poljoprivredni proizvod na dan žetve – mjeri po fer vrijednosti umanjenoj za troškove prodaje. Taj iznos postaje početni trošak zaliha prema MRS JS 12, a sve dalje promjene vrijednosti nastaju u okviru tretmana zaliha (npr. umanjenje do neto ostvarive vrijednosti). Na taj način se efekti biološke transformacije (rast, sazrijevanje) reflektuju kroz promjene FV–TP sve do žetve, a od žetve nadalje efekti potiču iz skladištenja, prerade i prodaje.

Dobici i gubici – početnog priznavanja bioloških sredstava po FV–TP, i kasnijih promjena njihove FV–TP, priznaju se u **višku/manjku perioda** (račun uspješnosti). Na taj način izvještaj o uspješnosti odražava i „neostvarene" efekte – rast stada, porast cijena poljoprivrednih proizvoda, promjene prinosnih karakteristika zasada itd.

Polazna pretpostavka MRS JS 27 glasi da se fer vrijednost bioloških sredstava može pouzdano izmjeriti. Čim fer vrijednost postane pouzdana, entitet prelazi na *FV–TP model*, uz odgovarajuća objelodanjivanja o razlozima promjene i datumu prelaska.

4.19.3. Objelodanjivanja – MRS JS 27 i MRS JS 46

MRS JS 27, u kombinaciji sa zahtjevima MRS JS 46 (mjerenje po tekućoj vrijednosti), propisuje obimna objelodanjivanja. Entitet je dužan da objelodani, najmanje:

- model mjerenja – da li biološka sredstva i proizvodi na žetvi koriste FV–TP, odnosno u kojim slučajevima je primijenjen model troška,
- razloge kada FV nije bila mjerljiva pri početnom priznanju i opis prelaska na FV,
- dobitke i gubitke iz FV–TP po klasama bioloških sredstava, uključujući usklađenje početnog i završnog stanja (prirasti, žetve, prodaje, gubici),
- opis značajnih klasa bioloških sredstava,
- opis primijenjenih tehnika mjerenja, uključujući ulaze nivoa 1/2/3, izvore cijena i ključne pretpostavke.

4.20. MRS JS 31 – NEMATERIJALNA IMOVINA

4.20.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 31 [33] uređuje priznavanje, mjerenje, amortizaciju, umanjenje i objelodanjivanja nematerijalne imovine. Riječ je o identifikovanoj imovini bez fizičke supstance, pod kontrolom entiteta, od koje se očekuju buduće ekonomske koristi ili uslužni potencijal.

U javnom sektoru nematerijalna imovina najčešće obuhvata softver i licence, baze podataka i autorska prava, kao i specifične metodologije i klasifikacione sisteme. U određenim slučajevima može obuhvatiti i nematerijalnu baštinu, ako su kriterijumi priznavanja ispunjeni.

Nematerijalna imovina je identifikovana imovina bez fizičke supstance koju entitet kontroliše i od koje očekuje buduće ekonomske koristi ili uslužni potencijal.

[33] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/B7%20IPSAS_31.pdf

4.20.2. Priznavanje nematerijalne imovine

Stavka se priznaje kao nematerijalna imovina ako i samo ako ispunjava definiciju nematerijalne imovine, vjerovatno je da će entitetu priticati buduće ekonomske koristi ili uslužni potencijal i ako se trošak imovine može izmjeriti. U zavisnosti od nastanka, razlikuju se sljedeće grupe:

Sticanje kupovinom ili razmjenom – Kod kupovine ili razmjene, nematerijalna imovina se pri početnom priznavanju mjeri po trošku nabavke. Taj trošak obuhvata cijenu nabavke, neposredno pripisive troškove dovođenja imovine u stanje upotrebe, kao i eventualne carine, takse i slično. Kod razmjene, trošak se mjeri po fer vrijednosti primljene ili ustupljene imovine. Ako fer vrijednost nije pouzdano mjerljiva, koristi se knjigovodstvena vrijednost ustupljene imovine.

Nerazmjenske transakcije – Kod nerazmjenskih transakcija (npr. donacija softvera, licence ili baze podataka od međunarodne organizacije), početno mjerenje se vrši po fer vrijednosti na dan sticanja.

Interno generisana nematerijalna imovina – Kod interno generisanih projekata (npr. razvoj sopstvenog informacionog sistema), od ključnog je značaja razdvojiti:

- fazu istraživanja – analize i istraživanje opcija, konceptualno osmišljavanje, i
- fazu razvoja – dizajn, programiranje, testiranje, implementacija definisanog rješenja.

4.20.3. Početno i naknadno mjerenje

Početno se nematerijalna imovina mjeri po sljedećem:

- kod kupovine/razmjene – po trošku,
- kod nerazmjenskog sticanja – po fer vrijednosti na dan sticanja,
- kod interno generisane imovine – zbir troškova razvoja koji ispunjavaju kriterijume kapitalizacije.

Naknadno se nematerijalna imovina mjeri prema jednom od dva modela:

1. model troška (podrazumijevani) – početni trošak umanjen za akumulisanu amortizaciju i akumulisana umanjenja vrijednosti;
2. model revalorizacije – moguće ga je primijeniti samo ako postoji aktivno tržište za određenu klasu nematerijalne imovine (što je u praksi rijetko).

Troškovi održavanja i manjih unapređenja koja ne povećavaju buduće koristi ili ne produžavaju vijek trajanja tretiraju se kao rashod perioda, a ne kao povećanje knjigovodstvene vrijednosti.

4.20.4. Koristan vijek trajanja, amortizacija i rezidualna vrijednost

Većina nematerijalne imovine u javnom sektoru ima ograničen koristan vijek, obično u rasponu od 3 do 10 godina, u zavisnosti od dinamike tehnoloških promjena i ugovornih ograničenja. Otuda amortizacija počinje kada je imovina spremna za upotrebu i vrši se sistematski tokom korisnog vijeka (često linearnom metodom). Prestaje kada je imovina u potpunosti amortizovana ili kada je klasifikovana u imovinu namijenjenu prodaji (MRS JS 44).

Rezidualna vrijednost nematerijalne imovine je, u pravilu, nula, osim ako postoji obavezujući ugovor o budućoj prodaji ili aktivno tržište za preostalo pravo. Vijek trajanja, amortizaciona metoda i rezidualna vrijednost preispituju se najmanje jednom godišnje, a svaka promjena tretira se kao promjena računovodstvene procjene.

4.20.5. Umanjenje vrijednosti i prestanci priznavanja

Ako postoje indikatori da je nematerijalna imovina umanjena (npr. tehnološko zastarijevanje, promjena regulative, slabije korišćenje od planiranog), entitet mora procijeniti nadoknadivi iznos ili uslužni potencijal i, ako je potrebno, priznati gubitak od umanjenja.

- Za nematerijalnu imovinu koja **ne generiše gotovinu**, primjenjuje se MRS JS 21.
- Za imovinu koja **generiše gotovinu** (npr. softver za komercijalne usluge), primjenjuje se MRS JS 26.

Ako je nematerijalna imovina prethodno revalorizovana, gubitak od umanjenja prvo se knjiži na teret revalorizacione rezerve, a tek eventualni višak ide u rezultat perioda.

Nematerijalna imovina prestaje da se priznaje kada se otuđi (proda, ustupi) ili se od nje više ne očekuju koristi/usluge (prestanak upotrebe, tehnološko zastarijevanje bez mogućnosti korišćenja). Dobici ili gubici od prestanka priznavanja predstavljaju razliku između neto prihoda od otuđenja i knjigovodstvene vrijednosti, i priznaju se u rezultatu perioda.

Posebna pravila važe kod:

- otuđenja uz povratni zakup (sale & leaseback) – dobici/gubici zavise od MRS JS 43. Priznaje se samo dio dobiti koji se odnosi na zaista prenesena prava, dok se preostali dio amortizuje kroz pravo korišćenja;
- klasifikacije kao imovina namijenjena prodaji (MRS JS 44) – prestaje amortizacija od datuma klasifikacije; imovina se mjeri u skladu sa MRS JS 44, dok se datum prestanka priznavanja vezuje za prenos kontrole (MRS JS 47).

4.20.6. Nematerijalna baština (heritage)

Standard prepoznaje da pojedine stavke mogu imati kulturni, istorijski ili obrazovni značaj (npr. digitalizovane narodne pjesme, baze podataka o kulturnoj baštini). Takva nematerijalna baština može se priznati kao nematerijalna imovina samo ako su ispunjeni opšti kriterijumi: identifikabilnost, kontrola, uslužni potencijal i pouzdano mjerenje troška ili fer vrijednosti.

Ako pouzdano mjerenje nije moguće (npr. nema tržišta, nema pouzdanog troška, postoje pravna/etička ograničenja), imovina se ne priznaje u izvještaju o finansijskom položaju, ali su obavezna objelodanjivanja u napomenama. U tom smislu, treba objelodaniti opis sredstva i njegovog značaja za ciljeve entiteta, razlog zašto trošak ili fer vrijednost nijesu pouzdano mjerljivi i priroda ograničenja (pravna, etička, dokumentaciona, metodološka).

Na taj način se obezbjeđuje transparentnost u pogledu važnih nematerijalnih resursa, čak i kada oni ne ispunjavaju uslove za priznavanje.

4.20.7. Objelodanjivanja

Nakon priznavanja i naknadnog mjerenja nematerijalne imovine, u napomenama uz finansijske izvještaje potrebno je obezbijediti objelodanjivanja koja čitaocu omogućavaju da razumije strukturu, promjene i finansijske efekte nematerijalne imovine. Objelodanjivanja se, po pravilu, daju po klasama nematerijalne imovine, uz jasno razdvajanje interno generisane i stečene imovine, kada je to relevantno.

U praksi, kao minimum, treba objelodanjiti:

- da li imovina ima određen ili neodređen korisni vijek; a kod određenog vijeka i osnov amortizacije (metod i period/stopa);
- bruto knjigovodstvenu vrijednost i akumulisanu amortizaciju (uključujući akumulisane gubitke od umanjenja) na početku i na kraju perioda;
- usaglašavanje kretanja knjigovodstvene vrijednosti tokom perioda (najmanje: povećanja, otuđenja, amortizacija, umanjenja i eventualna ukidanja umanjenja, te ostale značajne promjene);
- gdje je u izvještajima prikazan trošak amortizacije i njegov iznos (radi jasne veze između napomena i izvještaja o finansijskoj uspješnosti);
- značajne pojedinačne stavke (kada su materijalne), kao i ograničenja prava (npr. zaloga/tereti) i ugovorne obaveze vezane za buduća ulaganja u nematerijalnu imovinu.

Ako se primjenjuje revalorizacioni model ili postoje specifična početna mjerenja (npr. po osnovu nerazmjenskih transakcija), u istom bloku napomena treba kratko navesti osnov mjerenja i ključne informacije koje objašnjavaju promjene vrijednosti.

4.21. MRS JS 32 – UGOVORI O KONCESIJI USLUGA: DAVALAC

4.21.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 32[34] uređuje kako davalac priznaje i mjeri imovinu, obaveze, prihode i rashode u ugovorima o koncesiji usluga, kada javnu infrastrukturu gradi ili finansira operater (koncesionar), ali davalac zadržava kontrolu nad pružanjem usluga i preostalom vrijednošću imovine. U praksi, radi se o javno-privatnim aranžmanima u kojima privatni operater projektuje, gradi, finansira i upravlja infrastrukturom (npr. auto-putevi, mostovi, bolnice, škole), dok davalac:

- određuje koje se usluge pružaju, kome i po kojim pravilima, i
- na kraju koncesionog perioda preuzima imovinu ili značajan dio njene preostale vrijednosti.

Standard je uveden da bi se izbjeglo „vanbilansno“ evidentiranje takve infrastrukture i obaveza, te da bi se osiguralo da finansijski izvještaji javnog sektora vjerno odražavaju ekonomski sadržaj ovih aranžmana.

MRS JS 32 se primjenjuje samo na one ugovore o koncesiji usluga kod kojih davalac istovremeno ispunjava oba sljedeća uslova (test kontrole):

1. Kontrola usluga – davalac kontroliše koje se usluge pružaju predmetnom infrastrukturom, kome se te usluge pružaju, i po kojoj cijeni (ili u kojem rasponu cijena), bilo direktno, bilo indirektno kroz regulatorni okvir.
2. Kontrola preostale vrijednosti – davalac zadržava značajan udio u preostaloj vrijednosti imovine na kraju ugovora (npr. imovina se vraća davaocu, davalac ima pravo da utiče na njeno dalje korišćenje ili je nastavak korišćenja strogo ograničen ugovorom u korist davaoca).

Ako bilo koji od ova dva uslova nije ispunjen, aranžman se ne tretira kao koncesija usluga u smislu MRS JS 32, već se primjenjuju drugi standardi.

4.21.2. Šta davalac priznaje u ugovoru o koncesiji

Kada su uslovi testa kontrole ispunjeni, davalac priznaje imovinu iz koncesije – kao imovinu davaoca (najčešće kao nekretnine, postrojenja i opremu), obavezu koja odražava način na koji se operater kompenzuje za izgradnju/finansiranje imovine. Imovina iz koncesije priznaje se u izvještaju o finansijskom položaju davaoca kada infrastruktura ispunjava kriterijume priznavanja imovine, i postoji kontrola u smislu testa iz prethodnog poglavlja.

Početno mjerenje obavlja se po fer vrijednosti izgrađene ili rekonstruisane infrastrukture na dan kada je spremna za upotrebu. Naknadno se imovina amortizuje i testira na umanjenje u skladu sa opštim MRS JS pravilima (MRS JS 45, MRS JS 21/26).

[34] Šire vidjeti: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/B8%20IPSAS_32.pdf

Davalac primjenjuje **model finansijske obaveze** kada je ugovorom obavezan da operateru plaća garantovane iznose (anuitete, minimalne prihode, dostupnost imovine). To je slučaj i kada obaveza plaćanja nije zavisna isključivo od korišćenja imovine od strane krajnjih korisnika. Tada davalac priznaje finansijsku obavezu u visini sadašnje vrijednosti (PV) budućih plaćanja prema operateru, i naknadno je mjeri po amortizovanom trošku, primjenom efektivne kamatne stope.

Davalac primjenjuje **model odloženog prihoda** kada operater ima pravo da naplaćuje naknade korisnicima usluge (npr. putarina), a davalac nema obavezu da mu garantuje minimalne iznose, i prihod operatera zavisi od saobraćaja, potražnje ili drugih faktora. U tom slučaju davalac priznaje obavezu odloženog prihoda, koja predstavlja nadoknadu operateru za izgradnju infrastrukture. Ista obaveza se otpušta u prihod tokom trajanja ugovora, u skladu sa obrascem prenosa usluga javnosti (najčešće linearno, ali može i drugačije ako je drugačiji obrazac prenosa).

U praksi su česti **mješoviti aranžmani**, u kojima se operater djelimično plaća direktno od davaoca (garantovane naknade), a djelimično ima pravo naplate od korisnika. Tada se ugovor razlaže na dvije komponente:

- dio koji se odnosi na plaćanja davaoca – model finansijske obaveze;
- dio koji se odnosi na pravo naplate od korisnika – model odloženog prihoda.

Alokacija se zasniva na fer vrijednosti komponenata ili, ako to nije moguće, na razumnim i dokumentovanim procjenama.

4.21.3. Naknadno mjerenje i uticaj na rezultat

Nakon početnog priznavanja, standard prati tri ključne linije: imovinu, finansijsku obavezu i odloženi prihod.

- **Imovina iz koncesije**:
  - amortizuje se tokom korisnog vijeka (ne nužno identičnog trajanju ugovora);
  - podložna je testu umanjenja vrijednosti u skladu sa MRS JS 21/26.
- **Finansijska obaveza**:
  - mjeri se po amortizovanom trošku;
  - kamatni dio priznaje se kao rashod kamata;
  - otplate glavnice smanjuju obavezu.
- **Odloženi prihod**:
  - sistematski se otpušta u prihod tokom perioda, u skladu sa obrascem prenosa usluga (npr. linearno tokom koncesionog perioda ili po drugoj metodi koja bolje odražava korišćenje infrastrukture).

Na ovaj način se u izvještaju o finansijskoj uspješnosti istovremeno prikazuju amortizacija javne infrastrukture, kamatni rashodi (kod modela finansijske obaveze) i prihod po osnovu otpuštanja odloženog prihoda (kod modela prava naplate od korisnika).

4.21.4. Ilustrativni primjeri – tekstualni vodič

Radi praktične primjene standarda, sljedeći tekstualni vodič (*decision tree*) sumira osnovne korake koje davalac treba da slijedi pri analizi ugovora o koncesiji usluga.

1. **Korak 1 – Test kontrole**: da li davalac kontroliše usluge (šta, kome, cijena) i zadržava značajan udio u preostaloj vrijednosti imovine na kraju ugovora?
   - Ako **NE** → aranžman je izvan obima MRS JS 32 (primjena drugih standarda).
   - Ako **DA** → prelazak na korak 2.
2. **Korak 2 – Priznavanje imovine:** priznati imovinu iz koncesije kao imovinu davaoca po fer vrijednosti kada je spremna za upotrebu.
3. **Korak 3 – Način kompenzacije operatera:** plaća li davalac operateru **garantovane iznose** (bez obzira na potražnju)?
   - Ako **DA** → priznati finansijsku obavezu (model finansijske obaveze) u visini PV budućih plaćanja.

   Ima li operater **pravo naplate od korisnika**, bez garancija davaoca?
   - Ako **DA** → priznati odloženi prihod (model prava naplate od korisnika) i otpuštati ga u prihod tokom trajanja ugovora.
4. **Korak 4 – Mješoviti aranžmani**
   - Ako su i garantovana plaćanja i pravo naplate od korisnika prisutni → alocirati imovinu na dvije komponente i paralelno primijeniti oba modela.

Ovakav korak-po-korak pristup pomaže da se svaki ugovor dosljedno klasifikuje i da se odgovarajuće obaveze i prihodi uredno razdvoje i prate tokom cijelog trajanja koncesionog aranžmana.

4.21.5. Objelodanjivanja

Radi praktične primjene MRS JS 32, korisno je objelodanjivanja strukturisati kroz kontrolnu listu koja obuhvata najvažnije informacije o koncesionim aranžmanima sa stanovišta davaoca.

Prikaz 30. Kontrolna lista za koncesione aranžmane

Oblast objelodanjivanja	Šta treba objaviti (sažeto)
Priroda i obim aranžmana	Opis usluga, trajanje ugovora, standardi usluga, obaveze održavanja, opcije produženja/prekida, ključne klauzule.
Imovina iz koncesije	Knjigovodstveni iznosi po klasama, akumulisana amortizacija, umanjenja, ograničenja na korišćenje i zaloge.
Model finansiranja (finansijska obaveza / odloženi prihod / mješovito)	Početni iznosi, kretanja tokom perioda (prilivi, otplate, otpisi, prenosi u prihod), stanje na početku i na kraju.
Preostale obaveze prema operateru	Raspored budućih plaćanja, kamate, eventualne garancije, minimalne obaveze (npr. dostupnost).
Rizici i uslovne obaveze	Opis prenesenih i zadržanih rizika (građenje, dostupnost, potražnja), uslovni događaji koji utiču na plaćanja.
Ključne procjene i pretpostavke	Diskontne stope, trajanje korisnog vijeka, metode alokacije na komponente u mješovitim aranžmanima, druge procjene.

Ovakav pregled obezbjeđuje da svi koncesioni aranžmani budu predstavljeni na konzistentan i transparentan način, omogućavajući korisnicima finansijskih izvještaja da sagledaju i bilansne i vanbilansne efekte dugoročnog partnerstva sa operaterima.

U okviru Crne Gore, MRS JS 32 je posebno relevantan za projekte javno-privatnog partnerstva u oblasti puteva, zdravstva, obrazovanja i komunalne infrastrukture. Aranžmani koji su do sada tretirani kroz opšte institute lizinga treba da budu usklađeni sa testom kontrole i modelima priznavanja propisanim ovim standardom. U tom smislu, preporučuje se:

- da se u standardnim ugovornim obrascima eksplicitno definišu elementi relevantni za test kontrole (usluge, korisnici, cijene, preostala vrijednost);
- da se kod određivanja diskontnih stopa za proračun sadašnje vrijednosti plaćanja koriste konzistentni parametri (npr. referentne stope Ministarstva finansija i/ili tržišni indikatori);
- da se uz svaki veći koncesioni projekt pripremi matrica rizika (građenje, dostupnost, potražnja) koja će služiti kao osnova za alokaciju između modela finansijske obaveze i odloženog prihoda;
- da se objavljivanja iz kontrolne liste integrišu u postojeće obrasce napomena uz finansijske izvještaje, kako bi korisnici na jednom mjestu dobili cjelovitu sliku o koncesionim aranžmanima.

Na taj način MRS JS 32 ne ostaje samo tehnički računovodstveni standard, već postaje važan instrument fiskalne transparentnosti i upravljanja dugoročnim obavezama javnog sektora.

4.22. MRS JS 33 – PRVA PRIMJENA NA OBRAČUNSKOJ OSNOVI

4.22.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 33[35] daje pravila i olakšice za entitete koji prvi put usvajaju obračunsku osnovu. Osnovni cilj jeste da tranzicija bude transparentna. U tom smislu, standard uspostavlja početnu tačku tranzicije, uz jasno objašnjenje privremenih izuzeća i njihov uticaj na fer prezentaciju. Početna tačka tranzicije može biti izvještavanje na gotovinskoj osnovi, obračunskoj osnovi prema drugom okviru izvještavanja ili modifikovanoj verziji gotovinske ili obračunske osnove.

Primjena MRS JS 33 počinje od datuma usvajanja – to je prvi dan izvještajnog perioda u kome entitet prelazi na obračunsku osnovu. Ako entitet koristi tranzicione olakšice koje utiču na fer prezentaciju (npr. privremeno ne priznaje pojedine složene obaveze), tada njegov prvi skup izvještaja ne sadrži eksplicitnu i bezrezervnu izjavu da su „potpuno usklađeni sa MRS JS“. Tek nakon isteka tranzicionog perioda (najduže tri godine) izvještaji mogu nositi takvu izjavu.

Da bi se MRS JS 33 dosljedno primijenio, neophodno je razumjeti nekoliko osnovnih pojmova.

Datum usvajanja je referentni datum od koga se počinju primjenjivati MRS JS standardi na obračunskoj osnovi, i vrši početno mjerenje i usklađivanje početnih stanja imovine, obaveza i neto imovine. To je najčešće 1. januar godine za koju se prvi put sastavljaju MRS JS finansijski izvještaji.

[35] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-33-first-time-adoption-accrual-basis-ipsass-2

Tranzicione olakšice su privremena izuzeća ili pojednostavljenja u pogledu priznavanja i mjerenja određenih stavki. Osmišljene su da smanje troškove i kompleksnost prelaska, a mogu se koristiti najduže tri godine od datuma usvajanja. One obuhvataju, između ostalog:

- olakšice kod mjerenja materijalne, nematerijalne i investicione imovine,
- privremeno odlaganje priznavanja složenih obaveza,
- olakšice za konsolidaciju (kada grupa entiteta ne usvaja MRS JS istovremeno).

Pretpostavljeni trošak (deemed cost) je iznos koji na datum usvajanja zamjenjuje istorijski trošak imovine, u situacijama kada pouzdani istorijski podaci nijesu dostupni, ili bi njihovo prikupljanje bilo nerazumno skupo. Obično se zasniva na fer vrijednosti, ili trenutnoj operativnoj vrijednosti. Na taj način se „prekida“ veza sa starim, parcijalnim ili nepouzdanim istorijskim podacima, a istovremeno se obezbjeđuje realna početna osnova za dalja mjerenja.

4.22.2. Tranzicione olakšice – svrha, primjena i trajanje

Standard dozvoljava više vrsta tranzicionih olakšica, ali ih je moguće grupisati prema tome za šta pomažu i koliko dugo traju.

Olakšice kod dugotrajne imovine – Entitet može primijeniti pretpostavljeni trošak za NPO, nematerijalnu i investicionu imovinu, koncesiona sredstva i pojedine specifične zalihe. Umjesto iscrpnog pronalaženja istorijskih troškova, na datum usvajanja utvrdi se sadašnja operativna vrijednost ili fer vrijednost, koja se koristi kao novi „početni trošak“.

Olakšice kod složenih obaveza – Kod složenih stavki, kao što su definisane naknade zaposlenima, pojedine vrste finansijskih instrumenata i specifična rezervisanja za dugoročne obaveze, entitet može privremeno odložiti potpuno priznavanje i precizno mjerenje.

Konsolidacione olakšice – Kod grupa, moguća su privremena odlaganja eliminisanja svih unutrašnjih stanja i transakcija, specifična pravila kada zavisni entiteti usvajaju MRS JS u različitim periodima. Cilj je da se konsolidacija uskladi sa novom računovodstvenom osnovom, ali u postepenim koracima, umjesto da se sve uradi jednokratno u prvoj godini.

4.22.3. Ilustrativni primjeri

Sljedeći ilustrativni primjer, zasnovan na jednostavnim brojkama, pokazuje kako se može strukturisati usklađivanje početnog stanja neto imovine između stare (npr. modifikovane gotovinske) osnove i MRS JS osnove na datum usvajanja.

> ***Ilustrativni primjer 1***
>
> Pretpostavimo da je prethodna osnova bila modifikovana gotovinska, te da su na datum usvajanja, izvršena sljedeća prilagođavanja:
>
> - utvrđena je investiciona imovina po pretpostavljenom trošku (deemed cost) u iznosu od +1.200;
> - eliminisana su odložena priznanja prihoda (koja nijesu u skladu sa MRS JS priznavanjem) u iznosu –300;
> - priznata je obaveza po planu naknada zaposlenima u iznosu –150.
>
> Neto efekat ovih prilagođavanja na početno stanje neto imovine iznosi +750.

U tabeli je prikazana skraćena struktura usklađivanja početne neto imovine između stare osnove i MRS JS osnove, sa isticanjem ključnih prilagođavanja.

Tabela 1. Struktura usklađivanja

Opis prilagođavanja	**Iznos**
Stara osnova – početna neto imovina	X
+ Deemed cost: investiciona imovina	+1.200
– Umanjenje: odloženi prihodi (preklasifikacija/priznavanje)	–300
– Obaveza: plan zaposlenih (definisane naknade)	–150
Neto efekat na početnu neto imovinu na datum usvajanja	**+750**

Neto efekat od +750 se knjiži u akumulirani višak/manjak (ili drugi odgovarajući dio neto imovine), kao dio početnih prilagođavanja na datum usvajanja.

Tranzicija na MRS JS mijenja ne samo pojedinačne stavke, već i strukturu i visinu neto imovine. Zato je ključno da se sva prilagođavanja kvantifikuju i jasno objasne u napomenama.

4.22.4. Objelodanjivanja tokom tranzicije

Tokom tranzicionog perioda naglasak je na transparentnosti, korisnici moraju razumjeti šta je urađeno, zašto i do kada će trajati. MRS JS 33 zahtijeva, između ostalog:

- jasnu identifikaciju **datuma usvajanja** i obuhvata entiteta (pojedinačno, grupa);
- opis **svakog tipa tranzicione olakšice**:
  - koja olakšica je korišćena,
  - za koje klase imovine/obaveza,
  - iz kojih razloga i koliko dugo će se primjenjivati.
- obavezna **usklađivanja** *(reconciliation)*:
  - usklađenje početnih stanja neto imovine/glavnice između stare osnove i MRS JS osnove;
  - usklađenje viška/manjka (rezultata) između posljednjeg perioda po staroj osnovi i prvog perioda po MRS JS osnovi;
- objelodanjivanje stavki koje su **prvi put priznate** tokom tranzicije (npr. definisani planovi naknada zaposlenima, odloženi porezi, rezervisanja za obaveze iz ugovora).

Na ovaj način, prelazak na MRS JS ne „sakriva“ razlike, već ih eksplicitno pokazuje kroz narativne napomene i tabele usklađivanja.

U okviru Crne Gore, nekoliko praktičnih napomena posebno je važno:

1. Plan tranzicije na obračunsku osnovu treba uskladiti sa rokovima i sektorskim planovima,
2. Postojeće revalorizacije po starim pravilima treba preispitati,
3. Za grupe entiteta treba unaprijed definisati da li zavisna društva usvajaju MRS JS istovremeno ili sukcesivno, koje konsolidacione olakšice će se koristiti i koliko dugo,
4. Neophodno je dokumentovati sve ključne pretpostavke koje stoje iza mjerenja (diskontne stope, izvore fer vrijednosti, kriterijume za izbor *deemed cost* modela).

Na taj način MRS JS 33 funkcioniše kao veza između projekata reforme javnog sektora (uvođenja MRS JS) i svakodnevne računovodstvene prakse u ministarstvima, opštinama i javnim ustanovama.

Naredni blok standarda (MRS JS 34–38) uređuje granice izvještajnog entiteta (kontrola, zajednički aranžmani, ulaganja) i predstavlja osnov za konsolidaciju javnog sektora.

4.23. MRS JS 34 – ZASEBNI FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI

4.23.1. Cilj i obuhvat

MRS JS 34[36] propisuje kako entitet javnog sektora treba da priznaje, mjeri i objelodanjuje ulaganja u kontrolisane subjekte, zajedničke poduhvate i pridružene subjekte kada priprema zasebne finansijske izvještaje. Time se obezbjeđuje usklađen i transparentan tretman ulaganja u situacijama kada entitet, pored konsolidovanih, objavljuje i sopstvene (zasebne) izvještaje – najčešće zbog regulatornih zahtjeva, korporativnog upravljanja ili internih potreba osnivača.

MRS JS 34 ne propisuje ko je dužan da sastavlja zasebne izvještaje, već se primjenjuje kada takvi izvještaji postoje. U tom slučaju, način na koji se ulaganja iskazuju u zasebnim izvještajima mora biti usklađen sa ovim standardom i povezanim MRS JS standardima.

Da bi se standard pravilno primijenio, važno je jasno razlikovati osnovne kategorije izvještaja i povezanih standarda.

Zasebni finansijski izvještaji[37] – izvještaji matičnog entiteta u kojima se ulaganja u kontrolisane subjekte, zajedničke poduhvate i pridružene subjekte iskazuju po jednom od dozvoljenih modela mjerenja (trošak, u skladu sa MRS JS 41 ili metodom udjela po MRS JS 36). Izbor modela je dosljedan unutar svake kategorije ulaganja. Ti izvještaji mogu ili ne moraju pratiti konsolidovane izvještaje. Međutim, kada oba seta postoje, mora biti jasno naznačeno koji su izvještaji konsolidovani, a koji zasebni, te kakva je veza između njih.

Konsolidovani finansijski izvještaji – prikazuju ekonomski subjekt kao cjelinu – imovinu, obaveze, neto imovinu, prihode, rashode i tokove gotovine kontrolnog entiteta i njegovih kontrolisanih subjekata, kao da se radi o jednom entitetu. Ovaj segment uređuje MRS JS 35, dok MRS JS 36 propisuje metodu udjela za pridružene subjekte i zajedničke poduhvate, a MRS JS 38 objelodanjivanja interesa u drugim entitetima.

MRS JS 34 se nadovezuje na ovaj okvir tako što definiše kako ista ulaganja izgledaju u zasebnim izvještajima matičnog entiteta, uz dozvoljene opcije mjerenja.

[36] MRS JS 34 primjenjuje se na periode koji počinju 1. januara 2017. godine ili kasnije, uz mogućnost ranije primjene uz paralelnu primjenu povezanih standarda (MRS JS 35, 36, 38, 41, 44). Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-34-separate-financial-statements-0

[37] Ovaj standard je, zajedno sa MRS JS 35, zamijenio dio ranijeg MRS JS 6 koji se odnosio na zasebne finansijske izvještaje. Novi paket standarda uvodi modernizovan koncept kontrole, jedinstven okvir za finansijske instrumente i ujednačena objelodanjivanja interesa u drugim entitetima.

4.23.2. Računovodstveni tretman ulaganja u zasebnim izvještajima

Ključna odluka u primjeni MRS JS 34 odnosi se na izbor modela mjerenja ulaganja u zasebnim finansijskim izvještajima. Za svaku kategoriju ulaganja entitet bira jedan model i primjenjuje ga dosljedno unutar kategorije.

Dozvoljeni modeli su:

1. Model troška – ulaganja se mjere po trošku nabavke (uvećanom za eventualna kasnija ulaganja i umanjenom za umanjenja vrijednosti), uz primjenu relevantnih standarda o umanjenju (MRS JS 21/26).
2. Model po MRS JS 41 – ulaganja se klasifikuju i mjere kao finansijski instrumenti (npr. fer vrijednost kroz višak/manjak), u skladu sa pravilima MRS JS 41.
3. Metoda udjela (*equity method*) – po MRS JS 36, gdje se početni trošak prilagođava učešćem u rezultatu, drugim sveobuhvatnim stavkama i promjenama neto imovine subjekta u koji se ulaže (investee).

Ako je ulaganje klasifikovano kao namijenjeno prodaji ili distribuciji, tada se primjenjuje MRS JS 44 – Dugotrajna sredstva držana za prodaju i prekinute djelatnosti, pri čemu se ono iskazuje u skladu sa pravilima za tu kategoriju.

Sljedeći prikaz sumira tri dozvoljena modela mjerenja ulaganja u zasebnim finansijskim izvještajima, sa osnovnim karakteristikama i povezanom MRS JS referencom.

Prikaz 31. Tri dozvoljena metoda mjerenja

Model mjerenja	Opis (sažeto)	Relevantni standard
Trošak	Ulaganje se drži po trošku, uz umanjenje kada postoji obezvređenje	MRS JS 34 + MRS JS 21/26
MRS JS 41	Ulaganje se tretira kao finansijski instrument (npr. FV kroz višak/manjak)	MRS JS 41
Metoda udjela (*equity*)	Početni trošak se prilagođava učešćem u rezultatu i neto imovini	MRS JS 36

Prikaz naglašava da izbor modela nije proizvoljan po pojedinačnom ulaganju, već da se jednom izabran pristup mora dosljedno primjenjivati na cijelu kategoriju ulaganja.

4.23.3. Posebne situacije: investicioni entiteti i reorganizacije

MRS JS 34 sadrži posebna pravila za investicione entitete i za određene oblike reorganizacija unutar javnog sektora, kako bi se izbjegle vještačke razlike i neprihvatljiv goodwill.

Ako je kontrolni entitet investicioni entitet, njegova ulaganja u kontrolisane subjekte mjere se po fer vrijednosti kroz višak/manjak, a ne konsoliduju se linija-po-linija. U zasebnim finansijskim izvještajima investicioni entitet primjenjuje fer vrijednost kroz rezultat. Pored toga, objavljuje dodatne informacije prema MRS JS 38, posebno kada su zasebni izvještaji jedini objavljeni izvještaji.

Ako kontrolni entitet nije investicioni, ali ulaže u kontrolisani investicioni entitet, u zasebnim izvještajima ulaganje mjeri prema jednom od opštih modela MRS JS 34 (trošak, MRS JS 41 ili

metoda udjela). Izabrani model mora biti usklađen sa ukupnom računovodstvenom politikom po kategoriji ulaganja.

Kod reorganizacija, postavlja se pitanje: kako odrediti trošak ulaganja u zasebnim finansijskim izvještajima novog kontrolnog entiteta, ako se koristi model troška? U takvim situacijama, trošak ulaganja u novi kontrolni entitet mjeri se po knjigovodstvenom iznosu udjela u neto imovini prethodnog kontrolnog entiteta na dan reorganizacije. Na taj način se izbjegava priznavanje „vještačkog" goodwill-a, i obezbjeđuje da se knjigovodstveni niz kontinuirano nastavlja u novoj strukturi.

4.23.4. Ilustrativni primjeri

Sljedeći primjer prikazuje izbor modela mjerenja u zasebnim finansijskim izvještajima matičnog entiteta, koji ima ulaganje u jedno zavisno društvo i jedan pridruženi subjekt.

Ilustrativni primjer 1

- Entitet „A" je matični entitet i objavljuje konsolidovane i zasebne finansijske izvještaje.
- „A" ima 100% ulaganje u zavisno društvo „B" (kontrolisani subjekt) i 30% ulaganje u pridruženi subjekt „C".
- U konsolidovanim izvještajima, „B" se konsoliduje linija-po-linija, a „C" metodom udjela (MRS JS 35 i 36).
- U zasebnim izvještajima, „A" odlučuje da sva ulaganja u kontrolisane subjekte i pridružene subjekte drži po trošku.

Na dan izvještavanja, trošak ulaganja iznosi: „B" – 1.000; „C" – 400

Matični entitet u zasebnim izvještajima iskazuje:

- finansijsku imovinu „Ulaganje u B" po trošku od 1.000;
- finansijsku imovinu „Ulaganje u C" po trošku od 400;
- dividende iz „B" i „C" priznaje u prihode tekućeg perioda kada nastane pravo na dividendu.

Istovremeno, u konsolidovanim izvještajima:

- prihod i rezultat „B" uključeni su linija-po-linija;
- rezultat „C" uključen je putem metode udjela;
- dividende iz „B" i „C" ne utiču na konsolidovani rezultat, jer su već uključene kroz konsolidaciju i metodu udjela.

Isti ekonomski odnosi mogu biti prikazani različito u konsolidovanim i zasebnim izvještajima. Dosljednom primjenom MRS JS 34, 35 i 36 obezbjeđuje se usklađenost i razumljivost za korisnike.

4.23.5. Objelodanjivanja

Objelodanjivanja su usmjerena na to da korisnik jasno razumije koji izvještaji su zasebni, kakva je njihova veza sa konsolidovanim izvještajima i kako su tretirana ulaganja u druge entitete.

A. **Kada entitet ne priprema konsolidovane izvještaje.** Ako entitet koristi izuzetak i ne priprema konsolidovane izvještaje (oslanjajući se npr. na konsolidaciju na višem nivou), tada u svojim zasebnim finansijskim izvještajima mora da objelodani najmanje:

- da su izvještaji zasebni;

- identitet entiteta koji objavljuje konsolidovane izvještaje i gdje su oni dostupni;
- listu značajnih ulaganja (naziv, jurisdikcija, procenat vlasništva i način utvrđivanja kontrole, zajedničke kontrole ili značajnog uticaja);
- metodu računovodstvenog obuhvata (trošak, MRS JS 41, metoda udjela).

B. **Investicioni entiteti koji objavljuju samo zasebne izvještaje.** Investicioni entitet koji objavljuje samo zasebne finansijske izvještaje dužan je da, osim zahtjeva MRS JS 34, primijeni i opsežne objave prema MRS JS 38 – Objave o interesima u drugim entitetima (struktura ulaganja, rizici, odnosi sa subjektima posebne namjene).

C. **Ostali slučajevi.** U standardnim situacijama (matični entitet sa konsolidovanim i zasebnim izvještajima) potrebno je jasno identifikovati koji izvještaji su konsolidovani, a koji zasebni, zatim objaviti listu značajnih ulaganja, sa metodom računovodstvenog obuhvata u zasebnim izvještajima. Po potrebi, uputiti korisnika na odgovarajuća objelodanjivanja po MRS JS 38.

U kontekstu javnog sektora Crne Gore, MRS JS 34 je relevantan za:

- ministarstva i organe državne uprave koji imaju ulaganja u javna preduzeća i fondove;
- opštine sa sopstvenim komunalnim i infrastrukturnim društvima;
- javne ustanove koje učestvuju u zajedničkim poduhvatima ili imaju pridružene subjekte (npr. zajedničke institute, centre, regionalne agencije).

Praktično, preporučuje se:

1. da se izbor modela mjerenja (trošak, MRS JS 41 ili metoda udjela) usklađuje sa zahtjevima domaćih propisa i očekivanjima regulatora, ali i sa planiranim prelaskom na MRS JS u konsolidovanom izvještavanju;
2. da se kod javnih ustanova pažljivo identifikuju „značajna“ ulaganja za objelodanjivanje, uključujući subjekte posebne namjene, zajedničke aranžmane u komunalnoj i infrastrukturnoj sferi i druga specijalizovana društva;
3. da se u objelodanjivanjima jasno navede osnov obaveze za izradu zasebnih izvještaja (npr. zakon, pravilnik, odluka osnivača) i referenca na konsolidovane izvještaje (ako postoje), kako bi korisnik mogao da poveže oba nivoa izvještavanja.

4.24. MRS JS 35 – KONSOLIDOVANI FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI

4.24.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 35[38] propisuje kako se pripremaju i prezentuju konsolidovani finansijski izvještaji kada jedan subjekt javnog sektora kontroliše jedan ili više drugih subjekata. Standard uvodi jedinstveni model kontrole, zasnovan na suštini, a ne na formalnoj pravnoj formi ili isključivo procentu učešća u kapitalu.

Ovim standardom je razdvojena materija koja je ranije bila objedinjena u MRS JS 6. Dok MRS JS 35 preuzima temu konsolidovanih izvještaja, zasebni finansijski izvještaji su uređeni prema MRS JS 34. Time se postiže veća jasnoća i preciznost u tretmanu različitih nivoa izvještavanja.

Standard se primjenjuje na entitete koji su kontrolni i koji su dužni ili su se opredijelili da pripremaju konsolidovane finansijske izvještaje. Osnovno polazište je da korisnici dobiju sliku ekonomskog subjekta kao cjeline, a ne samo pojedinačnih pravnih lica koja ga sačinjavaju.

4.24.2. Kontrola – tri stuba (moć, koristi, veza moći i koristi)

U središtu MRS JS 35 je pojam kontrole. Kontrola postoji kada su istovremeno ispunjena tri uslova:

1. Moć nad subjektom
2. Izloženost promjenljivim koristima od odnosa sa subjektom
3. Veza između moći i koristi – mogućnost da se moć koristi radi uticanja na te koristi.

Moć se ogleda u pravima koja omogućavaju da se usmjeravaju relevantne aktivnosti – one aktivnosti koje imaju najznačajniji uticaj na rezultate subjekta. U javnom sektoru, to su najčešće pravo imenovanja i razrješenja većine članova organa upravljanja i nadzora, te pravo odobravanja strateških planova i budžeta. Isto tako, uključuje ugovorna prava da se odobravaju ključne transakcije ili izmijene statuti, i posebna prava („zlatna akcija“) koja daju odlučujući glas u određenim pitanjima.

Koristi su promjenljivi ishodi na koje je kontrolni entitet izložen zbog odnosa sa drugim subjektom. U javnom sektoru, koristi mogu biti finansijske (dividende, povrat na uložena sredstva), i/ili nefinansijske (ostvarenje javnih politika, kontrola nad infrastrukturom od strateškog značaja, kontrola nad pružanjem ključnih usluga građanima).

Veza moći i koristi – Treći stub kontrole je postojanje veze između moći i koristi. Naime, kontrolni entitet mora imati ne samo moć i izloženost koristima, već i mogućnost da tu moć koristi da bi uticao na nivo ili strukturu tih koristi. Ako entitet ima moć, ali nema nikakav interes u koristima (ili obrnuto), kontrola u smislu MRS JS 35 ne postoji.

[38] Tekst ovog poglavlja zasnovan je na originalnom MRS JS 35 i na novijem paketu standarda koji su zamijenili dio ranijeg MRS JS 6 – Konsolidacija. Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-35-consolidated-financial-statements-1.

4.24.3. Javnosektorske specifičnosti procjene kontrole

Procjena kontrole u javnom sektoru često zahtijeva dodatnu pažnju, jer formalne pravne strukture ponekad „zamaskiraju“ stvarne odnose upravljanja i koristi. MRS JS 35 izdvaja nekoliko specifičnih situacija.

Regulatorna kontrola i „zlatne akcije“ – Država i drugi javni subjekti često posjeduju regulatorna ovlašćenja ili posebna prava („zlatne akcije“). Ona omogućavaju pravo veta na strateške odluke, imenovanje ključnih organa i raspolaganje imovinom. Takva prava predstavljaju moć u smislu MRS JS 35 samo ako su suštinska i izvršiva – tj. ako se zaista mogu koristiti da usmjere relevantne aktivnosti, a ne samo u smislu teorijskih uopštavanja.

Ekonomska zavisnost – sama po sebi ne znači kontrolu (npr. subjekt koji gotovo u potpunosti zavisi od budžetskih sredstava jednog entiteta). Ipak, kada je ekonomska zavisnost kombinovana sa upravljačkim pravima (imenovanja, odobravanja planova) i kada kontrolni entitet može da usmjerava relevantne aktivnosti preko tih mehanizama, ekonomska zavisnost postaje indikator da kontrola vjerovatno postoji.

Posebni zakoni ili statuti – Mnoge jedinice javnog sektora osnivaju se posebnim zakonima ili statutima. U procjeni kontrole najvažnije je pitanje ko u suštini donosi odluke o aktivnostima koje najviše utiču na rezultate. Ako su zakonom ili statutom ta prava centralizovana kod jednog entiteta (npr. ministarstva), to je snažan dokaz postojanja kontrole u smislu MRS JS 35.

4.24.4. Obuhvat i računovodstveni postupci u konsolidaciji

Nakon što se utvrdi da kontrola postoji, potrebno je odrediti ko ulazi u grupu i kako se konsolidacija tehnički sprovodi.

A. Obuhvat grupe. Konsoliduju se svi kontrolisani subjekti, bez obzira na njihovu veličinu, pravnu formu i da li posluju sa dobiti ili ne. Standard ne predviđa mogućnost izuzimanja subjekata samo zato što su „mali“ ili jer se konsolidacija smatra nepraktičnom. Eventualna izuzeća mogu proizaći samo iz primjene drugih standarda (npr. investicioni entiteti).

B. Računovodstvene politike i datumi izvještavanja. Kontrolni entitet je dužan da osigura da svi subjekti u grupi koriste usklađene računovodstvene politike, te da datumi izvještavanja budu isti. Ako to nije moguće, neophodno je da se izvrše korekcije za materijalne transakcije između datuma izvještavanja. Ako je razlika u datumima izvještavanja do tri mjeseca, konsolidacija je dozvoljena, ali uz obavezu objelodanjivanja i korekcija značajnih događaja koji bi mogli narušiti fer prezentaciju.

C. Eliminacije unutar grupe. U konsolidovanim izvještajima eliminišu se intra-grupne transakcije (prodaje, usluge, dividende), intra-grupna potraživanja i obaveze, i nerealizovani dobici i gubici na transakcijama unutar grupe. Cilj je da se konsolidovani izvještaji ponašaju kao da je cijela grupa jedan entitet, bez uveličavanja prihoda, rashoda, imovine ili obaveza kroz međusobne odnose unutar grupe.

D. Nekontrolni udio (NCI). Ako kontrolni entitet ne drži 100% udjela u kontrolisanom subjektu, razlika pripada nekontrolnom udjelu (NCI). U konsolidovanom izvještaju NCI se prikazuje unutar neto imovine, ali odvojeno od udjela koji pripada kontrolnom entitetu. U izvještaju o uspješnosti, dio rezultata koji pripada NCI se takođe prikazuje odvojeno, čime se jasno razdvaja dio viška/manjka koji pripada kontrolnom entitetu, i dio koji pripada manjinskim vlasnicima.

Ako kontrolni entitet izgubi kontrolu nad subjektom (npr. proda veći dio udjela), tada prestaje konsolidacija tog subjekta. Preostali interes mjeri se po fer vrijednosti na datum gubitka kontrole. Razlika između primljenog iznosa uvećano za fer vrijednosti zadržanog interesa, i knjigovodstvene vrijednosti neto imovine i NCI, priznaje se u rezultatu perioda.

MRS JS 35 predviđa izuzetak za investicione entitete. To su entiteti koji primarno ulažu sredstva radi ostvarenja prinosa mjerenih po fer vrijednosti i imaju jasno definisanu investicionu strategiju (raspodjela rizika, ciljani prinos). Ako je kontrolni entitet investicioni entitet, kontrolisani subjekti u koje ulaže radi investicionih ciljeva se ne konsoliduju, već se u konsolidovanim izvještajima mjere po fer vrijednosti kroz rezultat, u skladu sa MRS JS 41.

Promjene statusa (npr. entitet prestane da bude investicioni) tretiraju se prospektivno – od dana promjene nadalje primjenjuju se pravila za „obične“ kontrolne entitete, uz odgovarajuća objelodanjivanja o uticaju promjene na izvještaje.

4.24.5. Objelodanjivanja

Zbog složenosti i značaja konsolidacije, MRS JS 35 zahtijeva opsežna objelodanjivanja, naročito u pogledu procjene kontrole i strukture grupe. Entitet treba, između ostalog, da objavi:

- osnove za zaključak o kontroli nad značajnim subjektima,
- sastav grupe i promjene u toku perioda (novi subjekti, prestanci kontrole, spajanja),
- prirodu, prava i ograničenja vezana za nekontrolni udio (NCI),
- razlike u datumima izvještavanja unutar grupe i način na koji su korigovani materijalni događaji između različitih datuma,
- ako je entitet investicioni – kriterijume na osnovu kojih je tako klasifikovan, metodu mjerenja i ključne informacije o ulaganjima.

Cilj ovih objelodanjivanja je da korisnik finansijskih izvještaja ne dobije samo sabrane brojke, već i razumijevanje kako je grupa strukturirana i na osnovu čega je izvršena konsolidacija.

Za praksu u Crnoj Gori standard je posebno važan u konsolidaciji državnog nivoa, opština sa svojim javnim preduzećima i ustanovama, i specijalnih subjekata posebne namjene i javno-privatnih partnerstava. U tom smislu, preporučuje se:

1. da se na početku projekta konsolidacije uradi sistematska procjena kontrole za sve potencijalne subjekte, uz dokumentovanje osnova (odluke o imenovanjima, statuti, zakoni, ugovori, budžetska odobrenja);
2. da se postepeno uspostavi centralizovan pristup za usklađivanje računovodstvenih politika, prikupljanje podataka i eliminaciju intra-grupnih stavki;

3. da se u okviru fiskalne politike i izvještavanja o javnom dugu konsolidovani izvještaji koriste kao osnovni izvor za sagledavanje ukupne izloženosti javnog sektora, uključujući i obaveze kroz koncesione aranžmane.

Na taj način MRS JS 35 ne ostaje samo tehnički standard za pripremu konsolidovanih finansijskih izvještaja, već postaje važan instrument transparentnosti, odgovornosti i upravljanja javnim resursima u crnogorskom javnom sektoru.

4.25. MRS JS 36 – ULAGANJA U PRIDRUŽENE ENTITETE I ZAJEDNIČKE PODUHVATE

4.25.1. Cilj i djelokrug standarda

MRS JS 36[39] propisuje kako subjekti javnog sektora treba da računovodstveno tretiraju kvantifikovana vlasnička ulaganja u dva tipa odnosa. Prvo, kada imaju značajan uticaj nad drugim subjektom – pridruženi entitet i drugo, kada imaju zajedničku kontrolu nad aranžmanom u kome učesnici imaju prava na neto imovinu – zajednički poduhvat.

U oba slučaja, polazna i osnovna metoda jeste metoda udjela. Ulaganje se na početku priznaje po trošku, a zatim se knjigovodstveni iznos prilagođava za udio investitora u dobiti/gubitku i drugim promjenama neto imovine subjekta u koji se ulaže, uz umanjenje za raspodjele (dividende i sl.). Standard se primjenjuje na ulaganja koja su po svojoj suštini vlasničkog karaktera (akcije, udjeli) i daju investitoru pravo učešća u neto imovini, a ne samo pravo na fiksne kamate ili plaćanja.

Dosljedna primjena standarda zahtijeva jasno razlikovanje nekoliko pojmova. Radi preglednosti, sljedeći prikaz predstavlja ključne pojmove MRS JS 36 i njihov osnovni sadržaj.

Prikaz 32. Ključni pojmovi MRS JS 36

Pojam	Sažeta definicija
Pridruženi entitet	Entitet nad kojim investitor ima značajan uticaj, ali ne i kontrolu ili zajedničku kontrolu.
Značajan uticaj	Moć učešća u odlukama o finansijskim i poslovnim politikama, bez samostalnog odlučivanja.
Zajednička kontrola	Ugovorom uređeno dijeljenje kontrole; relevantne odluke se donose jednoglasno.
Zajednički poduhvat	Zajednički aranžman u kojem učesnici imaju prava na neto imovinu, a ne direktno na imovinu/obaveze.
Metoda udjela	Početni trošak + udio u dobiti/gubitku i drugim promjenama neto imovine – raspodjele (dividende).

Ovaj prikaz pomaže da se već na početku jasno razgraniče različiti tipovi odnosa i metoda koja se na njih primjenjuje, što je ključno za pravilnu klasifikaciju ulaganja u javnom sektoru.

Kada postoji značajan uticaj – Postojanje značajnog uticaja uvijek je stvar stručne procjene, pri čemu se, pored procenta glasačkih prava, analiziraju i drugi indikatori.

[39] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-36-investments-associates-and-joint-ventures-1.

Najčešći indikatori značajnog uticaja su:

- zastupljenost u organima upravljanja (upravni odbor, nadzorni odbor, komisije),
- učešće u kreiranju finansijskih i poslovnih politika (uključujući odluke o raspodjelama),
- značajne transakcije između investitora i entiteta (npr. finansiranje, garancije),
- razmjena rukovodstva ili ključnog tehničkog osoblja,
- pristup osjetljivim informacijama ili specijalizovanim resursima.

Potencijalna prava glasa uzimaju se u obzir samo ako su trenutno ostvariva i ako je realno očekivati da će se iskoristiti, jer tada utiču na stvarnu moć učestvovanja u odlukama.

U praksi javnog sektora, značajan uticaj se često javlja kod zajedničkih institucija (npr. razvojne agencije) i subjekata u kojima više opština ili državnih tijela dijeli ovlašćenja bez postojanja jednog „dominantnog“ kontrolora.

Zajednička kontrola i zajednički poduhvati – Zajednička kontrola nastaje kada dvije ili više strana imaju ugovorom uređena prava koja zahtijevaju jednoglasne odluke o relevantnim aktivnostima. U okviru zajedničkih aranžmana razlikuju se:

- zajednička operacija – učesnici imaju direktna prava na imovinu i obaveze za obaveze;
- zajednički poduhvat – učesnici imaju prava na neto imovinu aranžmana.

MRS JS 36 se bavi zajedničkim poduhvatima; zajedničke operacije uređene su drugim standardima (kroz priznavanje udjela u konkretnoj imovini, obavezama, prihodima i rashodima). Tipičan zajednički poduhvat u javnom sektoru je posebno osnovano društvo (npr. energetski projekat, regionalno odlagalište otpada), u kojem učesnici drže udjele i imaju prava na neto imovinu, a ne na pojedinačnu opremu ili zgradu.

4.25.2. Primjena metode udjela – korak po korak

Metoda udjela je centralni instrument MRS JS 36 i primjenjuje se i na pridružene entitete i na zajedničke poduhvate, osim u izuzetnim slučajevima (investicioni entiteti i sl.). Osnovna logika metode udjela može se prikazati kroz sljedeće korake:

1. Početno priznavanje – ulaganje se priznaje po trošku.
2. Učešće u rezultatu – svake godine investitor priznaje svoj udio u dobiti/gubitku entiteta u koji ulaže, u sopstvenom računu dobiti/gubitka (višku/manjku).
3. Učešće u drugim promjenama neto imovine – promjene koje ne prolaze kroz dobitak/gubitak (npr. revalorizacije, kursne razlike) iskazuju se direktno u neto imovini investitora, u razmjeri udjela.
4. Raspodjele – primljene dividende i slične raspodjele smanjuju knjigovodstveni iznos ulaganja, a ne priznaju se kao prihod (jer je prihod već priznat kroz udio u rezultatu).
5. Računovodstvene politike – vrše se prilagođavanja kako bi se izvještaji pridruženog entiteta / zajedničkog poduhvata uskladili sa računovodstvenim politikama investitora.
6. Dobici/gubici na prodaji ili doprinosu imovine između investitora i pridruženog entiteta/zajedničkog poduhvata eliminišu se do nivoa udjela trećih lica; samo realizovani dio se priznaje.

4.25.3. Posebne situacije i izuzeci

MRS JS 36 predviđa nekoliko važnih izuzetaka i posebnih situacija u kojima se metoda udjela ne primjenjuje ili se primjenjuje na poseban način.

A. Investicioni entiteti. Određeni investicioni entiteti i organizacije tipa fonda mogu, mjeriti ulaganja u pridružene entitete i zajedničke poduhvate po fer vrijednosti kroz dobitak/gubitak, u skladu sa MRS JS 41, umjesto metodom udjela. Ovaj pristup je opravdan kada je suština poslovnog modela mjerenje performansi po fer vrijednosti, a ne sticanje uticaja nad dugoročnim poslovnim politikama.

B. Klasifikacija kao sredstva namijenjena prodaji. Ako dio ili cijelo ulaganje po metodi udjela ispunjava kriterijume da bude klasifikovano kao sredstvo namijenjeno prodaji ili distribuciji (MRS JS 44), tada se na taj dio primjenjuju pravila tog standarda. Preostali dio ulaganja, koji nije klasifikovan kao namijenjen prodaji, nastavlja da se vodi po metodi udjela.

C. Prestanak primjene metode udjela. Metoda udjela prestaje da se primjenjuje kada ulaganje više ne ispunjava uslove za pridruženi entitet ili zajednički poduhvat, npr: ulaganje postaje kontrolisani entitet – primjenjuju se standardi MRS JS 35 i povezani. Isto tako, ulaganje postaje „obično“ finansijsko ulaganje bez značajnog uticaja – MRS JS 41, ulaganje se u cjelosti proda ili na drugi način prestane. U trenutku prestanka primjene metode udjela, preostali interes mjeri se po fer vrijednosti, a razlika prema dotadašnjem knjigovodstvenom iznosu priznaje se u višku/manjku perioda.

4.25.4. Gubici, dugoročni interesi i umanjenje vrijednosti

MRS JS 36 sadrži pravila za situacije kada udio u gubicima pridruženog entiteta ili zajedničkog poduhvata premaši knjigovodstveni iznos ulaganja u obične akcije. U tom slučaju:

1. Dalji gubici se alociraju na druge dugoročne interese koji su, po suštini, dio neto ulaganja (npr. dugoročne preferencijalne akcije bez roka dospijeća, dugoročni zajmovi bez planirane naplate),
2. Kada knjigovodstveni iznos cijelog neto ulaganja (akcije + dugoročni interesi) padne na nulu, dodatni gubici se priznaju samo ako je investitor preuzeo pravnu ili konstruktivnu obavezu da podmiri obaveze entiteta.

Kada postoje naznake umanjenja (značajne finansijske poteškoće, kršenje ugovornih odredbi, vjerovatnoća stečaja, trajna nelikvidnost i sl.), vrši se test umanjenja neto ulaganja, koristeći kriterijume slične onima za finansijsku imovinu i imovinu koja stvara novčane tokove.

4.25.5. Ilustrativni primjeri

U nastavku su predstavljena dva kratka ilustrativna primjera, koji pokazuju primjenu metode udjela u tipičnim situacijama u javnom sektoru.

Ilustrativni primjer 1 – Pridruženi entitet (30% udjela)
Opštinsko preduzeće A ulaže u regionalnu komunalnu firmu R i stiče 30% udjela. A ima svog predstavnika u odboru direktora, učestvuje u usvajanju planova i politika, i ostvaruje značajne transakcije (ugovore o pružanju usluga).

- Zaključak: A ima značajan uticaj, pa se R tretira kao pridruženi entitet.
- Računovodstveni tretman: A vodi ulaganje po metodi udjela; svake godine priznaje 30% dobiti/gubitka R u svom računu dobitka/gubitka. Primljene dividende od R smanjuju knjigovodstveni iznos ulaganja.

Primjer pokazuje kako javni sektor, i bez formalne kontrole ili većinskog udjela, kroz značajan uticaj ostvaruje dugoročnu vezu koja se odražava preko metode udjela.

Ilustrativni primjer 2 – Zajednički poduhvat (laboratorija)
Dvije javne ustanove, U1 i U2, osnivaju zajedničko društvo Lab d.o.o. radi izgradnje i upravljanja specijalizovanom laboratorijom.

- Ugovor predviđa da U1 i U2 zajednički odlučuju o budžetu, investicijama i ključnim uslugama – što znači da postoji zajednička kontrola.
- Učesnici imaju prava na neto imovinu društva (proporcionalno udjelima), a ne direktno na opremu ili zgradu.
- Zaključak: radi se o zajedničkom poduhvatu.
- Računovodstveni tretman: U1 i U2 svoje učešće u Lab d.o.o. evidentiraju po metodi udjela – svaka ustanova priznaje svoj udio u dobiti/gubitku i drugim promjenama neto imovine Lab d.o.o.

Primjer ilustruje kako zajednički infrastrukturni projekti u javnom sektoru, organizovani kroz posebno društvo, ulaze u domen zajedničkih poduhvata i zahtijevaju primjenu metode udjela.

4.25.6. Objelodanjivanja i veza sa MRS JS 38

Detaljna objelodanjivanja interesa u drugim entitetima uređena su MRS JS 38, a MRS JS 36 upućuje na njega za konkretne zahtjeve. U praksi, potrebno je objelodaniti najmanje:

- prirodu odnosa sa pridruženim entitetima i zajedničkim poduhvatima,
- kriterijume na osnovu kojih je utvrđen značajan uticaj ili zajednička kontrola,
- metode mjerenja i ključne računovodstvene politike,
- sumarne finansijske podatke za značajna ulaganja,
- rizike povezane sa tim ulaganjima (garancije, obaveze dokapitalizacije),
- informacije o umanjenju vrijednosti i gubicima većim od ulaganja, uključujući stepen u kome je neto ulaganje svedeno na nulu.

Takva objelodanjivanja su posebno važna u javnom sektoru, jer se preko njih sagledavaju fiskalni rizici i dugoročne obaveze koje nastaju kroz povezana društva i zajedničke projekte.

Za primjenu u Crnoj Gori, pri izradi podzakonskih akata i internih pravilnika preporučuje se da se posebno razrade:

- kriterijumi za postojanje kvantifikovanog vlasničkog interesa u javnom sektoru (ulaganja u komunalna, regionalna, infrastrukturna društva);
- postupci pribavljanja podataka za primjenu metode udjela kada izvještajni datumi nijesu isti;
- tretman dugoročnih plasmana i garancija prema zavisnim i povezanim subjektima koji, po suštini, predstavljaju dio neto ulaganja.

4.26. MRS JS 37 – ZAJEDNIČKI ARANŽMANI

4.26.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 37[40] uređuje kako izvještavati kada javni subjekt učestvuje u aranžmanu pod zajedničkom kontrolom – dakle, kada dvije ili više strana dijele kontrolu nad aktivnostima i odlukama koje su presudne za rezultate tog aranžmana.

Standard zahtijeva da se:

1. najprije identifikuje da li uopšte postoji zajednička kontrola,
2. zatim odredi tip zajedničkog aranžmana – zajednički posao ili zajedničko preduzeće,
3. i na kraju primijeni računovodstveni tretman koji odgovara tom tipu.

Primjenjuje se na sve subjekte koji sastavljaju finansijske izvještaje na obračunskoj osnovi i učestvuju u zajedničkim aranžmanima, bez obzira na to da li je uključen poseban pravni subjekt (posebno vozilo) ili je saradnja zasnovana direktno na ugovoru. MRS JS 37 funkcioniše zajedno sa standardima o interesima u drugim entitetima (posebno MRS JS 34, 35, 36 i 38).

Za dosljednu primjenu standarda neophodno je jasno razumjeti osnovne pojmove.

- Zajednička kontrola – dogovorena podjela kontrole nad aranžmanom, pri čemu se odluke o relevantnim aktivnostima mogu donijeti samo uz jednoglasnu saglasnost strana koje učestvuju u zajedničkoj kontroli.
- Zajednički aranžman – aranžman u kojem dvije ili više strana imaju zajedničku kontrolu.
- Zajednički posao – zajednički aranžman u kojem strane koje imaju zajedničku kontrolu imaju prava na imovinu i obaveze za obaveze koje se odnose na aranžman.
- Zajedničko preduzeće – zajednički aranžman u kojem strane koje imaju zajedničku kontrolu imaju prava na neto imovinu aranžmana.
- Posebno vozilo – zasebna finansijska struktura (npr. pravno lice – društvo sa ograničenom odgovornošću, akcionarsko društvo ili entitet osnovan posebnim propisom) kroz koje se sprovodi zajednički aranžman.

Kako se određuje tip zajedničkog aranžmana. MRS JS 37 insistira da se, prilikom razvrstavanja, ne posmatra samo pravni oblik, već cjelokupan aranžman:

1. pravni oblik (postoji li posebno vozilo, kakva su njegova zakonska svojstva),
2. odredbe obavezujućeg sporazuma (ugovor, statut, odluke osnivača),
3. druge činjenice i okolnosti (ko snosi rizike, ko finansira).

Polazna pitanja za razvrstavanje su imaju li učesnici direktna prava na imovinu i obaveze za obaveze koje nastaju iz aranžmana → zajednički posao, ili imaju li učesnici prava samo na udio u neto imovini aranžmana → zajedničko preduzeće).

Važno je i da se klasifikacija preispita kada se promijene činjenice i okolnosti – npr. izmjenom ugovora, promjenom načina finansiranja ili promjenom regulatornog okvira.

[40] https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-37-joint-arrangements-0

4.26.2. Računovodstveni tretman – zajednički posao

Kod zajedničkog posla, svaka strana sa zajedničkom kontrolom u svojim izvještajima priznaje svoj udio u relevantnim stavkama. Konkretno, učesnik u zajedničkom poslu priznaje:

- svoju imovinu i obaveze, uključujući udio u zajedničkoj držanoj imovini i obavezama;
- svoj prihod od prodaje udjela u izlazu iz aranžmana;
- svoj udio u prihodima od prodaje izlaza aranžmana ako je tako ugovoreno;
- svoje rashode, uključujući udio u zajedničkim rashodima.

Na pojedinačne stavke primjenjuju se relevantni standardi po prirodi imovine, obaveza, prihoda i rashoda (npr. MRS JS 45 za dugotrajnu imovinu, MRS JS 41 za finansijske instrumente i sl.). Tok izvještavanja je, dakle, „po komponentama“ – zajednički posao se ne iskazuje kao jedno ulaganje, već se njegov udio „raspoređuje“ na odgovarajuće pozicije izvještaja o finansijskom položaju i izvještaja o uspješnosti.

4.26.3. Računovodstveni tretman – zajedničko preduzeće

Kod zajedničkog preduzeća, učesnici nemaju direktna prava na imovinu ni direktne obaveze za dugove, već pravo na udio u neto imovini aranžmana. U tom slučaju učesnik priznaje ulaganje u zajedničko preduzeće kao investiciju, i obračunava ga primjenom metode udjela u skladu sa MRS JS 36.

Primjena proporcionalne konsolidacije nije dozvoljena. Ranija praksa, gdje su se zajednička preduzeća ponekad „proporcionalno konsolidovala“ (po udjelu u imovini, obavezama, prihodima i rashodima), zamijenjena je jedinstvenim pristupom metode udjela. U posebnim finansijskim izvještajima (MRS JS 34) učesnik u zajedničkom preduzeću primjenjuje odgovarajuća pravila za ulaganja (trošak, MRS JS 41 ili metoda udjela, u zavisnosti od izabranih politika i statusa entiteta).

4.26.4. Posebni finansijski izvještaji

U zasebnim finansijskim izvještajima (MRS JS 34) učesnik u zajedničkom poslu primjenjuje isti princip kao i u osnovnim izvještajima, tj. priznaje svoj udio u imovini, obavezama, prihodima i rashodima. Učesnik u zajedničkom preduzeću primjenjuje MRS JS 34 i MRS JS 41, u skladu sa dozvoljenim modelima mjerenja (trošak, fer vrijednost kao finansijski instrument, ili metoda udjela kada je tako usklađeno sa politikom).

Ovim se obezbjeđuje usklađenost slike ulaganja i u konsolidovanim/zasebnim izvještajima, uz poštovanje specifičnih zahtjeva svakog od uključenih standarda.

4.26.5. Promjene klasifikacije i prelaz

Klasifikacija aranžmana kao zajedničkog posla ili zajedničkog preduzeća **nije statična** – ona zavisi od činjenica i okolnosti koje se mogu mijenjati tokom vremena.

- Ako dođe do izmjene ugovora, promjene u načinu finansiranja ili promjene u raspodjeli izlaza i troškova, potrebno je ponovo procijeniti da li su ispunjeni uslovi za zajednički posao ili zajedničko preduzeće.

- Pri prelazu sa jednog tipa aranžmana na drugi (npr. sa zajedničkog posla na zajedničko preduzeće) primjenjuju se pravila prelaza i reklasifikacije. Prelaz uključuje prestanak priznavanja udjela u pojedinačnoj imovini i obavezama i početno priznavanje ulaganja po metodi udjela, ili obrnuto.

Standard daje okvir kako da se prenesu postojeće knjigovodstvene vrijednosti i kako da se koriguju eventualni dobici/gubici nastali promjenom klasifikacije, tako da finansijski izvještaji ostanu fer i uporedivi.

4.26.6. Ilustrativni primjeri

Sljedeća dva primjera preuzimaju osnovne konture iz teksta standarda i prilagođavaju ih tipičnim situacijama u javnom sektoru – zajedničkom korišćenju infrastrukture i osnivanju zajedničkog društva.

Ilustrativni primjer 1 – Zajednički posao (pretovarna stanica otpada)

Dvije opštine zajednički koriste pretovarnu stanicu za otpad. Ugovorom je predviđeno da svaka opština snosi srazmjerni dio troškova rada i održavanja. Da imaju pravo korišćenja kapaciteta (termini, količinske kvote) u skladu sa udjelom. Da su opštine solidarno odgovorne prema trećim licima za eventualne štete i obaveze. Da ne postoji posebno društvo sa sopstvenom neto imovinom – aranžman je zasnovan direktno na ugovoru.

Zaključak: opštine imaju direktna prava na imovinu (stanica, oprema) i obaveze za dugove i troškove; aranžman se klasifikuje kao zajednički posao.

Svaka opština priznaje svoj udio u imovini (pretovarna stanica i oprema) i u obavezama (krediti, dobavljači). Knjiži svoj dio troškova (energija, rad, održavanje) i, gdje je primjenljivo, svoj udio u prihodima.

Primjer pokazuje suštinu zajedničkog posla: iako dvije opštine djeluju zajedno, svaka i dalje priznaje „svoj dio“ imovine, obaveza, prihoda i rashoda.

Ilustrativni primjer 2 – Zajedničko preduzeće (tehnološki park)

Ministarstvo i javno preduzeće osnivaju društvo sa ograničenom odgovornošću „TehnoPark“ d.o.o. radi upravljanja tehnološkim parkom. Društvo je poseban pravni subjekt. Osnivači nemaju direktna prava na pojedinačnu opremu i zgrade, već na udjele u kapitalu i na potencijalne dividende. Dugovi društva su, prema ugovoru i zakonu, primarno obaveze samog društva, a osnivači imaju obaveze samo do visine svojih udjela.

Zaključak: ministarstvo i javno preduzeće imaju pravo na neto imovinu „TehnoParka“, što znači da je riječ o zajedničkom preduzeću. U svojim finansijskim izvještajima osnivači:

- priznaju ulaganje u „TehnoPark“ d.o.o. kao investiciju,
- primjenjuju metodu udjela prema MRS JS 36,
- svoj udio u dobiti/gubitku „TehnoParka“ iskazuju u računu prihoda i rashoda,
- dividende se ne knjiže kao prihod, već kao smanjenje knjigovodstvene vrijednosti ulaganja.

Primjer potvrđuje da prisustvo posebnog vozila sa sopstvenom neto imovinom, u kombinaciji sa pravima osnivača na dividende i udio u kapitalu, tipično vodi ka klasifikaciji „zajedničko preduzeće“ i primjeni metode udjela.

4.26.7. Objelodanjivanja (veza sa MRS JS 38)

Detaljna objavljivanja interesa u drugim entitetima i aranžmanima propisana su MRS JS 38. MRS JS 37 upućuje na taj standard za konkretne zahtjeve u vezi sa zajedničkim aranžmanima. U praksi, korisnici finansijskih izvještaja očekuju da budu jasno informisani o:

1. postojanju zajedničke kontrole – ko učestvuje, kako se donose odluke,
2. klasifikaciji – da li se radi o zajedničkom poslu ili zajedničkom preduzeću,
3. glavnim procjenama i rizicima, – npr. garancija za kredite, obaveza dokapitalizacije,
4. sažetim finansijskim informacijama za značajna zajednička preduzeća (aktiva, obaveze, prihodi, rashodi, rezultat, tokovi gotovine).

Ovakva objelodanjivanja posebno su važna u javnom sektoru, jer često kriju značajne fiskalne rizike i dugoročne obaveze (npr. infrastrukturni projekti, zajedničke komunalne investicije).

4.27. MRS JS 38 – OBJAVLJIVANJE INTERESA U DRUGIM ENTITETIMA

4.27.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 38 [41] ne uvodi nova pravila priznavanja i mjerenja, već propisuje šta treba objaviti kako bi korisnici finansijskih izvještaja dobili cjelovitu sliku o:

- grupi entiteta koje javno preduzeće kontroliše i konsoliduje,
- ulaganjima u pridružene entitete i zajedničke poduhvate,
- zajedničkim aranžmanima (zajednički poslovi i zajednička preduzeća),
- strukturiranim subjektima koji se ne konsoliduju, ali nose značajan rizik,
- rizicima i ograničenjima koja proističu iz ovih odnosa (garancije itd.).

U suštini, MRS JS 38 zahtijeva da entitet pruži strukturisano narativno objašnjenje prirode i rizika ulaganja u druge entitete. Radi preglednosti, sljedeći prikaz sumira povezanost MRS JS 38 sa drugim standardima.

Prikaz 33. Povezanost MRS JS 38 sa ostalim standardima

Standard	Ključna tema	Veza sa MRS JS 38 (objelodanjivanja)
MRS JS 35	Konsolidovani FI i kontrola	Ko ulazi u grupi i kako se to objavljuje i konsoliduje
MRS JS 36	Pridruženi entiteti i zajednički poduhvati	Metoda udjela + zahtijevana objelodanjivanja o ovim ulaganjima
MRS JS 37	Zajednički aranžmani	Klasifikacija (zajednički posao/preduzeće) i vezane objave
MRS JS 34	Zasebni finansijski izvještaji	Politike za ulaganja u zasebnim FI
MRS JS 41	Finansijski instrumenti	Fer vrijednost, rizici, hijerarhija FV
MRS JS 44	Imovina namijenjena prodaji / prekinute aktivnosti	Objave kada se interesi drže radi otuđenja

[41] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-38-disclosure-interests-other-entities-0

Tabela jasno pokazuje da MRS JS 38 ne stoji izolovano: on preuzima rezultate ovih standarda (kontrola, klasifikacija, mjerenje) i pretvara ih u strukturisane objave prilagođene korisnicima finansijskih izvještaja javnog preduzeća.

4.27.2. Ključne procjene – kako je donijeta odluka o kontroli, zajedničkoj kontroli i značajnom uticaju

MRS JS 38 zahtijeva da se objelodane ključne procjene i pretpostavke na kojima se zasniva zaključak o postojanju kontrole (MRS JS 35), postojanju zajedničke kontrole (MRS JS 37), postojanju značajnog uticaja (MRS JS 36), statusu investicionog entiteta (ako je relevantno).

Ovaj dio objava obično se prezentuje u narativnoj formi, ali se može strukturirati kroz nekoliko ključnih pitanja:

- Koja prava daju moć nad relevantnim aktivnostima?
- Da li odluke zahtijevaju jednoglasnost više strana (zajednička kontrola)?
- Da li javno preduzeće djeluje kao principal (u svoje ime i za svoj račun) ili kao agent (u ime i za račun druge strane)?
- Ako je udio u vlasništvu manji od 50%, koje činjenice i okolnosti podržavaju zaključak da ipak postoji kontrola ili značajan uticaj?
- Ako je entitet nekonsolidovan zato što je javno preduzeće klasifikovano kao investicioni entitet, koji su kriterijumi primijenjeni i kako je utvrđena fer vrijednost ulaganja?

Jasno opisane „ključne procjene“ posebno su značajne za reviziju i za nadležne organe (država, opština), jer omogućavaju da se razumije zašto je određeni entitet konsolidovan, tretiran kao pridruženi/zajednički ili ostavljen van grupe.

4.27.3. Ilustrativni primjeri

Sljedeći kratki primjeri ilustruju kako se zahtjevi MRS JS 38 mogu pretvoriti u konkretne narativne objave u napomenama uz finansijske izvještaje javnog preduzeća.

> ***Ilustrativni primjer 1 – Kontrola sa manje od 50% glasova***
>
> „Javno preduzeće ima 45% glasačkih prava u društvu Komunalni Sistem AD. Iako ne posjedujemo većinu udjela, imamo ovlašćenje da predlažemo i odobravamo godišnji plan poslovanja i kapitalni budžet, kao i da imenujemo većinu članova odbora direktora. Statutom je propisano da se odluke o relevantnim aktivnostima (tarife, investicioni projekti, zaduživanje) ne mogu donijeti bez našeg pristanka.
>
> Imajući u vidu kombinaciju pravnih i ugovornih prava, zaključujemo da imamo kontrolu nad Komunalni Sistem AD, te se on u finansijskim izvještajima tretira kao zavisno društvo i uključuje u konsolidovani izvještaj u skladu sa MRS JS 35.“
>
> Ovaj primjer pokazuje kako se u objavi argumentuje kontrola iako udio u glasačkim pravima nije većinski, oslanjajući se na prava nad relevantnim aktivnostima i formalizovanu ulogu javnog preduzeća u upravljanju.

Ilustrativni primjer 2 – Zajedničko preduzeće

„Specijalno vozilo Energo SPV d.o.o. osnovano je radi izgradnje i upravljanja kogeneracijskim postrojenjem. Riječ je o pravno odvojenom društvu u kojem naše preduzeće i privatni partner posjeduju po 50% udjela u kapitalu. Ugovorom je predviđeno da odluke o ključnim aktivnostima (investicije, dugoročni ugovori o snabdijevanju) zahtijevaju jednoglasnu saglasnost oba partnera, a da se dobit raspodjeljuje srazmjerno učešću u kapitalu. Dugovi Energo SPV d.o.o. su obaveze tog društva; naši eventualni dodatni rizici zasnivaju se na datim garancijama. Kako imamo prava na neto imovinu SPV-a, klasifikujemo ga kao zajedničko preduzeće i u finansijskim izvještajima naš udio u Energo SPV d.o.o. obuhvatamo metodom udjela u skladu sa MRS JS 36."

Primjer naglašava da je pravo na neto imovinu, u kombinaciji sa zajedničkom kontrolom, ključno za klasifikaciju aranžmana kao zajedničkog preduzeća. Na toj osnovi se primjenjuje metoda udjela u skladu sa MRS JS 36.

4.27.4. Objelodanjivanja

A. Objelodanjivanja za konsolidovane subjekte (kontrolisane entitete). Za subjekte koji su konsolidovani u skladu sa MRS JS 35, MRS JS 38 zahtijeva objave koje objašnjavaju strukturu grupe i rizike koji proizlaze iz nje. Ključne teme su:

1. Sastav grupe i nekontrolni udio (NCI)
   - nazivi značajnih zavisnih društava, sjedište, procenat udjela i glasova;
   - dio dobiti/gubitka i akumulirani NCI;
   - sažeti finansijski podaci za „materijalne" zavisne entitete.
2. Ograničenja na prenos sredstava
   - zakonska i ugovorna ograničenja na dividende, isplatu viška i zaduživanje;
   - kovenanti banaka koji ograničavaju isplatu dividendi ili vraćanje zajmova osnivaču.
3. Promjene vlasništva bez gubitka kontrole
   - efekti promjena udjela (prodaja / kupovina manjinskih udjela) na neto imovinu.
4. Gubitak kontrole
   - narativni opis događaja (prodaja, stečaj, restrukturiranje);
   - efekat na rezultat, neto imovinu i tokove novca;
   - eventualna zadržana ulaganja (koja prelaze u domen MRS JS 36 ili MRS JS 41).

Na ovaj način korisnici dobijaju jasnu sliku o tome kako se grupa mijenja tokom vremena i kakve su implikacije po finansijsku poziciju i performanse javnog preduzeća.

B. Objelodanjivanja za zajedničke aranžmane i pridružene entitete. Za zajedničke aranžmane (MRS JS 37) i pridružene entitete (MRS JS 36), MRS JS 38 traži proširene objave, naročito za materijalne subjekte:

- priroda odnosa i strateški značaj (npr. ključni komunalni projekat);
- sjedište, pravni oblik, procenat udjela i glasova;
- klasifikacija: zajednički posao ili zajedničko preduzeće, uz obrazloženje;
- način obuhvata: metoda udjela, priznavanje udjela u imovini i obavezama kod zajedničkih poslova;

- sažeti finansijski podaci za materijalne subjekte;
- ograničenja na dividende i druge transfere sredstava;
- obaveze i potencijalne obaveze prema aranžmanima (npr. obaveze dokapitalizacije, garancije, obaveza preuzimanja dijela duga).

Ove informacije omogućavaju da se sagleda fiskalni rizik koji javno preduzeće preuzima kroz zajedničke projekte i pridružena društva, koji često nijesu očigledni iz samog izvještaja.

C. Nekonsolidovani strukturirani subjekti – „skrivena“ izloženost. MRS JS 38 posvećuje posebnu pažnju strukturiranim subjektima koji se ne konsoliduju, ali prema kojima javno preduzeće ima značajnu izloženost (npr. kroz garancije, ugovore o otkupu usluge, implicitnu podršku). Objave za ove subjekte treba da obuhvate:

- prirodu, svrhu, veličinu i način finansiranja strukturiranog subjekta;
- maksimalnu izloženost gubitku i metodologiju njenog mjerenja, uz poređenje sa knjigovodstvenim iznosom povezanih stavki u finansijskim izvještajima;
- informacije o „podršci bez obaveze“ – kada javno preduzeće pruži finansijsku pomoć, garanciju ili drugi oblik podrške iako nije imalo ugovornu obavezu da to učini (ili planira da to učini u budućnosti).

Ovaj dio je naročito važan kod JPP/SPV aranžmana, gdje je rizik formalno prenesen na partnera, ali je javno preduzeće, iz razloga javnog interesa, ekonomskim sadržajem ipak noseći dio tog rizika.

D. Objelodanjivanja o fer vrijednosti (kada je primjenljivo). Ako se interesi u drugim entitetima mjere po fer vrijednosti (u skladu sa MRS JS 41), MRS JS 38 zahtijeva dodatne objave o tehnikama vrednovanja, ulaznim podacima i hijerarhiji fer vrijednosti.

4.28. MRS JS 39 – PRIMANJA ZAPOSLENIH

4.28.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 39[42] je temeljni standard za priznavanje, mjerenje, prezentovanje i objelodanjivanje svih oblika primanja zaposlenih u javnom sektoru. Njegova ključna ideja jeste da obaveza nastaje kada je zaposlenom pružena usluga, a rashod se priznaje u periodu u kojem je ta usluga iskorišćena, bez obzira kada će primanje biti isplaćeno.

Standard zamjenjuje raniji MRS JS 25 i uvodi savremeniji tretman planova definisanih davanja – sa naglaskom na neto obavezu/imovinu, aktuarske pretpostavke i ponovna mjerenja koja se iskazuju direktno u neto imovini/glavnici. Time MRS JS 39 postaje jedan od najvažnijih standarda za dugoročnu fiskalnu održivost i transparentnost javnog sektora.

Standard se ne primjenjuje na opšte planove socijalnog osiguranja države koji nijesu naknada za konkretnu uslugu zaposlenom, niti na finansijske izvještaje samih planova penzionih davanja (koje uređuju posebni standardi).

[42] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-39-employee-benefits-2

4.28.2. Osnovne kategorije primanja zaposlenih

Osnovne kategorije primanja zaposlenih, u skladu sa MRS JS 39, obuhvataju kratkoročna primanja, planove sa definisanim doprinosima, planove sa definisanim davanjima, ostala dugoročna primanja i otpremnine. Sažet pregled ovih kategorija dat je u Prikazu 34 – *Osnovne kategorije primanja zaposlenih*, koji može poslužiti kao praktični podsjetnik pri klasifikaciji u budžetskom računovodstvu.

Prikaz 34. Osnovne kategorije primanja zaposlenih

Kategorija primanja	Primjeri	Osnovni tretman
A. Kratkoročna primanja	Plate, doprinosi, plaćeni godišnji odmori, bonusi	Rashod i obaveza po obračunu usluge; bez diskontovanja
B. Planovi definisanih doprinosa	Zakonski i dobrovoljni penzioni doprinosi	Rashod = doprinos za period; obaveza = neplaćeni dio doprinosa
C. Planovi definisanih davanja	Penzije, invalidnine, starosne naknade	Aktuarsko mjerenje obaveza, ponovna mjerenja u neto imovini
D. Ostala dugoročna primanja	Jubilejske nagrade, dugoročna bolovanja	Slično definisanim davanjima, ali ponovna mjerenja idu direktno u rezultat
E. Otpremnine	Programi dobrovoljnog odlaska, višak	Priznanje kada nema mogućnost povlačenja plana; diskontovanje ako je dugoročno

Tabela naglašava da je granica između pojedinih kategorija vremenska (kratkoročno vs. dugoročno) i sadržinska (penziona primanja, ostala dugoročna primanja, otpremnine), što je presudno za izbor načina mjerenja i priznanja.

A. Kratkoročna primanja zaposlenih: Kratkoročna primanja priznaju se na način što se obaveza priznaje neto (poslije već izvršenih uplata) kada je usluga pružena, dok se rashod priznaje u istom periodu u kojem se usluga koristi. Posebno se razdvajaju:

- akumulirana plaćena odsustva (npr. godišnji odmor koji se može prenijeti) – priznaje se obaveza za neiskorišćena prava za koja se očekuje da će dovesti do budućih isplata;
- neakumulirana plaćena odsustva (npr. bolovanje koje se ne prenosi) – priznaju se kao rashod kada nastanu, bez rezervisanja unaprijed.

Pošto se isplate vrše u kratkom roku, obaveze po osnovu ovih primanja se ne diskontuju.

B. Planovi definisanih doprinosa. Obaveza poslodavca se svodi na obavezu plaćanja doprinosa prema važećim propisima ili ugovorima. Rashod se priznaje u periodu usluge – u visini doprinosa obračunatih za taj period. Ako doprinosi nijesu uplaćeni do datuma izvještavanja, priznaje se obaveza u visini neplaćenog iznosa. Ako je plaćeno više od obračunate obaveze, iskazuje se kratkoročna potraživanja ili preplaćeni iznos. Ovdje nema aktuarskih izračuna: rizik prinosa i dugovječnosti snosi zaposleni, pa poslodavac nema dodatnu obavezu izvan ugovorenih doprinosa.

C. Planovi definisanih davanja. Najznačajniji dio standarda odnosi se na planove definisanih davanja (npr. penzije, invalidska davanja) u kojima javni sektor preuzima obavezu da obezbijedi unaprijed definisan iznos davanja, često kroz formule zasnovane na stažu, plati i drugim parametrima.

Neto obaveza ili imovina iz definisanih davanja – Na datum izvještavanja utvrđuje se:

Neto obaveza/imovina = sadašnja vrijednost obaveze definisanih davanja – fer vrijednost imovine plana.

- Ako je obaveza veća od imovine plana → iskazuje se neto obaveza.
- Ako je imovina plana veća od obaveze → iskazuje se neto imovina.

Obaveza se mjeri metodom projektovane kreditne jedinice. Naime, svaka godina staža posmatra se kao jedna „kreditna jedinica“ koja generiše dio ukupnog obećanog davanja, uz projekciju budućih plata i drugih parametara.

Komponente troška definisanih davanja – Ukupni trošak definisanih davanja sastoji se od tri komponente:

1. Tekući servisni trošak – vrijednost novog prava ostvarenog za uslugu u tekućem periodu.
2. Neto kamata na neto obavezu/imovinu – iznos koji nastaje primjenom diskontne stope na neto obavezu/imovinu na početku perioda.
3. Ponovna mjerenja – aktuarski dobici/gubici i razlike u povratu imovine plana; oni se priznaju direktno u neto imovini/glavnici (ne prolaze kroz rezultat).

Sljedeći prikaz sumira kako se pojedine komponente troška definisanih davanja prikazuju u finansijskim izvještajima.

Prikaz 35. Komponente troška definisanih davanja

Komponenta	Kratak opis	Gdje se iskazuje
Tekući servisni trošak	Prava stečena za uslugu u tekućem periodu	Rashodi iz redovnog poslovanja
(Eventualni) prošli servisni trošak	Efekat izmjene plana / skraćenja (curtailment)	Rezultat perioda (operativni rashodi)
Neto kamata na neto obavezu/imovinu	Diskontna stopa × neto obaveza/imovina na početku perioda	Finansijski rashodi/prihodi
Ponovna mjerenja	Aktuarski dobici/gubici + razlika u povratu imovine plana	Direktno u neto imovini/glavnici

Ovakvo razdvajanje obezbjeđuje da se operativni efekti (servisni trošak), finansijski efekti (neto kamata) i promjene usljed aktuarskih pretpostavki (ponovna mjerenja) jasno razlikuju i transparentno prikažu.

Aktuarske pretpostavke i diskontna stopa – Mjerenje obaveze definisanih davanja zasniva se na aktuarskim pretpostavkama:

- diskontna stopa (prinos na visokokvalitetne korporativne ili državne obveznice sa rokom dospijeća približnim trajanju obaveza);
- očekivani rast plata i drugih komponenti primanja;
- mortalitet i očekivani životni vijek;
- stopa fluktuacije zaposlenih;
- invalidnosti, korišćenje opcija ranijeg penzionisanja itd.

Standard zahtijeva objelodanjivanje ključnih pretpostavki i osjetljivosti obaveze na promjene tih pretpostavki (npr. +/– 1 procentni poen na diskontnu stopu).

Ilustrativni primjer 1. pokazuje osnovnu logiku obračuna troška definisanih davanja i neto obaveze za jednu godinu.

Pretpostavimo:

- početna neto obaveza definisanih davanja na 1. januar iznosi 1.000;
- diskontna stopa je 4%;
- tekući servisni trošak za godinu iznosi 120;
- doprinosi (uplate u plan) iznose 90;
- plan isplaćuje penzije u iznosu od 70;
- na kraju godine izvršena je aktuarska procjena i utvrđen je aktuarski gubitak od 60;
- fer vrijednost imovine plana na kraju godine nakon svih tokova iznosi 900; sadašnja vrijednost obaveze iznosi 1.150.

Računovodstveni tokovi:

1. Neto kamata = 4% × 1.000 = 40 (rashod).
2. Tekući servisni trošak = 120 (rashod).
3. Ponovno mjerenje – aktuarski gubitak 60 se priznaje direktno u neto imovini/glavnici.
4. Na kraju godine: neto obaveza = 1.150 − 900 = 250.

Tokom godine:

- početna neto obaveza 1.000
- tekući servisni trošak 120
- neto kamata 40
- ponovna mjerenja 60
  – doprinosi 90
  – efekat isplata (već uključen u aktuarsku procjenu) → krajnja neto obaveza približno odgovara izračunatoj razlici 250 (brojke su pojednostavljene radi ilustracije).

Iako je u praksi obračun složeniji i obavlja ga aktuar, primjer pokazuje kako se kroz godinu „kreće“ neto obaveza i kako se trošak dijeli na servisni dio, neto kamatu i ponovna mjerenja.

D. Ostala dugoročna primanja zaposlenih (npr. jubilarne nagrade, dugoročna bolovanja) mjere se slično planovima definisanih davanja: primjenjuju se aktuarijske metode i diskontovanje budućih isplata. Međutim, ključna razlika je u priznavanju ponovnih mjerenja:

- kod definisanih davanja ponovna mjerenja idu direktno u neto imovinu/glavnicu;
- kod ostalih dugoročnih primanja ponovna mjerenja se priznaju u rezultat perioda.

Na taj način se izbjegava akumuliranje velikih iznosa u neto imovini za oblike primanja koji nijesu penziona davanja, ali se i dalje postiže realno prikazivanje dugoročnih obaveza prema zaposlenima.

E. Otpremnine nastaju kada subjekt odluči da raskine radni odnos prije uobičajenog datuma penzionisanja ili kada ponudi zaposlenima podsticaje za dobrovoljan odlazak. Otpremnine se priznaju kao obaveza i rashod kada i samo kada subjekt više nema realnu mogućnost da povuče ponudu zaposlenima, ili odustane od plana restrukturiranja koji uključuje otkaze. Ako se otpremnine očekuju da budu isplaćene nakon 12 mjeseci od kraja perioda izvještavanja, obaveza se diskontuje na sadašnju vrijednost očekivanih isplata, uz upotrebu odgovarajuće diskontne stope.

Važno je razlikovati otpremnine od primanja po prestanku zaposlenja u okviru planova definisanih davanja. Naime, otpremnine su „jednokratni“ troškovi restrukturiranja, dok su penziona primanja sistemska obaveza za usluge tokom cijelog radnog vijeka.

4.28.3. Prezentovanje u finansijskim izvještajima

MRS JS 39 usmjerava da se različite komponente troška i efekata primanja zaposlenih prezentuju na transparentan i ujednačen način:

- Servisni troškovi uključuju se u rashode iz redovnog poslovanja.
- Neto kamata na neto obavezu/imovinu iz definisanih davanja uključuje se u finansijske rashode/prihode.
- Ponovna mjerenja (aktuarski dobici/gubici i razlika u povratu imovine plana) iskazuju se direktno u neto imovini/glavnici i obično se predstavljaju u posebnoj koloni „ostale promjene u neto imovini".

Kod ostalih dugoročnih primanja i otpremnina, svi efekti (uključujući „ponovna mjerenja") prolaze kroz rezultat perioda.

4.28.1. Kratka kontrolna lista za praksu

Za praktičnu primjenu MRS JS 39 korisno je provjeriti da li su ispunjeni osnovni koraci u priznavanju, mjerenju i objelodanjivanju primanja zaposlenih. Kontrolna lista u nastavku pomaže da se MRS JS 39 u praksi koristi kao alat za jasno sagledavanje dugoročnih obaveza prema zaposlenima i njihovog uticaja na fiskalnu održivost.

Prikaz 36. Kontrolna lista MRS JS 39

Pitanje	**Da/Ne**	**Napomena**
Da li su sva primanja zaposlenih pravilno klasifikovana?		
Da li su kratkoročna primanja priznata kao rashod i obaveza u periodu usluge, bez diskontovanja?		
Da li su komponente troška ispravno klasifikovane u izvještajima?		
Da li su ponovna mjerenja definisanih davanja priznata direktno u neto imovini/glavnici?		
Jesu li objelodanjene ključne aktuarske pretpostavke i osjetljivost na njih?		

4.28.2. Objelodanjivanja – struktura i šablon

Standard zahtijeva obimna, ali strukturisana objelodanjivanja kako bi se korisnicima pružila jasna slika o vrstama planova, izvorima rizika, kretanju obaveza i imovine plana. Sljedeći obrazac može se koristiti za sistematizaciju objelodanjivanja po planovima primanja zaposlenih. Popunjavanje po glavnim planovima (penzijski, zdravstveni) pomaže da se na jednom mjestu objedine obaveze, imovina, ključne pretpostavke i očekivani tokovi gotovine.

Prikaz 37. Obrazac za sistematizaciju objelodanjivanja po vrstama primanja zaposlenih

Plan / primanje	Karakteristike i rizici	Obaveza (otvaranje → zatvaranje)	Imovina plana (otvaranje → zatvaranje)	Pretpostavke i osjetljivost	Očekivani tokovi gotovine

Popunjavanjem ovog obrasca za glavne planove, entitet obezbjeđuje da su ključne informacije o dinamici obaveza, imovine, rizicima i budućim tokovima gotovine prikazane na jasan i uporediv način.

4.29. MRS JS 40 – KOMBINACIJE U JAVNOM SEKTORU

4.29.1. Cilj i djelokrug

Cilj MRS JS 40 je da utvrdi principe klasifikacije, priznavanja, mjerenja, prezentovanja i objelodanjivanja kombinacija u javnom sektoru, kako bi korisnici finansijskih izvještaja mogli da razumiju prirodu tih kombinacija i njihove finansijske efekte.

Standard popunjava važnu „prazninu“ u javnom sektoru: javne jedinice se često spajaju, preuzimaju, reorganizuju ili integrišu, a da ti događaji nijesu adekvatno i dosljedno prikazani. MRS JS 40 upravo zato daje okvir kako da se ovakve kombinacije razvrstaju i prikažu na način koji odražava suštinu transakcije, a ne samo njenu formalnu pravnu formu.

Standard se primjenjuje na transakcije i događaje koji ispunjavaju definiciju „kombinacije u javnom sektoru“, tj. situacije u kojima imovina i obaveze jedne ili više operacija postaju predmet zajedničkog izvještavanja u jednom entitetu. U praksi, to znači da standard obuhvata sve situacije u kojima se prenosi integrisani skup aktivnosti i sredstava (operacija) sposoban da pruži uslužni potencijal ili ekonomske koristi. Ovo bez obzira da li je riječ o spajanju opštinskih službi, pripajanju javnih preduzeća ili preuzimanju specijalizovanih ustanova.

Da bi se kombinacija ispravno klasifikovala, MRS JS 40 uvodi nekoliko operativnih pojmova.

- **Kombinacija u javnom sektoru** – transakcija ili događaj u kojem se sredstva i obaveze jedne ili više operacija stavljaju pod zajedničko izvještavanje;
- **Operacija** – integrisani skup aktivnosti i sredstava (imovina, obaveze, procesi, zaposleni) sposoban da pruži uslužni potencijal ili ekonomske koristi, a ne samo skup pojedinačnih stavki imovine;
- **Akvizicija** – kombinacija u kojoj sticalac stiče kontrolu nad jednom ili više operacija;
- **Amalgamacija** – kombinacija u kojoj nijedna strana ne stiče kontrolu; primjenjuje se modifikovani metod udruživanja interesa, zasnovan na knjigovodstvenim iznosima, bez priznavanja goodwill-a.
- **Kontrola** – moć nad relevantnim aktivnostima operacije/entiteta, izloženost ili prava na promjenljive rezultate i mogućnost da se putem moći utiče na te rezultate (u skladu sa konceptom iz MRS JS 35).

Ove definicije su polazna tačka za sljedeći ključni korak: klasifikaciju kombinacije kao akvizicije ili amalgamacije.

4.29.2. Klasifikacija: akvizicija ili amalgamacija?

Prvo i centralno pitanje u primjeni MRS JS 40 jeste – da li u kombinaciji postoji sticanje kontrole od strane neke strane?

- Ako jedan entitet stiče kontrolu nad jednom ili više operacija → kombinacija se klasifikuje kao akvizicija.
- Ako niko ne stiče kontrolu, a operacije se stavljaju pod zajedničko izvještavanje → radi se o amalgamaciji.

Pri tome se posmatra ekonomska suština, a ne samo formalni oblik ili naziv akta (npr. „pripajanje“, „spajanje“, „reorganizacija“). Procjena se oslanja na indikatore kao što su:

- da li se plaća naknada trećim licima (npr. dosadašnjim vlasnicima, korisnicima neto imovine),
- kako je raspoređena moć odlučivanja nakon kombinacije,
- kakav je pravni okvir (odluke nadređene vlasti, zakoni, uredbe),
- koje su činjenice i okolnosti koje okružuju događaj (finansijski motivi, zahtjevi međunarodnih institucija, fiskalna konsolidacija).

Ako indikatori nijesu jednoznačni, primjenjuje se klasifikacija koja bolje ostvaruje ciljeve izvještavanja. Odnosno, ona koja realnije prikazuje ko je stvarni sticalac i da li kombinacija predstavlja „kupovinu“ operacije ili njeno „udruživanje“ pod jednim krovom.

4.29.2.1. Amalgamacije – računovodstveni tretman

Kod amalgamacija nema sticaoca u smislu kupca; radi se o spajanju operacija pod zajedničko izvještavanje, najčešće po odluci države, vlade ili nadređene budžetske jedinice.

Rezultirajući subjekt (novi ili postojeći) priznaje identifikovanu imovinu i obaveze spajajućih operacija po njihovim knjigovodstvenim iznosima na datum amalgamacije. Ne vrši se preračunavanje na fer vrijednosti, goodwill se ne priznaje. Sve razlike koje nastanu usljed amalgamacije evidentiraju se u neto imovini/glavnici, a ne kroz rezultat.

Posebne situacije kod amalgamacija – neke specifičnosti amalgamacija zahtijevaju dodatnu pažnju. Prethodno postojeće licence, prava i ugovori između spajajućih operacija mogu biti priznati kao nematerijalna imovina, ali po postojećim knjigovodstvenim iznosima, uz test umanjenja vrijednosti. Poreske olakšice ili subvencije koje su dio uslova amalgamacije ne priznaju se kao posebne obaveze, već se posmatraju u kontekstu politike prihoda i rashoda budućih perioda.

Sve promjene koje nastanu amalgamacijom (npr. rezerve, korekcije vrijednosti) vode se preko neto imovine, a ne kroz prihod ili rashod, kako bi se izbjegla vještačka volatilnost rezultata perioda.

4.29.2.2. Akvizicije – metod akvizicije

Kod akvizicija se primjenjuje metod akvizicije, koji je u konceptu sličan poslovnim kombinacijama u privatnom sektoru, ali prilagođen javnom sektoru i MRS JS okruženju. Prvi korak je identifikacija sticaoca – subjekta koji stiče kontrolu nad jednom ili više operacija. Zatim se na datum akvizicije identifikuje i mjeri preuzeta imovina i obaveze po fer vrijednosti, te mjeri naknada plaćena za akviziciju. Na kraju se izračunava razlika između naknade (plus fer vrijednosti eventualnog ranijeg udjela) i neto fer vrijednosti preuzete neto imovine.

Ova razlika se priznaje kao:

- goodwill, ako je naknada veća od neto fer vrijednosti preuzete neto imovine, ili
- dobitak iz povoljne kupovine, ako je neto fer vrijednost preuzete neto imovine veća od naknade (uz dodatnu provjeru da li je procjena fer vrijednosti i naknade adekvatna).

Standard dopušta i:

- obrnute akvizicije (formalni sticalac je u stvari stečeni subjekt po suštini kontrole),
- akvizicije bez novčanog transfera (npr. prenos kontrole odlukom države, uz naknadu u vidu preuzetih obaveza),
- postojanje perioda mjerenja tokom kojeg se mogu korigovati početne procjene fer vrijednosti i naknade kada se pribavljaju nove informacije o uslovima koji su postojali na datum akvizicije.

4.29.3. Ilustrativni primjeri

U nastavku su, u narativnoj formi, predstavljena tri ilustrativna okvira primjene MRS JS 40 u kontekstu javnog sektora Crne Gore. Primjeri nijesu numerički, već pokazuju logiku klasifikacije i osnovni računovodstveni tretman.

Ilustrativni primjer 1 – Reorganizacija opštinskih komunalnih službi (amalgamacija)

Vlada donosi odluku da se komunalne službe susjednih opština integrišu u javno preduzeće radi racionalizacije troškova. Nema plaćanja naknade trećim licima; postojeći osnivači su iste opštine ili država. Cilj je objedinjavanje kapaciteta, a ne kupovina radi sticanja koristi trećih lica.

Klasifikacija: radi se o amalgamaciji.

Mjerenje: imovina i obaveze spajajućih komunalnih službi prenose se po knjigovodstvenim iznosima na datum amalgamacije; usklađuju se računovodstvene politike; eliminišu međusobne transakcije i salda; goodwill se ne priznaje, a razlike se evidentiraju u neto imovini/glavnici.

Ilustrativni primjer 2 – Preuzimanje javnog preduzeća uz naknadu (akvizicija)

Državni holding, osnovan radi upravljanja državnim ulaganjima, odlučuje da kupi regionalno javno preduzeće „Vodovod X“ i integriše ga u širi sistem vodosnabdijevanja. Holding plaća fer naknadu dosadašnjim vlasnicima (npr. opštini) za njihove udjele. Nakon transakcije, holding ima kontrolu nad „Vodovodom X“ (imenovanje organa, odobravanje planova, preuzimanje strateških odluka). Sticanje se odvija na tržišnim principima, iako su obje strane iz javnog sektora.

Klasifikacija: riječ je o akviziciji.

Mjerenje: Primjenjuje se metod akvizicije: preuzeta imovina i obaveze mjere se po fer vrijednosti. Razlika između naknade i neto fer vrijednosti neto imovine daje goodwill (ako je naknada veća) ili dobitak iz povoljne kupovine (uz dodatnu provjeru procjena).

Primjer pokazuje da akvizicije nijesu rezervisane za privatni sektor; i u javnom sektoru postoje „kupovine“ javnih preduzeća, koje zahtijevaju punu primjenu metoda akvizicije i sveobuhvatna objelodanjivanja.

Ilustrativni primjer 3 – Spajanje ustanova pod zajedničkom kontrolom (amalgamacija)

Ministarstvo zdravlja donosi odluku da se dvije regionalne zdravstvene ustanove integrišu u jednu radi optimizacije kapaciteta. Nema naknade trećim licima; osnivač prije i poslije spajanja ostaje isti – država. Kombinacija je vođena javnom politikom, a ne tržišnim motivima. Operacije obiju ustanova stavljaju se pod zajedničko izvještavanje u novonastaloj ili proširenoj ustanovi.

Klasifikacija: amalgamacija pod zajedničkom kontrolom.

Mjerenje: primjenjuje se modifikovani metod udruživanja interesa: imovina i obaveze se prenose po knjigovodstvenim iznosima; nema goodwill-a; međusobne transakcije se eliminišu; razlike se odražavaju u neto imovini.

Primjer 3 potvrđuje da kombinacije pod zajedničkom kontrolom u javnom sektoru u pravilu vode ka tretmanu amalgamacije, pri čemu je težište na kontinuitetu knjigovodstvenih vrijednosti i transparentnom objavljivanju razloga i efekata spajanja.

4.29.4. Objelodanjivanja

Standard zahtijeva da informacije o kombinacijama budu prezentovane tako da korisnici razumiju prirodu kombinacije, uključene subjekte i finansijske efekte po glavnim linijama finansijskih izvještaja.

Objelodanjivanja kod amalgamacija – za amalgamacije entitet objavljuje najmanje:

- Prirodu, datum i razloge za amalgamaciju;
- obuhvat – koji entiteti/operacije su uključeni;
- uticaj na glavne linije finansijskih izvještaja (imovina, obaveze, prihodi, rashodi),
- politiku priznavanja i tretmana razlika koje nastaju u neto imovini/glavnici.

Objelodanjivanja kod akvizicija – za akvizicije objavljuju se detaljnije informacije:

- identitet sticaoca i datum akvizicije;
- glavni razlozi za akviziciju (strateški, finansijski, infrastrukturni);
- opis preuzete imovine i obaveza po klasama, uz iznose fer vrijednosti;
- iznos i priroda goodwill-a i metode kojima su vrijednosti procijenjene;
- uslovi kontingentnih naknada, ako postoje;
- informacije o periodu mjerenja i naknadnim korekcijama fer vrijednosti i naknade.

Time MRS JS 40 obezbjeđuje da se značajne kombinacije (posebno akvizicije) ne „sakriju“ iza zbirnih iznosa, već da korisnici mogu da prate njihovu logiku, uslove i uticaj.

4.30. MRS JS 41 – FINANSIJSKI INSTRUMENTI

4.30.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 41 [43] predstavlja novi, objedinjeni okvir za priznavanje, ukidanje priznavanja, klasifikaciju, mjerenje, umanjenje vrijednosti i računovodstvo zaštite (*hedging*) za finansijske instrumente u javnom sektoru. Standard je izuzetno značajan jer utiče na sve subjekte javnog sektora.

MRS JS 41 primjenjuje se na sve finansijske instrumente, tj. ugovorne aranžmane koji istovremeno stvaraju finansijsku imovinu kod jedne strane, i finansijsku obavezu ili vlasnički instrument kod druge strane. To obuhvata, između ostalog: novac, potraživanja, pozajmice, dužničke i vlasničke hartije od vrijednosti, finansijske garancije, derivativne instrumente i dr. Time se jasno razgraničava polje primjene – MRS JS 41 se primjenjuje gdje postoji ugovor, pravo i obaveza nastala dogovorom stranaka.

Da bi se standard pravilno primijenio, neophodno je razumjeti osnovne definicije koje se provlače kroz cijelo poglavlje.

[43] MRS JS 41 objedinjuje teme koje su ranije bile raspoređene u tri standarda: MRS JS 28 – Prezentovanje finansijskih instrumenata, MRS JS 29 – Priznavanje i mjerenje, MRS JS 30 – Objavljivanja. Sada su prezentacija, klasifikacija, mjerenje i objelodanjivanja objedinjeni u jednom standardu, uz novi ECL model i modernizovano računovodstvo zaštite. Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-41-financial-instruments-1

- **Finansijski instrument** – ugovor koji stvara finansijsku imovinu jednog subjekta i finansijsku obavezu ili vlasnički instrument drugog subjekta.
- **Finansijska imovina** – novac, ugovorno pravo na primanje novca ili druge finansijske imovine, pravo na razmjenu finansijskih instrumenata pod povoljnim uslovima, vlasnički instrument drugog subjekta.
- **Finansijska obaveza** – ugovorna obaveza da se isporuči novac ili druga finansijska imovina, ili da se razmijene instrumenti pod nepovoljnim uslovima.
- **Fer vrijednost (FV)** – cijena koja bi bila naplaćena za prodaju sredstva ili plaćena za prenos obaveze u urednoj transakciji između tržišno informisanih, voljnih strana na datum mjerenja.
- **Amortizovani trošak** – iznos po početnom priznavanju, umanjen za otplatu glavnice, uvećan ili umanjen za akumuliranu amortizaciju premija i diskonta i korigovan za umanjenje vrijednosti, pri čemu se koristi metod efektivne kamatne stope.
- **Efektivna kamatna stopa (EIR)** – stopa koja diskontuje očekivane buduće novčane tokove instrumenta na njegovu bruto knjigovodstvenu vrijednost.
- **SPPI test** (*Solely Payments of Principal and Interest*) – test da li ugovoreni novčani tokovi predstavljaju isključivo plaćanja glavnice i kamate na neotplaćenu glavnicu.
- **Očekivani kreditni gubici (ECL)** – ponderisani prosjek kreditnih gubitaka, uzimajući u obzir različite scenarije i njihove vjerovatnoće neizvršenja obaveza (defaulta).

4.30.2. Priznavanje i ukidanje priznavanja

Finansijski instrument se priznaje onog trenutka kada subjekt postane ugovorna strana prava i obaveza iz instrumenta – npr. kada potpiše ugovor o pozajmici, kupi obveznicu, izda garanciju ili zaključi derivativni ugovor. Ukidanje priznavanja finansijske imovine vrši se kada isteknu ugovorna prava na novčane tokove, ili imovina bude prenijeta i subjekt prenese značajan dio rizika i koristi od vlasništva, ili izgubi kontrolu nad imovinom.

Finansijska obaveza prestaje da se priznaje kada je izmirena (plaćena), otkazana (otpust duga), ili istekne po ugovoru. U javnom sektoru je posebno važno da se prenosi potraživanja (npr. faktoring, sekjuritizacija) i restrukturiranje duga analiziraju upravo iz ugla prenosa rizika, koristi i kontrole, a ne samo pravne forme.

4.30.3. Klasifikacija finansijske imovine

Klasifikacija finansijske imovine zavisi od poslovnog modela u kojem se instrument drži i od rezultata SPPI testa. MRS JS 41 razlikuje tri osnovne kategorije:

1. **Amortizovani trošak** – finansijska imovina koja se drži primarno radi naplate ugovorenih novčanih tokova, pri čemu ti tokovi zadovoljavaju SPPI kriterijum (glavnica + kamata).
2. **Fer vrijednost kroz višak/manjak (FVSD)** – imovina koja se drži radi trgovanja, ili gdje poslovni model uključuje značajno kupovinu i prodaju, ili gdje SPPI test nije zadovoljen.

3. **Fer vrijednost kroz ostalu neto imovinu (FVONI)** – određene imovine koje se drže i radi naplate ugovorenih tokova i radi prodaje, uz SPPI ispunjen, pri čemu se promjene fer vrijednosti priznaju kroz ostalu neto imovinu.

Reklasifikacija finansijske imovine je rijetka i dozvoljena samo kada dođe do stvarne promjene poslovnog modela (npr. strategijska promjena upravljanja portfoliom).

4.30.4. Klasifikacija finansijskih obaveza i derivatnih instrumenata

Finansijske obaveze se, po pravilu, mjere po amortizovanom trošku, uz primjenu metode efektivne kamatne stope. Izuzeci su obaveze koje se klasifikuju po fer vrijednosti kroz višak/manjak, npr. određene obaveze koje su dio portfolija koji se upravlja po fer vrijednosti ili su predmet računovodstva zaštite.

Derivatni instrumenti se po pravilu mjere po fer vrijednosti kroz višak/manjak, osim ako su dio kvalifikovanog hedžing odnosa, kada se primjenjuju posebna pravila za računovodstvo zaštite.

Ugrađeni derivati, koji su nekada mogli biti izdvajani, sada se u najvećem broju slučajeva posmatraju u okviru ukupne klasifikacije instrumenta, u skladu sa MRS JS 41 pristupom.

4.30.5. Mjerenje: početno i naknadno

Početno mjerenje – svi finansijski instrumenti se na početku mjere po fer vrijednosti. Pored toga ako će instrument biti naknadno mjeren po amortizovanom trošku ili FVONI, transakcioni troškovi se uključuju u početni iznos. Isto tako, ako će instrument biti naknadno mjeren po FVSD, transakcioni troškovi se troše odmah kroz rezultat.

Naknadno mjerenje – naknadno mjerenje zavisi od prethodno utvrđene kategorije:

- Amortizovani trošak – koristi se EIR metod, uz priznavanje prihoda od kamata, otplata glavnice, amortizacije premija/diskonta i gubitaka po osnovu ECL.
- FVONI – promjene fer vrijednosti se priznaju u ostalu neto imovinu, dok se prihodi od kamata i ECL tretiraju slično kao kod amortizovanog troška.
- FVSD – sve promjene fer vrijednosti, uključujući i kamatni komponent, teku kroz višak/manjak perioda.

Na taj način MRS JS 41 uvodi jasnu vezu između poslovnog modela upravljanja imovinom, klasifikacije i računovodstvenog tretmana promjena vrijednosti.

4.30.6. Umanjenje vrijednosti – model očekivanih kreditnih gubitaka (ECL)

Jedna od ključnih inovacija jeste prelazak sa modela nastalih kreditnih gubitaka na model očekivanih kreditnih gubitaka (ECL). Gubici se više ne priznaju tek kada nastupe, već se procjenjuju i priznaju od prvog dana.

Osnovni principi:

- za stavke kod kojih nije došlo do značajnog porasta kreditnog rizika priznaju se 12-mjesečni očekivani kreditni gubici;
- kada je nastupio porast kreditnog rizika, priznaju se doživotni očekivani kreditni gubici;

- za određene vrste potraživanja (npr. trgovinska, ugovorna potraživanja) dozvoljen je pojednostavljeni pristup, pri kojem se od početka primjenjuju doživotni ECL.

Procjena ECL podrazumijeva:

- identifikovanje relevantnih scenarija budućih ishoda (npr. optimistični, pesimistični),
- procjenu kreditnih gubitaka po scenariju,
- ponderisanje po vjerovatnoći svakog scenarija.

U javnom sektoru, ovo je naročito važno kod koncesionih pozajmica, potraživanja od javnih i privatnih partnera, kao i kod garancija koje mogu generisati značajne kreditne gubitke.

4.30.7. Računovodstvo zaštite (hedging)

MRS JS 41 uvodi modernizovani model računovodstva zaštite usklađen sa savremenim konceptima upravljanja finansijskim rizicima. Naglasak je na:

- ekonomskom odnosu između hedžiranog rizika (npr. kamatna stopa, devizni kurs) i instrumenta zaštite (derivat),
- dokumentaciji na početku hedžing odnosa (cilj, strategija, identifikacija hedžiranog rizika i instrumenta),
- proporciji zaštite koja odražava stvarnu strategiju upravljanja rizikom.

Entiteti javnog sektora mogu, tranziciono, da izaberu da zadrže stari model računovodstva zaštite iz MRS JS 29, ako je to primjereno i dobro dokumentovano, ili da pređu na novi model.

U praksi, računovodstvo zaštite u javnom sektoru može biti relevantno za zaštitu od valutnog rizika na dugove u stranoj valuti, zaštitu od kamatnog rizika kod velikih pozajmica, i zaštitu neto investicija u inostranstvu, ako ih javni sektor posjeduje.

4.30.8. Ilustrativni primjeri

Da bi se olakšala primjena standarda u praksi, u nastavku su predstavljena tri ilustrativna primjera zasnovana na tipičnim situacijama u javnom sektoru: koncesiona pozajmica, budžetska garancija i ugovorna potraživanja od taksi/naknada.

> ***Ilustrativni primjer 1 – Koncesiona pozajmica javnoj ustanovi***
>
> Ministarstvo odobrava javnoj ustanovi pozajmicu sa subvencionisanom kamatom radi finansiranja infrastrukturnog projekta. Nominalna kamata je niža od tržišne, a cilj je ostvarenje javne politike (poboljšanje usluge građanima).
>
> - Postoji ugovorni odnos; pozajmica ima definisane rokove otplate.
> - Poslovni model je držanje radi naplate ugovorenih tokova.
> - Kamata, iako subvencionisana, odražava vrijeme vrijednosti novca, kreditni rizik i određene troškove – SPPI je zadovoljen.
>
> Klasifikacija: pozajmica se klasifikuje po amortizovanom trošku, uz primjenu ECL modela. Razlika između fer vrijednosti pozajmice na početku i iznosa stvarno isplaćene glavnice može se tretirati kao komponenta nerazmjenske transakcije (element javne politike), u skladu sa standardima o prihodima i rashodima u javnom sektoru.
>
> Primjer pokazuje kako se instrumenti sa politikom subvencionisanja kamate i dalje tretiraju kao finansijski instrumenti, ali uz razdvajanje finansijske i nerazmjenske (javne) komponente.

Ilustrativni primjer 2 – Budžetska garancija razvojnoj banci

Država izdaje garanciju razvojnoj banci za portfelj kredita usmjerenih na mala i srednja preduzeća. Garancija pokriva, na primjer, 50% iznosa glavnice u slučaju defaulta.

- Izdavanje garancije je ugovorno – država se obavezuje da će nadoknaditi dio gubitaka.
- Za garanciju se može naplatiti premija (simbolična ili tržišna).

Početno mjerenje: garancija se mjeri po fer vrijednosti.

Naknadno mjerenje priznaje se iznos veći od iznosa utvrđenog prema ECL modelu za garanciju, i iznosa preostalog prema rasporedu prihoda od premije (umanjenog za amortizaciju).

Ovaj primjer ilustruje da budžetske garancije nijesu samo politički instrument, već i finansijski sa potencijalno značajnim kreditnim gubicima, koji moraju biti kvantifikovani i kontinuirano praćeni.

4.30.9. Objelodanjivanja

Objelodanjivanja u vezi finansijskih instrumenata treba strukturirati tako da, na osnovu zahtjeva MRS JS 41 i načela materijalnosti, korisniku pruže cjelovitu sliku o: (1) klasifikaciji i osnovu mjerenja, (2) izloženosti rizicima, te (3) efektima umanjenja vrijednosti (ECL) i eventualnog hedžinga na višak/manjak i neto imovinu.

U tom smislu, u napomenama se, najmanje, objelodanjuje:

- računovodstvena politika za klasifikaciju i naknadno mjerenje finansijske imovine i obaveza (tj. koji se instrumenti mjere po amortizovanom trošku, a koji po fer vrijednosti), uz sažet prikaz knjigovodstvenih iznosa po relevantnim kategorijama mjerenja;
- za instrumente mjerene po fer vrijednosti, opis osnova mjerenja (metode i ključne pretpostavke), naročito kada se vrijednost pretežno zasniva na procjeni, a ne na kotiranim cijenama;
- u dijelu umanjenja vrijednosti (ECL): osnovne pretpostavke i izvori informacija koji se koriste u procjeni očekivanih kreditnih gubitaka (uključujući elemente koji odražavaju buduća očekivanja). Isto tako, pregled kretanja ispravke vrijednosti/rezervisanja tokom perioda (početno stanje, povećanja i smanjenja, otpisi/naplate, završno stanje) za materijalne klase izloženosti (potraživanja, dati zajmovi, finansijske garancije i sl.);
- sažet, ali upotrebljiv pregled finansijskih rizika i upravljanja rizicima: kreditni rizik (koncentracije i obezbjeđenja), likvidnosni rizik (pregled dospijeća obaveza), te tržišni rizik (kamatni i valutni), uz kvantitativne pokazatelje gdje su značajni;
- ako se primjenjuje računovodstvo zaštite (hedžing), narativni opis strategije zaštite (šta je hedžirani predmet, koji je instrument zaštite, kako se ocjenjuje efektivnost). Takođe, prikaz gdje su efekti zaštite priznati, kako bi korisnik mogao da poveže hedžing sa smanjenjem volatilnosti rezultata ili neto imovine.

Ovim skupom napomena obezbjeđuje se da finansijski instrumenti budu transparentni u pogledu mjerenja, rizika i uticaja na finansijski rezultat, što je ključno za razumijevanje finansijskog položaja entiteta u izvještajnom periodu.

4.31. MRS JS 42 – SOCIJALNE BENEFICIJE

4.31.1. Cilj i djelokrug standarda

MRS JS 42[44] uređuje računovodstveni tretman socijalnih beneficija koje država pruža širokoj grupi stanovništva (penzije, zdravstveno osiguranje, socijalnu pomoć i dr.). Standard obuhvata i šeme koje se finansiraju direktno iz budžeta i one sa elementima osiguranja (fondovi). Zahtijeva da se obaveze, tokovi gotovine i ključne pretpostavke prikažu na jasan i uporediv način, kako bi se prepoznali fiskalni rizici i procijenila dugoročna održivost šema.

Centralno mjesto zauzimaju pojmovi:

- **šema socijalnih beneficija** – organizovana i normativno uređena shema (program) davanja, zasnovana na zakonu ili podzakonskom aktu;
- **kriterijumi podobnosti (*eligibility criteria*)** – uslovi koje pojedinac ili domaćinstvo mora ispuniti da bi steklo pravo na beneficiju (dohodak, status, starost, broj članova domaćinstva, zdravstveno stanje, status nezaposlenog itd.);
- **tačka provjere podobnosti (*eligibility review point*)** – trenutak u vremenu do kojeg se pretpostavlja da je korisnik podoban i nakon kojeg se podobnost mora **ponovo provjeriti** (mjesečna, tromjesečna, godišnja provjera i sl.).

Ove definicije su ključne zato što upravo tačka provjere podobnosti određuje vremenski horizont za priznavanje obaveze i rashoda.

4.31.2. Opšti pristup: priznavanje rashoda i obaveze

MRS JS 42 kao osnovno pravilo uvodi tzv. opšti pristup. Prema ovom pristupu, entitet priznaje obavezu i rashod za socijalne beneficije kada korisnik ispuni uslove šeme, i to samo do sljedeće tačke na kojoj se uslovi moraju ponovo ispuniti. To znači da obaveza obuhvata:

- očekivane gotovinske isplate do naredne provjere podobnosti, za korisnike koji su već ispunili uslove do datuma izvještavanja, i
- eventualno očekivane isplate korisnicima koji su do datuma izvještavanja već podnijeli zahtjev i, prema razumno zasnovanim pretpostavkama, ispunjavaju kriterijume.

Ne priznaje se obaveza za isplate koje će zavisiti od budućih događaja i budućih provjera podobnosti (npr. isplate nakon narednog roka za prijavu, jer u trenutku izvještavanja još nije nastala ugovorna ili zakonska obaveza u smislu standarda).

Na ovaj način standard uspostavlja ravnotežu između:

- pravne i programske obaveze entiteta da obezbijedi socijalnu zaštitu, i
- računovodstvene obaveze koja se priznaje samo do nivoa već stečenih prava do sljedeće provjere podobnosti.

[44] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-42-social-benefits-1

4.31.2.1. Mjerenje obaveze za socijalne beneficije

Obaveza za socijalne beneficije mjeri se kao najbolja nepristrasna procjena iznosa gotovine koja će se isplatiti do sljedeće tačke provjere podobnosti. Pri tome se uzimaju u obzir:

- očekivani broj korisnika koji će ostati podobni do trenutka isplate,
- očekivani broj novih korisnika koji su već do kraja izvještajnog perioda ispunili uslove, a biće im odobrena primanja,
- pravila šeme o visini i dinamici isplata (fiksni iznos, iznos po članu domaćinstva, primanja zavisna od dohotka i sl.) i administrativna pravila (rokovi za zahtjeve itd.).

Sve pretpostavke treba da budu razumne, dokumentovane i konzistentne, zasnovane na raspoloživim demografskim, statističkim i administrativnim podacima.

Ako je vremenska vrijednost novca materijalna, obaveza se diskontuje na sadašnju vrijednost očekivanih isplata, korišćenjem odgovarajuće diskontne stope. Na taj način mjerenje obaveze odražava i kvantitativne i kvalitativne aspekte šema, uz realističan pogled na to koliko će stvarno biti isplaćeno korisnicima u periodu do sljedeće provjere podobnosti.

MRS JS 42 zahtijeva da entiteti objave dovoljan nivo detalja da bi korisnici mogli da razumiju prirodu, obim i rizike vezane za socijalne beneficije. Najmanje, potrebno je objaviti:

- prirodu i ključne karakteristike šema socijalnih beneficija;
- računovodstvene politike (da li se primjenjuje opšti pristup ili osiguravajući pristup);
- povezivanje stanja obaveza i rashoda: početno stanje obaveze, nova priznata obaveza, isplate, korekcije, završno stanje;
- ključne pretpostavke i procjene, uključujući stope diskontovanja, gdje su primjenljive;
- rizike koji utiču na iznos obaveza i rashoda – npr. promjene pravila šema, demografske trendove, kretanja na tržištu rada, promjene ekonomskih uslova.

Na ovaj način, samo bilansno priznavanje obaveza i rashoda dobija svoj narativni kontekst preko kojeg korisnici mogu sagledati dugoročnu održivost i osjetljivost šema socijalne zaštite.

4.31.3. Osiguravajući pristup

Pored opšteg pristupa, MRS JS 42 predviđa i alternativni – osiguravajući pristup za specifične šeme. Dizajnirane su da budu u potpunosti finansirane doprinosima (premijama), vođene i upravljane na način sličan osiguravačima (primjena aktuarskih metoda, tarifiranje), i organizovane kao odvojeni fondovi sa posebnim upravljačkim strukturama. Ako šema ispunjava ove kriterijume, entitet može primijeniti osiguravajući pristup, koji podrazumijeva:

- aktuarsko mjerenje obaveza (slično planovima definisanih davanja MRS JS 39),
- priznavanje i mjerenje fondirane imovine,
- specifične objave o aktuarskim pretpostavkama, strukturi doprinosa i pokrića, te upravljanju sredstvima.

Osiguravajući pristup je, dakle, usmjeren na „kvazi osiguravajuće“ socijalne šeme, koje po prirodi i načinu upravljanja nalikuju penzijskim ili drugim osiguravajućim fondovima javnog sektora.

4.31.4. Ilustrativni primjeri

U nastavku su predstavljena dva kratka ilustrativna primjera koji pokazuju kako se primjenjuju osnovna pravila MRS JS 42 u tipičnim situacijama javnog sektora.

Ilustrativni primjer 1 – Mjesečna novčana pomoć

Javni entitet isplaćuje mjesečnu novčanu pomoć domaćinstvima sa prihodima ispod određenog praga. Podobnost se provjerava mjesečno. Na dan 31.12. entitet priznaje obavezu za iznose koji će biti isplaćeni u januaru, korisnicima koji su do 31.12. već ispunili uslove (podnijeli zahtjev, dokazali dohodak, prošli provjeru). Uključuje u procjenu i one korisnike za koje je do 31.12. dobijena dokumentacija i za koje se na osnovu datih podataka očekuje da ispunjavaju kriterijume.

Ne priznaje se obaveza za isplate koje zavise od narednih provjera (npr. februarske ili kasnije provjere), jer za te periode korisnici još nijesu „zaslužili“ pravo u smislu standarda. Primjer pokazuje kako se opšti pristup fokusira na isplate do sljedeće provjere podobnosti, povezujući priznavanje obaveze sa ispunjenim uslovima, a ne sa cijelim životnim trajanjem šeme.

Ilustrativni primjer 2 – Naknada za nezaposlene sa dvomjesečnom provjerom

Šema naknade za nezaposlene predviđa isplatu mjesečne naknade, ali se podobnost (aktivno traženje posla) provjerava svakog drugog mjeseca. Na kraju izvještajnog perioda (npr. 31. 12), obaveza obuhvata procijenjene isplate naknade za naredna dva mjeseca, do sljedeće provjere podobnosti. Procjenu koliko će trenutno podobnih korisnika ostati podobno do sljedeće provjere, uključujući očekivani izlazak (zaposlenje, odustanak) i ulazak (novi nezaposleni koji su već podnijeli zahtjev).

Ako je vremenska vrijednost novca materijalna, iznos budućih isplata za dva mjeseca se diskontuje i rezultat predstavlja sadašnju vrijednost obaveze na dan 31. 12. Primjer naglašava praktični značaj tačke provjere podobnosti – period do sljedeće provjere određuje horizont mjerenja obaveze, a ne ukupno trajanje statusa nezaposlenosti.

4.31.5. Objelodanjivanja

Za praktičnu primjenu preporučuje se korišćenje kratke liste koja pomaže da se provjeri da li su obuhvaćene sve ključne informacije koje standard zahtijeva u pogledu socijalnih beneficija.

Prikaz 38. Kontrolna lista MRS JS 42

Pitanje / stavka objelodanjivanja	Da/Ne	Napomena
Da li je za svaku šemu opisan cilj, grupa i pravni okvir, kao i nosilac šeme?		
Da li je jasno navedena računovodstvena politika po šemi?		
Da li je objašnjena metodologija mjerenja obaveze do sljedeće provjere?		
Da li je prikazano kretanje obaveze: početno stanje, nova obaveza, isplate, korekcije, završno stanje?		
Ako se primjenjuje diskontovanje – da li su objavljene diskontne stope i analiza osjetljivosti?		
Ako se primjenjuje osiguravajući pristup – da li su dodatno objavljene aktuarske osnove, struktura doprinosa i upravljanje sredstvima?		

Dosljedno korišćenje ove kontrolne liste obezbjeđuje da izvještavanje o socijalnim beneficijama bude usklađeno sa MRS JS 42 i dovoljno informativno za procjenu fiskalnog uticaja i dugoročne održivosti glavnih šema socijalne zaštite.

4.32. MRS JS 43 – LIZING

4.32.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 43[45] uvodi savremeni pristup lizingu u javnom sektoru, sa ključnom novinom da zakupac više ne iskazuje većinu lizinga „van bilansa“, već u svom izvještaju prikazuje imovinu prava-na-korišćenje (*right-of-use – ROU*) i odgovarajuću obavezu po lizingu. Na taj način lizing prestaje da bude samo „trošak zakupa“, već postaje instrument finansiranja i korišćenja imovine koji utiče na finansijski položaj, uspješnost i novčane tokove entiteta.

Standard je posebno važan za javni sektor, jer se veliki broj resursa – zgrade, vozila, oprema, infrastruktura – obezbjeđuje upravo kroz lizing aranžmane, često i po koncesionim (ispod-tržišnim) uslovima između javnih subjekata.

Cilj MRS JS 43 je da obezbijedi da korisnici finansijskih izvještaja dobiju vjerodostojnu i potpunu sliku o lizing aranžmanima javnog entiteta. Ovo uključuje koja sredstva koristi na osnovu lizinga, kolike su obaveze po tim aranžmanima, te kako lizing utiče na rashode, kamate, amortizaciju i novčane tokove. Zakupac može, kao računovodstvenu politiku, da odluči da li će MRS JS 43 primijeniti i na lizinge nematerijalne imovine koji nijesu obuhvaćeni posebnim pravilima o licencama.

4.32.2. Definisanje lizinga i ključne novine u odnosu na MRS JS 1

Polazno pitanje glasi: Da li ugovor daje pravo kontrole korišćenja identifikovanog sredstva tokom određenog perioda u zamjenu za naknadu?

Ugovor sadrži lizing kada su ispunjena oba uslova:

1. Identifikovano sredstvo – određena imovina (npr. konkretno vozilo, prostor, oprema), bilo eksplicitno (navođenjem inventarskog broja/adrese) ili implicitno (može se identifikovati iz ugovora i okolnosti).
2. Pravo kontrole – zakupac ima pravo da usmjerava upotrebu sredstva (odlučuje kako i u koju svrhu se koristi) i dobija gotovo sav ekonomski ili uslužni potencijal iz tog sredstva, u periodu lizinga.

Ako ugovor obezbjeđuje samo uslugu (održavanje ili uslugu transporta bez prava odlučivanja o korišćenju vozila), ne radi se o lizingu, već o ugovoru o usluzi. U praksi je važno analizirati suštinu ugovora, jer mnogi ugovori „sadrže lizing“, iako se formalno ne nazivaju tako.

Prelazak sa MRS JS 13 na MRS JS 43 donosi nekoliko promjena, posebno za zakupca.

Zakupac (*lessee*):

- Skoro svi lizinzi (osim kratkoročnih i niže vrijednosti, ako se primijene olakšice) prikazuju se u izvještaju o finansijskom položaju kao imovina prava na-korišćenje i obaveza po lizingu.
- Umjesto jednog troška zakupa, rezultat sada sadrži amortizaciju ROU imovine i kamatu na obavezu po lizingu.

[45] MRS JS 43 je zamijenio MRS JS 13. Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-43-leases

Zakupodavac (lessor):

- Zadržava se klasifikacija na finansijski lizing (prenosi značajan dio rizika i koristi) i operativni lizing (rizici i koristi ostaju kod zakupodavca).

Javni sektor / koncesioni lizing:

- Posebna pažnja posvećuje se lizinzima između javnih subjekata po simboličnim ili subvencionisanim naknadama („koncesioni lizing“).
- I zakupac i zakupodavac moraju analizirati fer vrijednost, uslužni potencijal i fiskalne efekte, uz odgovarajuća objelodanjivanja.

4.32.3. Zakupac: priznavanje, mjerenje i prezentacija

Početno priznavanje – na datum početka lizinga, zakupac priznaje:

1. **Obavezu po lizingu** – po sadašnjoj vrijednosti budućih plaćanja lizinga koja na datum početnog priznavanja nijesu plaćena.
2. **Imovinu prava-na-korišćenje (ROU)** – po trošku koji obuhvata početni iznos obaveze po lizingu, početne direktne troškove, unaprijed plaćene lizing naknade, umanjenje za primljene lizing poticaje.

Naknadno mjerenje – ROU imovina se amortizuje tokom roka lizinga ili tokom preostalog vijeka upotrebe sredstva ako je razumno izvjesno da će zakupac steći vlasništvo na kraju lizinga. Osim amortizacije, ROU imovina je predmet testa umanjenja vrijednosti u skladu sa relevantnim standardima za dugotrajnu imovinu. Standard dopušta i revalorizaciju ROU imovine ako entitet primjenjuje model revalorizacije za tu klasu imovine.

Obaveza po lizingu se uvećava za priznatu kamatu i umanjuje za izvršena plaćanja, re-mjeri u slučaju promjene indeksa, promjene procjene o ostvarivanju opcije produženja/otkazivanja, modifikacija lizinga. Promjene obaveze usljed re-mjerenja se, po pravilu, odražavaju kroz korekciju ROU imovine (osim u situacijama kada se promjena priznaje direktno u rezultat).

4.32.4. Zakupodavac: klasifikacija i mjerenje

Za zakupodavca se zadržava klasičan pristup: lizing se klasifikuje kao finansijski ili operativni, na osnovu prenosa rizika i koristi koji proizilaze iz vlasništva nad sredstvom.

- **Finansijski lizing** – ako se prenosi gotovo sav rizik i koristi:
  - zakupodavac priznaje potraživanje po neto investiciji u lizing,
  - prihod od finansiranja (kamatni prihod) priznaje se tokom roka lizinga,
  - osnovna imovina se ne prikazuje više kao materijalna imovina, već kroz potraživanje.
- **Operativni lizing** – ako rizici i koristi ostaju kod zakupodavca, osnovna imovina ostaje u bilansu kao materijalna imovina. Prihod od lizing naknada priznaje se linearnom metodom ili drugim sistematičnim načinom koji odražava obrazac korišćenja.

Kod koncesionih lizinga (npr. između javnih subjekata po simboličnoj naknadi), zakupodavac posebnu pažnju posvećuje mjeri u kojoj tokovi od lizinga odražavaju ekonomsku realnost i da li je potrebna dodatna prezentacija „skrivenog“ transfera vrijednosti.

4.32.1. Ilustrativni primjeri

Radi lakšeg razumijevanja primjene MRS JS 43 u javnom sektoru, u nastavku je dat primjer koji pokriva tipičnu situaciju kratkoročnog lizinga vozila.

> ***Ilustrativni primjer 1** – **Kratkoročni lizing vozila (primjena olakšice)***
> Javna ustanova iznajmljuje vozilo na 10 mjeseci, za period sezonskih aktivnosti. Ugovor nema opciju produženja, a vozilo je pojedinačno ispod internog praga „imovine niske vrijednosti". Ustanova kao računovodstvenu politiku određuje da za kratkoročne lizinge i lizinge niske vrijednosti primjenjuje olakšicu MRS JS 43, ne priznaje ROU imovinu niti obavezu po lizingu. Umjesto toga, trošak lizinga priznaje se direktno u rashode po dospijeću plaćanja (npr. linearno po mjesecima).

4.32.2. Objelodanjivanja

Objelodanjivanja po MRS JS 43 treba da omoguće korisniku da razumije uticaj lizinga na finansijski položaj, rezultat i novčane tokove, kao i ključne procjene koje određuju priznate iznose (rok lizinga, diskontna stopa, varijabilna plaćanja i opcije).

Zakupac objelodanjuje, najmanje:

- knjigovodstvenu vrijednost ROU imovine po glavnim klasama;
- stanje i dospijeća obaveze po lizingu (dinamika budućih plaćanja);
- glavne efekte u rezultatu: amortizaciju ROU i kamatu na obavezu po lizingu, uz posebno iskazivanje troškova kratkoročnih i lizinga niže vrijednosti ako se primjenjuju olakšice;
- iznos varijabilnih lizing naknada koje nijesu uključene u obavezu (ako su značajne);
- ukupne gotovinske odlive po osnovu lizinga;
- kratak opis materijalnih prosudbi i ograničenja iz ugovora (opcije produženja/otkazivanja, kovenanti i sl.).

Zakupodavac (lessor) objelodanjuje, najmanje:

- prihod od lizinga, razdvojeno na operativni i finansijski lizing;
- kod finansijskog lizinga: stanje neto investicije i pregled očekivanih naplata (dospijeća) gdje je značajno;
- kod operativnog lizinga: pregled značajnih budućih zakupnina (dospijeća), gdje je relevantno;
- narativ o rezidualnom riziku (kada je materijalno).

Kod koncesionih (ispod-tržišnih) lizinga u javnom sektoru dodatno se ukratko objašnjava priroda aranžmana i da li ugovor sadrži element implicitnog transfera vrijednosti, uz navođenje najvažnijih efekata na izvještaje kada su materijalni.

4.33. MRS JS 44 – DUGOTRAJNA SREDSTVA NAMIJENJENA PRODAJI I PRESTANCI POSLOVANJA

4.33.1. Cilj i djelokrug standarda

MRS JS 44[46] uređuje računovodstveni tretman dugotrajne imovine i grupa za otuđenje koje su klasifikovane kao „namijenjene prodaji“, kao i prestanak poslovanja u javnom sektoru.

Cilj je da korisnici finansijskih izvještaja imaju jasnu sliku o imovini koja napušta upotrebu, o efektima prestanka pojedinih programa i o fiskalnim posljedicama takvih odluka. Standard, u tom smislu, definiše kriterijume za klasifikaciju, pravila mjerenja nakon klasifikacije, i zahtjeve za prezentaciju i objelodanjivanje imovine namijenjene prodaji i prestanci poslovanja.

Primjenjuje se na entitete javnog sektora koji izvještavaju po obračunskoj osnovi i obuhvata kako prodaje po fer vrijednosti, tako i transfere bez naknade ili po simboličnoj naknadi. Ključne definicije odnose se na imovinu/grupe za otuđenje namijenjene prodaji i na prestanak poslovanja.

Imovina ili grupa za otuđenje „namijenjena prodaji“ – dugotrajna imovina (ili grupa za otuđenje – skup sredstava i obaveza koji se otuđuje kao cjelina) klasifikuje se kao „namijenjena prodaji“ kada:

- postoji plan otuđenja koji je formalno usvojen i operativno razrađen,
- imovina je odmah raspoloživa za otuđenje u sadašnjem stanju,
- otuđenje je vrlo vjerovatno i očekuje se da će biti realizovano u roku od oko 12 mjeseci od datuma klasifikacije.

U javnom sektoru ovaj rok može biti produžen usljed formalnih procedura (odobrenja Vlade, skupština, regulatornih tijela), ali se klasifikacija i dalje zadržava ako je kašnjenje izvan kontrole entiteta i plan otuđenja je i dalje na snazi.

Prestanak poslovanja je odvojiv i značajan dio aktivnosti entiteta, koji je otuđen ili klasifikovan kao namijenjen prodaji, ili koji je trajno ugašen (prestaje pružanje usluge, čak i bez prodaje imovine). U javnom sektoru prestanak poslovanja često se odnosi na programe koji ne generišu prihode od prodaje, već uslužni potencijal (npr. gašenje ustanove, reorganizacija službe, ukidanje pojedinog programa socijalne podrške).

4.33.2. Klasifikacija – kada se imovina smatra „namijenjenom prodaji“

Proces klasifikacije dugotrajne imovine ili grupa za otuđenje kao „namijenjene prodaji“ zasniva se na ispunjenju skupine kriterijuma.

Imovina ili grupa za otuđenje klasifikuje se kao „namijenjena prodaji“ ako:

1. **Imovina je odmah raspoloživa za otuđenje** – u svom sadašnjem stanju, bez potrebe za prekomjernim restrukturiranjem ili ulaganjima (osim onih koja su redovna i nužna za otuđenje).

[46] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-44-non-current-assets-held-sale-and-discontinued-operations

2. **Otuđenje je vrlo vjerovatno:** to podrazumijeva:
    - postojanje formalno odobrenog plana uprave ili nadležnog organa,
    - identifikovane korake postupka (procjena vrijednosti, tender),
    - aktivne radnje koje entitet preduzima (oglašavanje, priprema ugovora),
    - očekivanje da će transakcija biti zaključena u roku od oko 12 mjeseci.

Ako ovi uslovi nijesu ispunjeni, imovina se i dalje tretira u skladu sa opštim standardima za materijalnu, nematerijalnu ili drugu dugotrajnu imovinu i ne ulazi u posebnu kategoriju „namijenjeno prodaji“.

4.33.3. Mjerenje – niža vrijednost i zaustavljanje amortizacije

Od datuma kada se imovina ili grupa za otuđenje klasifikuje kao „namijenjena prodaji“, primjenjuje se princip mjerenja po nižoj vrijednosti između knjigovodstvenog iznosa i fer vrijednosti umanjene za troškove prodaje.

Ako je fer vrijednost umanjena za troškove prodaje niža od knjigovodstvenog iznosa, razlika se priznaje kao gubitak usljed umanjenja vrijednosti u rezultatu perioda. Kasniji porast fer vrijednosti može dovesti do povratnog priznavanja gubitka, ali ne iznad knjigovodstvenog iznosa koji bi imovina imala da nije bila klasifikovana kao namijenjena prodaji.

Od datuma klasifikacije, amortizacija se zaustavlja za imovinu namijenjenu prodaji. Razlog je što se vrijednost imovine više neće oporavljati kroz korišćenje, već kroz otuđenje. Amortizacija se nastavlja samo ako imovina bude reklasifikovana nazad u „redovnu“ dugotrajnu imovinu.

Kada se klasifikuje grupa za otuđenje (skup sredstava i obaveza), gubitak usljed umanjenja vrijednosti raspoređuje se prema pravilima važećeg standarda o umanjenju vrijednosti (prvo na goodwill, zatim proporcionalno na ostalu imovinu).

Nakon toga, svaka stavka u grupi za otuđenje mjeri se pojedinačno u skladu sa relevantnim standardima, uz ograničenje ukupne vrijednosti na iznos fer vrijednosti umanjene za troškove prodaje grupe kao cjeline.

4.33.4. Prezentacija u finansijskim izvještajima

MRS JS 44 zahtijeva posebnu prezentaciju imovine i obaveza namijenjenih prodaji, kao i prestanaka poslovanja, kako bi korisnici jasno razlikovali elemente koji napuštaju entitet od onih koji ostaju u redovnom poslovanju.

A. Izvještaj o finansijskom položaju:

- imovina klasifikovana kao „namijenjena prodaji“ prikazuje se u posebnoj stavci „Dugotrajna sredstva (i grupe za otuđenje) namijenjena prodaji“,
- pripadajuće obaveze u okviru grupe za otuđenje prikazuju se u posebnoj stavci „Obaveze u grupama za otuđenje“.

Na taj način se izdvaja imovina i obaveze koje entitet više ne namjerava da drži do kraja korisnog vijeka, već planira da otuđi u relativno kratkom roku.

B. Izvještaj o uspješnosti i novčanim tokovima – Za prestanak poslovanja standard propisuje:

- jedinstvenu liniju u izvještaju o uspješnosti koja obuhvata rezultate iz prestanka poslovanja (prihodi i rashodi tog segmenta), i dobitak/gubitak po osnovu otuđenja imovine prestanka ili ponovnog mjerenja grupe za otuđenje. U napomenama se vrši raščlanjivanje ove linije (prihodi, rashodi, dobitak/gubitak prije poreza, porez, neto dobitak/gubitak);
- u izvještaju o novčanim tokovima, novčani tokovi iz prestanka poslovanja prezentuju se odvojeno od tokova iz nastavljenog poslovanja (ili se raščlanjuju u napomenama).

Ovakav pristup omogućava da se učinak prestanka posmatra odvojeno od rezultata iz „nastavljenih“ aktivnosti, što je važno za razumijevanje budućih performansi entiteta.

4.33.1. Ilustrativni primjeri

U nastavku slijede ilustrativni primjeri koji pokazuju primjenu MRS JS 44 u tipičnim javnosektorskim situacijama: otuđenje stare zgrade i transfer bez naknade.

Ilustrativni primjer 1 – Otuđenje stare školske zgrade

Opština planira otuđenje stare školske zgrade koja se više ne koristi za nastavu. Skupština opštine donosi odluku o prodaji, izvršena je procjena vrijednosti i raspisan je tender. Zgrada je odmah raspoloživa za otuđenje. Očekuje se da će ugovor o prodaji biti zaključen u roku 9–12 mjeseci.

Na dan klasifikacije, zgrada se tretira kao „imovina namijenjena prodaji“. Njen knjigovodstveni iznos upoređuje se sa fer vrijednošću umanjenom za troškove prodaje; razlika se, ako je negativna, priznaje kao gubitak usljed umanjenja vrijednosti. Amortizacija se zaustavlja. U objavama se navodi plan otuđenja, rokovi, status tendera i priroda imovine.

Primjer ilustruje tipičan slučaj u kojem su svi kriterijumi za „namijenjeno prodaji“ ispunjeni, uz jasnu veze između formalnih odluka, operativnih koraka i računovodstvenog tretmana.

Ilustrativni primjer 2 – Transfer bez naknade između organa

Ministarstvo prenosi zgradu koju je koristilo za obuku kadrova na javnu ustanovu koja preuzima novu funkciju u istoj oblasti. Zgrada se prenosi **bez naknade**, na osnovu odluke Vlade, a ministarstvo prestaje da pruža uslugu obuke u sopstvenoj režiji.

Sa stanovišta ministarstva odluka i plan prenosa predstavljaju otuđenje imovine u smislu MRS JS 44. Zgrada se može klasifikovati kao „namijenjena prodaji“, pri čemu se „prodaja“ u ovom kontekstu odnosi na transfer bez naknade. Primjenjuje se mjerenje po nižoj vrijednosti (knjigovodstvena vs. fer vrijednost – troškovi otuđenja), uz razmatranje da li razlika odražava nerazmjensku komponentu (transfer u javnom interesu).

Sa stanovišta institucije koja prima zgradu, imovina se priznaje u skladu sa važećim standardima za dugotrajnu imovinu, uz objelodanjivanje da je stečena bez naknade i u sklopu prestanka funkcije kod drugog organa.

Primjer pokazuje kako MRS JS 44 obuhvata i otuđenja bez naknade, naglašavajući potrebu za mjerenjem, odvojenom prezentacijom i narativnim objašnjenjem javnopolitičkih razloga transfera.

4.33.2. Objelodanjivanja – sadržaj i obim informacija

Za imovinu namijenjenu prodaji i prestanke poslovanja potrebno je objelodaniti informacije koje korisniku omogućavaju da razumije: prirodu imovine/poslovanja, status plana i očekivane efekte otuđenja. Tipične objave obuhvataju:

- opis prirode imovine ili poslovanja (npr. školska zgrada, komunalna služba),
- pravni i operativni okvir plana otuđenja (odluke, tenderi, procjene), ključne rokove i korake (očekivani datum otuđenja, faze procedure),
- iznose: knjigovodstvenog iznosa prije klasifikacije, fer vrijednosti umanjene za troškove prodaje, priznatih gubitaka i eventualnih povrata gubitaka,
- način otuđenja prodaja za naknadu, ili transfer bez naknade / za nominalnu naknadu.

Za prestanke poslovanja dodatno se objavljuje opis prestanka, okolnosti koje su dovele do prestanka, vremenski plan, i efekat na prihode, rashode, dobitak/gubitak i novčane tokove.

4.34. MRS JS 45 – NEKRETNINE, POSTROJENJA I OPREMA

4.34.1. Cilj i djelokrug standarda

MRS JS 45[47] uređuje priznavanje, mjerenje (uključujući amortizaciju i umanjenje vrijednosti), objelodanjivanje i prestanak priznavanja nekretnina, postrojenja i opreme (NPO) u javnom sektoru. Naslanja se na raniji MRS JS 17, ali je prilagođen specifičnostima javnog sektora, naročito u pogledu infrastrukture i nasljeđa, lizinga i kombinacija u javnom sektoru.

U skladu sa konceptom servisnog potencijala objašnjenim kod MRS JS 21, fokus nije samo na prihodima, već prije svega na sposobnosti NPO da podrže pružanje javnih usluga.

Standard postavlja kriterijume priznavanja, pravila početnog i naknadnog mjerenja, amortizacije i umanjenja vrijednosti, prestanka priznavanja i objelodanjivanja NPO.

4.34.2. Ključna ideja i osnovne definicije

Polazna tačka je razjašnjenje kada je nešto NPO. U tom smislu, NPO uključuju materijalna sredstva koja se drže radi korišćenja u pružanju javnih usluga, administrativnim funkcijama (upravne zgrade, informatička oprema) ili iznajmljivanju trećim licima i očekuje se da će se koristiti tokom više od jednog izvještajnog perioda.

Ako ispunjavaju kriterijume priznavanja, i ova sredstva potpadaju pod MRS JS 45, iako često nemaju aktivno tržište i u prvom planu je servisni potencijal, a ne prihod.

MRS JS 45 razgraničava nekretnine, postrojenja i opremu (NPO) od investicione imovine (MRS JS 16) i imovine prava-na-korišćenje iz lizinga (MRS JS 43). Standard, takođe, razgraničava NPO od imovine preuzete u kombinacijama u javnom sektoru (MRS JS 40) i od imovine na koju se primjenjuju standardi o umanjenju vrijednosti (MRS JS 21 i 26, u zavisnosti od toga da li imovina generiše novac).

[47] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-45-property-plant-and-equipment

4.34.3. Priznavanje nekretnina, postrojenja i opreme

Sredstvo se priznaje kao NPO kada je vjerovatno da će buduće ekonomske koristi ili servisni potencijal povezani sa sredstvom priticati subjektu i da se trošak sredstva može pouzdano izmjeriti. Ovdje je dodatno naglašen javnosektorski koncept servisnog potencijala – imovina se priznaje i kada ne generiše direktne prihode, ali obezbjeđuje javnu uslugu (npr. most koji omogućava saobraćaj, ali se ne naplaćuje putarina). Tipični primjeri priznavanja:

- izgradnja nove škole ili zdravstvene ustanove, izgradnja ili značajno poboljšanje puteva, vodovoda i drugih infrastrukturnih objekata;
- nabavka opreme (medicinska, informatička, transportna);
- prijem imovine putem donacije ili transfera iz druge javne jedinice (uz poseban tretman prihoda prema standardima o nerazmjenskim transakcijama).

Troškovi koji ne ispunjavaju kriterijume priznavanja (npr. sitne popravke koje ne povećavaju kapacitet ili vijek trajanja) priznaju se kao rashod u periodu u kojem nastanu.

4.34.4. Početno mjerenje – trošak nabavke

NPO se početno mjeri po trošku, koji obuhvata:

- kupovnu cijenu, uključujući dažbine i poreze koji se ne mogu refundirati, umanjenu za eventualne popuste;
- sve direktne troškove dovođenja sredstva u stanje upotrebe za namijenjenu svrhu:
- obavezne troškove demontaže i vraćanja lokacije u prvobitno stanje, ako postoji pravna ili preuzeta obaveza (npr. demontaža postrojenja na kraju vijeka).

Specifične situacije uređuju se tako da se osigura dosljednost sa drugim standardima:

- razmjena imovine – zavisi da li razmjena ima komercijalnu suštinu i da li se može pouzdano izmjeriti fer vrijednost;
- imovina primljena bez naknade (donacije, transferi) – trošak se zasniva na fer vrijednosti u trenutku prijema, uz istovremeno priznavanje prihoda po standardima o nerazmjenskim transakcijama;
- imovina preuzeta u kombinacijama u javnom sektoru – mjeri se prema MRS JS 40 (obično po fer vrijednosti na datum kombinacije).

4.34.5. Naknadno mjerenje – model troška i model revalorizacije

Nakon početnog priznavanja, subjekt bira jedan od dva modela za naknadno mjerenje, i to po klasama imovine:

1. Model troška po kome se NPO iskazuje po trošku umanjenom za akumuliranu amortizaciju i kumulativna umanjenja vrijednosti. Ovo je često najpraktičniji model, posebno kada ne postoji aktivno tržište ili pouzdane fer vrijednosti.
2. Model revalorizacije po kome se sredstvo iskazuje po revalorizovanom iznosu: fer vrijednost na datum revalorizacije umanjena za naknadnu amortizaciju i umanjenja. Revalorizacije moraju biti dovoljno česte da knjigovodstveni iznos ne odstupa značajno od fer vrijednosti.

4.34.6. Amortizacija i komponentni pristup

Amortizacija predstavlja sistematsku alokaciju sredstva tokom njegovog vijeka trajanja. MRS JS 45 zahtijeva da amortizacija odražava obrazac potrošnje servisnog potencijala – ne samo ekonomskih koristi. Amortizacija počinje kada je sredstvo spremno za upotrebu i prestaje kada je potpuno amortizovano, ili klasifikovano kao „namijenjeno prodaji“ (vidjeti MRS JS 44).

Izbor metode amortizacije treba da odražava obrazac korišćenja (linearna, degresivna, metoda jedinica učinka i dr.). Vijek trajanja, rezidualna vrijednost i metoda amortizacije preispituju se najmanje na kraju svake godine i po potrebi koriguju kao promjena računovodstvenih procjena.

Kod velikih i složenih sredstava MRS JS 45 naglašava tzv. **komponentni pristup**, tj. značajne komponente sa različitim vijekom trajanja identifikuju se i amortizuju odvojeno (konstrukcija mosta, oprema) – svaka sa svojim vijekom i stopom amortizacije. Ovaj pristup omogućava realnije priznavanje troškova i bolje planiranje zamjene komponenti.

4.34.7. Umanjenje vrijednosti

Umanjenje vrijednosti NPO se prati kroz opšti okvir iz MRS JS 21 i MRS JS 26, u zavisnosti od toga da li sredstvo primarno generiše novac ili servisni potencijal:

- za sredstva koja ne generišu gotovinu primjenjuje se MRS JS 21 – Umanjenje vrijednosti nefinansijske imovine (koncept servisnog potencijala, nadoknadivi servisni iznos i indikatori umanjenja);
- za sredstva koja generišu gotovinu primjenjuje se MRS JS 26.

U kontekstu MRS JS 45 važno je obezbijediti da izabrani modeli revalorizacije, amortizacije i klasifikacije NPO budu usklađeni sa ovim pravilima o umanjenju vrijednosti[48].

4.34.8. Otuđenje i prestanak priznavanja

NPO se prestaje priznavati kada je otuđena (prodaja, razmjena, transfer drugom entitetu), ili više ne očekujemo budući servisni potencijal ni ekonomske koristi od njenog korišćenja (npr. trajno rashodovanje bez prodaje).

Dobitak ili gubitak po osnovu prestanka priznavanja izračunava se kao razlika između neto prihoda od otuđenja (primitak umanjen za troškove prodaje) i knjigovodstvenog iznosa sredstva na dan otuđenja. Ovaj dobitak/gubitak se priznaje u računu prihoda i rashoda, osim ako drugi standard ne propisuje drugačiji tretman (npr. u okviru kombinacija).

U javnom sektoru otuđenja često uključuju i transfer bez naknade ili po nominalnoj naknadi (npr. prenos zgrade između državnih organa). U tim slučajevima, uz prestanak priznavanja NPO, potrebno je razmotriti i odgovarajući prihod ili rashod po osnovu nerazmjenske transakcije, u skladu sa relevantnim standardom o prihodima.

[48] Detaljnije, vidjeti dio o MRS JS 21 i 26.

4.34.9. Objelodanjivanja

MRS JS 45 zahtijeva detaljna objelodanjivanja po klasama imovine kako bi korisnici imali uvid u strukturu, kretanja i ograničenja vezana za NPO. Najmanje, potrebno je objaviti:

- metode amortizacije i korišćene stope ili vjekove trajanja, po klasama;
- bruto knjigovodstvene iznose i akumuliranu amortizaciju na početku i kraju perioda;
- usklađenja (*reconciliation*) knjigovodstvenih iznosa po klasama:
    - početno stanje;
    - povećanja (nabavke, izgradnja, kapitalni remonti, razmjene);
    - smanjenja (otuđenja, rashodovanja, transferi);
    - revalorizacije i promjene usljed umanjenja/povrata;
- informacije o ograničenjima i zalozima (imovina koja je založena kao obezbjeđenje, imovina sa ograničenjem raspolaganja);
- posebne informacije za infrastrukturu i nasljeđe – ograničenja upotrebe, posebni režimi zaštite, eventualne poteškoće u procjeni fer vrijednosti.

4.35. MRS JS 46 – MJERENJE

4.35.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 46[49] uvodi zajednički okvir za mjerenje stavki imovine i obaveza u svim standardima. Dok pojedinačni standardi određuju šta se priznaje i kada, MRS JS 46 daje odgovore na pitanje kako se te stavke mjere – i pri početnom priznavanju, i na datum izvještavanja.

Standard funkcioniše kao okvir mjernih pravila: definiše glavne baze mjerenja, razgraničava početno i naknadno mjerenje i propisuje osnovne zahtjeve za objelodanjivanja vezana za mjerenje. Primjenjuje se posredno, preko drugih MRS JS („*host*“ standarda), i prilagođen je specifičnostima javnog sektora i konceptu servisnog potencijala.

Četiri baze mjerenja sažeto su uporedno prikazane u posebnom prikazu, a u nastavku se objašnjavaju njihove definicije i tipične primjene.

4.35.2. Ključni pojmovi – četiri baze mjerenja

Polazna tačka MRS JS 46 su četiri osnovne mjere koje se koriste u javnom sektoru: istorijski trošak, tekuća operativna vrijednost, trošak ispunjenja i fer vrijednost.

A. **Istorijski trošak** – istorijski trošak je iznos plaćen pri sticanju sredstva ili preuzet pri nastanku obaveze, uvećan za troškove dovođenja sredstva u stanje upotrebe. Prednost mu je stabilnost i objektivnost, posebno kada nema značajnih promjena u uslovima ili kada se ne traži precizna trenutna slika vrijednosti. Koristi se kao osnova za mnoge standarde, naročito u ranim fazama implementacije obračunske osnove.

B. **Tekuća operativna vrijednost** – predstavlja sadašnji iznos potreban da se sredstvo zamijeni ili održi u stanju da obezbjeđuje isti servisni potencijal. Fokus je na upotrebi i

[49] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-46-measurement

uslužnom kapacitetu, a ne na potencijalnoj dobiti od prodaje. Posebno je relevantna za infrastrukturu, škole, bolnice i ostalu imovinu koja se koristi za javne usluge, čak i kada ne postoji aktivno tržište.

C. **Trošak ispunjenja** – (*cost of fulfillment*) je sadašnji trošak da se izvrši ili dovrši obaveza – npr. da se izgradi, održi ili pruži obećana usluga. Primjenjuje se na obaveze i aranžmane gdje je ključan pogled: koliko će nas koštati da ispunimo ono što smo već obećali, a ne koliko bi obavezu prenijeli na treće lice. Tipičan je za dugoročne obaveze iz javnih programa, ugovora i slično.

D. **Fer vrijednost** – MRS JS 46 preuzima logiku hijerarhije ulaza i tri osnovne tehnike (tržišna, troškovna, dohodovna), prilagođene javnom sektoru. U praksi je naročito važna za finansijske instrumente, imovinu namijenjenu prodaji, investicionu imovinu i određene kombinacije u javnom sektoru.

Radi orijentacije, sljedeći prikaz sažeto upoređuje četiri baze mjerenja, sa fokusom na cilj i tipične oblasti primjene u javnom sektoru.

Prikaz 39. Četiri baze mjerenja

Baza mjerenja	**Fokus / šta mjeri**	**Tipične primjene u javnom sektoru**
Istorijski trošak	Početni trošak nabavke + dovođenja u upotrebu	Klasična NPO, mnoge obaveze i imovina u ranoj fazi obračunskog sistema
Tekuća operativna vrijednost	Kapacitet sredstva da pruža usluge danas	Infrastruktura, objekti javnih službi, nasljeđe
Trošak ispunjenja	Trošak izvršenja postojećih obaveza	Dugoročne obaveze iz programa, ugovornih ili zakonskih aranžmana
Fer vrijednost	Tržišna razmjena na mjernom datumu	Finansijski instrumenti, imovina za prodaju, investiciona imovina

Izbor između ovih baza ne vrši se apstraktno, već prema cilju izvještavanja – da li je u fokusu tržišna razmjena ili operativna sposobnost javnog sektora da pruža usluge.

4.35.3. Početno mjerenje – polazna tačka

MRS JS 46 potvrđuje da se početno mjerenje zasniva na transakcionoj cijeni, tj. na iznosu koji je plaćen ili primljen u trenutku nastanka sredstva ili obaveze. U praksi to najčešće znači:

- Kupovina: ugovorena cijena + troškovi dovođenja sredstva u stanje upotrebe.
- Izgradnja: ukupni troškovi izgradnje (uključujući projektovanje i nadzor).
- Pozajmice i finansijski instrumenti: primljena/isplaćena gotovina, uz transakcione troškove prema MRS JS 41.
- Obaveze: iznos plaćanja predviđen ugovorom ili zakonom.

Kod nerazmjenskih transakcija početna mjera imovine zasniva se na pretpostavljenom trošku, najčešće fer vrijednosti ili tekućoj operativnoj vrijednosti na datum prijema, uz istovremeno priznavanje odgovarajućeg prihoda po drugim standardima. Time se obezbjeđuje da u izvještaju o finansijskom položaju postoji realan ulazni iznos od kojeg kasnije polaze revalorizacije, umanjenja i druga naknadna mjerenja.

4.35.4. Naknadno mjerenje – izbor baze kroz prizmu cilja

Nakon inicijalnog priznavanja, imovina i obaveze se naknadno mjere u skladu sa prirodom, rizicima i svrhom korišćenja. MRS JS 46 naglašava da se izbor mjere mora posmatrati kroz dvije ključne dimenzije: (1) da li je u fokusu tržišna razmjena ili operativna funkcija, (2) da li postoje pouzdani ulazi (cijene, tržišta, troškovi). Najčešći primjeri uključuju:

- za infrastrukturu i javne objekte koji se ne prodaju, ali su ključni za pružanje usluga, često je prikladnija tekuća operativna vrijednost (npr. za puteve, mostove, škole);
- za imovinu koja je namijenjena prodaji ili gdje postoji aktivno tržište, istorijski trošak može ostati relevantan, uz eventualne korekcije po fer vrijednosti,
- za obaveze iz dugoročnih programa primjeren je trošak ispunjenja, dok je za finansijske instrumente kombinacija istorijskog troška, fer vrijednosti i ECL modela po MRS JS 41.

U praksi, MRS JS 46 vodi entitet kroz izbor mjere, ali konačna odluka se implementira kroz „host-standard“ koji uređuje konkretan instrument (npr. 45, 41, 44). Kada „host-standard“ zahtijeva fer vrijednost, primjenjuje se hijerarhija ulaza (nivo 1–3) i odgovarajuća tehnika procjene (tržišni, troškovni ili dohodovni pristup). U javnom sektoru čest je troškovni pristup uz ulaze nivoa 3, pa su potrebna detaljnija objelodanjivanja pretpostavki.

4.35.5. Tekuća operativna vrijednost i trošak ispunjenja – javnosektorska osnova

Za razliku od komercijalnog sektora, gdje je fer vrijednost često centralna, javni sektor se oslanja i na tekuću operativnu vrijednost i trošak ispunjenja kao baze koje bolje odražavaju misiju javnog sektora. ***Tekuća operativna vrijednost*** primjenjuje se tamo gdje je cilj pokazati koliko je resursa potrebno da se održi isti nivo usluge (npr. zamjena mosta, škole, bolnice). Zasniva se na troškovnom pristupu, uz prilagođavanje za fizičko i funkcionalno zastarijevanje. ***Trošak ispunjenja*** fokusiran je na obaveze: koliko će nas koštati da ispunimo obavezu pružanja usluge po postojećim uslovima. Primjenjuje se kod dugoročnih programa i aranžmana, gdje je manje relevantno koliko bi treće lice preuzelo obavezu, a više što entitet sam mora da učini.

4.35.6. Ilustrativni primjeri

Da bi se pokazala primjena MRS JS 46 u tipičnim javnosektorskim situacijama, u nastavku su ilustrativni primjeri koji povezuju ciljeve mjerenja sa izborom odgovarajuće baze i tehnika.

> ***Ilustrativni primjer 1 – Infrastruktura.*** Javni entitet upravlja mostom koji je ključan za saobraćaj, ali se most ne naplaćuje putem putarine i nije realno očekivati njegovu prodaju. Cilj mjerenja je prikazati operativni kapacitet i planirati održavanje i zamjene.
>
> Izbor baze mjerenja: tekuća operativna vrijednost.
>
> Tehnika: troškovni pristup – procjena iznosa potrebnog da se most zamijeni funkcionalno ekvivalentnim mostom, uz korekcije za trošenje i zastarijevanje.
>
> Primjer mosta pokazuje zašto bi fer vrijednost bila manje relevantna, dok tekuća operativna vrijednost omogućava da se prikaže realan trošak održanja servisnog potencijala.

Ilustrativni primjer 2 – Muzejska zbirka (nasljeđe)

Muzej posjeduje zbirku umjetničkih djela koja imaju visoku kulturnu, ali i potencijalnu tržišnu vrijednost. Međutim, mnoga djela se ne prodaju zbog zakonske zaštite ili javnopolitičkih ograničenja.

- Ako postoje relevantna tržišta za slična djela i nema stroge zabrane otuđenja, mogla bi se koristiti fer vrijednost, ali uz oprez.
- Kada tržišna poređenja nijesu pouzdana ili je otuđenje zabranjeno, prikladnija je tekuća operativna vrijednost, zasnovana na trošku nabavke ili restauracije zbirke koja bi pružila sličan servisni potencijal (kulturna i obrazovna funkcija).

Primjer muzejske zbirke ilustruje kako MRS JS 46 omogućava kombinovanje tržišnih i operativnih pogleda, pri čemu objelodanjivanja moraju jasno opisati ograničenja i pretpostavke korišćenih mjera.

U uslovima gdje je obračunska osnova još u fazi razvoja, uključujući i Crnu Goru, MRS JS 46 će se primjenjivati postepeno. Prioritet su klase imovine gdje je već razvijena evidencija (npr. nefinansijska imovina – klasa 0 u Jedinstvenoj klasifikaciji računa).

Za infrastrukturnu imovinu i nasljeđe uvođenje tekuće operativne vrijednosti zahtijeva dodatne registre i inventure, saradnju sa stručnjacima (procjenitelji, inženjeri, konzervatori), jasno definisane metode i pretpostavke.

Evidencije budžetskog računovodstva (posebno u dijelu nefinansijske imovine) postaju osnova za operacionalizaciju mjerenja prema MRS JS 46. Na taj način standard nije samo tehnički zahtjev, već i pokretač jačanja sistema evidencije i upravljanja javnom imovinom.

4.35.7. Objelodanjivanja

MRS JS 46 postavlja opšti okvir mjerenja (definicije i primjenu mjernih osnova), ali ne centralizuje objelodanjivanja u smislu da sve objave budu na jednom mjestu. Logika standarda je da pojedinačni standardi (*host*) koji uređuju konkretnu stavku (npr. nekretnine, postrojenja i oprema; finansijski instrumenti) odrede šta se mjeri kojom osnovom i koje se objave daju za tu stavku, dok MRS JS 46 obezbjeđuje zajedničku metodološku podlogu.

U tom smislu, u napomenama je potrebno obezbijediti, najmanje:

- Identitet izabrane mjerne osnove (npr. istorijski trošak, fer vrijednost, tekuća vrijednost i sl.) i kratak opis kako se ta osnova primjenjuje na relevantnu klasu sredstava/obaveza.
- Ključne pretpostavke i procjene koje su presudne za iznos (npr. diskontne stope, procjene korisnog vijeka, tržišni parametri, očekivani tokovi i sl.), uz jasno isticanje gdje postoji značajnija procjeniteljska neizvjesnost.
- Osjetljivosti, kada su materijalne: narativno (a po potrebi i kvantitativno) prikazati kako bi se knjigovodstveni iznos promijenio pod razumno mogućim promjenama ključnih pretpostavki.

Ovim se obezbjeđuje da napomene jasno povežu mjerenje sa finansijskim izvještajima i omoguće razumijevanje glavnih izvora procjene i rizika u iznosima.

4.36. MRS JS 47 – PRIHODI

4.36.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 47 [50] – Prihodi je krovni standard za priznavanje, mjerenje, prezentovanje i objelodanjivanje prihoda u javnom sektoru. Uspostavlja jedinstven okvir za pravila koja su ranije bila raspoređena u MRS JS 9 (prihodi iz transakcija razmjene), MRS JS 11 (ugovori o izgradnji) i MRS JS 23 (nerazmjenske transakcije). Ključno razgraničenje odnosi se na:

- prihode bez obavezujućeg aranžmana (porezi, doprinosi, takse, kazne i drugi tipični nerazmjenski prilivi), i
- prihode iz obavezujućih aranžmana, gdje javni entitet preuzima izvršivu obavezu da isporuči dobra ili usluge ili da sredstva koristi u skladu sa ugovorenim uslovima.

Cilj je da se prihodi priznaju i mjere dosljedno, u skladu sa prirodom aranžmana, tako da korisnici finansijskih izvještaja mogu da razumiju vrijeme, iznos i izvore priliva u javni sektor.

U nastavku se djelokrug razrađuje kroz tipične grupe prihoda: poreze i doprinose, grantove i projekte finansirane iz donatorskih sredstava, kao i ugovorne transakcije razmjene.

4.36.2. Prihodi bez obavezujućeg aranžmana

Prihodi bez obavezujućeg aranžmana obuhvataju tipične nerazmjenske transakcije u javnom sektoru, kao što su porezi, doprinosi i obavezne naknade, administrativne takse i kazne i donacije i transferi bez uslova.

Priznavanje prihoda zasniva se na dva uslova:

1. Nastanak relevantnog događaja – npr. nastanak poreskog događaja (posjedovanje nepokretnosti na određeni dan, ostvareni promet, prihod), nastanak obaveze plaćanja doprinosa ili prava na taksu/kaznu;
2. Mjerljivost imovine – entitet može pouzdano izmjeriti potraživanje (iznos koji je obveznik dužan da plati) ili primljenu imovinu.

U trenutku kada poreski događaj nastane i potraživanje se može izmjeriti, entitet priznaje prihod i potraživanje. Uplate koje se izvrše prije nastanka događaja (avansne uplate) ne predstavljaju prihod, već se priznaju kao obaveza do trenutka kada događaj nastane.

Ako postoji neizvjesnost naplate, koristi se pristup zasnovan na procjeni nenaplativih iznosa (umanjenje potraživanja), ali se ne odlaže priznavanje prihoda kada je događaj nastao i potraživanje mjerljivo.

4.36.3. Prihodi iz obavezujućih aranžmana

Prihodi iz obavezujućih aranžmana nastaju kada postoji sporazum – ugovor, odluka, memorandum ili drugi akt – koji entitetu obezbjeđuje pravo na naknadu, ali istovremeno stvara obaveze usklađenosti.

[50] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-47-revenue. MRS JS 47 zamjenjuje ranije standarde: MRS JS 9, 11 i 23 i uvodi jedinstveni model koji obuhvata i razmjenske i nerazmjenske prihode.

Tipični primjeri su:

- grantovi sa jasno definisanim ishodima, pokazateljima ili izvještajima;
- ugovori o pružanju usluga (zdravstvo, obrazovanje) gdje se cijena veže za isporuku;
- ugovori o izgradnji, gdje se prihodi priznaju u skladu sa napretkom radova.

MRS JS 47 uvodi četiri logična koraka u priznavanju prihoda iz obavezujućih aranžmana:

1. **Identifikacija obaveza usklađenosti** – Utvrđuju se pojedinačne usklađenost: projekti, faze, isporuke (npr. izrada studije, pilot faza, obuka, finalno rješenje). Obaveze usklađenosti treba da budu odvojive – da imaju zasebnu vrijednost za davaoca sredstava ili treća lica.
2. **Određivanje transakcione naknade** – Polazi se od ukupne ugovorene naknade, uključujući fiksne i varijabilne djelove (bonusi, penali, indeksacija). Varijabilni dio se uključuje samo u onom obimu u kojem je visoko vjerovatno da neće doći do značajnog poništenja priznatog prihoda.
3. **Alokacija naknade na obaveze usklađenosti** – Naknada se alocira na pojedinačne obaveze usklađenosti po njihovim samostalnim vrijednostima (*stand-alone selling price*), stvarnim ili procijenjenim.
4. **Priznavanje prihoda po ispunjenju obaveza usklađenosti** – Prihod se priznaje kroz vrijeme (npr. po mjeri napretka) ili u tački vremena (kada je isporuka završena). Izbor zavisi od toga da li davalac sredstava ili treća lica stiču koristi kako se radovi obavljaju, ili tek nakon kompletne isporuke.

Ako ugovor sadrži značajnu finansijsku komponentu (veliki vremenski razmak između finansiranja i isporuke), potrebno je razgraničiti kamatnu komponentu – prihod se dijeli na dio koji se odnosi na ispunjenje obaveza usklađenosti i dio koji se odnosi na finansiranje. Direktni troškovi pribavljanja ili ispunjenja (npr. provizije, pripremni radovi) kapitalizuju se ako ispunjavaju kriterijume, a zatim amortizuju u skladu sa periodom trajanja aranžmana.

4.36.4. Ilustrativni primjeri

U nastavku su predstavljena dva ilustrativna primjera koja pokazuju primjenu MRS JS 47 na tipične situacije: poreski prihod i grant sa uslovima.

Ilustrativni primjer 1 – Porez na nepokretnosti

Opština obračunava porez na nepokretnosti na osnovu stanja na dan 1. januara tekuće godine. Rješenja se izdaju u martu, a naplata se vrši tokom godine.

- Poreski događaj nastaje 1. januara – posjedovanje nepokretnosti na taj dan;
- na taj datum (ili u razumnom roku nakon toga) opština priznaje prihod i potraživanje za iznos obračunatog poreza, umanjen za procijenjenu nenaplatu;
- eventualne uplate koje su izvršene prije 1. januara vode se kao obaveze do trenutka nastanka poreskog događaja;
- kasnija nenaplativost (npr. otpis dijela potraživanja) vodi se kroz rashod umanjenja potraživanja, ne kroz naknadnu korekciju prihoda.

Primjer jasno pokazuje razliku između poreskog događaja, potraživanja i trenutka naplate, te naglašava da MRS JS 47 traži priznavanje prihoda po događaju, uz realnu procjenu nenaplativih iznosa.

Ilustrativni primjer 2 – Grant za digitalizaciju usluga

Ministarstvo prima grant za digitalizaciju u iznosu od 1.000.000. Obaveze usklađenosti su: (a) izrada pilot rješenja, (b) obuka zaposlenih u pilot institucijama i (c) finalno uvođenje sistema u cijeloj mreži organa.

Ugovor predviđa da se sredstva isplaćuju u tri tranše, ali sa obavezom dostizanja definisanih ishoda za svaku fazu.

- Identifikovane su tri obaveze usklađenosti (pilot, obuka, finalno uvođenje);
- transakciona naknada (1.000.000) se alocira na ove obaveze proporcionalno njihovom samostalnom značaju (npr. 300.000, 200.000, 500.000);
- prihodi se priznaju kroz vrijeme, u zavisnosti od napretka svake obaveze (npr. po procjeni završetka aktivnosti ili po troškovima);
- tranše primljene unaprijed evidentiraju se kao obaveza (kontraktna obaveza) sve dok se ne ispuni relevantna obaveza usklađenosti;
- eventualne bonuse za dodatne učinke (varijabilna naknada) entitet uključuje u prihod samo do nivoa za koji je visoko vjerovatno da neće biti kasnije poništen.

Primjer granta za digitalizaciju ilustruje kako MRS JS 47 zahtijeva razlaganje kompleksnog aranžmana na zasebne obaveze usklađenosti, alokaciju naknade i priznavanje prihoda u skladu sa stvarnim napretkom projekta.

Za primjenu MRS JS 47 u crnogorskom kontekstu, standard se može operacionalizovati kroz nekoliko praktičnih koraka:

- Porezi i slični prihodi – precizno definisati poreski događaj prema važećim propisima. Uplate prije nastanka događaja voditi kao obaveze, ne kao prihod. Procjenjivati nenaplatu i evidentirati umanjenja potraživanja.
- Grantovi sa uslovima (npr. EU/IPA, bilateralni grantovi) – identifikovati obaveze usklađenosti (faze, ishodi) i način mjerenja napretka. Jasno odvojiti obaveze od prihoda po ispunjenju obaveza usklađenosti.
- Ugovori o izgradnji i uslugama – primijeniti četvorokorak model: obaveze usklađenosti, transakciona naknada, alokacija, priznavanje. Utvrditi da li se prihod priznaje kroz vrijeme (po napretku) ili u tački vremena.

4.36.5. Objelodanjivanja

Standard veoma naglašava razdvajanje i transparentnost prihoda. Entitet treba da:

- odvojeno prikaže prihode bez obavezujućih i iz obavezujućih aranžmana,
- prikaže stanja koja proizlaze iz aranžmana potraživanja iz obavezujućih aranžmana, obaveze i kapitalizovane troškove pribavljanja/ispunjenja i njihovu amortizaciju.
- objasni preostale obaveze usklađenosti i očekivani rok njihovog ispunjenja,
- objavi značajne računovodstvene procjene, posebno metode mjerenja napretka (npr. troškovi, ključni output pokazatelji), način procjene varijabilne naknade.

Na taj način korisnici izvještaja ne vide samo agregatni iznos prihoda, već i strukturu i dinamiku obaveza koje stoje iza tih prihoda.

4.37. MRS JS 48 – RASHODI PRENOSA

4.37.1. Cilj i djelokrug

MRS JS 48 – Rashodi[51] prenosa uređuje računovodstveni tretman situacija u kojima javni subjekt djeluje kao davalac sredstava – kroz grantove, subvencije, kapitalne transfere, programe podrške opštinama, javnim preduzećima ili nevladinim organizacijama.

Ovaj standard je prirodni par MRS JS 47 – Prihodi. Dok MRS JS 47 posmatra transakciju sa stanovišta primaoca, MRS JS 48 posmatra istu transakciju sa stanovišta davaoca prenosa. Zajedničko im je razgraničenje između transakcija bez obavezujućeg aranžmana i transakcija sa obavezujućim aranžmanom.

Cilj MRS JS 48 je da omogući korisnicima finansijskih izvještaja da razumiju prirodu, iznos, tajming i neizvjesnost rashoda koji nastaju kada javni entitet prenosi resurse drugim subjektima bez direktne protivusluge.

Djelokrug obuhvata sve rashode prenosa kod entiteta javnog sektora koji izvještavaju po obračunskoj osnovi, uključujući tekuće grantove i subvencije, kapitalne transfere, i vremenski ograničene programe podrške (stipendije, programi zapošljavanja).

Standard se ne primjenjuje na rashode koje posebno uređuju drugi MRS JS. Primjera radi, za socijalne beneficije (MRS JS 42), rashode po osnovu lizinga (MRS JS 43), rashode iz finansijskih instrumenata (MRS JS 41), primjenjuju se specifična pravila priznavanja i mjerenja.

4.37.2. Ključne definicije i pojmovi

Standard uvodi nekoliko pojmova koji su ključni za razumijevanje logike priznavanja rashoda prenosa.

- **Rashodi prenosa** – rashodi iz transakcija u kojima entitet javnog sektora kao davalac prenosa prenosi resurse (novac, imovinu, druge koristi) bez direktne protivusluge primaoca. Primalac nije obavezan da obezbijedi jednaku vrijednost u novcu ili ekvivalentu novca.
- **Obavezujući aranžman** – pravno ili suštinski izvršiv sporazum (ugovor, zakon, odluka, memorandum) koji stvara prava i obaveze između davaoca i primaoca.
- **Prava iz prenosa** – uslovi koje primalac mora ispuniti da bi zadržao prenesene resurse, (npr. ostvarenje definisanih outputa ili ishoda (projekti, programi, rezultati), sticanje ili izgradnja imovine u skladu sa ugovorenim uslovima).

Razumijevanje da li postoje prava iz prenosa i da li je aranžman obavezujući, presudno utiče na to kada će davalac prenosa priznati rashod, a kada će iskazati imovinu (avans) ili obavezu do ispunjenja uslova.

[51] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-48-transfer-expenses

4.37.3. Dvije grupe transakcija rashoda prenosa

MRS JS 48 razlikuje dvije osnovne grupe transakcija. Transakcije bez obavezujućeg aranžmana, gdje davalac nema prinudivih prava iz prenosa i transakcije sa obavezujućim aranžmanom, gdje su prava i obaveze jasno definisani i izvršivi. Ovo razgraničenje je polazna tačka za sve dalje računovodstvene odluke.

A. Transakcije bez obavezujućeg aranžmana. Ako između davaoca i primaoca nema obavezujućeg aranžmana, davalac praktično nema mehanizam da zahtijeva povraćaj sredstava ili da prinudi primaoca na određeno ponašanje. U takvim situacijama:

- rashod se priznaje u trenutku prenosa resursa (npr. isplata granta, uručenje imovine);
- prije prenosa, bilo kakve uplate ili odobrenja evidentiraju se kao imovina (avansi), jer davalac i dalje kontroliše sredstva;
- nakon prenosa resursa, ne postoje dalji uslovi koje primalac mora ispuniti da bi zadržao sredstva.

Ovaj tretman primjenjuje se na jednokratne donacije bez uslova, simbolične pomoći ili transfere koji se zasnivaju isključivo na diskrecionim odlukama bez naknadnog izvještavanja.

B. Transakcije sa obavezujućim aranžmanom. Kada postoji obavezujući aranžman, davalac prenosa ima prava iz prenosa i obavezu da sredstva koristi u skladu sa ugovorenim uslovima. U tim slučajevima rashod se ne priznaje automatski po isplati, već u ritmu ispunjavanja uslova od strane primaoca.

Standard razlikuje četiri tipična oblika uslova:

1. Output/ishod grant – rashod se priznaje kako primalac isporučuje ugovorene rezultate (npr. broj obuka, broj korisnika, završeni projekti).
2. Grant po nastalim troškovima – rashod se priznaje kada primalac ima nastale prihvatljive troškove i dostavi odgovarajuću dokumentaciju.
3. Vremenski uslovljeni grant – rashod se raspoređuje kroz period na koji se grant odnosi (protok vremena je ključni uslov).
4. Kapitalni prenos – rashod se priznaje kada primalac stekne kontrolu nad imovinom (ili fazno, po ugovorenim etapama izgradnje ili nabavke).

Dok primalac ne ispuni odgovarajuće uslove, davalac iskazuje avans (imovinu) – ako sredstva već jesu isplaćena, ali uslovi nijesu ispunjeni, ili obavezu – ako je davalac preuzeo obavezu finansiranja, ali sredstva još nijesu isplaćena. Na taj način, rashod prenosa prati stvarni napredak i usklađenost primaoca sa uslovima aranžmana, a ne samo dinamiku isplata.

4.37.4. Mjerenje rashoda prenosa

Mjerenje rashoda prenosa polazi od transakcione naknade definisane ugovorom, zakonom ili drugim obavezujućim aktom. Osnovni principi su:

- Polazna osnova je ugovoreni iznos prenosa (npr. nominalni iznos granta ili subvencije);
- ako aranžman sadrži varijabilne elemente (bonusi, penali), oni se procjenjuju prema MRS JS 46, uz naknadno usklađivanje kada nastanu nove informacije;

- kod dugoročnih aranžmana, gdje je vremenska vrijednost novca materijalna, obaveze i imovina (avansi) se diskontuju na sadašnju vrijednost budućih isplata;
- isplate unaprijed se priznaju kao imovina, a rashod nastaje do iznosa ispunjenih uslova;
- obaveze iz prenosa evidentiraju se kao obaveze, koje se smanjuju kako primalac ispunjava uslove, a rastu kada se preuzmu nove obaveze finansiranja.

Na ovaj način mjerenje rashoda prenosa ostaje usklađeno sa širim okvirom mjerenja imovine i obaveza prema MRS JS 46.

4.37.5. Ilustrativni primjeri

U nastavku su dati ilustrativni primjeri koji pokazuju kako se MRS JS 48 primjenjuje na tri tipične situacije: grant bez obavezujućeg aranžmana, grant sa output uslovom i kapitalni prenos za izgradnju škole.

Ilustrativni primjer 1 – Jednokratni grant bez uslova

Ministarstvo odobrava NVO jednokratni grant za aktivnosti od javnog interesa u iznosu od 10.000. Ne postoji obavezujući aranžman: nema formalnog zahtjeva za izvještajima, nema sankcije za nenamjensko trošenje, niti obaveze povraćaja u slučaju neizvršenja aktivnosti.

- U momentu isplate, ministarstvo priznaje rashod prenosa i smanjenje novca;
- prije isplate, odobreni iznos (ako je knjižen) tretira se kao obaveza do same isplate;
- nakon isplate, nema daljih obaveza niti uslovljavanja – rashod je konačan.

Ovaj primjer pokazuje tipičan tretman nespornih donacija bez uslova, gdje je okidač rashoda sama isplata, a ne ispunjenje bilo kakvih uslova od strane primaoca.

Ilustrativni primjer 2 – Grant uz output uslov (program obuke)

Ministarstvo rada odobrava agenciji grant od 200.000 za program obuke nezaposlenih. U obavezujućem sporazumu precizirani su: broj obuka, broj polaznika, minimalni sadržaj obuke i izvještaji po fazama.

Uslov zadržavanja sredstava jeste realizacija ugovorenih učinaka (outputa).

- Po potpisu sporazuma, Ministarstvo priznaje obavezu iz prenosa u iznosu od 200.000;
- isplate po fazama knjiže se kao smanjenje obaveze samo u dijelu u kojem je primalac dokazao da je isporučio ugovorene učinke (npr. izvještaji o realizovanim obukama);
- ako se pokaže da je dio programa neizvršen, Ministarstvo zadržava pravo da:
  - traži povraćaj sredstava, ili
  - smanji preostale isplate – u zavisnosti od uslova iz sporazuma.

Primjer 2 ilustruje logiku da se rashod prenosa priznaje paralelno sa ispunjavanjem obaveza usklađenosti (outputa), a ne automatski po isplati sredstava, što obezbjeđuje veću vezu između rashoda i stvarno ostvarenih rezultata.

U crnogorskom kontekstu, rashodi prenosa su posebno značajni kod:

- transfera država → opštine (tekući i kapitalni grantovi);
- transfera država → javne ustanove i javna preduzeća;
- grantova država → NVO i druge organizacije za projekte od javnog interesa;
- prenosa u okviru sektorskih programa i IPA/EU projekata, gdje država istupa i kao primalac i kao davalac prenosa.

Za pravilnu primjenu MRS JS 48 u ovim situacijama važno je:

- za svaki program jasno utvrditi da li postoje obavezujući uslovi za primaoca;
- avanse i neiskorišćena sredstva evidentirati kao imovinu (avansi) ili obaveze, a ne automatski kao rashode;
- u napomenama povezati rashode prenosa sa kontnim planom budžeta (npr. konta avansa primaocima, konta obaveza iz grantova) i pravilima korišćenja sredstava;
- dokumentovati kriterijume za klasifikaciju prenosa i razgraničenje po periodima.

Tako MRS JS 48 postaje alat ne samo za računovodstvo, već i za jačanje fiskalne odgovornosti u planiranju, odobravanju i nadzoru nad prenesenim sredstvima.

4.37.6. Objelodanjivanja

MRS JS 48 zahtijeva da se rashodi prenosa ne samo zbroje, već i razlože po prirodi i vrsti uslova kako bi korisnici mogli sagledati fiskalni rizik i dinamiku budućih obaveza.

Entitet treba da:

- razdvoji rashode prenosa na rashode bez obavezujućeg aranžmana, rashode sa obavezujućim aranžmanom (po vrstama uslova – output, trošak, vrijeme, kapital);
- prikaže u izvještaju o finansijskom položaju:
  - avanse koji su već isplaćeni primaocima, a uslovi nijesu ispunjeni;
  - obaveze iz prenosa (nerazduženi grantovi) – dio prenosa koji će se platiti kada primalac ispuni uslove;
- objelodani za značajne aranžmane prirodu prenosa, glavne uslove i prava iz prenosa, preostale obaveze i očekivani tajming njihovog izmirenja, značajne procjene, posebno kod varijabilnih elemenata i dugoročnih programa.

Ovakav nivo objelodanjivanja čini transparentnim ne samo ono što je već potrošeno, već i ono što će biti rashod prenosa u budućim periodima, kada se ispune ugovoreni uslovi.

4.38. MRS JS 49 – PLANOVI PENZIJSKIH BENEFICIJA

4.38.1. Cilj i djelokrug

Ovim poglavljem sažeto se predstavlja MRS JS 49[52], standard koji uređuje računovodstvo i izvještavanje samih planova/šema koji obezbjeđuju penzijske beneficije učesnicima javnog sektora. Fokus nije na poslodavcu, već na planu kao posebnom izvještajnom subjektu, sa ciljem da se transparentno prikažu obaveze prema učesnicima i neto sredstva dostupna za beneficije.

Na taj način plan penzijskih beneficija se posmatra kao samostalan entitet: ima sopstvenu imovinu, obaveze, tokove gotovine i rezultate, što zahtijeva posebne finansijske izvještaje i objelodanjivanja.

[52] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-49-retirement-benefit-plans

Cilj MRS JS 49 je da obezbijedi da finansijski izvještaji planova penzijskih beneficija pruže jasan, dosljedan i uporediv prikaz obaveza prema učesnicima, imovine kojom se te obaveze pokrivaju, i tokova gotovine.

Djelokrug standarda obuhvata:

- planove sa definisanim davanjima (*DB – defined benefit*),
- planove sa definisanim doprinosima (*DC – defined contribution*),
- kao i hibridne aranžmane koji sadrže elemente oba modela.

Standard se primjenjuje na plan kao izvještajni subjekt, a ne na poslodavce/sponzore koji učestvuju u planu. Ne odnosi se na druge vrste naknada (otpremnine, zdravstvene beneficije, druge dugoročne pogodnosti), niti na pojedinačne učesnike, već na agregatni nivo plana.

Radi lakšeg razumijevanja, MRS JS 49 ističe nekoliko ključnih pojmova.

- **Obećane penzijske beneficije (DB)** – aktuarijalna sadašnja vrijednost očekivanih isplata penzijskih beneficija koje plan treba da izvrši u budućnosti, za već odrađeni radni staž učesnika. Kao osnova se uzimaju projektovane plate (ne samo sadašnje).
- **Obaveze plana**: kod DB planova – aktuarijalna sadašnja vrijednost obećanih beneficija, dok je kod DC planova – iznosi koji su, prema pravilima plana, već dodijeljeni učesnicima (doprinosi i pripadajući prinosi).
- **Neto sredstva dostupna za beneficije** – imovina plana umanjena za sve obaveze osim samih obaveza za penzijske beneficije. To je praktično „mreža“ resursa kojima plan raspolaže za finansiranje sadašnjih i budućih isplata.
- **Finansiranje** – proces kojim poslodavci, učesnici i/ili država vrše prenose sredstava u plan radi pokrića budućih obaveza (doprinose, uplate, transferi).

Ove definicije omogućavaju da se jasno razdvoje: imovina plana, obaveze prema trećim licima i specifične obaveze prema učesnicima, koje su predmet aktuarijalnog mjerenja.

4.38.2. Priznavanje

Standard razlikuje priznavanje obaveza i drugih stavki **u DB i DC planovima**, uz polaznu tačku da plan ima svoje finansijske izvještaje kao i bilo koji drugi entitet.

DB planovi (definisana davanja) – Za planove sa definisanim davanjima:

- u izvještaju o finansijskom položaju priznaje se obaveza (provizija) za obećane penzijske beneficije, u visini aktuarijalne sadašnje vrijednosti tih beneficija;
- imovina plana (ulaganja, potraživanja po doprinosima, novac i novčani ekvivalenti) priznaje se odvojeno, u skladu sa relevantnim MRS JS (posebno MRS JS 41 – finansijski instrumenti);
- druge obaveze plana (npr. obaveze prema dobavljačima, poreske obaveze) prikazuju se na uobičajen način.

Time se u izvještaju o finansijskom položaju jasno razlikuju: obaveze prema učesnicima (penzijske beneficije) i ostale obaveze plana, kao i imovina kojom se one pokrivaju.

DC planovi (definisani doprinosi) – Plan priznaje obavezu za definisane doprinose, tj. iznose koji su dodijeljeni učesnicima u skladu sa pravilima plana (uključujući uplaćene doprinose, pripadajuće prinose i eventualna dodatna prava). Imovina plana (ulaganja, potraživanja) priznaje se analogno – prema odgovarajućim standardima, uz jasnu analitičku evidenciju.

Kod DC planova rizik dugovječnosti i investicionog učinka u većoj mjeri snose učesnici, dok DB planovi prenose veći dio rizika na plan i sponzore; upravo zato je kod DB planova naglasak na aktuarijalnim obavezama.

4.38.3. Mjerenje

U dijelu mjerenja, MRS JS 49 povezuje se sa MRS JS 41 (finansijski instrumenti) i MRS JS 46 (mjerenje), uz snažno oslanjanje na aktuarijalne procjene za DB obaveze.

Imovina plana – po pravilu se mjeri po fer vrijednosti, primjenjujući MRS JS 41. To obuhvata kotirane hartije od vrijednosti (obveznice, akcije), nekotirana ulaganja, uz primjenu odgovarajućih metoda procjene i druge finansijske instrumente. Fer vrijednosna mjerenja treba da budu usklađena sa hijerarhijom ulaza i tehnikama definisanim u MRS JS 46.

Obaveze plana – DB i DC

- DB obaveza mjeri se kao aktuarijalna sadašnja vrijednost obećanih penzijskih beneficija, obavezno na osnovu projektovanih plata. Standard zahtijeva da se koristi posljednja aktuarijalna valuacija, ažurirana do datuma izvještavanja (uzimajući u obzir nove informacije o platama, stažu, mortalitetu, diskontnoj stopi i dr.).
- DC obaveza utvrđuje se prema pravilima plana, na bazi iznosa koji pripadaju učesnicima na dan izvještavanja (doprinosi + pripadajući prinosi – isplate i naknade).

Na taj način, mjerenje DB obaveza odražava dugoročni, projektovani karakter penzijskih beneficija, dok mjerenje DC obaveza reflektuje trenutno stanje dodijeljenih prava učesnika.

4.38.4. Prezentacija finansijskih izvještaja

MRS JS 49 propisuje da plan penzijskih beneficija obavezno prezentuje sljedeće osnovne finansijske izvještaje:

1. Izvještaj o finansijskom položaju – sa jasnim prikazom imovine plana, obaveza (uključujući obaveze za beneficije) i neto sredstava dostupnih za beneficije.
2. Izvještaj o promjenama neto sredstava dostupnih za beneficije – prikazuje početno stanje neto sredstava, doprinose, isplate, prihode od ulaganja, aktuarijalne dobitke/gubitke i druge promjene do krajnjeg stanja.
3. Izvještaj o tokovima gotovine – obavezno korišćenjem direktne metode, sa razdvojenim operativnim, investicionim i finansijskim tokovima plana.
4. Napomene uz finansijske izvještaje – sa dodatnim objašnjenjima, računovodstvenim politikama, rizicima i objavama koje se traže standardom.

Pored toga, plan treba da prikaže i promjene u obavezama za beneficije – bilo kroz poseban izvještaj, bilo detaljno u napomenama (otvaranje → dodjele → isplate → aktuarijalne promjene → zatvaranje).

4.38.5. Objelodanjivanja

Standard propisuje minimalni skup objava, uz očekivanje da plan obezbijedi i dodatne informacije kada su potrebne za razumijevanje rizika i situacije plana.

A. Objave za sve planove (DB, DC, hibridne).

Svaki plan treba da objavi najmanje:

- značajne računovodstvene politike (osnove mjerenja imovine i obaveza, aktuarijalni metod, tretman troškova i sl.);
- opis plana i promjena tokom perioda (sponzori/poslodavci, broj učesnika, tip plana, ključna pravila za sticanje i vestiranje prava);
- osnovu mjerenja imovine (fer vrijednost, kategorije ulaganja, primijenjene tehnike);
- informacije o ulaganjima po klasama i koncentracijama ulaganja – npr. ulaganja koja čine više od 5% neto sredstava plana ili više od 5% neke klase aktive;
- ulaganja u poslodavca/sponzora (posebno istaknuto, zbog koncentracionog i reputacionog rizika);
- druge obaveze plana (npr. obaveze prema dobavljačima, porezima, zajmovima);
- politiku finansiranja i eventualne obaveze sponzora da pokriju manjkove (deficit plana).

B. Dodatne objave za DB planove

Za planove s definisanim davanjima, obaveze za beneficije nose značajne aktuarijalne i fiskalne rizike, pa je potreban viši nivo transparentnosti:

- iznos aktuarijalne sadašnje vrijednosti obećanih beneficija, uz raščlanjivanje na vestirane i nevestirane beneficije, ako je relevantno;
- ključne aktuarijalne pretpostavke i metod (diskontna stopa, stopa rasta plata, mortalitet, stopa fluktuacije, stopa valorizacije beneficija itd.);
- opis aktuarijalnog metoda (tipično „projected unit credit“ ili sličan priznat metod);
- efekte promjena pretpostavki (npr. koliko bi se obaveza promijenila ako bi se diskontna stopa promijenila za ±1 procentni poen);
- datum posljednje aktuarijalne valuacije i način na koji je ažurirana do datuma izvještavanja.

Ove informacije omogućavaju korisnicima da razumiju osjetljivost obaveza na promjene pretpostavki i kvalitet upravljanja aktuarijalnim rizicima.

4.39. MRS JS 50 – ISTRAŽIVANJE I VREDNOVANJE MINERALNIH RESURSA

4.39.1. Cilj i djelokrug standarda

MRS JS 50[53] uređuje finansijsko izvještavanje o aktivnostima istraživanja i vrednovanja mineralnih resursa – nafte, gasa, rudnih sirovina i drugih neobnovljivih resursa. Riječ je o fazi od trenutka kada je javni subjekt stekao prava na istraživanje određene oblasti, pa do trenutka kada su tehnička izvodljivost i komercijalna održivost eksploatacije dovoljno dokazive.

Cilj MRS JS 50 je da omogući dosljedan računovodstveni tretman rashoda istraživanja i vrednovanja, te uvede obavezu procjene umanjenja vrijednosti imovine istraživanja i vrednovanja.

Djelokrug obuhvata rashode i imovinu nastale poslije sticanja prava na istraživanje, a prije nego što su tehnička izvodljivost i komercijalna održivost eksploatacije dokazane.

MRS JS 50 se oslanja na tri centralna pojma:

- **Istraživanje i vrednovanje mineralnih resursa** – potraga za mineralima, naftom i sličnim resursima, uključujući aktivnosti potrebne da se utvrdi tehnička izvodljivost i komercijalna održivost eksploatacije, ali tek nakon dobijanja prava na istraživanje.
- **Rashodi istraživanja i vrednovanja** – rashodi nastali u vezi sa aktivnostima istraživanja i vrednovanja u toj fazi, prije dokazive tehničke izvodljivosti i komercijalne održivosti eksploatacije.
- **Imovina istraživanja i vrednovanja** – dio rashoda istraživanja i vrednovanja koji je, u skladu sa računovodstvenom politikom, priznat kao imovina, a ne kao tekući rashod.

Ove definicije eksplicitno razdvajaju fazu prije prava na istraživanje (pripremne aktivnosti – izvan MRS JS 50), fazu istraživanja i vrednovanja (u fokusu standarda), i fazu razvoja/eksploatacije, kada se imovina reklasifikuje i obrađuje prema drugim standardima.

4.39.2. Priznavanje i računovodstvene politike

Subjekt je dužan da uspostavi jasnu i dosljednu računovodstvenu politiku kojom definiše koje rashode istraživanja i vrednovanja će priznavati kao imovinu istraživanja i vrednovanja. MRS JS 50 daje izuzeće od nekih odredbi MRS JS 3 (izvori smjernica kada specifičan standard ne postoji), ali uz uslov da politika bude relevantna i pouzdana.

Rashodi koji se mogu uključiti u imovinu istraživanja i vrednovanja – Primjeri rashoda koji se mogu uključiti u početno mjerenje imovine istraživanja i vrednovanja su:

- troškovi nabavke prava na istraživanje određene oblasti (koncesije, licence),
- troškovi topografskih, geoloških, geohemijskih i geofizičkih ispitivanja,
- troškovi istražnog bušenja, iskopavanja i uzorkovanja,
- troškovi aktivnosti procjene tehničke izvodljivosti i komercijalne održivosti, ako se obavljaju u fazi istraživanja i vrednovanja.

[53] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-50-exploration-and-evaluation-mineral-resources

Rashodi koji se ne uključuju – rashodi razvoja (nakon faze istraživanja i vrednovanja) ne spadaju u imovinu istraživanja i vrednovanja – za njih se primjenjuju drugi standardi (npr. MRS JS 45 ili 31). Takođe, rashodi prije sticanja prava na istraživanje tretiraju se kao rashodi perioda, osim ako ne ispunjavaju uslove drugog standarda.

4.39.3. Mjerenje imovine istraživanja i vrednovanja

Početno mjerenje – trošak – Imovina istraživanja i vrednovanja se početno mjeri po trošku. Trošak obuhvata:

- direktno pripisive izdatke za dovođenje imovine u stanje i na lokaciju potrebnu za njenu upotrebu u istraživanju i vrednovanju, i
- obaveze za uklanjanje i sanaciju lokacija nastale kao posljedica aktivnosti istraživanja (u skladu sa MRS JS 19 – rezervisanja i obaveze sanacije).

Naknadno mjerenje – model troška ili tekuće vrijednosti – naknadno, subjekt bira da imovinu istraživanja i vrednovanja mjeri:

- po modelu istorijskog troška – trošak umanjen za amortizaciju (ako je primjenljivo) i eventualna umanjenja vrijednosti, ili
- po modelu tekuće vrijednosti (revalorizacije), u skladu sa pravilima MRS JS 45 (ako je imovina klasifikovana kao materijalna) ili MRS JS 31 (ako je klasifikovana kao nematerijalna).

Izbor modela mora biti dosljedan po klasama imovine (npr. sva prava na istraživanje tretiraju se na isti način), a mjerenje treba da bude usklađeno sa opštim pravilima MRS JS 46.

Prezentaciona klasifikacija – materijalna ili nematerijalna – Imovina, istraživanja i vrednovanja se u izvještaju o finansijskom položaju klasifikuje kao:

- materijalna imovina – ako preovlađuje fizička komponenta (oprema, vozila, infrastruktura za pristup lokacijama), ili
- nematerijalna imovina – kada je suština imovine u pravima (npr. licenca, koncesija, pravo na bušenje).

Upotreba materijalne imovine (npr. opreme) u razvoju nematerijalne imovine (prava) ne mijenja njenu klasifikaciju; trošenje materijalne imovine (amortizacija) uključuje se u trošak nematerijalne imovine istraživanja i vrednovanja.

4.39.4. Umanjenje vrijednosti

Subjekt mora kontinuirano pratiti indikatore umanjenja vrijednosti imovine istraživanja i vrednovanja. Ako indikatori postoje, sprovodi se test umanjenja i eventualno priznaje gubitak u skladu sa MRS JS 26 (umanjenje vrijednosti imovine koja generiše novac) ili odgovarajućim standardom, zavisno od karaktera imovine.

Tipični indikatori umanjenja su:

- istek prava na istraživanje određene oblasti, bez namjere obnove,
- nepostojanje planiranih ili budžetiranih značajnih ulaganja u istraživanje te oblasti,

- odsustvo otkrića komercijalno održivih količina nakon značajnih radova, uz odluku da se istraživanje obustavi,
- skup podataka (tehnički, komercijalni, regulatorni) koji ukazuje da se knjigovodstveni iznos neće u cjelosti povratiti.

Za potrebe testiranja umanjenja subjekt može agregirati imovinu istraživanja i vrednovanja u jedinice koje generišu novac (CGU), pod uslovom da te jedinice nijesu veće od segmenta definisanog prema MRS JS 18. To znači da se najčešće koriste geografske cjeline (npr. koncesiono područje, basen) ili organizacione cjeline (npr. posebna služba za istraživanje određenog resursa).

4.39.5. Objelodanjivanja

Subjekt je dužan da objelodani informacije koje korisnicima pomažu da razumiju značaj i rizike povezane sa istraživanjem i vrednovanjem. Obavezna su najmanje sljedeća objavljivanja:

- **Računovodstvena politika:** kriterijumi kada se rashodi istraživanja i vrednovanja kapitalizuju, klasifikacija imovine (materijalna ili nematerijalna), izabrani model naknadnog mjerenja.
- **Kvantitativne informacije:** knjigovodstveni iznos imovine istraživanja i vrednovanja (po klasama i/ili CGU), pripadajuće obaveze (npr. rezervisanja za sanaciju), prihodi, rashodi i novčani tokovi koji proizilaze iz aktivnosti istraživanja i vrednovanja.
- **Objave prema MRS JS 31 ili 45** – dodatne informacije u skladu sa standardima koji se primjenjuju, zavisno od toga da li je imovina klasifikovana kao materijalna ili nematerijalna.

Posebna pažnja se posvećuje objavama koje se odnose na neizvjesnost budućih novčanih tokova, npr. rizike u pogledu budućih nalaza, regulatornih ograničenja i sl.

❖

❖ ❖

Da rezimiramo, ova glava postavlja MRS JS kao profesionalni referentni okvir koji nadograđuje domaću regulativu. Kroz pravila priznavanja, mjerenja, prezentacije i objelodanjivanja, standardi omogućavaju da javni sektor pruži potpuniju i uporediviju sliku o finansijskom položaju, performansama i rizicima, a ne samo o novčanim tokovima. Težište je na obračunskoj logici, jer upravo ona potencira imovinu, obaveze, rezervisanja, amortizaciju i druge ekonomske događaje koji su u gotovinskom režimu često potisnuti u napomene ili potpuno izvan izvještaja.

Polazeći od predstavljenog opšteg okvira MRS JS, u narednoj glavi operativno razrađujemo izvještavanje prema gotovinskoj (modifikovanoj) osnovi, kao trenutni model za budžetsku praksu.

Pitanja za provjeru znanja

1. Pojasnite ulogu MRS JS u reformi javnog finansijskog upravljanja i zašto je prelazak na obračunsku osnovu ključan za transparentnost i odgovornost.
2. Objasnite ključne ciljeve Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor.
3. Koje su osnovne vrste izvještaja koje zahtijevaju MRS JS na obračunskoj osnovi?
4. Koje su ključne razlike između izvještavanja po obračunskoj i po gotovinskoj osnovi?
5. Kako MRS JS doprinose većoj transparentnosti i uporedivosti finansijskih izvještaja javnog sektora?
6. Na koji način MRS JS utiču na priznavanje i mjerenje imovine, obaveza, prihoda i rashoda?
7. Na koji način se MRS JS povezuju sa nacionalnim propisima u oblasti budžetskog računovodstva?
8. Na primjeru svakog obrađenog standarda prikažite osnovne zahtjeve: navedite cilj i djelokrug standarda, kriterijume priznavanja, početno i naknadno mjerenje, kao i ključna objelodanjivanja i specifičnosti njegove primjene u budžetskom računovodstvu.

5. MRS JS: FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE PREMA GOTOVINSKOJ OSNOVI RAČUNOVODSTVA

„Audiatur et altera pars“

Standard za finansijsko izvještavanje po gotovinskoj osnovi [54] jedini je MRS JS koji normativno uređuje izvještavanje po principu evidentiranja poslovnih događaja u trenutku priliva/odliva gotovine. On postavlja minimalne zahtjeve koje svaki budžetski korisnik na gotovinskoj (ili modifikovanoj gotovinskoj) osnovi treba da ispuni.

Revizijom iz 2017. standard je podijeljen na:

- Dio 1 – obavezni zahtjevi (prezentacija, definicije, greške, budžet-ostvarenje, tranzicija),
- Dio 2 – preporučena, ohrabrena objelodanjivanja (spoljnja pomoć, plaćanja trećih strana, administrirane transakcije, konsolidacija i dr.).

Pošto je ovo jedini MRS JS zasnovan na čistoj gotovinskoj osnovi, dok se ostali standardi zasnivaju na obračunskoj osnovi, u priručniku se tretira prvenstveno kao tranzicioni okvir. Time se naglašava njegova praktična uloga u pripremi prelaska na obračunsko izvještavanje.

U tom smislu, standard po gotovinskoj osnovi se tu može koristiti kao:

- referenca za minimalni normativ izvještavanja (posebno izjava o gotovinskim primicima i isplatama, objave o budžetu i ograničenjima na gotovinu), i
- polazna tačka za plan prelaska na obračunsku osnovu (u kombinaciji sa MRS JS 24 – budžet-ostvarenje i MRS JS 33 – prva primjena obračunske osnove).

5.1. CILJ, DJELOKRUG I OSNOVNE DEFINICIJE

Cilj standarda je da utvrdi minimalne zahtjeve za sadržaj i prezentaciju opštih finansijskih izvještaja javnog sektora kada se transakcije priznaju na gotovinskoj osnovi, tj. u trenutku prijema ili isplate gotovine. Standard istovremeno ima razvojnu funkciju: uvodi strukturu izvještavanja, objelodanjivanja i vezu sa budžetom, kao pripremu za prelazak na obračunsku osnovu.

Djelokrug standarda obuhvata sve javne entitete koji pripremaju opšte finansijske izvještaje za potrebe širokog kruga korisnika (parlament, vlada, građani, donatori, revizija), a koji:

- vode evidenciju i izvještavaju po gotovinskoj ili modifikovanoj gotovinskoj osnovi,
- priznaju transakcije u trenutku prijema ili isplate gotovine i ekvivalenata gotovine, i
- žele da svoje izvještaje usklade sa međunarodno prihvaćenim minimumom zahtjeva.

Standard se odnosi isključivo na opšte finansijske izvještaje entiteta ili grupe entiteta u javnom sektoru. Ne obuhvata statističke, interne menadžerske niti posebne sektorske izvještaje.

[54] Šire vidjeti: https://www.ipsasb.org/publications/revised-cash-basis-ipsas

Ključni pojmovi koji predstavljaju osnovu za pravilno tumačenje standarda jesu:

- **Gotovinska osnova** – transakcije se priznaju isključivo po tokovima gotovine, bez priznavanja potraživanja, obaveza, obračunatih prihoda i rashoda.
- **Ekvivalenti gotovine** – kratkoročna, visoko likvidna ulaganja koja se lako pretvaraju u poznate iznose gotovine, uz zanemarljiv rizik promjene vrijednosti (npr. oročenja do tri mjeseca, trezorski zapisi).
- **Gotovina pod kontrolom entiteta** – obuhvata novčana sredstva i ekvivalente kojima entitet raspolaže, uključujući sredstva dostupna preko jedinstvenog trezorskog računa (*Treasury Single Account – TSA*). Raspolaganje je u okviru odobrenih limita i aproprijacija.

Standard određuje da izvještaji obuhvataju gotovinu i ekvivalente pod kontrolom entiteta. Ostali ekonomski događaji ne ulaze u izvještavanje dok ne nastupi isplata ili uplata.

5.2. OBAVEZNI IZVJEŠTAJNI PAKET DIO 1

Za entitete na gotovinskoj osnovi obavezni set obuhvata:

1. Izjavu o gotovinskim primicima i isplatama. Centralni izvještaj je Izjava o gotovinskim primicima i isplatama, kao ekvivalent izvještaja o tokovima gotovine. Naglasak je na ukupnim primicima i isplatama, bez podjele po aktivnostima;
2. Napomene uz finansijske izvještaje – značajne računovodstvene politike, informacije o entitetu, ograničenja na gotovinu i zaduživanje, objašnjenja klasifikacija, deviznih politika i sl.

Za razliku od obračunske osnove, standard na gotovinskoj osnovi ne propisuje obaveznu prezentaciju izvještaja o finansijskom položaju i izvještaja o finansijskoj performansi. Fokus je na tokovima gotovine i saldu gotovine i ekvivalenata.

5.2.1. STRUKTURA IZJAVE O GOTOVINSKIM PRIMICIMA I ISPLATAMA

5.2.1.1. Principi klasifikacije i prezentacije

Izjava mora jasno razgraničiti:

- ukupne primitke (po glavnim izvorima – porezi i takse, grantovi, zaduživanje, vlastiti prihodi itd.), i
- ukupne isplate (plate i doprinosi, robe i usluge, socijalna davanja, kapitalne isplate, otplata duga).

Standard dopušta da se klasifikacija prilagodi lokalnoj praksi (ekonomska klasifikacija, programska, funkcionalna), pod uslovom da je razumljiva i dosljedna. Izvještavanje „neto“ (npr. samo razlika primici – isplate) dopušteno je izuzetno, kada je to izričito predviđeno.

5.2.1.2. Sažeti primjer Izjave o gotovinskim primicima i isplatama

Sljedeća tabela daje ilustrativni format Izjave o gotovinskim primicima i isplatama, zasnovan na ekonomskoj klasifikaciji primitaka i isplata; brojčani podaci su ilustrativni.

Tabela 2. Izjava o gotovinskim primicima i isplatama

Stavka	20X5	20X4	Napomena
PRIMICI			
Porezi i takse	520.000	498.000	
Grantovi i transferi iz inostranstva	85.000	79.500	
Vlastiti prihodi	46.500	42.800	
Zaduživanje (neto primici)	60.000	0	
UKUPNO PRIMICI	711.500	620.300	
ISPLATE			
Plate i doprinosi	(340.000)	(326.000)	
Robe i usluge	(180.500)	(172.300)	
Socijalna davanja	(82.000)	(78.500)	
Kapitalne isplate	(75.000)	(58.000)	
Otplata duga	(28.000)	(24.000)	
UKUPNO ISPLATE	(705.500)	(658.800)	
NETO PROMJENA GOTOVINE	6.000	(38.500)	
Početni saldo gotovine i ekvivalenata	24.000	62.500	
Završni saldo gotovine i ekvivalenata	**30.000**	**24.000**	

Format ističe neto promjenu gotovine i završni saldo. Uz to daje dovoljan nivo detalja po klasama primitaka i isplata radi fiskalne odgovornosti i veze sa budžetskom klasifikacijom.

5.2.2. OPŠTA RAZMATRANJA: PERIOD, ENTITET, GREŠKE

Standard ponavlja opšta načela koja su poznata iz obračunskih MRS JS, prilagođena gotovinskoj osnovi:

- **Period izvještavanja** – obično 12 mjeseci; u napomenama se navodi period i datum odobrenja izvještaja.
- **Informacije o entitetu** – opis nadležnosti, pravni osnov, obuhvat (npr. samo centralni budžet ili cijeli sektor budžeta).
- **Ograničenja na gotovinu i zaduživanje** – obavezno objelodanjivanje restriktivnih aranžmana (npr. zalozi, ograničenja korišćenja sredstava, plafoni zaduživanja).
- **Greške** – značajne greške iz prethodnih perioda koriguju se retroaktivno, uz objašnjenja u napomenama.
- **Transakcije u stranim valutama** – primici i isplate u stranim valutama prikazuju se po kursu na dan transakcije. U napomenama se objašnjava politika kursnih razlika u gotovinskim tokovima.

Iako ne uvodi punu obračunsku logiku, standard nameće disciplinu tačnosti i dosljednosti. To je minimum koji se očekuje od finansijskog izvještavanja u javnom sektoru.

Kako bi se ujednačila praksa u pogledu sadržaja napomena, korisno je imati i orijentacionu strukturu koju entitet može prilagoditi svojim specifičnostima.

U nastavku se daje ilustrativan prikaz strukture napomena uz finansijske izvještaje na gotovinskoj osnovi, koji se može koristiti kao praktičan obrazac pri njihovom sastavljanju.

Prikaz 40. Primjer strukture napomena uz finansijske izvještaje na gotovinskoj osnovi

Tema	Sadržaj (sažeto)
Osnovne informacije o entitetu	Opis funkcije, pravni okvir, izvještajni period, datum odobrenja
Osnova pripreme	Gotovinska osnova; klasifikacije i prezentacija; devizna politika
Ograničenja na gotovinu/zaduživanje	Restriktivni uslovi, zalozi, ograničenja korišćenja sredstava i zaduživanja
Budžet-ostvarenje	Baza, obuhvat, period; usklađenje i objašnjenja značajnih odstupanja
Spoljnja pomoć	Primanja po izvorima/projektima (ako se objavljuje, u skladu sa dijelom 2)
Plaćanja trećih strana	Priroda, obuhvat (osim TSA), politike i postupci kontrole (preporučeno, Dio 2)
Administrirane transakcije	Priroda, politika priznavanja i prezentacije (preporučeno, Dio 2)
Konsolidacija (po potrebi)	Obuhvat, metod, ograničenja i objašnjenja za konsolidovane izvještaje

Ovakva struktura obezbjeđuje da se ujednačeno obuhvate ključne informacije koje zahtijeva standard, uz mogućnost da se, gdje je potrebno, proširi dodatnim lokalnim specifičnostima i zahtjevima domaće regulative.

5.2.3. BUDŽETSKE INFORMACIJE: PLANIRANO – OSTVARENO

Ako entitet ima odobren budžet, standard zahtijeva da se prikaže poređenje budžetskih i stvarnih iznosa, uz obavezna objašnjenja značajnih odstupanja. To je prirodna veza sa MRS JS 24, ali ovdje se sve posmatra na gotovinskoj (ili modifikovanoj gotovinskoj) osnovi.

Obavezno je:

- prikazati originalni i finalni budžet,
- prikazati stvarno ostvarenje na uporedivoj osnovi (npr. gotovinska ili modifikovana gotovinska), i
- objasniti značajna odstupanja, uključujući promjene između originalnog i finalnog budžeta.

Ako budžet i finansijski izvještaji nijesu na istoj osnovi, prikazuje se usklađenje. Usklađenje povezuje iznose iz izjave o poređenju sa iznosima iz Izjave o gotovinskim primicima i isplatama.

Primjer u nastavku prikazuje kako se u jednoj tabeli mogu objediniti originalni i finalni budžet, ostvarenje i odstupanja, po ekonomskoj klasifikaciji.

Tabela 3. Originalni i finalni budžet, ostvarenje i odstupanja

Stavka (ekonomska klas.)	Originalni budžet	Finalni budžet	Ostvarenje (gotovinska osnova)	Odstupanje (Finalni – Ostvarenje)	Napomena
PRIMICI – porezi i takse	515.000	520.000	520.000	0	
PRIMICI – grantovi i transferi	80.000	82.000	85.000	3.000	Viši EU grant
ISPLATE – plate i doprinosi	338.000	338.000	340.000	(2.000)	Korekcija koeficijenata
ISPLATE – robe i usluge	176.000	178.000	180.500	(2.500)	Rast cijena energenata
ISPLATE – kapitalne	78.000	78.000	75.000	3.000	Pomjeranje tendera u Q1 20X6

U napomeni se objašnjava osnova budžeta, obuhvat i period. Zatim se prikazuje usklađenje, od ostvarenja na budžetskoj osnovi do iznosa iz Izjave o gotovinskim primicima i isplatama.

Nakon što su definisani minimalni elementi izvještajnog paketa (Dio 1), standard dodatno ohrabruje objelodanjivanja koja povećavaju transparentnost i postupno uvode obračunsku logiku (Dio 2).

5.3. DODATNA OBJELODANJIVANJA – DIO 2

Dio 2 standarda sadrži neobavezna, ali snažno preporučena objelodanjivanja koja unapređuju korisnost izvještaja i postepeno ih približavaju obračunskoj logici. Najvažnija objelodanjivanja uključuju:

1. **Spoljnju pomoć i drugu pomoć** – objelodanjivanje primanja u gotovini po izvoru i programu (npr. EU fondovi, bilateralni donatori), uz opis aranžmana.
2. **Plaćanja trećih strana** – npr. kada donator direktno plaća dobavljaču u ime vlade, preporučuje se objaviti prirodu, iznos i uslove, kako bi se dobio potpuni uvid u resurse koji se koriste „za račun“ entiteta.
3. **Jedinstveni trezorski račun (TSA)** – jasno se naglašava da se plaćanja preko TSA ne smatraju plaćanjima trećih strana. Resorni korisnik i dalje kontroliše odobreno sredstvo, pa se tokovi uključuju u njegove izvještaje. Dakle, ključni kriterijum je da li entitet kontroliše resurs i odlučuje o njegovoj namjeni, a ne tehničko izvršenje plaćanja.
4. **Administrirane transakcije** – kada entitet samo prikuplja ili prosljeđuje sredstva za račun drugih, preporučuje se objasniti prirodu, obim i način prezentacije.
5. **Konsolidacija** – ohrabruje se priprema izvještaja na nivou šireg sektora (npr. sektor budžeta) kao međukorak ka punoj konsolidaciji po obračunskoj osnovi.

Ove objave omogućavaju vezu ka MRS JS koji uređuju spoljnju pomoć, konsolidaciju, administrirane transakcije i statističke izvještaje (npr. MRS JS 22 za opšti državni sektor).

Dio 2 ne uvodi nove obavezne izvještaje, već preporučena objelodanjivanja. Cilj je potpunije i uporedivije gotovinsko izvještavanje. Primjenom ovih objelodanjivanja smanjuje se rizik

pogrešnog tumačenja gotovinskog salda i jača se veza između budžetskog izvršenja, upravljanja gotovinom i odgovornosti za javna sredstva.

Radi brže orijentacije, u nastavku slijede ilustrativni primjeri i kontrolne liste usklađenosti nakon čega se izdvajaju ključne poruke standarda.

5.4. ILUSTRATIVNI PRIMJERI

Primjeri u nastavku zasnivaju se na strukturi koju preporučuje sam standard i sažetak u fajlu.

Ilustrativni primjer 1 – Entitet na „čistoj" gotovinskoj osnovi

Ministarstvo finansija priprema izvještaje po čistoj gotovinskoj osnovi. Tokom godine:

- prikupljeni su porezi i takse, primljeni grantovi, izvršeno zaduživanje i vraćanje glavnice;
- izvršene su isplate za plate, robe i usluge, socijalne transfere, kapitalne projekte.

Primjena standarda znači da Ministarstvo:

- u Izjavi o gotovinskim primicima i isplatama prikazuje sve gotovinske tokove, strukturisane po ekonomskim klasama (kao u tabeli 2);
- u napomenama objašnjava osnovu pripreme, ograničenja na gotovinu i zaduživanje, kursnu politiku i greške;
- priprema tabelu budžet-ostvarenje (kao u tabeli 3), sa objašnjenjima odstupanja.

Ovaj primjer pokazuje da standard ne zahtijeva obračunske koncepte, ali insistira na potpunom i disciplinovanom izvještavanju o gotovini, uz jasno povezivanje sa budžetom.

Ilustrativni primjer 2 – Modifikovana gotovina i prelaz ka obračunskoj osnovi.

Opština vodi budžet po gotovinskoj osnovi, ali finansijske izvještaje već dijelom približava obračunskoj osnovi (modifikovana gotovina). U skladu sa MRS JS 24 i ovim standardom opština priprema Izjavu budžet-ostvarenje na gotovinskoj osnovi (po ekonomskim klasama). Paralelno priprema Izvještaj o tokovima gotovine za potrebe obračunske osnove, razvrstan na operativne, investicione i finansijske tokove.

U napomenama daje usklađenje kojim objašnjava razlike između „stvarnog" na gotovinskoj budžetskoj osnovi i iznosa iz izvještaja o tokovima gotovine – po vrstama razlika (osnova, obuhvat, tajming).

Ilustrativni primjer 3 – Spoljnja pomoć i jedinstveni trezorski račun

Resorno ministarstvo prima grantove od međunarodnih organizacija. Dio sredstava uplaćuje se direktno na TSA, a dio se isplaćuje kao plaćanje dobavljačima „u ime i za račun" ministarstva.

- Grantovi preko TSA: budući da ministarstvo kontroliše odobreni limit i koristi ga za svoje programe, ovi tokovi ulaze u Izjavu o gotovinskim primicima i isplatama i ne tretiraju se kao plaćanja trećih strana.
- Direktna plaćanja dobavljačima od strane donatora: predstavljaju plaćanja trećih strana; preporuka je da se objelodane iznosi, programi i uslovi kako bi korisnik imao potpunu sliku o resursima koji se troše za javne programe.

Razlikovanje između aranžmana TSA i pravih plaćanja trećih strana suštinsko je za tačan prikaz kontrole nad gotovinom i za vjerodostojno objelodanjivanje spoljnje pomoći.

5.4.1. Kontrolne liste – provjera usklađenosti

Kontrolne liste P1 (obavezna objelodanjivanja) i P2 (preporučena objelodanjivanja) mogu se koristiti kao interni alat pri pripremi Izjave o gotovinskim primicima i isplatama i pratećih napomena. One nijesu propisani obrazac, već podsjetnik na ključne zahtjeve standarda.

Prikaz 41. Kontrolna lista P1 – obavezna objelodanjivanja

Stavka	Status	Napomena
Izjava o gotovinskim primicima i isplatama pripremljena i jasno označena		
Klasifikacija primitaka i isplata dosljedna i razumljiva		
Završni saldo gotovine i ekvivalenata jasno iskazan		
Objavljeni osnovni podaci o entitetu i ograničenjima na gotovinu i zaduživanje		
Politika za greške i promjene politika/procjena objavljena i primijenjena		
Devizne transakcije evidentirane po kursu na dan transakcije; objašnjenje kursne politike dato		
Budžet-ostvarenje: prikazani originalni i finalni budžet, ostvarenje i objašnjenja odstupanja		
Usklađeno između ostvarenja na budžetskoj osnovi i iznosa u Izjavi o primicima/isplatama		

Prikaz 42. Kontrolna lista P2 – preporučena objelodanjivanja

Stavka	Urađeno	Napomena
Objavljena primanja spoljnje pomoći u gotovini (po izvorima, projektima/programima)		
Razlikovana i objavljena plaćanja trećih strana (osim aranžmana jedinstvenog trezorskog računa – TSA)		
Administrirane i „pass-through“ transakcije objašnjene (priroda, obim, način prezentacije)		
Dodatne klasifikacije tokova (npr. ekonomska, programska, funkcionalna) objavljene gdje je to korisno		
Objašnjene kvalitativne karakteristike i ograničenja		
Razmotrena i objašnjena praksa konsolidacije (npr. izvještaj za sektor budžeta ili opšti državni sektor)		

Korišćenjem ovih listi izvještaji po gotovinskoj osnovi zadržavaju formalnu gotovinsku osnovu, ali se po sadržaju i kvalitetu približavaju izvještajima po obračunskoj osnovi.

❖

❖ ❖

Standard za finansijsko izvještavanje po gotovinskoj osnovi postavlja minimalan, ali jasan okvir za entitete koji nijesu spremni za punu primjenu MRS JS na obračunskoj osnovi. Standard zahtijeva:

- da se svi tokovi gotovine prikažu jasno, po klasama primitaka i isplata, uz završni saldo gotovine i ekvivalenata,

- povezivanje finansijskog izvještavanja sa budžetom kroz obavezno poređenje planirano – ostvareno;
- obavezu objelodanjivanja ograničenja na gotovinu, zaduživanje i greške;
- kroz preporučena objelodanjivanja (spoljnja pomoć, administrirane transakcije, konsolidacija) priprema teren za kasniji prelazak na obračunsku osnovu.

Standard je polazna tačka za uredno izvještavanje po gotovinskoj osnovi. Ujedno je instrument tranzicije ka obračunskoj osnovi MRS JS. Na taj način izvještavanje po gotovinskoj osnovi predstavlja prvu etapu na putu ka sveobuhvatnom, transparentnom i međunarodno uporedivom računovodstvu javnog sektora.

U crnogorskom javnom sektoru finansijsko izvještavanje zasniva se na budžetskom sistemu i trezorskom poslovanju, sa GKT kao centralnom evidencijom[55]. U praksi se primjenjuje modifikovana gotovinska osnova: fokus je na gotovinskim tokovima. Istovremeno se prate pojedine obračunske pozicije (npr. dug).

U tom okviru, predmetni standard ima tri ključne uloge:

1. postavlja minimalni sadržaj izvještavanja po gotovinskoj osnovi;
2. obezbjeđuje formalnu vezu budžet – izvještaji kroz poređenje planirano – ostvareno, u skladu sa MRS JS 24;
3. služi kao prelaz ka obračunskoj osnovi, zajedno sa MRS JS 33, kroz postepeno uvođenje potraživanja, obaveza i imovine u finansijske izvještaje.

Da bi se navedene uloge realizovale i zahtjevi izvještavanja sproveli, neophodna je pouzdana evidencija u poslovnim knjigama i kontrola dokumentacije. Otuda, u narednoj glavi obrađujemo praktične implikacije izvještavanja kroz poslovne knjige i dokumentaciju budžetskih korisnika.

Pitanja za provjeru znanja

1. Šta uključuje minimalni set izvještaja prema gotovinskoj osnovi i šta je njihov cilj?
2. Kako se razgraničavaju gotovinski primici/isplate od ostalih objelodanjivanja?
3. Koja su ključna obavezna objelodanjivanja (dug, obaveze, ograničenja gotovine...)?
4. Kako se obezbjeđuje uporedivost (prezentacija, klasifikacije, dosljednost politika)?
5. Koje su najčešće greške u pripremi izvještaja po gotovinskoj osnovi?
6. Kako se koristi revizorski trag i kontrolne liste prije finalizacije izvještaja?
7. Koja je veza između gotovinskih izvještaja i budžetskih informacija?
8. Koje su najčešće faze tranzicije za prelazak na obračunsku osnovu?

[55] Vidjeti poglavlja 1.1. i 2.1.

6. POSLOVNE KNJIGE I KNJIGOVODSTVENA DOKUMENTACIJA DRŽAVNOG BUDŽETA I BUDŽETSKIH KORISNIKA

„Verba volant, scripta manent"

Poslovne knjige predstavljaju skup jednoobraznih i drugih evidencija o stanju i kretanju imovine i obaveza, prihoda i rashoda, te rezultata poslovanja preduzeća ili javnog subjekta. One su osnovni nosilac podataka o poslovnim aktivnostima i nezamjenljiv instrument u upravljačkoj i kontrolnoj aktivnosti menadžmenta i nadležnih organa. Takođe, poslovne knjige su i javne isprave, budući da je njihova primjena propisana zakonskom regulativom.

Poslovne knjige budžeta i budžetskih korisnika vode se po sistemu dvojnog knjigovodstva. Vode se hronološki, uredno i ažurno, u skladu sa propisanom strukturom računa.

Sistem dvojnog knjigovodstva utemeljen je u prvim pisanim radovima autora Luke Pačiolija u knjizi „Suma de Arithmetica, Geometria, Proportioni et Proportionalita", izdatoj u Veneciji 1494. godine. Takođe, Benka Kotrulić, inače porijeklom iz Dubrovnika, u knjizi „O trgovini i savršenom trgovcu", pisanoj ručno 1458. godine, opisuje praksu i metodologiju dvojnog knjigovodstva. Radovi ovih autora imali su značajan uticaj na praksu i uvođenje dvojnog knjigovodstva i u drugim zemljama.

Polazište u ovim radovima bilo je da je za sistem dvojnog knjigovodstva karakteristično vođenje tri poslovne knjige, i to:[56]

- Memorijal (podsjetnik, štraca), u kojoj su nesistematski, opisno poslovni događaji onako kako su nastajali,
- Dnevnik (žurnal) u kome se organizovalo hronološko evidentiranje nastalih poslovnih transakcija, i
- Glavna knjiga gdje su organizovana sistematska knjiženja na svim otvorenim kontima.

Na ovom istorijskom temelju, današnje shvatanje poslovnih knjiga u javnom sektoru ostaje isto u suštini: hronološko (dnevnik) i sistematsko (glavna/pomoćne knjige) evidentiranje svake promjene imovine, obaveza, prihoda i rashoda, uz vjerodostojnu ispravu, radi finansijskog izvještavanja i upravljanja.

U nastavku poglavlja operacionalizuje se taj okvir, gdje razlažemo obavezni set poslovnih knjiga u javnom sektoru (dnevnik, glavna i pomoćne knjige), standarde vjerodostojnosti knjigovodstvenih isprava, kao i rokove i način čuvanja dokumentacije. Polazi se od prakse Trezora i važećih propisa, uz terminologiju prilagođenu javnom sektoru.

Prema Zakonu o računovodstvu u javnom sektoru, poslovne knjige i izvještaji sastavljaju se na crnogorskom jeziku i u valuti koja se primjenjuje u Crnoj Gori. Podaci se unose po nastanku događaja, najkasnije tri dana nakon kontrole vjerodostojnosti isprave.[57]

[56] O tome detaljnije vidjeti: Teofanović, dr R., str. 14–22.
[57] Član 7 Zakona o računovodstvu u javnom sektoru...

6.1. POSLOVNE KNJIGE: DEFINICIJE I OBAVEZNI SET

Poslovne knjige mogu biti osnovne (obavezne) i pomoćne, i to:[58]

- dnevnik,
- glavna knjiga i
- pomoćne knjige.

Dnevnik je osnovna i obavezna poslovna knjiga u koju se unose poslovni događaji prema redosljedu njihovog nastanka tokom obračunskog perioda.

Glavna knjiga je sistematska evidencija stanja i promjena na imovini, obavezama, prihodima i rashodima (kao i primicima i izdacima). Ona je osnov za izradu finansijskih izvještaja. Glavna knjiga Trezora (GKT) je sistematska knjigovodstvena evidencija svih budžetskih i finansijskih transakcija države, opštine, odnosno prihoda i rashoda, imovine, neto imovine, obaveza, primitaka i izdataka, u skladu sa propisanim kontnim planom i na nivou propisanih budžetskih klasifikacija. Glavne knjige organa, odnosno pravnih lica iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona, koji u cjelosti posluju preko konsolidovanog računa trezora sastavni su dio GKT.

Pomoćne knjige su analitičke evidencije koje razrađuju pozicije glavne knjige (npr. dobavljači, kupci, imovina, obaveze). One obezbjeđuju detalje neophodne za kontrolu i upravljanje.

Poslovne knjige vode se elektronski, po sistemu dvojnog knjigovodstva. Knjiženje se vrši po nastanku događaja, najkasnije tri dana nakon kontrole vjerodostojnosti isprave.

6.1.1. Pomoćne knjige i posebne evidencije

Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije poslovnih događaja, koji su u glavnoj knjizi iskazani sintetički, i druge pomoćne evidencije o stanju i promjenama imovine i obaveza radi praćenja poslovanja. Opseg pomoćnih knjiga prilagođava se prirodi i obimu poslovanja. Međutim, usklađivanje sa glavnom knjigom je obavezno i mora imati jasan trag usklađivanja.

Organ, odnosno pravno lice iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 Zakona o računovodstvu u javnom sektoru, dužan je da vodi sljedeće pomoćne knjige:

1. knjigu stalne i obrtne nefinansijske imovine;
2. knjigu finansijske imovine i obaveza;
3. knjigu (dnevnik) blagajne; i
4. evidenciju putnih naloga i korišćenja službenih vozila.

Knjiga stalne i obrtne nefinansijske imovine – evidencija o osnovnim sredstvima i sitnom inventaru/zalihama, sa nabavnom vrijednošću, datumom sticanja, lokacijom i odgovornim korisnikom. Obavezno sadrži amortizacioni plan i evidenciju promjena (nabavke, rashodi, prenosi). Usklađuje se sa glavnom knjigom i fizičkim popisima na kraju godine.

Knjiga finansijske imovine i obaveza – bilježi plasmane, date/primljene zajmove, potraživanja i dug (kratkoročni i dugoročni), garancije i druga finansijska potraživanja/obaveze. Ključna polja su: povjerilac/dužnik, ugovor/akt, iznos, rok, kamatna

[58] Član 12 Zakona o računovodstvu u javnom sektoru

stopa i dospijeća. Služi za praćenje dospijeća i obračun kamata, te redovno usklađivanje sa izvodima trezora/banke i glavnom knjigom.

Knjiga (dnevnik) blagajne – Evidentira sva gotovinska kretanja uz blagajničke naloge i priložene isprave. Sadrži početno stanje, pojedinačne transakcije i završno stanje dana; zaključenje se radi dnevno, uz blagajnički izvještaj i kontrolu blagajničkog maksimuma. Periodično se usklađuje sa glavnom knjigom i podliježe iznenadnim popisima blagajne.

Evidencija putnih naloga i korišćenja službenih vozila – prati izdavanje i realizaciju putnih naloga (datum, relacija, svrha, troškovi, akontacije) i korišćenje vozila (vozač, kilometraža, gorivo, održavanje). Omogućava obračun i kontrolu putnih troškova, kao i nadzor nad racionalnim korišćenjem vozila. Usklađuje se sa knjigom ulaznih faktura (gorivo/servis) i sa glavnom knjigom kroz odgovarajuća konta rashoda.

Organ, odnosno pravno lice iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona, dužan je da vodi sljedeće posebne pomoćne evidencije, i to:

1) knjigu ulaznih faktura (KUF);
2) knjigu izlaznih faktura (KIF);
3) evidenciju datih i primljenih garancija i evidenciju ostalih potencijalnih obaveza i potencijalne imovine;
4) evidenciju datih i primljenih subvencija; i
5) druge pomoćne evidencije u skladu sa zakonom.

Knjiga ulaznih faktura (KUF) – evidentira sve primljene fakture i ključne podatke (dobavljač, iznos, dospijeće, status odobrenja/plaćanja i kodovi klasifikacije). Služi za kontrolu obaveza i praćenje rokova plaćanja.

Knjiga izlaznih faktura (KIF) – vodi se za sve izdate račune i obračunate prihode (broj/datum, kupac, iznos, osnov, konta i klasifikacije, dospijeće, status naplate). Omogućava praćenje potraživanja, zaduženja i usklađivanje sa trezorom/bankom i glavnom knjigom.

Evidencija datih i primljenih garancija i ostalih potencijalnih obaveza/imovine – obuhvata garancije, jemstva, sporove i druge vanbilansne pozicije (iznos, rok, uslov aktiviranja, pravni osnov). Njena svrha je praćenje fiskalnih rizika i usklađivanje sa napomenama uz izvještaje.

Evidencija datih i primljenih subvencija – prati odobrene/primljene subvencije, transfere i donacije (akt, korisnik/davalac, program/namjena, iznos, tranše, izvještavanje). Povezuje se sa klasifikacijom rashoda/primitaka i služi za kontrolu namjenskog trošenja.

Druge pomoćne evidencije u skladu sa zakonom – po potrebi: npr. evidencije ugovora, projekata, grantova, zaduženja po pojedinim programima, zaliha, sitnog inventara i sl. Uvijek moraju imati definisana polja, odgovorna lica i proceduru usklađivanja sa glavnom knjigom.

Izuzetno od st. 1 i 2 ovog člana, ako se raščlanjivanjem stavki glavne knjige obezbjeđuje potrebna analitika, ne moraju da se vode pomoćne knjige i posebne pomoćne evidencije.

6.2. KNJIGOVODSTVENE ISPRAVE (VJERODOSTOJNOST I SADRŽAJ)

Vjerodostojna knjigovodstvena isprava je polazna tačka svakog knjiženja: ona pruža činjeničnu i pravnu osnovu da se poslovni događaj evidentira hronološki (u dnevniku) i sistematski (u glavnoj/pomoćnim knjigama). Uloga ovog odjeljka je da razluči šta čini ispravu vjerodostojnom i kako se time obezbjeđuje istinit i fer prikaz u finansijskim izvještajima – a normativne zahtjeve i minimalni sadržaj navodimo odmah u nastavku.

Knjigovodstvena isprava je pisani ili elektronski dokument o nastalom poslovnom događaju, izdat u skladu sa zakonom. Knjigovodstvenom ispravom smatra se i isprava primljena elektronskim putem, kopija originalne isprave, kao i isprava na elektronskom mediju, pod uslovom da je na ispravi navedeno mjesto čuvanja originala, odnosno razlog upotrebe kopije. Isprava mora biti potpisana u skladu sa zakonom.[59]

Knjiženje i evidentiranje poslovnih događaja u poslovnim knjigama zasniva se na vjerodostojnim, istinitim, urednim i prethodno kontrolisanim knjigovodstvenim ispravama.

Rukovodilac organa, odnosno pravnog lica iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona, odnosno lice koje rukovodilac ovlasti, dužno je da provjeri i potvrdi da je knjigovodstvena isprava vjerodostojna. Knjigovodstvena isprava, sastavljena kao elektronski zapis, treba da sadrži potpis ili drugu identifikacionu oznaku rukovodioca organa. Knjiženje na osnovu knjigovodstvene isprave ne može da se vrši ako knjigovodstvena isprava nije potpisana u skladu sa zakonom. U praksi Trezora to znači da se nepotpisana/neovjerena dokumentacija vraća na dopunu i ne ulazi u revizorski trag.

Da bi se zahtjevi o vjerodostojnosti knjigovodstvene isprave primijenili dosljedno u praksi, korisno je standardizovati provjeru dokumentacije prije knjiženja, odnosno prije odobravanja plaćanja. U tom cilju, u nastavku se daje primjer kontrolne liste koja obuhvata minimalne formalne i suštinske elemente isprave. Primjena ove liste jača revizijski trag, smanjuje rizik pogrešne klasifikacije i doprinosi pouzdanosti evidencija i izvještavanja.

Prikaz 43. Kontrolna lista vjerodostojnosti knjigovodstvene isprave

1) Potpunost (formalna ispravnost)

- ☐ Isprava sadrži datum izdavanja i datum poslovnog događaja (ako su različiti).
- ☐ Naveden je izdavalac i primalac (naziv i identifikacioni podaci).
- ☐ Opis transakcije je jasan (predmet, količina, cijena, period).
- ☐ Postoji broj/oznaka dokumenta (faktura, ugovor, nalog, zapisnik).

2) Istinitost i osnovanost (suštinska kontrola)

- ☐ Poslovni događaj je stvarno nastao (postoji dokaz: zapisnik/izvještaj/potvrda).
- ☐ Transakcija je u okviru ovlašćenja i odobrenja (odobrenje/limit/aproprijacija).
- ☐ Identifikovano je odgovorno lice za potvrdu (ko je provjerio i odobrio).

3) Računska tačnost

- ☐ Količine × cijene = iznosi; zbir stavki i ukupno su tačni.
- ☐ Poreski tretman je ispravno primijenjen (ako je primjenljivo).
- ☐ Valuta i kurs (ako postoji) su dokumentovani i pravilno primijenjeni.

[59] Prilagođeno prema članu 17 Zakona

4) Potpis/ovjera i identifikacija

- ☐ Isprava je potpisana/ovjerena u skladu sa propisom (ručno ili kvalifikovanim e-potpisom).
- ☐ Kod kopije ili elektronskog medija naznačeno je mjesto čuvanja originala ili razlog upotrebe kopije.
- ☐ Isprava je čitljiva, kompletna i bez neovlašćenih prepravki.

5) Veza sa ugovorom i prijemom (revizijski trag)

- ☐ Postoji veza sa ugovorom/narudžbenicom/odlukom (broj i datum).
- ☐ Postoji dokaz prijema/izvršenja (otpremnica, zapisnik o prijemu, situacija, specifikacija).
- ☐ Isprava je pravilno klasifikovana i pripremljena za knjiženje.

Ishod kontrole: ☐ Prihvaćeno za knjiženje ☐ Vraćeno na dopunu (razlog: ________)

Primjena ove kontrolne liste obezbjeđuje da se knjiženje zasniva na potpunoj, istinitoj i ovjerenoj dokumentaciji, uz jasno uspostavljen revizijski trag od ugovora i prijema/izvršenja do evidencije u poslovnim knjigama. Time se smanjuje rizik pogrešne klasifikacije, neosnovanih plaćanja i naknadnih korekcija, a jača se finansijska disciplina u postupku izvršenja budžeta.

U narednom dijelu razmatra se režim čuvanja dokumentacije, kao produžetak zahtjeva vjerodostojnosti i provjerljivosti kroz vrijeme.

6.3. ČUVANJE POSLOVNIH KNJIGA I DOKUMENTACIJE

Poslovne knjige i dokumentacija obezbjeđuju dokazni trag, naknadnu provjeru i institucionalno pamćenje. Suština je da se sadržaj poslovnih knjiga i osnova knjiženja zaštiti od izmjena, gubitka ili neovlašćenog pristupa, uz jasno definisane odgovornosti i procedure. Precizne rokove, oblike i postupke evidentiranja odlaganja/uništenja donosimo u narednim stavkama.

Knjigovodstvene isprave čuvaju se kao originali u štampanom obliku i na elektronskom mediju. Rukovodilac organa dužan je da čuva knjigovodstvene isprave, i to:

- obračun zarada i drugih ličnih primanja ili analitičke evidencije o zaradama za koje se plaćaju obavezni doprinosi, trajno;
- isprave na osnovu kojih su podaci unijeti u osnovne poslovne knjige, najmanje 10 godina;
- isprave na osnovu kojih su podaci unijeti u pomoćne knjige, najmanje 5 godina.

Rok za čuvanje knjigovodstvenih isprava počinje da teče istekom zadnjeg dana fiskalne godine na koju se odnose poslovne knjige u koje su podaci iz isprava unijeti.

- Dnevnik i glavna knjiga: čuvaju se dugi rok (najmanje 10 godina) od zaključivanja; elektronske zapise štititi od izmjena; po potrebi izraditi verifikovane kopije/izvode.
- Pomoćne knjige: čuvanje najmanje 5 godina od zaključivanja.
- Knjigovodstvene isprave: isprave koje su osnova za dnevnik/glavnu knjigu – najmanje 10 godina; isprave koje su osnova za pomoćne knjige – najmanje 5 godina; obračuni zarada i pripadajuće analitike – čuvanje trajnog karaktera prema posebnim propisima.

- Posebna trezorska dokumentacija (npr. podaci iz GKT u elektronskim bazama, dokumenti o državnom dugu, završni računi): čuva se prema posebnim pravilima, često trajno ili najmanje 10 godina.

Sadržaj poslovnih knjiga i pomoćnih evidencija mora biti usklađen sa kontnim planom i budžetskim klasifikacijama koje propisuje Ministarstvo finansija. GKT je jedinstveni okvir za konsolidaciju zbog čega se glavne knjige korisnika redovno usklađuju sa GKT, a svako razgraničenje i korekcija mora imati jasnu dokumentaciju i trag usklađivanja.

❖
❖ ❖

Zaključno, izreka „Verba volant, scripta manent“ u javnim finansijama dobija operativno značenje: bez vjerodostojne dokumentacije i urednih evidencija nema pouzdanog izvještavanja, niti provjerljivog revizorskog traga. Poglavlje je strukturirano logičnim redom. Obrađeni su: obavezne poslovne knjige u GKT, pomoćne knjige i posebne evidencije, knjigovodstvene isprave i režim čuvanja dokumentacije.

Ovim zaokružujemo operativni dio o poslovnim knjigama i dokumentaciji i stvaramo čvrst prelaz ka temama finansijske kontrole javne potrošnje u narednom poglavlju (odobravanje, interne kontrole, revizije i sl.), gdje se provjerava kako se pravila iz ovog poglavlja sprovode u svakodnevnoj praksi.

Na toj osnovi slijedi pitanje kontrole – kako se obezbjeđuje da isplate i evidencije nijesu samo tačne, već i zakonite, namjenske i odobrene u propisanom lancu. Na poslovnim knjigama se gradi revizorski trag, ali se zakonitost i namjensko trošenje obezbjeđuju kroz trezorske i interne kontrole, koje obrađujemo u nastavku.

Pitanja za provjeru znanja

1. Pojasnite ulogu poslovnih knjiga u budžetskom računovodstvu.
2. Opišite obavezni set poslovnih knjiga i objasnite razliku između hronološke i sistematske evidencije.
3. Objasnite zašto je usklađivanje glavne knjige i pomoćnih evidencija ključno i kako se obezbjeđuje trag usklađivanja.
4. Definišite knjigovodstvenu ispravu i objasnite koje elemente mora imati da bi bila vjerodostojna (formalno i suštinski).
5. Opišite postupak kontrole vjerodostojnosti isprave (ko provjerava, šta potvrđuje, koje su posljedice ako uslov nije ispunjen).
6. Identifikujte tipične rizike u vođenju poslovnih knjiga (kašnjenja, nepotpune isprave, neusaglašene analitike) i predložite kontrolne mjere.
7. Pojasnite značaj čuvanja dokumentacije u javnom sektoru i povežite ga sa naknadnom provjerom, revizijom i institucionalnim pamćenjem.
8. Uporedite režim čuvanja: (a) dnevnik/glavna knjiga, (b) pomoćne knjige, (c) isprave – i objasnite zašto se rokovi razlikuju.

7. FINANSIJSKA KONTROLA POTROŠNJE DRŽAVNOG NOVCA

„Vjeruj, ali provjeravaj“
Ronald Reagan

Kontrola trošenja državnog novca zasniva se na normativnom okviru sistemskih zakona i podzakonskih akata koji su već objašnjeni u Glavi 1. Na tom temelju, u ovoj glavi fokus je na praktičnim mehanizmima kojima se obezbjeđuje da svaka transakcija bude zakonita, pravilno odobrena. Transakcija je dokumentovana i evidentirana – od trenutka nastanka obaveze do njenog konačnog plaćanja i prikazivanja u izvještajima.

Finansijska kontrola posmatra se u tri međusobno povezana nivoa. Na operativnom nivou, kroz trezorski kontrolni lanac i segregaciju dužnosti, provjerava se svaki „Zahtjev za plaćanje“ prije isplate sa konsolidovanog računa Trezora. Na nivou subjekta, sistemi finansijskog upravljanja i kontrole i interna revizija procjenjuju da li su procedure dobro postavljene i da li funkcionišu u praksi. Na eksternom nivou, DRI daje nezavisnu ocjenu istinitosti, usklađenosti i uspješnosti korišćenja javnih sredstava. U nastavku se ovi nivoi razrađuju redom: od toka novca i dokumentacije, preko unutrašnjih kontrola i interne revizije, do eksterne revizije.

7.1. KONTROLNI LANAC U TREZORSKOM SISTEMU (ULOGE I ODGOVORNOSTI)

Suština trezorskog kontrolnog lanca je da se nijedna isplata ne može izvršiti bez najmanje dvije odvojene provjere i jasnog traga u GKT. Zahtjev za plaćanje prolazi kroz niz koraka: nastanak obaveze i kontrola budžetske raspoloživosti, zatim odobravanje i ovjera, pa konačno odobrenje isplate i knjiženje u GKT. Uloge u lancu (rukovodilac, službenik za finansije, računovodstvo i Trezor) imaju jasno definisana ovlašćenja i ograničenja. Time se smanjuje rizik od grešaka i zloupotreba.

U trezorskom sistemu propisane su specifične uloge, i to:

A. Glavni službenik za finansije (GSF) postavlja i nadzire sistem kontrola. GSF je budžetski izvršilac u smislu člana 2 tačka 31 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Službeni list Crne Gore“, br. 20/2014) (u daljem tekstu: Zakon). Budžetski izvršilac je ministar, direktor odnosno drugo odgovarajuće lice postavljeno da rukovodi potrošačkom jedinicom. Budžetski izvršilac može ovlastiti i drugo lice, koje u ime potrošačke jedinice obavlja funkciju opšteg odobravanja, odnosno sankcionisanja finansijskih aktivnosti. GSF je „vlasnik procesa“ u potrošačkoj jedinici: postavlja strukturu finansijskog upravljanja i kontrole, imenuje i raspoređuje nosioce pojedinačnih finansijskih zadataka, te obezbjeđuje da specimen potpisa za svako ovlašćeno lice bude dostavljen i evidentiran u Trezoru. Time GSF uspostavlja prvi sloj preventivnih kontrola i omogućava da se svaka transakcija veže za ovlašćenje i potpis u važećem registru.

B. Službenik za finansije je lice koje je raspoređeno na finansijske poslove, odnosno posebno ovlašćeno da obavlja određeni finansijski zadatak, uz ličnu i materijalnu odgovornost u okviru datog ovlašćenja.

U okviru službenika za finansije razlikuju se sljedeće, međusobno odvojene uloge:

a. **Službenik za odobravanje (SO)** – ex-ante budžetska kontrola. Raspoređuje ga GSF sa zadatkom odobravanja zahtjeva za rezervisanje sredstava i zahtjeva za plaćanje kada su zakonitost, namjena i raspoloživost aproprijacije potvrđeni; ne smije prekoračiti limit niti obavljati ovjeru/ovlašćivanje.
b. **Službenik za ovjeravanje (SV)** – materijalna kontrola. Ovjerava tačnost i punovažnost zahtjeva za rezervisanje sredstava i zahtjeva za plaćanje državnim novcem (prijem/usluga + vjerodostojna dokumentacija: račun, ugovor, isporučnica/zapisnik). Odvojen je od odobravanja i od ovlašćivanja.
c. **Službenik za ovlašćivanje (SOVL)** – autorizacija plaćanja. Raspoređuje ga ministar finansija kako bi obavljao finansijski zadatak koji se odnosi na davanje saglasnost za isplatu sa državnog bankarskog računa nakon provjera i u okviru raspoloživih sredstava. Odvojen je od SO/SV i od računovodstva.
d. **Službenik za kontrolu zahtjeva za plaćanje (SKZP)** – trezorska/formalna kontrola prije knjiženja. Raspoređuje ga generalni direktor Direktorata državnog trezora. Potvrđuje da su zahtjev za rezervisanje sredstava i zahtjev za plaćanje ispravno ovjereni i odobreni, evidentirani u GKT i da su sredstva raspoloživa.
e. **Službenik za transfer prihoda (STP)** – kontrola prihoda. U potrošačkoj jedinici preuzima prihode sa uplatnih računa, procesuira ih uz Izjavu primaoca i uplaćuje gotovinu na odgovarajuće uplatne račune. Takođe, vodi evidencije i usklađuje sa GKT. Odvojen je od računovodstva (obračuna i usklađivanja).
f. **Blagajnik (BL)** – kontrola gotovine. Obavlja transakcije sa gotovim novcem i vodi blagajničku evidenciju prema trezorskim pravilima. Ne smije istovremeno knjižiti niti učestvovati u odobravanju/ovjeravanju/ovlašćivanju.

Uspostavljeni lanac „odobri – ovjeri – ovlasti – isplati – evidentiraj“ funkcioniše samo ako su uloge strogo razdvojene i personalno pokrivene različitim licima, uz ažurne registre ovlašćenja i potpisa u Trezoru. Tako se tehničke kontrole (budžetsko pokriće, vjerodostojna dokumentacija, sistemske evidencije) naslanjaju na organizacione (segregacija dužnosti, pisana ovlašćenja, revizorski trag).

Na osnovu navedenih uloga, u nastavku se prikazuje standardizovani tok Zahtjeva za plaćanje i tačke kontrole.

7.1.1. Tok „Zahtjeva za plaćanje“ (fazne kontrole)

Sva plaćanja izdataka koje vrše potrošačke jedinice sa računa Trezora podnose se na obrascu Zahtjev za plaćanje. Potrošačke jedinice koriste ovaj obrazac za sva plaćanja sa Konsolidovanog računa Trezora, osim ako Ministarstvo finansija ne odredi drugačije. Obrazac se popunjava u dva primjerka: original se predaje Trezoru radi kontrole i plaćanja, a kopija ostaje u potrošačkoj jedinici kao dokaz uz izvornu dokumentaciju.

U nastavku je normativno usklađen redosljed, u skladu sa Uputstvom o radu Državnog trezora (tačke 21–34).

- **Prijem roba/usluga i evidencija odstupanja (SV)** – po prijemu robe ili korišćenju usluga, službenik za ovjeravanje (SV) provjerava ili pribavlja pisanu potvrdu da je usluga obavljena ili roba isporučena, saglasno nalogu/ugovoru. SV vodi evidenciju odstupanja (količina, kvalitet, rok) kako bi se faktura uskladila sa stvarno primljenim.
- **Ovjeravanje zahtjeva (SV) – kriterijumi i izuzeci** – SV ovjerava Zahtjev za plaćanje kada je usluga/roba izvršena ili isporučena, kada postoji vjerodostojna dokumentacija bez duplog plaćanja, kada su ispravni podaci o primaocu i tačni iznosi/obračuni, te kada je upisana odgovarajuća ekonomska klasifikacija za knjiženje u GKT. Izuzeci (avans): kod specifičnih nabavki i infrastrukturnih projekata > 100 mil. €, SV može ovjeriti prije isporuke uz obaveznu avansnu garanciju plativu na prvi poziv (ugovorom definisano).
- **Odobravanje (SO) – ex-ante budžetska kontrola** – SO prije odobravanja provjerava: (a) da je data saglasnost za potrošnju i da je Zahtjev ispravno ovjeren; (b) da postoji potpuna prateća dokumentacija.
- **Trezorske provjere i ovlašćivanje (SKZP → SOVL)** – SKZP potvrđuje da je Zahtjev pravilno popunjen, ovjeren i odobren; nepravilne ili brojčano netačne zahtjeve odbija ili vraća. Nakon toga SOVL provjerava kasovno pokriće na državnom računu i daje saglasnost za isplatu.
- **Transfer žurnala (Obrazac 3) – korekcije bez uticaja na novac** – za korekcije i poravnanja u GKT, GSF (ili ovlašćeno lice) podnosi Obrazac 3 – „Transfer žurnala“ sa obrazloženjem. Transfer ne mijenja stanje novca na konsolidovanom računu; služi ispravci knjiženja. Transferi se ovjeravaju, odobravaju i ovlašćuju od nadležnih lica.
- **Registar primljenih faktura** – potrošačke jedinice vode registar primljenih faktura i istog dana po prijemu evidentiraju fakturu kroz informacioni sistem Trezora. Registar obuhvata sve fakture (uključujući sporne/poništene).
- **Dospjela plaćanja – rokovi** – fakture treba platiti do datuma dospijeća radi urednog i svrsishodnog korišćenja državnog novca i reputacije dužnika. Trezor plaća u najkraćem roku, a najduže 30 dana od dana dostavljanja ispravnog Zahtjeva za plaćanje.

U nastavku donosimo nekoliko primjera „Zahtjeva za plaćanje“ koji prolaze kroz utvrđeni kontrolni lanac (SV → SO → SKZP → SOVL → GKT). Primjeri su birani tako da pokriju najčešće situacije iz prakse i da se jasno vidi što se, kada, i ko provjerava na svakoj tački.

> ***Ilustrativni primjer 1: Roba/usluga po ugovoru***
>
> Kada nastaje zahtjev: po prijemu i računu.
>
> Tok: SV (prijem + prilozi) → SO (odobrenje u okviru aproprijacije) → SKZP (formalna trezorska kontrola, rezervisanje) → SOVL (autorizacija) → isplata i knjiženje u GKT.
>
> Prilozi: ugovor, narudžbenica (ako postoji), otpremnica/zapisnik, račun.
>
> ***Ilustrativni primjer 2: Avans po ugovoru***
>
> Kada nastaje zahtjev: prije isporuke, po ugovoru.
>
> Tok: SV provjerava ugovor i garanciju avansa → SO odobrava u okviru limita → SKZP provjerava formalno/kasovno pokriće → SOVL ovlašćuje → isplata; kasnije prebijanje avansa po fakturi.
>
> Prilozi: ugovor, račun za avans, garancija (ako je ugovorom propisana).

Ilustrativni primjer 3: Kapitalni projekat – privremena situacija

Kada nastaje zahtjev: po ovjerenoj situaciji i zapisniku nadzora.

Tok: SV (ovjera situacije + zapisnik) → SO → SKZP → SOVL → isplata + knjiženje; obavezno praćenje kumulativa po ugovoru.

Prilozi: ugovor, privremena situacija, zapisnik nadzora, račun.

Ilustrativni primjer 4: Putni troškovi / refundacija

Osnov plaćanja. Nalog za službeni put + izvještaj/obračun putnih troškova + prateći računi (prevoz/smještaj/dnevnice po pravilima).

Kada nastaje zahtjev. Po povratku sa puta i sastavljanju obračuna (ili periodično, ako je tako uređeno internim aktom).

Redosljed kontrola:

- SV (materijalna provjera): potvrđuje da je put realizovan (izvještaj, relacija, datumi), da su troškovi dozvoljeni i dokumentovani (računi, karte, račun smještaja), te da su obračunati po važećim stopama/limitima.
- SO (ex-ante budžetska kontrola): provjerava namjenu i raspoloživost aproprijacije, potvrđuje da je put bio u funkciji posla i da je obračun u okviru politika.
- SKZP (trezorska/formalna): provjera potpisa/ovlašćenja, klasifikacije, rezervisanja i budžetsko-kasovnog pokrića; evidentiranje u sistemu.
- SOVL (autorizacija): posljednja saglasnost za isplatu/refundaciju.
- GKT: izvršenje isplate i knjiženje (po kontnom planu i pravilima za obračune).

Obavezni prilozi. Nalog za put, odobrenje puta (ako je posebno), izvještaj/obračun, računi (prevoz/smještaj), dokaz o prisustvu (ako postoji), tabela dnevnica, interna politika/odluka o visini naknada (referenca).

7.2. UNUTRAŠNJA REVIZIJA

Harmonizacija budžetskog računovodstva sa MRS JS i razvoj EPSAS u EU naglašavaju obračunsku osnovu, uporedivost plan – izvršenje i transparentnost budžetskih informacija. U takvom okruženju unutrašnja revizija dobija ključnu ulogu: da provjeri da li su kontrolni mehanizmi i podaci koji stoje iza finansijskih izvještaja i budžetskih objava pouzdani, potpuni i usklađeni.

Unutrašnja revizija u javnom sektoru uspostavljena je Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru. Subjektima javnog sektora u smislu člana 2 tog zakona smatraju se: korisnici sredstava budžeta Crne Gore, budžeta opština, državni fondovi, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili opštine imaju većinski vlasnički udio.

Unutrašnja revizija u javnom sektoru ima za cilj unapređenje poslovanja subjekata i pomaže rukovodstvu da ostvari ciljeve obezbjeđujući sistematičan, disciplinovan pristup izvršavanju radnih zadataka i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizikom, kontrolama i procesima upravljanja. Unutrašnja revizija se vrši radi davanja objektivnog stručnog mišljenja i savjeta o adekvatnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrola u cilju unapređenja poslovanja subjekta (član 16 Zakona).

Unutrašnja revizija je organizaciono u subjektu, ali mora biti funkcionalno nezavisna od operativnih procesa koje provjerava. Rukovodilac subjekta je odgovoran za uspostavu,

sprovođenje i razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrola. Isto tako, za razdvajanje odgovornosti u odlučivanju/izvršenju/kontroli, potpunu i blagovremenu evidenciju i postupanje po preporukama unutrašnje revizije. Poslove unutrašnje revizije obavljaju unutrašnji revizori koji ispunjavaju posebne uslove predviđene Uredbom o zvanjima unutrašnjih revizora. Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru utvrđeni su kriterijumi za uspostavljanje unutrašnje revizije u javnom sektoru.

Kada je riječ o povezanosti sa trezorskim kontrolnim lancem, unutrašnja revizija testira dizajn i funkcionisanje kontrola u lancu SV → SO → SKZP → SOVL → GKT. Posebno se provjeravaju: (1) kompletnost dokumentacije uz Zahtjev za plaćanje, (2) pravilna klasifikacija i blagovremenost knjiženja, i (3) primjena procedura transfer-žurnala i registra faktura/dospijeća.

Dakle, efikasno uspostavljena unutrašnja revizija povećava pouzdanost izvještavanja, usklađenost, i pomaže upravi da zatvori kontrolne praznine koje eksterna revizija najčešće uočava (npr. javne nabavke, blagovremeno knjiženje, klasifikacije).

7.3. EKSTERNA REVIZIJA

Eksternu reviziju kod korisnika budžetskih sredstava, odnosno u javnom sektoru, vrši Državna revizorska institucija (DRI). Detalji o predmetu i djelokrugu eksternih revizija obrađeni su u priručniku „Revizija javnog sektora“ dr Branislava Radulovića, tako da ovdje dajemo sažete napomene radi cjelovitosti.

Osnovni pravni okvir za eksternu reviziju javnog sektora – Ustav Crne Gore i Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji – sažeto je predstavljen u Glavi 1. U ovom poglavlju naglasak je na onim elementima tog okvira koji su najvažniji za razumijevanje veze između DRI i budžetskog računovodstva.

Državna revizorska institucija, kao vrhovni organ revizije, sprovodi:

- finansijsku reviziju (istinitost i objektivnost finansijskih izvještaja);
- reviziju usklađenosti (postupanje u skladu sa propisima);
- reviziju uspjeha (ekonomičnost, efikasnost i efektivnost).

U svom radu primjenjuje standarde INTOSAI/ISSAI[60], principe nezavisnosti, profesionalnosti i javnosti. DRI provjerava da li finansijski izvještaji istinito i objektivno prikazuju izvršenje budžeta. Da li su transakcije usklađene sa propisima i da li sistemi internih kontrola funkcionišu na zadovoljavajući način. O rezultatima izvještava Skupštinu Crne Gore.

Predmet DRI obuhvata organe i organizacije koje upravljaju budžetom ili imovinom države i JLS, fondove i druga pravna lica u kojima država/opštine imaju većinski udio, kao i druga pravna lica koja koriste javna sredstva ili sredstva EU – Zakon o DRI, član 4. Revizija obuhvata akta i radnje sa finansijskim efektima na prihode i rashode, državnu imovinu, zaduženje/garancije i racionalnu upotrebu dodijeljenih sredstava – Zakon o DRI, član 7.

Osnovni zadaci DRI obuhvataju ispitivanje dokumenata, transakcija, kontrolnih sistema i evidencija radi ocjene istinitosti i objektivnosti finansijskih izvještaja, provjeru pravilnosti

[60] Šire vidjeti: https://www.issai.org/

(zakonitosti) finansijskih i drugih radnji, kao i ocjenu uspješnosti (ekonomičnost, efikasnost i efektivnost – Zakon o DRI, član 5).

❖
❖ ❖

Da rezimiramo, u ovoj glavi smo postavili kompletan okvir finansijske kontrole trošenja državnog novca: od normativnih temelja do praktičnog toka „Zahtjeva za plaćanje“. U središtu sistema je segregacija dužnosti i jasna podjela uloga, čime se obezbjeđuje da nijedna isplata ne prođe bez najmanje dvije nezavisne provjere, potpunog dokumentacionog traga i urednog knjiženja u Glavnoj knjizi Trezora. Standardizacija procesa kroz obrasce, registre i klasifikacije omogućava dosljednost i uporedivost, ali i brzu prepoznatljivost grešaka.

Unutrašnja revizija u predmetnom okviru dodaje sistematičnu, na riziku zasnovanu provjeru dizajna i rada kontrola, pomažući rukovodstvu da unapređuje procese. Eksterna revizija (DRI) daje nezavisnu ocjenu istinitosti, usklađenosti i uspješnosti, oslanjajući se na isti tok i propise, ali iz perspektive javnog interesa i odgovornosti.

Najzad, poštovanje propisanog toka nije puka formalnost, već operativni izraz odgovornosti i transparentnosti u upravljanju javnim sredstvima. Što su kontrole u lancu dosljednije, dokumentacija potpunija, a preporuke revizija brže sprovedene, to je izvještavanje vjerodostojnije, rizici manji, a povjerenje javnosti veće.

Nakon pravila i kontrola, u nastavku prikazujemo tipične obrasce knjiženja i evidencije kroz praktične primjere.

Pitanja za provjeru znanja

1. Pojasnite šta podrazumijeva sistem unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.
2. Objasnite princip segregacije dužnosti.
3. Opišite uloge i odgovornosti SO, SV, SKZP i SOVL u procesu plaćanja, uz naglasak na to šta je predmet kontrole na svakoj tački.
4. Opišite tok „Zahtjeva za plaćanje“ od prijema robe/usluge do knjiženja u GKT, i navedite tipične razloge vraćanja/odbijanja zahtjeva.
5. Objasnite kriterijume ovjeravanja Zahtjeva za plaćanje i identifikujte ključne rizike (duplo plaćanje, pogrešna klasifikacija, nepotpuna dokumentacija).
6. Objasnite ulogu registra ovlašćenja i potpisa u Trezoru i zašto je ažurnost registra preduslov funkcionisanja kontrolnog lanca.
7. U čemu je razlika između interne (unutrašnje) i eksterne revizije u javnom sektoru, i kako se njihove uloge nadopunjuju?
8. Opišite kako unutrašnja revizija može testirati funkcionisanje kontrolnog lanca (dizajn i rad kontrola) i koje dokaze tipično koristi.

8. PRIMJERI USPOSTAVLJANJA EVIDENCIJE PREKO BUDŽETSKIH RAČUNA

„Ništa nije tako praktično kao dobra teorija“
Kurt Lewin

U prethodnim glavama uspostavljen je normativni, organizacioni i kontrolni okvir budžetskog računovodstva. Ovdje ga ne ponavljamo, već prelazimo na praktičnu primjenu – ilustrujemo tipične poslovne događaje i njihovo evidentiranje preko budžetskih računa.

S jedne strane, prikazaćemo konkretne primjere knjiženja koji se u praksi najčešće javljaju kod budžetskih korisnika (amortizacija, zarade, transferi). S druge strane, ukazaćemo kako se teorijska načela o klasifikaciji, priznavanju i kontnom planu „prelamaju“ kroz stvarne naloge za knjiženje i kroz izvještajne pozicije. Time se uspostavlja veza između sistema dvojnog knjigovodstva, jedinstvene klasifikacije i trezorskog načina rada.

Svaki primjer je strukturisan po istom obrascu: kratak opis poslovnog događaja, pretpostavke (osnova priznavanja, relevantni propisi), koraci obračuna i predlog knjiženja po klasama i kontima, uz napomenu o najčešćim greškama u praksi. Primjeri su sažeti i standardizovani: cilj je da čitalac razumije logiku knjiženja i da je može primijeniti na varijante istog događaja. Izabrani su oni procesi koji su obavezni segment gotovo svake revizije: obračun i knjiženje amortizacije stalne imovine, obračun zarada sa pripadajućim porezima i doprinosima, tipična knjiženja na nivou potrošačke jedinice i evidencija transfera prema drugim korisnicima i krajnjim korisnicima.

8.1. UTVRĐIVANJE I KNJIŽENJE AMORTIZACIJE STALNE IMOVINE

Amortizacija stalne (nefinansijske) imovine u budžetskom računovodstvu zasniva se na Zakonu o računovodstvu u javnom sektoru, Pravilniku o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnika. Kao ilustraciju praktične primjene pravila o amortizaciji, u nastavku je dat primjer obračuna amortizacije, knjiženja i evidentiranja na računima.

Primjer 1: Amortizacija kompjuterske opreme.
Budžetski korisnik je nabavio kompjutersku opremu za svoje potrebe. Nabavna vrijednost kompjuterske opreme iznosi 25.000 €. Oprema je klasifikovana u grupu 015 – Oprema, analitika 015-2 – Kompjuterska oprema. Propisana godišnja amortizaciona stopa za ovu vrstu opreme iznosi 10%. Oprema je u upotrebi tokom cijele poslovne godine. Nabavka i osnovno evidentiranje su već izvršeni (račun 015-2 – kompjuterska oprema, po nabavnoj vrijednosti od 25.000 €). Obračun godišnje amortizacije = 25.000 € × 10% = 2.500 €.

Knjiženje godišnje amortizacije: Amortizacija se knjiži na teret kapitala (klasa 3) i u korist ispravke vrijednosti stalne imovine (klasa 0).

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
320	Smanjenje vrijednosti kapitala	2.500	
015-2-1	Ispravka vrijednosti kompjuterske opreme		2.500

Nakon knjiženja, osnovni račun imovine (015-2-0 – Kompjuterska oprema u nabavnoj vrijednosti) 25.000 €, dok se akumulirana amortizacija evidentira na računu 015-2-1 u iznosu od 2.500 €. Knjigovodstvena vrijednost opreme na kraju godine iznosi 22.500 €. U pasivi, na računu 320 – Smanjenje vrijednosti kapitala iskazuje se smanjenje kapitala u istom iznosu.

8.2. NABAVKA I PLAĆANJE KOMPJUTERSKE OPREME

Ilustrativni primjer 1. Zakonom o budžetu planirani su izdaci za nabavku kompjuterske opreme u iznosu od 30.000 €. Tokom godine potrošačka jedinica nabavlja 20 kompjutera u ukupnoj vrijednosti od 20.000 €.

Konta koja se koriste su:

– 441-50-0 – Planirani izdaci za nabavku kompjutera
– 441-50-1 – Rezervisana sredstva za nabavku kompjutera
– 441-50-2 – Zahtijevana potrošnja za nabavljene kompjutere
– 441-50-3 – Izdaci za nabavku kompjutera
– 015-20 – Kompjuterska oprema
– 241-51 – Obaveze prema dobavljačima
– 500 – Korektivni račun
– 320 – Kapital

Faza 1: Rezervacija sredstava kod Trezora (20.000 €)

Potrošačka jedinica traži rezervaciju dijela planiranih izdataka (20.000 €) za konkretnu nabavku 20 kompjutera. Trezor odobrava rezervaciju.

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
441-50-1	Rezervisana sredstva za nabavku kompjutera	20.000	
441-50-0	Planirani izdaci za nabavku kompjutera		20.000

Nakon ove faze, planirani izdaci (441-50-0) smanjuju se sa 30.000 na 10.000 €, dok rezervisana sredstva (441-50-1) iznose 20.000 €.

Faza 2: Nabavka 20 kompjutera po fakturi (20.000 €). Dobavljač isporučuje 20 kompjutera i izdaje fakturu na iznos 20.000 €.

Knjiženje: Priznavanje imovine i kapitala

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
015-20-0	Kompjuteri	20.000	
320	Kapital		20.000

Knjiženje: Formiranje obaveze

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
500	Korektivni račun	20.000	
241-51	Obaveze prema dobavljačima		20.000

Faza 3: Potrošačka jedinica podnosi zahtjev za plaćanje fakture.

Zatvaranje obaveze prema dobavljaču preko korektivnog računa, za podneseni zahtjev za plaćanje i izvršenu isplatu od strane Trezora

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
241-51	Obaveze prema dobavljačima	20.000	
500	Korektivni račun		20.000

Knjiženje: Prenos iz rezervisanih sredstava u izvršene izdatke

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
441-50-2	Zahtijevana potrošnja za nabavku kompjutera	20.000	
441-50-1	Rezervisana sredstva za nabavku kompjutera		20.000

Faza 4: Kada Trezor odobri realizaciju zahtjeva, zahtijevana potrošnja prelazi u konačne izdatke.

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
441-50-3	Izdaci za nabavku kompjutera	20.000	
441-50-2	Zahtijevana potrošnja za nabavku kompjutera		20.000

Ako tokom godine nije bilo drugih promjena na predmetnim računima, na kraju godine iskazaće se sljedeća stanja. Na računu 015-20 iskazuje se nabavna vrijednost kompjutera od 20.000 €. Na računu 320 iskazuje se povećanje kapitala po osnovu nabavke u iznosu od 20.000 €. Na računu 441-50-3 iskazuju se izdaci za nabavljene kompjutere u iznosu izvršenog plaćanja od 20.000 €. Ostali računi su zatvoreni, jer nema neizmirenih obaveza prema dobavljačima.

U GKT se takođe sprovodi knjiženje po osnovu transakcija koje se odnose na formiranje obaveze i izdatke za nabavku kompjuterske opreme. Knjigovodstvo glavne knjige Trezora treba da pokaže stanje obaveze prema dobavljačima, zahtijevanu potrošnju i plaćenu zahtijevanu potrošnju, odnosno izdatak po osnovu nabavke kompjutera.

Plaćanje u glavnoj knjizi Trezora (napomena). Plaćanje dobavljaču po računu za kompjutere evidentira se u glavnoj knjizi Trezora:

Duguje 241-51 – Obaveze prema dobavljačima 20.000 €
Potražuje 111 – Konsolidovani račun Trezora 20.000 €

Nakon plaćanja: obaveza na 241-51 za ovu nabavku svodi se na 0 €, a račun 111 se smanjuje za 20.000 €.

Mini-korak: Povezivanje nabavke opreme sa amortizacijom

Nakon što je kompjuterska oprema nabavljena i plaćena, logično se nadovezuje obračun i knjiženje amortizacije ove opreme. Ako se na ovu opremu primjenjuje godišnja amortizaciona stopa od 10%, godišnja amortizacija iznosi 2.000 € (20.000 € × 10%). Knjiženje amortizacije:

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
320	Smanjenje vrijednosti kapitala	2.000	
015-20-1	Ispravka vrijednosti kompjutera		2.000

8.3. NABAVKA SITNOG INVENTARA ISPOD VRIJEDNOSNOG PRAGA

Pravilnikom o razvrstavanju propisano je da se imovina čija je pojedinačna vrijednost ispod određenog vrijednosnog praga (1.000 €) i/ili čiji vijek trajanja nije duži od godinu dana ne priznaje kao stalna nefinansijska imovina u klasi 0, već se tretira kao tekući izdatak.

Ilustrativni primjer 1.

1. Zakonom o budžetu planirani su izdaci za sitan inventar u iznosu od 1.000 €.
2. Na osnovu zahtjeva organizacione jedinice odobrava se nabavka sitnog inventara (npr. sitni kancelarijski pribor, stalci, manji ormarići) u iznosu od 800 €.
3. Vrijednost pojedinačnih stavki je ispod praga za priznavanje stalne imovine, pa se trošak evidentira direktno u klasi 4 kao tekući izdatak.

Za potrebe primjera koriste se sljedeći računi:
– 421-10-0 – Planirani izdaci za sitan inventar
– 421-10-1 – Rezervisana sredstva za sitan inventar
– 421-10-2 – Zahtijevana potrošnja sredstva za sitan inventar
– 421-10-3 – Izdaci za sitan inventar
– 241-51 – Obaveze prema dobavljačima
– 500 – Korektivni račun
– 111 – Konsolidovani račun Trezora

Faza 1: Rezervacija dijela planiranih sredstava za sitan inventar (800 €)

Na osnovu plana i odobrenog zahtjeva za nabavku, dio planiranih izdataka za sitan inventar u iznosu od 800 € rezerviše se za konkretnu nabavku.

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
421-10-1	Rezervisana sredstva za sitan inventar	800	
421-10-0	Planirani izdaci za sitan inventar		800

Faza 2: Nabavka sitnog inventara po fakturi

Dobavljač isporučuje sitan inventar i izdaje fakturu na 800 €. Budući da se radi o inventaru ispod praga za priznavanje stalne imovine, ne otvara se konto u klasi 0, već se zadržava praćenje u klasi 4 uz formiranje obaveze prema dobavljaču preko korektivnog računa 500.

Formiranje obaveze za nabavku sitnog inventara

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
500	Korektivni račun	800	
241-51	Obaveze prema dobavljačima		800

Faza 3: Zahtjev Trezoru za plaćanje

Kada potrošačka jedinica podnese Trezoru zahtjev za plaćanje fakture, u istom „koraku“ dešavaju se dva knjiženja:

Zatvaranje korektivnog računa po zahtjevu za plaćanje

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
241-51	Obaveze prema dobavljačima	800	
500	Korektivni račun		800

Preknjižavanje sa rezervisanih na zahtijevanu potrošnju

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
421-10-2	Zahtijevana potrošnja sredstava za sitan inventar	800	
421-10-1	Rezervisana sredstva za sitan inventar		800

Faza 4: Izdaci za sitan inventar (konačni rashodi)

Kada Trezor odobri realizaciju zahtjeva, zahtijevana potrošnja prelazi u konačne izdatke za sitan inventar.

Preknjižavanje sa zahtijevane potrošnje na izdatke

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
421-10-3	Izdaci za sitan inventor	800	
421-10-2	Zahtijevana potrošnja sredstava za sitan inventar		800

Ovaj primjer ilustruje da se sitan inventar ispod vrijednosnog praga ne iskazuje kao stalna imovina u klasi 0, niti se kasnije amortizuje, već se njegova nabavka evidentira direktno kao tekući izdatak u klasi 4 (421-10-3), uz odgovarajuće praćenje obaveze prema dobavljaču i plaćanja preko trezorskih računa.

U glavnoj knjizi Trezora takođe se sprovodi knjiženje po osnovu transakcija koje se odnose na formiranje obaveze i izdatke za nabavku, pri čemu se samo „preslikava“ ista trezorska šema sa odgovarajućim računima (na primjer 441-59-0...3, 500, 111).

Plaćanje obaveze prema dobavljaču za sitan inventar iskazuje se u GKT knjiženjem:

Duguje 241-51 – Obaveze prema dobavljačima 800 € Potražuje 111 – Konsolidovani račun Trezora 800 €

Dakle, primjer nabavke opreme kroz planirane, rezervisane i izvršene izdatke pokazuje mjesto i ulogu posebnih analitičkih računa u okviru jedinstvene klasifikacije – kako se planirani izdaci postupno „materijalizuju“ kroz rezervaciju, zahtijevanu potrošnju i na kraju stvarno izvršene izdatke. Time se praktično prikazuje logika trezorskog poslovanja, gdje svaki korak (plan, obaveza, plaćanje) ima svoje odrazne račune i jasnu vezu između knjiga Trezora i knjiga potrošačke jedinice.

Primjer inventara dodatno je naglasio razliku između tretmana opreme i sitnog inventara. Za opremu se prati nabavna vrijednost i ispravka vrijednosti u klasi 0, uz kasniji obračun amortizacije, dok se sitan inventar, u zavisnosti od vrijednosnog praga i interne politike, evidentira kao tekući izdatak u klasi 4, uz jednostavniji tok kroz budžetske račune. Ovakav kontrast je važan sa stanovišta revizije, jer se nepravilnosti često javljaju upravo u pogrešnoj klasifikaciji imovine i inventara (npr. stalna imovina evidentirana kao tekući izdatak).

U cjelini, tačka 8.1. ukazuje na ključne tokove vezane za stalnu imovinu i inventar: gdje nastaje obaveza, kako se knjiži imovina, na koji način se vrši plaćanje preko Trezora, te kako se kroz amortizaciju i eventualno rashodovanje odražava trošenje kapitala. Ovaj dio poglavlja predstavlja i neposredni uvod u sljedeći podsistem – obračun i knjiženje zarada, poreza i doprinosa, gdje će slična logika faza (obračun, evidentiranje obaveza, plaćanje i kontrola) biti prikazana na primjeru izdataka za rad.

8.4. POSTUPAK OBRAČUNA I KNJIŽENJE ZARADA

Obračun zarada, poreza i doprinosa zaposlenih u javnom sektoru u Crnoj Gori zasniva se prije svega na:

- Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, u vezi sa Zakonom o radu,
- posebnim zakonima za pojedine kategorije zaposlenih (npr. Zakon o državnim službenicima i namještenicima) i
- važećim kolektivnim ugovorima. Posebno su značajni Opšti kolektivni ugovor i odgovarajući granski kolektivni ugovori (za upravu, prosvjetu, zdravstvo, pravosuđe i dr.), kao i propisi koji uređuju status i napredovanje u tim sistemima.

Na obračun zarada neposredno utiču poreski i socijalni propisi, kao i akti kojima se uređuje izvršenje budžeta. To su, prije svega, Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje i relevantna uputstva Ministarstva finansija o načinu obračunavanja i plaćanja poreza i doprinosa iz i na lična primanja. Dodatno, primjenjuju se i godišnji Zakon o budžetu i Zakon o izvršenju budžeta za tekuću godinu.

Ovaj skup propisa zajedno čini normativni okvir u okviru koga se vrši obračun bruto i neto zarada, pripadajućih poreza i doprinosa zaposlenih u javnom sektoru.

Struktura zarade u javnom sektoru (prema Zakonu o zaradama)

Prema članu 11 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, bruto zaradu čine: osnovna zarada (član 12), posebni dio (član 13), dodaci (član 15 u vezi sa članovima 16–20) i varijabilni dio (član 21).

Bruto zarada zaposlenog u javnom sektoru može se prikazati sljedećom formulom:

Bruto zarada = osnovna zarada + posebni dio zarade + dodaci na osnovnu zaradu + varijabilni dio zarade.

Postupak obračuna zarade, poreza i doprinosa – opšti koraci

1. Utvrđivanje osnovne zarade (koeficijent zvanja × obračunska vrijednost koeficijenta – OVK), na osnovu Zakona o zaradama, posebnih zakona i kolektivnih ugovora.
2. Dodavanje posebnog dijela zarade (topli obrok i regres) prema procentu i osnovici utvrđenim Zakonom o zaradama, budžetskim aktima i kolektivnim ugovorima.
3. Obračun dodataka na osnovnu zaradu (rad noću, rad praznikom, prekovremeni rad, otežani uslovi rada, minuli rad, dežurstvo / pripravnost i dr.) i njihovo pridruživanje osnovnoj zaradi i posebnom dijelu.
4. Utvrđivanje varijabilnog dijela zarade (ukoliko postoji), na osnovu rezultata i kvaliteta rada zaposlenog, u skladu sa internim aktima i odlukama nadležnog organa.
5. Utvrđivanje bruto zarade zaposlenog kao zbira: osnovna zarada + posebni dio + dodaci + varijabilni dio.
6. Obračun doprinosa iz zarade zaposlenog (na teret zaposlenog) primjenom stopa doprinosa za obavezno socijalno osiguranje na odgovarajuću osnovicu.

7. Obračun poreza na dohodak iz zarade primjenom važećih stopa poreza na dohodak na poresku osnovicu utvrđenu u skladu sa poreskim propisima.
8. Utvrđivanje neto zarade kao razlike između bruto zarade i obračunatih doprinosa iz zarade i poreza na dohodak.
9. Obračun doprinosa na teret poslodavca (institucije) primjenom propisanih stopa na odgovarajuću osnovicu.
10. Formiranje obaveza i knjiženje: evidentiranje bruto zarade, obaveza za porez i doprinose, neto obaveze prema zaposlenom i doprinosa na teret poslodavca, te kasnije isplate i uplata.

Nakon što je u prethodnom dijelu prikazan normativni okvir i opšti postupak obračuna zarade, poreza i doprinosa, u nastavku taj okvir konkretizujemo kroz numerički primjer.

Cilj je da se na jednom reprezentativnom slučaju prikaže kako se koeficijent složenosti, minuli rad, obračunska vrijednost koeficijenta, stope poreza i doprinosa, kao i prirez, međusobno povezuju u stvarnom obračunu zarade zaposlenog u javnom sektoru. Kao osnov korišćen je model obračuna po programu „Evropa II“.

> ***Ilustrativni primjer 1. Obračun zarade, poreza i doprinosa (program „Evropa II“), pretpostavke***
>
> Za zaposlenog u javnom sektoru dati su sljedeći podaci:
>
> Radni staž: 20 godina i 1 dan → za potrebe obračuna uzima se 21 godina.
> Koeficijent složenosti posla: 10,41.
> Radno vrijeme: puno radno vrijeme.
> Bolovanje: 3 radna dana (24 časa), uz umanjenje 20%.
> Grad: Podgorica (prirez 15%).
> Obračunska vrijednost koeficijenta (OVK): 90 €.
> Startni dio zarade: 63 € (fiksni dio prema programu „Evropa II“).

Stope poreza i doprinosa po programu „Evropa II“:

- **Porez na zaradu:**
  - 0–700 € → 0%;
  - 700–1.000 € → 9%;
  - preko 1.000 € → 15%.
- **Doprinosi na teret zaposlenog:**
  - PIO: 10%;
  - zdravstveno osiguranje (ZO): 0%;
  - osiguranje od nezaposlenosti: 0,5%.
- **Doprinosi na teret poslodavca:**
  - PIO: 0%;
  - ZO: 0%;
  - osiguranje od nezaposlenosti: 0,5%;
  - Fond rada: 0,2%;
  - Savez sindikata: 0,2% (samo ako je poslodavac član);
  - Privredna komora: za manje od 5 radnika – fiksno 50 € godišnje; za više od 5 radnika – 0,27% od bruto zarade.

Utvrđivanje koeficijenta minulog rada
Radni staž iznosi 21 godinu. Koeficijent minulog rada računa se po sljedećem:
prvih 10 godina × 0,5% = 10 × 0,5% = 5,0%;
narednih 10 godina × 0,75% = 10 × 0,75% = 7,5%;
sve preko 20 godina: 1 godina × 1% = 1,0%.

Ukupno uvećanje po osnovu minulog rada iznosi 13,5%, pa je koeficijent minulog rada:
K_MR = 1 + 13,5 / 100 = 1,135.
Koeficijent složenosti uvećan za minuli rad iznosi:
10,41 × 1,135 = 11,81535.

Bruto zarada prije umanjenja za bolovanje
Bruto zarada prije umanjenja računa se po formuli programa „Evropa II“:

Bruto zarada (prije umanjenja) = startni dio zarade + (koeficijent složenosti uvećan za minuli rad × OVK) = 63 € + (11,81535 x 90 €) = 1.126,38€ €.

Umanjenje zarade zbog bolovanja
Umanjenje zbog bolovanja računa se po formuli: Umanjenje zarade = (koeficijent složenosti uvećan za minuli rad × OVK × broj sati bolovanja × korektivni koeficijent) / 176.

Za naš primjer:
- koeficijent složenosti uvećan za minuli rad: 11,81535;
- OVK: 90 €;
- broj sati bolovanja: 24;
- korektivni koeficijent: 20%.

Umanjenje zarade iznosi ≈ 29,00 €, pa je konačna bruto zarada nakon umanjenja:

Bruto zarada nakon umanjenja = 1.126,38 € – 29,00 € = **1.097,38 €**.

Obračun poreza na zaradu
Poreska osnovica u programu „Evropa II“ uzima se na nivou bruto zarade od 1.097,38 € i razlaže prema opsezima:

– dio od 0 do 700 € → 0%;
– dio od 700 do 1.000 € → 9%;
– dio preko 1.000 € → 15%.

Što u našem primjeru iznosi:
– opseg 700–1.000 €: oporezivi dio 300 € × 9% = 27,00 €;
– opseg 1.000–1.097,38 €: oporezivi dio 97,38 × 15% ≈ 14,61 €.

Ukupan porez na zaradu iznosi **41,61 €**.

Doprinosi na teret zaposlenog
Osnovica za doprinose iz zarade je bruto zarada: 1.097,38 €.
– doprinos za PIO (10%): 1.097,38 € × 10% = 109,74 €;
– doprinos za zdravstveno osiguranje (0%): 0 €;
– doprinos za osiguranje od nezaposlenosti (0,5%): 1.097,38 € × 0,5% = 5,49 €.

Ukupni doprinosi na teret zaposlenog iznose **115,23 €**.

Neto zarada
Neto zarada dobija se kao razlika između bruto zarade i obračunatih doprinosa iz zarade i poreza na dohodak:

Neto zarada = bruto zarada – porez – doprinosi iz zarade
= 1.097,38 € – 41,61 € – 115,23€ = **940,54 €**.

Doprinosi na teret poslodavca – Osnovica je takođe bruto zarada: 1.097,38 €.
– doprinos za PIO (0%): 0 €;
– doprinos za zdravstveno osiguranje (0%): 0 €;
– doprinos za osiguranje od nezaposlenosti (0,5%): 1.097,38 € × 0,5% = 5,49 €;
– doprinos za Fond rada (0,2%): 1.097,38 € × 0,2% = 2,19 €;
– doprinos za Savez sindikata (0,2%) – pretpostavlja se 0 €, ukoliko poslodavac nije član;
– doprinos za Privrednu komoru – u zavisnosti od broja zaposlenih: za manje od 5 radnika fiksno 50 € godišnje, za više od 5 radnika 0,27% od bruto zarade (u ovom pojedinačnom mjesečnom primjeru se ne obračunava posebno).

Ukupni doprinosi na teret poslodavca iznose **7,68 €**. Ovi doprinosi ne utiču na neto zaradu zaposlenog, ali čine dodatni trošak poslodavca.

Prirez porezu na dohodak – radnik je zaposlen u Podgorici, gdje je stopa prireza 15%.
Prirez = porez na zaradu × stopa prireza = 41,61 € × 15% = **6,24 €**.

Prirez se obračunava na iznos poreza, ne na bruto zaradu, i predstavlja dodatnu obavezu poslodavca prema opštini. Radi preglednosti, u nastavku je dat sažeti obračunski list za ovaj primjer, koji sabira sve prethodne korake obračuna zarade, poreza, doprinosa i prireza.

Prikaz 44. Obračunski list

Stavka	Iznos (€)
Osnovni podaci	
Startni dio zarade	63,00
Koeficijent složenosti (K)	10,41
Koeficijent minulog rada (K_MR)	1,135
Uvećani koeficijent (K × K_MR)	11,81535
Obračunska vrijednost koeficijenta (OVK)	90,00
Bruto zarada	
Bruto prije umanjenja	1.126,38
Umanjenje zbog bolovanja	29,00
Bruto nakon umanjenja	**1.097,38**
Doprinosi iz zarade (na teret zaposlenog)	
PIO 10%	109,74
Nezaposlenost 0,5%	5,49
Zdravstveno 0%	0,00
Ukupni doprinosi iz zarade	**115,23**
Porez i prirez	
Porez na dohodak	**41,61**
Prirez 15% na porez	6,24
Neto zarada (bruto zarada – porez – doprinosi iz zarade)	**940,54**

Doprinosi na teret poslodavca	
Nezaposlenost 0,5%	5,49
Fond rada 0,2%	2,19
Ostali doprinosi	0,00
Ukupni doprinosi poslodavca	**7,68**
Ukupan trošak poslodavca	
Bruto zarada	1.097,38
+ doprinosi na teret poslodavca	7,68
+ prirez	6,24
Ukupno (bruto + dopr. poslodavca + prirez)	**1.111,30**

Knjiženje isplate zarada, poreza i doprinosa – **Primjer 1 (šema sa zahtjevom za plaćanje)**

U ovom primjeru prikazan je obračun i knjiženje isplate zarada, poreza i doprinosa po šemi koja se koristi u praksi budžetskog računovodstva. Prvo se formira zahtijevana i odobrena potrošnja po osnovu zarada, zatim se evidentiraju izdaci kao međufaza, a na kraju se vrše isplate neto zarada i uplate poreza, doprinosa i prireza preko konsolidovanog računa Trezora.

Faza 1 – Zahtijevana i odobrena potrošnja (D zahtjev / P obaveze)

Zahtijevana i odobrena potrošnja po osnovu zarada, poreza i doprinosa

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
411-0-2	Zahtjev za plaćanje zarada, poreza i doprinosa (zahtijevana potrošnja)	1.111,30	
211-1	Obaveze prema zaposlenima (neto zarade)		940,54
211-2	Obaveze za porez na dohodak iz zarada		41,61
211-3	Obaveze za doprinose iz zarade		115,23
211-4	Obaveze za doprinose na teret poslodavca		7,68
211-5	Obaveze za prirez porezu na dohodak		6,24

Ovim knjiženjem iskazuje se zahtijevana i odobrena potrošnja po osnovu zarada (konto 411-0-2), dok se na računima obaveza (211-1 do 211-5) evidentira ukupan iznos koji će biti izmiren.

Faza 2 – Izdaci kao međufaza (D izdaci / P zahtjev), analitički po vrstama

U sljedećem koraku zahtijevana potrošnja se razlaže na analitičke izdatke u klasi 4, po vrstama: neto zarade, porez i doprinosi iz zarade, doprinosi na teret poslodavca i prirez. Konto zahtjeva za plaćanje (411-0-2) se istovremeno zatvara.

Knjiženje izdataka po osnovu zarada, poreza i doprinosa (analitički)

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
411-1-3	Izdaci za neto zarade zaposlenih	940,54	
411-2-3	Izdaci za porez i doprinose iz zarada	156,84	
411-3-3	Izdaci za doprinose na teret poslodavca	7,68	
411-4-3	Izdaci za prirez porezu na dohodak	6,24	
411-0-2	Zahtjev za plaćanje zarada, poreza i doprinosa		1.111,30

Poslije ovog knjiženja konto 411-0-2 (zahtjev za plaćanje) se svodi na nulu, dok na računima 411-1-3, 411-2-3, 411-3-3 i 411-4-3 ostaju prikazani stvarni izdaci po osnovu neto zarada, poreza i doprinosa iz zarada, doprinosa na teret poslodavca i prireza.

Faza 3 – Isplata zarada i uplata poreza, doprinosa i prireza preko konsolidovanog računa

Konačno, Trezor realizuje zahtjev za plaćanje: isplaćuje se neto zarada zaposlenom i vrše se uplate poreza, doprinosa i prireza nadležnim fondovima i opštini, pri čemu se sve obaveze zatvaraju na teret konsolidovanog računa Trezora (111).

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
211-1	Obaveze prema zaposlenima (neto zarade)	940,54	
111	Konsolidovani račun Trezora		940,54

Uplata poreza na dohodak

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
211-2	Obaveze za porez na dohodak iz zarada	41,61	
111	Konsolidovani račun Trezora		41,61

Uplata doprinosa iz zarade (PIO i nezaposlenost)

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
211-3	Obaveze za doprinose iz zarade	115,23	
111	Konsolidovani račun Trezora		115,23

Uplata doprinosa na teret poslodavca

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
211-4	Obaveze za doprinose na teret poslodavca	7,68	
111	Konsolidovani račun Trezora		7,68

Uplata prireza na porez

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
211-5	Obaveze za prirez porezu na dohodak	6,24	
111	Konsolidovani račun Trezora		6,24

U prikazanom primjeru korišćen je objedinjeni konto zahtjeva za plaćanje (411-0-2), preko koga se jednim knjiženjem iskazuje zahtijevana i odobrena potrošnja po osnovu neto zarada, poreza, doprinosa i prireza.

U fazi izdataka izvršena je analitička razrada po vrstama izdataka (neto zarade, porez i doprinosi iz zarade, doprinosi na teret poslodavca i prirez), što olakšava praćenje strukture ukupnog troška rada.

U praksi, budžetski korisnici često vode zahtjeve i izdatke detaljno po analitičkim računima, dok je u ovom zadatku šema prikazana u sažetom obliku, ali uz poštovanje logike dvojnog knjigovodstva i trezorskog načina rada.

8.5. KNJIŽENJE IZDATAKA ZA TEKUĆE ODRŽAVANJE

Ilustrativni primjer 1
Zakonom o budžetu planirani izdatak za tekuće održavanje zgrade iznosi 25.000 €.

1. Potrošačka jedinica podnijela je zahtjev Trezoru za rezervaciju sredstava za ulaganje u tekuće održavanje zgrade u iznosu od 22.000 €. Trezor je rezervisao tražena sredstva.
2. Na osnovu odobrenog zahtjeva za rezervaciju sredstava potrošačka jedinica ugovorila je sa izvođačem tekuće održavanje zgrade i nakon izvršenih radova dobila fakturu na iznos od 22.000 €.
3. Potrošačka jedinica podnijela je zahtjev Trezoru za plaćanje fakture na iznos od 22.000 €.
4. Trezor je na osnovu zahtjeva potrošačke jedinice izvršio plaćanje obaveze prema dobavljaču u iznosu od 22.000 €.

Na osnovu Zakona o budžetu potrošačka jedinica otvara evidentni račun 415-2-0 – Planirani rashodi za tekuće održavanje građevinskih objekata na iznos od 25.000 €.

Knjiženje kod potrošačke jedinice

1) Za rezervisana sredstva kod Trezora

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
415-2-1	Rezervisana sredstva za tekuće održavanje	22.000	
415-2-0	Planirana sredstva za tekuće održavanje		22.000

2) Za izvršenu nabavku po fakturi

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
500	Korektivni račun	22.000	
241-51	Obaveza prema dobavljaču		22.000

3) Za podneseni zahtjev Trezoru za plaćanje

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
241-51	Obaveza prema dobavljaču	22.000	
500	Korektivni račun		22.000
Konto	Opis	Duguje	Potražuje
415-2-2	Zahtijevana potrošnja sredstava za tekuće održavanje	22.000	
415-2-1	Rezervisana sredstva za tekuće održavanje		22.000

4) Za izvršeno plaćanje obaveze za tekuće održavanje

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
415-2-3	Izdaci za tekuće održavanje	22.000	
415-2-2	Zahtijevana potrošnja sredstava za tekuće održavanje		22.000

Primjer tekućeg održavanja zgrade dodatno uvodi kompletan trezorski ciklus: od planiranih rashoda (415-2-0), preko rezervacije sredstava, zahtijevane potrošnje i konačnih izdataka (415-2-3), do plaćanja obaveze prema dobavljaču (241-51 / 111).

Plaćanje u glavnoj knjizi Trezora (napomena):

D 241-51 – Obaveze prema dobavljačima za tekuće održavanje 22.000 € P 111 – Konsolidovani račun Trezora 22.000 €

Na taj način ukazujemo kako se prepliću planska (planirano – rezervisano – zahtijevano – realizovano) i računovodstvena dimenzija (izdaci – obaveze – plaćanja) unutar istog procesa.

8.6. OBRAČUN I KNJIŽENJE RAČUNA ZA ELEKTRIČNU ENERGIJU

Ilustrativni primjer 1

Potrošačka jedinica koristi poslovni prostor i dobija mjesečni račun za električnu energiju od javnog preduzeća. U primjeru pretpostavljamo sljedeće:

1. Zakonom o budžetu planirani su izdaci za električnu energiju u iznosu od 24.000 € godišnje (2.000 € mjesečno u prosjeku). Trezor je rezervisao tražena sredstva.
2. U mjesecu martu dobija se račun za utrošenu električnu energiju u iznosu od 1.800 €.
3. Potrošačka jedinica podnijela je zahtjev Trezoru za plaćanje fakture.
4. Trezor je na osnovu zahtjeva potrošačke jedinice izvršio plaćanje obaveze prema dobavljaču u iznosu od 1.800 €.

Na nivou ekonomskih klasifikacija i budžetskog računovodstva koriste se sljedeći računi:
– 421-1-0 – Planirani izdaci za električnu energiju,
– 421-1-1 – Rezervisana sredstva za električnu energiju,
– 421-1-2 – Zahtijevana potrošnja sredstava za električnu energiju,
– 421-1-3 – Izdaci za električnu energiju,
– 241-20 – Obaveze prema dobavljačima za električnu energiju,
– 500 – Korektivni račun,
– 111 – Konsolidovani račun Trezora.

Knjiženje kod potrošačke jedinice

Faza 1: Rezervacija sredstava za električnu energiju

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
421-1-1	Rezervisana sredstva za električnu energiju	1.800	
421-1-0	Planirani izdaci za električnu energiju		1.800

Faza 2: Za evidentiranje obaveze: Kada račun za električnu energiju stigne i bude prihvaćen, nastaje obaveza prema dobavljaču i evidentira se korektivni račun.

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
500	Korektivni račun	1.800	
241-20	Obaveze prema dobavljačima za električnu energiju		1.800

Faza 3: Za podneseni zahtjev Trezoru za plaćanje: Kada potrošačka jedinica podnese zahtjev Trezoru za plaćanje računa:

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
241-20	Obaveze prema dobavljačima za električnu energiju	1.800	
500	Korektivni račun		1.800

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
421-1-2	Zahtijevana potrošnja sredstava za električnu energiju	1.800	
421-1-1	Rezervisana sredstva za električnu energiju		1.800

Faza 4: Za izvršeno plaćanje obaveze za električnu energiju

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
421-1-3	Izdaci za električnu energiju	1.800	
421-1-2	Zahtijevana potrošnja sredstava za električnu energiju		1.800

Primjer potvrđuje isti četvorofazni obrazac: planirani izdaci (421-1-0), rezervisana sredstva (421-1-1), zahtijevana potrošnja (421-1-2) i konačni izdaci (421-1-3). Ovaj obrazac primjenljiv je i na jednostavne tekuće rashode, poput električne energije.

Plaćanje preko računa 111 i evidencija obaveza na 241-20 povezuju evidenciju potrošačke jedinice sa evidencijom u glavnoj knjizi Trezora.

Plaćanje u glavnoj knjizi Trezora (napomena):

D 241-20 – Obaveze prema dobavljačima za električnu energiju 1.800 € P 111 – Konsolidovani račun Trezora 1.800 €

Sa stanovišta revizije, ovi primjeri ukazuju na tipične rizike: prekoračenje plana rashoda, zaobilaženje procedura rezervacije i odobravanja, neblagovremeno knjiženje obaveza, kao i neslaganja između naloga za plaćanje, izvoda Trezora i stanja obaveza u glavnoj knjizi.

Ujedno, oni prave prelaz ka narednim primjerima u okviru Glave 8, koji se bave transferima i drugim složenijim oblicima potrošnje državnog novca. Ista logika planiranja, odobravanja i knjiženja primjenjivaće se na rashode sa drugačijim ekonomskim sadržajem.

8.7. TEKUĆI TRANSFER DRUGOM BUDŽETSKOM KORISNIKU

Ilustrativni primjer 1

Ministarstvo finansija planira da tokom godine isplati tekući transfer drugom budžetskom korisniku (npr. fondu ili agenciji) radi finansiranja njegove redovne djelatnosti. Pretpostavlja se sljedeće:

1. Zakonom o budžetu planirani su tekući transferi ovom korisniku u iznosu od 100.000 €.
2. Na osnovu posebne odluke (rješenja, ugovora, odluke Vlade) odobrava se isplata prve tranše u iznosu od 80.000 €.

Napomena: Primjenjuje se ista logika četvorofazne šeme kao kod tekućeg održavanja zgrade (415-2-0 do 415-2-3) i električne energije (421-1-0 do 421-1-3). Korišćeni računi (primjer – analitika se prilagođava važećem kontnom planu):

– 462-1-0 – Planirani tekući transferi drugim budžetskim korisnicima
– 462-1-1 – Rezervisana sredstva za tekuće transfere
– 462-1-2 – Zahtijevana potrošnja sredstava za tekuće transfere
– 462-1-3 – Izdaci za tekuće transfere drugim budžetskim korisnicima
– 241-61 – Obaveze za tekuće transfere drugim budžetskim korisnicima
– 500 – Korektivni račun
– 111 – Konsolidovani račun Trezora

Knjiženje kod potrošačke jedinice

Faza 1: Rezervacija sredstava (planirano → rezervisano)

Na osnovu plana rashoda i odluke o isplati tranše od 80.000 €, dio planiranih transfera se rezerviše. Rezervacija sredstava za tekući transfer

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
462-1-1	Rezervisana sredstva za tekuće transfere	80.000	
462-1-0	Planirani tekući transferi drugim budžetskim korisnicima		80.000

Faza 2: Za rezervisana sredstva kod Trezora (formiranje obaveze)

Na osnovu odluke o transferu formira se obaveza prema drugom budžetskom korisniku, uz korišćenje korektivnog računa 500.

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
500	Korektivni račun	80.000	
241-61	Obaveze za tekuće transfere drugim budžetskim korisnicima		80.000

Faza 3: Za podneseni zahtjev Trezoru za plaćanje

Kada potrošačka jedinica podnese Trezoru zahtjev za plaćanje ove tranše, u istom koraku dešavaju se dva knjiženja:

Zatvaranje korektivnog računa po zahtjevu za plaćanje

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
241-61	Obaveze za tekuće transfere drugim budžetskim korisnicima	80.000	
500	Korektivni račun		80.000

Preknjižavanje sa rezervisanih na zahtijevanu potrošnju

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
462-1-2	Zahtijevana potrošnja sredstava za tekuće transfere	80.000	
462-1-1	Rezervisana sredstva za tekuće transfere		80.000

Faza 4: Izdaci za transfer (zahtijevana potrošnja → izdatak)

Kada Trezor odobri realizaciju zahtjeva, zahtijevana potrošnja prelazi u konačne izdatke.

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
462-1-3	Izdaci za tekuće transfere drugim budžetskim korisnicima	80.000	
462-1-2	Zahtijevana potrošnja sredstava za tekuće transfere		80.000

Plaćanje u GKT (napomena). Kao i u prethodnim primjerima plaćanje transfera drugom budžetskom korisniku iskazuje se u glavnoj knjizi Trezora knjiženjem:

Duguje 241-61 – Obaveze za tekuće transfere drugim budžetskim korisnicima 80.000 € Potražuje 111 – Konsolidovani račun Trezora 80.000 €

Nakon ovog knjiženja obaveza na 241-61 za ovu tranšu se svodi na 0 €, a račun 111 se smanjuje za 80.000 €.

Ilustrativni primjer 2: Tekući transfer krajnjim korisnicima (stipendije studentima)

Ministarstvo nadležno za obrazovanje odobrava stipendije studentima kao tekuće transfere krajnjim korisnicima. Pretpostavlja se sljedeće:

1. Zakonom o budžetu planirana su sredstva za stipendije u iznosu od 50.000 €.

2. Na osnovu odluke komisije donosi se odluka o isplati stipendija za jedan semestar u zbirnom iznosu 30.000 € (npr. 100 stipendija po 300 €).

Korišćeni računi (primjer – analitika se prilagođava kontnom planu):
– 463-1-0 – Planirani tekući transferi krajnjim korisnicima (stipendije)
– 463-1-1 – Rezervisana sredstva za stipendije
– 463-1-2 – Zahtijevana potrošnja sredstava za stipendije
– 463-1-3 – Izdaci za stipendije krajnjim korisnicima
– 241-62 – Obaveze za tekuće transfere krajnjim korisnicima (stipendije)
– 500 – Korektivni račun
– 111 – Konsolidovani račun Trezora

Knjiženje kod potrošačke jedinice

Faza 1: Rezervacija sredstava za stipendije

Na osnovu plana i odluke o dodjeli stipendija u iznosu od 30.000 €, dio planiranih sredstava se rezerviše.

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
463-1-1	Rezervisana sredstva za stipendije	30.000	
463-1-0	Planirani tekući transferi krajnjim korisnicima		30.000

Faza 2: Formiranje obaveze za stipendije

Kada odluka stupi na snagu, nastaje obaveza za isplatu, uz korišćenje korektivnog računa.

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
500	Korektivni račun	30.000	
241-62	Obaveze za tekuće transfere krajnjim korisnicima		30.000

Faza 3: Zahtjev Trezoru za plaćanje stipendija

Podnošenjem zahtjeva za plaćanje prema Trezoru dešavaju se dva koraka:
Zatvaranje korektivnog računa po zahtjevu za plaćanje

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
241-62	Obaveze za tekuće transfere krajnjim korisnicima	30.000	
500	Korektivni račun		30.000

Preknjižavanje sa rezervisanih na zahtijevanu potrošnju

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
463-1-2	Zahtijevana potrošnja sredstava za stipendije	30.000	
463-1-1	Rezervisana sredstva za stipendije		30.000

Faza 4: Izdaci za stipendije (konačni rashodi). Kada Trezor odobri isplatu, zahtijevana potrošnja prelazi u konačne izdatke.

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
463-1-3	Izdaci za stipendije krajnjim korisnicima	30.000	
463-1-2	Zahtijevana potrošnja sredstava za stipendije		30.000

Isplata stipendija krajnjim korisnicima iskazuje se u glavnoj knjizi Trezora knjiženjem:

Duguje 241-62 – Obaveze za tekuće transfere krajnjim korisnicima (stipendije) 30.000 €
Potražuje 111 – Konsolidovani račun Trezora 30.000 €

Time se obaveza na 241-62 svodi na 0 € za ovu tranšu stipendija, a račun 111 smanjuje za 30.000 €.
Dakle, primjeri tekućih transfera drugom budžetskom korisniku (462) i krajnjim korisnicima (463) pokazuju da se, bez obzira na to ko je primalac sredstava, računovodstveni tok u budžetskom sistemu zasniva na istom četvorofaznom obrascu: planirani izdaci, rezervisana sredstva, zahtijevana potrošnja i konačni izdaci. Razlika je prije svega u ekonomskoj klasifikaciji (462 – transferi institucijama javnog sektora, 463 – transferi fizičkim licima i drugim krajnjim korisnicima), dok je logika praćenja izvršenja budžeta ista kao kod tekućeg održavanja i drugih rashoda.

U oba primjera naglašena je uloga trezorskog načina rada: korišćenje korektivnog računa (500) i evidencija obaveza na 241-6x omogućavaju da se jasno razdvoje faze nastanka obaveze, zahtjeva za plaćanje i stvarnog izlaza sredstava sa konsolidovanog računa Trezora (111). Time se obezbjeđuje transparentan trag od plana u Zakonu o budžetu, preko odluka o odobravanju sredstava, do konačne isplate drugom budžetskom korisniku ili krajnjem korisniku.

Sa stanovišta revizije, transferi su posebno osjetljiva oblast jer često podrazumijevaju veće iznose, složenije kriterijume raspodjele i veći stepen diskrecije donosilaca odluka. Tipični rizici obuhvataju: dodjelu transfera bez jasnog pravnog osnova ili mimo utvrđenih kriterijuma, nenamjensko korišćenje sredstava, neujednačeno evidentiranje rezervacija i zahtijevane potrošnje, kao i neslaganja između evidencije potrošačke jedinice, glavne knjige Trezora i izvještaja korisnika transfera. Primjeri iz ove glave daju kandidatu osnovnu „mapu“ tokova transfera kroz budžetske račune, koja je neophodna da bi se razumjeli kasniji revizorski nalazi i preporuke u izvještajima Državne revizorske institucije.

❖
❖ ❖

Glava 8 premješta fokus sa normativnog i sistemskog okvira, obrađenog u poglavljima 1–7, na praktični nivo – konkretne primjere knjiženja u budžetskom računovodstvu. Kroz tipične događaje (amortizacija, nabavke, sitan inventar, zarade, tekući izdaci, računi za energiju, transferi i sl.) pokazano je kako se prethodno objašnjena pravila primjenjuju na konkretne transakcije, uz logiku dvojnog knjigovodstva i dosljedno kodiranje po jedinstvenoj klasifikaciji. Posebna vrijednost primjera je u tome što čitaocu omogućavaju da uoči gdje su najčešće greške: pogrešan konto, pogrešan nivo analitike, miješanje tokova i stanja, ili neusklađenost dokumentacije i knjiženja.

Nakon prikaza praktičnih knjiženja, slijedi posebna oblast poreskog knjigovodstva i evidencija javnih prihoda.

Pitanja za provjeru znanja

1. Objasnite logiku četvorofaznog obrasca evidentiranja izdataka (planirano – rezervisano – zahtijevano – realizovano) i navedite gdje se najčešće prave greške u praksi.
2. Opišite kako se u primjerima povezuju evidencije potrošačke jedinice i Glavne knjige Trezora (posebno uloga računa 111 i računa obaveza iz klase 2).
3. Pojasnite ulogu korektivnog računa (500): kada nastaje, kada se zatvara i koje rizike pokriva sa stanovišta kontrole i revizije.
4. Na primjeru nabavke opreme objasnite razliku između: (a) priznavanja imovine, (b) formiranja obaveze prema dobavljaču i (c) iskazivanja izdatka/plaćanja.
5. Uporedite tretman nabavke stalne opreme i nabavke sitnog inventara ispod vrijednosnog praga: šta ide u klasu 0, a šta direktno u klasu 4 i zašto.
6. Objasnite kako se amortizacija odražava na vrijednost imovine i neto imovinu/kapital, i zašto je važno da se amortizacija poveže sa evidencijom nabavke opreme.
7. Opišite postupak obračuna i knjiženja zarada kroz faze: od formiranja obaveza do isplata/uplata, uz navođenje kontrolnih tačaka.
8. Identifikujte tipične revizorske rizike kod tekućih rashoda (npr. električna energija): koje provjere biste prvo uradili i koje dokumente biste uskladili.

9. VOĐENJE PORESKOG KNJIGOVODSTVA

„Na ovom svijetu ništa nije sigurno osim smrti i poreza“
Benjamin Franklin

9.1. OPŠTI DIO

Nakon rashodne strane i kontrolnog lanca trošenja, fokus se prebacuje na prihodnu stranu: nastanak, naplatu i raspoređivanje javnih prihoda u evidencijama poreskog organa. U tom kontekstu poresko knjigovodstvo obezbjeđuje analitički prikaz potraživanja i uplata po obveznicima i vrstama prihoda, uz očuvanje revizorskog traga od prijave/rješenja do zbirnih izvještaja.

U Crnoj Gori se poresko knjigovodstvo vodi u poreskom organu, na osnovu:

- Zakona o poreskoj administraciji (obaveza vođenja poreskog knjigovodstva od strane poreskog organa);[61]
- Pravilnika o poreskom knjigovodstvu;[62]
- Zakona o računovodstvu u javnom sektoru, u dijelu opštih načela i načina vođenja evidencija;
- Uputstva o radu Državnog trezora.

Na međunarodnom nivou, poreski prihodi spadaju u nerazmjenske prihode i u MRS JS okviru su prvobitno bili obuhvaćeni MRS JS 23 – „Prihodi od transakcija koje nijesu transakcije razmjene“, a u novijem MRS JS skupu ulaze u objedinjeni standard o prihodima (MRS JS 47).

Polazna tačka je Zakon o poreskoj administraciji, kojim se uređuju prava i obaveze poreskog organa i poreskih obveznika u postupku registracije, utvrđivanja, naplate i kontrole poreza i drugih dažbina. Pod pojmom „porez“ u smislu ovog zakona podrazumijevaju se porezi, doprinosi, takse, naknade i druga novčana davanja utvrđena zakonom. Time je već na nivou osnovnih odredbi jasno da poreska administracija, posmatrano sa stanovišta javnih finansija, ne obuhvata samo „klasične“ poreze, već cjelokupan spektar javnih prihoda budžeta.

Zakon određuje krug subjekata na koje se primjenjuje, a član 4 daje ključne definicije za poresko računovodstvo. To su, između ostalog, poreski organ, porez i druge dažbine, obveznik/dužnik, jemac, isplatilac, zastupnik i punomoćnik.

Kao nosilac ovlašćenja, poreski organ ima širok spektar dužnosti – od utvrđivanja poreza i inspekcijskog nadzora, preko obuke zaposlenih, do pripreme izvještaja o stanju u oblasti poreza. Za ovo poglavlje posebno je važna odredba člana 6, kojom se propisuje da poreski organ vodi poresko knjigovodstvo, dok način vođenja poreskog knjigovodstva propisuje Ministarstvo finansija. Upravo na osnovu ove zakonske norme Ministarstvo finansija donijelo je Pravilnik o poreskom knjigovodstvu. Ovim pravilnikom uređuje se način vođenja knjigovodstvenih evidencija o porezima, doprinosima, naknadama i drugim javnim prihodima, način zaključivanja knjigovodstvenih evidencija, sastavljanje završnog poreskog računa,

[61] Šire vidjeti: Zakon o poreskoj administraciji („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 65/2001 i 80/2004; „Službeni list Crne Gore“, br. 73/2010, 20/2011, 28/2012, 8/2015, 47/2017 i 52/2019).
[62] Šire vidjeti: Pravilnik o poreskom knjigovodstvu („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 81/2006).

rokovi za knjiženje promjena i način čuvanja knjigovodstvenih evidencija i dokumentacije. Već iz člana 1 jasno je da predmet ovog pravilnika obuhvata cjelokupan „životni ciklus“ javnog prihoda u knjigovodstvenom smislu – od početnog stanja do završnog računa.

Član 2 Pravilnika propisuje da se evidentiraju prenijeta stanja, tekuća zaduženja i njihove promjene, uplate javnih prihoda, kamate i troškovi prinudne naplate. Evidentira se i raspoređivanje javnih prihoda. Time se poresko knjigovodstvo jasno definiše kao evidencija koja obuhvata i nastanak obaveze (zaduženje), i naplatu (uplate), i sve korekcije (kamate, troškovi, otpisi), ali i raspodjelu prihoda na budžete i fondove.

Polazeći od ovih normativnih rješenja, ciljevi poreskog knjigovodstva mogu se sažeto opisati na sljedeći način:

- da obezbijedi potpunu i pouzdanu evidenciju stanja i promjena potraživanja po osnovu poreza, doprinosa, taksi, naknada i drugih javnih prihoda, po svakom pojedinačnom obvezniku i po svakoj vrsti prihoda;
- da obezbijedi jasan revizorski trag – od poreske prijave i rješenja, preko uplatnog računa i individualne kartice obveznika, do zbirnih pozicija u glavnoj knjizi i završnog poreskog računa;
- da obezbijedi kvalitetne i uporedive podatke za završni poreski račun i dalje za završni račun budžeta, kao i za planiranje prihoda u narednim budžetskim godinama;
- da omogući pouzdano sagledavanje naplativosti javnih prihoda (dospjeli, a neplaćeni porezi i doprinosi, preplate, reprogrami, otpisi), što je značajno i za fiskalnu politiku i za reviziju.

Sa stanovišta sistema javnih finansija, poresko knjigovodstvo je podsistem budžetskog računovodstva i trezorskog sistema. Dok Trezor u GKT prikazuje agregirane podatke o prihodima i primicima, poresko knjigovodstvo obezbjeđuje analitiku po obveznicima, vrstama prihoda i starosti duga. Računski plan za knjiženje javnih prihoda, koji je sastavni dio Pravilnika, obezbjeđuje da se ovaj podsistem nesmetano povezuje sa budžetskim računovodstvom i finansijskim izvještavanjem budžeta.

U tom smislu, poglavlje o vođenju poreskog računovodstva prirodno se nadovezuje na prethodno razmatranje budžetskih propisa, sistema vođenja budžetskog računovodstva, jedinstvene klasifikacije računa i poslovnih knjiga, kao i finansijske kontrole trošenja državnog novca. Sada, umjesto pitanja „kako i pod kojim uslovima se budžetska sredstva troše“, u središte pažnje stavljamo pitanje „kako se javna sredstva prikupljaju, evidentiraju i raspoređuju“.

U nastavku poglavlja biće detaljno prikazane knjigovodstvene evidencije, računski plan, pravila i rokovi za knjiženje, te zaključivanje knjigovodstvenih evidencija i sastavljanje završnog poreskog računa.

9.2. KNJIGOVODSTVENE EVIDENCIJE U PORESKOM KNJIGOVODSTVU

Normativni okvir za vođenje evidencija u poreskom knjigovodstvu utvrđen je Pravilnikom o poreskom knjigovodstvu. Pravilnikom se propisuje da su osnovne evidencije glavna knjiga i pomoćne knjige, te da se sve evidencije vode za svaku fiskalnu godinu posebno. Ovakvo rješenje je usklađeno sa opštim pravilima o poslovnim knjigama u javnom sektoru, koja su obrađena u Glavi 6, kao i sa Zakonom o računovodstvu u javnom sektoru.

Glavna knjiga poreskog knjigovodstva je osnovna knjiga dvojnog knjigovodstva, namijenjena za knjiženje promjena stanja na računima, po klasama utvrđenim računskim planom (klase 1, 3 i 7). Sastoji se od računa (sistematska evidencija po kontima) i dnevnika, u koji se promjene unose hronološkim redom, po nastanku ili prijemu vjerodostojne dokumentacije (poreske prijave, rješenja, izvodi Centralne banke, izvještaji o stanju na računima i dr.).

Pomoćne knjige predstavljaju analitičke evidencije stanja i promjena na individualno-analitičkim računima poreskih obveznika. One razrađuju zbirne iznose iz glavne knjige tako što, za svakog pojedinačnog poreskog obveznika i za svaku vrstu javnog prihoda, prikazuju:

- opšte podatke o obvezniku (naziv/ime, identifikacioni broj, sjedište/prebivalište),
- broj naloga i broj dokumenta za knjiženje (prijava, rješenje i sl.),
- opis dokumenta za knjiženje,
- datum knjiženja i datum dospijeća zaduženja, odnosno uplate,
- iznos zaduženja,
- iznos uplate,
- saldo (dug ili preplata).

Individualno-analitički računi javnih prihoda vode se po vrstama prihoda i po obveznicima. U analitici se, po pravilu, prate broj rješenja i godina zaduženja. Time se u svakom trenutku može utvrditi: ko duguje, po kom osnovu, u kojem iznosu, koliko je uplaćeno i koliki je preostali dug.

Pravilnik izričito propisuje da se u glavnoj knjizi knjiženja vrše zbirno na odgovarajućim sintetičkim računima, dok se u pomoćnim knjigama promjene evidentiraju pojedinačno, na individualnim računima poreskih obveznika. Zbir knjiženja na individualnim računima mora odgovarati iznosu iskazanom na pripadajućim sintetičkim računima klase „3“, čime se obezbjeđuje usklađenost između analitičkih i sintetičkih evidencija.

Na taj način se poresko knjigovodstvo prirodno nadovezuje na opšti koncept poslovnih knjiga iz Glave 6: umjesto klasičnih pozicija imovine, obaveza, prihoda i rashoda budžetskih korisnika, ovdje je fokus na potraživanjima po osnovu javnih prihoda, njihovim promjenama i naplati.

Glavna knjiga i pomoćne knjige u poreskom knjigovodstvu, zajedno sa računskim planom za klase 1, 3 i 7, čine osnovu za sva dalja pitanja u ovoj glavi. Na toj osnovi razmatraju se knjiženja zaduženja i uplata, obračun kamata i otpisa, zaključivanje evidencija i sastavljanje završnog poreskog računa.

9.3. RAČUNSKI PLAN ZA KNJIŽENJE JAVNIH PRIHODA

Nakon što smo pojasnili koje se knjigovodstvene evidencije vode u poreskom knjigovodstvu (glavna i pomoćne knjige), logičan sljedeći korak je da prikažemo kako je strukturisan računski plan na kojem se ta evidencija zasniva. Upravo od načina na koji je računski plan strukturiran zavisi koliko je lako pratiti kretanje javnog prihoda od izvornog obveznika, preko uplate na uplatni račun, do konačnog priznavanja prihoda u budžetu i izvještavanja Trezora.

Pravilnik o poreskom knjigovodstvu propisuje da se knjiženje javnih prihoda vrši prema posebnom računskom planu, koji je sastavni dio Pravilnika. Računski plan je organizovan u tri ključne klase:

- klasa 1 – računi novčanih sredstava,
- klasa 3 – računi obveznika javnih prihoda (uključujući depozite), i
- klasa 7 – računi javnih prihoda.

9.3.1. Klasa 1 – računi novčanih sredstava

Klasa „1“ obuhvata račune novčanih sredstava, odnosno uplatne račune javnih prihoda kod Centralne banke i druge vezane račune preko kojih se sprovodi naplata poreza, doprinosa, taksi, naknada i ostalih javnih prihoda. Na vrhu ove klase nalazi se račun 100000 – *Novčana sredstva*, a zatim 110000 – *Novčana sredstva na računu*. Nadalje, računi se raščlanjuju po vrstama javnih prihoda, pri čemu numerička struktura odražava vrstu prihoda.

Na primjer:

- 111000 – *Novčana sredstva na računu poreza na dohodak fizičkih lica;*
- 111100 – *Novčana sredstva na računu poreza na lična primanja;*
- 111110 – *Novčana sredstva na računu poreza na lična primanja po osnovu zaposlenja.*

Slična logika primjenjuje se i na druge javne prihode. To obuhvata, između ostalog, porez na dobit pravnih lica (112000 i dalje), porez na promet nepokretnosti i porez na nasljeđe i poklon (113000), akcize (114000), kao i druge poreze, takse i naknade. Isti pristup važi i za dospjele a neplaćene javne prihode i doprinose (170000 i 171111) te doprinose za socijalno osiguranje (181000 i sl.).

Funkcionalno, klasa 1 u poreskom knjigovodstvu predstavlja „novčani odraz“ naplate javnih prihoda – svaki priliv po određenoj vrsti javnog prihoda evidentira se na odgovarajućem računu novčanih sredstava. Prilikom knjiženja uplata, za ukupno uplaćeni iznos zadužuje se odgovarajući račun novčanih sredstava klase „1“, uz odobravanje odgovarajućih sintetičkih računa klase „3“ (obveznici javnih prihoda).

Veza sa Trezorom i jedinstvenom klasifikacijom prihoda je neposredna. Uplatni računi javnih prihoda (klasa 1) u poreskom računovodstvu strukturirani su tako da prate raspored javnih prihoda prema jedinstvenoj klasifikaciji. Brojčana oznaka računa (npr. 111111, 114111, 141111) odgovara vrsti prihoda koju Trezor evidentira u Glavnoj knjizi budžeta i u prihodnim kontima (klasa 7 jedinstvene klasifikacije). Time je obezbijeđeno da se naplata, koja se u Trezoru vidi kao priliv na odgovarajući prihod, u poreskom knjigovodstvu istovremeno vidi kao uvećanje novčanih sredstava po istoj vrsti prihoda i smanjenje zaduženja obveznika.

9.3.2. Klasa 3 – računi obveznika javnih prihoda

Klasa „3“ obuhvata račune obveznika javnih prihoda, uključujući i račune depozita. Na nivou sintetičkog računa, 300000 – *Obveznici*, a na nižim nivoima precizira se vrsta javnog prihoda i grupa obveznika, po sljedećem:

- 311000 – *Obveznici poreza na dohodak fizičkih lica;*
- 311110 – *Obveznici poreza na lična primanja po osnovu zaposlenja;*
- 311111 – *Obveznici poreza na lična primanja po osnovu zaposlenja kod pravnih lica;*
- 312000 – *Obveznici poreza na dobit pravnih lica;*
- 313000 – *Obveznici poreza na promet nepokretnosti i poreza na nasljeđe i poklon itd.*

Posebnu grupu u okviru klase 3 čine računi depozita (npr. 391111 – *Depozit poreza na dohodak fizičkih lica*, 391115 – *Depozit poreza na dodatu vrijednost,* 391171 – *Depozit doprinosa za PIO,* 391191 – *Depozit doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti*). Ovi računi služe za evidentiranje spornih ili neidentifikovanih uplata, kao i drugih situacija kada naplata još nije konačno razvrstana po konkretnom obvezniku i vrsti prihoda. Po identifikaciji uplatioca, sporna uplata se prenosi sa depozitnog računa na odgovarajući individualni račun obveznika, uz očuvanje traga o prvobitnom knjiženju.

Suština klase 3 je da „personalizuje“ javni prihod – svaki iznos zaduženja i svaka uplata dovodi se u vezu sa konkretnim poreskim obveznikom. U skladu sa Pravilnikom, knjiženje zaduženja i akontacija vrši se tako što se za javni prihod utvrđen poreskom prijavom ili poreskim rješenjem zadužuju individualno-analitički računi klase „3“, a odobravaju odgovarajući računi klase „7“ (javnih prihoda).

Na isti način, knjiženje uplata javnih prihoda vrši se tako što se zadužuje račun novčanih sredstava klase „1“, a odobravaju sintetički i analitički računi obveznika klase „3“. Kod spornih uplata, dio uplate se vodi na depozitnim računima klase 3, dok se identifikovani dio uplate odobrava na odgovarajućem individualnom računu obveznika.

Veza sa Trezorom i jedinstvenom klasifikacijom je u ovom smislu „horizontalna“: šifra računa klase 3 po svom brojčanom nastavku odgovara šifri vrste prihoda u klasi 7, kao i odgovarajućem računu novčanih sredstava u klasi 1. Time se obezbjeđuje da Trezor može da dobije agregirane podatke po vrsti prihoda, dok poreski organ u svojim evidencijama može da „spusti“ taj isti prihod do nivoa pojedinačnog obveznika.

9.3.3. Klasa 7 – računi javnih prihoda

Klasa „7“ predstavlja središte računskog plana sa stanovišta budžetskog računovodstva i Trezora – u njoj se iskazuju javni prihodi kao prihodi budžeta. Na nivou najvišeg računa stoji 700000 – *Tekući prihodi*, a nadalje:

- 710000 – *Porezi*;
- 711000 – *Porez na dohodak fizičkih lica*;
- 712000 – *Porez na dobit pravnih lica*;
- 713000 – *Porez na promet nepokretnosti i porez na nasljeđe i poklon*;
- 714000 – *Akcize* itd.

Na istom principu se raščlanjuju i računi za naknade (740000 i 741000 i sl.), ostale republičke prihode (751000), poreze na promet (760000 i 761111 – 761117), dospjele a neplaćene poreze i doprinose (770000), kao i doprinose za socijalno osiguranje (780000, 781000, 782000, 783000).

Klasa 7 u poreskom knjigovodstvu ima dvostruku ulogu:

1. **Sa stanovišta poreskog organa**, ona predstavlja evidenciju zaduženja i promjena po vrstama javnih prihoda – svaki put kada se zadužuje obveznik (klasa 3), istovremeno se odobrava odgovarajući račun javnih prihoda klase 7 (član 11 Pravilnika).
2. **Sa stanovišta budžetskog računovodstva i Trezora**, ista ta klasa, posmatrana agregirano, predstavlja „most“ ka Glavnoj knjizi budžeta i jedinstvenoj klasifikaciji prihoda, gdje se ti prihodi iskazuju kao tekući prihodi budžeta (klasa 7 u jedinstvenoj klasifikaciji).

Pravilnik izričito propisuje da se završni poreski račun (obrazac ZPR) sastavlja na osnovu prometa i salda svih računa glavne knjige klase 1, 3 i 7 ostvarenih u godini za koju se sastavlja završni račun. Kroz ovu strukturu jasno se vidi kako se računi klase 7 u poreskom knjigovodstvu uklapaju u širu sliku – njihov zbirni iskaz po vrstama prihoda predstavlja ulazni podatak za završni račun budžeta i konsolidovane izvještaje Trezora.

9.3.4. Funkcionalna veza modela „1–3–7“ sa Trezorom i jedinstvenom klasifikacijom

Kada se ove tri klase posmatraju zajedno, postaje vidljivo da računski plan za knjiženje javnih prihoda u poreskom knjigovodstvu nije „paralelan“ ili odvojen sistem, već pažljivo usklađen podsistem u odnosu na budžetsko računovodstvo i trezorski način praćenja prihoda. Već u opštem dijelu Pravilnika naglašeno je da se u poreskom knjigovodstvu evidentiraju prenos stanja, zaduženja, uplate, kamate i raspodjela javnih prihoda, dok se knjigovodstvene evidencije vode po principima dvojnog knjigovodstva i u vremenski propisanim rokovima.

Ključna inovacija modela je brojčana usklađenost šifara javnih prihoda. Za veliki broj vrsta prihoda isti „nastavak“ šifre ponavlja se kroz sve tri klase, što olakšava praćenje i povezivanje evidencija. Primjer: 111111 (novčana sredstva na računu poreza na lična primanja zaposlenih kod pravnih lica), 311111 (obveznici tog poreza) i 711111 (prihod od poreza). Na taj način:

- Trezor u Glavnoj knjizi i kroz jedinstvenu klasifikaciju posmatra agregatni prihod „711111“;
- poreski organ može istu tu šifru „razložiti“ na korake naplate (klasa 1) i obveznike (klasa 3), osiguravajući jasan revizorski trag od obveznika do budžeta;
- budžetsko računovodstvo dobija pouzdanu podlogu za povezivanje završnog poreskog računa sa završnim računom budžeta.

Time je računski plan za knjiženje javnih prihoda više od pukog tehničkog popisa računa – on je instrument koji omogućava da poresko knjigovodstvo bude u potpunosti integrisano u trezorski sistem i budžetsko računovodstvo, uz istovremeno obezbjeđivanje analitičke detaljnosti po obveznicima i vrstama javnih prihoda.

U narednom potpoglavlju ove glave biće razmotrena pravila knjiženja po ovom računskom planu (početno stanje, zaduženja, uplate, kamate, povraćaji i otpisi), kao i način zaključivanja knjigovodstvenih evidencija i sastavljanja završnog poreskog računa, u skladu sa odredbama Pravilnika o poreskom knjigovodstvu.

9.4. PRAVILA KNJIŽENJA JAVNIH PRIHODA

Nakon što smo objasnili knjigovodstvene evidencije (glavna i pomoćne knjige) i računski plan (klase 1, 3 i 7), fokus premještamo na pravila knjiženja. Kroz knjiženje početnog stanja, zaduženja, uplata, obračuna kamata, povraćaja i otpisa operacionalizuje se računski plan i obezbjeđuje cjelovit prikaz toka javnog prihoda u poreskom knjigovodstvu.

Pravilnik o poreskom knjigovodstvu u posebnom dijelu („Knjiženje javnih prihoda“) propisuje: na osnovu koje dokumentacije se knjiži, po kom sistemu (dvostruko knjigovodstvo) i kako se knjiže pojedine vrste promjena (početno stanje, zaduženja, uplate, kamate, povraćaji, otpisi).

9.4.1. Dokumentaciona osnova i sistem knjiženja

Knjiženje javnih prihoda vrši se na osnovu vjerodostojne dokumentacije. Dokumentacionu osnovu čine, između ostalog: izvještaji o stanju glavne i analitičkih evidencija na kraju prethodne godine, poreske prijave i rješenja i izvodi Centralne banke (elektronske SWIFT poruke) o prometu na uplatnim računima javnih prihoda.

Drugo, eksplicitno se propisuje da se knjiženje javnih prihoda vrši po sistemu dvojnog knjigovodstva – svaka promjena se evidentira na dva računa, od kojih jedan račun „duguje“, a drugi „potražuje“.

U glavnoj knjizi knjiženja se vrše zbirno, na sintetičkim računima, dok se u pomoćnim knjigama promjene evidentiraju pojedinačno, na individualnim računima obveznika. Zbir pojedinačnih knjiženja na analitičkim računima klase „3“ mora odgovarati zbirnim iznosima na odgovarajućim sintetičkim računima te klase.

9.4.2. Prenos početnog stanja (početna zaduženja i preplate)

Na početku fiskalne godine vrši se prenos stanja iz prethodne godine. Pravilnik propisuje da se početno stanje knjiži na sljedeći način:

1) za iznos poreskog duga zadužuju se individualno-analitički računi poreskih obveznika klase „3“, a odobravaju se odgovarajući računi javnih prihoda klase „7“;
2) za iznos preplate zadužuju se odgovarajući računi klase „7“, a odobravaju se individualno-analitički računi klase „3“.

Knjiženja na individualnim računima obveznika istovremeno se sprovode i na sintetičkim računima klase „3“. Na taj način, već na početku godine jasno se razgraničava koliko iznosi preneseni dug, a koliko prenesena preplata po vrstama javnih prihoda i po obveznicima.

9.4.3. Zaduženja i akontacije

Zaduženja i akontacije su „ulazna tačka“ poreske obaveze u knjigovodstvo. Pravilnik propisuje da se knjiženje zaduženja vrši tako što se za javni prihod utvrđen poreskom prijavom ili poreskim rješenjem:

1) zadužuju individualno-analitički računi klase „3“ (pojedinačni obveznik), a
2) odobravaju odgovarajući računi javnih prihoda klase „7“ (prihodi po vrsti).

Ovo knjiženje se istovremeno odražava i na sintetičkim računima klase „3“ u glavnoj knjizi.

Za neke vrste prihoda Pravilnik eksplicitno reguliše odnos godišnjeg zaduženja i akontacija. Kod poreza na dobit pravnih lica i poreza na dohodak fizičkih lica od samostalne djelatnosti, godišnje zaduženje se evidentira kao razlika između utvrđenog poreza po poreskoj prijavi i zaduženja po osnovu akontacija za isti period.

Ako se naknadno podnese izmijenjena poreska prijava za prethodnu godinu, knjiženje se vrši u dva koraka:

1) stornira se zaduženje po prethodnoj prijavi na individualnim računima obveznika (uz suprotno knjiženje na klasi 7),
2) potom se novo zaduženje knjiži po pravilima za zaduženje (klasa „3“ duguje, klasa „7“ potražuje).

Na taj način je propisan jasan računovodstveni tretman izmijenjenih prijava, uz očuvanje revizorskog traga.

9.4.4. Uplate javnih prihoda i sporne uplate

Uplate javnih prihoda su druga ključna grupa knjiženja. Pravilnik propisuje sljedeće pravilo:

1) za ukupno uplaćeni iznos zadužuje se odgovarajući račun novčanih sredstava klase „1“,
2) istovremeno se odobravaju odgovarajući sintetički računi klase „3“, a ta se knjiženja prenose i na individualno-analitičke račune poreskih obveznika (smanjuje se dug).

Time se novčano povećanje na uplatnom računu (klasa 1) istovremeno povezuje sa smanjenjem obaveze konkretnog obveznika (klasa 3).

Za sporne (neidentifikovane) uplate, pravilo je nešto drugačije:

1) za cjelokupan uplaćeni iznos i dalje se zadužuje odgovarajući račun novčanih sredstava klase „1“,
2) međutim, na individualnim računima obveznika klase „3“ odobrava se samo nesporni dio uplate,
3) sporni dio se odobrava na odgovarajućem računu depozita klase „3“.

Ovakvo rješenje omogućava da se sredstva ne izgube iz evidencije, iako još nijesu razvrstana po obveznicima ili vrstama prihoda, a istovremeno se ne „prerano“ smanjuje dug obveznika. Zakon o poreskoj administraciji u dijelu o plaćanju poreske obaveze dodatno propisuje da se plaćanje, po pravilu, obavlja uplatom na odgovarajuće uplatne račune, kao i redosljed kojim se smatra da je plaćanje izvršeno (prvo porez, zatim kamata, pa troškovi postupka). Ovaj redosljed je važan i za pravilno razduženje na individualnim računima klase „3“.

9.4.5. Kamate

Kamata je sastavni dio poreskog potraživanja, ali se vodi i iskazuje odvojeno od glavnice. Prema Pravilniku, knjiženje kamata vrši se tako što se:

1) za iznos obračunate kamate zadužuju individualno-analitički računi poreskih obveznika klase „3“, a
2) odobravaju odgovarajući računi javnih prihoda klase „7“.

I ovdje se knjiženja sa individualnih računa prenose i na sintetičke račune klase „3“. Kamata se obračunava i knjiži prilikom uplata (do dana uplate), i na dan 31. decembar tekuće godine, u skladu sa rokovima propisanim Pravilnikom.

Zakon o poreskoj administraciji u posebnom poglavlju reguliše kamatu na neplaćeni ili manje plaćeni porez, propisujući pravila obračuna i za dug i za preplatu. Ta pravila su materijalno-pravna osnova, dok Pravilnik o poreskom knjigovodstvu uređuje knjigovodstveni tretman tih kamata.

9.4.6. Povraćaj i otpis javnih prihoda

Pravilnik precizno uređuje i povraćaje i otpise javnih prihoda, kao specifične vrste promjena. Povraćaj javnih prihoda (kada su javni prihodi uplaćeni u većem iznosu od utvrđenog ili su uplaćeni nepravilno) knjiži se:

1) storniranjem uplate na odgovarajućim individualno-analitičkim računima poreskih obveznika klase „3“ (dug se ponovo uvećava),
2) istovremeno se stornira zaduženje na odgovarajućim računima novčanih sredstava klase „1“ (smanjenje novčanih sredstava zbog povraćaja).

Knjiženja sprovedena na sintetičkim računima klase „3“ odražavaju se i na individualnim računima obveznika.

Otpis javnih prihoda (npr. zbog zastare, stečaja bez imovine ili drugih zakonom propisanih razloga) vrši se:

1) storniranjem zaduženja na odgovarajućim individualno-analitičkim računima poreskih obveznika klase „3“,
2) uz istovremeno storniranje odobrenja na odgovarajućem računu javnih prihoda klase „7“.

I ovdje se sve promjene sprovedene na sintetičkim računima klase „3“ prenose na individualne račune obveznika.

Time se obezbjeđuje da knjigovodstveni iskaz javnih prihoda bude usklađen sa stvarnim pravnim stanjem potraživanja i da se, kod otpisa, prihod koriguje u skladu sa poreskim propisima i odlukama nadležnih organa.

Najzad, da bismo na konkretnom primjeru pokazali primjenu pravila iz ovog potpoglavlja (početno stanje, zaduženje, uplata, kamata), uzećemo pojednostavljenu situaciju za porez na dodatu vrijednost (PDV).

> ***Ilustrativni primjer 1*** **–** Poreski obveznik „Alfa“ d.o.o. podnio je mjesečnu PDV prijavu za januar. Utvrđena je obaveza PDV-a u iznosu od 12.000 €. U toku roka plaćanja obveznik uplaćuje 10.000 €, a preostalih 2.000 € ostaje kao dug. Na kasnije plaćeni dio duga obračunata je kamata od 100 €.

1) Knjiženje zaduženja po PDV prijavi (član 11 Pravilnika)

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
315111	Zaduženje obveznika „Alfa“ d.o.o. po osnovu PDV za januar	12.000,00	
715111	Prihodi od poreza na dodatu vrijednost – PDV za januar		12.000,00

Na individualno-analitičkom računu obveznika sada se vidi zaduženje PDV 12.000 €, a isto se prenosi i na sintetički račun klase 3.

2) Knjiženje djelimične uplate PDV-a (član 12 Pravilnika)

Obveznik uplaćuje 10.000 € na uplatni račun PDV-a. Knjiženje je:

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
115111	Uplata PDV-a na uplatni račun – obveznik „Alfa“ d.o.o.	10.000,00	
315111	Razduženje obveznika „Alfa“ d.o.o. po osnovu PDV – evidentirana uplata		10.000,00

Na individualnoj kartici obveznika sada je:
– početno zaduženje: 12.000 €; uplata: 10.000 €; saldo duga: 2.000 €

Ovaj saldo 2.000 € prenosi se u dalje praćenje kao dospjeli, a neplaćeni PDV i na kraju godine ulazi u početno stanje naredne godine po pravilima iz člana 10 Pravilnika.

3) Obračun kamate na neblagovremeno plaćeni dio PDV-a

Na preostalih 2.000 € obračunata je kamata od 100 €. Knjiženje kamate u poreskom knjigovodstvu vrši se tako što se zadužuje obveznik po osnovu kamate (klasa 3), a odobrava prihod od kamata (klasa 7):

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
319115	Obračunata kamata na neblagovremeno plaćeni PDV za obveznika „Alfa“ d.o.o.	100,00	
719115	Prihodi od kamate na porez na dodatu vrijednost		100,00

Na individualnoj kartici obveznika sada se, odvojeno od glavnice PDV-a, vidi i dug po osnovu kamate (100 €).

4) Uplata obračunate kamate na PDV

Kada obveznik uplati obračunatu kamatu od 100 €, knjiži se:

Konto	Opis	Duguje	Potražuje
115111	Uplata kamate na PDV na uplatni račun – obveznik „Alfa“ d.o.o.	100,00	
319115	Razduženje obveznika „Alfa“ d.o.o. po osnovu kamate na PDV		100,00

Time se na računu novčanih sredstava (115111) uvećava iznos uplaćenih sredstava, a na računu obveznika kamate (319115) dug se razdužuje.

Na ovom pojednostavljenom primjeru se vidi kako se u poreskom knjigovodstvu PDV „provlači“ kroz tri ključne klase:

- u klasi 3 prati se obaveza konkretnog obveznika (315111, 319115),
- u klasi 7 evidentiraju se prihodi budžeta po osnovu PDV-a i kamata (715111, 719115),
- u klasi 1 evidentiraju se stvarne uplate javnih prihoda na uplatne račune PDV-a (115111).

Na nivou Trezora, u skladu sa propisima o radu državnog Trezora i sistemu vođenja budžetskog računovodstva, izvršena uplata PDV-a dalje se prenosi sa uplatnog računa na Konsolidovani račun Trezora i knjiži u GKT na računima novčanih sredstava i prihoda, prema jedinstvenoj klasifikaciji prihoda. Na taj način se poresko knjigovodstvo PDV-a funkcionalno povezuje sa trezorskim sistemom i prihodnom stranom budžeta, dok ovaj primjer, u okviru Glave 9, ostaje fokusiran na pravila vođenja poreskog knjigovodstva.

U narednom podnaslovu ove glave biće prirodno da se zaokruži priča o knjigovodstvu javnih prihoda razmatranjem zaključivanja knjigovodstvenih evidencija, sastavljanja završnog poreskog računa i rokova knjiženja i čuvanja evidencija, u skladu sa odredbama Pravilnika o poreskom knjigovodstvu.

9.5. ZAKLJUČIVANJE KNJIGOVODSTVENIH EVIDENCIJA I ZAVRŠNI PORESKI RAČUN

Nakon što su kroz prethodne podnaslove objašnjeni računski plan, pravila knjiženja i ilustrativni primjer knjiženja poreza na dodatu vrijednost, logičan korak je da se prikaže kako se taj „mikro“ nivo (pojedinačni obveznik i pojedinačni prihod) pretače u završni poreski račun. Pravilnik o poreskom knjigovodstvu u čl. 17–19 precizno uređuje način zaključivanja knjigovodstvenih evidencija i sastavljanja završnog poreskog računa.

9.5.1. Zaključivanje knjigovodstvenih evidencija

Na kraju godine, poslije knjiženja svih promjena, knjigovodstvene evidencije poreskog organa zaključuju se sa stanjem na dan 31. decembar godine za koju su vršena knjiženja. Računi glavne knjige klase 1, 3 i 7 zaključuju se tako što se pojedinačno sabiraju dugovna i potražna strana, a saldo se upisuje na stranu manjeg prometa.

Dnevnik se zaključuje upisivanjem zbirova kolona ispod posljednjeg knjiženja, dok se individualno-analitički računi poreskih obveznika zaključuju na isti način – sabiranjem dugovne i potražne strane i prenošenjem salda na stranu manjeg prometa. Ako se na naš primjer PDV-a primijene ova pravila (pretpostavljajući da tokom godine nema drugih promjena), situacija na kraju perioda može se sumirati ovako:

1) na računu 315111 (obveznici PDV) iskazuje se saldo duga od 2.000,00 €;
2) na računu 319115 (obveznici kamate na PDV) saldo je jednak nuli jer je kamata u cjelosti naplaćena;
3) na računu 715111 (PDV) iskazuje se prihod u iznosu od 12.000,00 €;
4) na računu 719115 (kamata na PDV) prihod od 100,00 €;

5) dok se na računu 115111 (novčana sredstva na računu PDV) iskazuje saldo novca u iznosu od 10.100,00 €.

Zbir stanja na individualnim karticama obveznika na računima klase 3 mora biti usklađen sa saldima na odgovarajućim sintetičkim računima u glavnoj knjizi.

9.5.2. Završni poreski račun (Obrazac ZPR)

Poslije zaključivanja knjigovodstvenih evidencija, poreski organ sastavlja završni poreski račun javnih prihoda za prethodnu godinu, na obrascu „ZPR“, koji je odštampan uz Pravilnik o poreskom knjigovodstvu i čini njegov sastavni dio. Završni poreski račun se sastavlja na osnovu prometa i salda svih računa glavne knjige klase 1, 3 i 7 ostvarenih u godini za koju se račun sačinjava. U nastavku je dat ilustrativan izvod iz obrasca ZPR, zasnovan na podacima iz primjera knjiženja PDV-a (pretpostavlja se da drugih promjena tokom godine nema).

Prikaz 45. Ilustrativni izvod iz obrasca ZPR

CRNA GORA – PORESKA UPRAVA **OBRAZAC ZPR**

ZAVRŠNI PORESKI RAČUN

za period 1. 1. do 31. 12. _____ godine

Račun	Opis	Duguje	Potražuje	Saldo
115111	Novčana sredstva na računu poreza na dodatu vrijednost	10.100,00	0,00	10.100,00
315111	Obveznici poreza na dodatu vrijednost	12.000,00	10.000,00	2.000,00
319115	Obveznici kamate poreza na dodatu vrijednost	100,00	100,00	0,00
715111	Porez na dodatu vrijednost	0,00	12.000,00	12.000,00
719115	Kamata poreza na dodatu vrijednost	0,00	100,00	100,00

U praksi, završni poreski račun obuhvata sve račune iz klasa 1, 3 i 7 (sve vrste poreza, doprinosa, taksi, naknada i drugih prihoda), dok je ovdje, radi preglednosti, prikazan samo izvod vezan za PDV i odgovarajuće račune kamata. Na osnovu ovako sačinjenog ZPR-a, Ministarstvo finansija dobija konsolidovanu sliku o stanju i promjenama javnih prihoda, dok Državna revizorska institucija dobija ključnu vezu između zbirnih podataka u završnom računu budžeta i detaljnih evidencija u poreskom knjigovodstvu.

9.6. ROKOVI ZA KNJIŽENJE PROMJENA I ČUVANJE KNJIGOVODSTVENIH EVIDENCIJA

Za kvalitet i pouzdanost poreskog knjigovodstva jednako su važni i rokovi u kojima se promjene knjiže, kao i rokovi u kojima se knjigovodstvene evidencije i dokumentacija čuvaju. Pravilnik o poreskom knjigovodstvu u čl. 20 i 21 detaljno uređuje ova pitanja, čime se zaokružuje „životni ciklus“ javnog prihoda – od prvog knjiženja do arhiviranja dokumentacije.

9.6.1. Rokovi za knjiženje promjena

Rokovi za knjiženje promjena propisani Pravilnikom mogu se sažeti na sljedeći način:

- prenos stanja duga i preplate iz prethodne godine – najkasnije do 31. marta t. g.
- zaduženja, akontacije i njihove promjene – u roku od sedam dana od dana prijema dokumentacije (prijava, rješenja i dr.);
- uplate i povraćaji javnih prihoda – u roku od tri dana od dana prijema dokumentacije (izvodi Centralne banke, nalozi za povraćaj i sl.);
- kamata – istovremeno sa knjiženjem uplata i na dan 31. decembar tekuće godine;
- raspoređivanje prihoda sa prolaznog računa – svakodnevno.

Na primjeru PDV-a, promjene se knjiže u sljedećim rokovima. Zaduženje obveznika „Alfa“ d.o.o. u iznosu od 12.000,00 € (konto 315111/715111) knjiži se u roku od sedam dana od dana prijema PDV prijave. Uplata PDV-a u iznosu od 10.000,00 € i uplata kamate od 100,00 € (konto 115111/315111/319115) knjiže se u roku od tri dana od dana prijema izvoda. Eventualna dodatna kamata dospjela na kraju godine obračunava se i knjiži na dan 31. decembar. Poštovanje ovih rokova je važno i sa stanovišta interne kontrole i sa stanovišta revizije javnih prihoda.

9.6.2. Čuvanje knjigovodstvenih evidencija i dokumentacije

Pravilnik propisuje da je poreski organ dužan da knjigovodstvene evidencije i dokumentaciju čuva uredno, ili da njihovo čuvanje povjeri za to ovlašćenoj organizaciji. Rokovi čuvanja su različiti u zavisnosti od vrste evidencije:

- završni poreski račun i individualno-analitički računi poreskih obveznika čuvaju se trajno;
- dnevnik se čuva najmanje deset godina;
- knjigovodstvena dokumentacija (poreske prijave, poreska rješenja, izvodi, nalozi i dr.) čuva se najmanje deset godina.

U kontekstu PDV primjera, kartica obveznika „Alfa“ d.o.o. (na kojoj su evidentirani zaduženje PDV-a, uplata, kamata i preostali dug od 2.000,00 €) čuva se trajno, kao dio individualno-analitičkih računa. PDV prijava, eventualno poresko rješenje, nalozi za knjiženje i izvodi Centralne banke čuvaju se najmanje deset godina. Na taj način se obezbjeđuje cjelovit revizorski trag od zbirnih podataka u završnom računu budžeta, preko završnog poreskog računa, pa sve do pojedinačnih obveznika i konkretnih poslovnih događaja. Vođenje poreskog knjigovodstva predstavlja ključnu kariku između poreske politike i budžetskog računovodstva.

Evidencije na računima klasa 1, 3 i 7 i završni poreski račun (ZPR) prevode odluke o zaduženju, naplati, povraćaju i otpisu javnih prihoda u pouzdane informacije. Te informacije se mogu povezati sa trezorskim sistemom i završnim računom budžeta. Poresko knjigovodstvo se zato ne posmatra kao paralelan, već kao funkcionalno integrisan podsistem javnih finansija.

Normativni okvir poreskog knjigovodstva dopunjava se međunarodnim standardima za javni sektor. Posebno je važan MRS JS 47 – Prihodi iz transakcija koje nijesu razmjena. Za razliku od MRS JS, koji se zasnivaju na obračunskoj osnovi, finansijsko izvještavanje javnih prihoda trenutno je organizovano na modifikovanoj gotovinskoj osnovi. Zbog toga se u završnom računu budžeta javni prihodi iskazuju samo u naplaćenom iznosu. Imajući u vidu zahtjeve Zakona o računovodstvu u javnom sektoru, u narednom periodu neminovno će doći do prilagođavanja i šire primjene obračunske osnove i u ovom segmentu. Detaljnija razrada MRS JS 47 data je u posebnom dijelu priručnika posvećenom međunarodnim računovodstvenim standardima, dok se u ovoj glavi fokus zadržava na praktičnom okviru poreskog knjigovodstva u skladu sa domaćim propisima.

Na taj način Glava 9 zaokružuje sliku o javnim prihodima iz perspektive poreskog organa: od propisa i računskog plana, preko pravila knjiženja i ilustrativnih primjera, do završnog poreskog računa i rokova knjiženja i čuvanja evidencija. U kombinaciji sa ranije obrađenim poglavljima o budžetskom računovodstvu, Trezoru i međunarodnim računovodstvenim standardima, čitaocu se pruža cjelovit okvir za razumijevanje kako se javni prihodi u praksi prikupljaju, evidentiraju, naplaćuju, prikazuju i kontrolišu u javnom sektoru.

❖

❖ ❖

Da rezimiramo, vođenje poreskog knjigovodstva predstavlja ključnu kariku između poreske politike i budžetskog računovodstva. Kroz evidencije na računima klasa 1, 3 i 7 i završni poreski račun na obrascu ZPR, odluke o zaduženju, naplati, povraćaju i otpisu javnih prihoda prevode se u pouzdane, strukturirane informacije koje se mogu povezati sa trezorskim sistemom i završnim računom budžeta. Poresko knjigovodstvo se zato ne posmatra kao paralelan, već kao funkcionalno integrisan podsistem javnih finansija.

U domaćem okviru, poresko knjigovodstvo uređuje se posebnim propisima, dok MRS JS mogu služiti kao dopunski referentni okvir. MRS JS 23 je u međuvremenu zamijenjen novim standardom MRS JS 47 – *Prihodi,*[63] koji objedinjeno uređuje priznavanje prihoda u javnom sektoru, uključujući i prihode od poreza i transfera.

No, za razliku od MRS JS, koji se zasnivaju na obračunskoj osnovi, finansijsko izvještavanje javnih prihoda trenutno je organizovano na gotovinskoj osnovi, tako da se u završnom računu budžeta javni prihodi iskazuju samo u naplaćenom iznosu.

Nakon evidencije tokova, pouzdanost stanja se potvrđuje popisom imovine, potraživanja i obaveza, koji razrađujemo u narednoj glavi.

[63] Vidjeti: Poglavlje 4, MRS JS 47 – Prihodi.

Pitanja za provjeru znanja

1. Koji je cilj poreskog knjigovodstva u javnom sektoru i koje evidencije obuhvata?
2. Koje su ključne vrste javnih prihoda i kako se prate u evidencijama?
3. Koja dokumentacija prati nastanak i naplatu javnih prihoda?
4. Kako se sprovodi usklađenje poreskih evidencija sa trezorom i GKT?
5. Koje su tipične greške u evidentiranju javnih prihoda i kako se sprečavaju?
6. Kako se obezbjeđuje blagovremenost knjiženja i izvještavanja?
7. Kako se organizuju kontrole i izvještavanje o naplati (standardizacija)?
8. Koji su ključni koraci zaključivanja poreskog perioda?

10. POPIS DRŽAVNE IMOVINE, POTRAŽIVANJA I OBAVEZA

„Mjeri ono što se može mjeriti, a ono što se ne može – učini mjerljivim“
Galileo Galilei

Nakon što je u prethodnim glavama objašnjeno kako se planira, evidentira i kontroliše trošenje državnog novca, prirodno se nameće pitanje o stvarnom obimu državne imovine, potraživanja i obaveza. Drugim riječima, da li se stanje u poslovnim knjigama i evidencijama podudara sa stvarnim stanjem? Upravo tu ulogu ima popis – kao ključna spona između računovodstvenih evidencija i stvarnog stanja državne imovine, potraživanja i obaveza.

Popis je, u suštini, sistematična provjera stvarnog stanja imovine i obaveza, koja se obavlja po tačno utvrđenim pravilima, u unaprijed određenim rokovima i na osnovu odluke rukovodilaca. Za razliku od svakodnevnog knjigovodstvenog evidentiranja promjena, koje se oslanja na knjigovodstvenu dokumentaciju, popis polazi od stvarnog stanja, pa tek onda provjerava da li je sve to pravilno i u potpunosti obuhvaćeno u poslovnim knjigama i evidencijama.

U javnom sektoru popis ima posebnu težinu iz najmanje tri razloga. Prvo, državna imovina je visoko razuđena – nalazi se kod velikog broja korisnika, na različitim lokacijama i u različitim oblicima. Drugo, država raspolaže imovinom koja se ne koristi uvijek isključivo zbog finansijskog rezultata, već i radi ostvarivanja javnog interesa, što dodatno naglašava potrebu da se ta imovina evidentira i štiti na transparentan način. Treće, rezultati popisa imaju direktne implikacije na realnost finansijskih izvještaja javnog sektora, jer se kroz usklađivanje knjigovodstvenog i stvarnog stanja utiče na tačnost bilansa.

U ovoj glavi popis posmatramo kao kontrolni i računovodstveni mehanizam. S jedne strane, popis je instrument finansijskog upravljanja i kontrole, jer otkriva nepravilnosti, manjkove, viškove i neiskorišćenu imovinu. S druge strane, popis je računovodstveni postupak u fazi predzaključnog knjiženja, kojim se obezbjeđuje usklađenost evidencija sa realnim stanjem na dan bilansa.

10.1. NORMATIVNI OKVIR I OSNOVNI POJMOVI

Popis državne imovine, potraživanja i obaveza zasniva se na normativnom okviru koji počinje Zakonom o državnoj imovini. Na toj osnovi donijeta je Uredba o evidencijama i popisu stvari u državnoj svojini, kojom se preciziraju vrste evidencija, popisni postupak i obaveze korisnika. Ovaj okvir se povezuje sa propisima računovodstva javnog sektora radi istinitog i fer prikazivanja imovine, potraživanja i obaveza u finansijskim izvještajima.

Na osnovu člana 16 Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini, Ministarstvo finansija donijelo je Uputstvo o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini („Službeni list Crne Gore“, br. 47/2011). Ovim uputstvom operativno se razrađuju koraci popisa: obveznici popisa, predmet popisa (uključujući i stvari u vanbilansnoj evidenciji i sitan inventar), način popisivanja i obrasci (popisna lista – obrazac PL), kao i postupanje sa manjkovima i viškovima.

Uredba polazi od obaveze da državni organi, organi lokalne samouprave i drugi korisnici državne imovine vode uredne evidencije o pokretnim i nepokretnim stvarima kojima raspolažu ili koje koriste za obavljanje svoje funkcije. Istovremeno, uređuje se i uloga Uprave za imovinu (odnosno nadležnog organa opštine) koja vodi jedinstvenu evidenciju državne imovine na nivou države, na osnovu podataka dostavljenih od strane korisnika. Tako se obezbjeđuje da se imovina ne prati samo na nivou pojedinačnog organa, već i na nivou države u cjelini.

Posebno je važno da se posebne evidencije pokretnih i nepokretnih stvari ne posmatraju kao „paralelni sistem“, već kao sastavni dio računovodstvenog sistema subjekta. Podaci iz tih evidencija moraju biti usklađeni sa poslovnim knjigama i finansijskim izvještajima, kao i sa jedinstvenom evidencijom državne imovine. Time se obezbjeđuje da isti objekat (npr. zgrada, vozilo, oprema) bude jednoobrazno prepoznat, opisan, izmjeren i evidentiran, bez obzira da li se posmatra iz ugla korisnika imovine, centralnog registra ili finansijskog izvještavanja.

U ovom kontekstu, ključni pojmovi su:

- državna imovina (pokretne i nepokretne stvari, prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi i imovinska prava u svojini države),
- korisnik imovine (organ ili druga organizacija koja imovinu koristi za ostvarivanje svojih funkcija),
- starješina organa (lice odgovorno za upravljanje imovinom i organizovanje popisa),
- jedinstvena evidencija imovine (centralna evidencija koju vodi nadležni organ) i
- bilansni dan kao referentni datum na koji se utvrđuje stanje imovine, potraživanja i obaveza radi sastavljanja finansijskih izvještaja.

U nastavku se najprije razmatra evidencija državne imovine i veza sa jedinstvenom evidencijom (10.2. i 10.3). Zatim se, na istoj logici, nadovezuje popis potraživanja i obaveza (10.4. i 10.5).

10.2. EVIDENCIJA DRŽAVNE IMOVINE

Evidencija državne imovine predstavlja polaznu tačku za sprovođenje popisa. Bez uredno uspostavljenih i ažuriranih evidencija, popis bi se sveo na puko prebrojavanje i improvizaciju, sa visokim rizikom da pojedina imovina uopšte ne bude obuhvaćena ili da bude pogrešno evidentirana. Cilj je da se na dan popisa može pouzdano utvrditi koja imovina postoji, gdje se nalazi, ko je koristi i njena vrijednost, a da se to potom uskladi sa knjigovodstvenim stanjem i jedinstvenom evidencijom državne imovine.

Saglasno članu 41 Zakona o državnoj imovini Crne Gore, državna imovina se evidentira u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima (MRS). To praktično znači da se računovodstvo državne imovine zasniva na obračunskoj osnovi, da se imovina prikazuje po nabavnoj, fer ili drugoj odgovarajućoj vrijednosti, te da se primjenjuju pravila o amortizaciji, umanjenju vrijednosti i prestanku priznavanja.

Evidenciju državne imovine posebno vode državni organi, jedinice lokalne samouprave i drugi korisnici državne imovine. S druge strane, nadležni organ za državnu imovinu vodi jedinstvenu evidenciju nepokretnosti za cjelokupnu imovinu sa kojom raspolaže Crna Gora, uključujući i

imovinu koju koriste opštine. Time se obezbjeđuje da se ista nepokretnost vidi i u knjigovodstvu korisnika, i u posebnoj evidenciji, i u jedinstvenoj evidenciji državne imovine.

U posebnu evidenciju pokretnih stvari koje se koriste za ostvarivanje funkcija organa upisuju se, između ostalog: oprema, namještaj, računari, vozila, specijalizovani uređaji i druga pokretna sredstva rada. Ova evidencija treba da omogući praćenje: opisa stvari, lokacije, korisnika, inventarskog broja, datuma nabavke, vrijednosti i drugih relevantnih podataka, tako da se u svakom trenutku može utvrditi gdje se predmet nalazi i u kakvom je stanju.

U posebnu evidenciju nepokretnih stvari koje koriste organi upisuju se: zemljište, zgrade, poslovni i drugi građevinski objekti koje organ koristi za obavljanje svoje funkcije. Kod nepokretnosti je posebno važno da se obezbijedi usklađenost podataka sa zemljišnim knjigama, katastrom nepokretnosti i odgovarajućom dokumentacijom (rješenja, ugovori...).

Prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi i druga dobra od opšteg interesa, kao i pojedina imovinska prava evidentiraju se i prate u jedinstvenoj evidenciji državne imovine koju vodi nadležni organ. Korisnici imaju obavezu da uredno dostavljaju potrebne podatke i obavještenja o promjenama. Time se obezbjeđuje da i oni oblici imovine koji nijesu tipična „sredstva za rad“ (npr. javni putevi) budu prepoznati i evidentirani na sistematičan način.

Radi ujednačavanja načina evidentiranja, Uredbom su propisani standardizovani obrasci koji se koriste u posebnoj evidenciji državne imovine, kao što su:

- Obrazac PS-1 – za evidenciju pokretnih stvari u posjedu konkretnog organa (npr. inventarske kartice opreme, namještaja i vozila po organizacionim jedinicama);
- Obrazac PS-2 – za zbirni pregled pokretnih stvari po vrstama, lokacijama ili organizacionim jedinicama, radi usklađivanja sa knjigovodstvom i planiranjem zamjene odnosno nabavke nove opreme;
- Obrazac NS-1 – za pojedinačnu evidenciju nepokretnosti (podaci o lokaciji, površini, pravu svojine ili korišćenja, načinu korišćenja, upisu u katastar i dr.);
- Obrazac NS-2 – za zbirni pregled nepokretnosti u posjedu organa (po vrstama, lokacijama, namjeni i sl.), koji omogućava da se nepokretnosti sagledaju na nivou subjekta i uporede sa stanjem u jedinstvenoj evidenciji.

Sadržina ovih obrazaca usklađena je sa zahtjevima za jedinstvenu klasifikaciju računa u računovodstvu javnog sektora. Pravila razvrstavanja i vrednovanja imovine dodatno su razrađena podzakonskim aktima Ministarstva finansija. Ovdje govorimo o pravilnicima kojima se propisuju jedinstvena klasifikacija računa i pravila razvrstavanja imovine i amortizacije, čime se obezbjeđuje veza između posebnih evidencija državne imovine i budžetskog računovodstva. Na taj način se obezbjeđuje trostruka veza:

1. knjigovodstvo organa (kontni plan, imovina, amortizacija, rashodi),
2. posebne evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i
3. jedinstvena evidencija državne imovine na nivou države i opština.

Dakle, popis dolazi kao logičan sljedeći korak: provjerava se da li ono što je evidentirano u poslovnim knjigama i posebnim evidencijama zaista postoji na terenu, na toj lokaciji, u toj količini i vrijednosti. Zato se u narednom poglavlju detaljnije razmatra postupak popisa državne imovine i način usklađivanja rezultata popisa sa knjigovodstvenim i vanbilansnim evidencijama.

10.3. POPIS DRŽAVNE IMOVINE

Uredba predviđa da se popis stvari u državnoj svojini vrši godišnje i vanredno. Organ koji koristi stvari u državnoj svojini dužan je da izvrši redovni godišnji popis sa stanjem na 31. decembar za godinu za koju se popis vrši, radi usklađivanja stanja iz posebnih evidencija sa stvarnim stanjem. Vanredni popis vrši se po potrebi, naročito u slučajevima ukidanja organa, spajanja sa drugim organom i drugim sličnim situacijama.

Bliži način sprovođenja popisa, sadržina popisnih lista i postupanje sa utvrđenim manjkovima i viškovima detaljnije su uređeni Uputstvom Ministarstva finansija o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini.

Popis sprovodi Komisija za popis, koju obrazuje starješina organa. Aktom o obrazovanju određuju se sastav Komisije, rokovi za sprovođenje popisa i rok za dostavljanje izvještaja sa popisnim listama. Time se unaprijed definišu odgovornosti i obezbjeđuje revizorski trag.

Uredba propisuje da se podaci o popisu pokretnih i nepokretnih stvari iz člana 4 Uredbe unose u popisne liste pojedinačno, u naturalnim iskazima, na osnovu utvrđenog stvarnog stanja, i u novčanim iskazima na osnovu knjigovodstvenog stanja. Popisne liste su knjigovodstvena dokumenta, čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisne komisije.

Podaci o popisu pokretnih i nepokretnih stvari iz člana 5 Uredbe (prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi i druga dobra od opšteg interesa, kulturna dobra i dr.) unose se na obrascima PS-2 i NS-2. Unos se vrši na osnovu utvrđenog stvarnog stanja, a u novčanim iskazima na osnovu procjene vrijednosti od strane ovlašćenog procjenjivača.

Komisija u popisne liste unosi zatečeno stanje stvari (opis, vrsta, bliži naziv i sl.), a nakon popisa sačinjava izvještaj o popisu na osnovu popisnih listi, koji predaje starješini organa. Izvještaj o popisu sadrži: stanje stvari, nalaz o utvrđenim razlikama, prijedlog za otpis pojedinih stvari koje su izgubile vrijednost, primjedbe i mišljenja zaposlenih koji rukuju pokretnim stvarima. Za tačnost popisa i izvještaja o popisu odgovorni su članovi Komisije.

Starješina organa, na osnovu izvještaja Komisije i priloženih popisnih listi, odlučuje o prihvatanju izvještaja o izvršenom popisu i o načinu rješavanja razlika na pokretnim stvarima čija je knjigovodstvena vrijednost do 3.000 €.

Nakon toga, izvještaj o izvršenom popisu, sa popisnim listama i rješenjem starješine, dostavlja se knjigovodstvu organa radi usklađivanja knjigovodstvenog stanja posebne evidencije sa stvarnim stanjem. Podaci o promjenama stanja pokretnih i nepokretnih stvari utvrđeni godišnjim popisom dostavljaju se Upravi, odnosno nadležnom organu opštine, radi ažuriranja jedinstvene evidencije.

Na taj način popis zatvara krug između: *stvarno stanje → popisne liste → izvještaj Komisije → odluka starješine → knjiženje → ažuriranje jedinstvene evidencije*. Utvrđene razlike ne ostaju na nivou konstatacije u popisnim listama, već se, kroz izvještaj Komisije i odluku starješine organa, prevode u računovodstveni ishod: korekcije se knjiže, evidencije se usklađuju, a podaci se ažuriraju u odgovarajućim registrima i izvještajima.

Upravo iz tog razloga, nakon popisa imovine, posebnu pažnju zahtijeva i popis potraživanja i obaveza, koji se zasniva na knjigovodstvenim evidencijama i potvrđivanju salda.

10.4. EVIDENCIJA I POPIS POTRAŽIVANJA

Potraživanja predstavljaju važan dio državne imovine, iako nijesu u materijalnom obliku kao zgrade, oprema ili vozila. Potraživanja predstavljaju prava države, opštine ili javne službe da naplati određene iznose od drugih subjekata. Ona nastaju po osnovu isporučenih roba i usluga, datih avansa, preplaćenih iznosa, naknada štete, sudskih presuda, datih zajmova i slično. Za razliku od pokretnih i nepokretnih stvari, koje se evidentiraju i popisuju po pravilima iz Uredbe, potraživanja se vode isključivo u knjigovodstvu subjekta, u skladu sa propisima o računovodstvu u javnom sektoru i jedinstvenoj klasifikaciji računa.

Osnovni zahtjevi su sljedeći: (1) potraživanja se priznaju na dan nastanka, a ne na dan naplate, i (2) grupišu se po vrstama i dužnicima. Pored toga, obavezno je (3) vođenje i usklađivanje pomoćnih evidencija sa glavnom knjigom i izvještajima Trezora, kao i (4) procjena naplativosti, uz ispravku vrijednosti ili otpis na osnovu odluka nadležnih organa.

Godišnji popis potraživanja, po pravilu sa stanjem na 31. decembar, obuhvata sljedeće aktivnosti. Provjerava se svaka stavka u pomoćnim evidencijama i usklađenost sa glavnom knjigom. Pribavljaju se potvrde salda od značajnih dužnika (posebno drugih organa i javnih službi). Identifikuju se potraživanja koja su sporna, zastarjela ili očigledno nenaplativa i predlaže se ispravka vrijednosti ili otpis, u skladu sa zakonom i internim aktima.

Popis potraživanja završava se izvještajem popisne komisije, koja predlaže mjere za rješavanje uočenih razlika. Nakon odluke starješine organa, knjigovodstvo usklađuje stanja u glavnoj knjizi i pomoćnim evidencijama. Time se obezbjeđuje da u bilansima ostanu realno naplativa potraživanja, a da se zastarjela i nenaplativa pravovremeno identifikuju i knjiže.

10.5. EVIDENCIJA I POPIS OBAVEZA

Dok potraživanja pokazuju šta drugi duguju državi, obaveze pokazuju šta država (odnosno organ ili javna služba) duguje drugima: dobavljačima, zaposlenima, fondovima socijalnog osiguranja, poreskim organima, bankama, međunarodnim institucijama i sl.

Evidencija obaveza u knjigovodstvu javnog sektora zasniva se na nekoliko principa. Obaveze se priznaju na dan nastanka (prijem robe i usluga, dospijeće poreza i doprinosa, kamata i sl.), a ne tek po plaćanju. Svaka obaveza mora biti povezana sa odgovarajućim aproprijacijama, što omogućava kontrolu zaduživanja u okviru budžeta. Obaveze se grupišu po vrsti i povjeriocima radi planiranja plaćanja i upravljanja likvidnošću.

Popis obaveza ima dvostruku ulogu: potvrđuje da su sve postojeće obaveze evidentirane (dospjele i nedospjele) i identifikuje obaveze koje nijesu ušle u knjigovodstvo, iako su nastale (npr. primljena, a nefakturisana roba, dospjele sudske presude).

U postupku popisa obaveza koristi se usklađivanje salda sa povjeriocima (potvrde salda, izvodi banaka, izvještaji Trezora), provjera ugovora i prateće dokumentacije, identifikovanje neosnovanih ili duplo evidentiranih obaveza, kao i obaveza koje su izmirene, a nijesu razdužene u knjigama. I ovdje popis završava izvještajem Komisije, odlukom starješine organa i knjiženjem usklađivanja.

❖
❖ ❖

Popis državne imovine, potraživanja i obaveza predstavlja završnu kontrolnu tačku u ciklusu budžetskog računovodstva. Nakon što su tokom godine vođene posebne evidencije pokretnih i nepokretnih stvari, kao i evidencije potraživanja i obaveza u knjigovodstvu organa, godišnji popis omogućava upoređivanje knjigovodstvene slike sa stvarnim stanjem.

Uredba obezbjeđuje da se imovina prati na tri nivoa, u knjigovodstvu organa → u posebnim evidencijama → u jedinstvenoj evidenciji državne imovine. Popis povezuje ta tri nivoa sa realnim stanjem na terenu.

Kroz popisne liste, izvještaj Komisije i odluku starješine, organi usklađuju svoje knjigovodstvo sa stvarnim stanjem, a nadležni organi ažuriraju centralnu evidenciju državne imovine. U isto vrijeme, popis potraživanja i obaveza, iako nije direktno uređen Uredbom, po istom principu obezbjeđuje da izvještaji o finansijskom položaju ne prikazuju formalno, već realno stanje imovine i duga. Na taj način, popis prestaje da bude shvaćen kao „tehničko brojanje“, a postaje centralni mehanizam kojim se potvrđuje pouzdanost finansijskih izvještaja i kvalitet upravljanja državnom imovinom, potraživanjima i obavezama.

Time dolazimo do završne tačke ciklusa – završnog računa budžeta, koji integriše sve prethodne evidencije, kontrole i usklađivanja. Popis i usklađenja predstavljaju ključni preduslov da završni račun bude istinit i fer prikaz izvršenja i stanja, o čemu govorimo u narednom poglavlju.

Pitanja za provjeru znanja

1. Objasnite ulogu popisa u sistemu budžetskog računovodstva i zašto se smatra završnom kontrolnom tačkom finansijskog ciklusa.
2. Prikažite normativnu hijerarhiju popisa državne imovine (zakon → uredba → uputstvo) i objasnite šta se kojim aktom uređuje.
3. Opišite „tri nivoa“ praćenja državne imovine (knjigovodstvo – posebne evidencije – jedinstvena evidencija) i objasnite gdje najčešće nastaju neusaglašenosti.
4. Navedite ključne korake popisa državne imovine od formiranja Komisije do knjiženja usklađenja, uz objašnjenje odgovornosti Komisije i starješine organa.
5. Uporedite redovni godišnji i vanredni popis: kada se sprovode, koji je cilj i koji su tipični okidači za vanredni popis.
6. Objasnite kako se u popisu tretiraju manjkovi i viškovi: od utvrđivanja razlike do računovodstvenog ishoda (odluka → knjiženje).
7. Identifikujte ključne rizike u popisu obaveza (nefakturisane obaveze, dupli unos, obaveze iz presuda, dospjele a neizmirene) i predložite kontrolne postupke za njihovo otkrivanje.
8. Povežite rezultate popisa sa finansijskim izvještavanjem: objasnite kako popis utiče na istinitost bilansa i na podatke koji ulaze u završni račun.

11. ZAVRŠNI RAČUN BUDŽETA CRNE GORE

„Finis coronat opus“

Završni račun budžeta predstavlja završnu tačku budžetskog ciklusa: sumira izvršenje i omogućava ocjenu fiskalne održivosti i odgovornosti. Integriše podatke iz GKT, završnih računa korisnika, poreskih evidencija i popisa. Cilj je cjelovit prikaz izvršenja budžeta za posmatranu godinu.

Normativni okvir za završni račun zasniva se na Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, čije su osnove već objašnjene u Glavi 1. Za ovo poglavlje ključne su odredbe čl. 62–72 Zakona, koje uređuju sadržaj, rokove i postupak usvajanja završnog računa.

U nastavku se razrađuju struktura završnog računa i veza sa trezorskim i poreskim knjigovodstvom i popisom. Objašnjavaju se i način utvrđivanja suficita/deficita, kao i uloga DRI i Skupštine.

11.1. NORMATIVNI OKVIR I ROKOVI ZA ZAVRŠNI RAČUN

Normativni okvir završnog računa zasniva se na Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, čije su osnove i uloga u sistemu javnih finansija obrađene u Glavi 1. Ovdje izdvajamo odredbe koje se neposredno odnose na završni račun. Odredbe čl. 62–72 definišu odgovornosti: budžetskih izvršilaca (računovodstvo i unutrašnja kontrola) i Ministarstva finansija (planiranje i izvršenje budžeta, računovodstvo i državni dug). Član 64 ovlašćuje Ministarstvo finansija da propiše metodologiju računovodstva i izvještavanja.

Budžetski korisnici imaju obavezu da sastave i dostave završne račune za prethodnu fiskalnu godinu. Utvrđeni su rokovi i nadležnosti za nacrt i Predlog zakona o završnom računu, kao i dostavljanje DRI i Skupštini.

U najkraćem, zakon:

- zahtijeva da završni račun bude usklađen sa sadržajem i klasifikacijom budžeta, oslanjajući se na odredbe koje uređuju sam budžet;
- propisuje da potrošačke jedinice sastave i dostave svoje završne račune Ministarstvu finansija u propisanim rokovima. Time se obezbjeđuje da GKT obuhvati cjelovite i usaglašene podatke;
- utvrđuje da Ministarstvo finansija priprema nacrt zakona o završnom računu budžeta države i dostavlja ga Vladi do 1. juna tekuće godine za prethodnu fiskalnu godinu;
- Određuje da Vlada do kraja juna utvrđuje Predlog zakona o završnom računu i dostavlja ga Državnoj revizorskoj instituciji. Državna revizorska institucija dostavlja Skupštini izvještaj o reviziji završnog računa do 15. oktobra, dok se Predlog zakona o završnom računu dostavlja Skupštini do kraja septembra radi razmatranja zajedno sa izvještajem DRI po njegovom prijemu.

Ovako definisan kalendar završnog računa povezuje tri ciklusa: računovodstveni (zatvaranje knjiga i konsolidacija), revizorski (revizija Predloga) i politički (rasprava i usvajanje u Skupštini).

11.2. SADRŽAJ ZAVRŠNOG RAČUNA BUDŽETA

Prema članu 68, završni račun budžeta sastavlja se u skladu sa sadržajem i klasifikacijom budžeta. Dopunjava se izvještajima koji pružaju uvid u izvršenje, uključujući tokove, obaveze, rizike i odstupanja u odnosu na plan. U nastavku se navode elementi koje zakon izričito propisuje kao sastavni dio završnog računa:

1. **Početno i završno stanje konsolidovanog računa trezora** – obezbjeđuje vezu između tokova primitaka/izdataka i stanja gotovine, u skladu sa definicijom konsolidovanog računa iz člana 9.
2. **Pregled izvršenih odstupanja u odnosu na planirane iznose** – omogućava identifikovanje ključnih razlika između plana i ostvarenja, u okviru strukture utvrđene budžetom.
3. **Izvještaj o uzetim pozajmicama** – prikazuje zaduženje i druga finansiranja tokom fiskalne godine, kao osnov za praćenje izvora finansiranja i dinamike duga.
4. **Izvještaj o izdacima budžetskih rezervi** – prikazuje korišćenje opšte i tekuće rezerve i time obezbjeđuje transparentnost intervenisanja u toku izvršenja budžeta.
5. **Izvještaj o garancijama datim tokom fiskalne godine** – omogućava uvid u preuzete potencijalne obaveze države u posmatranoj godini.
6. **Izvještaj o kapitalnim projektima** – prikazuje realizaciju kapitalnog budžeta i napredak ključnih projekata u odnosu na plan.
7. **Izvještaj o realizaciji programskog budžeta** – daje pregled ostvarenja po programima, mjerama i aktivnostima, u skladu sa programskom strukturom budžeta.
8. **Izvještaj o državnom dugu i datim garancijama** – objedinjeno prikazuje stanje i promjene duga i garancija. Služi za sagledavanje fiskalnog rizika i održivosti.
9. **Izvještaj o poreskim i neporeskim potraživanjima iz člana 12** – prikazuje obim i strukturu javnih potraživanja. Uspostavlja vezu sa mjerama naplate i upravljanja potraživanjima iz člana 12.
10. **Izvještaj o primicima i izdacima javnih ustanova koje nijesu uključene u konsolidovani račun trezora** – omogućava transparentan prikaz njihovih transakcija. Prikaz je odvojen od konsolidovanog računa.
11. **Izvještaj o stanju neizmirenih obaveza koje nemaju karakter pozajmica (član 14 stav 2)** – prikazuje iznos i kretanje obaveza koje ne spadaju u pozajmice. To je važan indikator fiskalnog pritiska i upravljanja obavezama.

Ovakva struktura završnog računa, pored prikaza izvršenja u odnosu na plan, uključuje podatke o dugu, garancijama, potraživanjima, neizmirenim obavezama i izdacima rezervi. Time se jačaju transparentnost i odgovornost u upravljanju javnim finansijama.

Nakon što zakon definiše šta završni račun mora da sadrži, ključno je razumjeti odakle ti podaci dolaze i kako se usklađuju. U tom smislu, u narednom dijelu razmatraju se izvori podataka i postupak usklađivanja koji prethode sastavljanju ovih izvještaja.

11.3. VEZA ZAVRŠNOG RAČUNA SA BUDŽETSKIM I PORESKIM KNJIGOVODSTVOM I POPISOM

Završni račun budžeta je rezultat više međusobno povezanih podsistema javnih finansija, koji su obrađeni u prethodnim glavama priručnika. U nastavku se daje pregled obaveznih elemenata, uz kratko objašnjenje sadržaja i izvora podataka za svaki element.

1) Glavna knjiga Trezora i budžetsko računovodstvo

U okviru završnog računa, GKT i izvještaji korisnika čine neposrednu bazu podataka za izradu konačnog zakonom propisanog obračuna. Budžetski korisnici vode poslovne knjige prema jedinstvenoj klasifikaciji i primjenljivim standardima za javni sektor. Periodični i godišnji izvještaji koje dostavljaju Trezoru čine osnovu za konsolidaciju.

Proces zatvaranja računa obuhvata i dodatne stavke usklađivanja i korekcije evidencija (npr. obračunate kamate, kursne razlike i korekcije vrijednosti), u skladu sa pravilnikom i trezorskim uputstvima. Nakon toga se pripremaju zbirni izvještaji koji se preuzimaju u završni račun.

(2) Poresko knjigovodstvo i završni poreski račun

U glavi 9 priručnika objašnjeno je da se javni prihodi prate u poreskom knjigovodstvu po vrstama prihoda i po obveznicima. Zbirni podaci iz ZPR-a po vrstama javnih prihoda predstavljaju ulaz za dio završnog računa o ostvarenim prihodima i potraživanjima.

Time se obezbjeđuje revizorski trag od pojedinačnog obveznika do agregiranog iznosa u završnom računu. Taj mehanizam je i jedna od ključnih kontrolnih karika koju redovno provjerava DRI u revizijama Predloga zakona o završnom računu.

(3) Popis imovine, potraživanja i obaveza

Glava 10 priručnika naglasila je da godišnji popis državne imovine, potraživanja i obaveza, sa stanjem na 31. decembar, ima direktan uticaj na završni račun. Rezultati popisa ugrađuju se u knjigovodstvene evidencije putem odgovarajućih knjiženja, na osnovu odluka nadležnih organa. Time se obezbjeđuje da podaci u završnom računu odražavaju stvarno stanje, a ne samo „knjigovodstvenu“ sliku.

Dakle, kada se ovi elementi posmatraju zajedno, završni račun je vrh piramide budžetskog računovodstva. Sve prethodne aktivnosti – knjiženje, kontrole i popis – služe da završni račun bude potpun, pouzdan i usklađen sa zakonom.

11.4. ISKAZIVANJE SUFICITA I DEFICITA

Suficit i deficit budžeta predstavljaju razliku između primitaka i izdataka. Međutim, saglasno članu 14 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, pri utvrđivanju budžetskog gotovinskog suficita/deficita polazi se od ukupnih primitaka i izdataka. Pojedine stavke se, saglasno članu 14, isključuju iz obračuna.

U praksi se koristi sljedeći algoritam:

Prikaz 46. Algoritam suficit/deficit

1. **Korigovani primici**
   Ukupni primici umanjuju se za:
   – pozajmice,
   – primljene transfere,
   – prihode od prodaje imovine.

   Odnosno: **Primici*** = ukupni primici – (pozajmice + primljeni transferi + prihodi od prodaje imovine).
2. **Korigovani izdaci** dobijaju se tako što se ukupni izdaci umanjuju za:
   – otplatu glavnice u zemlji i inostranstvu po osnovu duga nastalog uzimanjem kredita,
   – otplatu glavnice po osnovu duga nastalog emitovanjem hartija od vrijednosti.

   Odnosno: **Izdaci*** = ukupni izdaci – otplata glavnice (krediti + hartije od vrijednosti)
3. **Suficit budžeta**
   Nastaje kada su korigovani primici veći od korigovanih izdataka:
   Suficit = Primici* > Izdaci*
4. **Deficit budžeta**
   Nastaje kada su korigovani primici manji od korigovanih izdataka:
   Deficit = Primici* < Izdaci*

Kao što se iz prikaza može uočiti, budžetski gotovinski suficit, odnosno deficit utvrđen na ovaj način dodatno se koriguje za iznos promjene neto obaveza iz prethodnih godina koje nemaju karakter pozajmica. Fiskalni rezultat dobija se korekcijom gotovinskog rezultata promjenom neto obaveza koje nijesu krediti niti HOV, između početka i kraja godine. Tako se dobija pokazatelj relevantan za ocjenu fiskalne pozicije.

Završni račun ne prikazuje samo gotovinski rezultat, već i fiskalni rezultat korigovan promjenama u obavezama. To je važno za ocjenu održivosti fiskalne politike. Na to se nadovezuje revizijska praksa DRI, koja kroz izvještaje o reviziji Predloga zakona o završnom računu redovno skreće pažnju na uticaj pogrešnog knjiženja, nekompletnih podataka ili neusklađenih evidencija na iskazani budžetski rezultat.

❖

❖ ❖

Završni račun budžeta je zakonom definisan dokument kojim se Skupštini i javnosti prezentuje kako je budžet zaista izvršen. On se zasniva na podacima GKT, završnih računa korisnika, poreskog knjigovodstva i rezultata popisa. Obezbjeđuje da plan, izvršenje i fiskalni rezultat budu prikazani u jedinstvenom okviru.

Sa računovodstvenog stanovišta, završni račun je rezultat urednog vođenja poslovnih knjiga i primjene jedinstvene klasifikacije. Takođe podrazumijeva usklađivanje sa evidencijama Trezora, poreskim evidencijama i popisom. Bez tih pretpostavki, završni račun bi bio samo formalan dokument, bez stvarnog oslonca u podacima.

Sa revizorskog stanovišta, završni račun je predmet obavezne revizije DRI. Revizijom se provjerava istinitost i objektivnost prikaza izvršenja, usklađenost sa propisima i funkcionisanje sistema internih kontrola. Nalazi DRI predstavljaju važnu povratnu informaciju za Vladu, Ministarstvo finansija, korisnike budžeta i Skupštinu.

Sa političkog stanovišta, završni račun je osnova za javnu raspravu o tome da li su budžetska sredstva korišćena u skladu sa prioritetima i fiskalnim pravilima. U raspravi se ocjenjuje i usklađenost izvršenja sa očekivanjima građana. Na taj način zatvara se godišnji budžetski ciklus i otvara prostor da se iskustva iz izvršenja ugrade u planiranje narednog budžeta.

Da rezimiramo, završni račun budžeta Crne Gore nije samo tehnička obaveza, već centralni instrument fiskalne transparentnosti i odgovornosti. Povezuje sve prethodne elemente priručnika – normativni okvir, evidencije i kontrole u jedinstvenu sliku o tome kako je država upravljala povjerenim javnim sredstvima u fiskalnoj godini.

Pitanja za provjeru znanja

1. Objasnite mjesto završnog računa budžeta u budžetskom ciklusu i koje potrebe korisnika informacija pokriva.
2. Opišite normativni postupak i ključne rokove pripreme, revizije i usvajanja završnog računa (MF – Vlada – DRI – Skupština).
3. Navedite i ukratko objasnite osnovne elemente koje završni račun treba da sadrži.
4. Uporedite ulogu GKT i ulogu završnih računa budžetskih korisnika u izradi završnog računa: šta je izvor, a šta je dokazna osnova?
5. Opišite zašto je popis imovine, potraživanja i obaveza kritičan za vjerodostojnost završnog računa, i koje tipične korekcije proizvodi.
6. Objasnite logiku izračunavanja budžetskog suficita/deficita: šta se koriguje na strani primitaka i izdataka i zašto.
7. Identifikujte glavne rizike za pogrešno iskazivanje suficita/deficita (nekompletne evidencije, pogrešna klasifikacija, neusaglašavanja).
8. Opišite ulogu DRI u procesu završnog računa i koje vrste nalaza najčešće utiču na kredibilitet prikazanih podataka.

LITERATURA

KNJIGE i PRIRUČNICI

1. Dabović, M. (2020). *Sistem upravljanja javnom potrošnjom: priručnik.* Podgorica: Državna revizorska institucija Crne Gore.
2. Kotrul(i)ć, B. *O trgovini i savršenom trgovcu* (rukopis 1458).
3. Lalević-Filipović, A. (2021). *Finansijsko i upravljačko računovodstvo: priručnik.* Podgorica: Državna revizorska institucija.
4. Malinić, S., Lalević-Filipović, A. (2009). *Računovodstvo* III izdanje – udžbenik. Ekonomski fakultet Univerziteta Crne Gore.
5. Pacioli, L. *Summa de Arithmetica, Geometria, Proportioni et Proportionalita* (Venecija, 1494).
6. Radulović, B. (2018). *Revizija javnog sektora: priručnik za polaganje revizorskog ispita za zvanje državni revizor* (2. izdanje). Podgorica: Državna revizorska institucija Crne Gore.
7. Teofanović, Radmila (1958). *Istorija i teorija knjigovodstva*. II izdanje. Beograd: Savremena administracija.
8. Škarić-Jovanović, K. (2010). *Finansijsko računovodstvo.* Beograd: Ekonomski fakultet.

ZAKONI

9. Zakon o računovodstvu u javnom sektoru, „Službeni list Crne Gore“, br. 66/2019, 145/2021 i 123/2023.
10. Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, „Službeni list Crne Gore“, br. 20/2014, 56/2014, 70/2017, 4/2018, 55/2018 i 11/2025.
11. Zakon o budžetu Crne Gore – godišnji, „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2025 i 80/2025.
12. Zakon o državnoj imovini, „Službeni list Crne Gore“, br. 21/2009 i 23/2025.
13. Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, „Službeni list Crne Gore“, br. 28/2004, 27/2006, 78/2006, 17/2007, 73/2010, 40/2011, 31/2014 i 70/2017.
14. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni list Crne Gore“, br. 3/2019 i 92/2025.
15. Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, „Službeni list Crne Gore“, br. 73/2008, 20/2011, 30/2012 i 34/2014.
16. Zakon o poreskoj administraciji, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 65/2001, 80/2004, 29/2005; „Službeni list Crne Gore“, br. 73/2010, 20/2011, 28/2012, 8/2015, 47/2017, 52/2019 i 145/2021.
17. Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, „Službeni list Crne Gore“, br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018, 42/2018, 34/2019, 130/2021, 146/2021, 92/2022, 152/2022, 113/2023, 48/2024 i 84/2024.

PRAVILNICI

18. Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština, „Službeni list Crne Gore“, br. 72/2016 i 106/2020.

19. Pravilnik o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave, „Službeni list Crne Gore“, br. 23/2014, 71/2019 i 47/2024.
20. Pravilnik o poreskom knjigovodstvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 81/2006.
21. Pravilnik o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnika, „Službeni list Crne Gore“, br. 32/2003.
22. Pravilnik o metodologiji vođenja računovodstva, priznavanja i vrednovanja imovine, obaveza, neto imovine, prihoda, primitaka, rashoda i izdataka subjekata javnog sektora, „Službeni list Crne Gore“, br. 61/2024.
23. Pravilnik o načinu, sadržaju i rokovima dostavljanja finansijskih izvještaja u javnom sektoru, „Službeni list Crne Gore“, br. 63/2024.
24. Pravilnik o sadržaju poslovnih knjiga i pomoćnih evidencija subjekata javnog sektora, „Službeni list Crne Gore“, br. 35/2024.

UREDBE I UPUTSTVA

25. Uredba o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini, „Službeni list Crne Gore“, br. 13/2010.
26. Uputstvo o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini, „Službeni list Crne Gore“, br. 47/2011.
27. Uputstvo o radu državnog Trezora (sa izmjenama) – osnovno uputstvo i više izmjena, u priručniku su eksplicitno navedeni: „Službeni list Crne Gore“, br. 12/2007 i 27/2025.

INTERNET IZVORI

28. Vlada Crne Gore. Portal za pretragu dokumenata (pretraga). Dostupno na: https://www.gov.me/pretraga?type=documents. Datum pristupa: 20. 10. 2025.
29. International Monetary Fund (IMF). Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014). Washington, DC: IMF.
    Dostupno na: https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf Datum pristupa: 25. 10. 2025.
30. United Nations; European Commission; International Monetary Fund; OECD; World Bank. System of National Accounts 2008 (SNA 2008). Dostupno na: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna.asp. Datum pristupa: 2. 11. 2025.
31. International Federation of Accountants (IFAC). Zvanični veb-sajt. Dostupno na: https://www.ifac.org/. Datum pristupa: 3. 11. 2025.
32. IFRS Foundation. Dostupno na: https://www.ifrs.org/. Datum pristupa: 5. 11. 2025.
33. IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board). Recommended Practice Guideline 1 (RPG 1) – stranica publikacije. Dostupno na: https://www.ipsasb.org/publications/recommended-practice-guideline-1.
    Datum pristupa: 4. 11. 2025.
34. European Commission – Eurostat. EPSAS (European Public Sector Accounting Standards). Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/web/epsas. Datum pristupa: 10. 11. 2025.

ISBN 978-9940-752-11-8

