

RAČUNOVODSTVENI ASPEKTI LIKVIDNOSTI KONSOLIDOVANOG RAČUNA TREZORA

UDC: 675.375.6
336.132

Ivan Milojević⁵

Apstrakt

Uspostavljanje racionalnog upravljanja sredstvima data na raspolaganje korisnicima javnih sredstava predstavlja osnovni zadatak finansijske funkcije svakog računovodstvenog informacionog sistema.

Korisnici budžetskih sredstava svoju finansijsko-računovodstvenu funkciju ostvaruju preko jedinstvenog konsolidovanog računa trezora čime se stvara polazna osnova za uspostavljanje finansijske discipline.

U tom pogledu javlja se potreba za održavanjem permanentne likvidnosti računa kako bi se obaveze stvorene na račun budžetskih korisnika pravovremeno izvršavale. U ovom radu ćemo se baviti modelom praćenja i uspostavljanja adekvatnog sistema održavanja likvidnosti kod korisnika budžetskih sredstava, kao i metodologiju za ocenu investicionih projekata u budžetskom sektoru.

Ključne reči: računovodstvo, likvidnost, konsolidovanje, korisnici javnih sredstava, javni sektor.

Uvod

Efikasno upravljanje trošenja državnog novca zavisi od razvijenosti finansijskog sistema, a pre svega odnosa monetarnog i fiskalnog makroekonomskog podsistema. U našim uslovima to bi se ogledalo u odnosu bankarskih aranžmana i oportuniteta likvidnih sredstava budžetskih korisnika.

Ukoliko su uslovi bankarskih zaduživanja nepovoljni onda nedostatak likvidnih sredstava korisnika budžetskih sredstava ima veću štetnost po konsolidovani račun trezora. Sa druge strane ukoliko je sistem za upravljanje budžetskom likvidnošću nedovoljno efikasan, novac će duže vreme biti neangažovan na određenim računima, a budžetski korisnici će morati dodatno da se zadužuju kako bi obezbedili kontinuiranu likvidnost.

Ciljevi istraživanja u ovom radu prevashodno se odnose na modele upravljanja sistemima budžetskih korisnika, u vidu praćenja budžetske likvidnosti i modele investicionog istraživanja za potrebe investiranja budžetskih korisnika.

⁵ Redovni profesor, dr Ivan Milojević, Univerzitet odbrane, Vojna akademija, Pavla Jurišića Šturma 33, Beograd, Telefon: 060 070 26 97, Email: drimilojevic@gmail.com

Da bi se ovo prevazišlo potrebno je uvesti sistem za upravljanje budžetskom likvidnošću prevashodno u domenu upravljanja i kontrole novca, čime bi se umanjili troškovi servisiranja dugova. U ovom tekstu ćemo dati preporuke za finansijske organe u pogledu praćenja i upravljanja budžetskom likvidnošću.

Upravljanje likvidnošću sredstava budžetskih korisnika

Donošenjem izmena i dopuna Zakona o budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011 i 93/2012) prevashodno se pokušalo uticati na smanjenje rizika od nelikvidnosti korisnika budžetskih sredstava, odnosno nastajanje dugoročnih negativnih posledica po izvršenje poverenih funkcija.

Korisnici budžetskih sredstava moraju na adekvatan način da implementiraju odredbe navedenog zakona u okviru svojih institucionalnih domena čime će prevashodno uticati na smanjenje rizika od nelikvidnosti i stvoriti institucionalni sistem upravljanja sopstvenim finansijama.

Značaj uvođenja sistema praćenja likvidnosti pokušao se inicirati tromesečnim i mesečnim kvotama koje su korisnici budžetskih sredstava dužni da planiraju. Na ovaj način je nedovoljno stavljen akcenat na cash-flow analizu koja se u sistemu finansija koristi već pola veka.

Praktično posmatrano, priliv sredstava po bilo kom osnovu uzročno je povezan sa namenama koje su budžetom odobrene za izvršenje, ali je stepen izvršenja zavistan od brzine priliva sredstava u budžet. Iz navedenog jasno proizilazi činjenica da se upravljanje likvidnošću ne sme ostaviti po strani.

Na svim nivoima, a posebno nižim potrebno je konstantno praćenje i unapređenje sistema održivog finansiranja, što predstavlja što viši stepen iskorišćenja sredstava u okviru budžetske godine, ali ne viši od dozvoljenog. Ovo se prevashodno odnosi na stepen zadovoljenja potreba za inputima kako bi se korisniku budžetskih sredstava omogućilo nesmentano funkcionisanje.

Korisnici budžetskih sredstava koji zavise od sopstvenih prihoda su naročito pogođeni nelikvidnošću, kao i lokalna samouprava sa prenetim nadležnostima.

Uspostavljanje sistema upravljanja likvidnošću korisnika budžetskih sredstava sastoji se od nekoliko elemenata koje je potrebno definisati, a nakon toga i implementirati u postojeći sistem finansiranja. Osnova sistema upravljanja likvidnošću predstavljaju procedure za identifikovanje, merenje i praćenje likvidnosti.⁶

Da bi se one u praksi sprovele potrebno je definisati organizacionu strukturu korisnika budžetskih sredstava i identifikovati postojeće informacione sisteme. U zavisnosti od karaktera korisnika budžetskih sredstava razlikuju se i ova dva elementa:

⁶ Milojević I., Ignjatijević S., Đorđević D., (2013) *Spatial expression of business risks*, Economics theory and practice, Vol. VI, №1 (1-87), str. 12

- kod nekih korisnika struktura je monolitna (jedinstvena, ne postoje indirektni korisnici u okviru direktnih) kod nekih je ova struktura diferencirana (divizionna, matrična ili mešovita) što podrazumeva veći broj indirektnih korisnika i ustanova koje koriste budžetska sredstva u okviru određenog budžetskog podsistema.
- Neki korisnici budžetskih sredstava poseduju jedinstven informacioni sistem na koji su dodati podsistemi korisnika u zavisnosti od organizacione strukture, dok su kod drugih uspostavljeni zasebni pojedinačni informacioni sistemi itd.

Upravljanje likvidnošću podrazumeva da se samostalnost upravljanja finansijama na što bolji način iskoristi u cilju postizanja potpunijeg i kvalitetnijeg izvršenja poverenih funkcija i postavljenih zadataka iz delatnosti kojom se korisnici budžetskih sredstava bave.

Nakon definisanja ovih elemenata pristupa se utvrđivanju principa za upravljanje likvidnošću, obezbeđenjem blagovremenog i adekvatnog postupanja u slučajevima povećanog rizika od nelikvidnosti i naravno uspostavljanje odgovarajućeg sistema internih kontrola.

Na uspostavljanju odgovarajućeg sistema internih kontrola je stavljan akcenat čitavim nizom zakonskih i podzakonskih normi, ali se upravljanju finansijama nije pridavao dovoljan značaj.

Trezor kao finansijska instucija ima potrebu za permanentnom likvidnošću kao i ostale finansijske instucije, ali se potreba za likvidnošću trezora ne završava u sopstvenom okviru već se ona institucionalno održava u okviru kruga konsolidacije, odnosno okviru čitavog niza korisnika sredstava. Ovo će posebno biti naglašeno nakon implementacije Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, gde će obračunska osnovica imati prioritet pri računovodstvenom izveštavanju.

Metodologija za upravljanje likvidnošću budžetskih korisnika

Kao prilog istraživanja daćemo predlog metodologije za upravljanje likvidnošću korisnika budžetskih sredstava.

Način upravljanja likvidnosti korisnika budžetskih sredstava, koji predstavlja rizik od nastanka negativnih efekata usled nesposobnosti ispunjavanja dospelih obaveza potrebno je da korisnici propišu u vidu Pravilnika u kome bi obuhvatili sledeće elemente koje je potrebno utvrditi i implementirati u kontinuirani proces praćenja i upravljanja likvidnošću:

1. utvrdi principe za upravljanje likvidnosti;⁷
2. organizuje upravljanje likvidnosti;

⁷ Milojević I., Vukoje A., Mihajlović M., (2013) *Accounting consolidation of the balance by the acquisition method*, Economics of Agriculture, Vol. LX, №2 (217-436), page 239

3. utvrdi procedure za identifikovanje, merenje, ublažavanje i praćenje likvidnosti;
4. uspostavi informacioni sistem koji podržava upravljanje likvidnosti;
5. obezbedi blagovremeno i adekvatno postupanje u slučajevima povećanog rizika likvidnosti;
6. uspostavi odgovarajući sistem unutrašnjih kontrola za upravljanje likvidnošću.

Korisnici budžetskih sredstava prate likvidnost na mesečnom nivou po utvrđenim procedurama i to na bazi projekcije prihoda i primanja, te rashoda i izdataka, u okviru planova za izvršenje budžeta.

Utvrđivanje principa za upravljanje likvidnosti obuhvata principe koji se odnose naročito na:

1. razvijanje organizacione i normativne podloge za upravljanje likvidnosti,
2. upravljanje likvidnošću po vrstama finansiranja;
3. obezbeđenje stabilnosti izvora finansiranja preuzetih obaveza;
4. upravljanje pristupom tržišnim izvorima likvidnih sredstava;
5. izradu plana u slučaju nastanka nepredviđenih događaja;
6. javnog objavljivanja informacija u vezi poboljšanja likvidnosti.

Organizovanje upravljanja rizikom likvidnosti obuhvata stvaranje organizacione strukture korisnika budžetskih sredstava na način koji omogućava ostvarenje principa za upravljanje likvidnosti.

Utvrđivanje procedura za identifikovanje, merenje i praćenje likvidnosti obuhvata:

1. načine razmene informacija značajnih za upravljanje likvidnošću između organizacionih jedinica u čijem je delokrugu upravljanje likvidnošću;
2. osnovne pokazatelje izloženosti riziku likvidnosti, način njihovog praćenja i limite vrednosti tih pokazatelja, kao i postupanje u slučaju prekoračenja limita;
3. načine za izradu plana poslovanja u slučaju nastanka nepredviđenih događaja i za njegovo periodično ažuriranje;
4. metodologiju za izradu izveštaja o pokazateljima likvidnosti.

Za utvrđivanja usklađenosti novčanih prihoda i primanja, te rashoda i izdataka korisnik budžetskih sredstava je dužan da utvrđuje skale dospeća, za napred utvrđeni vremenski period.⁸

⁸ Milojević I., Vukoje A., Mihajlović M., (2013) *Accounting consolidation of the balance by*

Evidentiranje novčanih prihoda i primanja, te rashoda i izdataka u skale dospeća vrši se primenom sledećih kriterijuma:

1. novčani prihodi i primanja se evidentiraju prema roku dospeća ili prema realnom roku za naplatu,
2. novčani rashodi i izdaci se evidentiraju prema datumu dospeća ili najranijem datumu na koji potencijalne obaveze mogu biti pozvane na naplatu.

Neusklađenost novčanih tokova prema roku dospeća iskazuje se pojedinačno za svaku skalu dospeća i u kumulativnom iznosu.

Nivo likvidnosti iskazuje se k , a navedeni pokazatelj bi trebao da bude veći ili jednak 1.

Pokazatelj likvidnosti predstavlja odnos zbira likvidnih sredstava i zbira dospelih obaveza.

Uspostavljanje informacionog sistema koji podržava upravljanje likvidnosti obuhvata uspostavljanje takvog informacionog sistema koji će, između ostalog, obezbediti podatke za blagovremeno i kontinuirano upravljanje likvidnosti i to:

1. praćenje likvidnosti po utvrđenim periodima;
2. praćenje likvidnosti za vrste i izvore finansiranja;
3. praćenje usklađenosti poslovanja sa uspostavljenim limitima za upravljanje likvidnosti;
4. utvrđivanje indikatora likvidnosti;
5. analizu kretanja i procenu stabilnosti izmirenja obaveza;
6. identifikaciju ključnih internih i eksternih faktora čije promene utiču na likvidnost;
7. kvantitativno izražavanje promene internih i eksternih faktora;
8. izradu izveštaja i informacija za potrebe organa i lica uključenih u proces upravljanja likvidnosti.

Korisnik budžetskih sredstava je dužan da donese plan za upravljanje likvidnosti u kriznim situacijama, u okviru čega je potrebno obezbediti uslove za brzo pretvaranje drugih oblika imovine u gotovinu.⁹

Plan treba da sadrži:

1. definisanje situacija u kojima se taj plan primenjuje;
2. jasnu podelu zadataka, ovlašćenja i odgovornosti za realizaciju plana;

the acquisition method, Economics of Agriculture, Vol. LX, N°2 (217-436), page 240

⁹ Milojević I., Ignjatijević S., Đorđević D., (2013) *Spatial expression of business risks*, Economics theory and practice, Vol. VI, N°1 (1-87), page 14

3. procedure za rano otkrivanje mogućih problema u vezi s likvidnošću, koje uključuju listu pokazatelja likvidnosti i drugih indikatora;
4. imena lica odgovornih za identifikovanje problema, kao i lica koja o tome moraju biti obavještena;
5. planirane vidove komunikacije sa glavnim poveriocima i dužnicima i javnošću;
6. obavezu pripremanja posebnih izveštaja s podacima, pokazateljima i drugim informacijama značajnim za preduzimanje mera u slučajevima krize likvidnosti;
7. način pristupa raspoloživim ili potencijalnim izvorima likvidnosti, kao i procedure za obezbeđenje pristupa dopunskim izvorima finansiranja;
8. način informisanja nadležnog organa o uzrocima krize likvidnosti, kao i o planiranim aktivnostima za njihovo otklanjanje.

Sagledavši čitav niz elemenata koje je potrebno uspostaviti i implementirati u sistem korišćenja finansijskih sredstava budžetskih korisnika javlja se potreba za uspostavljanjem sistema kontrole ovog procesa u vezi stim neophodno je uspostavljanje odgovarajućeg sistema unutrašnjih kontrola za upravljanje likvidnošću koji obuhvata:

1. odgovarajuće kontrolne aktivnosti koje sprovode lica odgovorna za upravljanje likvidnošću;
2. redovnu procenu adekvatnosti, pouzdanosti i efikasnosti ovog sistema, koju vrši interna kontrola i revizija.

Na ovaj način korisnici budžetskih sredstava omogućavaju smanjenje rizika od nelikvidnosti čime doprinose većoj funkcionalnosti u ostvarivanju osnovnih zahteva efektivnosti i efikasnosti prilikom korišćenja poverenih sredstava.

Zaključak

Održavanje likvidnosti kod korisnika budžetskih sredstava u vreme opšte ekonomske, a posebno privredne krize predstavlja primaran zadatak. Uslovljeno velikim brojem faktora, uz povećanje rizika od nelikvidnosti, izmirivanje obaveza u predviđenom zakonskom roku ima za posledicu konstantno očuvanje ravnoteže bilansa gotovine.

S tim u vezi finansijska služba korisnika budžetskih sredstava mora kontinuirano da prati i analizira odnos između planiranih i utrošenih finansijskih sredstava konsolidovanog računa trezora. Ovo je posebno značajno za jedinice lokalne samouprave koje nemaju ravnomernu razvijenost, a imaju potrebu za zadovoljenjem određenih potreba skoro na jednakom nivou.

U okviru napred navednog postavlja se pitanje kako sredstva koja je potrebno opredeliti za inesticione kapitalne projekte planirati i rezervisati za određenu namenu, a ne narušiti likvidnost konsolidovanog računa trezora. Upravo se za te potrebe

sagledavaju oportunitetni troškovi likvidnosti, odnosno cena novca na tržištu. Naravno ulazeći dalje u analizu dolazi se i od primene investicionih metoda za ocenu ulaganja u projekte, što u ovom tekstu nije obuhvaćeno iz razloga što one na indirektan način utiču na održanje budžetske likvidnosti.

Na kraju je potrebno naglasiti da se korišćenjem metoda za ocenu ravnoteže bilansa gotovine doprinosi smanjenju oportunitetnih troškova likvidnosti što je veoma značajno za korisnike budžetskih sredstava sa aspekta cene finansiranja.

Literatura

1. Allen R., Tommasi D., (2004) *Managing public expenditures*, Book of reference for the transition countries,
2. Malinić D., *Finansijska nemoć javnih preduzeća*, 44. simpozijum, Zlatibor 23-25 maj, 2013.
3. Milojević I., Vukoje A., Mihajlović M., (2013) *Accounting consolidation of the balance by the acquisition method*, Economics of Agriculture, Vol. LX, N°2 (217-436),
4. Milojević I., Ignjatijević S., Đorđević D., (2013) *Spatial expression of business risks*, Economics theory and practice, Vol. VI, N°1 (1-87),
5. Milojević I., Mihajlović M., Cvijanović M., (2012) *Impact of organizational failure of relevance consolidated budget*, Economics of Agriculture, Vol. LIX, N°1 (1-176),
6. Van Horne J., Wachowich M. J., *Fundamentals of financial management*, Prentice Hall Inc, New Jersey, 1995.
7. Young, Stuart: *The British Budget Process: A Case Study*. Harvard Briefing Paper 32/2006.
www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/BritishBudget_32.pdf
8. Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS, br. 54/09, ..., 62/2013)
9. Zakon o javnoj svojini (SL glasnik RS, br. 72/2011)
10. Zaman S, Drčelić B, *Smernice za prioritizaciju javnih investicionih projekata, Podrška nacionalnom investicionom planiranju i sprovođenju*, Beograd, 2011.

MAINTENANCE OF THE TREASURY'S ACCOUNTING CONSOLIDATED ACCOUNT SOLVENCY

Abstract

Establishment of a rational management of assets made available to the users of public resources represents the basic task of the financial function of every accounting information system.

Spending units realize their financial-accounting function through an unique consolidated treasury account, by which the starting point for setting up a financial discipline is made.

In this respect the need for maintaining permanent solvency of the account appears, in order to timely execute the liabilities created on the account of the spending units. In this paper we will deal with a model of tracking and establishing an adequate system for maintaining the solvency of the spending units, as well as the methodology for grading investment projects in the public sector.

Key words: *accounting, investments, solvency, consolidation, account, public sector.*

Rad primljen: 25.02.2016.

Rad prihvaćen: 05.06.2016.