

UDK: 657.32

POSLOVNA EKONOMIJA  
BUSINESS ECONOMICS

Godina XI

Broj I

Str

doi:10.5937/poseko11-14584

Originalni naučni rad

**mr Slavomir D. Dedić<sup>1</sup>**

programer knjigovodstvenog softvera

servis za informatičke usluge "SINUS", Sombor

## **KRIZNI FAKTORI U KNJIGOVODSTVU JAVNOG SEKTORA**

**SAŽETAK:** Autor je u ovom radu na primeru četiri zdravstvene organizacije, prikazao kako samo nekoliko nezavisnih faktora poslovanja mogu da utiču i utiču na finansijsku situaciju indirektnog budžetskog korisnika. Na kontu 131211 tokom godine stvara se jedan nerazmrsiv splet salda dobavljača za robu, za potrošni materijal, za energente i mnoštvo drugih dobavljača i obaveza. Iz svega proizlazi da se metodologija budžetskog knjigovodstva kakva je sada, mora menjati ali tako da može paralelno da prati finansijski rezultat i po obračunskom i po gotovinskom osnovu ili da se potpuno napusti gotovinski princip i pređe na obračunski princip ali uz drugačije obezbeđenje plaćanja.

*Ključne reči:* budžetsko računovodstvo, gotovinska osnova, suficit, deficit, kontiranje

### **UVOD**

Knjigovodstvo je izvorni deo računovodstvene funkcije. U suštini to je propisana tehnika beleženja poslovnih događaja koji se mogu i koji se izražavaju u novcu. Ova tehnika ima svoja pravila koja su često veoma složena i za to je knjigovodstvo i dignuto na nivo visokoškolskog obrazovanja, tj. na nivo nauke. To je veoma stručan posao od koga zavise i sve ostale funkcije

---

<sup>1</sup>sinus@mts.rs

računovodstva. Zadatak knjigovodstva je da tačno i ažurno prati sve promene koje nastaju na:

Sredstvima i izvorima sredstava:

- Pravima i obavezama
- Prihodima i rashodima
- Prilivu i odlivu gotovine

U računovodstvu se kroz bilans uspeha iskazuje rezultat poslovanja, odnosno vrši sumiranje poslovnih događaja i rezultata poslovanja. Različite metode sastavljanja bilansa uspeha mogu dovesti do različitih zaključaka. (Vidaković i dr., 2013)

Glavna praktična dilema knjigovodstva je kako prikazati prihode i rashode. U rešavanju te dileme razvile su se tri teorije ili osnove: (Vidaković, 2002)

- Obračunska osnova
- Gotovinska osnova
- Modifikovana osnova

„Osnova za vođenje budžetskog računovodstva jeste gotovinska osnova. Transakcije i ostali događaji evidentiraju se u trenutku kada se gotovinska sredstva prime, odnosno isplate.” (Uredba o budžetskom računovodstvu, 2006).

Odlučivanje o budžetu je ključna politička odluka svake vlade, jer budžet predstavlja mesto gde se sagledavaju raspoloživa sredstva države za narednu godinu, izvori odakle se ona pribavljaju i kako se raspoređuju (Đurić Kuzmanović, 2013).

Finansijski izveštaji pripremaju se na principima gotovinske osnove Međunarodnih računovodstvenih standard za javni sektor. Finansijski izveštaji na gotovinskoj osnovi sadrže informacije o izvoru sredstava prikupljenih u toku određenog perioda, nameni za koju su sredstva iskorišćena u saldu gotovinskih sredstava, na dan izveštavanja. Osnov za merenje rezultata u finansijskim izveštajima jeste saldo gotovinskih sredstava i ekvivalenata. Rezultat u finansijskim izveštajima sastavljenim u skladu sa gotovinskom osnovom, predstavlja promenu iznosa gotovine i gotovinskih ekvivalenata.

Zbog otvorene mogućnosti primene različitih metoda i postupaka pri sastavljanju finansijskih izveštaja, iste bilansne pozicije su različito tretirane kod različitih poslovnih subjekata, što je dovelo do neuporedivosti bilansnih pozicija (Vidaković i dr., 2014).

Korisnici budžetskih sredstava i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja mogu voditi računovodstvene evidencije i prema obračunskoj

osnovi za potrebe internog izveštavanja, pod uslovom da se finansijski izveštaji izrađuju na gotovinskoj osnovi radi konsolidovanog izveštavanja. Nepokretnosti, opremu i ostala osnovna sredstva u državnoj svojini, korisnici budžetskih sredstava, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i korisnici sredstava Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje u svojim poslovnim knjigama evidentiraju prema nabavnoj vrednosti umanjenoj za ispravku vrednosti po osnovu amortizacije.

„Godišnji finansijski izveštaji budžeta Republike i budžeta teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava, zasnivaju se na konsolidovanim finansijskim podacima iz glavne knjige trezora i podacima iz izveštaja završnih računa direktnih korisnika budžetskih sredstava (u daljem tekstu: direktni korisnici) i završnih računao rganizacija obaveznog socijalnog osiguranja. Vrste poslovnih knjiga koje se vodej esu: dnevnik, glavne knjige i pomoćne knjige i evidencije. Sistem glavne knjige čine: glavna knjiga trezora, glavna knjiga direktnih i indirektnih korisnika i glavna knjiga organizacija obaveznog socijalnog osiguranja.” (Uredba o budžetskom računovodstvu, 2006).

Za pravilno razlikovanje obračunske i gotovinske osnove računovodstva od presudnog značaja je činjenica da suštinsku razliku između njih čini to što obračunska osnova počiva na striktnoj primeni računovodstvenog načela nastanka poslovnog događaja, dok se u slučaju primene gotovinske osnove događaj u računovodstvenom smislu smatra nastalim tek onda kad se desi određeni priliv ili odliv gotovine.

Hipoteze rada su sledeće:

- Pravci razvoja budžetskog računovodstva određeni su stanjem državne uprave i javnih finansija i njegov ogokruženja – svetskih tokova.
- Sve veći pritisci na ograničena sredstva budžeta dovode da se efikasnost, efektivnost i racionalnost upotrebe budžetskih sredstava nameću kao osnovni pokretači promena u javnim finansijama.

Cilj rada je da se ukaže na neophodnost promena u domenu budžetskog računovodstva.

U današnjem vremenu nije moguće zamisliti poslovanje javnog sektora bez kvalitetnih računovodstvenih informacija. Zato se često ističe kako je računovodstvo „jezik poslovanja“. (Kostić, 2017)

## **RAČUNOVODSTVO JAVNOG SEKTORA (budžetsko računovodstvo)**

Suština obračunske osnove je u tome da se prihod u knjigovodstvu iskazuje istog momenta kada smo neku robu prodali ili neku uslugu izvršili,

bez obzira da li smo to naplatili. Isto tako, rashod se u knjigovodstvu evidentira istog momenta kada smo nešto kupili bez obzira da li smo to platili. Očigledno je da obračunska osnova iskazuje prihode i rashode, pa time I finansijski rezultat poslovanja, bez mnogo veze sa stvarnim novcem–gotovinom na našem računu. (Koletnik i dr, 2007)

Jedna druga struja knjigovodstvenih stručnjaka je za to predložila da se prihod u knjigovodstvu iskaže samo onda kada smo ga naplatili lii kada je novac na našem računu, a isto tako da se i rashod iskazuje samo onda kada smo svoju obavezu platili i kada je novac otišao sa našeg računa. I ovo je suština gotovinske osnove. U tome se video veliki napredak, jer se verovalo da neće više biti pozitivnog finansijskog rezultata (dobiti, suficita), a da novca nema na računu. Bankrotstvo predstavlja ishod neadekvatnog komponovanja finansijske strukture, tj. preteranog zaduživanja (Parenicki i dr., 2014).

U Srbiji u javnom sektoru je obračunska računovodstvena osnova bila u primeni do 25. decembra 2003. Godine kada je doneta Uredba o budžetskom računovodstvu kojom je javni sector bio obavezan da pređe na novi konti plan i na rad po gotovinskoj osnovi. Završni račun po novom kontnom planu i po gotovinskoj osnovi javni sector je morao da preda već za tu godinu, tj. za 2003. godinu.

Međutim, kako smo to napred već naveli, u praksi je poznat još jedan računovodstveni osnov, a to je modifikovan osnov. On je rezultat saznanja da ni gotovinska osnova nije idealna i da bi se mogla popraviti. Suština modifikovane osnove je u tome da se rashodi evidentiraju po obračunskoj osnovi, a prihodi po gotovinskoj osnovi. Verovalo se da će ovaosnova pružati menadžmentu brze i pouzdane informacije o obavezama da bi ono moglo na vreme planirati visinu i dinamiku priliva prihoda. No, ova osnova kod nas nije u primeni. Ovaj princip je veoma blizak pojmu „imparitetnih bilansa” za koje se zalaže prof. Dr Slović (Slović, 2015). Suština imparitetnih bilansa je u tome da se aktiva (imovina) iskazuje po najnižim očekivanim vrednostima, a pasiva (obaveze) po najvišim očekivanim vrednostima. Modifikovani osnovi „imparitetni bilansi” obezbeđuju,ustvari, vrlo korisne latentne rezerve.

Da bi svoju zamisao o gotovinskom principu realizovao zakonodavac uvodi dva nova pojma:

- Obračunati neplaćeni rashodi (kto 131211)
- Obračunati nenaplaćeni prihodi (kto 291211)

Ceo kontni okvir sastoji se od sledećih klasa:

Klasa	Naziv
000000	Nefinansijska imovina
100000	Finansijska imovina
200000	Obaveze
300000	Kapital, utvrđivanje rezultata poslovanja i vanbilansna evidencija

400000	Tekući rashodi
500000	Izdaci za nefinansijsku imovinu
600000	Izdaci za otplatu glavnice i nabavku finansijske imovine
700000	Tekući prihodi
800000	Primanja od prodaje nefinansijske imovine
900000	Primanja od zaduživanja i prodaje finansijske imovine

Najveća novost za sve knjigovođe bila je to što je to novo knjigovodstvo zasnovano na „gotovinskoj osnovi“ (gotovinskom principu). (Vidaković, 2009). U težnji da to što pre shvati, praksa je svemu tome dala pojednostavljeno objašnjenje: na troškove se knjiži samo ona faktura koja je plaćena, a na prihode samo ona faktura koja je naplaćena. I tu se kod ogromnog broja knjigovođa pa irukovodilaca završila dilemma oko toga šta je budžetsko knjigovodstvo i šta je gotovinska osnova. Naizgled, sve je delovalo optimistički jer je ta novost garantovala da više nećemo iskazivati dobitke koji su samo na papiru, a gotovine nema. I tako je to krenulo. U praksi, sve se svelo samo na konto 131211 (Obračunati neplaćeni rashodi) i konto 291311 (Obračunati nenaplaćenip rihodi).

Pretpostavimo da po gotovinskom principu na kraju godine imamo suficit od 1000000,00 dinara. Direktori domova zdravlja, škola i sličnih budžetskih organizacija će poslušati svoje knjigovđe i sa optimizmom će ući u novu godinu. Nastaviće i dalje da kupuju i da posluju ne vodeći računa daih na kontu 131211 čeka „zaliha” troškova. Naravno, da i nakontu 291311 čeka „zaliha” prihoda, ali je jasno da se kod ocene ukupnog rezultata ovoga indirektnog budžetskog korisnika sa gledišta prava i obaveza, mora uzeti u razmatranje i razlika između očekivanih prihoda (291311) očekivanih rashoda (131211).

Pogledajmo sada jedan konkretni primer. Na osnovu uzorka od četiri doma zdravlja koji u svome sastavu imaju iapoteke i koji zapošljavaju oko 550 radnika i pokrivaju svojim uslugama teritoriju sa 80000 stanovnika, daćemo uporedne podatke o rezultatima ostvarenim po obračunskoj i po gotovinskoj osnovi u poslednjih osam godina:

Tabela 1 – Upoređenje finansijskog rezultata po obračunskoj i po gotovinskoj osnovi

u mil.din.								
Redni broj	Godina	Obračunskiosnov			Gotovinskiosnov			Odnos: Kol 5 / Kol 8
		Konta 291 Potražnast rana	Konta 131 Dugovnas trana	Razlika	Klasa 7 + 8 Potražnast rana	Klasa 4 + 5 Dugovnas trana	Razlika	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	2009	875,060	949,942	-74,882	811,258	812,038	-0,780	96,0
2	2010	970,463	1052,865	-82,402	858,547	855,860	2,687	
3	2011	1084,573	1184,274	-99,701	911,948	913,509	-1,561	63,9
4	2012	1102,450	1236,677	-134,227	999,069	992,566	6,503	
<b>5</b>	<b>2013</b>	<b>1261,451</b>	<b>1422,285</b>	<b>-160,834</b>	<b>1194,293</b>	<b>1210,156</b>	<b>-15,863</b>	<b>10,1</b>
<b>6</b>	<b>2014</b>	<b>1148,783</b>	<b>1348,560</b>	<b>-199,777</b>	<b>1096,741</b>	<b>1110,031</b>	<b>-13,290</b>	<b>16,7</b>
<b>7</b>	<b>2015</b>	<b>1064,603</b>	<b>1231,873</b>	<b>-167,270</b>	<b>1019,000</b>	<b>1032,194</b>	<b>-13,194</b>	<b>12,7</b>
<b>8</b>	<b>2016</b>	<b>1051,691</b>	<b>1195,403</b>	<b>-143,712</b>	<b>997,865</b>	<b>999,312</b>	<b>-1,447</b>	<b>99,3</b>

Napomena:

- Do 2012. godine podaci su samo za Dom broj 1., 3 i 4 jer se ne raspolaže sa podacima za Dom broj 2. Od 2013. godine u podacima je i Dom broj 2.
- U koloni 3. i 4. Su podaci sa seldom iz prethodne godine jer se radi o kontima stanja. Ako je to deficit tada se on smanjuje ako ove godine imamo suficit i obratno.
- Šta možemo zaključiti posmatrajući ovu tabelu? Po obračunskom osnovu (principu) ovaj uzorak je u svih osam godina imao gubitak (deficit). Po gotovinskom osnovu (principu) posle početnog kolebanja, od 2013. godine posmatrani uzorak je stalno u gubitku (deficit). Pogledajmo međutim, kolonu 9. Iz te kolone zaključujemo koliko su netačni i nepouzdati podaci koje nam daje gotovinski princip. Gubitak po obračunskom osnovuu 2016. Godini je skoro 100 puta veći od gubitka koji je iskazan po gotovinskom osnovu. Trebali jači dokaz o sukobu obračunskog i gotovinskog principa u knjigovodstvu javnog sektora? Početna ideja, uvođenja gotovinskog principa je potpuno dezavuisana i očigledno neprimenljiva. Za sada, svi ovi domovi zdravlja su funkcionisali ali tako što su dobavljačima ostajali dužni sve više i više i sve dublje tonuli u gubitak. Pošto smo se preko Tabele 1. Upoznali sa konkretnom praksom, sada možemo to i teoretski uopštiti. Koje su sve kombinacije između ova dva principa moguće pokazaće nam sledeća tabela, gde + znači dobitak, a – gubitak, a 0 da nema finansijskog rezultata (prihodi = rashodi):

Tabela 2 –Kombinacija odnosa između obračunskog i gotovinskog principa

Rednibroj	Finansijski rezultat po obračunskom principu	Finansijski rezultat po gotovinskom principu
1.	0	0
2.	0	+
3.	0	-
4.	+	0
5.	+	+
6.	+	-
7.	-	0
8.	-	+
9.	-	-

Iz ovoga vidimo da od devet kombinacija koje u praksi mogu nastati postoji samo jedna koja je logična i poželjna, a to je 5. kombinacija. Ali verovatnoća toga događaja teoretski je samo 1/9 ili 11,1 (jedanaest)% .

Krizne faktore u knjigovodstvu javnog sektora možemo grupisati u više grupa, naprimer: sukob gotovinske i obračunske osnove, način finansiranja, način raspolaganja sredstvima, nedovoljna stručnost knjigovođa, itd. U ovom radu opredelili smo se za nekoliko faktora iz grupe sukob gotovinske i obračunske osnove i jedan slučaj iz grupe složenosti kontiranja poslovnog događaja. To su sledeći faktori: (Novaković, 2012)

- PDV – porez na dodatu vrednost
- amortizacija
- nesklad između nabavke i prodaje lekova
- plate
- složenost kontiranja poslovnih događaja i nedovoljna obučenosť knjigovođa.

Profesionalne knjigovođe najbolje razumeju problem ako se on prikaže u obliku knjigovodstvenog stava. (Vidaković, 2002). Zbog toga će u ovom radu na nekim mestima poslovni događaj biti prikazan na takav način.

## **KRIZNI FAKTORI U RAČUNOVODSTVU JAVNOG SEKTORA**

### **Porez na dodatu vrednost (PDV) kao krizni faktor u knjigovodstvu javnog sektora**

Sušćina oporezivanja prometa putem poreza na dodatu vrednost se može pojednostavljeno objasniti kao obaveza koja nastaje kao razlika između poreza koji mi obračunamo na naše proizvode i usluge i poreza koji su nama

obračunali naši dobavljači na njihove proizvode i usluge. Domovi zdravlja u kojima je vršeno istraživanje su poreski obveznici samo u delu koji se odnosi na apotekarsko poslovanje. Obračuni plaćanje obaveze po osnovu PDV vrši se jednom mesečno. Pođimo dakle od jednog slučaja nabavke i prodaje lekova i obaveze za PDV koja nastaje po tom osnovu.

#### Primer br. 1:<sup>2</sup>

Kupili smo lekova za 1000,00(hiljadu) dinara. Dobavljač je na to zaračunavo 10 % (desetposto) PDV.

Mi pravimo kalkulaciju prodajne cene pri čemu zaračunavamo 12% (dvanaest) dozvoljene razlike u ceni (marže) i naš PDV od 10% (deset):

	Vrednost robe	Ulazni PDV	Faktura dobavljača
1. Faktorna vrednost (FKC)	1000,00	100,00	1100,00
2. Razlika u ceni, 12% (RUC)	120,00		
3. Osnovica za PDV (VPC)	1120,00		
4. Naš PDV, 10% (PDV)	112,00		
5. Naša prodajna cena (MPC)	1232,00		

Uz pretpostavku da je sva roba prodana, obavezu za PDV dobićemo po sledećoj jednostavnoj jednačini:

Obaveza za PDV = PDV u prodatoj robi – PDV u nabavljenoj robi

Obaveza za PDV = 112,00 – 100,00

Obaveza za PDV = 12,00

Sušтина je u sledećem: Obaveza je stvorena i ona se mora svakoga meseca platiti bez obzira da li smo mi tu prodatu robu naplatili ili ne. Postavlja se sada pitanje iz kojih sredstava će dom zdravlja tu svoju obavezu platiti ako je još nije naplatio od kupca. To može i mora da uradi samo na dva načina:

- da toplati na teret sopstvenih sredstava ako ih ima i/ili
- da odloži plaćanje nekom dobavljaču i umesto toga plati ovaj PDV.

I to je taj sukob između obračunske i gotovinske osnove koji smo u ovom radu označili kao prvi krizni faktor u poslovanju doma zdravlja.

---

<sup>2</sup> Svi navedni primeri u radu delo su autora.



## Amortizacija kao krizni faktor u knjigovodstvu javnog sektora

Ovde imamo dva problema. Prvi problem je to što dom zdravlja jeste u obavezi da obračunava amortizaciju ali nije obavezan da je knjiži na troškove nego je knjiži odmah na umanjenje kapitala. Dakle, dom zdravlja umanjuje vrednost svoje imovine ali ničim nije obezbedio sebi novčana sredstva maker za prostu reprodukciju jer u ceni svoje usluge koje mesečno fakturiše Fondu, dom zdravlja nema stavku amortizacije nego samo plate i tekuće troškove. Kada mu zatreba zamena nekog osnovnog sredstva on se za ta sredstva može obratiti samo svome Fondu.

Drugi vid ovoga problema je u obavezi obračunavanja i knjiženja u korist troškova tzv. srazmerne amortizacije. Radi se o propisu koji kaže da je dom zdravlja u obavezi da deo ukupne amortizacije ipak knjiži na troškove ali u srazmeri sa sopstvenim prihodima. Pošto se prihodi od apotekarskog poslovanja smatraju za sopstvene prihode to znači da će i ukupna obračunata amortizacija biti u tom delu raspoređena na deo koji se knjiži na troškove ideo koji direktno umanjuje kapital.

Primer br. 2:

Pogledajmo primer jednog doma zdaarvlja u 2016. godini:

Učešće u %	Miliona dinara
1. Prihodi ostvareni od prodaje lekova („pozitivna”i,„negativna”lista)	68.077.815,85
2. Prihodi ostvareni odp rimarne zdravstvene zaštite (fakturisani Fondu)	361.413.284,15
Ukupni prihodi	429.491.100,00

Pošto je ukupno obračunata amortizacija 8,872 miliona dinara, to znači da je dom zdravlja u obavezi da 1,406 miliona dinara knjiži na troškove, a 7,465 miliona direktno na kapital. Postavlja se sada pitanje iz čega će dom zdravlja nadoknaditi 1,406 miliona dinara kada je tokom godine fakturisao Fondu samo stvarne troškove i plate i samo ta sredstva i dobio. Drugim rečima, ovaj institucionalni propust automatski vodi taj dom zdravlja u gubitak (deficit) i to u iznos uod 1,406 miliona dinara.

## Nesklad između nabavke i prodaje lekova kao krizni faktor u knjigovodstvu javnog sektora

Dom zdravlja kupuje lekove i time ulazi u obavezu prema tim dobavljačima. Lekovi će se prodavati tokom budućeg perioda, a to znači tokom sledećih meseci, dva ili čak tokom više sledećih meseci. Rok plaćanja

prema dobavljačima može biti 30 dana, 45 dana, 60 dana itd. Moguće je da će dobavljač za neke lekove tražiti i plaćanje unapred ili možda u roku od 15 dana itd. Ova sredstva (novac) obezbeđuje naravno Fond za zdravstvo. I to su sve razumljive i u praksi opšte poznate situacije. Međutim, problem je u tome što apoteka jednom mesečno od Fonda putem faktura traži sredstva samo za prodane lekove. I tako nastaje nesklad. Ako se neki lekovi prodaju tokom sledeća tri meseca vi ćete od Fonda dobiti ta sredstva sukcesivno tokom ta tri meseca, a obaveza prema dobavljaču je recimo 45 dana. Zar ovo nije još jedan flagrantan primer sukoba obračunskog i gotovinskog principa u knjigovodstvu javnog sektora.

Praksa je uočila ovaj problem te su ga rešili tako da sa dobavljačom za lekove koji je „prošao” na tender sklapaju ugovor po kome je rok plaćanja 90 dana. Dom zdravlja i Fond su pošli od toga da će svaki lek biti prodat za najviše 90 dana, što se i dešava, te se problem koji smo u prethodnom pasusu uočili nejavlja. Međutim, teoretski on je moguć.

### **Plate kao krizni faktor u knjigovodstvu javnog sektora**

Plate radnika doma zdravlja u celini podmiruje Fond za zdravstvo. One zavise od cene propisanih koeficijenata i takođe, propisane cene rada. Dom zdravlja može obračunati plate unapred i evidentirati tu svoju obavezu prema radnicima ali on nema sredstava za isplatu te plate dokle god ta sredstva nedobije od Fonda. U čemu je nesklad? Dom zdravlja je obračunao platu itime stvorio obavezu prema radnicima koju je dužan da ispuni pa makar i u sudskom postupku. Ali ako Fond ne doznači potrebna sredstva, dom zdravlja platu ne može isplatiti. U posmatranom periodu Fond je uredno izmirivao ovu svoju obavezu ali sporna može da bude decembarska plata. Da bi decembarska plata ušla u troškove te godine potrebno je da Fond doznači sredstva najkasnije 31.12. i da dom zdravlja taj novac istoga dana isplati sa računa. Samo ako je novac isplaćen dom zdravlja može tu platu da knjiži na troškove. Ukoliko se novac ne isplati najkasnije 31.12. može se desiti da dom zdravlja u toj godini ima troškove od 11 plata, a u sledećoj godini troškove od 13 plata. U posmatranom uzorku od četiri domazdravlja, ovo se nije desilo ali nekim drugim indirektnim budžetskim korisnicima to se dešavalo. To su naprimer, osnovne i srednje škole koje finansira Ministarstvo obrazovanja.

Pored ovoga, postoji i problem fiksne marže, koja je zakonom ograničena na 12 (dvanaest) %. Avo je apsolutno nedovoljno jer se time jedva prokrivaju plate radnika apoteke. Pogledajmo sledeći primer:

*Tabela 3– Odnos ostvarene RUC (marže) i bruto plata (sa doprinosima na teret poslodavca)*

umil. din															
God	Dom 1			Dom 2			Dom 3			Dom 4			Ukupno		
	RUC	Bto	%	RUC	Bto	%	RUC	Bto	%	RUC	Bto	%	RUC	Bto	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2009	20,410	14,459	70,8	...	...		8,489	7,893	93,0	10,104	8,316	82,3	39,003	30,668	78,6
2010	20,345	14,576	71,6	...	...		10,762	7,797	72,4	11,960	8,056	67,4	43,067	30,429	70,7
2011	22,218	16,346	73,6	...	...		10,493	8,618	82,1	11,605	8,346	71,9	44,316	33,310	75,2
2012	20,071	16,994	84,7	...	...		9,834	9,098	92,5	10,494	10,637	101,4	40,399	36,729	90,9
2013	22,744	17,011	74,8	4,778	9,761	204,3	9,088	8,109	89,2	10,620	10,531	99,2	47,230	45,412	96,2
2014	20,489	17,421	85,0	9,130	8,576	93,9	9,130	7,284	79,8	10,197	9,653	94,7	48,946	42,934	87,7
2015	16,098	15,190	94,4	8,177	6,403	78,3	8,046	7,021	87,3	9,534	7,910	83,0	41,855	36,524	87,3
2016	15,986	14,542	91,0	6,856	4,879	71,2	9,340	6,835	73,2	10,679	7,410	69,4	42,861	33,666	78,6
Ukupno	158,361	126,539	79,9	28,941	29,619	102,3	75,182	62,655	83,3	85,193	70,859	83,2	347,677	289,672	83,3

Za analizu poslužićemo se samo sa poslednjom kolonom (Ukupno):

*Tabela 4 –Objedinjeni podaci uzorka od četiri doma zdravlja*

umil. din				
Red. broj	Godine	Ukupno		
		RUC	Bruto	%
1	2	3	4	5
1	2009	39,003	30,668	78,6
2	2010	43,067	30,429	70,7
3	2011	44,316	33,310	75,2
4	2012	40,399	36,729	90,9
5	2013	47,230	45,412	96,2
6	2014	48,946	42,934	87,7
7	2015	41,855	36,524	87,3
8	2016	42,861	33,666	78,6
	Ukupno	347,677	289,672	83,3

Iz ovoga primera je jasno da apoteke sa ostvarenom RUC jedva podmiruju svoje plate. To takođe znači da se ostali njihovi troškovi prelivaju na troškove primarne zdravstvene zaštite i da se tako stvara netačna slika o tome šta su stvarni prihodi i rashodi apoteka, a šta troškovi primarne zdravstvene zaštite.

Iz svega proizlazi da se dozvoljena RUC u apotekarskom poslovanju mora povećati i to najmanje na 20 (dvadeset) %.

Ciklus platnih spiskova i kadrova karakterišu prevare poput plaćanje fiktivno zaposlenih, uvećanje radnih sati, uvećavanje troškova i fiktivnih bolovanja. (Jotić J., 2014)

## **Komplikovanost kontiranja i nedovoljna obučenost knjigovođa kao krizni faktor u knjigovodstvu javnog sektora**

U našoj praksi se godinama uvrežilo mišljenje da je knjigovodstvo kao deo računovodstvene funkcije samo jedan tehnički takoreći prepisivački deo posla i da je za to dovoljan nivo srednješkole. To je vrlo opasno shvatanje i potcenjivanje te funkcije. Da nije tako zašto bi svi ekonomski fakulteti imali predmete računovodstvo i knjigovodstvo. A kada imate desetine hiljada knjigovođa od kojih svaki napravi samo jednu grešku u svom knjigovodstvu, a time i u nekom budžetskom izveštaju, završnom računu i slično, vi znači imate hiljadu grešaka u budžetu. Takav budžetski izveštaj je na ivici upotrebljivosti. (Vidakovic, 2005). U svojoj praksi autor se nebrojeno puta uverio da nema knjigovodstva koje ne pravi greške, a u mnogo slučajeva čak i katastrofalne greške. Da je to tako mogu nam poslužiti i mnogobrojni izveštaji o kontroli javnog sektora koje vrši Državna revizorska institucija i čiji rezultati se mogu naći na sajtu te institucije. Autor kao programmer knjigovodstvenog softvera je imao prilike da prilikom početka rada u jednom domu zdravlja zatekne situaciju da je ukalkulisani PDV u apoteci 6 (šest) %. Objektivno, to je nemoguće jer je najmanji PDV 10 (deset) %, ali kada je korisniku ukazao na to autor je bio zasut objašnjenjima, opravdanjima i tumačenjem kako je to ipak dobro i kako to nema veze i slično. (Novaković, 2012)

Kontiranje složenih poslovnih promena je takvo da se zahteva nivo eksperta, naprimer:

### ***Dom zdravlja***

Svi domovi zdravlja pored službi primarne zdravstvene zaštite imaju i medicine rada, stomatologe i apoteke. Međutim jedan od domova zdravlja ima čak i stacionar sa ležećim bolesnicima, samim tim on je u obavezi da ima i kuhinju i sve što uz to ide (radnici, zaliheid.). U ovom domu zdravlja potrebno je dakle „pomiriti” (upodobiti) delatnost primarne zdravstvene zaštite, delatnost sekundarne zdravstvene zaštite, delatnost trgovine idelatnost ugostiteljstva. U ovom radu naglasak smo stavili na apotekarsko poslovanje i složenost kontiranja samo tog dela posla u domu zdravlja. Kod apoteka javljaju se sledeći poslovni događaji:

Na strain ulaza: Zavisni troškovi, nivelacija cena, ulaz od internog dobavljača (iz druge našea poteke), višak po inventaru, ulaz robe iz naše proizvodnje (galenska laboratorija), apoteka vraća robu dobavljaču, apoteka traži i dobija popust od dobavljača zbog manje prispele robe, oštećene robe itd.

Na strain izlaza: Prodaja lekova sa „pozitivne liste”, prodaja lekova i lekovitih sredstava građanima (lekovi sa „negativne liste”), kupci na fakturu (ostali kupci sem Fonda), izlaz internom kupcu (drugoj našoj apoteci), manjak po inventaru (lično terećenje ili na teret doma zdravlja), kupac vraća robu, kupac traži i dobija popust zbog manje prispele robe, oštećene robe itd.

Ostalo: Roba primljena u konsignaciju, roba data na konsignaciju, magistralni rad (sitne usluge apotekara), kasa-skonto i naknadno dobrenja ili terećenja, roba dobijena „gratis”, sopstvena potrošnja (dajemo lekove našim ambulantama), rashod (istekao rok trajanja i slično), kalo, rastur, kvar i lom itd.

Ilustrovaćemo složenost kontiranja jedne sasvim obične nabavke i sasvim obične prodaje lekova i sa „pozitivne” i sa „negativne”liste.

### Primer br. 3:

Od istog dobavljača kupili smo lekova koji su na „pozitivnoj listi” za 1000,00 (hiljadu) dinara i lekova koji su na „negativnoj listi” za 500,00 (petstotina) dinara. PDV za robu koja je na „negativnoj listi”je 20 (dvadeset) %, marža je 15(petnaest) %. Primer kalkulisanja nabavke dali smo u primeru br. 1. Kontiranje mora da bude sledeće:

Konto		Nazivkonta	Dinari	
Duguje	Potraž.		Duguje	Potražuje
022241		zalihe lekova na recept il pomagala	1232,00	
123962		PDV, 10% (preneti)	100,00	
	252111	dobavljač u zemlji	1100,00	
	022242	ukalkulisana RUC za lekove na recept		120,00
	022243	ukalkulsan PDVza lekove na recept		112,00
131212		obračunati neplaćeni izdaci	1000,00	
	311281	zalihe lekova na recept i pomagala		1000,00
245249		obaveza za PDV po osnovu razlike u-i	100,00	
	123962	PDV, 10% (preneti)		100,00
021312		roba za dalju prodaju u prometu na malo	690,00	
123961		PDV, 20% (preneti)	100,00	
	252111	dobavljač I uzemlji...		600,00
	021313	ukalkulisana RUC robe za dalju prodaju		75,00
	021314	ukalkulisana PDV robe za dalju prodaju		115,00
131212		obračunati neplaćeni izdaci	500,00	
	311251	zalihe robe za dalju prodaju u prometu ...		500,00
245249		obaveza za pdv po osnovu razlike u-i	100,00	
	123961	PDV, 20% (preneti)		100,00
UKUPNO			3822,00	3822,00

Primer br. 4:

Svu nabavljenu robu smo prodali. Iz apoteke smo dobili izveštaj da je dnevni Pazar sledeći:

1. Vrednost prodate robe koja se prodaje na recept („pozitivna lista”) je 1232,00dinara. Međutim, kupci su platili samo participaciju od 50,00 dinara i učešće od 60,00 dinara.
2. Vrednost prodate robe koja se ne prodaje na recept („negativna lista”) je 690,00 dinara i naplaćena je u celini na blagajni apoteke.

Kontiranje mora biti sledeće:

Konto		Nazivkonta	Dinari	
Duguje	Potraž.		Duguje	Potražuje
122155		fond za zdravstvo (kupac)	1232,00	
	291312	obračunata nenaplać.primanja iz prodaje		1120,00
	245242	obaveza za PDV, 10 % (izlazni)		112,00
311281		zalihe lekova na recept i pomagala	1000,00	
022242		ukalkulisana RUC za lekove na recept	120,00	
022243		ukalkulisan PDV za lekove na recept	112,00	
	022241	zalihe lekova na recept i pomagala		1232,00
121312		blagajna apoteke br.: 01	110,00	
	122155	participacija		50,00
	122155	učešće		60,00
291312		obračunata nenaplać.primanja iz prodaje	100,00	
	781111	transferi između budžet.korisnika(partic.)		45,45
	781111	transferi između budžet.korisnika(učešće )		54,55
245242		obaveza za PDV, 10 % (izlazni)	112,00	
	245249	obavezaz a PDVpo osnovu razlike u-i		112,00
122111		dnevni Pazar MP-01	690,00	
	291312	obračunata nenaplać.primanja iz prodaje		575,00
	245241	obaveza za PDV, 20 % (izlazni)		115,00
311251		zalihe robe za dalju prodaju (nabavna vr.)	500,00	
021313		ukalkulisana rucrobe za dalju prodaju	75,00	
021314		ukalkulisan PDV robe za dalju prodaju	115,00	
	021312	roba za dalju prodaju up rometu na malo		690,00
121312		blagajna apoteke br.: 01	690,00	
	122111	dnevni Pazar MP-01		690,00
291312		obračunata nenaplać.primanja iz prodaje	575,00	
	823121	primanja od prodaje robe za dalju prodaju		575,00
245241		obaveza za PDV, 20 % (izlazni)	115,00	
	245249	obaveza za PDV po osnovu razlike u-i		115,00
UKUPNO			5546,00	5546,00

### ***Zavod za javno zdravlje***

Nekadašnji „Higijenski zavod”, mora da drži dva do tri ovna od kojih povremeno uzima krv za pripremu „krvnih podloga”. Kako sada „pomiriti” budžetsko knjigovodstvo zdravstvene delatnosti i delatnosti uzgoja stoke. (Doduše, u novije vreme ovi zavodi dobijaju ove podloge hemijskim putem.)

### ***Srednja poljoprivredna škola***

Može da ima i najčešće ima i farmu krava, ovaca, svinja, ima ratarstvo, voćarstvo itd. Kako „pomiriti” budžetsko knjigovodstvo delatnosti obrazovanja i poljoprivredne delatnosti.

### ***Srednja tehnička škola***

Radi se o školi koja ima i dom učenika i servis za tehničke preglede vozila. Servis je esertifikovan od Policijske uprave škola naplaćuje te usluge. Međutim, radnicima, pošto su radnici škole, platu obračunava Ministarstvo ali doznačuje samo sredstva za nastavno osoblje dok sredstva za one radnike koji rade u servisu sredstva obezbeđuje škola. Da bi isplatila plate škola prvo mora iz sopstvenih sredstava da nanamenski račun za plate doznači deo koji se odnosi na radnike servisa pa tek onda da isplati platu svim radnicima. Delimična isplata nije moguća.

### ***Osnovna škola***

Obračun plate za osnovne i srednje škole vrši njihovo ministarstvo. Ako u toj školi postoji i nastava na „ jeziku društvene sredine”, obračun plate izvršiće Ministarstvo ali ono doznačuje sredstva samo za redovnu nastavu, dok deo za „jezik društvene sredine” doznačuje opština. Da bi opština ta sredstva doznačila vi morate podneti zahtev opštini. Dok se čeka doznaka iz opštine, sredstva ministarstva stoje na računu. Radnici znaju zato i vrše pritisak da se isplata izvrši odmah. Školi tada ne preostaje ništa drugo nego da iz svojih sredstava prebaci sredstva na račun za plate. Pri tome škola, pošto prebacuje unapred, često uplati i više nego što po obračunu treba. Kada dobije sredstva od opštine škola bi morala ta sredstva da prebaci na račun za plate, a svoja sredstva da vrati na sopstveni račun. Međutim, vraćanje sa namenskog računa za plate zakonski nije dozvoljeno i tako se na računu za plate stvara saldo, premda teoretski na tom računu saldo mora uvek biti nula.

### ***Dom učenika***

Domovi se preko leta bave običnom turističkom delatnošću, tj. izdavanjem soba turistima, sportskim ekipama i sl., a uz delimični ili punipansion, zatim prodaja hrane pretplatnicima tokom cele godine, zatim „ketering” itd. Sve to veoma komplikuje knjigovodstvo toga doma. Pored toga,

dom je u ovom slučaju obavezan da vrši i obračun „srazmerne amortizacije” i obračun „srazmernog PDV” itd.

### ***Mesne zajednice***

M.Z. koje pored svoje redovne delatnosti (uređenje javnih površina, vodovod i kanalizacija, samodoprinosi dr.) često imaju i proizvodnju i prodaju pogrebne opreme (sanduci za sahranjivanje, venci, pokrovi itd.) Poznato je da javni sektor čine oko 2500 škola, oko 3000 mesnih zajednica, nekoliko stotina zdravstvenih ustanova, nekoliko stotina javnih i javnokomunalnih preduzeća i ostalih budžetskih korisnika (dečji vrtići, kultura, sport itd.). Jasno je da u svim njima vi nemožete obezbediti kvalitetne i dovoljno kvalitetne knjigovođe, a to samo znači da nemožete imati ni kvalitetno ni pouzdano knjigovodstvo javnog sektora.

Problem je takođe i knjigovodstveni softver koji je često sa zvučnim imenima, ogromnim cenama ali i sa katastrofalnim greškama. Nadmenost programera takvih firmi, koji najčešće nisu ni ekonomisti, a često i upornost menadžmenta da se softver kupi baš od te firme (tender se lako „udesi”), dovodi do toga da se knjigovođe moraju pomiriti sa nastalom situacijom ili greške ispravljati „ručno” ali time preuzeti na sebe i rizik tih ispravki.

Autor je imao prilike da upozna sve ove slučajeve i ni na jednom mestu nije našao profesionalno rešenje problema. Svugde su se knjigovođe „snalazile”, a to je naravno ostavilo posledice na konačni izveštaj o izvršenju budžeta te organizacije, a preko toga i budžeta cele države.

## **ZAKLJUČAK**

### **Prvi predlog rešenja problema**

Povratak na obračunski princip ali uz primenu instrumenata obezbeđenja plaćanja (ček, menica, garancija).

### **Drugi predlog rešenja problema**

Promena načina finansiranja budžetskih organizacija. Prema sadašnjoj praksi domovi zdravlja, domovi učenika, osnovne i srednje škole moraju svome finansijeru da za svaki nastali trošak podnose zahtev za pokriće. Finansijer za domove zdravlja je Fond za zdravstvo, za domove učenika je Ministarstvo za socijalnu zaštitu, za osnovne i srednje škole je opština (opštinski budžet zat roškove, a Ministarstvo za plate) itd. Pri tome, svaki finansijer strogo insistira na „pozicijama” i to onim koje je planom predvideo pred kraj prethodne godine ili počekom tekuće godine (u zdravstvu). Ovo praktično znači da dom nemože ništa kupiti ako to nije planom predvideo i ako na toj „poziciji” nema planiranih sredstava. Ako želi da poštuje proceduru dom (škola, MZ itd.) može da traži „rebalans” plana ali to je nešto na čega



finansijeri veoma teško pristaju. Domovi svi ostali napred pobrojani subjekti se tada snalaze tako što od dobavljača zahtevaju fakture koje odgovaraju pozicijama na kojima imaju slobodnih sredstava itd. Dakle, potpuna besmislica. Zato je naš predlog da se sve ove ustanove finansiraju prema globalnom planu za celu godinu I da se sredstva korisniku doznačuju u mesečnim ratama (tranšama), a on neka dalje upotrebljava ta sredstva kako sam oceni da je najracionalnije, vodeći pri tome računa da primat ima onaj deo njegove delatnosti zbog koje je i osnovan.

### **Treći predlog rešenja problema**

Prelazak na novu organizaciju. Ovde mislimo pre svega na savremeni oblik ove promene poznat pod imenom outsorsing. Naziv potiče od engleskih reči out i source što bi u bukvalnom prevodu značilo „spoljniizvor”, radi se u stvari „izmeštanju” dela svoje sporedne delatnosti nekim drugim organizacijama kojima će to biti osnovna delatnost, a vi ćete samo plaćati njihove usluge. Ovakav način organizacije ima naravno, izvesnih nedostataka ali i brojne prednosti.

Ovde će se navesti samo dva tri konkretna zapažanja u vezi sa ovim predlogom.

Iz prakse smo se uverili da se nemože postati dobar knjigovođa radeći samo na jednoj vrsti problema. Onaj koji radi samo u zdravstvu, zna samo te probleme, ko radi samo u obrazovanju zna samo te problem itd. Međutim, da bi se shvatila celina i smisao budžetskog knjigovodstva moraju se poznavati sve delatnosti javnog sektora. Već smo nekoliko puta naglasili da se u svim delatnostima u okviru javnog sektora mogu sresti izuzetno komplikovani poslovni događaji čije kontiranje je veoma složeno i zahteva znanje na nivou eksperta. I ovde dolazi do čestih pa često i tragičnih grešaka. Knjigovođe se snalaze tako što obrasce završno gračuna (1 do 5) popune tako da budu ispravni, a svoje knjigovodstvo ostavljaju onakvo kakvo jeste. Sledeće godine postupak se ponavlja, greške se kumuliraju I tako dolazi do toga da izveštaji koje ovi subjekti šalju u svojim finansijerima više nemaju veze sa stvarnim stanjem. Iz tih razloga smatramo da je bolje na nivou opštine oformiti knjigovodstveni servis za čitav javni sektor, a taj servis bi se mogao organizovati po odeljenjima za zdravstvo, za osnovne i srednje škole, za mesne zajednice, za socijalne ustanove, za dečje vrtiće, za kulturu i sport itd. U takvom knjigovodstvenom servisu bi se mogao stvoriti barem po jedan knjigovodstveni ekspert koji bi pored kontrolne imao i obrazovnu funkciju te tako obezbedio jedinstvenu primenu propisa i izveštaja čitavog javnog sektora te opštine.

Osnivač ovoga servisa naravno, nemora biti opština. Može to biti ipreduzetnik, doo i slično.

Navešćemo samo još jedan detalj ovakvog rešenja problema knjigovodstva u javnom sektoru. Jedinstvenim kontiranjem poslovnih

događaja u okviru ovog knjigovodstvenog servisa izbeglo bi se i to da svaka škola ili svaka mesna zajednica daje svoj broj konta nekom dobavljaču, odnosno nekom trošku. Ako bi postojao jedan knjigovodstveni servis, isti dobavljač bi imao isti

Broj konta u celom javnom sektoru te opštine te bi tako i budžetska kontrola i politika na nivou opštine mogla da se void mnogo efikasnije.

No, bez obzira na sve, u jedno smo sigurni. Outsorsingom bi bio otklonjen hronični nedostatak kvalitetnih knjigovođa i hronični nedostatak informatičara.

## **SUMMARY**

### **CONTINGENCY FACTORS PUBLIC SECTOR ACCOUNTING**

The author of this paper, on basis of analysis of four health organizations, has presented how just a few independent business factors can influence and do influence the financial situation of an indirect budget user. An inextricable set of balances of goods suppliers for consumables, energents and many other suppliers and obligations is formed along a year, on the account 131211. It can be concluded that the methodology of current budget bookkeeping must be changed in such a way that it can follow financial result both on accounting and cash basis or to completely abandon the principle of cash and move to the accrual principle but with different security payments.

*Key words:* budget bookkeeping, cash basis, surplus, deficit, bookkeeping coding

## **LITERATURA**

1. Jotić J., Lovre I., (2014), Patologija finansijskog izveštavanja, *Poslovna ekonomija*, Godina VIII, broj 2, vol. XV, Sremska Kamenica.
2. Đurić T., Kuzmanović M., (2013), Programsko rodno budžetiranje u Srbiji – pouke i izazovi, *Poslovna ekonomija*, Godina VII, broj 1, vol. XII, Sremska Kamenica.
3. Kostić H. (2017), *Bukvar za budžetsko računovodstvo*—treće izmenjeno idopunjeno izdanje, Zavod za unapređenje poslovanja.
4. Novaković N.,(2012), *Autsorsing i moderno poslovanje*, Beograd, dostupno na [//www.sindirns.org.rs/vesti/outsorsing.pdf](http://www.sindirns.org.rs/vesti/outsorsing.pdf)
5. Parnicki P., Ljubojević M., Cico S.,(2014), Neophodnost implementacije nove strategije vođenja adekvatne politike zaduživanja, *Poslovna ekonomija*, Godina VIII, broj 2, vol. XV, Sremska Kamenica.

6. Slović D., (2015), *Stresovi u ekonomiji – imparitetni bilansi*, Confineks, Beograd.
7. Vidaković, V. S., (2009), *Revizija – osnovna kompetentnosti, kredibiliteta, poverenja*, Novi Sad.
8. Vidaković, V. S., (2002), *Računovodstvo–jezik poslovnog sporazumevanja*, Megatrend, Univerzitet primenjenih nauka, Beograd, 2002.
9. Vidaković, V. S., (2005), *Finansijsko izveštavanje–osnova upravljanja biznisom*, FABUS, Novi Sad.
10. Vidaković S., Petrović D., Kvalitetno finansijsko izveštavanje – prioritet u reformi javnog sektora, *Poslovna ekonomija*, Godina VII, broj 1, vol. XII, Sremska Kamenica, 2013.
11. Vidaković S., Banda I., Petrović D., Uticaj korporatizacije računovodstvene profesije na kvalitet finansijskog izveštavanja, *Poslovna ekonomija*, Godina VIII, broj 2, vol. XV, Sremska Kamenica, 2014.
12. Koletnik, F., Koletnik, K. M.: Razvoj računovodstvenih rešenja u državama EU, *Zbornik radova sa 10. Međunarodnog simpozijuma: Finansijska i računovodstvena efikasnost u funkciji ostvarivanja dobrih poslovnih rezultata*, URRFBiH, Neum, 2007.
13. Uredba o budžetskom računovodstvu, „Službeni glasnik RS”, br. 125/2003,12/2006.
14. <http://www.paragraf.rs/propisi.html> (pristup 05.07.2017).