



ISSN 0023-2394
ISSN 1450-6114
UDC 657

M52 Часопис националног
значаја за теорију и њену
операционализацију

РАЧУНОВОДСТВО



International
Federation of
Accountants



Federation of
European Accountants
Federation des Experts
comptables Européens



International
Accounting
Standards
Board



Fédération des
Experts Comptables
Méditerranéens



South-East
Europe Federation
of Professional
Accountants

ЧАСОПИС ЗА РАЧУНОВОДСТВО, РЕВИЗИЈУ И ПОСЛОВНЕ ФИНАНСИЈЕ

ТЕМА БРОЈА

ИМПЛИКАЦИЈЕ ФИНАНСИЈСКОГ ИЗВЕШТАВАЊА НА ЕКОНОМСКУ АКТИВНОСТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1

Година LX

www.srrs.rs

Београд, 2016.

Издавач:
"РАЧУНОВОДСТВО" д.о.о.

Суиздавач:
Савез рачуновођа и
ревизора Србије

Генерални секретар
и главни и одговорни уредник
др Перо Шкобић

Његошева 19, Београд, п. фах. 403

info@srrs.org.rs

Одговорни уредник "Рачуноводства"
мр Рада Стојановић

Лектор

мр Ана Бојановић,

Технички уредник

Витомир Савић

РЕДАКЦИОНИ ОДБОР

Андрић др Мирко, Алексић Богољуб,

Вукелић др Гордана, Иванишевић др

Милорад, Малешевић др Ђоко,

Малинић др Слободан, Милићевић др

Весна, Новићевић др Благоје,

Раичевић др Божидар, Стојановић мр

Рада, Секуловић др Богдан,

Шкарић Јовановић др Ката

ИЗ ИНОСТРАНСТВА

Prof. Alexander Russell, Scotland

Prof. Mieczyslaw Dobija, Poland

Prof. Frants Butynets, Ukraine

Prof. Metka Tekavcic, Slovenia

Prof. Robert W. McGee, US

Prof. Serdar Ozkan, Turkey

Prof. Željko Šević, Sultanat Oman

Телефони:

Ген.секретар 3239-444

Одговорни уредник 3344-883, 3344-887

Уредништво 3241-948

Саветници 3233-077, 3344-549

3345-043, 3345-329, 3345-429

Курсеви 33-43-140, 33-43-215, 3231-549

Маркетинг 3233-088

Ел. водич кроз посл. 3344-949, 3344-922

Претплата 3233-088, 3238-611

Рачуноводство 3344-405

Слободна телефонска линија

(сугестије, рекламиције,

коментари...) 33-45-001

Телефакс (011) 3231-220, 3345-527

E-mail: casopis@srrs.rs

Војвођанска банка А.Д. 355-1040232-19

Центробанка А.Д. 145-3232-76

Copyright © 1956, Савез РР Србије

Прештапвање објављених текстова

није дозвољено без одобрења

издавача и навођења извора.

Текст не може бити репродукован

снимањем, фотокопирањем,

електронски или на други начин, без

претходне сагласности издавача

Штампа: Космос, Београд,

Светог Саве 16-18

CIP – Каталогизација у публикацији

Народна библиотека Србије, Београд

657

РАЧУНОВОДСТВО : часопис за

рачуноводство, ревизију и пословне финансије

/главни и одговорни уредник др Перо Шкобић;

одговорни уредник мр Рада Стојановић. – Год.43,

бр. 1 (јануар 1998) – Београд : Рачуноводство:

Савез рачуновођа и ревизора Србије, 1998 –

(Београд : Космос). – 25 цм

Полугодишње. – Је наставак: Књиговодство

(ћирилично изд.)=ISSN 0023-2394

ISSN 1450-6114 = Рачуноводство

COBISS.SR-ID 139739399

РАЧУНОВОДСТВО

ЧАСОПИС ЗА РАЧУНОВОДСТВО, РЕВИЗИЈУ И ПОСЛОВНЕ ФИНАНСИЈЕ
ГОДИНА LX * Бр. 1 * Београд, 2016.

Садржај

ИМПЛИКАЦИЈЕ ФИНАНСИЈСКОГ ИЗВЕШТАВАЊА НА ЕКОНОМСКУ АКТИВНОСТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Уводник. 6

Уводни реферат: др Дејан МАЛИНИЋ

Могућности и ризици оцене перформанси

привреде Србије на основу анализе

финансијских извештаја 7

ПОУЗДАНОСТ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ

др Благоје НОВИЋЕВИЋ

Професионални рачуновођа - квалитет

финансијског извештавања на извору 38

др Милорад СТОЈИЛКОВИЋ

Финансијско извештавање у Републици

Србији - отворена питања и стратегија развоја 55

мр Рада СТОЈАНОВИЋ

Дивергенција рачуноводствене регулативе у

Србији у односу на глобалну регулативу 73

мр Стеван МИЛОВАНОВИЋ

Рачуноводство и сива економија. 101

др Жељко ШЕВИЋ, др Зоран ШКОБИЋ

др Александар ШЕВИЋ

Регулисање рачуноводствене професије и

економска (квази) либерализација:

Хармонизација са ЕУ? 119

др Славиша ЂОРЂЕВИЋ

Рачуноводствени третман нематеријалне имовине

у пословним спајањима 136

др Горанка КНЕЖЕВИЋ, др Владан ПАВЛОВИЋ

Процена очекиваних губитака у складу са МСФИ 9

у контексту рачуноводствене опрезности 151

Садржај

ИМПЛИКАЦИЈЕ ФИНАНСИЈСКОГ ИЗВЕШТАВАЊА НА ЕКОНОМСКУ АКТИВНОСТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Уводник 6

Уводни реферат: др Дејан МАЛИНИЋ

**Могућности и ризици оцене перформанси
привреде Србије на основу анализе
финансијских извештаја 7**

ПОУЗДАНОСТ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ

др Благоје НОВИЋЕВИЋ

**Професионални рачуновођа - квалитет
финансијског извештавања на извору 38**

др Милорад СТОЈИЛКОВИЋ

**Финансијско извештавање у Републици
Србији - отворена питања и стратегија развоја 55**

мр Рада СТОЈАНОВИЋ

**Дивергенција рачуноводствене регулативе у
Србији у односу на глобалну регулативу 73**

мр Стеван МИЛОВАНОВИЋ

Рачуноводство и сива економија. 101

др Жељко ШЕВИЋ, др Зоран ШКОБИЋ

др Александар ШЕВИЋ

**Регулисање рачуноводствене професије и
економска (квази) либерализација:
Хармонизација са ЕУ? 119**

др Славиша ЂОРЂЕВИЋ

**Рачуноводствени третман нематеријалне имовине
у пословним спајањима 136**

др Горанка КНЕЖЕВИЋ, др Владан ПАВЛОВИЋ

**Процена очекиваних губитака у складу са МСФИ 9
у контексту рачуноводствене опрезности 151**

КОНТРОЛИНГ КАО КОНЦЕПТ ЕФИКАСНОГ УПРАВЉАЊА

др Веселин ПЕРОВИЋ

Улога и значај примене контролинга у пословној пракси 168

др Ивана МЕДВЕД

**Значај организовања и функционисања
сегментног финансијског извештавања 183**

мр Ленче ПАПАЗОВСКА

Contents

IMPLICATIONS OF FINANCIAL REPORTING ON ECONOMIC ACTIVITY IN REPUBLIC OF SERBIA

Editorial 6

Introductory Paper: Dejan MALINIC, PhD

**Opportunities and Risks of Serbian Economy Performance Assessment
Based on Financial Statements Analysis 7**

RELIABILITY OF FINANCIAL STATEMENTS FOR DECISION-MAKING

Blagoje NOVICEVIC, PhD

Professional Accountant - Quality of Financial Reporting at the Source 38

Milorad STOJILKOVIC, PhD

**Financial Reporting in the Republic of Serbia –
Key Open Issues and Development Strategy 55**

Rada STOJANOVIC, MSc

**Divergence of Accounting Regulations in Serbia
in Relation to Global Regulations 73**

Stevan MILOVANOVIC, MSc

Accounting and Hidden Economy 101

Zeljko SEVIC, PhD

Zoran SKOBIC, PhD

Aleksandar SEVIC, PhD

**Regulation of the Accounting Profession and
the Economic (Quasi) Liberalisation: Converging with the EU? 119**

Slavisa M. DJORDJEVIC, PhD

Accounting Treatment of Intangible Assets in Business Mergers 136

Goranka KNEZEVIC PhD

Vladan PAVLOVIC PhD

Assessment of Expected Losses in Accordance with IFRS 9 151

CONTROLLING AS CONCEPT OF EFFICIENT MANAGEMENT

Veselin PEROVIC, PhD

Role and Importance of Controlling in Business Practice 168

Ivana MEDVED, PhD

Importance of Organization and Functioning of Segment Reporting. 183

<i>Lence PAPAZOVSKA, MSc</i> Modern Concept of Controlling – Trend or Economic Partner to Management	211
<i>Milutin ZIVANOVIC, master econ.</i> Redefining Criteria for Assessing Effectiveness of Hedge Transactions as Basis for Wider Application of Hedge Accounting	228
<i>Zoran N. DJORDJEVIC, master econ.</i> <i>Sasa K. TRANDAFILOVIC PhD</i> Importance of Controlling in Process of Financial Management and Control of Public Owned Entities	252
<i>Vladan MARTIC, MSc</i> Preparedness of Accounting Profession for Digitalization of Financial Reporting	279

QUALITY OF FINANCIAL REPORTING IN PUBLIC SECTOR

<i>Ljiljana BONIC, PhD</i> Achievements and Perspectives of Internal Supervision in the Public Sector in the Republic of Serbia	295
<i>Biljana JOSIPOVIC RODIC, MSc</i> The Budgetary Accounting in the Function of Protection Public Interest	318
<i>Vesna NESIC, Msc</i> Employee Benefits from Viewpoints of International Accounting Regulations	331
<i>Zoran KILIBARDA</i> Possibility of Measurement and Analysis of Realisation of Program Budget of Republic of Serbia	353
<i>Jelena OBRADOVIC, master econ.</i> Quality of Financial Reporting in Health Care Facilities	373

**Овај број часописа је истовремено и
Зборник радова са XLVII СИМПОЗИЈУМА**

*(сви радови испуњавају критеријуме да буду третирани као:
Саопштење са скупа националног значаја штампано у целини)*

**ИМПЛИКАЦИЈЕ ФИНАНСИЈСКОГ ИЗВЕШТАВАЊА
НА ЕКОНОМСКУ АКТИВНОСТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**
Златибор, 26-28. мај 2016.

Теме по данима

Први дан

ПОУЗДАНОСТ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ

Други дан

КОНТРОЛИНГ КАО КОНЦЕПТ ЕФИКАСНОГ УПРАВЉАЊА

Трећи дан

КВАЛИТЕТ ФИНАНСИЈСКОГ ИЗВЕШТАВАЊА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

**Организатор Симпозијума
САВЕЗ РАЧУНОВОЂА И РЕВИЗОРА СРБИЈЕ**

Суорганизатори Симпозијума

*Државни Економски факултети Универзитета у:
Београду, Крагујевцу, Нишу, Новом Саду, Косовској Митровици*

Симпозијумски одбор

проф. др Слободан Малинић, председник
Економски факултет, Крагујевац

проф. др Благоје Новићевић, члан
Економски факултет, Ниш

проф. др Милорад Иванишевић, члан
Економски факултет, Београд

проф. др Боко Малешевић, члан
Економски факултет, Суботица

проф. др Дејан Малинић, члан
Економски факултет, Београд

мр Сиван Миловановић, члан
Телеком Србија а.д.

мр Рада Стојановић, секретар
Савез РР Србије, Београд

Уводник

Поштовани,

Тема овог броја Часописа, који је истовремено и Зборник радова са 47. симпозијума Савеза рачуновођа и ревизора Србије, традиционалног тродневног скупа који се одржава у периоду од 26. до 28. маја 2016. године на Златибору, су импликације финансијског извештавања на економску активност у Републици Србији. Теоријски утемељена и практично оријентисана питања која су разматрана у радовима садржаним у овом часопису су идентификовање ризика у вези са резултатима анализе финансијских извештаја, уз илустровање примера анализе финансијских извештаја и оцену перформанси привреде Србије.

Предмет посебне пажње написа, обухваћених садржајем овог издања, су и следећа питања:

- поузданост финансијских извештаја у Србији за доношење пословних одлука и њихова релација у односу на сиву економију;
- обезбеђивање квалитета финансијског извештавања професионалних рачуновођа;
- место професионалног рачуновође у процесу дигитализације финансијских извештаја и регулације рачуноводствене професије;
- однос рачуноводственог регулаторног оквира у Србији и квалитет финансијског извештавања, као и компаративни приступ у односу на глобалну регулативу;
- ефекат и значај примене контролинга у пословној пракси привредних друштава и његов допринос унапређењу квалитета управљања појединачним предузећима, финансијским организацијама и другим профитним и непрофитним институцијама и унапређење националне економије у целини;
- значај контролинга за управљање код корисника буџетских средстава;
- компаративни однос буџетског рачуноводства и глобалне регулативе, као и питање потенцијала буџетског рачуноводства за заштиту јавног интереса.

Република Србија се, на путу ка европским интеграцијама, суочава са бројним изазовима који се нарочито односе на стабилност финансијских тржишта и инвестиције, односно развој националне економије, а који су у директној вези са квалитетом финансијског извештавања. У контексту потреба бројних корисника финансијских извештаја, актуелно финансијско извештавање у Републици Србији одликују значајне контроверзе, недостаци и ограничења. Радови штампани у овом издању, анализом релевантних карактеристика финансијског извештавања, затим анализом теоријских решења и објективних околности у пракси, указују на ове недостатке и ограничења, као и на потенцијалне стратешке правце развоја регулаторног оквира са циљем елиминисања негативних последица квалитета финансијског извештавања, како реалног, тако и јавног сектора.

Надамо се да ће ставови презентовани у овом часопису - Зборнику 47. симпозијума представљати позитиван импулс и допринос при сагледавању тренутног стања регулаторног оквира финансијског извештавања и његовог сврсисходнијег обликовања.

Одговорни уредник часописа Рачуноводство
мр Рада Стојановић

Уводни реферат

УДК 340.134:657(497.11)
005.334:658.14/.17(497.11)

Оригинални научни рад

проф. др Дејан
МАЛИНИЋ*

Могућности и ризици оцене перформанси привреде Србије на основу анализе финансијских извештаја

Резиме

Квалитет финансијског извештавања један је од предуслова стабилности финансијског система, детерминанта сигурности инвеститора и самим тим важан фактор привлачења преко потребних страних инвестиција. Нажалост, бројни параметри указују да је ситуација на подручју финансијског извештавања веома узнемиравајућа. Мислимо првенствено на нестабилност рачуноводствене регулативе у Србији, неконзистентна и генерално лоша законска решења, неупоредивост финансијских извештаја са праксом земаља које имају развијену рачуноводствену традицију и индолентан однос регулатора према проблемима финансијског извештавања. Све ово не умањује значај анализе финансијских извештаја. Напротив, она у условима неквалитетног извештавања постаје још потребнија, али у исто време и много захтевнија, пошто у много тежим околностима мора да омогући стицање увида у перспективе предузећа, појединих грана, сектора и националне економије у целини.

Будући да се остварења предузећа и привреде у целини не могу посматрати независно од пословног амбијента у коме остварују своју мисију, у првом делу рада покушали смо да одговоримо на питање да ли постојећи пословни амбијент делује подстицајно или ограничавајуће на привредне активности. У другом, централном делу рада бавимо се оценом перформанси привреде Србије. Главни циљ у овом делу рада је да се на основу оцене остварења у претходном осмогодишњем периоду идентификују пословно-финансијски ризици којима су изложена предузећа и привреда у целини и чиниоци који подстичу ове ризике. Кроз продубљену анализу показаћемо и велике могућности анализе која се заснива на финансијским извештајима. Коначно, у последњем делу рада морамо

*) Економски факултет Универзитета у Београду, e-mail: malinic@ekof.bg.ac.rs
Примљено: 28.04.2016. Прихваћено: 06.05.2016.

указати на објективно условљене и субјективно настале ризике који прате анализу засновану на збирним финансијским извештајима у нашим условима.

Кључне речи: финансијски извештаји, перформансе, пословни амбијент, ликвидност, солвентност, профитабилност, рачуноводствена регулатива, регулаторни ризици.

Увод

Генерални циљ финансијског извештавања усмерен је на пружање информација постојећим и потенцијалним инвеститорима, акционарима, купцима обезвница и другим кредиторима о профитабилности, финансијском положају и кретању новчаних токова предузећа, које би им помогле у процесу доношења одлука о куповини, продаји и држању власничких и дужничких хартија од вредности, процени сигурности улагања, способности измирења обавеза и др. Иако се финансијски извештаји првенствено припремају за потребе инвеститора, сасвим је извесно да служе и бројним другим интересним групама, као што су менаџмент предузећа, финансијски аналитичари, владине агенције, запослени, синдикати, пословни партнери, национална статистика, регулаторна тела и јавност у најширем смислу.

Јавни карактер финансијских извештаја, редовност њиховог састављања, моћ да обухвате све пословне трансакције у изабраном обрачунском периоду и изложеност обавезној екстерној ревизији учинили су финансијске извештаје свуда у свету једним од највреднијих информационих извора за инвеститоре и друге кориснике. Очекивања инвеститора од анализе финансијских извештаја су велика. Она омогућава процену способности предузећа да створи вредност за власнике, процену дугорочне и краткорочне финансијске сигурности предузећа, идентификовање расподељивог добитка, спремност предузећа да плаћа дивиденде, поређење остварених приноса са приносима других интересних група у очекивању да приноси буду у складу са ризиком који власници подносе. Будући да на анализи финансијских извештаја у доброј мери темеље своје одлуке, логична су њихова велика очекивања у вези са поузданошћу и релевантношћу информација из финансијских извештаја. У том смислу, информације у финансијским извештајима и њихова квалитетна анализа доприносе ублажавању информационе асиметрије, смањењу ризика од негативне селекције, повећавајући на тај начин ефикасност алокације капитала.

Информације које се налазе у финансијским извештајима од изузетног су значаја и за менаџмент предузећа, који има потребу да анализира финансијске извештаје сопственог предузећа како би стекао увид у остварене резултате, финансијску структуру, инвестиционе могућности и перспективе предузећа, како би проценио ризике на основу смањења конкурентности, ликвидности, солвентности, профитабилности, стечаја и сл. Менаџмент, међутим, има потребу да се бави и анализом финансијских извештаја других предузећа. У фокусу менаџмента налазе се финансијски извештаји пословних партнера, добављача и купаца, како би се проценила сигурност испорука производних инпута или могућност плаћања обавеза од стране купаца. Анализа конкурен-

ције неопходна је за процену стратешке конкурентске позиције предузећа, као и за примену бенчмаркинга са циљем идентификовања могућности за унапређење перформанси. Пласирање евентуалних вишкова готовине захтева процену атрактивности хартија од вредности предузећа чијим се акцијама тргује на тржишту капитала, што омогућава избегавање улагања у високо ризична предузећа и усмеравање улагања према хартијама од вредности које могу донети високе приносе.

Квалитетна анализа финансијских извештаја пружа велике могућности креаторима економске политике. Она им може помоћи у откривању раних упозоравајућих сигнала, који би омогућили предузимање потребних активности пре избијања криза. Анализа финансијских извештаја на нивоу националне привреде омогућава да се препознају слабе тачке: финансијско-структурни проблеми, степен задужености привреде, проблеми неликвидности, оптерећеност финансијским расходима, оптерећеност кумулираним губицима и др. Она може указати на (не)профитабилност појединих грана или појединих правних форми. Анализом финансијских извештаја може се препознати ниво конкурентности појединих сектора и грана и њихова атрактивност за инвеститоре. Помоћу поуздане финансијске анализе доносиоци економске политике могу препознати не само кључне проблеме који оптерећују националну економију, већ и поједине секторе, гране и појединачна предузећа која томе највише доприносе. Откривајући ризике и шансе, анализа финансијских извештаја може пружити велику помоћ релевантним институцијама у процесу извођења структурних реформи, реструктурирања предузећа од јавног интереса, далеко ефикасније вођење политике субвенција и државне помоћи, стимулисање грана које доприносе расту бруто домаћег производа, порасту конкурентности, повећању запослености и сл. Одлучивање засновано на интуицији давно је уступило место одлучивању заснованом на информацијама.

Претпоставка ефикасне примене анализе финансијских извештаја је њихов квалитет. Ни најбоље примењена анализа на лошој информационој основи неће омогућити извођење квалитетних закључака. За квалитет финансијског извештавања, видели смо, заинтересовани су инвеститори, али ништа мање не сме да буде заинтересована и држава, која има улогу регулатора у процесу креирања система финансијског извештавања и креирања подстицајног пословног амбијента. Потреба за усаглашавањем система финансијског извештавања са глобалним (Међународним рачуноводственим стандардима - МРС, и Међународним стандардима финансијског извештавања - МСФИ) и регионалним (Директиве ЕУ) правилима намеће се као логично и неизбежно решење.

1. Детерминанте пословног амбијента у Србији

Перформансе националне економије не могу се посматрати изван амбијента у којем предузећа послују. Сасвим је јасно да пословни амбијент може подстицајно деловати на остварења предузећа, баш као што може представљати значајно ограничење. Закључци о квалитету пословног амбијента, ефикасности мера економске политике, макроекономској стабилности и економском расту не могу се изводити независно од остварења привреде која треба да носи терет економског раста. Заправо, вероватно најбољи тест квалитета мера економске политике представљају привредна остварења. Тешко се може

говорити о успешности привреде уз превиђање инфлације, кретања курса динара, односа између увоза и извоза, висине каматних стопа и ликвидности тржишта капитала. У условима примене добро одмерених макроекономских мера у нормалним околностима национална економија расте, док у супротном лоши избори на овом подручју могу имати веома неповољне последице на перформансе привреде.

Чињеница да процес транзиције ни после више од 25 година није довршен, да се велики број предузећа дуго налази у процесу реструктурирања и да су јавна предузећа, чији власник је држава и чији губици падају на терет буџета, дуго година генератор неликвидности¹ довољно убедљиво сведочи о неефикасности напора да се пословни амбијент уреди и да правила игре буду једнака за све учеснике. Ипак, за стицање шире представе о пословном амбијенту у којем послују предузећа у Србији у Табели 1 приказано је кретање кључних економских индикатора.

Табела 1 - Кључни макроекономски индикатори

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Раст БДП (%)	5,9	5,4	(3,1)	0,6	1,4	(1,0)	2,6	(1,8)	0,7
Раст индустријске производње	4,1	1,4	(12,6)	1,2	2,5	(2,2)	5,5	(6,5)	8,3
Потрошачке цене, крај периода	10,1	6,8	6,6	10,3	7,0	12,2	2,2	1,7	1,5
Дефицит робне размене (% у БДП)	(25,0)	(26,3)	(17,5)	(16,9)	(17,4)	(18,9)	(13,1)	(13,0)	(13,3)
Стране директне инвестиције / БДП	8,60	7,40	6,70	3,80	9,90	2,40	3,80	3,70	5,50
Референтна каматна стопа	10,00	17,75	9,50	11,50	9,75	11,25	9,50	8,00	4,50
Вредност евра у односу на динар	79,24	88,60	98,89	105,50	104,64	113,72	114,64	120,96	121,63
Број запослених (просек у 000)	2.085	2.082	1.985	1.901	1.866	1.866	1.865	1.845	1.997
Стопа незапослености	18,1	13,6	16,1	19,2	23,0	23,9	22,1	19,4	17,9
Јавни дуг/БДП	25,3	24,9	32,8	41,8	45,4	56,2	59,6	71,0	75,5
Ликвидност тржишта капитала	0,115	0,078	0,045	0,025	0,035	0,032	0,039	0,025	0,033

Извор: Билтен јавних финансија Министарства финансија Републике Србије и Народна банка Србије. Ликвидност тржишта капитала представља обрачун аутора на основу информација са сајта Београдске берзе.

Нажалост, приказани макроекономски индикатори показују да је пословни амбијент ограничавајући фактор већим привредним активностима и бо-

1) Више видети у: Малинић, Д., (2015), "The Relevance of Positional Risks in Creating Development Strategy: The Case of Public Enterprises", *Економика предузећа, Serbian Association of Economists Journal of Business Economics and Management*, p. 33-56.

љим резултатима. У том смислу можемо закључити да је привреда Србије веома рањива. Неповољно кретање неких макроекономских индикатора доноси већу несигурност за инвеститоре, компликује одлучивање и неповољно утиче на економски раст. Ако посматрамо период који је предмет анализе у нашем раду, лако ћемо запазити високу референтну каматну стопу током читавог периода, која је више пута већа од упоредивих стопа у ЕУ, као и високе стопе инфлације до 2012. године. У литератури су познати односи између инфлације, каматних стопа и цена акција. Иако повезаност не мора увек да буде директна и конзистентна, она свакако постоји². Кредитне институције, у намери да очувају жељене реалне приносе, уграђују инфлацију у каматну стопу, што условљава њен раст. У ситуацијама када предузећа не могу да превале раст трошкова производње и расхода финансирања на купце, добици и новчани токови се смањују, док вредност предузећа опада. Због повећане несигурности инвеститори оклевају са инвестирањем, што има за последицу пад привредних активности³.

Политика курса је такође важна детерминанта привредних активности. Јачање националне валуте не погодује извозу, будући да поскупљује извезене производе, што смањује њихову конкурентност и тражњу. Слабија домаћа валута поскупљује увоз, али погодује домаћим произвођачима који постају конкурентнији.⁴ Међутим, флукуације девизног курса, које су се током анализираних периода дешавале, утичу и на висину каматних стопа и укупних финансијских расхода предузећа. Наиме, у условима флукуација девизног курса, нарочито када је његова волатилност већа, повећава се девизни ризик, те финансијске институције и имаоци дужничких хартија од вредности настоје да се заштите од таквог ризика. То има за последицу увођење валутних клаузула, које повећавају укупне финансијске расходе у ситуацији када национална валута слаби. Такође, задуживање у иностраној валути имплицира појаву углавном негативних курсних разлика које додатно повећавају финансијске расходе при опадању вредности динара. Наравно, из перспективе привредних перформанси то значи смањење нето добитака, пад профитабилности и повећање ризика од неликвидности, солвентности и стечаја⁵.

- 2) Reilly, F, Brown, K., (2003), *Investment Analysis and Portfolio Management*, Thomson, Mason, p. 419-422.
- 3) Више видети у: Малинић, Д, (2013), "Insufficiency of Serbian Economy's Operating Performances: Manifestations, Causes and Main Guidelines of Recovery", *Економика предузећа, Journal of the Serbian Association of Economists*, January-February, p. 41-62.
- 4) Примера ради, при флексибилном курсу монетарна власт задржава могућност да води независну монетарну политику, али ће привреда бити рањива на егзогене поремећаје у домену тражње и иновације у домену финансијских трансакција, што упућује на рестриктивнији режим девизног курса, док ће опредељење за фиксни курс штитити од поремећаја на домаћем и светском финансијском тржишту, али не и од ефеката финансијске кризе. Видети: Burda, M., Wiplosz, C., (2004), *Макроекономија: економски уџбеник*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, стр. 269.
- 5) Детаљније видети у: Малинић, Д., Милићевић, В., (2013), "Effects of changes in foreign exchange rates on performance in serbia's economy", *Економика предузећа, Serbian Association of Economists Journal of Business Economics and Management*, November-December, pp. 401-416.

Стагнација запошљавања и висока стопа незапослености, чије смањење је у 2014. години делом последица промењене методологије, као и ниске просечне зараде неповољно утичу на потрошњу, што опет повећава ризике од рецесије. Дефицит робне размене који постоји као последица већег увоза од извоза роба и услуга, између осталог, настаје и као последица недовољне конкурентности домаће привреде на страним тржиштима. Изузетно висок јавни дуг сужава држави маневарски простор за мере које омогућавају финансирање јавних радова, кредитну експанзију и социјално збрињавање вишкова запослених. Опадање индустријске производње умањује њен допринос повећању БДП-а, при чему не треба заборавити да је ниво индустријске производње још значајно испод нивоа пре ступања у процес транзиције. Коначно, скромне стране директне инвестиције нису довољне да би се обезбедили техничко-технолошко обнављање капацитета и потребан раст.

Ипак, неки трендови у 2015. години охрабрују. Ту првенствено мислимо на стабилност цена, повећање индустријске производње и смањење референтне каматне стопе. С друге стране, веома скроман раст БДП-а, повећање јавног дуга и неликвидност тржишта капитала веома забрињавају.

На крају, истакнимо још два изузетно велика инфраструктурна проблема: неразвијеност тржишта капитала и квалитет законске регулативе. Развој тржишта капитала игра веома важну улогу у развоју тржишне привреде, барем из два разлога. Прво, развој праве корпоративне привреде није могућ без постојања тржишта капитала које обезбеђује значајне изворе финансирања по основу емисије власничких и дужничких хартија од вредности. Акционарска предузећа упућена су на примарно тржиште капитала, док, с друге стране, уколико нема примарних емисија и атрактивних акција и дужничких инструмената, нема ни активног секундарног тржишта.

Друго, непостојање активног тржишта капитала смањује алтернативе на страни извора финансирања, што погодује монополизацији положаја кредитних институција и има за последицу високе финансијске расходе који оптерећују привреду. Ширење лепезе дужничких извора финансирања на корпоративне обвезнице различите рочности и карактеристика могло би да измени структуру дугова предузећа и да их учини мање зависним од банака. Ликвидност тржишта капитала, мерена односом између оствареног промета и тржишне капитализације, на веома је ниском нивоу и износи свега 0,033 у 2015. години. Још више забрињава чињеница да је у 2015. години тржишна капитализација мања 2,1 пута у односу на 2007. годину, док је промет у истом периоду мањи чак за 7,4 пута.

Коначно, битна детерминанта сигурности пословања је квалитет законске регулативе. "Регулатива треба да омогући поштовање својине и уговора, слободан проток капитала, транспарентно одвијање процеса на финансијском тржишту, транспарентност пословања јавних друштава, спречавање финансијских превара и сл. Нажалост, нестабилност и недореченост регулативе је битна карактеристика земаља у транзицији. Проблем у Србији је утолико већи што процес транзиције траје дуже него у осталим земљама, те су и штетне последице некавалитетне регулативе веће. Стабилан регулаторни оквир, заснован на широко прихваћеним професионал-

ним и етичким стандардима, јесте најбољи позив домаћим и страним инвеститорима“⁶.

Честе промене регулативе негативно утичу на сигурност инвеститора и привлачење страног капитала. У последњих 10 до 15 година у Србији су три пута доношени нови закони о привредним друштвима. Слична је ситуација са законима којима се регулише тржиште капитала (Закон о тржишту капитала, Закон о преузимању и Закон о инвестиционим фондовима). Сигурно најбољи негативан пример недоследности представља рачуноводствена регулатива. Од 1993. године до 2013. године, када је донет актуелни Закон,⁷ у Србији је донето пет закона о рачуноводству и прописано исто толико различитих образаца финансијских извештаја. Свему овоме треба додати веома велики број измена и допуна које су се у међувремену дешавале. Финансијски извештаји, прописивани различитим подзаконским актима, били су изразито неконзистентни и нестални. Инсистирање на стабилној регулативи значи залагање да тржишни актери послују у уређеном и стабилном пословном амбијенту у коме ће бити равноправно третирани. У таквим условима инвеститори сами треба да процењују ризик, да одлучују колики ће ризик прихватити и да снесу последице уколико су њихове процене лоше. Квалитетна регулатива повећава кредибилитет земље и смањује ризик улагања.

Презентовани кључни макроекономски индикатори нису одраз добре пословне климе, а самим тим ни добар сигнал инвеститорима. Високи губици које исказује привреда Србије потврђују да је нестимулативни пословни амбијент један од важних чинилаца лоших привредних остварења.

2. Оцена финансијских перформанси привреде Србије

Нестимулативни економски амбијент је само један од проблема са којима се суочавају предузећа у Србији. Бројне друге објективне и субјективне слабости оптерећују њихово пословање. Дијагноза стања, у смислу оцене постојеће финансијске позиције, идентификовања кључних проблема и препознавања ризика, представља неопходан предуслов креирања стратегије за оздрављење српске привреде. Имајући у виду секторску, гранску и производну разноврсност сваке привреде, једини могући начин за анализу је вредносни приступ, што у први план ставља редовне финансијске извештаје и процену привредних остварења засновану на информацијама које они пружају. Финансијски извештаји у том смислу представљају важан извор информација за проучавање ризика ликвидности, солвентности, профитабилности, кредитног ризика, као и ризика од стечаја. Реч је очигледно о проблемима који заокупљују пажњу укупне пословне, академске, па и политичке јавности.

Основу за анализу чиниће збирни финансијски извештаји за привредна друштва. На овом месту збирни биланс стања и збирни биланс успеха представљени су у скраћеној форми у Табелама 2. и 3.

6) Малинић, Д, "Insufficiency of Serbian Economy's Operating Performances: Manifestations, Causes and Main Guidelines of Recovery", *op. cit.* p. 56.

7) *Закон о рачуноводству*, "Службени гласник Републике Србије", 62/13.

Табела 2 - Скраћени биланс стања

у мил. дин.

Актива	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
А Стална имовина	4.761.226	5.244.093	5.482.028	5.567.563	6.849.671	7.076.655	7.284.108	7.554.800
I Неуплаћени уписани капитал	21.065	48.144	61.650	64.310	52.972	33.598	26.264	22.820
II Гудвил	4.214	6.617	8.261	9.160	11.947	13.126	34.424	
III Нематеријална улагања	148.127	185.678	182.287	195.474	199.263	211.245	212.149	247.001
IV Некретнине, постројења и опрема	3.576.727	3.950.674	4.105.622	4.226.760	5.407.494	5.526.613	5.759.023	6.007.768
VI Дугорочни финанс. пласмани	1.011.093	1.052.980	1.124.209	1.071.858	1.177.994	1.292.073	1.252.248	1.277.211
Б Обртна имовина	2.626.184	3.185.541	3.422.875	3.820.647	4.128.011	4.690.723	4.712.908	4.248.069
I Залихе	968.778	1.146.833	1.160.799	1.266.001	1.387.300	1.535.600	1.464.030	1.485.267
II Краткорочна потраживања	1.210.616	1.511.066	1.635.736	1.830.340	1.930.359	2.087.015	2.165.280	1.821.918
II Краткорочни финанс. пласмани	215.889	303.361	377.060	456.079	482.780	538.064	528.315	496.628
IV Готовина и гот. еквиваленти	230.902	224.281	249.279	268.227	327.572	530.044	555.284	444.255
В ПДВ и АВР	91.865	164.093	189.950	231.615	218.310	263.203	248.170	631.915
Г Одложена пореска средства	18.849	20.252	22.367	28.664	34.101	43.176	44.478	43.545
Д Пословна имовина	7.498.124	8.613.979	9.117.220	9.648.489	11.230.092	12.073.757	12.289.665	12.478.329
Ђ Губитак изнад капитала	280.045	370.162	504.965	654.487	806.200	988.690	1.152.572	1.438.962
Ж Укупна актива	7.778.168	8.984.141	9.622.185	10.302.976	12.036.292	13.062.447	13.442.238	13.917.291
Пасива								
А Капитал	3.832.114	3.981.202	4.068.487	4.104.396	5.311.567	5.508.422	5.663.849	5.694.409
I Основни капитал	3.089.864	3.240.710	3.282.402	3.326.188	3.544.187	3.966.088	3.967.853	3.869.192
II Неуплаћени уписани капитал	21.065	48.144	61.650	64.310	52.972	33.598	26.264	22.820
III Резерве	99.472	104.295	112.183	109.659	116.818	129.045	391.272	486.793
IV Ревалоризационе резерве	647.275	678.376	711.540	714.688	1.559.888	1.403.079	1.263.615	1.239.204
V Нереал. добици по основу ХОВ	0	11.885	11.568	10.029	10.025	6.646	7.889	12.340
VI Нереал. губици по основу ХОВ	0	15.342	18.681	16.311	27.223	24.213	22.346	25.916
VII Нераспоређени добитак	799.339	921.248	1.059.477	1.195.735	1.489.667	1.538.150	1.760.052	1.961.105
VIII Губитак	820.828	1.004.156	1.144.917	1.293.440	1.426.891	1.518.390	1.704.139	1.843.413
IX Откупљене сопствене акције	4.073	3.957	6.734	6.462	7.876	25.581	26.611	27.716

Б Дугорочна резервисања	43.239	56.068	72.282	81.736	88.456	101.425	116.366	117.681
В Дугорочне обавезе	1.162.383	1.471.580	1.680.107	1.848.921	1.933.124	2.168.822	2.057.109	2.220.236
Г Краткорочне финанс. обавезе	666.773	1.028.768	1.180.248	1.364.665	1.422.575	1.585.121	1.747.047	1.813.528
Д Краткорочне пословне обавезе	1.957.986	2.156.751	2.316.279	2.548.783	2.802.277	3.096.232	3.242.166	3.907.946
Ђ Обавезе за ПДВ и ПВР	68.587	236.105	253.646	302.218	360.311	448.986	451.915	
Е Одложене пореске обавезе	47.087	53.667	51.136	52.256	117.982	153.439	163.786	163.490
Ж Укупна пасива	7.778.168	8.984.141	9.622.185	10.302.976	12.036.292	13.062.447	13.442.238	13.917.291

Табела 3 - Скраћени биланс успеха

у мил. дин.

А Пословни приходи и расходи	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
І Пословни приходи	5.323.552	6.208.914	5.888.890	6.637.852	7.444.882	8.188.521	8.268.412	8.517.587
ІІ Пословни расходи	5.160.700	6.015.453	5.701.153	6.355.350	7.148.380	7.827.375	7.914.094	8.147.634
ІІІ Пословни добитак	342.855	402.023	397.407	470.243	505.504	594.008	557.206	561.268
ІV Пословни губитак	180.003	208.562	209.670	187.740	209.002	232.861	202.888	191.315
V Нето пословни резултат	162.852	193.461	187.737	282.503	296.502	361.147	354.318	369.953
Б Финансијски приходи и расходи								
І Финансијски приходи	157.750	244.361	198.800	238.517	278.934	305.304	215.833	234.713
ІІ Финансијски расходи	201.876	476.788	419.184	524.981	420.169	561.377	333.323	508.595
ІІІ Резултат финансирања	(44.126)	(232.427)	(220.384)	(286.464)	(141.235)	(256.073)	(117.490)	(273.881)
В Нето остали добици и губици	(59.192)	22.468	(48.660)	(64.063)	(35.065)	(183.621)	(209.849)	(179.126)
Г Добитак (губитак) пре пореза	59.534	(16.498)	(81.307)	(68.024)	120.201	(78.548)	26.979	(83.054)
Д Порез на добитак	29.500	10.795	16.697	21.376	28.226	47.073	47.674	40.786
Ђ Исплаћена лична примања посл.	4.545	10.574	8.017	9.328	10.611	10.804	5.933	3.971
Е Нето добитак	328.895	300.026	282.906	316.548	458.565	433.206	446.044	416.869
З Нето губитак	279.027	343.534	385.109	406.246	373.727	520.194	469.163	548.651
И Нето резултат	49867.36	(43.507)	(102.204)	(89.698)	84.838	(86.989)	(23.119)	(131.782)
Ј ЕБИТДА	476.906	674.520	568.591	672.693	799.064	741.606	645.576	708.060
К ЕБИТ	241.222	412.611	295.959	404.459	498.353	426.692	326.970	374.681

Презентовани збирни финансијски извештаји за период 2007-2013. састављени су на основу информација Агенције за привредне регистре, док је основу за билансе из 2014. године представљао *Годишњи билтен финансијских извештаја* који садржи податке за статистичке и друге потребе⁸. Актуелни Закон о рачуноводству, донет 2013. године, и пратећа подзаконска акта имала су за последицу усвајање нових образаца финансијских извештаја, са бројним недостацима и нелогичним решењима, који су по форми и садржини неупоредиви са обрасцима претходних финансијских извештаја. О њиховом квалитету смо раније већ расправљали⁹. Нелогична и погрешна решења у новим обрасцима финансијских извештаја определила су нас да преуредимо нове финансијске извештаје и преведемо их у стару форму. То, између осталог, значи да су за потребе анализе финансијских извештаја корекција вредности залиха и приходи од активирања учинака измештени са стране расхода на страну прихода, као и да је губитак изнад капитала смештен на крај активе. Ипак, неке проблеме, као што је извлачење емисионе премије из основног капитала, није било могуће решити. Сва преуређења финансијских извештаја, као и касније креирање нових извештаја као што су извештај о стању и развоју нето обртног капитала, извештај о токовима нето обртног капитала, извештај о токовима готовине, као и обрачуни појединачних показатеља резултат су рада аутора. Нажалост, у овом тренутку није било могуће обухватити информације из финансијских извештаја за 2015. годину, будући да они још нису доступни.

Судећи по висини остварених периодичних губитака, њиховој структури, висини кумулираних губитака и расту задужености привреда, Србија је изложена бројним ризицима везаним за способност плаћања обавеза, сигурност даваоца капитала, незадовољавајућу профитабилност, пад конкурентности и сл. То упућује на потребу да овим проблемима у даљим излагањима посветимо посебну пажњу.

2.1. Анализа ризика по основу неликвидности

Ликвидност се уобичајено дефинише као способност измиривања обавеза у роковима њиховог доспећа, при чему та способност мора постојати у сваком тренутку. Иако је за одржање ликвидности од пресудног значаја усклађивање новчаних токова (прилива и одлива), она је свакако и последица незадовољавајуће профитабилности и озбиљних финансијско-структурних поремећаја који постоје у нашој привреди. Рочна неусклађеност између времена везивања појединих имовинских делова за предузеће са роковима доспећа појединих извора финансирања, заједно са непостојањем финансијске дисциплине, која се везује често за велика јавна предузећа и поједине моћне приватне компаније, веома отежавају проблем одржања ликвидности. За оцену тежине проблема неликвидности користе се показатеље који се у свету користе као општеприхваћени тестови за оцену способности сервисирања обавеза. Преглед појединачних вредности изабраних показатеља приказан је у Табели 4.

8) *Годишњи билтен финансијских извештаја*, Републичка агенција за привредне регистре, Београд, јул 2015.

9) Малинић, Д., (2015), „Критички осврт на садржину и структуру званичних финансијских извештаја”, *Зборник радова: Актуелни проблеми и перспективе рачуноводства и финансија*, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Златибор, стр. 30-59.

Табела 4 - Индикатори ликвидности

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2014-2007*
1. Рацио текуће ликвидности	1,02	0,98	0,97	0,97	0,96	0,97	0,92	0,86	(0,16)
2. Рацио ригорозне ликвидности	0,62	0,60	0,60	0,61	0,60	0,61	0,60	0,48	(0,13)
3. Готовински рацио	0,17	0,15	0,17	0,17	0,18	0,21	0,20	0,16	(0,00)
4. Дефанзивни интервал	13,08	11,81	9,41	9,01	8,92	8,00	7,06	7,72	(5,36)
5. Новчани ток / Краткорочне обавезе	0,02	(0,07)	(0,00)	(0,03)	0,05	(0,01)	0,05	0,02	0,01
6. Време обрта залиха	67	72	84	80	78	78	79	84	17
7. Време обрта потраживања	79	81	98	96	93	90	94	86	7
8. Време обрта добављача	132	134	163	153	148	147	161	146	14
9. Готовински циклус	14	18	19	22	23	21	12	24	10

* У овој колони приказана је разлика између вредности појединачних показатеља у 2014. години и њихове вредности у 2007. години

Захваљујући константним претњама од стечаја и последицама које такви процеси носе, ликвидност се често истиче као најургентнији проблем српске економије. Настојање да се проблем неликвидности реши независно од других структурних поремећаја упућује на неразумевање суштине проблема, о чему сведоче неуспешна решења на овом подручју. Сви традиционални показатељи ликвидности (прва три у Табели 4) су више него дупло мањи од уобичајени нормалних вредности, што јасно упућује на закључак о лошим финансијско-структурним претпоставкама за сервисирање обавеза. Уз то, све њихове вредности у 2014. години су мање у односу на вредности из 2007. године, што је последња година у којој још нису били видљиви неповољни ефекти финансијске кризе. У читавом анализираном периоду проблем неликвидности није решен, већ је још више продубљен, упркос неким напорима који су углавном остајали без резултата.

На изузетно висок степен озбиљности у решавању овог проблема упућују вредности показатеља који се добија из односа између новчаних токова из пословних активности и просечних краткорочних обавеза. Истраживања показују да су предузећа која су неколико година узастопно имала вредности испод 0,4 у 90% случајева завршила у стечају¹⁰. На Графикону 1, на коме шири светлији стубићи означавају праг ликвидности, а ужи тамнији стубићи унутар њих вредности релевантне за привреду, види се да су у свим анализираним годинама вредности овог показатеља далеко испод 0,4. У четири од осам година вредности су чак мање од нуле, док је просечна вредност за све године 0,0038, што је више од сто пута мање у односу на праг ликвидности. Ово упућује на закључак да је генерално стање у привреди у смислу ликвидности веома лоше, односно да постоји велики број предузећа која се налазе пред стечајем. Један од кључних разлога оваквог стања је толерисање финансијске недисциплине. Наиме,

10) Casey, C., Bartczak, N., „Cash Flow – Its Not the Bottom Line“, (1984), *Harvard Business Review*, July-August, pp. 61-66.

овакво стање се одржава захваљујући грубом преваљивању терета финансирања на добављаче. Из Табеле 4 се може закључити да је готовински циклус веома кратак и да је за финансирање пословног циклуса потребно обезбедити кредитно финансирање у трајању од просечно 19 дана током анализаног периода. Проблем је, међутим, у томе што су добављачи принуђени да финансирају пословни циклус у просеку око 90%. Уз све ово, обавезе према добављачима се повећавају из године у годину. Ипак, одлагање обавеза према добављачима није дугорочно одржив новчани ток¹¹. Овакво пролонгирање плаћања обавеза према добављачима замагљује размере проблема неликвидности, који се одлаже и постаје све комплекснији за решавање¹².



Коначно, колико је проблем неликвидности велики сведочи и чињеница да је број предузећа чији рачуни су у блокади више од 90 дана од 2012. године поново у порасту, баш као и износ блокираних средстава. Као што се на Графикону 2 може видети, вредност блокираних средстава је са 123,5 милијарди динара у 2012. години повећана чак за 73,1% у 2013. години и додатних 13,8% у 2014. години, када је достигнут износ од 243,4 милијарди динара. Према наводима Агенције за привредне регистре, на крају 2014. године чак 20.424 привредних друштава било је блокирано дуже од 90 дана¹³, док је према наводима Народне банке Србије, на крају исте године било блокирано 53.954 рачуна, при чему је број блокада порастао за 13,7%¹⁴.

11) Wild, J., Subramanyam, K., Hasley, R., (2004), *Financial Statement Analysis*, Mc Graw – Hilly Irwin, New York, p. 386-387.

12) О овоме више погледати: Денчић Михајлов, К., Малинић, Д., Грабински, К., (2015), "Capital Structure and Liquidity during the Financial Crisis in Serbia: Implications for the Sustainability of the Economy", *Post Communist Economies*, UK, Volume 27, Issue 1, pp. 91-105.

13) *Саопштење о пословању привреде у Републици Србији 2014*, Републичка агенција за привредне регистре, Београд, 2014, стр. 15.

14) *Годишњи извештај о стабилности финансијског система*, Народна банка Србије, 2014, стр. 36-37.



На овом месту можемо само потврдити тезу о неуређености привредног амбијента. Наиме, оправдано се намеће питање како је могуће да оволики број привредних субјеката функционише у једној привреди која тежи да буде тржишна. Остављајући по страни у овом тренутку правне аспекте овог проблема, главна опасност лежи у томе што оваква предузећа, не плаћајући своје обавезе, угрожавају здрава предузећа која послују са њима. Њихови добављачи не могу да измирују обавезе према својим пословним партнерима, чиме проблем неликвидности поприма ефекат спирале.

2.2. Анализа ризика по основу несолвентности

На ризике по основу неликвидности надовезују се ризици по основу несолвентности, који се манифестују у неспособности плаћања камата и враћања дугова о роковима њиховог доспећа. Кризу солвентности наговештавају лоша финансијска структура, пад профитабилности, негативни новчани токови из пословних активности, пораст задужености, кумулирање губитака и сл. Напоменимо само да у периоду од 2007. до 2014. године, изузев у 2007. и 2011. години, привреда Србије исказује нето губитке, да су кумулирани губици око 3 пута већи у 2014. години у односу на 2007. годину, да је нето вредност капитала (капитал умањен за кумулиране губитке) повећана за 19,8%, док су обавезе повећане у истом периоду за 108,4%, као и да је нето обртни капитал, осим у 2007. години, у свим осталим годинама негативан. Све ово наговештава озбиљне финансијске дубиозе у српској привреди. Индикатори солвентности, систематизовани у Табели 4а, представљају добру основу за извођење закључака о изложености српске привреде ризицима по основу солвентности.

Табела 4а - Индикатори солвентности

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2014-2007.*
1. Рацио покрића сталне имовине	0,74	0,69	0,65	0,62	0,66	0,64	0,62	0,56	(0,18)
2. Покриће фиксне имовине и залиха	0,81	0,78	0,77	0,76	0,77	0,76	0,74	0,68	(0,14)
6. Дуг / Капитал	1,12	1,40	1,59	1,83	1,51	1,68	1,73	1,94	0,83
7. Рацио покрића обавеза НТ	0,01	(0,04)	(0,00)	(0,02)	0,03	(0,01)	0,03	0,02	0,00
8. Рацио покрића камата зарадом	1,19	0,87	0,71	0,77	1,19	0,76	0,98	0,74	(0,46)
9. Рацио покрића камата са НТ	0,20	(0,42)	(0,00)	(0,22)	0,50	(0,07)	0,75	0,24	0,04

* У овој колони приказана је разлика између вредности појединачних показатеља у 2014. години и њихове вредности у 2007. години

Приказани индикатори солвентности упућују на неколико закључака. Прво, покриће сталне имовине капиталом и сталне имовине и залиха дугорочним изворима финансирања традиционално се сматра условом финансијске равнотеже предузећа. Ови индикатори имају коефицијенте који су значајно нижи од јединице, што упућује на закључак да финансијска стабилност привреде није задовољавајућа, односно да су ризици по основу дугорочне сигурности привреде на високом нивоу.

Друго, кретање односа дуга и капитала јасно показује да задуженост привреде расте. У том контексту, видљиво је да је задуженост у 2014. у односу на 2007. годину повећана за 1,74 пута. У оваквим околностима расту финансијски ризици, који угрожавају резултате привреде преко високих финансијских расхода, и дугорочну сигурност, преко погоршања финансијске структуре привреде. Кретање задужености предузећа представљено је на Графикону 3.



На приложеном графикону јасно се види да се, добрим делом због повећања губитака, учешће капитала у укупним изворима финансирања смањује и да у 2014. години његово учешће достиже најмању вредност (34,1%) у анализираном осмогодишњем периоду.

С друге стране, повећава се учешће дугова, који су у 2014. години достигли 65,4% укупних извора финансирања. Наравно, у оваквим околностима задуженост предузећа (приказана стубићима на секундарној оси) расте. Пословање са губицима, повећани ризици за инвеститоре и неразвијено тржиште капитала условљавају недостатак капитала. У таквим околностима предузећа су принуђена да користе скупе кредите, што даље повећава задуженост и финансијске ризике, што заједно утиче на раст трошкова капитала и повећање губитака.

Треће, висок степен изложености природе Србије ризицима по основу несолвентности потврђују индикатори који узимају у обзир профитабилност и новчане токове. Однос између добитка пре камата и пореза, као уобичајена мера изложености ризицима по основу солвентности, у просеку за цео анализирани период је на нивоу од 0,9. Да бисмо илустровали озбиљност ситуације наведимо само да неки аутори истичу да добра остварења подразумевају вредности између 5 и 7¹⁵, док вредности испод 2 означавају изузетно ризичну ситуацију¹⁶. На сличне закључке упућује и показатељ који се добија из односа између новчаних токова из пословних активности и камата, чија просечна вредност износи само 0,12, при чему је у четири од осам анализираних година негативна. Коначно, покриће укупних обавеза новчаним током из пословања показује да је вредност овог показатеља у четири од осам анализираних година мања од нуле, што значи да привреда у целини не може да враћа дугове из интерно створених извора. Примера ради, у 2014. години вредност овог показатеља је 0,02 (тачније 0,01517), што је 13,2 пута мање од његове уобичајене нормале од 0,2. Будући да реципрочна вредност покрића укупних обавеза новчаним током из пословних активности показује могућност враћања дугова, може се извести закључак да, под околностима из 2014. године, из створених новчаних токова из пословних активности укупне обавезе могу да буду враћене за око 66 година. Имајући ово у виду, закључак о солвентности је лично јасан.

Постојање великих структурних неравнотежа недвосмислено потврђује анализа кретања нето обртног капитала. Анализа висине сопственог и нето обртног капитала, недостајућег износа нето обртног капитала и одговарајућих стопа покрића приказани су у Табели 5.

15) Малинић, Д., Милићевић, В., Стевановић, В., (2016), *Управљачко рачуноводство*, Економски факултет, Београд, стр. 70-77.

16) Stickney, C., Brown, P., Wahlen, J., (2007), *Financial Reporting, Financial Statement Analysis, and Valuation – A Strategic Perspective*, Thomson, Mason, 2007, p. 298-299.

Табела 5 - Извештај о нето обртном капиталу
у милионима динара

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
1. Капитал умањен за губитке	3.531.004	3.562.896	3.501.873	3.385.599	4.452.394	4.486.134	4.485.012	4.232.627
2. Стална имовина	4.740.161	5.195.949	5.420.378	5.503.253	6.796.698	7.043.057	7.257.844	7.531.979
3. Сопствени нето обртни капитал	(1.209.157)	(1.633.053)	(1.918.506)	(2.117.654)	(2.344.304)	(2.556.923)	(2.772.832)	(3.299.352)
4. Дугорочна резервисања и обавезе	1.252.709	1.581.315	1.803.525	1.982.913	2.139.562	2.423.686	2.337.261	2.501.407
5. Нето обртни капитал	43.552	(51.738)	(114.981)	(134.740)	(204.742)	(133.237)	(435.571)	(797.945)
6. Залихе и друга обрт. имов. која захтева дугор. финансирање	1.079.491	1.331.179	1.373.117	1.526.280	1.639.711	1.841.979	1.756.679	2.160.728
7. Вишак (недостатак) НОК-а	(1.035.939)	(1.382.917)	(1.488.097)	(1.661.020)	(1.844.453)	(1.975.216)	(2.192.250)	(2.958.673)
8. Покриће залиха СНОК-ом	(112,01)	(122,68)	(139,72)	(138,75)	(142,97)	(138,81)	(157,85)	(152,70)
9. Покриће залиха НОК-ом	4,03	(3,89)	(8,37)	(8,83)	(12,49)	(7,23)	(24,80)	(36,93)
10. Недостајући НОК / Пословна имовина	13.82	16.05	16.32	17.22	16.42	16.36	17.84	23.71

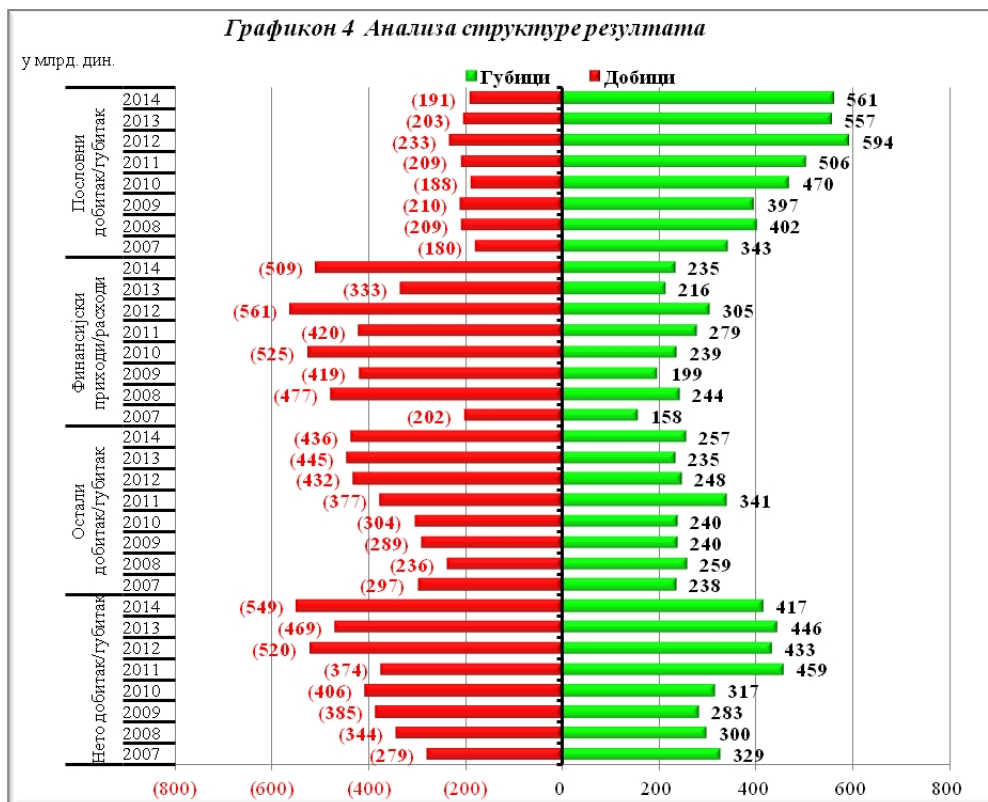
Информације садржане у извештају о нето обртном капиталу представљају добру меру неусклађености рочне структуре имовине са рочном структуром извора финансирања. У вези с тим намеће се неколико закључака. Прво, нето вредност сопственог капитала (капитал умањен за све губитке) ни у једној години није довољна да би се најквалитетнијим изворима финансирала стална имовина као најризичнији део активе. Отуда високи износи негативног сопственог нето обртног капитала, који у исто време одражавају и износ позајмљеног капитала који се користи за финансирање сталне имовине. Друго, нето обртни капитал је, осим у 2007. години, у свим осталим годинама негативан, што упућује на веома узнемирујући закључак да се део сталне имовине финансира из краткорочних извора. Ово повећава изложеност српске привреде финансијским ризицима. Треће, да би се обезбедило финансирање сталне имовине и залиха дугорочним изворима на дан 31.12.2014. године, било је потребно око 24,5 милијарди евра. У тој години учешће недостајућег нето обртног капитала у укупној имовини је чак 23,71%, што је мера неадекватног финансирања имовине предузећа.

На озбиљност неповољних кретања додатно указује чињеница да су сви показатељи покрића (изузев покрића камата новчаним током из пословних активности који има благи раст) приказани у Табели 4 мањи у 2014. години у односу на 2007. годину. Раст постоји само код односа између дуга и капитала и односа између недостајућег нето обртног капитала и укупне имовине, што је такође неповољно јер упућује на повећање задужености и повећање неусклађености финансирања имовине предузећа и квалитета извора финансирања са становишта њихове рочности.

2.3. Анализа профитабилности

Само финансијски здрава предузећа, која имају дугорочно одрживу структуру капитала могу да обезбеде одржив раст. Међутим предуслов и за једно и за друго јесте профитабилност предузећа. Непрофитабилна предузећа пре или касније узрокују проблеме неликвидности, несолвентности, смањење плата, пад запослености, повећавајући ризике од стечаја и ликвидације. Без профитабилности нема напретка националне економије, одрживог раста појединачних предузећа, сигурности посла за запослене, ни повећања приноса за власнике.

Непрофитабилност је утолико више забрињавајућа уколико је индикатор конкурентности предузећа и читаве националне економије. Неконкурентна предузећа и национална економија губе тржишта, не могу да обезбеде високе марже, нити потребне изворе финансирања по повољним условима. Таква предузећа не могу да креирају очекивану вредност за власнике, а самим тим не могу да створе додатну вредност. Ако поред тога постоји нестимулативан пословни амбијент, таква национална економија није атрактивна за инвеститоре. Имајући све ово у виду, као и, можда би се могло рећи, општепознату чињеницу да српска привреда послује са губицима, као први проблем у анализи профитабилности намеће се потреба за квантификавањем добитака и губитака који исказују предузећа у Србији. Зарад стицања опште представе о способности српске привреде да ствара добитке, на Графикону 4 приказана је структура остварених резултата у анализираном периоду.



Са Графикона 4 може се уочити да је структура исказаних добитака и губитака привреде различита у зависности од тога који сегмент резултата се анализира. На први поглед најповољнија ситуација је у оквиру пословних добитака и губитака, будући да су у овом сегменту исказани добици већи од исказаних губитака. Међутим, при оцени висине пословних резултата морамо имати у виду барем три чињенице. Прво, ради се о резултату који настаје као последица обављања основне делатности (*core business*), при чему би било, благо речено, потпуно неубичајено исказати губитке. Друго, упркос претходно наведеном, велики број предузећа исказује пословне губитке, који су, на пример, у 2014. години износили 191 милијарду динара, па остаје нејасно како таква предузећа уопште опстају. Она представљају велики баласт за привреду и ни у једној тржишној привреди не би постојала. Треће, исказани нето пословни добици су веома скромни и у просеку за цео анализирани период износе 3,85% у односу на висину остварених прихода из пословне делатности. Будући да се из пословних добитака морају покривати у нашој привреди нарочито високи губици из активности финансирања, можемо оценити да исказани нето пословни добици нису ни изблиза довољни да би се остварили позитивни нето резултати.

Пажњу такође привлаче финансијски приходи и расходи, где видимо да су у свакој години финансијски расходи значајно већи од финансијских прихода. При томе су нето губици по основу финансирања толико високи да потпуно поништавају исказане нето пословне добитке и увлаче привреду у нето губитке. Могло би се рећи да овакав развој ситуације не представља превелико изненађење, ако имамо у виду да су финансијски расходи компоновани од трошкова позајмљивања, који су због недостатка алтернативних извора финансирања и високог ризика веома високи, курсних разлика и валутних клаузула које због осцилација вредности динара такође оптерећују привреду. Значајне осцилације финансијских расхода можемо приписати осцилацијама вредности динара¹⁷.

Као последица кретања резултата у претходним сегментима, уз констатацију да и у оквиру осталих добитака и губитака доминирају нето остали губици (само у једној од осам година постоје скромни остали добици), појављују се нето губици привреде у свим анализираним годинама. Упркос томе што смо можда навикли да се скоро сваке године на крају појави нето губитак на нивоу привреде, ипак драматично делује чињеница да су исказани нето губици на нивоу привреде у 2014. години већи од исказаних нето губитака у 2013. години за невероватних 5,7 пута¹⁸.

За све који брину о стварању повољне пословне климе од посебног значаја је анализа структуре резултата, односно нето губитака са становишта броја запослених у појединачним предузећима. Ове информације за 2013. и 2014. годину систематизоване су у Табели 6¹⁹.

17) Више видети у: Малинић, Д., Милићевић, В., *Effects of changes in foreign exchange rates on performance in Serbia's economy*, op.cit. pp. 401-416.

18) О неким неслагањима званичних података о висини нето губитака у 2013. години биће више речи касније у раду.

19) Извор: *Годишњи билтен финансијских извештаја*, Републичка агенција за привредне регистре, Београд, јул, 2015.

Табела 6 - Анализа структуре резултата
у хиљадама динара

	Година	Број при- вредних друштава	Број запосле- них	Нето добитак	Нето губитак	Нето резултат	Учешће у укупном нето резултату
Без запослених	2013	27.055	0	14.386.572	49.583.742	(35.197.170)	113,8
	2014	27.617	0	26.161.974	54.222.951	(28.060.977)	21,3
Један запослени	2013	22.612	22.612	10.392.390	23.050.078	(12.657.688)	40,9
	2014	21.996	21.996	14.005.268	19.173.490	(5.168.222)	3,9
Од 2 до 5 запослених	2013	27.000	80.941	27.083.057	30.988.827	(3.905.770)	12,6
	2014	25.366	76.034	25.416.340	40.243.488	(14.827.148)	11,3
Од 6 до 10 запослених	2013	8.213	62.187	24.842.431	23.013.426	1.829.005	(5,9)
	2014	8.008	60.775	23.945.725	19.871.518	4.074.207	(3,1)
Од 11 до 50 запослених	2013	8.398	181.873	86.898.106	65.816.933	21.081.173	(68,2)
	2014	8.187	177.240	88.162.632	84.458.448	3.704.184	(2,8)
Од 51 до 250 запослених	2013	2.133	225.984	80.955.727	71.948.785	9.006.942	(29,1)
	2014	2.087	218.999	80.182.894	118.170.742	(37.987.848)	28,8
Преко 250 запослених	2013	496	421.303	202.947.125	214.027.645	(11.080.520)	35,8
	2014	498	421.017	158.994.424	212.510.833	(53.516.409)	40,6
Укупно	2013	95.907	994.900	447.505.408	478.429.436	(30.924.028)	100,0
	2014	93.759	976.061	416.869.257	548.651.470	(131.782.213)	100,0

Информације садржане у Табели 6 изазивају велику пажњу. Делује скоро невероватно да у Србији постоји око 27.000 предузећа која немају ниједног запосленог, што је у 2014. години 29,5% од укупног броја предузећа у Србији. Са становишта броја запослених највише има предузећа која не запошљавају ниједног радника. Интересантно је да је њихово учешће у нето резултату привреде такође веома импресивно. Чак и да не приметимо да је у 2013. години ова групација предузећа остварила веће нето губитке од читаве привреде Србије, довољно забрињава и чињеница да је у 2014. години 21,3% укупног нето резултата (губитка) остварено у овим предузећима. Тек после овога пажњу привлачи чињеница да у губицима у 2014. години највеће учешће имају предузећа са преко 250 запослених од 40,6% и предузећа која имају између 51 и 250 запослених са учешћем од 28,8% у укупним нето губицима. Ово, између осталог, представља мање изненађење због чињенице да у овим групама предузећа има великих јавних предузећа и великих предузећа у реструктурирању која креирају највеће губитке. Оваква ситуација отвара веома озбиљна правна и економска питања везана за функционисање предузећа која немају ниједног запосленог, којима се у раду нећемо даље бавити.

Анализа релевантних стопа приноса које се уобичајено користе као тест профитабилности додатно открива узроке везане за (не)профитабилност српске привреде. Декомпоноване верзије стопе приноса на укупну имовину, пословну имовину и капитал приказане су у Табели 7.

Табела 7 - Индикатори профитабилности

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2014-2007*
1. Обрт фиксне активе	1.22	1.24	1.10	1.21	1.20	1.18	1.16	1.15	(0.07)
2. Обрт обртне имовине	2.13	2.01	1.67	1.71	1.75	1.74	1.65	1.71	(0.41)
3. Обрт укупне имовине	0.78	0.77	0.67	0.71	0.71	0.70	0.68	0.69	(0.09)
4. Стопа ЕБИТ	4.57	6.71	5.05	6.12	6.73	5.24	3.96	4.41	(0.16)
5. Принос на имовину (3 x 4)	3.54	5.14	3.36	4.34	4.80	3.68	2.69	3.03	(0.51)
1. Приходи	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	0.00
2. Стопа пословних расхода	96.92	96.85	96.80	95.73	96.00	95.57	95.71	95.65	(1.27)
3. Стопа пословног добитка	3.08	3.15	3.20	4.27	4.00	4.43	4.29	4.35	1.27
4. Обрт пословне имовине	0.92	0.91	0.79	0.85	0.84	0.83	0.80	0.80	(0.12)
5. Принос на посл. имов. (3x4)	2.85	2.87	2.54	3.62	3.37	3.66	3.42	3.50	0.65
1. Левериџ	2.08	2.26	2.49	2.71	2.65	2.60	2.71	2.84	0.75
2. Обрт укупне имовине	0.78	0.77	0.67	0.71	0.71	0.70	0.68	0.69	(0.09)
3. Стопа ЕБИТ	4.57	6.71	5.05	6.12	6.73	5.24	3.96	4.41	(0.16)
4. Терет дуга	0.21	(0.11)	(0.35)	(0.22)	0.17	(0.20)	(0.07)	(0.35)	(0.56)
5. РОЕ (1 x 2 x 3 x 4)	1.53	(1.23)	(2.89)	(2.60)	2.16	(1.95)	(0.52)	(3.02)	(4.55)
Ефекат финансијског левериџа	Негати-ван	Негати-ван	Негати-ван	Негати-ван	Негати-ван	Негати-ван	Негати-ван	Негати-ван	

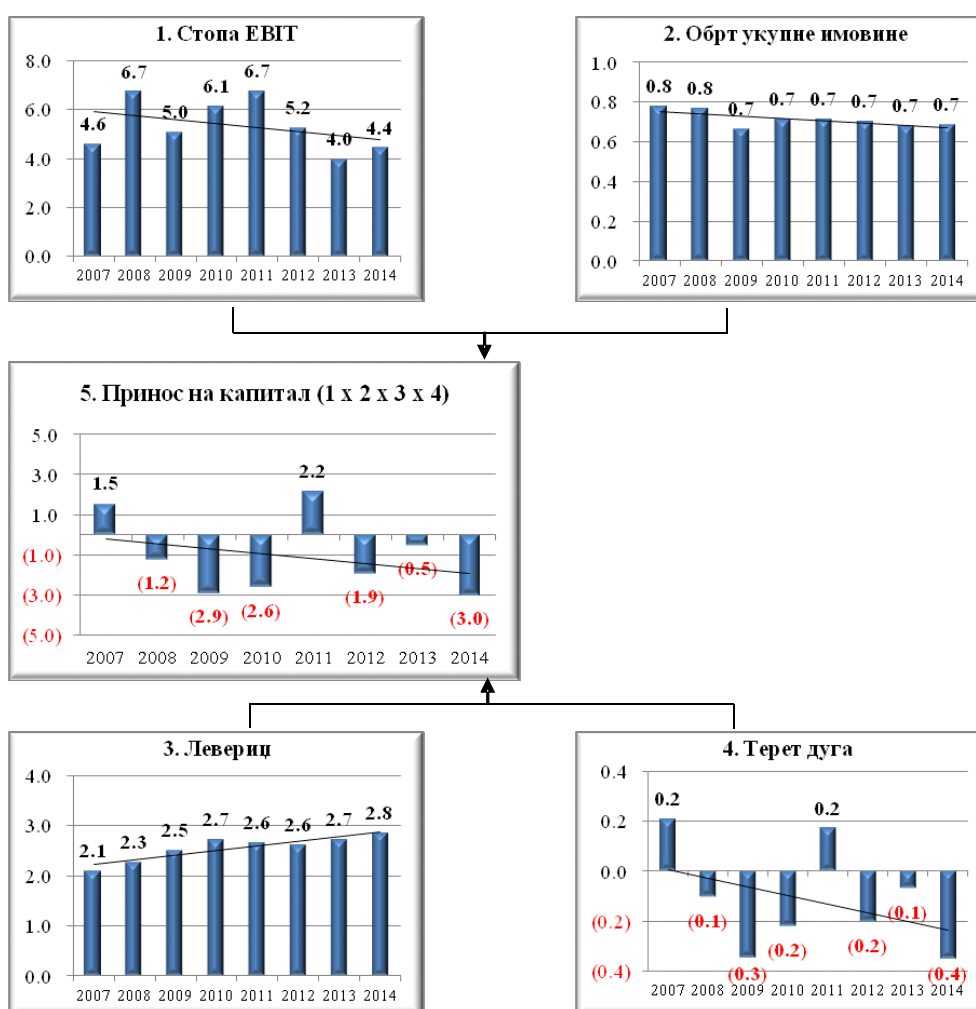
* У овој колони приказана је разлика између вредности појединачних показатеља у 2014. години и њихове вредности у 2007. години

Профитабилност српске привреде мерена било којом од поменутих стопа приноса је далеко од задовољавајуће. Принос на пословну имовину требало би да буде довољно висок да након покрића трошкова позајмљеног капитала, осталих расхода и трошкова пореза обезбеди задовољавајући принос инвеститорима. Довољно је да знамо да је просечна стопа приноса у анализираном осмогодишњем периоду била 3,23% и да је просечна стопа финансијских расхода за исти период износила 14,77%, па да изведемо једноставан закључак о томе колико је привреда Србије у анализираном периоду далеко од постизања прихватљивих стопа приноса на пословну имовину. При томе, проблеми постоје и на страни пословне ефикасности, будући да су стопе пословног добитка веома ниске, као и на страни расхода финансирања, чији износ би тешко поднеле и много снажније привреде (у 2008. години су били чак на нивоу од

22,03%). Слична ситуација је и са стопом приноса на укупну имовину која се користи као мера способности враћања дугова. Будући да је реч о концепту резултата који је ослобођен утицаја ефеката финансирања, он такође представља меру пословне способности привреде.

Посебно ћемо издвојити стопу приноса на капитал као меру профитабилности власничког капитала, али и као сигнал атрактивности пословног амбијента за привлачење страног капитала. Детаљна анализа приноса на капитал приказана је на Графикону 5.

Графикон 5 - Анализа приноса на капитал



На основу анализе приноса на капитал можемо закључити да је српска привреда, у целини посматрано, непрофитабилна и да је при томе оптерећена веома озбиљним проблемима. Трендови су веома забрињавајући. Профитне марже и обрт опадају, док се степен задужености и терет дуга повећавају. У

шест од осам анализираних година стопе приноса на капитал су негативне величине. То значи да власници остају без приноса. У 2007. и 2011. години привреда је исказала позитивне стопе приноса на капитал (1,5 у 2007. и 2,2 у 2011), али су оне готово занемарљиве, нарочито ако имамо у виду чињеницу да власници, у складу са највећим ризиком који подносе, очекују највеће приносе. Претходно поменуте стопе финансијских расхода упућују на закључак да је у српској привреди обрнута ситуација, односно да кредитори зарађују више од власника, што је у супротности са логиком функционисања тржишне привреде и као такво дугорочно неодрживо. Рашчлањавање приноса на капитал до нивоа покретача вредности на Графикону 5 омогућава нам да откријемо узроке оваквог стања.

Прво, остварени пословни резултати, исказани у апсолутном износу и преко профитне марже (стопа ЕБИТ), нису довољни да покрију високе финансијске расходе. Главни разлози су техничко-технолошка застарелост имовине која не може да створи веће приходе, недовољно ефикасно коришћење имовине изражено веома ниским коефицијентима обрта (у свим годинама обрт је између скромних 0,7 и 0,8), као и производна и ценовна неконкурентност која условљава обим активности који није довољан да би се поред варијабилних покрили и фиксни (пословни и финансијски) расходи. Будући да производ профитабилности прихода и обрта укупне имовине (прве две компоненте на Графикону 5) представља принос на имовину, можемо закључити да се проблеми у овом домену доминантно односе на (не)ефикасност управљања перформансама предузећа.

Друго, степен задужености се повећава (однос између просечне имовине и просечног капитала, који је овде изабран као мера левериџа), што у комбинацији са недовољном профитабилношћу наговештава озбиљне финансијске неприлике. Степен задужености је у свим анализираним годинама изнад 2, што указује на веће присуство обавеза у односу на сопствени капитал у структури извора финансирања. Ипак, ови резултати сами по себи не морају да буду лоши, под условом да се повећано задуживање врши у ситуацијама када је принос на имовину већи од трошкова позајмљеног капитала. Нажалост, кретање терета дуга, последње компоненте приноса на капитал на Графикону 5, потврђује да је оптерећеност дуговима веома висока и да се подела добитка далеко више врши у корист кредитора него власника, што потврђује раније изнету констатацију да се задуживање врши у условима када су трошкови задуживања већи од приноса који се остварују.

Треће, неповољан однос између остварених приноса на имовину и трошкова позајмљивања капитала условљава постојање негативног ефекта финансијског левериџа. Тестирање ефеката финансијског левериџа у овом раду вршили смо поређењем приноса на капитал са приносом на имовину, као и утврђивањем производа степена задужености и терета дуга. Негативан ефекат постоји када је принос на капитал мањи у односу на принос на имовину и када је производ између степена задужености и терета дуга мањи од 1. Оба теста су показала да је ефекат финансијског левериџа негативан, односно да задуживање води смањењу ионако скромних приноса власника.

3. Ризици анализе засноване на финансијским извештајима

Верујемо да смо на претходним странама барем једним делом показали колико је моћна анализа финансијских извештаја. Ширина захваћених проблема, разноврсност инструмената, богата понуда информација у виду додатно креираних извештаја и бројних показатеља који стоје на располагању финансијским аналитичарима, универзална применљивост независно од делатности, правне форме, величине и броја предузећа укључених у анализу, омогућавају нам да разумемо зашто је анализа финансијских извештаја у пракси врло заступљена. На основу информација добијених из финансијских извештаја власници, кредитори, менаџмент и многе друге интересне групе доносе бројне важне одлуке. Информације добијене анализом финансијских извештаја користе се у различитим емпиријским истраживањима на академском нивоу. Оне су присутне и у бројним пословним моделима који налазе примену у пословној пракси. Све ово наравно има смисла ако је састављање и презентовање финансијских извештаја у функцији реализације поменутих циљева. Другим речима, полазна претпоставка за квалитетну анализу је постојање квалитетног система финансијског извештавања.

Повећани ризици по основу неквалитетног извештавања повећавају ризике од донешења погрешних одлука на основу информација добијених из финансијских извештаја. Ови ризици оптерећују не само појединачна предузећа и појединачне инвеститоре, већ и бројне важне институције као што су банке, инвестициони фондови, пензиони фондови и др. У једнаком проблему могу да буду и различита регулаторна тела и владине институције (агенције, министарства и сл.) које учествују у креирању економске политике, политике субвенција и стварању пословног амбијента уопште.

Имајући претходно у виду, могуће је препознати неке ризике који могу да угрозе квалитет анализе, нарочито збирних финансијских извештаја. Неки од ових ризика су објективно условљени и својствени су свакој анализи која се заснива на збирним финансијским извештајима, док су други субјективног карактера и везани су првенствено за квалитет финансијског извештавања условљен највећим делом пропустима регулатора.

Објективно условљени ризици су одређени у највећој мери карактеристикама збирних финансијских извештаја. Чињеница ја да су у збирним финансијским извештајима сумирани финансијски извештаји појединачних компанија чије перформансе могу да буду веома различите. То практично значи да из претходне анализе, која јасно говори о непрофитабилности српске привреде у целини, не треба извести закључак да су сва предузећа непрофитабилна и да се налазе у истој позицији. Врло кратка анализа структуре привреде са становишта броја предузећа која стварају добитке и губитке, приказана у Табели 8, на следећој страни, и омогућиће стварање боље слике о остварењима појединачних предузећа²⁰.

20) Агенција за привредне регистре, Саопштења о пословању привреде у Републици Србији 2010-2014, <http://www.apr.gov.rs/>

**Табела 8 - Анализа структуре привреда
са становишта исказивања добитака и губитака**

Број предузећа са:	2010.		2011.		2012.		2013.		2014.	
	број	%	број	%	број	%	број	%	број	%
Нето добитком	51.963	57,1	53.496	58,2	53.815	57,8	53.580	56,8	52.770	56,3
Нето губитком	31.787	34,9	31.338	34,1	31.989	34,4	32.166	34,1	29.214	31,2
Резултат = 0	7.235	8,0	7.067	7,7	7.263	7,8	8.616	9,1	11.775	12,6
Укупно	90.985	100,0	91.901	100,0	93.067	100,0	94.362	100,0	93.759	100,0

Из датог прегледа може се видети да у анализираном петогодишњем периоду у просеку 57,2% предузећа послује са нето добицима, 33,7% (у просеку за пет година) са нето губицима, док преосталих 9,1% исказује нето резултат једнак нули. Такође, може се приметити благи раст броја предузећа који послују са добицима и нешто већи раст предузећа чији је резултат једнак нули, док се смањује број предузећа која послују са губицима. Међутим, мора се истаћи да је величина губитака које исказује 31,2% предузећа у 2014. години значајно већа од укупних добитака које остварује 56,3% предузећа која послују са добицима. У исто време, намеће се као веома озбиљно питање које се тиче квалитета извештавања, како је могуће да толико велики број предузећа (у 2014. години 11.775 или 12,6%) исказује резултат једнак нули. У ситуацијама када током године постоји на стотине или на хиљаде трансакција које се тичу прихода и расхода готово је теоријски немогуће исказати резултат једнак нули. Чини нам се да остаје само отворено питање у којој мери су заступљене манипулације.

Ваља истаћи да ни сва предузећа која исказују добитке нису успешна. Наиме, опортунитетни трошкови власничких улагања, за разлику од трошкова камата као приноса кредитора, не чине саставни део финансијских извештаја које анализирамо. Ови опортунитетни трошкови одговарају приносу који би власници остварили на улагања у друго упоредиво предузеће. Иако начин њиховог обрачуна одступа од рачуноводствених конвенција, чињеница је да ови трошкови постоје и да се сходно томе стандарди успешности морају постављати на виши ниво, који подразумева стварање приноса који је довољан да се из створеног добитка покрију и очекивани приноси власника²¹. Такав приступ омогућио би реалнију представу о профитабилности, али би истовремено многа предузећа из зоне добитка преселио у зону губитка.

Ипак много већу забринутост изазивају фактори субјективног карактера који ограничавају квалитет анализе финансијских извештаја. У наставку кратко се осврћемо на неке од њих.

21) Више видети у: Малинић, Д., Милићевић, В., Глишић, М. (2015), "Do the best-performing Serbian companies create value?" *Ekonomika preduzeća, Serbian Association of Economists*, November-December, pp. 367-383.

Институционално толерисање непоштовања законске обавезе предузећа да достављају финансијске извештаје у предвиђеним роковима може имати импликације на извођење закључака од стране финансијских аналитичара који се баве анализом збирних финансијских извештаја. Истраживања показују да процентуално гледано велики број предузећа не доставља финансијске извештаје. Следећи преглед то јасно показује²².

Табела 9 - Анализа достављања финансијских извештаја

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Обвезници финансијског извештавања	111.127	106.537	107.363	115.614	120.852
Достављени финансијски извештаји (број)	96.251	92.974	93.944	95.907	96.532
Достављени финансијски извештаји (%)	86,6	87,3	87,5	83,0	79,9
Нису достављени финансијски извештаји (број)	14.876	13.563	13.419	19.707	24.320
Нису достављени финансијски извештаји (%)	13,4	12,7	12,5	17,0	20,1
Обрађени финансијски извештаји (број)	90.985	91.901	92.157	94.362	93.759
Обрађени финансијски извештаји (%)	94,5	98,8	98,1	98,4	97,1
Необрађени финансијски извештаји (број)	5.266	1.073	1.787	1.545	2.773
Необрађени финансијски извештаји (%)	5,5	1,2	1,9	1,6	2,9

Проблем недостављања финансијских извештаја очигледно није нов. Забрињава чињеница да уместо да се смањује, овај број се значајно повећава у последње две године. У 2014. години чак 24.320 предузећа није доставило финансијске извештаје, што значи да на нешто мање од четири предузећа која доставе, долази једно предузеће које не достави финансијске извештаје. Реално је претпоставити да овде није реч о кредибилним предузећима која имају добре перформансе, поштују важећу регулативу и добре пословне обичаје. Отуда би њихово укључивање у збирне финансијске извештаје пре додатно поквартило представу о остварењима привреде, него што би било обрнуто. У том контексту делује помало невероватно да надлежне институције не могу да обезбеде достављање 1/5 финансијских извештаја.

Неупоредивост као последица погрешних концепцијских решења у регулативи представља озбиљан проблем за финансијске аналитичаре, независно од тога да ли се ради о појединачним или збирним финансијским извештајима. Наравно, проблем упоредивости не решава се превођењем старих у нове билансне шеме. Реч је о суштинској неупоредивости која настаје као последица концепцијски погрешних решења у регулативи. Формална еквилибристика са пребацивањем корекције вредности залиха са приходне на расходну страну, потпуно непотребна и теоријски неутемељена, донела је озбиљне штете и у доброј мери поништила предности методе укупних трошкова. Без додатних преуређења финансијских извештаја није могућа квалитетна анализа структуре расхода, будући да су расходи помешани са учинцима.

22) Агенција за привредне регистре, Саопштења о пословању привреде у Републици Србији 2010-2014, <http://www.apr.gov.rs/>

Поређење између предузећа такође је тешко оствариво, јер укупни расходи зависе од кретања залиха учинака чији износ се може значајно разликовати између предузећа. Такође, нема превише смисла поредити расходе сведене на трошкове продатих учинака са укупним трошковима по врстама једног обрачунског периода, што прекида упоредивост биланса успеха пре и после доношења новог Закона о рачуноводству. Поред тога, изгубљене су информације о продуктивности у смислу сагледавања, условно речено способности расхода да створе одговарајуће приходе. Уосталом, овакво решење доводи до крајње нелогичне ситуације да позиција која се књижи на рачунима прихода буде билансирана на страни расхода. Једнако нелогично и погрешно решење представља укључивање прихода од активирања учинака и робе на страну расхода, како из формалних тако и из суштинских разлога. У формалном смислу тешко се рационално може објаснити билансирање прихода на страни расхода. У суштинском смислу овакво решење умањује ниво активности предузећа, свдећи приходе само на реализацију на екстерном тржишту. Непрактиковање оваквог решења у пословној пракси других земаља могло би да буде показатељ да нешто није у реду. Додајмо само још погрешно укључивање емисионе премије у основни капитал, што је у економском, правном и рачуноводственом смислу погрешно решење. Због оваквог решења онемогућено је сагледавање висине основног капитала у појединачним предузећима, али и на нивоу гране, сектора или националне економије. Неупоредивост наших финансијских извештаја са финансијским извештајима других земаља и њихово често мењање отежава потенцијалним инвеститорима њихово читање и не делује подстицајно на привлачење нових инвестиција.

*Неупоредивост као последица постављених рокова
за достављање финансијских извештаја*

Законом постављени рокови за достављање финансијских извештаја стварају додатну пометњу у обради и анализи финансијских извештаја²³. Проблем је направљен одвојеним регулисањем достављања редовних годишњих финансијских извештаја за јавно објављивање и достављање података за статистичке потребе. Рок за достављање првих је 30.06. за појединачне, односно 31.07. за консолидоване финансијске извештаје. С друге стране, за статистичке потребе достављају се биланс успеха, биланс стања и статистички извештај до краја фебруара наредне године. Овакво решење отвара низ врло озбиљних проблема. Прво, очигледно је да ће између збирних финансијских извештаја за статистичке потребе и обрађених усвојених извештаја постојати разлике, што онда чини дискутабилном анализу финансијских извештаја засновану на финансијским извештајима за статистичке потребе.

У Табели 10 приказане су упоредо информације за 2013. годину, и то прво оне које се уобичајено означавају као прелиминарне, а онда и информације за исту годину које су објављене у извештајима за 2014. годину, када је 2013. го-

23) Рокови достављања финансијских извештаја регулисани су члановима 33-35 Закона о рачуноводству. Више видети у *Закону о рачуноводству*, "Службени гласник Републике Србије", 62/13.

дина (сада као претходна година) преведена на нове билансне шеме²⁴. Из прегледа је очигледно да је обрада вршена за већи број предузећа, али није видљиво да ли су разлике само последица тог догађаја, као и због чега финансијски извештаји нису достављени на време. Уколико повећање губитка меримо у односу на првобитно објављене информације за 2013. годину нето губици су се повећали за 5,7 пута, док ако као бенчмарк узмемо преуређену 2013. годину (исказану као претходна година у финансијским извештајима за 2014. годину), онда је нето губитак повећан "само" 4,26 пута. Поред тога, сада су неупоредиви и преуређени збирни финансијски извештаји за 2013. годину и финансијски извештаји за 2014. годину, због тога што први обухватају усвојене финансијске извештаје, а други извештаје за статистичке потребе. Будући да се може очекивати, аналогно дешавањима у 2013. години, да ће након истека рока за достављање финансијских извештаја за објављивање бити достављен и обрађен већи број финансијских извештаја у односу на број достављен за статистичке потребе, онда ће нето губици вероватно бити већи, па ће и разлика између нето губитака биће реално већа од 4,26.

**Табела 10 - Анализа разлика у финансијским извештајима
у милионима динара**

	2013. Прелиминарна обрада	2013. Усвојени извештаји	Разлика
Број предузећа	94.362	95.907	1.545
Број запослених	991.030	994.900	3.870
Укупни приходи	8.718.928	8.730.445	11.517
Укупни расходи	8.691.948	8.710.906	18.958
Нето добитак	446.044	447.505	1.461
Нето губитак	469.163	478.429	9.266
Нето резултат	(23.119)	(30.924)	(7.805)
Пословна имовина	12.289.665	12.365.404	75.739
Губитак изнад капитала	1.152.573	1.160.643	8.070
Укупна актива	13.442.238	13.526.047	83.809
Капитал	5.663.849	5.679.801	15.952
Обавезе	7.778.389	7.846.246	67.857
Укупна пасива	13.442.238	13.526.047	83.809

Други проблем везан је за оправданост другачијег третмана финансијских извештаја за статистичке потребе и истих тих извештаја за потребе објављивања. Ако као аргумент у прилог оваквом решењу наведемо потребу да финансијски извештаји за инвеститоре треба да буду поштен и објективан приказ остварења предузећа и да као такви треба да буду усвојени, одмах можемо поставити питање да ли финансијски извештаји за статистичке потребе могу да да буду по-

24) Видети: Саопштења о пословању привреде у Републици Србији 2013. и 2014, Републичка агенција за привредне регистре, Београд, <http://www.apr.gov.rs/>

грешни. Треће, у тренутку достављања финансијских извештаја за статистичке потребе (биланса стања и биланса успеха) готово је извесно да су, због њихове међусобне повезаности, састављени и други финансијски извештаји, па се намеће питање због чега се не доставља цео сет. Четврто, можда по значају прво, финансијски извештаји се првенствено састављају за потребе инвеститора, па онда и за све друге кориснике. У том контексту питање је због чега је примат у достављању финансијских извештаја додељен статистичким потребама. Извештаји треба да буду достављени и објављени у целини до краја фебруара, јер инвеститор одлуке доносе свакодневно, а не само после 30.06²⁵. Уосталом, у условима квалитетног припремања финансијских извештаја ризици од неусвајања треба да буду спорадични, односно да пре представљају изузетак, а не правило. Чак и када се дешавају корекције, и то представља одређену поруку инвеститорима о каквом предузећу се ради.

Повећани ризици од могућих манипулација у финансијским извештајима су такође једним делом последица прихваћеног начина достављања финансијских извештаја. Разлике које постоје између збирних финансијских извештаја за статистичке потребе и збирних усвојених финансијских извештаја не морају да буду последица само броја обрађених извештаја, већ и последица измењених података у финансијским извештајима када обвезници желе да доведу у заблуду екстерне интересне групе. Већ сада је извесно да није мали број предузећа која за потребе објављивања достављају другачије финансијске извештаје у односу на већ достављене исте финансијске извештаје за статистичке потребе. Од тренутка састављања финансијских извештаја и њиховог достављања за статистичке потребе ови извештаји могу да буду објављени на сајту предузећа и на тај начин доступни јавности. Инвеститори који одлуке могу заснивати на финансијским извештајима за статистичке потребе могу да буду непријатно изненађени могућим изменама финансијских извештаја за потребе званичног објављивања. Квалитетно финансијско извештавање подразумева стварање регулаторног оквира које ће подстицати на истинито и фер извештавање, а не остављање простора који ће погодовати креативном извештавању.

Повећани трошкови који настају као последица неквалитетног извештавања. Ови трошкови могу имати експлицитни и имплицитни карактер. Када је реч о анализи финансијских извештаја, експлицитни трошкови везани су за преуређење финансијских извештаја за потребе финансијске анализе, које је неопходно због непрегледности биланса и отклањања концептуалних грешака о којима смо говорили, подешавања апликација које се користе за финансијску анализу, ажурирања базе података која се мења због неконзистентно постављених рокова и последичног честог мењања садржине финансијских извештаја (достављања извештаја након истека рокова, исправљања формално неисправних финансијских извештаја, корекција по налогу ревизора, измена у периоду између краја фебруара и краја јуна које се не могу оправдати рационалним разлозима и сл.), што је веома скупо ако се има у виду да су такве

25) Овај проблем је препознат и другачије решен у Закону о тржишту капитала. Од јавних друштава се тражи да достављају финансијске извештаје најкасније четири месеца након завршетка пословне године (чл. 50), уз обавезу да обезбеде да финансијски извештаји буду доступни јавности најмање пет година након њиховог објављивања - Закон о тржишту капитала, "Службени гласник Републике Србије", 31/2011. и 12/2015.

услуге, упркос чињеници да је реч о јавно доступним извештајима, веома скупе, а ажурирање само додатно подиже цену. Но, чини нам се да је износ имплицитних трошкова много већи. Наравно, чињеница је да манипулације и трошкови који по том основу настају за инвеститоре, предузећа, запослене и друге интересне групе, као и за националну економију у целини могу да настану и у добро уређеном систему финансијског извештавања. Због тога овде треба имати у виду само оне диференцијалне трошкове који настају као последица регулаторних слабости у извештавању које нису морале да настану.

Закључак

Опоравак српске привреде подразумева стварање подстицајног пословног амбијента, структурне реформе, извозно оријентисане инвестиције и подстицање конкурентских сектора. Дугорочно одржив економски раст може обезбедити само здрава привреда, са високим нивоом конкурентности. У овом тренутку српска привреда није довољно снажна да обезбеди високе стопе раста. Ово је нарочито јасно ако имамо у виду да једна трећина привреде послује са губицима, више од четвртине предузећа нема ниједног запосленог, велики број предузећа има губитке изнад капитала и да су нето губици већи од нето добитака. Ово сведочи доста о остварењима привреде, али и о пословном амбијенту који треба преуредити и прилагодити тржишним законитостима.

Анализа перформанси привреде је показала да је привреда у целини изложена високим ризицима од неликвидности и несолвентности, а самим тим и од стецаја. Главни узрок томе је непрофитабилност и неконкурентност српске привреде, што онемогућава значајније инвестирање и потребан раст. Ниска пословна ефикасност, недовољна продуктивност капацитета, пораст задуживања и високи финансијски расходи представљају велике проблеме. Одсуство финансијске дисциплине има за последицу постојање великог броја предузећа која не плаћају своје обавезе и на тај начин угрожавају и здраве делове привреде. Наравно, охрабрује то што и у оваквој привреди постоје и добра предузећа, која представљају здраве носиоце раста. Но, иако по броју преовлађују у односу на она која послују са губицима, њихови позитивни резултати нису довољни да покрију губитке које стварају неуспешна предузећа.

Током рада показано је да финансијска анализа заснована на финансијским извештајима представља моћан инструмент који се може успешно користити за откривање финансијских проблема и одређивање праваца вођења економске политике тако да стратешке грешке буду неупоредиво мање у односу на оне које су последица преовлађујућег интуитивног одлучивања. Наравно, коришћење информација из финансијских извештаја подразумева не само њихов одговарајући квалитет, већ и презентовање у складу са потребама корисника. Ни најбоље примењена анализа неће омогућити извођење квалитетних закључака ако се заснива на лошим финансијским извештајима. Нажалост, озбиљни ризици регулаторног карактера ограничавају поуздано коришћење информација из финансијских извештаја. Ако имамо у виду јавни карактер финансијских извештаја и њихову огромну важност за инвеститоре, менаџмент, доносиоце економске политике, али и друге интересне групе, постаје јасно колико је велика одговорност регулатора у развијању квалитетног система финансијског извештавања и колико могу бити опасне импровизације на овом подручју.

Литература

1. Burda, M., Wiplosz, C., (2004), *Макроекономија: економски уџбеник*, Центар за либерално-демократске студије, Београд.
2. Casey, C., Bartczak, N., „Cash Flow – Its Not the Bottom Line“, (1984), *Harvard Business Review*, July–August. pp. 61-66.
3. Денчић Михајлов, К., Малинић, Д., Грабински, К., (2015), „Capital Structure and Liquidity during the Financial Crisis in Serbia: Implications for the Sustainability of the Economy“, *Post Communist Economies*, UK, Volume 27, Issue 1, pp. 91-105.
4. *Годишњи билтен финансијских извештаја*, Републичка агенција за привредне регистре, Београд, јул 2015.
5. *Годишњи извештај о стабилности финансијског система*, Народна банка Србије, 2014.
6. Малинић, Д., (2013), „Insufficiency of Serbian Economy’s Operating Performances: Manifestations, Causes and Main Guidelines of Recovery“, *Економика предузећа, Journal of the Serbian Association of Economists*, January-February, pp. 41-62.
7. Малинић, Д., (2015), „The Relevance of Positional Risks in Creating Development Strategy: The Case of Public Enterprises“, *Економика предузећа, Serbian Association of Economists Journal of Business Economics and Management*, p. 33-56.
8. Малинић, Д., (2015), „Критички осврт на садржину и структуру званичних финансијских извештаја“, *Зборник радова: Актуелни проблеми и перспективе рачуноводства и финансија*, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Златибор, стр. 30-59.
9. Малинић, Д., Милићевић, В., (2013), „Effects of changes in foreign exchange rates on performance in serbia’s economy“, *Економика предузећа, Serbian Association of Economists Journal of Business Economics and Management*, November-December, pp. 401-416.
10. Малинић, Д., Милићевић, В., Глишић, М. (2015), „Do the best-performing Serbian companies create value?“ *Економика предузећа, Serbian Association of Economists*, November-December, pp. 367-383.
11. Малинић, Д., Милићевић, В., Стевановић, В., (2016), *Управљачко рачуноводство*, Економски факултет, Београд.
12. Reilly, F, Brown, K., (2003), *Investment Analysis and Portfolio Mangament*, Thomson, Mason.
13. *Саопштења о пословању привреде у Републици Србији 2010-2014*, Републичка агенција за привредне регистре, Београд, <http://www.apr.gov.rs>

14. Stickney, C., Brown, P., Wahlen, J., (2007), *Financial Reporting, Financial Statement Analysis, and Valuation – A Strategic Perspective*, Thomson, Mason, 2007.
15. Wild, J., Subramanyam, K., Hasley, R., (2004), *Financial Statement Analysis*, Mc Graw-Hilly Irwin, New York.
16. *Закон о рачуноводству*, “Службени гласник Републике Србије”, 62/13.
17. *Закон о тржишту капитала*, “Службени гласник Републике Србије”, 31/2011. и 12/2015.

Поузданост финансијских извештаја за одлучивање

УДК 005.6:657

Прегледни научни рад

др Благоје
НОВИЋЕВИЋ*

Професионални рачуновођа - квалитет финансијског извештавања на извору

Ако бисте записали сва правила на свету имали бисте случајеве на која се та правила не би односила. Морате имати своје искуство - што је разлог зашто постојимо као професионалне рачуновође.

Марк Шеферс, Мајкл Пакалук

Резиме

У овом раду аутор покушава да истакне улогу и значај запосленог професионалног рачуновође у процесу финансијског извештавања и укаже на његову одговорност за квалитет финансијског извештавања на извору настанка пословних трансакција и других догађаја. Запослени професионални рачуновођа одређује изворно садржину односно релевантност и опредељује веродостојност и фер презентацију, односно поузданост информација представљених у финансијским извештајима. Он у процесу финансијског извештавања полази од оквира финансијског извештавања, односно од принципа и правила садржаних у њему, као и формулисаних стратегије и усвојене политике финансијског извештавања од стране менаџмента предузећа у коме је запослен и професионално расуђује на основу сопствених знања, вештина, професионалних вредности, етике и ставова, што у синергетском ефекту даје квалитет финансијским извештајима.

*) Економски факултет Универзитета у Нишу, e-mail: blagoje.novicevic@eknfak.ni.ac.rs
Примљено: 29.03.2016. Прихваћено: 25.04.2016.

Увод

Рачуноводствена професија је релативно млада. Сматра се да је стара око 150 година, што значи да је много млађа од друге четири званично признате професије, односно професије адвоката, лекара, свештеника и професора. Ове професије су се избориле за свој статус, док рачуноводствена професија споро али сигурно утире пут уважене и друштвено веома значајне професије. При том се посебно мисли на запослене професионалне рачуновође као главнину признатих чланова професије, чија улога је веома често занемарена и недо-вољно схваћена како у теорији и пракси, нарочито у континенталном делу Европе, док се помиње у англосаксонској литератури и пракси. Мало је познато да се рачуновођа налази на првој линији интегритета финансијског извештавања и његовог квалитета на извору, као и да се поверење рачуноводствене јавности пре свега заснива на њиховом раду. Зато ћемо у овом раду покушати да ову критичну масу професионалних рачуновођа извучемо из заборава и ближе одредимо њихово место и улогу у новом пословном амбијенту, свесни могућег ризика од неадекватног схватања и разумевања, тим пре што су рад-ви ове врсте ретки и појављују се последњих година у кинеској литератури, где запослене професионалне рачуновође имају приоритет у односу на реви-зоре, за разлику од западне литературе и праксе где се на англосаксонском подручју његова улога имплицитно претпоставља и ређе практично доказује, док се у континенталном делу Европе његова улога, вероватно због младости професије, доста запоставља. Рачуноводство у Кини је професија још из вре-мена древне цивилизације и развија се пре ревизора. Овај рад би требало да буде посебно важан за теорију и праксу у Републици Србији, где се законски улога запосленог професионалног рачуновођа потпуно занемарује, улога ре-визора маргинализује, а изразито без реалног основа пренаглашава улога ме-наџмента у финансијском извештавању. Темељитије анализе указују на то да се улога менаџмента предузећа исцрпљује у заједничком раду са запосленим професионалним рачуновођом на формулисању стратегије и усвајању поли-тике финансијског извештавања и презентацији и обелодањивању, односно обликовању слике о финансијском положају и успешности предузећа. Исто тако, очигледно је учешће менаџмента предузећа у изради пројекција и про-цена иманентних процесу финансијског извештавања. Другим речима, запос-лени професионални рачуновођа сам припрема и заједно са менаџментом предузећа саставља финансијске извештаје.

Сходно томе, у раду ћемо прво, врло сажето, указати на значај финансиј-ског извештавања, да бисмо након тога истражили улогу запосленог профе-сионалног рачуновође, менаџмента предузећа и професионалног рачуновође у јавној пракси у процесу финансијског извештавања.

1. Значај финансијског извештавања

Финансијско извештавање је скуп међусобно циљно повезаних активнос-ти, који почиње регистрацијом трансакција и догађаја, која се заснива на при-знавању и мерењу њихових ефеката, а окончава се презентовањем, обелода-њивање и дистрибуцијом финансијских извештаја.

Финансијско извештавање је процес мерења економске стварности и из-вештавања стејкхолдера о тој стварности. Преношење финансијских инфор-

мација је својеврстан процес њиховог саопштавања великом броју разноврсних корисника који на основу њих треба да донесу различите пословне одлуке. Тај процес назива се финансијско извештавање, а пренете информације сматрају се јавним добром (Wolk, Francis and Tearney, 1992).

Финансијско извештавање је скуп финансијских извештаја, јавних поднесака и других јавних обелодањивања која корпорације дистрибуирају спољном свету.

Ефикасност система финансијског извештавања не заснива се само на принципима и правилима садржаним у прописима, стандардима, директивама, смерницама и тумачењима, као и етичком кодексу за професионалне рачуновође, речју концептуалном оквиру финансијског извештавања, већ и на људској мотивацији и расуђивању које лежи на запосленим професионалним рачуновођама и професионалним рачуновођама у јавној пракси, односно ревизорима. Без учешћа ових професионалних рачуновођа и њихове мотивације за професионално расуђивање концептуални оквир финансијског извештавања био би прилично произвољан. Професионални рачуновођа није машина, већ разумна особа која има слободу и одговорност. Једноставно речено, истинито и поштено – фер рачуноводства не може бити без принципа и правила, али ни њиховог привођења сврси без запосленог професионалног рачуновође.

Кардинална системска улога финансијског извештавања је потпуно бројчано обухватање, саопштавање и интерпретација пословно финансијског живота и перформанси свих учесника у економском животу једне националне економије. Има задатак да на прави начин одражава економску стварност. Економска стварност о којој се извештава је веома разноврсна и сложена како са аспекта величине и структуре ресурса, тако и са аспекта пословних активности и управљања односа са купцима. Она је карактеристична, такође, по бројности, динамичности и интензитету промена.

Главна улога финансијског извештавања је у томе да представља угаони камен стабилности економског раста и снажног финансијског система. Истинито и поштено финансијско извештавање обезбеђује успешно функционисање самих извештајних субјеката, финансијског тржишта и укупне тржишне економије.

Финансијски извештаји су кључни инструменти за регулисање односа између пословних система у оквиру националне економије. Основ су комуницирања између пословних система. Они дају пуни допринос повећању економске активности, рационалној употреби ресурса и расту животног стандарда.

Истинитост мерења финансијских информација и поверења у финансијске извештаје који носе те информације су “часна добра” која стварају рачуновође (Новићевић, 2015).

2. Запослени професионални рачуновођа и финансијско извештавање

Запослени професионални рачуновођа налази се на извору пословних активности, односно пословних трансакција и других догађаја. Он непосредно припрема финансијске извештаје кроз признавање пословних трансакција и

других догађаја и мери њихове ефекте у складу са принципима и правилима, као и усвојеним стратегијама и билансним политикама, које осмишљава заједно са менаџментом предузећа. У овој фази финансијског извештавања до пуног изражаја долазе знање, моралне вредности и ставови, као вештине запосленог професионалног рачуновође и рачуноводства као науке. Рачуновођа, исто тако, на основу претходно признатих пословних трансакција и других догађаја и измерених њихових ефеката, заједно са менаџментом предузећа, саставља финансијске извештаје, односно формира и емитује слику о финансијском положају и успешности предузећа, као ћелија у којима су се одвијале те пословне трансакције и други догађаји. У овој фази процеса финансијског извештавања посебно долазе до изражаја вештине запосленог професионалног рачуновође, односно рачуноводства као вештине.

2.1. Запослени професионални рачуновођа иницијатор квалитета финансијског извештавања

Задачи које обавља запослени професионални рачуновођа су веома често заборављени и недовољно схваћени и у теорији и у пракси. Мало је познато да је он одговоран за квалитет финансијског извештавања, да се налази на првој линији интегритета финансијског извештавања и да брани квалитет финансијског извештавања на извору. Запослени професионални рачуновођа је иницијатор и посредник квалитета финансијског извештавања и пружања поузданих финансијских информација широј јавности. Критичну масу чланова глобалне рачуноводствене професије чине запослени - професионални рачуновође. Таква бројност је основ за признавање њихове вредности и основ успешног развоја рачуноводствене професије у целини. Истинит и коректан приказ финансијског стања и резултата предузећа зависи од расуђивања и независности рачуновођа (Sweency, 2010). Друштвена вредност запосленог професионалног рачуновође је садржана у индивидуализму, диференцираном ауторитету, избегавању неизвесности, независности и дугорочној оријентацији. Његов професионализам се, заправо, повезује са индивидуализмом и избегавањем неизвесности.

Инвеститори, кредитори, послодавци и други делови пословне заједнице, као и влада и шира јавност ослањају се на рад запослених професионалних рачуновођа. Рад запослених професионалних рачуновођа је основа за стварање вредности за предузеће и у основи је његовог напретка. Као такав он је од непроцењиве вредности за предузеће, јер му ниво стеченог знања и развијених вештина омогућава да заузме прагматичан и објективан приступ решавању пословних проблема. Он заправо има главну улогу у постизању стабилности и напретка друштва. У малим и средњим предузећима професионални рачуновођа је веома често једино професионално квалификовано лице. Запослени професионални рачуновођа у Влади обликује финансијске политике које имају далекосежне последице по животе свих грађана једне националне економије. Професионалне рачуновође у академским круговима преносе знања, вештине и етику на будуће генерације. Етичко понашање и примењени високи професионални стандарди у предузећу значајним делом зависе од запосленог професионалног рачуновође.

Посао запосленог професионалног рачуновође налази се у основи јавног интереса и информације као јавне вредности. Јавност има поверења у инфор-

мације које креира запослени професионални рачуновођа, јер има легитимитет заштитника јавног интереса. "Поверење у јавне податке које производи запослени професионални рачуновођа чини језгро поверења јавности и јавне вредности" (Jui and Wong, 2013). Запослени професионални рачуновођа веома често се налази у сукобу између захтева професија и економске односно друштвене реалности, односно комерцијалних захтева, с једне и принципа, правила и етике, са друге стране. У том контексту менаџмент предузећа може захтевати да запослени професионални рачуновођа обликује резултат, који повлачи непоштовање финансијско-извештајних правила. Он у свом послу мора стално да балансира између ових најчешће контрадикторних захтева, при чему увек мора да остане професионалац и води рачуна да професија не изгуби поверење јавности, односно увек да заштити јавни интерес. Сходно томе, вредност запосленог професионалног рачуновође не мери се тиме колико је одговоран за предузеће у коме ради већ, што је много значајније, колико је одговоран према јавности, односно јавном интересу.

2.2. Признавање и мерење ставки финансијских извештаја, надлежност и одговорност запосленог професионалног рачуновође

Запослени професионални рачуновођа комуницира са економском стварношћу, односно са економским активностима које се огледају у великом броју трансакција размене вредности и других пословних догађаја, као трансакција које не подразумевају размену вредности. Пословне трансакције размене вредности и други догађаји представљају сиров необрађени материјал за припрему и састављање финансијских извештаја опште намене. Активности куповине, продаје, уплате, исплате, задуживања, раздуживања и сл. су главне трансакције размене вредности. Амортизација некретнина, постројења и опреме, као и нематеријалних средстава, губитак ресурса, обрачунавање зарада запослених, обрачунавање камата, запошљавање менаџера и других запослених и сл., типични су пословни догађаји.

У предузећима се обавља велики број пословних активности које се по природи класификују на оперативне, инвестиционе и финансијске. Оперативне пословне активности су у суштини редовног пословања предузећа, а везане су за трансакције размене вредности кроз набавку, потрошњу ресурса - производњу готових производа, продају готових производа, наплату потраживања, плаћање пореза држави и друге трансакције размене вредности, али и за пословне догађаје. Инвестиционе активности повезане су са улагањима у некретнине, постројења и опрему, нематеријална средства и друге ресурсе који се употребљавају за одвијање оперативних активности током више пословних периода. Ове активности обухватају и продају поменутих ресурса када више нису за употребу из било којих разлога. Финансијске активности одвијају се ради прибављања финансијских средстава од власника и кредитора ради набавке ресурса потребних за одвијање оперативних пословних активности.

Све ове пословне трансакције и други догађаји одвијају се у предузећу, а запослени професионални рачуновођа има обавезу да их све обухвати и рачуноводствено процесуира до израде основних финансијских извештаја опште намене. Другим речима, на основу ових пословних трансакција и других догађаја запослени професионални рачуновођа припрема и саставља финансијске извештаје опште намене. У процесу припреме финансијских извештаја

запослени професионални рачуновођа директно комуницира са економском стварношћу предузећа, а у процесу њиховог састављања има у виду комуникацију са корисницима тих финансијских извештаја. Економска стварност, односно пословне трансакције су разноврсне према величини и структури ресурса, пословним активностима и управљању односима са купцима.

Процес припреме финансијских извештаја спада у искључиву одговорност запослених професионалних рачуновођа, који признају, мере и евидентирају ефекте пословних трансакција и других догађаја. Запослени професионални рачуновођа одговоран је за припрему и извештавање, кроз финансијске и друге нефинансијске информације, шире рачуноводствене јавности (Шефер, Пакалук, 2009). Признавање и мерење ефеката пословних трансакција и других догађаја, ради укључивања у елементе финансијских извештаја, чине суштину финансијског извештавања. Реалност финансијских извештаја као општа особина њиховог квалитета директна је последица признавања и мерења без којих нема ни квалитетне слике о економској стварности, која настаје кроз процес презентације, обелодањивања и дистрибуције финансијских извештаја. У процесу признавања и мерења ставки финансијских извештаја мора се уважавати принцип опрезности (Strojker-Filus, 2013, Nobes and Stadler, 2014). Признавање и мерење ефеката пословних трансакција и других догађаја заправо је део процеса финансијског извештавања, који рачуноводству даје карактер науке. Наиме, кроз рачуноводство у праксу је инфилтриран људски фактор (професионални рачуновођа) који је способан да мења ствари. Тако је и рачуноводство постало својеврсна калкулативна пракса са значајним социјалним импликацијама, која директно опредељује реалност и квалитет финансијских извештаја, односно квалитет финансијских извештаја повезан је са објективношћу признавања и мерења ефеката трансакција и других догађаја. Оно у овој фази израде финансијских извештаја настоји да обухвати континурани процес одвијања поменутих пословних трансакција и других догађаја у одређеном моменту када настаје биланс стања или између два момента у времену када настаје биланс успеха. Биланс стања и биланс успеха су основни финансијски извештаји. Бизнис се, наиме, налази између великог броја потпуно завршених активности и значајног броја незавршених активности. Незавршене пословне трансакције и други догађаји везују се за средства, обавезе и капитал, као елементе биланса стања, а завршене се везују за приходе и расходе, као елементе биланса успеха.

Признавање као иницијални део процеса финансијског извештавања подразумева уношење у биланс стања или биланс успеха ефеката пословних трансакција и других догађаја у виду одређене ставке као елемента основних финансијских извештаја. То је процес формалног укључивања ставки у финансијске извештаје дајући им називе и бројеве (Beker, 2008). Тај процес подразумева одређивање:

- времена одвијања пословних трансакција и других догађаја који се везују за познате чињенице у вези са њима, за које може постојати несагласност о врсти и моменту одигравања,
- природе њихових ефеката у виду ставки ради груписања у шире групе које се називају елементи финансијских извештаја, односно средстава, обавеза, капитала, прихода и расхода и
- додељивање ставкама одређеног назива и броја.

Груписање ефеката трансакција и других догађаја, односно ставки у шире групе врши се у складу са концептуалним оквиром финансијског извештавања, који обухвата законске прописе: Међународне рачуноводствене стандарде (МРС) / Међународне стандарде финансијског извештавања (МСФИ), Међународне стандарде ревизије (МСР), Међународне стандарде едукације (IES), Међународне стандарде квалитета и уверавања, европске директиве, кодекс професионалне етике рачуновођа, смернице, тумачења и др. Посебно место у том концептуалном оквиру имају усвојене стратегије и билансне политике, као и изабране мере за њихову реализацију.

Да би одређена ставка била призната, мора да задовољи дефиницију и критеријуме за признавање у оквиру конкретног елемента основних финансијских извештаја. Дефиниције елемената финансијских извештаја дају њихове основне особине, односно суштинска обележја. Критеријуми за признавање ставке, која по дефиницији припада одређеном елементу финансијских извештаја, према Оквиру за састављање и презентацију финансијских извештаја су:

- вероватноћа да ће будуће економке користи у вези са датом ставком уливати у предузеће или одливати из предузећа и
- ставка има цену коштања или вредност која се може поуздано измерити.

Проблем признавања ефеката трансакција и других догађаја није лак за решавање. У вези са неком трансакцијом и другим догађајем могу да постоје одређене чињенице, али да не постоји потпуно одређење када те чињенице треба унети у биланс стања или биланс успеха. Примера ради, ефекти трансакције набавке неког ресурса могу се унети у биланс стања у моменту отпремања ресурса од стране добављача или у моменту пријема ресурса од стране купца. Признавање може бити везано и за момент пријема фактуре или момента плаћања по основу фактуре. Исто тако, ефекти трансакције израде рекламе могу бити унети у биланс успеха сукцесивно пратећи настајање трошкова, према одређеним фазама одвијања рекламе или на крају када се трансакција потпуно заврши. Ефекти ове трансакције, наравно, могу бити признати у сваком моменту када је испостављена фактура.

Мерење ефеката пословних трансакција и других догађаја представља једно од најзначајнијих и најконтроверзнијих питања у финансијском извештавању. Истовремено, то је најмање развијена област рачуноводствене теорије. Везује се за додељивање новчаног износа пословној трансакцији и другом пословном догађају. Употреба термина *мерење* је оправдана, иако се ради о специфичном систему мерења, јер рачуноводствена информација има емпиријску вредност. Релевантност информација садржаних у финансијским извештајима резултат је мерења ефеката пословних трансакција и других догађаја.

Процес мерења ставки финансијских извештаја није нимало лак ни једноставан посао. Пре свега не постоји једна јединствена основа мерења. У Оквиру за састављање и презентацију финансијских извештаја препоручују се: историјски трошак, трошак замене, остварљива вредност и садашња вредност, које се практично могу примењивати у различитим нијансама и у различитим комбинацијама. У две од наведених основа мерења налазе се цене или трошкови, у једној је вредност, а у једној није ни цена ни вредност. Цене или

трошкове одређује тржиште, вредност се утврђује на специфичан начин, садашња вредност се добије обрачунски.

Постоје два нарочито изражена проблема када се ради о мерењу ставки основних финансијских извештаја.

Први проблем везан је за питање терминологије, јер очигледно постоји више термина за сваку мерну основу, при чему ниједна није прецизно одређена. Тако, на пример, за појам замена код основе мерења “трошак замене” постоји замена за слично, идентично или технички побољшано средство. Исто тако, за термин фер вредност неког средства код остварљиве вредности и садашње вредности није јасно да ли се ради о фер вредности у тренутку улаза или излаза средства или се, пак, ради о садашњој вредности будућих нето новчаних токова.

Други проблем везан је за начин мерења ставки основних финансијских извештаја. Одређени стандарди (на пример, IAS 36 – *Умањење вредности средстава*), наиме, директно комбинују основе мерење и захтевају избор између историјских трошкова и тржишне цене, или када се мери надокнадиви износ неког средства узима се износ који је већи између остварљиве продајне вредности средства и његове садашње вредности. За утврђивање фер вредности најчешће се користе цене на активном тржишту за идентичну имовину или обавезе.

Примена двојне евиденције – двојног књиговодства, према којем не можете мерити једну ставку, а да при том не мерите неку другу логички везану ставку, такође је повезана са начином мерења. Наиме, логична мера за једну ставку не мора одговарати другој ставци. Практично постојање завршених и незавршених трансакција и других догађаја води ка произвољности мерења. Ово питање је веома сложено јер захтева раздвајање средстава и додељивање вредности раздвојеним средствима, потом идентификовање незавршених активности и проналажење тржишта која могу помоћи при мерењу тих незавршених појединих трансакција и других догађаја и др. Ова питања, као и питања предвиђања трансакција и других догађаја, указују на то да је процес мерења ставки у финансијским извештајима пре свега питање конвенције и процене. Уз то, мерење ставки у финансијским извештајима зависи од знања, интуиције и могућности расуђивања запосленог - професионалног рачуновође. У прилог томе сведоче и захтеви појединих стандарда финансијског извештавања. Наиме, износ у рачунима, додељени новчани износ одређеном средству не би требало да прелази износ који се очекује да буде повраћен кроз његову употребу или продају.

Одговорност запосленог професионалног рачуновође у предузећу за признавање, мерење и евидентирање ефеката пословних трансакција и других догађаја у оквиру дефинисаних елемената финансијских извештаја је двострука. Он је одговоран према менаџменту али, што је много важније, и према свим другим корисницима информација из финансијских извештаја које се налазе изван и унутар предузећа. У питању је тзв. одговорност деловања у јавном интересу, речју одговорност за стабилност раста и развоја економије и друштва. Из тих разлога њихови односи се морају градити и развијати на партнерској основи. Транспарентност економских активности је *conditio sine qua non* очувања јавног интереса. Та транспарентност заснива се на финансијским

информацијама које су основа економског расуђивања и доношења економских одлука. Запослени професионални рачуновођа унапред зна да на основу финансијских извештаја, као његовог продукта, многе групе корисника (при чему нема ниједну посебно у виду), треба да донесу круцијалне пословне и многе друге одлуке везане за економски раст и друштвено благостање нације. У том процесу од њега се захтева да буде праведан, поштен и способан у припреми разумљивих информација. "Запослени професионални рачуновођа треба да припрема и презентује такве информације (ефекте трансакција и других догађаја – подвукао БН) праведно, поштено и у складу са релевантним професионалним стандардима, тако да информација буде разумљива у свом контексту" (IFAC-ов *Етички кодекс за професионалне рачуновође*, 2012, стр. 139). "Запослени професионални рачуновођа треба да предузме одговарајуће поступке да информације за које је одговоран (IFAC-ов *Етички кодекс за професионалне рачуновође*, 2012, стр. 139):

- (a) јасно описују праву природу пословних трансакција, имовине или обавеза;
- (b) класификује и евидентира информације правовремено и на одговарајући начин и
- (c) представља чињенице прецизно и потпуно по свим важним аспектима".

Одговорност запослених професионалних рачуновођа шири се и на састављање, објективно презентовање и обелодањивање, као и емитовање финансијских извештаја, коју на партнерској основи дели са менаџментом предузећа. Финансијски извештаји се емитују ради:

- транспарентности економских активности, односно токова капитала и
- подизања нивоа информационе равноправности и повећања сигурности учесника на тржишту, јер се нуде информације које могу открити постојање ризика пословања.

Транспарентност економске стварности, која се остварује кроз процес финансијског извештавања, нужна је ради очувања јавног интереса.

2.3. Професионално расуђивање и етика камен темељац запосленог професионалног рачуновође

Конзистентно професионално и етичко расуђивање запослених рачуновођа услов је без кога не може да се оствари квалитет финансијског извештавања. Опште посматрано, расуђивање је способност да се исправно уреде мисли и формира валидан аргумент. Процеси расуђивања запосленог професионалног рачуновође базирају се на:

- посвећености стварима које имају већи приоритет, потом истини у односу на форму или вероватноћу, затим предности принципа над правилима и најзад, економској суштини изнад правне форме, што је окренуто према личности запосленог професионалног рачуновође;
- праведности која се везује за професионално понашање и поверљивост, што је окренуто према другима - јавном интересу, односно корисницима финансијских извештаја у смислу дискреције и поверљивости, као и професији, у смислу одржавања највећих стандарда професије и очувања њене добре репутације;

- храбрости у смислу проналажењу нечега што не зна али би требало да зна, да би поступио како треба (дужна пажња), што је окренуто личности запосленог професионалног рачуновође у процесу трагања за истином и објављивања истине за кориснике финансијских извештаја;
- умерености, у смислу отпорности на похлепу и друге облике сопственог интереса ради очувања независности и приступа објективности, што је усмерено ка личности запосленог професионалног рачуновође.

Наиме, принципи и правила садржани у прописима и стандардима недовољно су обухватни, док су принципи етичког понашања оквирни и као такви представљају неопходан, али не и довољан услов за постизање квалитета финансијског извештавања кроз све његове фазе, почев од признавања и мерења, преко презентације и обелодањивања, до њихове дистрибуције. Тај довољан услов је запослени рачуновођа са својим професионалним и етичким расуђивањем. Добро расуђивање бави се, наиме, извршним и правичним поступцима и обухвата велики број варијација и многе изузетке, које принципи и правила могу само наслутити. Заправо, добро расуђивање је начин отклањања недостатака у принципима и правилима, јер они су основно мерило, начело, полазна тачка и критеријум расуђивања.

Принципи и правила који захтевају “фер презентацију финансијске позиције, успешности и промене финансијске позиције”, или захтев за “фер рачуноводством” или “тражењем истине у рачуноводству” толико је комплексан и тешко остварљив да се пореди са традиционалним и вечним питањем односа правде и закона из којег је изведена (Чавошки, 2005). Према многим теоретичарима рачуноводства, позив на правду најјасније је изражен у рачуноводству кроз захтеве “за бесконачном правичношћу у финансијском извештавању”, “рачуноводственом праведношћу и правичношћу”, “законом као супстанцом правичности у рачуноводству” и сл. (Kosmala, 2007, п. 729 – 764).

Рачуноводствени прописи, дати у оквиру компанијског права или виду посебног закона, принципи и правила развијени у теорији и проверени у пракси, материјализовани у литератури, стандардима, директивама и смерницама као сет принципа и правила финансијског извештавања мање-више формално су од виталног значаја за практично постизање фер рачуноводства и фер финансијског извештавања, као израза рачуноводствене праведности. Међутим, они сами по себи нису гаранција исправности, јер стварају простор за заобилажење захтева стандарда финансијског извештавања. Реална фер рачуноводствена пракса, као процес вечитог тражења и откивања истине, одвија се између полова тражења истине односно правичности, као општег захтева, и рачуноводствених принципа и правила, који одређују њену супстанцу. Истина, односно правичност се не могу унапред описати нити образложити кроз прописе, принципе и правила. Другим речима, истина у финансијском извештавању априори не постоји; њу открива запослени професионални рачуновођа кроз практично деловање у оквирима принципа и правила. У процесу откривања истине запослени професионални рачуновођа заузима независан став и доноси сопствене професионалне судове. Професионални став се мора научити, јер није природни дар. Другим речима, ваљано расуђивање захтева одређену етичку оријентацију.

Сходно томе, принципи и правила које садржи рачуноводствена регулатива и регулатива берзи без обзира да ли је намећу национално законода-

вство или међународна и национална професионална тела, недовољни су за откривање истине и праведности у финансијском извештавању. Наиме, без обзира колико су детаљни, не могу да обухвате све случајеве у веома разноврсној економској стварности. Уз то, претерано задржавање на детаљима може бити и контрапродуктивно, јер може подстицати супротно понашање у односу на понашање које ово правило треба да спречи. Принципи и правила уобичајено представљају само минимум прихватљивог понашања, одређују границе коректног понашања, при чему је идеал само оно што је легално, док право идеално понашање није само легално понашање. Општи принципи и правила не решавају појединачне случајеве нити се могу изградити да то учине. Они не могу да издвоје исправно понашање, нити да покрију све могуће људске поступке. Решавање појединачних случајева по својој природи укључује мању или већу слободу одлучивања. Запослени професионални рачуновођа мора да иде дубље од самих принципа и правила, због тога што они садрже термине који захтевају тумачење, на пример "материјалан", "значајан", "одутицаја" и сл. Они, исто тако, садрже важне квалификације, на пример, "уопштено", "у већем делу", "супружници" "издржавана лица" и др.

Принципи и правила су по природи наметнути споља, било да их намећу регулаторна тела било професија и као такви осуђени на сумњичав однос оних који их примењују, тј. запослених професионалних рачуновођа. Овакве екстерне принципе садржи И FАC-ов *Етички кодекс за професионалне рачуновође*. Типичан екстерни принципи би били "изнад свега избегавати криминалне радње", "јавни интерес треба посматрати као добро коме служи рад једног рачуновође" и др. Разумевање важности овог принципа од запосленог професионалног рачуновође заједно са сопственом одлучношћу да га уважи и да му се посвети, што представља тзв. „интерни принцип“ који се доказује кроз практично деловање, чини срж обављања његовог посла. Интерни принцип представља схватање и доказану посвећеност екстерним принципима (Шефер, Пакалук, 2009). Запослени професионални рачуновођа ради у складу са принципима, отелотворује правилно схватање основних принципа. Он мора да иде дубље од принципа. Његови интерни принцип и врлина отклањају недостатке принципа и правила. Заправо, етика запосленог професионалног рачуновође треба да помогне када принципи и правила садрже недостатке. Сходно томе, екстерни принципи и правила нису довољни; њих мора да тумачи особа која је сама добра, тј. запослени професионални рачуновођа.

Посвећеност запосленог професионалног рачуновође да поштује принципе и правила не могу обезбедити сами принципи и правила, због тога што поступати добро није довољно да се поседује добро знање и јасно разумевање онога што треба да уради, јер он може да одлучи да тако не поступи. У практичном деловању обавеза дефинисана прописима, принципима и правилима, као основа за извлачење смисла, памћења и коришћења као смерница, заједно са јаком одлучношћу запосленог професионалног рачуновође имају за резултат квалитетне финансијске извештаје. Наиме, запослени професионални рачуновођа при практичном деловању уплиће осећај неограничене одговорности према корисницима финансијских извештаја, која проистиче из принципа и правила. У том осећају они морају бити слободни, у смислу деловања и размишљања у оквиру принципа и правила финансијског извештавања. То је заправо његова безусловна воља да се постигне истина у рачуноводству. Без те воље рачуноводство и финансијско извештавање доживели би колапс. Рачу-

новође и ревизори су они који функционишу у систему, који контролишу кроз директно супротстављање или оспоравање. Они нису аутономни стручњаци који само дају лични суд и изражавају вољу да открију истину. Правичност у рачуноводству не може се добити механичком применом принципа и правила, јер се обавезно ослања на врлине запослених професионалних рачуновођа, односно на њихов резон и расуђивање. Врлине професионалног рачуновође везане су за праксу јер проистичу из праксе и остварују се само у пракси (Mintz, 1995: 256-259; Francis, 1990: 5-7). Врлина запосленог професионалног рачуновође је његова способност да расуђује и уради праву ствар, на правом месту, у право време и на прави начин. Истраживања показују да институције покушавају да покваре и компромитују рачуноводство као праксу. Без расуђивања запослених професионалних рачуновођа рачуноводствена пракса не би могла да се супротстави корумпираној моћи институција (Mintz, 1995:256). Запослени професионални рачуновође и ревизори заузимају свој независан став и доносе сопствени суд ради истине.

Запослени професионални рачуновође и ревизори су “морални агенти” корпорација и друштва (Schweiker, 1993: 193). Они се не дају поредити са сличним групама, занимањима и одраслим особама јер имају (Armstrong, Ketz, Owsen, 2003):

- моралну осетљивост,
- морално расуђивање и
- моралну мотивацију.

Култура и вредности предузећа, по својој природи, имају негативан утицај на понашање запослених професионалних рачуновођа. Насупрот њима, академска заједница и професионалне организације морају да раде заједно, ако желе да повећају квалитет рачуноводствене професије и заштите професионалне рачуновође.

3. Финансијско извештавање и менаџмент пословног система

У фази састављања финансијских извештаја, која подразумева њихово адекватно презентовање и обелодањивање, али и анализу трансакција и доношење резултата, рачуноводство постаје својеврсна вештина. У овој фази процеса финансијског извештавања одговорност менаџмента је знатно већа од одговорности запосленог професионалног рачуновође, јер треба да се формира адекватна слика о предузећу којим се управља. “Руководство је одговорно за састављање и објективну презентацију финансијских извештаја, у складу са применљивим оквиром финансијског извештавања. Такве обавезе укључују:

- креирање или измену књижења или класификовања трансакција по рачунима и
- припрему или измену изворних докумената, односно креирање података, у електронској или другим формама, евидентирање насталих трансакција (на пример, наруџбеница, евиденција о раду и поруџбеница купаца)” (IFAC-ов *Етички кодекс за професионалне рачуновође*, 2012, стр. 75).

Од менаџмента се, такође, очекује да:

- (a) изабере и примене рачуноводствене политике у складу са IAS 8 - *Рачуноводствене политике, промена рачуноводствених процена и грешке*;
- (b) презентује информације, укључујући и рачуноводствене политике на начин који обезбеђује релевантне, поуздане, упоредиве и разумљиве информације;
- (c) обезбеди додатна обелодањивања када је усаглашавање са специфичним захтевима из IFRS недовољно да омогући корисницима да разумеју утицај одређених трансакција, других догађаја и услова на финансијску позицију и финансијски успех ентитета” (IAS 1 - *Презентација финансијских извештаја*, 2009: 17).

Руководство процењује способност ентитета да настави да трајно послује у складу са претпоставком финансијског извештавања, односно начелом сталности пословања. Процена се врши на основу доступних информација о будућности предузећа за најмање дванаест месеци од краја извештајног периода.

Одговорност менаџмента предузећа за финансијско извештавање оцењује се са аспекта успостављања интерних контрола над радом запослених професионалних рачуновођа и њиховог односа према тим контролама. Наиме, интензиван и брижан однос менаџмента предузећа према интерним контролама означава његову тежњу ка квалитетнијем финансијском извештавању. Истинско опредељење менаџмента предузећа да се бави проблемима интерних контрола доказује присуство канала комуникације тих проблема, од нижих нивоа према топ менаџменту и обрнуто, од топ менаџмента до нижих нивоа менаџмента, радних тимова и извршилаца. Исто тако, обелодањивање интерних слабости у финансијском извештавању указује на то да се ради о менаџменту са интегритетом и добрим намерама, односно менаџменту са јасним етичким опредељењем, односно да се не ради о предузећу које има карактер корумпиране институције, која жели да поквари и компромитује рачуноводство као праксу.

4. Финансијско извештавање и професионални рачуновођа у јавној пракси

Професионални јавни рачуновођа – ревизор треба да пружи разумно уверавање у веродостојност и фер презентацију информација у финансијским извештајима. Веродостојност и фер презентација информација односе се на њену поузданост, односно веродостојност и сигурност да презентује оно на шта се односи. Веродостојна информација је неутрална - непристрасна, потпуна и без грешака колико је то могуће – истиче економску суштину изнад правне форме и подразумева опрезност у признавању и мерењу имовине, обавеза, прихода и расхода (Strojek-Filus, 2013; Nobes and Stadler, 2014, p. 38).

Неутралности у апсолутном смислу нема, јер се признавање и мерење позиција финансијских извештаја врши у условима изразите неизвесности. Уз то, у процес финансијског извештавања укључене су многе процене и претпоставке запослених професионалних рачуновођа и менаџмента предузећа.

Но, без обзира на то, постигнути ниво прецизности довољан је да се такве информације употребе за ваљано пословно одлучивање.

Потпуност информација садржаних у финансијским извештајима темељи се на доследној примени принципа и правила и разумевању основа мерења од стране запослених професионалних рачуновођа. Таквим поступком смањује се могућност настанка материјалних грешака.

Веродостојна и фер презентација указује на поверење других у информације. Кредибилност и поверење у информацију што је више могућа указује на њену поузданост. Верно приказана информација у финансијским извештајима има следеће карактеристике:

- јасно указује на претпоставке и извршене процене у финансијским извештајима предузећа;
- јасно разграничава позитивне и негативне трансакције и догађаје који утичу на резултат предузећа;
- из ње треба да проистекне немодификовани извештај ревизора, имајући у виду да ревизор треба да пружи разумно уверавање о веродостојности и фер презентацији информација у финансијским извештајима;
- пружа опширан увид у управљање корпорацијом, што повећава вероватноћу веродостојне и фер презентације, нарочито ако се поштује кодекс корпоративног управљања.

У складу са тим, може се закључити да ревизори дају мишљење о слици економске стварности, односно више говоре о састављању, презентацији и обелодањивању него о признавању и мерењу, односно припреми финансијских извештаја. Они изражавају мишљење да су финансијски извештаји у вези са свим битним питањима састављени у складу са утврђеним оквиром финансијског извештавања, односно принципима и правилима садржаним у њему, и да пружају истиниту и објективну слику (Шефер, Пакалук, 2009). Они, дакле, не говоре ништа о професионалном и етичком расуђивању запослених професионалних рачуновођа, које чини саставни и нераскидиви део финансијског извештавања и без кога нема ни његовог квалитета.

Но, без обзира на то, за ревизоре важи виши ниво професионалног и етичког резонувања у односу на запосленог професионалног рачуновођу, због потребе за:

- проценом ризика ревизије и
- могућношћу предвиђања и откривања материјалних грешака.

Ревизор истину тражи, открива и унапређује поверење у финансијско извештавање у односу на оквир финансијског извештавања и кључне етичке принципе, као и запослени професионални рачуновођа, али обавезно укључује независност мишљења и деловања. Наиме, мора да буде отпорнији на притиске клијента, односно претње које су јаче изражене у односу на запосленог професионалног рачуновођу.

Постоје интензивни покушаји да се ревизија замени технологијом, а независност ревизора се покушава обезбедити кроз поштовање кодекса и правила на рачун његове врлине независности, што је објективно тешко изводљиво.

Закључак

Улога и значај финансијског извештавања и његов квалитет нису спорни ни у теорији ни у пракси. Међународна стандардизација финансијског извештавања пружа добре основе за професионално и етичко расуђивање запослених професионалних рачуновођа и професионалних рачуновођа у јавној пракси – ревизора - без чега нема ни финансијског извештавања нити његовог квалитета. Међутим, изгледа да је ниво одговорности учесника у процесу финансијског извештавања споран. Наиме, док се у англосаксонским економијама имплицитно претпоставља, а експлицитно и доказује значајна улога запосленог професионалног рачуновође у финансијском извештавању, дотле се у економијама континенталне Европе готово редовно пренаглашава улога менаџмента предузећа и ревизора, а занемарује и запоставља улога запослених професионалних рачуновођа. У економији Кине а priori се препознаје, чини нам се са правом, приоритетна улога запослених професионалних рачуновођа у процесу финансијског извештавања у односу на менаџмент и ревизоре. Под утицајем углавном европских схватања налазе се рачуноводствене теорије и праксе тзв. економија у транзицији, односно економија у развоју и настајању. Најдрастичнији пример тог утицаја је у Републици Србији, где је овај најважнији и најбројнији део професионалних рачуновођа потпуно игнорисан. Томе, према нашем мишљењу, значајно доприноси досадашња веома изражена подела научних дисциплина и схватање улоге и значаја финансијског извештавања појединих, пре свега теоретичара али и банализованог схватања рачуноводства и финансијског извештавања појединих практичара.

Запослени професионални рачуновођа непосредно прати и учествује у пословним трансакцијама и другим догађајима који настају у предузећу и изван предузећа, на основу оквира финансијског извештавања и унапред усвојених стратегија и политика финансијског извештавања од стране менаџмента предузећа у којима је он значајан учесник. Запослени професионални рачуновођа тим трансакцијама и другим догађајима одређује време дешавања и класификује их према природи њихових ефеката на имовину, обавезе, капитал, приходе и расходе предузећа, као кључне елементе финансијских извештаја, односно ставке или позиције у оквиру њих. Та фаза финансијског извештавања назива се признавањем елемената финансијских извештаја. Након тога, запослени професионални рачуновођа мери ефекте, односно одређује новчани износ у којем их уноси у системски уређену евиденцију, што припада процесу мерења елемената финансијских извештаја. Даље, он извршене евиденције процесуира у оквиру рачуноводства до презентације, обелодањивања и дистрибуције финансијских извештаја, као наредним фазама процеса финансијског извештавања. Прве две фазе финансијског извештавања од круцијалног су значаја за прву најважнију квалитативну карактеристику - релевантност информација у финансијским извештајима, односно њихову адекватну садржину са аспекта оцене прошлости и садашњости, као и процене будућности пословања предузећа. У овим фазама долази до изражаја пре свега знање, професионалне вредности, етика и ставови, а делом и вештина за посленог професионалног рачуновође. Последње фазе финансијског извештавања, презентација, обелодањивање и дистрибуција финансијских извештаја значајније укључују менаџмент предузећа, који треба да пружи веродостојну и фер презентацију финансијског положаја и успешности предузећа

којим управља. У овим последњим фазама финансијског извештавања пре свега долазе до изражаја вештине запосленог професионалног рачуновође, али и његово знање, професионалне вредности, етика и ставови. Рачуноводство као вештина нарочито је изражено у овим фазама финансијског извештавања.

Принципи и правила финансијског извештавања која садржи оквир финансијског извештавања, заједно са професионалним и етичким расуђивањем запослених професионалних рачуновођа, гаранција су релевантности и веродостојне и фер презентације финансијских извештаја, на које се ослањају и остале њихове квалитативне карактеристике.

Менаџмент предузећа исцрпљује своју улогу у процесу финансијског извештавања приликом формулисања стратегије и политике финансијског извештавања, која се одвија уз велику помоћ запослених професионалних рачуновођа, затим приликом презентације, обелодањивања и емитовања финансијских извештаја, при чему су вештине, знање, професионалне вредности, етика и ставови од изузетног значаја, и најзад приликом успостављања тзв. интерних контрола финансијског извештавања.

Професионални рачуновођа у јавној пракси потврђује или оповргава квалитет финансијских извештаја као резултата заједничког рада запослених професионалних рачуновођа и менаџмента предузећа. Његова удаљеност од економске реалности предузећа и свакодневног обављања пословних активности захтева од њега више знања, виши ниво расуђивања и независног деловања и мишљења.

Литература

1. Armstrong, M., B., Ketz, J. E., Owsen, D., (2003), "Ethics Education in Accounting: Moving toward ethical Behavior", *Journal of Accounting Education*, Vol.21.
2. Baker R. C. (2008), *A critical Analysis of Concept od Measurement in Finacial Accounting*
3. Чавошки Коста, (2005), *Право као умеће слободе*, "Службени гласник РС", Београд.
4. Francis, J.R. (1990), "After virtue? Accounting as a moral and discursive practice", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 3 No. 3, pp. 5-17.
5. ICAEW (2006), *Measurement in Financial Reporting – Information for better Markets Initiative*
6. Jui L. and Wong J., (2013), "Professional Accounting in Business – A Varied Profession", *China Accounting Journal*
7. Kalbers, L., P., "Fraudulent Financial Reporting Corporate Governanace and Ethics: 1987-2007", *Review of Accounting and Finance*, Vol. 8, Iss 2, pp. 187-208.
8. McKernan, J., F. & Kosmala K., (2007), "Doing the truth: religion – deconstruction – justice and accounting", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 20 Iss 5

9. Mintz, M., S., (1995), "Virtue Ethics and Accounting Education", *Accounting Education*, Vol.10, No.2.
10. Nobes CH.W. and Stadler CH., (2014): The qualitative characteristics of financial information and Managers accounting decisions: evidence from IFRS policy changes.
11. Новићевић Б., (2015), "Узроци и последице неквалитетног финансијског извештавања У Републици Србији"; 46. симпозијум, *Актуелни проблем и перспективе рачуноводства и финансија*, Златибор.
12. Schweiker S. W. (1993), "Accounting for ourselves: Accounting practice and discourse of Ethics", *Accounting organisation and Society*, Vol. 18, No 2/3
13. Шефер, М., Пакалук, М., (2009), *Разумевање рачуноводствене етике*, превод, "Службени гласник РС" Београд.
14. Strojek-Filus M., (2013), "Quantitative Characteristics of Financial Information Presented in Financial Statements According to IFRS/IAS Versus the Information Function. Contribution to the Discussion", *Journal of Interdisciplinary Research*, University of Economics, Katowice
15. Sweensy Mc Brendon, (2010), "The transnationalisation of financial reporting, jun, School Of Management, Royal Holloway University of London", Working papers Series, pp. 1-31
16. Walk H.T., Francis J.R., & Tearney, M.G. (1992), *Accounting Theory: A Conceptual and institutional Approach*

УДК 340.134:657(497.11)
338.1(497.11)

Прегледни научни рад

др Милорад
СТОЈИЛКОВИЋ*

Финансијско извештавање у Републици Србији - отворена питања и стратегија развоја

Резиме

Аутор разматра најважнија отворена питања финансијског извештавања у Републици Србији и потенцијалне стратешке правце развоја законодавног и регулаторног оквира финансијског извештавања. На почетку, указује на значај квалитетног финансијског извештавања за постојеће и потенцијалне инвеститоре, менаџмент предузећа, пореске органе, државну статистику, синдикате, владу и њене агенције, купце, добављаче, рејтинг агенције и јавност у најширем значењу те речи. Наиме, на основу информација садржаних у финансијским извештајима, они доносе бројне важне економске одлуке. Квалитет тих одлука у знатној мери утиче на: ефикасност функционисања финансијских тржишта, као и на перформансе друштва капитала и осталих привредних друштва, а самим тим и на стање националне економије у целини. У фокусу ауторових разматрања је анализа актуелног законодавног и регулаторног оквира финансијског извештавања у Републици Србији. Она обухвата испитивање и оцену девет релевантних елемената оквира. То су: 1) финансијски извештаји и обелодањивања; 2) финансијски извештаји јавног сектора; 3) ревизија; 4) извештаји о окружењу, друштву и управљању; 4) развој, мониторинг и имплементација корпоративних захтева; 6) јавна овлашћења; 7) корпоративно управљање; 8) етика и 9) мониторинг, дисциплиновање и тренинзи. Полазећи од наведених елемената, базична решења наше актуелне регулативе упоређена су са најзначајнијим намерама у области глобалне професионалне регулативе, коју протезирају Међународна федерација рачуновођа и Одбор за Међународне стандарде финансијског извештавања, као и са захтевима садржаним у новој рачуноводственој Директиви 2013/34/ЕУ. Анализа открива кључна неуређена питања у овој области која за последицу имају неквалите-

*) Економски факултет Универзитета у Нишу, e-mail: milorad.stojilkovic@eknfak.ni.ac.rs
Примљено: 10.03.2016. Прихваћено: 05.04.2016.

тан, фрагментаран и лоше уређен систем финансијског извештавања у Републици Србији. Коначно, узимајући у обзир неповољне резултате анализе, као и идентификоване кључне проблеме у пракси, аутор указује на потенцијалне стратешке правце развоја законодавног и регулаторног оквира финансијског извештавања, а са циљем превазилажења вишедеценијске стагнације у овој области.

Кључне речи: финансијско извештавање, законодавни оквир, регулаторни оквир, економска активност, стратегија развоја.

Увод

Крај двадесетог и почетак новог века обележили су велики корпоративни скандали у САД и најразвијенијим земљама Европске уније. Случај компаније *Енрон* је у стручној литератури парадигма финансијско-рачуноводствених афера. Он је показао да образац преваре подразумева постојање организоване криминалне спреге на релацији: менаџмент предузећа - систем интерних контрола - финансијски извештаји - екстерна ревизија. Осим тога, последице банкротства *Енрона* и ревизорске куће *Arthur Andersen* биле су застрашујућих размера. Наиме, тржишна вредност компаније *Енрон* је пре стечаја износила 60 милијарди долара. Њена имовина била је прецењена, обавезе потцењене, а висок степен задужености прикривен помоћу такозваних ентитета посебних намена. Упркос томе, ревизорска кућа *Arthur Andersen*, једна од тадашњих пет највећих, годинама је давала позитивно мишљење о реалности и објективности финансијских извештаја *Енрона*, због чега је отишла у стечај заједно са њим. „Енронизација“ финансијског извештавања, похлепа и неодговорност корпоративног менаџмента, неетичко понашање професионалних рачуновођа и ревизорских фирми, на размеђи два века, нанели су велику штету инвеститорима, запосленима и националним економијама.

Наведени догађаји су на драматичан начин указали на значај квалитетног финансијског извештавања за функционисање финансијских тржишта и привредну активност у најширем значењу те речи. С тим у вези, надлежне институције одговорне за процес финансијског извештавања усмериле су активности ка изградњи новог законодавног и регулаторног оквира. Десетак година касније, под притиском страних инвеститора и институција Европске уније, државне институције Републике Србије, Комисија за хартије од вредности, Народна банка Србије, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Комора овлашћених ревизора и рачуноводствена академска заједница су у веома краткој и на моменте оштрој јавној расправи разматрале исту проблематику. Уследило је усвајање Закона о рачуноводству и Закона о ревизији из 2013. године. Наведени законски оквир, од тада па до данас, предмет је критичког преиспитивања. Оно обухвата широк распон супротстављених мишљења, почев од захтева Савеза рачуновођа и ревизора Србије за стављање ових закона ван снаге и усвајање новог Закона о рачуноводству и ревизији, до предлога минималних

измена и допуна које протежирају одређена консултантска предузећа. То је био основни разлог који нас је инспирисао и мотивисао да у овом раду обрадимо проблематику финансијског извештавања у Републици Србији.

Главни циљ рада је идентификовање кључних отворених питања актуелне рачуноводствене регулативе и праксе у нашој земљи. У складу са предметним опредељењем и главним циљем рукопис смо структурирали тако да, поред уводних и закључних разматрања, обухвата четири међусобно условљена и повезана дела. На почетку, указује се на значај висококвалитетног и транспарентног финансијског извештавања за постојеће и потенцијалне инвеститоре, остале екстерне и интерне стејкхолдере, стабилно функционисање тржишта капитала и опоравак и развој националне економије. У другом делу анализирани су актуелни законодавни и регулаторни оквир и његов утицај на квалитет система финансијског извештавања. Анализа треба да омогући идентификовање кључних отворених питања рачуноводствене и ревизорске регулативе и праксе, што је предмет разматрања у претпоследњем делу рада. Коначно, следи ауторово виђење потенцијалних магистралних праваца развоја система финансијског извештавања у функцији привредног опоравка.

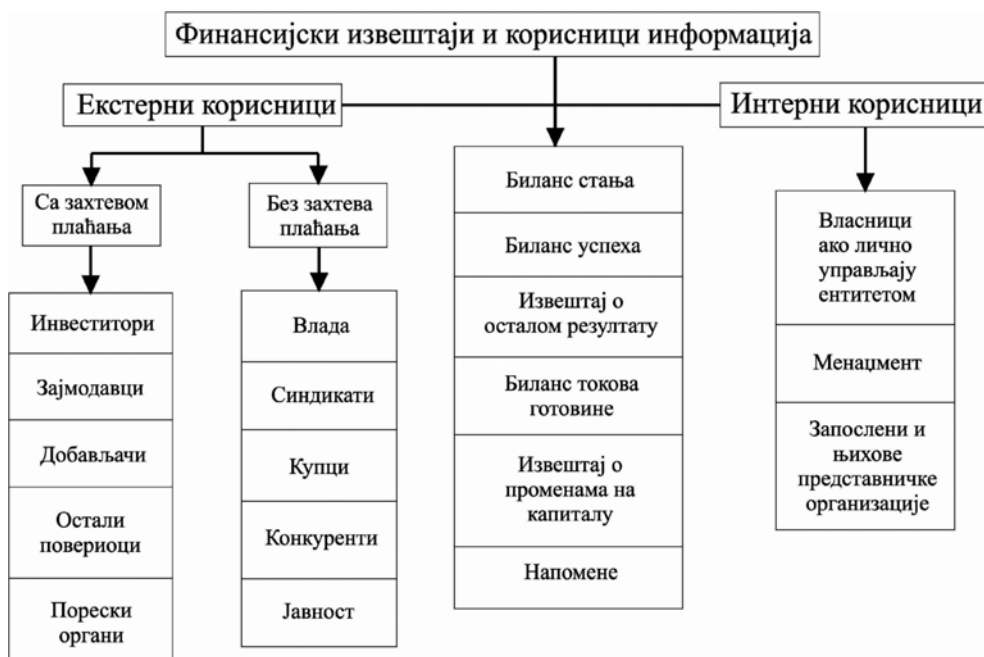
1. Значај квалитетног финансијског извештавања за привредни развој

Уводно излагање наговештава значај информација садржаних у финансијским извештајима за доношење економских одлука бројних екстерних корисника. „Ако имамо у виду да су рачуноводствене информације важна детерминатна квалитета различитих одлука и, отуда, ефикасности функционисања економије уопште, као и да су импликације погрешних информационих сигнала из некавалитетних финансијских извештаја веома непријатне, јавност, у најширем смислу од рачуноводствене професије очекује да обавља поверене дужности придржавајући се највиших професионалних стандарда у обезбеђењу јавног интереса“ (Малинић, 2014, 9). Другим речима, стејкхолдери и јавност с правом захтевају уређен систем финансијског извештавања у оквиру којег се састављају висококвалитетни финансијски извештаји свих економских учесника.

Информације садржане у финансијским извештајима превасходно су намењене екстерним стејкхолдерима за доношење економских одлука, што је приказано на Шеми број 1, на наредној страни.

Као што се на шеми може уочити, ради лакшег идентификовања информационих потреба екстерних стејкхолдера и утврђивања приоритета, у теорији биланса је општеприхваћена подела ове хетерогене групе билансних адресата на кориснике са захтевом плаћања и кориснике без захтева плаћања. Кориснике билансних информација са захтевом плаћања можемо класификовати на: а) власнике инструмената капитала; б) власнике дугорочних и краткорочних дужничких хартија од вредности ц) кредиторе, добављаче и остале повериоце и д) пореске органе.

а) Власници инструмената капитала су: акционари у акционарским друштвима, пословни партнери у друштвима са ограниченом одговорношћу, власници задружних удела у задругама, држава и локална самоуправа у јавном сектору и ентитетима у којима имају власнички удео. У последњој деценији,



Шема број 1 – Корисници финансијских извештаја

под утицајем Међународних стандарда финансијског извештавања, ови стејкхолдери су означени синтагмом садашњи и потенцијални инвеститори, односно само једном речју – инвеститори. „Њихови информациони интереси за предузеће, односно његове финансијске извештаје, су свеобухватни, дакле најсложенији у односу на информационе захтеве свих других стејкхолдера финансијских интереса у предузећу“ (Стевановић, Малинић, 2009, 72). Провајдерима ризичног капитала су потребне информације како би: одлучили када да купе, задржали или продали неки инструмент капитала; оценили вођење послова и поузданост управе; оценили сигурност уложеног капитала и ризике којима је изложен; одредили добитке и дивиденде које се могу делити.

б) Власници дугорочних и краткорочних хартија од вредности су: власници конвертибилних обвезница, власници хипотекарних обвезница, власници дугорочних и краткорочних обвезница и свих других дужничких хартија од вредности које предузеће емитује да би задовољило дугорочне и краткорочне потребе за финансирањем. Они су заинтересовани за информације које ће им омогућити да процене сигурност хартија од вредности које поседују, ризике којима су њихови пласмани изложени, као и платежну способност, односно ликвидност и солвентност емитената. Наравно да су информациони захтеви власника дугорочних хартија од вредности бројнији и сложенији у односу на захтеве власника краткорочних хартија од вредности.

ц) Кредитори су заинтересовани за информације које ће им омогућити да процене да ли ће њихови кредити са припадајућом каматом бити враћени у

року доспећа тј. на време. Аналогно томе, добављачи и други повериоци имају сличне информационе потребе везане за информације о способности ентитета да на време плати износе које дугује и/или евентуално да у случају кашњења исплати дуг и уговорену затезну камату.

д) Традиционална улога пореских органа је да на основу информација из пореских биланса тачно одреде основицу за опорезивање. Сходно начелу меродавности трговачког за порески биланс, које је доминантно у Европској унији, информације из финансијских извештаја су незаобилазна полазна основа за састављање пореских биланса.

Стејкхолдери без захтева плаћања који су упућени на информације из финансијских извештаја су, такође, бројни. Посебно истичемо: купце, конкуренте, запослене, владу и њене агенције и јавност. Купци су заинтересовани за информације на основу којих ће проценити опстанак, раст и развој предузећа, нарочито у ситуацији када имају дугорочну сарадњу са ентитетом, односно када њихово пословање зависи од наставка сарадње са ентитетом који је њихов главни добављач. Слободна тржишна утакмица као покретач привредног развоја подразумева конкуренцију. У том контексту, јавно обелодањене истините и фер информације о финансијској позицији и успешности пословања, а нарочито профитабилности, од интереса су за предузећа која послују у истој бранши или намеравају да ступе у њу. Синдикати односно запослени су заинтересовани за стабилност и профитабилност послодаваца јер од њих зависе сигурност постојећих и отварање нових радних места, као и висина и редовност исплата плата и других примања.

Према Концептуалном оквиру за финансијско извештавање „влада и њихове агенције су заинтересоване за расподелу ресурса и, сходно томе, за пословање ентитета. Оне такође захтевају информације да би регулисале пословање ентитета, одредиле пореске политике, као и информациону основу за национални доходак и сличне статистичке податке“ (Оквир за припрему и презентацију финансијских извештаја, 2010, пар. 9). Истовремено, владе националних држава су регулатори система финансијског извештавања који треба да обезбеди квалитетну информациону основу разумљиву страним инвеститорима, чији значај је све већи у условима глобализације. У условима глобализације значај финансијског извештавања уздиже се са националног на међународни ниво, што захтева нови регулаторни приступ, што је предмет разматрања у делу рада који следи.

2. Анализа законодавног и регулаторног оквира финансијског извештавања у Републици Србији

„Према Gerhard Mueller-у (професору емеритусу на Универзитету у Вашингтону, оцу међународне рачуноводствене едукације и Међународних рачуноводствених стандарда, односно стандарда Међународног финансијског извештавања) квалитетно финансијско извештавање базира се на четири стуба: А-Законодавни и регулаторни оквир; Б-Институционални оквир; Ц-Изградња људских капацитета и Д-Изградња капацитета и процеса“ (Новићевић, 2015, 17). Сваки од наведених стубова (основа) изграђен је тј. састављен од одређеног броја конститутивних елемената, којих укупно има 21, што је приказано на Шеми број 2.



Шема број 2 – Стубови квалитетног финансијског извештавања

А-Законодавни и регулаторни оквир. Законодавни оквир финансијског извештавања чине актуелни Закон о рачуноводству и Закон о ревизији из 2013. године и пратећи подзаконски акти. „Сматрамо да нема никаквих оправданих разлога за регулисање финансијског извештавања у два закона – Закон о рачуноводству и Закон о ревизији. Рачуноводство је основа, а ревизија само један од елемената надоградње једног истог система финансијског извештавања“ (Ђукић, Павловић, 2014, 110). Постојећим решењем непотребно се раздваја регулисање целине система финансијског извештавања, са свим негативним консеквенцама које проистичу из тога. У протеклих двадесет пет године раздвајање и спајање ових закона у један је постала редовна појава, циклочног карактера, без икаквог логичног објашњења. Да је заиста тако - сведоче подаци у Табели број 1.

Табела број 1 – Законски оквир финансијског извештавања у Републици Србији у периоду 1989-2013. године

Назив закона	Година усвајања	Гласило у коме је објављен	Основа хармонизације
Закон о рачуноводству	1989.	„Службени лист СФРЈ“, бр. 10/1989	Директиве Европске економске заједнице
Закон о рачуноводству	1993.	„Службени лист СРЈ“, бр. 18/1993	Директиве Европске уније

Закон о рачуноводству Закон о ревизији	1996. 1996.	„Службени лист СРЈ“, бр. 46/1996 „Службени лист СРЈ“, бр. 30/1996.	Директиве Европске уније
Закон о рачуноводству и ревизији	2002.	„Службени лист СРЈ“, бр. 71/2002	МРС (IAS) МСП (ISA)
Закон о рачуноводству и ревизији	2006.	„Службени гласник РС“, бр. 62/2013	МРС/МСФИ (IAS/IFRS) МСП (ISA)
Закон о рачуноводству Закон о ревизији	2013. 2013.	„Службени гласник РС“, бр. 62/2013 „Службени гласник РС“, бр. 62/2013	Директиве ЕУ које су престале да важе МРС/МСФИ МСП

Подаци наведени у табели пружају основу за тврђење да је законодавни оквир финансијског извештавања изразито нестабилан. Наиме, закони су мењани шест пута у периоду од двадесет четири године, односно три пута у периоду 2002-2013. године. У прилог тврђењу о волатилности оквира сведочи и чињеница да су споменути закони, док су били на снази, мењани бројним изменама и допунама. Свака промена законодавног оквира праћена је променама подзаконских аката, што значи и контних оквира и билансних шема. „Уз то, свако доношење Закона и његова имплементација изазивају значајне трошкове. У ситуацији када је Србији насушно потребан и значајан сваки динар који се може издвојити за економски развој, једанаестогодишње трошење новца за доношење све лошијих и лошијих законских решења свакако треба да забрине одговорне за регулисање финансијског извештавања“ (Новићевић, 2015, 18).

А1-Финансијски извештаји и обелодањивања. Закон о рачуноводству из 2013. године увећао је број извештајних основа. Делимичан разлог за то проистиче из чињенице да је извршена рекласификација пословних ентитета према величини на четири нове категорије: микро, мала, средња и велика правна лица. Осим тога, прописана је нова извештајна основа - Међународни стандард финансијског извештавања за мала и средња предузећа (МСФИ за МСП). То је позитиван корак у правцу поједностављења регулативе за ове ентитете, што би требало да резултира смањењем директних и индиректних трошкова израде и обелодањивања финансијских извештаја за МСП. „Остаје, међутим, ризик да највећи број правних лица у Србији – микро правна лица, у реализацији својих тежњи за повећањем својих активности и, тиме, прихода, активе и броја запослених, могу да успоре достизање тог циља уколико одустану од могућности примене МСФИ за МСП, већ се определе првенствено за поштовање Правилника или, пак, коришћење система простог књиговодства“ (Спасић, 2015, 578). Док се, с једне стране, очекује да ће се микро предузећа претежно опредељивати за Правилник или систем простог књиговодства, са друге стране, постојање бројних извештајних основа усложњава чињеница да код убедљиве већине ентитета постоји могућност слободног

избора између две (средња правна лица), односно три извештајне основе (микро правна лица).

А2-Финансијски извештаји јавног сектора, обелодањивања и ревизија. Финансијско извештавање у јавном сектору није уопште уређено законом, него подзаконским актима. Ради се о Уредби о буџетском рачуноводству из 2009. године и Уредби о примени Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор из 2010. године. Ова друга поменута уредба, која је ступила на снагу 29.7.2010. године, никада није била примењена у пракси. „Очито је да је доношење ове уредбе било из формалних разлога, а ради задовољења захтева међународне и домаће стручне јавности и без намере да се икада примени. Ово кажемо због тога што су одредбе ове уредбе, у ствари, неприменљиве јер њом није прописано ко преводи стандарде и у ком року, ко врши обуку запослених у вези са применом стандарда и није одређена рачуноводствена основа која би требало да се примењује“ (Килибарда, 2015, 219). Из наведених разлога, неоправдано је отежан рад Државне ревизорске институције, која је независно тело надлежно за ревизију јавног сектора.

А3-Ревизија. Рачуноводствена професија је имала велика очекивања новог закона, када је у питању ревизија финансијских извештаја. Ова очекивања су се базирала на чињеници да је 2006. године формирана Комора овлашћених ревизора, па се претпостављало да ће Комора допринети квалитету нових прописа. Међутим, новим Законом је на следећи начин уређен статус Коморе овлашћених ревизора: „Комора је независна професионална организација, лиценцираних овлашћених ревизора запослених у друштвима за ревизију, друштва за ревизију и самосталних ревизора, која има својство правног лица, са правима, обавезама и одговорностима утврђеним овим законом и статутом Коморе“ (Закон о ревизији, (2013), члан 45). Пажљива анализа петог поглавља Закона под називом Комора овлашћених ревизора, почев од члана 45, закључно са чланом 70, открива бројне ингеренције Министарства финансија у овој области. На пример, Министарство даје сагласност на: избор, односно разрешење чланова органа и тела у саставу Коморе; на статут и друге релевантне акте, као и финансијски план. Осим тога, Министарство преводи и објављује Међународне стандарде ревизије и Међународни стандард контроле квалитета. Коначно, према Закону, чланство у Комори овлашћених ревизора представља законску обавезу.

На основу претходне анализе законских одредби, а имајући виду и фактичку ситуацију, Комора овлашћених ревизора је декларативно самостална институција јер су суштинске детерминанте институционалне, кадровске и финансијске самосталности у надлежности Министарства финансија. Министарство није превело Међународне стандарде ревизије и Међународни стандард контроле квалитета, што је битан предуслов за квалитетно обављање ревизије. Професионалне асоцијације ревизора у развијеним земљама настају добровољним удруживањем ревизора и друштва за ревизију, а не законском принудом. Комора је придружени члан Међународне федерације рачуновођа, што значи да нема права и обавезе које проистичу из пуноправног чланства и које има Савез рачуновођа и ревизора. На основу наведеног може се закључити да је „Комора овлашћених ревизора парадржавна организација путем које држава покушава решити проблеме у вези са професионалном организацијом на начин на који смо навикли да их наша држава решава. Стварање паралелне стру-

ковне организације изазвало је бројне проблеме и професију ревизије довело у ћорсокак из кога треба тражити излаз. На основу искуства Европске уније, чини се да за рад професионалне организације на начин на који то држава жели није било неопходно формирати нову струковну организацију (Комору овлашћених ревизора – М.С.), а постојећу укидати и игнорисати (Савез рачуновођа и ревизора Србије – М.С.)“ (Андрић, Јакшић, 2008, 166).

А4-Извештаји о окружењу, друштву и управљању. Новим Законом о рачуноводству прописан је садржај Извештаја о пословању (члан 29, став 1 и 2), што заслужује позитивну оцену, будући да ова проблематика није била предмет разматрања у претходном закону. Извештај, поред осталог, треба да обухвата: кратак опис пословних активности и организационе структуре правног лица, као и веродостојан приказ развоја, финансијског положаја и резултата пословања правног лица, укључујући финансијске и нефинансијске показатеље релевантне за одређену врсту пословне активности, као и информације о кадровским питањима. „Што се тиче `развоја послова`, мишљење је да под њим треба схватити за укупну економску ситуацију предузећа најважније величине и главне факторе који су у протеклој пословној години довели до овог развоја.“ (Ранковић, 2014, 477). При томе се у главне факторе развоја, чији је утицај предмет просуђивања убрајају сви битни фактори у окружењу (мере економске политике, развој девизних курсева, економски трендови у грани, развој тржишта итд.) и привредном друштву (развој у подручју набавке, развој у подручју производње, развој у подручју продаје, развој у финансијском подручју итд.). Годишњи извештај о пословању јавних друштава, односно друштава која се припремају да постану јавна, у складу са законом којим се уређује тржиште капитала, садржи и преглед правила корпоративног управљања. Мишљења смо да преглед правила корпоративног управљања, без навођења његовог садржаја, није јасна и препознатљива алтернатива Извештаја о корпоративном управљању, као посебном саставном делу Извештаја о пословању.

А5-Развој, мониторинг и имплементација корпоративних захтева за извештавањем. Извештајни захтеви корпоративних ентитета зависе од читавог низа фактора. На пример, Међународни стандарди финансијског извештавања су у складу са извештајним потребама глобалних корпорација, великих корпорација и ентитета који се котирају на међународно признатим тржиштима капитала и берзама. Као такви, показали су се неподесним за мала и средња предузећа, што је довело до креирања Међународног стандарда финансијског извештавања за мала и средња предузећа. Корпорације свих величина, без обзира на делатност којом се баве, захтевају регулаторни оквир финансијског извештавања, који ће уважити равнотежу између користи и трошкова финансијског извештавања. Осим тога, важно је нагласити да Директива 2013/34/EU од земаља чланица захтева да, приликом имплементације директиве у национални законодавни оквир, успоставе равнотежу између информационих захтева адресата финансијских извештаја и интереса предузећа да буду непотребно преоптерећена бројних извештајним обавезама.

А6-Јавна овлашћења. Питање јавних овлашћења односно питање надлежности за прописивање законодавног и регулаторног оквира финансијског извештавања у условима глобализације финансијског извештавања,

конвергенције рачуноводствених стандарда, као и у периоду приступања Републике Србије Европској унији није нимало једноставно, као што се на први поглед чини. Пре свега, прихватање Међународних стандарда финансијског извештавања (МСФИ) као националних стандарда је, пре свега, политичка одлука велике специфичне тежине. „Одлука о томе да се МСФИ користе као обавезна или допуштена основа за састављање финансијских извештаја има карактер политичке одлуке због тога што се њом држава одриче дела свог суверенитета при креирању система финансијског извештавања. Она, наиме, прихвата да стандарди финансијског извештавања и њихова тумачења, које доноси Међународни одбор за стандарде финансијског извештавања постану саставни део националне нормативне основе финансијског извештавања (Шкарић-Јовановић, 2011, 20).

Део јавних овлашћења у процесу финансијског извештавања земаља кандидата за пријем у Европску унију ограничен је директивама Европске уније. Претходне констатације не значе да се јавна овлашћења Владе Републике Србије свде само на превођење и објављивање стандарда и директива.

А7- Корпоративно управљање. Према општеприхваћеној дефиницији ОЕСД-а, „Корпоративно управљање је један од кључних елемената у побољшавању економске ефикасности и раста, као и у повећању поверења инвеститора. Корпоративно управљање обухвата скуп односа између менаџмента компаније, њеног управног одбора, акционара и осталих стејкхолдера. Корпоративно управљање такође ствара структуру у којој се постављају циљеви компаније и одређују средства за остваривање тих циљева и праћење перформанси“ (Дмитровић-Шапоња, 2014, 253).

Велики корпоративни скандали и Светска економска криза указали су на бројне слабости система корпоративног управљања у савременим глобалним корпорацијама у којима корпоративни менаџмент, руковођен похлепом, делује у сопственом интересу, занемарујућу интересе акционара и осталих стејкхолдера. Директива 2013/34/ЕУ проширује захтевани обим информација у Извештају о пословању, прописивањем обавезе објављивања Изјаве о корпоративном управљању за предузећа одређене правне форме и величине. То је резултат настојања да се, у садејству са другим мерама, предупреду велики корпоративни скандали. Изјава о корпоративном управљању има за циљ: „унапређивање кодекса корпоративног управљања сагледавањем његове применљивости, бољу практичну примену принципа корпоративног управљања у склопу или изнад националних прописа, примену транспарентнијег приступа рада акционара и њихових кључних овлашћења и сл. Надлежности делегиране у Извештају о корпоративном управљању извршене су са намером ригорознијег приступа и односа менаџмента према квалитативним карактеристикама финансијских извештаја“ (Лалевић-Филиповић, 2014, 64). Будући да је актуелни Закон о рачуноводству усаглашаван са рачуноводственим директивама које су престале да важе, у њему се ни једном речју не спомиње Извештај о корпоративном управљању.

А8-Етика. „Етика је присутна код професионалних рачуновођа, као и њихове сопствене мисли и без ње рачуноводствена професија не може да посто-

ји. Она је темељ модерног професионализма и представља понашање, тежњу или одређене квалитете који обележавају професију или професионалну особу. Исто тако, бити добар професионалац значи истовремено обављати морално професионални посао“ (Новићевић, 2011, 349). Ако се значај етике за професионалне рачуновође схвата на претходни начин, а затим анализира актуелна законска регулатива, јасно је да идејни творци нових законских решења, из њима знаних разлога, заобилазе ову проблематику. Наиме, у Закону о рачуноводству уопште се не спомиње реч *етика*. Истовремено, Закон о ревизији говори о Кодексу професионалне етике ревизора, не спомињући етику професионалних рачуновођа које пружају услуге вођења пословних књига и састављања финансијских извештаја. То није у сагласности са IFAC-овим Етичким кодексом.

Наиме, Међународна федерација рачуновођа (IFAC) је у марту 2004. године објавила Изјаву о чланским обавезама која се примењује на све организације чланице IFAC-а. У четвртом ставу о чланским обавезама, под називом Етички кодекс за професионалне рачуновође, између осталог пише: „Организације чланице морају да раде на увођењу и примени IFAC-овог *Етичког кодекса за професионалне рачуновође*. У оквиру ових активности организација чланица IFAC-а има обавезу да редовно ажурира и објављује преводе Етичког кодекса и учини га доступним свим члановима“ (*Глас рачуновођа*, 2016, 94). Ниједној организацији – чланици нити њиховим члановима - професионалним рачуновођама није дозвољено да примењују мање строге стандарде од стандарда дефинисаних IFAC-овим Етичким кодексом.

А9-Праћење, дисциплиновање и тренинзи. Професионалне асоцијације рачуновођа чланице IFAC-а, укључујући и Савез рачуновођа и ревизора, имају чланску обавезу да примене систем и процедуре истраживања понашања професионалних рачуновођа, укључујући делотворан механизам вођења дисциплинских поступака у свим случајевима кршења етичких и професионалних стандарда од стране појединачних чланова – професионалних рачуновођа. Међународна федерација рачуновођа инсистира да се овим процедурама предвиди могућност губљења права бављења струком, односно права пружања професионалних услуга. Постојање оваквог система има за циљ заштиту клијената и других заинтересованих страна и јавно доказује одлучност професионалних организација да штите јавни интерес.

3. Идентификовање кључних отворених питања актуелне рачуноводствене регулативе и праксе

Анализа законодавног и регулаторног оквира финансијског извештавања у Републици Србији омогућила нам је да идентификујемо нека нерешена питања у овој области и бројне проблеме који из тога проистичу у пракси. То су следећа питања:

- 1) Неусаглашеност актуелног законодавног и регулаторног оквира са директивама Европске уније. Мислимо, пре свега, на рачуноводствену Директиву 2013/34/ЕУ, Осму директиву, као и Уредбу 1606/2002/ ЕС. Осим тога, међународна професионална регулатива која се користи код нас није усаглашена са актуелним садржајем међународне професионалне регулативе (неадекватни преводи МРС/ МСФИ, велико каш-

њење у њиховом превођењу, недостатак превода неких кључних ИФАС-ових стандарда и кодекса). У стручној литератури земаља са развијеном рачуноводственом и ревизорском традицијом постоје бројне студије које указују на то да наведена европска и међународна професионална регулатива и њихова адекватна примена представљају један од важних предуслова висококвалитетног и транспарентног финансијског извештавања. Отвара се питање: како постићи консензус кључних учесника о неопходности реформе законодавног и регулаторног оквира финансијског извештавања, с обзиром на дијаметрално супротне ставове које неки од њих заступају?

- 2) Систем финансијског извештавања у нашој земљи подложен је честим изменама и допунама, што оптерећује привредне субјекте директним и индиректним трошковима прилагођавања новим решењима (нови програми за књижење у финансијском рачуноводству и за израду финансијских извештаја, трошкове обуке кадрова, трошкови инструктивне литературе и други пратећи трошкови). Није спорно да законска и нормативна регулатива мора да се мења ради праћења европских и светских трендова, а са циљем сталног унапређења. Међутим, финансијски извештаји су, непотребно, све сложенији и компликованији и у супротности су са савременим трендовима. Парадоксално је да смо пре петнаестак година, према оцени многих аутора, имали бољи систем финансијског извештавања него данас. Негативне реперкусије овог стања су доношење погрешних одлука од стране постојећих и потенцијалних инвеститора и осталих стејкхолдера, укључујући и Владу и њене агенције. Дискусије на бројним округлим столовима, одржаним у Привредној комори Србије, показују да домаћи и страни инвеститори немају разумевање за административне баријере и трошкове који настају услед честих измена законских прописа. Поставља се питање: који је пут и начин да се у Републици Србији креира стабилан, квалитетан и страним и домаћим инвеститорима препознатљив систем финансијског извештавања?
- 3) Закон о рачуноводству се уопште не бави проблематиком финансијских извештаја јавног сектора. Процес финансијског извештавања у јавном сектору је заснован на два подзаконска акта (Уредба о буџетском рачуноводству из 2009. године и Уредба о примени Међународних стандарда финансијског извештавања за јавни сектор из 2010. године). У садашњем, као и у претходном законском и регулаторном оквиру, постоји декларативно опредељење за примену *Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор*. Међутим, Министарство још увек није превело стандарде нити је дало упућивање на званични превод Савеза рачуновођа и ревизора Србије. Због тога се финансијско извештавање у јавном сектору врши на нетранспарентан начин, применом подзаконских аката који се мењају из године у годину, што отежава упоредивост у времену. Државна ревизорска институција, као независно надзорно тело, има озбиљних проблема у раду из претходно наведених разлога. Круцијално отворено питање је: којим то интересним групама у Србији одговара овакав систем финансијског извештавања у јавном сектору?

- 4) Делотворна независна екстерна ревизија финансијских извештаја је гаранција њиховог квалитета. Важи и обрнуто – непрофесионално и неетички обављена ревизија има за последицу финансијске извештаје сумњивог квалитета. То су, на драматичан начин, показали велики корпоративни скандали на размеђи два века. Прецизније речено, ако екстерна ревизија није ефикасна и функционална, настају бројне негативне последице у систему финансијског извештавања, чија тежина се мери висином изгубљене имовине и бројем изгубљених радних места. Истовремено, инвеститори губе поверење у кредибилитет ревизорских извештаја. Узрочно-последично, то се негативно одражава на рад финансијског тржишта. У том смислу, у првој деценији 21 века Сједињене Америчке Државе, Међународна федерација рачуновођа и институције Европске уније усвојиле су законску и професионалну регулативу која треба да обезбеди повратак изгубљеног поверења инвеститора и осталих стејкхолдера у мишљење независне ревизије.

Анализа извршена у претходном делу рада показује да Закон о ревизији из 2013. године није усаглашен са међународном и европском ревизорском регулативом и праксом. Отворено је питање да ли Комора овлашћених ревизора као парадржавна институција има капацитете и овлашћења да реши нагомилане проблеме у овој области. Посебно скрећемо пажњу на емпиријско истраживање које недвосмислено потврђује олигополски положај четири велике стране ревизорске фирме: „Узимајући у обзир концентрацију тржишног учешћа `велике четворке` по висини пословног прихода и броју закључених ревизијских ангажмана, може се закључити да олигополно тржиште ревизијских услуга у Републици Србији карактерише доминација `велике четворке` са релативно високим ценама ревизорских услуга“ (Мијић, К., Јакшић, Д., & Вуковић Б., 2014, 128). Очигледно је да оваква ситуација одговара „великој четворки“, према чијој мери је кројен актуелни Закон о ревизији.

- 5) Етика професионалних рачуновођа и професионалних ревизора, као и снажан надзорни и дисциплински механизам професионалне националне организације рачуновођа и ревизора, усаглашен са IFAC-овим етичким захтевима један је од битних предуслова висококвалитетног и транспарентног финансијског извештавања. С тим у вези, треба истаћи да је актуелни Закон о рачуноводству игнорише професионалне рачуновође и професионалну организацију, Савез рачуновођа и ревизора Србије, уз образложење да се ради о либерализацији тржишта рачуноводствених услуга. Искуства земаља у транзицији и земаља кандидата за чланство у ЕУ детектују бројне негативне консеквенце овог „квази-либералног“ приступа.

Овим завршавамо списак кључних отворених питања, не због тога што смо исцрпili листу, него због просторног ограничења овог рада. Очигледно је да су проблеми у области финансијског извештавања у Републици Србији вишеструки и озбиљни. Њихово деценијско запостављање, пре свега, од стране Владе и надлежног министарства, допринело је незадовољавајућем квалитету финансијских извештаја и обављених ревизија. Логично је да се неквали-

тетна и непоуздана информационо основа неповољно одражава на квалитет пословних одлука постојећих и потенцијалних инвеститора, осталих екстерних и интерних стејхолдера, укључујући Владу и њене агенције. Из наведених разлога, као предлог за размишљање и прилог јавној расправи, у делу рада који следи указаћемо на потенцијалне стратешке правце развоја система финансијског извештавања у функцији привредног опоравка.

4. Стратешки правци развоја финансијског извештавања у функцији привредног опоравка

У претходним разматрањима идентификовали смо неке кључне недостатке система финансијског извештавања у Републици Србији. Доношење новог Закона о рачуноводству представљало је прилику да се створи нови регулаторни оквир усаглашен са правним тековинама Европске уније и глобалном професионалном регулативом. Уместо да се ова прилика искористи и, током јавне расправе, прихвати „Иницијатива Савеза рачуновођа и ревизора Србије и Удружења пружалаца рачуноводствених услуга за унапређење система финансијског извештавања“ (коју су подржали Економски факултет Универзитета у Београду, Економски факултет Универзитета у Нишу, Економски факултет Суботица Универзитета у Новом Саду, Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, Универзитет Сингидунум у Београду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Educons University у Сремска Каменица, Институт за рачуноводство и ревизију - Београд, Асоцијација интерних ревизора Србије и Друштво професионалних проценитеља), закон је усвојен по хитном поступку и са бројним „конструкционим“ грешкама. Ради њиховог отклањања, суду стручне јавности излажемо концепт потенцијалних стратегијских праваца развоја финансијског извештавања у функцији привредног опоравка.

Полазећи од претходних разматрања, сматрамо да најкасније до краја ове године треба покренути процедуру за израду новог Закона о рачуноводству и ревизији. Полазну основу за јавну расправу треба да представља Предлог закона Савеза рачуновођа и ревизора Србије (*Глас рачуновођа*, 2013,4-39). Ово због тога што је њихов предлог подржан од стране професионалних рачуновођа, рачуноводствене академске заједнице и бројних релевантних струковних удружења. Истовремено, донети одлуку о именовању Експертске радне групе за реформу рачуноводственог система. Група мора да обухвата експерте из Министарства финансија, Народне банке Србије, Комисије за хартије од вредности, рачуноводствене академске заједнице, СРРС, Коморе овлашћених ревизора и других институција и организација заинтересованих за квалитет финансијског извештавања.

Радна група би морала да има отворену подршку Владе Републике Србије. С тим у вези треба истаћи да је пре осам година професор Шевић написао: “Није касно да се корупција елиминише у земљи која је била одсечена од света више од десет година, али сигурно је неопходно помоћи онима који су били ту и оштетили само ткиво рачуноводствене и ревизорске професије – да оду и раде нешто друго; по могућству мање штетно. Али то је задатак Владе, а не професије, пошто чак и лоше написани актуелни српски Закон о рачуноводству и ревизији (из 2006. године – М.С.) може изгледати као било шта осим

онога што се његовим називом сугерише. И као такав, нимало не помаже приближавању Србије ЕУ, баш напротив“ (Шевић 2008, стр. 17). Анализа новог Закона о рачуноводству и степена његове усаглашености са Директивом 2013/34/ЕУ, чини претходни цитат актуелним, као што и у мају 2008. године, када је изложен на традиционалном симпозијуму СРРС.

Само ако има подршку актуелне Владе Републике Србије, Министарства финансија, Радна група би могла значајно да допринесе реформи националног рачуноводственог система. Својом активном улогом она треба да пропра-ти најзначајније реформске кораке. То су:

- израда стратегије развоја рачуноводства и ревизије у наредном петогодишњем периоду (уз уважавање: Програма економских реформи и привредног опоравка, нове рачуноводствене директиве ЕУ, новог Оквира за припрему и презентацију финансијских извештаја, нових МСФИ, достигнутог нивоа конвергенције између МРС/МСФИ и директива ЕУ, као и између МРС/МСФИ и US GAAP);
- усвајање новог Закона о рачуноводству и ревизији, као пропис који у целини регулише све фазе процеса финансијског извештавања и целину рачуноводствено-ревизорске професије. Донети нове подзаконске акте о форми и садржини финансијских извештаја, којима се конкретизују билансне шеме из МСФИ, односно из Директиве 2013/34/EU. На основу њих конципирати контни оквир;
- компоновање конзистентног извештајно-регулаторног оквира који обухвата: а) Међународне стандарде финансијског извештавања - за велика предузећа, предузећа која састављају консолидоване финансијске извештаје и која су котирана на званично признатим берзама, као и за предузећа од јавног интереса независно од њихове величине, б) МСФИ за МСП за све привредне субјекте који спадају у микро, мала и средња предузећа, према критеријума преписаним из Директиве 2013/34/EU, ц) Међународне стандарде финансијског извештавања за јавни сектор за ентитете из јавног сектора. Укинати Правилник о начину признавања, вредновања, презентације и обелодањивања позиција у појединачним финансијским извештајима микро и других правних лица. Свести могућност вођења пословних књига по систему простог књиговодства на минималан број привредних субјеката;
- унапређивање корпоративног извештавања уважавањем захтева Директиве 2013/34/EU везаних, поред осталог, за Извештај о пословању, Извештај о корпоративном управљању и Извештај о плаћањима Владама;
- израда програма развоја рачуноводствене професије и ревизорске професије, почев од промтног враћања неуставно одузетих звања до имплементације свих већ наведених докумената Међународне федерације рачуновођа везаних за приступ професији, континуирану едукацију, контролу квалитета и професионалну етику;
- враћање овлашћења Савезу рачуновођа и ревизора Србије, који је пуноправни члан Међународне и Европске федерације рачуновођа;
- стварање услова за примену Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор у јавном сектору;

- укидање обавезе посебног достављања финансијских извештаја за статистичке потребе. Увођење јединственог достављања финансијских извештаја за све потребе. Рок за достављање финансијских извештаја треба да буде крај фебруара наредне године за извештаје из претходне;
- формирање Заједнице катедри за рачуноводство и ревизију са циљем унапређења наставних планова и програма основних академских, мастер и докторских студија из овог научног подручја.

Закључак

Током 2013. године Четврта и Седма директива су замењене директивом 2013/34/ЕУ. Основна интенција новоусвојене директиве је смањење трошкова финансијског извештавања микро, малих и средњих предузећа, као и стварање услова за њихово укључење у токове интернационализације. Нека решења садржана у тексту Директиве отклањају последње препреке за примену МСФИ за МСП у Европској унији. На тај начин приводи се крају процес глобалне хармонизације финансијског извештавања у ЕУ започет Регулатором 1606/2002/ЕУ по којој је примена МРС/МСФИ постала обавезна за јавна акционарска друштва чије акције се котирају на берзи и која састављају консолидоване финансијске извештаје, почев од 1.1.2005. године.

У исто време, у јулу 2013. године, у Републици Србији усвојен је нови Закон о рачуноводству и Закон о ревизији, као и већи број подзаконских акта неопходних за његово спровођење. Нова регулатива није у сагласности са директивама ЕУ и међународном професионалном регулативом. Због тога је неопходно редизајнирати ове прописе, како би се спречиле штетне последице њихове даље примене. Овим потезом надлежни државни органи отворили би простор за реформу система финансијског извештавања у Републици Србији.

Имајући у виду предстојеће отварање нових поглавља, и с тим у вези обавезе Републике Србије као кандидата за чланство у Европској унији, Влада која буде формирана после овогодишњих априлских избора требало би да подржи израду стручно утемељене стратегије развоја националног система финансијског извештавања и развоја рачуноводствене професије, као важне почетне реформске потезе у овој области. Реформа рачуноводства може успети само ако постоји добра сарадња и потпуна синхронизација активности државних органа, професионалних рачуноводствених и ревизорских организација, рачуноводствене академске заједнице, Удружења пружалаца рачуноводствених услуга, представника корисника рачуноводствених и ревизорских услуга и осталих стејкхолдера.

Литература

- 1) Андрић, М. & Јакшић, Д. (2008), „Однос међународне професионалне регулативе и законодавства Европске уније и развој ревизије у Србији“, СРРС: *Улога и задаци финансијског извештавања у процесу придруживања Европској унији*, Златибор: (152-167).

- 2) Дмитровић-Шапоња, Љ. (2010), „Рачуноводствена подршка процесу пословног одлучивања“, СРРС: *Рачуноводство и менаџмент приватног и јавног сектора*, Златибор (248-275).
- 3) Ђукић, Т. & Павловић, М. (2014), „Квалитет финансијског извештавања у Републици Србији“, *Економске теме* 52 (1): (101-116).
- 4) „Изјава о чланским обавезама професионалних организација чланица IFAC-а у имплементацији професионалне рачуноводствене регулативе“, СРРС: *Глас рачуновођа*, бр. 26 – (93-94).
- 5) Килибарда, З.(2015), „Недоследност у процесу финансијског извештавања корисника јавних средстава у Републици Србији“, СРРС: *Актуелни проблеми и перспективе рачуноводства и финансија*, Златибор: (206-227).
- 6) Лалевић-Филиповић, А.(2014), „Изазови рачуноводствене професије у процесу придруживања ЕУ“, СРРС: *Рачуноводство и менаџмент приватног и јавног сектора*. Златибор, (55-76).
- 7) Малинић, Д. (2014). Мерење квалитета финансијских извештаја. СРРС: *Рачуноводство и менаџмент приватног и јавног сектора*. Златибор: (30-59).
- 8) Мијић, К., Јакшић, Д., & Вуковић, Б. (2014). Концентрација тржишта ревизијских услуга у Републици Србији, *Економске теме* 52(1): (117-130).
- 9) Новићевић, Б. (2015), „Узроци и последице неквалитетног финансијског извештавања у Републици Србији“, СРРС: *Актуелни проблеми и перспективе рачуноводства и финансија*, Златибор: (7-29).
- 10) Новићевић, Б. (2011), „Јачање улоге професионалне етике и интензивирање процеса изградње етичког понашања рачуновођа у условима примене Међународних стандарда финансијског извештавања“, СРРС: *Рефлексије Међународних стандарда финансијског извештавања на рачуноводство, ревизију и пословне финансије*, Бања Врућица: (339-355).
- 11) Оквир за састављање и презентацију финансијских извештаја, (2010). СРРС: *Међународни стандарди финансијског извештавања* (вол.1), Београд: (65-91)-
- 12) Предлог закона о рачуноводству (2013), СРРС: *Глас рачуновођа* бр. 22, Београд: (4-38).
- 13) Ранковић, Ј., (2014), *Теорија биланса*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду.
- 14) Спасић, Д., (2015), „Хармонизација финансијског извештавања као претпоставка међународних инвестирања – достигнућа на глобалном нивоу и у Републици Србији“, Економски факултет универзитета у Нишу: *Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе* (569-582).
- 15) Стевановић, Н. & Малинић, Д. (2009), „Феноменологија биланса-информациона моћ, ризици и последице“, *Економика предузећа* бр. 3-4/2009: (63-89).

- 16) Шивић, Ж. (2008), „Унапређење финансијског извештавања на путу ка Европској унији“, СРРС: *Улога и задаци финансијског извештавања у процесу придруживања Европској унији*, Златибор: (7-20).
- 17) Шкарић-Јовановић, К. (2011), „Носиоци одговорности за квалитет финансијског извештавања“, СРРС: *Квалитет финансијског извештавања-изазови, перспективе и ограничења*, Златибор: (7-30).
- 18) Закон о рачуноводству, „Службени гласник Републике Србије“, 62/2013.
- 19) Закон о ревизији, „Службени гласник Републике Србије“, 62/2013.

УДК 340.137:657(497.11)

Прегледни научни рад

мр Рада
СТОЈАНОВИЋ*

Дивергенција рачуноводствене регулативе у Србији у односу на глобалну регулативу

Резиме

Финансијско извештавање које је у највећој могућој мери усаглашено са регулаторним основама извештавања прихваћеним на глобалном нивоу, обезбеђује поуздане информације за кориснике финансијских извештаја широм света и представља основ за обликовање правца и динамике развоја савремених привредних токова.

Намера овог рада је покушај указивања на удаљавање актуелне рачуноводствене регулативе у Србији у односу на глобалну рачуноводствену регулативу и на последице таквог стања. У том смислу, у раду се најпре полази од основних елемената глобалне рачуноводствене регулативе која поспешује интернационализацију пословања, преко приказа рачуноводствене праксе засноване на МСФИ и US GAAP, до представљања основних карактеристика Директиве 2013/34 ЕУ. Сагледавање фактора који утичу на развој рачуноводства у другим земљама може да допринесе бољој процени могућности и ограничења глобалне и регионалне хармонизације финансијског извештавања. После тога у раду је указано на одлике рачуноводствене законске регулативе у Србији и њену дивергенцију у односу на глобалну регулативу, као и ефекте те регулативе на економску активност у Србији.

Кључне речи: регулаторни оквир финансијског извештавања, МСФИ, МСФИ за МСЕ, US GAAP, Директиве ЕУ, Закон о рачуноводству.

*) Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, е-mail: stojanovicr@srrs.rs
Примљено: 22.04.2016. Прихваћено 03.05.2016.

Увод

Нормативно регулисање рачуноводствено-информационог система подразумева скуп законских, професионалних и интерних норми којима се уређује подручје којима се регулише област рачуноводствено-информационог система, на основу којих се врши евидентирање пословних трансакција, сачињавају финансијски извештаји, мере остварени резултати учесника на тржишту и врши анализа финансијских извештаја са циљем доношења пословних одлука.

Разлике присутне у финансијском извештавању различитих земаља последица су разлика у: правним системима, изворима финансирања, опорезивању, значају рачуноводствене професије, нивоу економског развоја, степену развоја рачуноводствене теорије и степена и облика спољашњих утицаја. Код неких од наведених чинилаца постоји висок степен корелације, који је нарочито изражен у оквиру англосаксонских земаља, као и на нивоу земаља са континентално-европским стилем рачуноводства.

1. Рачуноводствени регулаторни оквир на глобалном плану

При сагледавању националних рачуноводствених система уочљиве су разлике између националних рачуноводствених система континентално-европских земаља и англосаксонских земаља. Компаративни преглед одлика ових двају рачуноводствених система илустрован је Прегледом 1¹, у чијем првом делу се указује на утицај друштвено-економског окружења на рачуноводствени систем, а затим се указује на разлике у смислу рачуноводствених принципа, циљева рачуноводства, утврђивања нераспоређеног добитка и утицаја опорезивања резултата на финансијско извештавање.

Преглед 1 - Друштвено-економског окружење и рачуноводствени систем

	Континентално-европски рачуноводствени системи	Англо-саксонски рачуноводствени системи
Тржишта капитала	Капитал углавном обезбеђује банкарски сектор	Капитал се углавном прибавља посредством берзи
Култура	Колективизам	Индивидуалистичка
Правни систем	Утицај кодификованог права; закон обезбеђује детаљна рачуноводствена правила	Доминира обичајно право
Порески систем	Финансијско рачуноводство и опорезивање су тесно повезани	Пореска правила не утичу на праксу финансијског рачуноводства
Циљеви финансијског извештавања	Опрезно одмеравање гарантне супстанце	Истинит и фер приказ

1) Прилагођено према: Walton P., Haller A. and Raffournier B. 2003, *International Accounting*, Second Edition, Thomson Learning, p. 8

Примарни корисници финансијских извештаја	Кредитори, пореске власти, инвеститори	Значајни инвеститори
Рачуноводствени принципи	Доминација принципа опрезности и утицај опорезивања на финансијско рачуноводство смањују корисност финансијских извештаја за доношење одлука	Поштено приказивање, истинита и фер презентација
Обим обелодањивања	Склоност ка мањем обиму обелодањивања	Склоност ка већем обиму обелодањивања
Разуђеност рачуноводствених политика	Значајна могућност избора у смислу признавања и вредновања ставки	Готово да не постоји могућност избора у смислу признавања и вредновања ставки
Утврђивање добитка за расподелу	Опрезно утврђивање добитка <ul style="list-style-type: none"> • принцип конзервативизама • ограничење расподеле добитка • склоност ка већим скривеним резервама 	Обрачун резултата: <ul style="list-style-type: none"> • поштена и фер презентација • доминирање обрачунске основе • не постоје ограничења за расподелу добитка • склоност ка мањем износу скривених резерви
Резерве из добити	Захтеване од стране законодавца	Дискреционе
Извештај о новчаним токовима	Није обавезан	Обавезан
Пореска основица за опорезивање добити	Значајан узајамни утицај опорезивања и финансијског рачуноводства	Не постоји узајамни утицај опорезивања и финансијског рачуноводства
Примери земаља	<i>Белгија, Немачка, Француска, Грчка, Јапан, Португалија, Швајцарска</i>	Аустралија, Велика Британија, Исланд, Канада, Нови Зеланд, Холандија, Сингапур, САД

Независно од чињенице да се рачуноводство и финансијско извештавање данас углавном заснивају на пракси англосаксонских земаља, и друге земље су дале важан допринос развоју рачуноводства². Регулаторни оквири финансијског извештавања који имају доминантну улогу на глобалном нивоу су: Међународни рачуноводствени стандарди, односно, Међународни стандарди финансијског извештавања (МРС/МСФИ) и Амерички општеприхваћени при-

2) На пример, Италија. Још у старом Риму постојале су одређене форме рачуноводства, а у петнаестом веку италијански градови били су водећи у трговини, па тиме и у рачуноводству, од када датира двојно рачуноводство које се пренело и у друге делове света. Велика Британија је у деветнаестом веку преузела вођство у рачуноводству, за које је карактеристичан и развој рачуноводствене професије у Шкотској и Енглеској (где су настале прве професионалне рачуноводствене асоцијације); прате их САД, где је настао Амерички институт сертифицираних јавних рачуновођа (*American Institute of Certified Public Accountants - AICPA*), који је данас највећа асоцијација овог типа у свету.

нципи (US GAAP³). Поред наведених стандарда, у Европи регулаторни оквир финансијског извештавања чине и Директиве ЕУ, чији циљ је хармонизација процеса финансијског извештавања, пре свега, на јединственом европском тржишту.

1.1. Међународни стандарди финансијског извештавања

Професионална рачуноводствена регулатива и саморегулативни поступци њеног доношења и примене у надлежности су рачуноводствене професије, организоване на глобалном, регионалном и националном нивоу. Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде (IASB)⁴ своју активност спроводи у оквиру Међународне федерације рачуновођа са циљем повећања степена заштите интереса инвеститора и стварања услова за фер конкуренцију на финансијским тржиштима; он обликује регулативу финансијског извештавања у континуитету путем дефинисања комплетног сета финансијских извештаја на широј основи (четири табеларна финансијска извештаја и напомене уз финансијске извештаје). Сврха наведених активности је обезбеђивање поузданих информација релевантних за доношење пословних одлука корисника финансијских извештаја и повећање степена хармонизације финансијског извештавања. Хармонизација финансијског извештавања поспешује се повећањем броја стандарда финансијског извештавања⁵ и ревидирањем раније донетих стандарда са циљем смањења права избора садржаног у њима, као и заменом раније донетих стандарда новим стандардима финансијског извештавања⁶. Примена стандарда подразумева јавност финансијских извештаја, као и битно измењен приступ менаџмента који се састоји у учествовању у доношењу интерне рачуноводствене регулативе, односно рачуноводствених политика и у објављивању финансијских извештаја. Доследност примене МСФИ је основна детерминанта упоредивости финансијских извештаја; у том смислу директна примена МСФИ, односно МСФИ за МСЕ, уместо доношења националне варијанте ових стандарда⁷, обезбеђује већи степен упоредивости.

Актуелно стање у свету у вези са применом МСФИ⁸ илуструје Преглед 2, на основу којег се уочава да од посматраних 174 националних законодавстава у 131 земљи се примењују МСФИ (од чега у 96 земаља ова примена је обавезна

3) *Generally Accepted Accounting Principles in United States.*

4) До 2002. године Комитет за Међународне рачуноводствене стандарде (IASB – International Accounting Standards Committee).

5) До 2003. године је донет 41 Међународни рачуноводствени стандард (МСФИ), а тренутно је у примени и 8 Међународних стандарда финансијског извештавања (МСФИ).

6) Структура актуелних међународних рачуноводствених стандарда је: 16 Међународних стандарда финансијског извештавања (IFRS), 29 Међународна рачуноводствена стандарда (IAS), 11 Тумачења Сталног комитета за тумачења (SIC), 21 Тумачење Комитета за тумачења међународног финансијског извештавања (IFRIC). Тренутно, у преко 130 земаља захтева се или дозвољава директна примена IASB стандарда за све домаће компаније или је национална регулатива усклађена са овим стандардима.

7) У сврху упоредивости финансијских извештаја, потребно је да свака непотпуна примена МСФИ буде јасно назначена и квантификована у напоменама уз финансијске извештаје.

8) <http://www.iasplus.com/en/resources/ifrs-topics/use-of-ifrs>, 8. април 2016.

за све листиране компаније, у 10 земаља се примена МСФИ захтева само за неке ентитете и у 25 земаља је дозвољена примена МСФИ).

Преглед 2 - Примена МСФИ у свету

Р.број	Примена МСФИ	Број националних законодавстава
1.	Није дозвољена	23
2.	Дозвољена је	25
3.	Захтевана је само за неке ентитете	10
4.	Захтевана је за све ентитете	96
5.	Укупан број земаља у којима се примењују МСФИ, њихова примена је обавезна за све листиране компаније	131
6.	Ревизорским извештајима изражава се мишљење о томе да ли су финансијски извештаји састављени у складу са МСФИ	87

Иако примена МСФИ преовлађује у свету, одређене земље, као што је САД, не желе да се у потпуности одрекну своје националне рачуноводствене регулативе, већ радије прихватају хармонизацију и усклађивање сопственог система финансијског извештавања са МСФИ.

1.2. Амерички општеприхваћени рачуноводствени принципи

Амерички општеприхваћени рачуноводствени принципи (US GAAP - *United States Generally Accepted Accounting Principles*) представљају националне америчке стандарде донете од стране Одбора за стандарде финансијског извештавања (FASB - *Financial Accounting Standards Board*). Ови стандарди заснивају се на комбинацији принципа униформности и флексибилности, при чему приоритет дају униформности. Финансијско извештавање има велики значај у рачуноводственој теорији и пракси САД, што доказује изузетно детаљна регулатива рачуноводства у односу на остали свет.

Рачуноводствено извештавање у САД превасходно је усмерено ка инвеститорима, па се од финансијских извештаја захтевају информације које су основ за доношење ваљаних пословних одлука. Реч је о *Decision use-fulness*, *Fair presentation* и *Materiality concept* тј. о информацијама релевантним за потребе одлучивања које су презентоване тако да омогуће што сигурнији увид у финансијско-економски положај предузећа⁹⁾.

О питањима финансијског извештавања одлучују, с једне стране, Комисија за хартије од вредности и берзе (*Securities and Exchange Commission* - SEC), коју је основало федерално законодавство и бројне регулаторне комисије, а с друге стране приватни сектор, односно професионална рачуноводствена тела, од којих се истиче Амерички институт овлашћених јавних рачуновођа (*American Institute of*

9) То су информације на основу којих се доносе инвестиционе и кредитне одлуке: којима се процењују будућа примања од дивиденди или камата, као и будући принос од обвезница предузећа; о руководству тј. његовој одговорности према власницима и о финансијском успеху предузећа.

Certified Public Accountants - AICPA), законодавна власт у САД нема директан утицај на рачуноводствену праксу. Стандарде доноси FASB чија активност се одвија у оквиру AICPA-а, а они постају службено признати у САД чим их одобри SEC, што истовремено значи да и њихова примена постаје обавезна за све компаније под њеном надлежношћу. Процес доношења стандарда од стране FASB (почев од 1973. године донето је преко 100 стандарда) подразумева комбиновање дедуктивног теоријског приступа и утицаја заснованих на политичком лобирању.

Једно од основних рачуноводствених питања која су предмет GAAP стандарда је билансирање средстава које карактерише традиционално схватање историјских трошкова као основе рачуноводства, као и рачуноводствено начело настанка пословног догађаја, које подразумева да се приходи и добици могу признати само када настане пословна трансакција.

Преглед 3 - Сличности и разлике између МСФИ и US GAAP

	МСФИ	US GAAP
Рачуноводствени оквир	Сопствени оквир за доношење стандарда	Сопствени оквир за доношење стандарда
Квантитативне карактеристике финансијских извештаја	Нема разлике	Нема разлике
Елементи финансијских извештаја	Имовина, обавезе, капитал, приходи, расходи	Имовина, обавезе, капитал, приходи, расходи
Историјски трошак	Основно рачуноводствено начело, уз могућност накнадног процењивања вредности сталне нематеријалне и материјалне имовине и финансијских инструмената	Искључује могућност поновног процењивања, осим за финансијске инструменте који се вреднују по фер вредности
Финансијски извештаји	Сви ентитети морају да састављају јединствене финансијске извештаје, који су у складу са МСФИ	Сви ентитети регистровани код SEC састављају финансијске извештаје у складу са US GAAP или у складу са МСФИ, уз услов да нето приход и капитал у напоменама искажу у складу са према US GAAP
Упоредни подаци у финансијским извештајима	Захтевани су за претходну годину	Захтевани су за две године, осим биланса стања, где су захтевани подаци само за претходну годину

Форма рачуноводствених извештаја и терминологија позиција у њима нису регулисане законским прописима, али је суштина извештавања утврђена AICPA рачуноводственим стандардима. Америчке корпорације састављају три главна рачуноводствена извештаја: биланс стања (*Balance Sheet, Statement of Financial position, Statement of Financial condition*); биланс успеха

(*Income Statement, Earnings statement, Operations statement*)¹⁰ и извештај о токовима готовине (*Cash Flow Statement*).

Поред наведених извештаја, велика правна лица достављају и извештај о пословању, извештај независног ревизора, анализу резултата пословања и финансијске ситуације, извештај о акцијском капиталу, напомене уз финансијске извештаје, затим десетогодишње поређење изабраних финансијских података, као и кварталне податке (њима се образлаже пословање ентитета у сваком кварталу претходне пословне године).

2. Актуелна рачуноводствена регулатива у Европској унији

Рачуноводствену регулативу у ЕУ чине: *Концептуални оквир финансијског извештавања*, МСФИ и МСФИ за МСП, тумачења примене ових стандарда издата од стране IFRIC-а (односно SIC-а до 2002. године), као и сва остала упутства и смернице, МРС за јавни сектор, Међународни стандарди ревизије, Међународни стандарди ангажовања на прегледу, Међународни стандарди ангажовања на основу којих се пружа уверавање, Међународни стандарди контроле квалитета, Међународни стандарди едукације, IFAC-ов Етички кодекс и директиве ЕУ. За рачуноводство је превасходно значајна Директива 2013/34 ЕУ (Директива)¹¹.

Захваљујући чињеници да микро правна лица чине око 92%, а мала око 7% укупног броја правних лица у Европи (слична структура присутна је и у појединачним земљама, као и у Србији), тренд унапређења рачуноводствене регулативе у ЕУ усмерен је на мала и микро правна лица.

У земљама ЕУ рачуноводствена регулатива најчешће се развијала у оквиру прописа о пословању правних лица, односно закона о трговачким друштвима. Ове земље имају најмање по једну признату професионалну асоцијацију, односно ни у једној земљи ЕУ рачуноводствена регулатива није ван деловања професије, нити је у искључивој надлежности државе и њених органа, а у већини земаља ЕУ уважавају се професионална звања, као што су овлашћени рачуновођа – ревизор, ревизор рачуноводствених исказа, порески саветник и слично.

У претежном броју земаља ЕУ, регулаторни рачуноводствени оквир за мале и средње ентитете уређују национални рачуноводствени стандарди (прописи, начела) или је прихваћена примена МСФИ за МСЕ, док у свим земљама ЕУ, без изузетка, МСФИ представљају обавезујућу регулативу за котирајуће пословне субјекте и за обвезнике састављања консолидованих финансијских извештаја. У већини земаља ЕУ некотирајући ентитети имају право да самостално одлуче да ли ће своје финансијске извештаје састављати у складу са МСФИ или у складу са националним рачуноводственим стандардима у које су уграђени захтеви ЕУ директива и МСФИ.

10) Биланс успеха у САД се презентује детаљније у односу на друге земље. SEC захтева да се у билансу успеха презентују подаци за три године - текућу и две претходне.

11) Директива је донета јуна 2013. године; њом су стављене ван снаге IV директива која се односила на рачуноводствене извештаје и VII директива, којом су уређивани консолидовани рачуноводствени извештаји. Директива обавезује чланице ЕУ у вези са циљем који њом треба постићи, а националним властима су препуштени избор форме и начин реализације. Директива је усмерена на приближавање, а не на потпуно изједначавање регулативе чланица Уније.

Према томе, са аспекта рачуноводственог регулаторног оквира и примене МСФИ, земље ЕУ се могу класификовати као¹²:

- земље које користе МСФИ за сва правна лица,
- земље које користе националне рачуноводствене стандарде и МСФИ,¹³
- земље које су развиле посебне националне стандарде за мала и средња правна лица (на пример FRSSE¹⁴ у Великој Британији), а користе МСФИ само за ентитете који се котирају на берзама.

Државе чланице су имале обавезу¹⁵ да своју регулативу ускладе са Директивом до 20.07.2015. и да је примењују почев од састављања финансијских извештаја за 2016. годину. Директива је у складу са структуром компанија у односу на величину у Европи усмерена пре свега на задовољење потреба за информацијама корисника финансијских извештаја малих и средњих ентитета, као и на смањење административних оптерећења, побољшање пословног окружења и промовисање интернационализације малих и средњих предузећа. Њени циљеви су: олакшавање међународних инвестиција, побољшање упоредивости финансијских извештаја и обезбеђивање поверења јавности у финансијске извештаје.

У уводном делу Директиве дати су њени основни постулати¹⁶ који могу да буду представљени на следећи начин:

- а) Централну улогу у финансијском извештавању имају мала и средња привредна друштва (смањење њиховог оптерећења финансијским извештавањем) и координација националне регулативе у вези са садржајем, презентацијом и обелодањивањем финансијских извештаја у сврху заштите власника, поверилаца и трећих лица¹⁷. Директива се не односи на непрофитне ентитете;

12) Кликовац, А. (2009), *Финанцијско извештавање у Еуропској унији*, Мате д.о.о., Загреб, стр. 133-177.

13) Земље које користе националне стандарде и МСФИ, могу се поделити у две подгрупе: (а) земље које забрањују некотирајућим пословним субјектима да користе МСФИ, осим ако не састављају консолидоване извештаје; за састављање појединачних финансијских извештаја, некотирајући ентитети обавезно користе национално законодавство (*Аустрија, Белгија, Чешка, Француска, Мађарска, Немачка, Летонија, Румунија, Шпанија и Шведска*) и (б) земље у којима некотирајући ентитети могу да бирају између примене МСФИ и националног законодавства при састављању појединачних финансијских извештаја (*Бугарска, Данска, Естонија, Ирска, Холандија, Хрватска, Литванија и Словенија*), дозвољавају свим категоријама некотирајућих пословних субјеката да користе МСФИ, док *Финска, Грчка, Италија, Луксембург, Пољска, Португал и Словачка* дају могућност примене МСФИ само одређеним категоријама пословних субјеката – средњим и великим обвезницима ревизије и оних који први пут излазе на берзу).

14) *Financial Reporting Standard for Smaller Entities* (2013). Financial Reporting Council, London (преузето са <https://www.frc.org.uk>).

15) Државе којима је Европски савет одобрио статус држава кандидата за чланство (Србија, Исланд, Македонија, Црна Гора и Турска) свакако су заинтересоване да у тим поступцима следе чланице ЕУ.

16) Стојановић Р. (2014) "Ефекти Директиве Европске уније 2013/34 на финансијско извештавање", *Рачуноводство*, бр.1/2014, СРРС, Београд, стр. 37.

17) Заштитне мере у односу на повериоце и трећа лица треба да иду само до износа нето имовине ентитета. Овај логичан захтев указује колико су неадекватне одредбе чл. 145. *Закона о привредним друштвима* ("Сл.гласник РС", бр.36/11 и 99/11) које се односе на оснивање друштва са ограниченом одговорношћу према којима основни капитал оваквог друштва треба да износи најмање 100 динара. Сувишно је говорити о заштити поверилаца и трећих лица при овако ниском износу капитала.

- б) Директива треба да допринесе постизању равнотеже између интереса корисника извештаја и интереса извештајног ентитета, а извештајни ентитет не треба да буде претерано оптерећен захтевима извештавања; она се примењује само ако није у супротности са прописима извештавања који се односе на одређене облике ентитета¹⁸;
- в) Она прописује захтеве извештавања, који се односе на мале ентитете, а државе чланице могу да пропишу додатне захтеве за средње и велике ентитете¹⁹;
- г) Са циљем обезбеђивања валидних и упоредивих информација у финансијским извештајима приликом признавања, вредновања и презентације билансних ставки треба да буду заступљени следећи принципи: опрезност; обрачунска основа; забрањује се пребијање између ставки имовине и обавеза и прихода и расхода; материјалност; за вредновање имовине препоручује се метод набавне вредности, али и метод ревалоризације, а за финансијске инструменте метод фер вредности, уз одређена могућа одступања од наведених принципа код микро ентитета;
- д) Форма финансијских извештаја је предложена, а државе чланице могу да је прилагођавају; могућа су поједностављења код малих и средњих привредних друштава. Информације дате у билансу стања и билансу успеха треба да буду допуњене напоменама уз финансијске извештаје; ови захтеви могу да буду редуковани за мале ентитете. Извештај о пословању треба да прати финансијске извештаје; не треба да буде ограничен само на финансијске аспекте пословања ентитета²⁰. Годишњи финансијски извештаји и консолидовани финансијски извештаји треба да буду предмет ревизије²¹;
- ђ) Консолидовани финансијски извештаји састављају се за групу ентитета која представља економску целину, при чему државе чланице могу да изузму из ове обавезе мале групе и евентуално средње групе (уколико у њихов круг консолидовања не улазе ентитети од јавног интереса), као и матичне ентитете који су истовремено зависни ентитети других ентитета који састављају консолидоване извештаје. Финансијски извештаји придружених ентитета треба да буду укључени у консолидоване финансијске извештаје, уз примену метода удела;
- е) Одговорност за стављање и достављање финансијских извештаја и извештаја о пословању је колективна, а деле је рачуновође - лица која

18) Државе чланице треба да дефинишу (ретке) случајеве у којима може бити прикладно одступање од Директиве.

19) Опција извештавања садржана у њој може у националној регулативи да буде прихваћена у целини или делимично, уз уважавање специфичних услова и потреба националног тржишта.

20) Мала привредна друштва могу да буду ослобођена обавезе састављања овог извештаја уколико у напоменама уз финансијске извештаје обезбеде релевантне информације.

21) Мала и микро привредна друштва, уколико нису ентитети од јавног интереса, могу да буду изузети из ове обавезе.

воде пословне књиге и састављају финансијске извештаје²², управљачки и надзорни органи правних лица. Ова одговорност треба да буде дефинисана националном регулативом. Државе чланице треба да омогуће електронско достављање финансијских извештаја, при чему формат тог извештавања не би требало да буде оптерећујући за мала и средња правна лица;

- ж) Велика привредна друштва и привредна друштва од јавног интереса која се баве делатностима у оквиру екстрактивне индустрије и сечом дрвета треба да састављају Извештај о плаћањима држави, уколико су у току године државним органима, по било ком основу, уплатила износ већи од 100.000 евра²³.

Садржај Директиве распоређен је у 11 поглавља која прати и 7 додатака - анекса²⁴.

Разврставање привредних друштава по величини на микро, мала, средња и велика привредна друштва, према Директиви, врши се на основу: просечне вредности имовине, прихода од реализације добара и услуга и просечног броја запослених.

Основни метод вредновања сталних средстава је метод набавне вредности, док алтернативну основу њиховог вредновања чини ревалоризована вредност. Када се примењује ревалоризована вредност националном регулативом треба да се дефинише начин и правила њене примене, а ефекти њене примене исказују се на ревалоризационим резервама. Државе чланице могу да пропишу правила за примену ове основе вредновања, с тим што се пренос ревалоризационих резерви на биланс успеха врши само када су ставке на које се ревалоризационе резерве односе стварно реализоване. Ниједан део ревалоризационих резерви не треба да се расподељује, осим када представља стварно остварену добит.

Промена фер вредности финансијских инструмената укључује се у биланс успеха, осим у одређеним случајевима²⁵ у којима се промена фер вредности директно укључује у резерве. Државе чланице могу да дозволе или захтевају да се промена фер вредности финансијских средстава расположивих за продају, осим изведених финансијских инструмената, директно укључује у резерве.

22) У оригиналном тексту Директиве наведено је: административни, управљачки и надзорни органи. Административни орган за којег се везују финансијски извештаји логично је да буде организациони део који се бави вођењем пословних књига и састављањем финансијских извештаја (свакако да то неће бити организациони део који се односи на кадровска питања, служба набавке, продаје и сл.).

23) Циљ извештаја о средствима уплаћеним државним органима је транспарентност у вези са кретањем тих средстава, односно контрола државне управе у вези са трошењем тих средстава.

24) Анекс 1 и Анекс 2 односе на дефинисање привредних друштава на која се примењује Директива, Анекс 3 и Анекс 4 односе се на форму биланса стања, док се Анекс 5 и Анекс 6 односе на форму биланса успеха, а Анекс 7 се односе на преглед упоредних чланова Директиве и директива које су њеним доношењем стављене ван снаге (Четврта директива ЕУ и Седма директива ЕУ).

25) Те случајеве представљају околности када се ради о инструменту који представља инструмент заштите од ризика и када се промена вредности односи на курсне разлике настале на монетарним ставкама које представљају инвестиције у страни ентитет.

**Преглед 4 - Специфичности актуелне међународне регулативе
које се односе на финансијске извештаје**

	МСФИ за МСЕ	МСФИ	Директива ЕУ 2013/34
Редукован садржај	<ul style="list-style-type: none"> • Изостављање тема које нису актуелне за мале и средње ентитете; • У случају када МСФИ нуде више опција, опредељење за једну, једноставнију, опцију. 		
Обелодањивање	Захтева се око 300 обелодањивања.	Захтева се око 3.000 обелодањивања.	Чл. 15-18. Директиве и конкретизован је садржај напомена уз финансијске извештаје
Квалитативне карактеристике	<ul style="list-style-type: none"> • разумљивост • релевантност • материјалност • поузданост • суштина изнад форме • опрезност • потпуност • упоредивост • благовременост • равнотежа између користи и трошка. 	<ul style="list-style-type: none"> • Основне: релевантност, (<i>предикативна вредност, материјалност, потврђујућа вредност</i>) и веродостојна презентација (<i>потпуност, одсуство материјалних грешака и неутралност</i>) и • Унапређујуће (<i>упоредивост, проверљивост, правременост и разумљивост</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • опрезност; • обрачунска основа; • забрањује се пребијање између ставки имовине и обавеза и прихода и расхода; • материјалност.
Основе вредновања ставки	<ul style="list-style-type: none"> • Набавна вредност (историјски трошак); • За одређене ставки: фер вредност. 	<ul style="list-style-type: none"> • Набавна вредност (историјски трошак); • Текућа вредност; • Остварљива вредност; • Садашња вредност. 	<ul style="list-style-type: none"> • метод набавне вредности, дозвољен је и метод ревалоризације, • за финансијске инструменте метод фер вредности, уз могућа одступања код микро ентитета
Просуђивање рачуноводствених политика	<ul style="list-style-type: none"> • Користе се смернице МСФИ за МСЕ и смернице "пуних" МСФИ који се баве сличним питањима. • За спорна питања упућује на "пуне" МСФИ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Смернице захтева МСФИ и Оквира финансијског извештавања. • За спорна питања упућује на <i>Оквир финансијског извештавања</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Основ национална регулатива
Одговорност за финансијске извештаје	<ul style="list-style-type: none"> • Управа ентитета 	<ul style="list-style-type: none"> • Управа ентитета 	<p>Колективна одговорност:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Професионални рачуновођа • Управа ентитета • Надзорни орган

Форма биланса стања и форма биланса успеха дате су у по две варијанте, анексима III и IV и анексима V и VI који прате Директиву²⁶. С обзиром да постоје значајне разлике у захтеваном обиму извештавања, односно захтеваним облицима финансијских извештаја, у зависности од обвезника извештавања и регулативе коју тај обвезник примењује, у наставку је дат табеларни преглед захтева за извештавањем за различите обвезнике извештавања.

**Преглед 5 - Обим извештавања
према извештајним основама и облицима²⁷**

	Директива ЕУ 34/2013	МСФИ	МСФИ за МСЕ	Закон о рачуноводству ("Сл. гласник РС", бр. 62/13)
Велики ентитети	Биланс стања <ul style="list-style-type: none"> • Биланс успеха • Напомене (до-датни захтеви за велике ентитете и ентитете од јавног интереса) • Извештај о пословању • Извештај о плаћањима државној управи 	<ul style="list-style-type: none"> • Биланс стања • Биланс успеха (један извештај или биланс успеха + извештај о укупном резултату) • Извештај о променама на капиталу • Извештај о токовима готовине • Напомене 	<ul style="list-style-type: none"> • Нису обухваћени делокругом МСФИ за МСЕ 	<ul style="list-style-type: none"> • Биланс стања • Биланс успеха • Извештај о осталом резултату • Извештај о променама на капиталу • Извештај о токовима готовине • Напомене • Годишњи извештај о пословању
Ентитети који имају јавну одговорност	Као и велики + Изјава о корпоративном управљању		<ul style="list-style-type: none"> • Нису обухваћени делокругом МСФИ за МСЕ 	<ul style="list-style-type: none"> • Као и велики ентитети
Средњи ентитети	Биланс стања <ul style="list-style-type: none"> • Биланс успеха (може бити одобрен скраћен б.у.) • Напомене • Извештај о пословању 	Исто као и велики ентитети	<ul style="list-style-type: none"> • Ако примењују овај стандард: понашају се исто као и мали ентитети 	<ul style="list-style-type: none"> • Исто као и велики ентитети

26) Државе чланице националном регулативом треба да се одреде за једну од њих, односно да пропишу детаљније билансе које садрже минимум информација наведених у тим анексима. За мале и средње ентитете дозвољено је поједностављење биланса стања и биланса успеха у складу са чл.14 Директиве.

27) Стојановић Р. (2014) "Конвергенција извештавања малих и средњих ентитета и великих ентитета кроз призму међународне регулативе", *Зборник радова IX конгреса рачуновођа и ревизора Црне Горе*, Институт сертифицираних рачуновођа Црне Горе, Бечићи, стр. 322-323.

Мали ентитети	Биланс стања <ul style="list-style-type: none"> • Биланс успеха (може бити одобрен скраћен) • Напомене • Извештај о пословању (одређене редукције или укидање ако се тражене информације дају у напоменама) 	<ul style="list-style-type: none"> • Не анализирају се засебно 	<ul style="list-style-type: none"> • Биланс стања • Биланс успеха (један извештај или биланс успеха + извештај о укупном резултату) • Извештај о променама на капиталу • Извештај о токовима готовине • Напомене • алтернатива: Извештај о резултату и нераспоређеној добити уместо Извештаја о променама на капиталу и Извештаја укупном резултату²⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> • Исто као и средњи ентитети
Микро ентитети	Исто као и мали ентитети	Не анализирају се засебно	Исто као и мали ентитети	<ul style="list-style-type: none"> • Биланс стања • Биланс успеха
Друга правна лица	Не анализирају се засебно	Не анализирају се засебно	Не анализирају се засебно	<ul style="list-style-type: none"> • Биланс стања • Биланс успеха • Напомене
Ванредни извештаји	Не анализирају се засебно	Не анализирају се засебно	Не анализирају се засебно	<ul style="list-style-type: none"> • Биланс стања • Биланс успеха

Према томе, може се закључити да Директива, за разлику од МСФИ, МСФИ за МСЕ и Закона о рачуноводству, не захтева састављање извештаја о променама на капиталу и извештаја о токовима готовине, али за одређене ентитете захтева састављање извештаја о пословању (који не захтевају МСФИ и МСФИ за МСЕ, Закон о рачуноводству захтева) и извештаја о плаћањима државној управи (који нису захтевани у МСФИ, МСФИ за МСЕ нити у Закону о рачуноводству). У односу на МСФИ, Директива конкретније дефинише садржај напомена уз финансијске извештаје и дефинише садржај извештаја о пословању.

У вези са одговорношћу за састављање и достављање финансијских извештаја према члану 33. Директиве, државе чланице треба да обезбеде да чланови рачуноводствених (административних), управних и надзорних органа

28) Алтернатива може да се примени ако су промене на капиталу узроковане само резултатом, исплатом дивиденди и исправком грешака.

предузећа, сходно надлежностима које су им додељене националним законом, сноси колективну одговорност у вези са финансијским извештавањем.

Директива пружа одређене могућности изузећа од примене код микроентитета, зависних ентитета и матичних ентитета који састављају консолидоване финансијске извештаје, док код ентитета од јавног интереса не постоје могућности поједностављења нити изузимања из примене Директиве. Захтеви за обелодањивањем уз финансијске извештаје назначени у Директиви допуњени су садржајем Директива ЕУ 2014/95²⁹.

3. Значај конвергенције рачуноводствене регулативе

Стандардизацијом финансијског извештавања која у свету одвијала се у етапама³⁰ разлике финансијског извештавања на глобалном нивоу треба да буду сведене на минимум, са циљем обезбеђења упоредивости финансијских извештаја и ефикасног тржишта капитала. Хармонизација финансијског извештавања на глобалном нивоу подразумева усклађивање МСФИ и US GAAP, односно њихову конвергенцију - процес усмерен на развој висококвалитетних и компајбилних рачуноводствених стандарда, који обезбеђују упоредиво финансијско извештавање у међународним оквирима. Конкретније активности у вези са конвергенцијом МСФИ спроведене су 2002. године³¹, када су се IASB и FASB сложили да своје активности усмере на хармонизацију постојеће међународне праксе и праксе у САД, као и да убудуће заједнички унапређују стандарде.

Наведена тела су у 2006. години приступила првом плану конвергенције и усклађивања МСФИ и US GAAP, када је издат Меморандум о споразумевању, назван Први план конвергенције, односно о сарадњи и усклађивању МСФИ и америчких GAAP. Меморандум се односи на пројекте у вези са усаглашавањем стандарда, као и на развој нових стандарда са циљем побољшања квалитета оба сета стандарда и постизања веће конвергенције између америчких GAAP и МСФИ.

Други план конвергенције остварује се 2008. године; његов циљ је омогућавање компанијама достављања годишњих финансијских извештаја припремљених у складу са МСФИ, уз њихово истовремено прихватање стране Америчке комисије за хартије од вредности и берзе - SEC. Унап-

29) Директива ЕУ 2014/95 успоставља захтеве за обелодањивањем нефинансијских информација неопходних за интегрисано извештавање.

30) У 1973. години, представници професионалних рачуноводствених организација Аустралије, Француске, Јапана, Канаде, Мексика, Холандије, Немачке, Велике Британије и Ирске, а затим и САД, потписују уговор о оснивању Комитета за Међународне рачуноводствене стандарде IASC (*International Accounting Standards Committee*, који од 2003. IASB - *International Accounting Standards Board*). Следећа етапа одвијала се 1978. године, доношењем Четврте директиве (78/660/ЕЕЦ), док је Седма директива (83/349/ЕЕЗ) била донета 1983. године. Нова етапа стандардизације почиње 01.01.2005. године, обавезном применом МСФИ у земљама Европске уније, за све пословне субјекте који састављају консолидоване финансијске извештаје или се котирају на берзи. Доношење нове Директиве ЕУ (*Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013*) део је последње етапе у процесу хармонизације рачуноводствене регулативе у Европи.

31) Norwalk споразум и у септембру 2002. године добио је назив по месту одржавања састанка.

ређење конвергенције МСФИ и америчких ГААР као најзаступљенијих стандарда, може се остварити доношењем нових стандарда који ће замени-ти постојеће стандарде и на тај начин побољшати квалитет и компатибил-ност оба сета стандарда. Битне разлике између ових двеју група стандарда су у томе што амерички ГААР садрже детаљније захтеве у односу на МСФИ³², што у одређеним околностима угрожава упоредивост финансиј-ских извештаја.

Разлике се огледају и у чињеници да US GAAP дозвољавају, а МСФИ не доз-вољавају, приказивање у финансијским извештајима ванредне ставке, затим LIFO метод вредновања залиха код МСФИ је забрањен, док га US GAAP дозво-љавају. Према МСФИ, промена метода обрачуна амортизације представља промену рачуноводствене процене, док је код US GAAP ова промена об-ухваћена као промена рачуноводствене политике. Одложена пореска сред-става и обавезе према МСФИ увек су класификовани као стална средства, то јест дугорочне обавезе, док према US GAAP ова средства могу бити и стална и обртна, у зависности од тога да ли је узрок њиховог настанка дугорочна или краткорочна ставка. Према МСФИ, одложена пореска средства се признају иск-ључиво под условом да се извесно може очекивати да ће резултат пословања у наредном периоду бити опорезив и да ће по основу тога одложено пореско средство моћи да буде употребљено, док приликом примене US GAAP одложе-на пореска средства се признају увек када је "вероватније да ће она у будућем периоду бити употребљена него да неће"³³ на основу оствареног опорезивог резултата. У вези са вредновањем некретнина, постројења и опреме након поч-етног признавања, МСФИ садрже могућност избора између метода набавне вредности и метода ревалоризације, док US GAAP упућују искључиво на метод набавне вредности.

Према МСФИ обелодањивање потенцијалних средстава и обавеза је огра-ничено у случају када се њиме ентитет доводи у неповољан положај (уз навођење разлога необелодањивања у напоменама), док се код US GAAP бе-зусловно захтева обелодањивање. Затим, издаци настали по основу развоја, ако су испуњени захтевани услови према МСФИ признају се као нематеријал-на имовина, док се према US GAAP искључиво третирају као расход периода. Мањински интерес се у складу са МСФИ признаје у одговарајућем проценту од фер вредности стеченог ентитета, док се према US GAAP признаје у одговара-јућем проценту књиговодствене вредности стеченог ентитета, исказане у ње-говим књигама на датум стицања.

Исто тако, постоје фундаменталне разлике између IASB-овог *Концептуал-ног оквира за финансијско извештавање* и FASB-ових Дефиниција концепата финансијског рачуноводства. Наведени оквири разликују се према дефиниса-њу и признавању имовине и обавеза. Поред два наведена оквира, АICPA 2013. године објављује *Оквир финансијског извештавања за мале и средње ентите-*

32) Према: *Work Plan for the Consideration of Incorporating International Financial Reporting Standards into the Financial Reporting System for U.S. Issuers* (2011). Staff Paper, U.S. Securities and Exchange Commission, New York, page 10-11.

33) [www.ias-plus-Comparison of IFRSs and US GAAP](http://www.ias-plus.com/Comparison-of-IFRSs-and-US-GAAP)

те³⁴ који немају обавезу да примењују US GAAP, са циљем поједностављења и уштеда везаних за састављање финансијских извештаја од стране ових ентитета.

4. Рачуноводствена регулатива у Србији

Процес глобализације, развијање тржишта капитала и велики утицај међународних финансијских организација, нарочито Међународног монетарног фонда и Светске банке, императивно истичу потребу за упоредивошћу финансијских извештаја ентитета који послују у различитим земљама. Након добијања статуса државе кандидата³⁵ за чланство у Европској унији (1. март 2012. године), Србија је са оријентацијом и опредељењем за чланство у ЕУ у оквиру остваривања стабилног финансијског окружења, између осталих обавеза прихватила и обавезу спровођења потпуне хармонизације процеса финансијског извештавања са регулаторним оквиром и праксом ЕУ³⁶.

Процес хармонизације финансијског извештавања у Србији започет далеко пре догађаја који се односе на приступање ЕУ. Наиме, Савез рачуновођа и ревизора Србије, професионална организација основана 1955. године је, као пуноправни члан Међународне федерације рачуновођа (IFAC), у оквиру својих чланских права и обавеза, донео одлуку 29. децембра 1998. године, о непосредној примени Међународних рачуноводствених стандарда, када се за то стекну законски услови. Истовремено, Савез је својим активностима подржао ову одлуку, а превасходно превођењем MPC и МСФИ и SIC I IFRIC и тумачењем њихове примене, као и превођењем Међународних стандарда ревизије и IFAC-овог *Етичког кодекса професионалних рачуновођа* и прихватањем његове директне примене.

У вези са обезбеђењем услова за квалитетно финансијско извештавање, кључну улогу има држава, која институционалним регулаторним оквиром треба да омогући стварање повољног пословног амбијента и повећање квалитета финансијских извештаја у Републици Србији. Она је такође, одговорна и за развијање адекватног образовног система који ће бити основ за квалитет рачуноводствене професије. Значајан фактор квалитета финансијских извештаја су и регулаторна тела, професионалне организације и независна тела чији задатак је надзор над квалитетом финансијског извештавања. Задатак државе јесте стварање амбијента у коме финансијско извештавање има сврсисходност, а рачуноводствена професија својом компетентношћу и уваженим положајем треба да омогући адекватно остваривање те сврсисходнос-

34) Детаљније видети: *Financial Reporting Framework for Small- and Medium-sized Entities* (2013). American Institute of Certified Public Accountants, New York (преузето са <http://www.aicpa.org>)

35) Статус државе кандидата за чланство у ЕУ, поред Србије имају и Турска, Исланд, Црна Гора и Македонија.

36) Наведена активност треба да буде реализована у оквиру спровођења Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ (*EUacquis*), који подразумева испуњавање свих потребних политичких, економских, правних и институционалних критеријума за чланство у ЕУ у најкраћем року, уз нарочито посвећивање пажње успостављању одрживог развоја и повећању конкурентности привреде Србије кроз спровођење економских и друштвених реформи, завршетак процеса привредне транзиције, развијање економије засноване на знању и остваривање стабилног финансијског и макроекономског окружења.

ти. Изградња квалитетног институционалног регулаторног оквира подразумева и механизме контроле квалитета финансијског извештавања, као и имплементацију међународне професионалне регулативе као нормативне основе.

Законска регулатива која се односи на рачуноводство у Србији подразумева *Закон о рачуноводству*³⁷ *Закон о ревизији*³⁸ *Закон о државној ревизорској институцији*³⁹ и *Закон о буџетском систему*⁴⁰ односно *Уредбу о буџетском рачуноводству*⁴¹ за правна лица кориснике буџетских средстава, као и подзаконска акта донета на основу наведених прописа, којима су прописана битна питања финансијског извештавања⁴². Наведене чињенице указују да је законски рачуноводствени регулаторни оквир у Србији сувише диференциран по више основа; законска рачуноводствена регулатива је посебна за јавни и за приватни сектор, затим извршено је раздвајање законског регулаторног оквира посебно за рачуноводство и за ревизију, а када су у питању контни оквири, актуелни подзаконски акти упућују на тринаест различитих контних оквира. Актуелни *Закон о рачуноводству* не обезбеђује у потпуности потребан амбијент који омогућава транспарентно финансијско извештавање све динамичније привреде која очекује укључење на тржиште Европске уније. Захтев за глобализацијом је конзистентна и суштинска, а не декларативна примена МСФИ и процедура међународних регулаторних тела.

4.1. Дивергенција у односу на глобалну регулативу

Закон о рачуноводству је остао на линији примене МСФИ, само за велика правна лица, правна лица која имају карактер јавних друштава и за матична правна лица која састављају консолидоване финансијске извештаје, затим увео је примену МСФИ за МСЕ за средња и мала правна лица, док је за микро правна лица (која чине око 91% свих обвезника састављања финансијских извештаја) увео подзаконски акт⁴³ који представља националну регулативу у добром делу неприменљиву без примене МСФИ за МСЕ. Дакле, након деценије примене "пуних" МСФИ извршено је усмеравање претежног броја обвезника извештавања на акт којим нису у потпуности, нити довољно детаљно, уређена сва битна питања вредновања билансних ставки. Однос законског регулаторног оквира у Србији и Директиве 2013/34ЕУ, према неким од значајних питања, може бити илустрован на начин приказан Прегледом 6.

37) „Службени гласник РС“, бр. 62/13

38) „Службени гласник РС“, бр. 62/13

39) „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07 и 36/10

40) „Службени гласник РС“, бр. 54/09... и 103/15.

41) „Службени гласник РС“, бр. 125/03 и 12/06

42) У многим земљама питање рачуноводственог извештавања регулише се Законом о компанијама или Законом о трговачким друштвима; у Србији се чл. 57, 86-89, и 174. *Закона о привредним друштвима* („Сл. гласник РС“, бр.36/11.. и 5/15) регулишу само начелна питања информисања о пословању.

43) Правилник о начину признавања, вредновања, презентације и обелодањивања позиција у појединачним извештајима микро и других правних лица (“Сл.гласник РС”, бр. 118/13 и 95/14).

Преглед 6 - Упоредни приказ одређених сегмената Директиве 2013/34ЕУ и Закона о рачуноводству.

Битна питања	Директива 2013/34	Закон о рачуноводству
Датум објављивања и гласило	<i>The Official Journal of the European Union</i> (29.06.2013)	„Сл. гласник РС“, 62/2013 (17.07.2013.)
Делокруг	Привредна друштва: акционарска друштва, друштва са ограниченом одговорношћу, командитна друштва, ортачка друштва ⁴⁴ .	Сва правна лица, укључујући и друга правна лица и предузетнике који воде двојно књиговодство.
Одговорност за финансијске извештаје	Чланови административних, управних и надзорних органа привредног друштва имају колективну одговорност.	Законски заступник, орган управљања, надзорни орган и лице одговорно за вођење пословних књига и састављање финансијских извештаја.
Разврставање правних лица	Поред разврставања појединачних правних лица, врши се и разврставање група на мале, велике и средње групе правних лица	Не врши се разврставање група правних лица.
Елементи финансијског извештаја	Годишњи финансијски извештаји, менаџмент извештај (извештај управе) и извештај о корпоративном управљању.	Редовни годишњи финансијски извештаји и годишњи извештај о пословању (само за велика правна лица и јавна друштва)
Редовни финансијски извештај	Биланс стања, биланс успеха и напомене уз финансијске извештаје.	Биланс стања, биланс успеха, извештај о осталом резултату, извештај о променама на капиталу, извештај о токовима готовине и напомене. ⁴⁵
Обавезност ревизије финансијских извештаја	Велика, средња и правна лица од јавног интереса (изузеће малих и микро правних лица).	Велика, средња правна лица, јавна друштва и сва правна лица чији пословни приход прелази 4.400.000 евра.

Дивергенција⁴⁶ законског рачуноводственог регулаторног оквира у односу на глобалну регулативу може бити приказана и указивањем на одређена значајна питања која третира Закон о рачуноводству, а чије решавање није усмерено у правцу глобалне регулативе, као што су: упоредивост финансијских извештаја и њихова теоријска утемељеност, непрегледност финансијских извештаја, динамика достављања, поузданост, садржај сета финансијских извештаја, извештајне основе и слично.

44) На друга правна лица, непрофитна правна лица не односи се Директива.

45) Структура редовног годишњег финансијског извештаја се разликује за различите категорије правних лица. Детаљније видети: Закон о рачуноводству, члан 2, тачке 7), 8), 9), 10), „Службени гласник РС“, бр. 62/13.

46) Према М.Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, стр.222; дивергенција (fr. *divergence*) разлижење, удаљавање једног од другог; одступање.

Упоредивост финансијских извештаја. Нарушена је упоредивост информација код свих финансијских извештаја, а код извештавања о резултату, захтевају се два извештаја: биланс успеха и извештај о осталом резултату, иако смернице МРС 1 - *Презентација финансијских извештаја* (параграф 81) дају могућност да то буде један или два извештаја. Такође, треба имати у виду и захтев за конзистентношћу, односно доследношћу финансијских извештаја, садржан у смерницама параграфа 45 и 46 МРС 1 и члану 9 став 1 Директиве.

Теоријска утемељеност. Деформисана примена метода укупних трошкова у извештају о резултату нема добру теоријску утемељеност. У билансу успеха корекција вредности залиха приходне стране премештена је на расходну страну, чиме се укупни расходи своде на ниво који одговара методу продатих учинака, због чега је расходна страна постала нехомогена, јер садржи и расходе и учинке. При томе расходна страна не одражава укупне напоре текућег обрачунског периода, већ и напоре ранијих периода, чиме се онемогућавају ефикасна анализа трошкова и њихова контрола. Према томе, извештај о резултату није у складу са билансном теоријом.

Неусклађеност са релевантном међународном регулативом. У околностима одвијања бројних процеса усмерних на придруживање Европској унији, један од основних циљева законске регулативе требало је да буде обезбеђивање финансијског извештавања усклађеног са МСФИ и Директивом, што није постигнуто актуелном законском регулативом.

Непрегледност финансијских извештаја. Услед предимензионираности и претеране рашчлањености и начина систематизације позиција у њима, финансијски извештаји су непрегледни, што умањује њихову читљивост и употребну вредност. Ова чињеница указује на то да актуелним финансијским извештајима за привредна друштва, прописаним *Правилником о садржини и форми образаца финансијских извештаја за привредна друштва, задруге и предузетнике* („Сл.гласник РС“, бр. 95/14) недостаје корисничка оријентација и уважавање принципа јасности, који захтева разумно рашчлањавање билансних позиција тако да називи одговарају садржини, као и доследно груписање у групе и подгрупе и систематизовање у складу са одређеним правилима са циљем повећања исказне моћи финансијских извештаја. Наведена констатација илустрована је Табелом 7⁴⁷.

**Табела 7 - Компаративна анализа обима позиција
у билансу стања и извештају о резултату**

Финансијски извештаји	ЕУ	МСФИ	УК	Француска	Немачка	Србија
Биланс стања	67	32	77	135	61	137
Извештај о резултату	21	35	30	79	26	99
Укупно	88	67	107	214	87	236

47) Малинић Д. (2015) "Критички осврт на садржину и структуру званичних финансијских извештаја", Зборник радова, 46.симпозијум СРРС, Златибор, стр. 46.

Очигледно је да основни финансијски извештаји у Србији са укупно 236 позиција имају далеко већи обим него што то захтевају МСФИ (67) или Директива која у прилозима III и IV садржи конкретне предлоге за исте извештаје са укупно 88 позиција. Поред предимензионираности, актуелни финансијски извештаји немају формални континуитет нити конзистентност, што потврђује чињеница да је збир позиција основних финансијских извештаја (биланса стања и извештаја о резултату) у 1993. години износио 214, у 1997. години 19, у 2002. години 179, у 2006. години 84 и актуелни извештаји 236 позиција. Очигледно је да се о упоредивости овако структурираних извештаја не може говорити.

Неблаговременост у смислу динамике достављања финансијских извештаја. Финансијски извештаји за статистичке потребе, који обухватају биланс стања, биланс успеха и статистички извештај о пословању достављају се до краја фебруара наредне године за текућу годину. Поред тога, редовни годишњи финансијски извештаји се сходно актуелној законској регулативи достављају до краја јуна текуће године за претходну годину и обелодањују се на сајту надлежног државног органа⁴⁸ у складу са чл. 36. Закона о рачуноводству, у року од 60 дана од њиховог достављања, односно најкасније до 31. октобра наредне за претходну годину. Наведени рокови нису адекватни у смислу употребне вредности финансијских извештаја, јер они нису корисницима доступни десет месеци наредне године за претходну годину, када су већ настале бројне трансакције без поседовања информација из финансијских извештаја, које садрже потенцијалне штетне последице. На овај начин финансијски извештаји имају период коришћења само два месеца.

Нарушавање поузданости информација из финансијских извештаја. Поузданост информација из финансијских извештаја угрожена је чињеницом да се финансијски извештаји достављају посебно за статистичке потребе у односу на редовне годишње финансијске извештаје, без обезбеђивања механизма да се биланс стања и биланс успеха, достављени за статистичке потребе, не разликују од истих извештаја достављених у оквиру сета редовних годишњих извештаја. Пошто ови могу да се разликују, намеће се питање поузданости различитих извештаја сачињених од стране статистичких органа на основу извештаја који су потенцијално непотпуни, нетачни и достављени, ради испуњавања форме избегавања санкција поводом њиховог неблагоприятног достављања. Поред наведених елемената, непоузданост финансијског извештавања повећава се тиме што законска регулатива даје могућност замене финансијских извештаја до краја наредне године, без посебних образложења. Према томе, динамиком и начином достављања финансијских извештаја потпуно је обесмишљен циљ финансијског извештавања, а то је обезбеђивање информација о финансијском стању, финансијској успешности и токовима готовине извештајног ентитета, јер те информације касне најмање десет месеци, а могу бити достављена три различита биланса успеха и биланса стања у

48) Агенција за привредне регистре.

току наредне године за исту претходну годину. Питање је да ли ће обелодање-ни извештаји бити одраз фер презентације.

Билансирање губитка изнад висине капитала. Актуелни образац биланса стања упућује на то да се губитак изнад висине капитала, који као позиција није присутан у извештајима предузећа у земљама за које су својствене уобичајене тржишне околности (из тог разлога ова билансна ставка није третирана Директивом), исказује као последња позиција у пасиви. Сама позиција губитка изнад висине капитала указује на стање у којем се налазе власници, јер ће они, сразмерно уделу у власништву, поднети настале губитке, а у случају поверилаца губитак изнад висине капитала указује на то да повериоци неће моћи да наплате део својих потраживања. Чињеница је да обавезе предузећа не могу да се умањују и да минималан износ укупне пасиве може да одговара вредности исказаних обавеза, па се према томе обавезе не могу умањивати губитком изнад висине капитала.

Независно од тога што губитак изнад висине капитала не представља економски логичну позицију, прикладније је да се налази у активи, најпре због принципа конзистентности, јер је у претходном билансу стања на тај начин исказиван, затим као значајан податак о пословању, уочљивији на тај начин корисницима финансијских извештаја и следећи аргумент је да у упоредивој пракси (која се односи на земље у окружењу, а не и на земље са развијеним тржишним привредним системима) нема сличних примера.

Контрола квалитета финансијских извештаја представља одговорност за правилно састављање, презентацију и обелодањивање финансијских извештаја. Један од захтева Директиве јесте да државе чланице националним законским регулативама регулишу питање одговорности за састављање, презентацију и обелодањивање финансијских извештаја, што практично значи доношење конкретних законских одредби којима се дефинишу одговорност и обавезе административних (рачуноводствених), управних и надзорних органа, али исто тако и санкције за њихово непоштовање.

Закон о рачуноводству везује одговорност за финансијске извештаје за законског заступника, орган управљања, надзорни орган правног лица и лице задужено за вођење пословних књига и састављање финансијских извештаја. Независно од наведеног, одговорност за састављање лажног биланса постоји у националном законодавству⁴⁹. Надзор над финансијским извештавањем, према актуелном закону у Србији, имају Пореска управа и Народна банка Србије, при чему се тај надзор своди на проверу исправности евидентирања трансакција у пословним књигама и то претежно трансакција непосредно повезаних са одређеним облицима опорезивања.

Садржај обавезног сета финансијских извештаја. Законском рачуноводственом регулативом у Србији прописано је чак шест обавезних финансијских извештаја. Увођењем новог финансијског извештаја - Извештаја о осталом свеобухватном резултату, поред биланса стања, биланса успеха, извешта-

49) Кривични законик, „Службени гласник РС“, бр. 85/05... 121/12, члан 238.

ја о токовима готовине и извештаја о променама на капиталу⁵⁰, нису обезбеђени услови за упоредивост финансијских извештаја.

Прагови разврставања правних лица. Присутна је неусклађеност прагова разврставања правних лица ЕУ и Србије код великих и средњих правних лица и непостојање прагова разврставања за групе правних лица за које се састављају консолидовани финансијски извештаји, што је Директивом прописано. Прегледом 8 указује се на разлику у разврставању правних лица у Србији у односу на Директиву.

Преглед 8 - Разврставање правних лица у складу са чланом 6. Закона о рачуноводству⁵¹

<i>Величина правних лица</i>	<i>Просечна вредност пословне имовине (у еврима)</i>	<i>Пословни приход (у еврима)</i>	<i>Просечан број запослених у току године</i>
Микро правна лица	до 350.000	700.000	до 10
Мала правна лица	до 4.400.000 ⁵²	до 8.800.000 ⁵³	до 50
Средња правна лица	до 17.500.000 ⁵⁴	до 35.000.000 ⁵⁵	до 250
Велика правна лица	преко 17.500.000	преко 35.000.000	преко 250

Извештајне основе. Правна лица у Србији састављају финансијске извештаје на бази пет различитих извештајних основа: МСФИ, МСФИ за МСП, *Правилник о начину признавања, вредновања, презентације и обелодањивања позиција у појединачним финансијским извештајима за микро и друга правна лица*, готовинска основа рачуноводства коју користе буџетски корисници и просто књиговодство које могу да користе предузетници, који су сада сврстани у микро правна лица. Поред тога, код велике већине правних лица предвиђена је могућност слободног избора између две (средња правна лица), односно три извештајне основе (микро правна лица).

Компетентност професионалног рачуновође. Актуелни Закон о рачуноводству не садржи одредбе које се односе на професионалног рачуно-

50) Поред наведених извештаја за статистичке потребе, сви обвезници извештавања достављају и Статистички анекс, а правна лица која за вредновање билансних ставки примењују МСФИ и МФИ за МСП састављају и напомене уз финансијске извештаје.

51) Да би ентитет био класификован у једну од наведених категорија, треба да испуњава два од три наведена критеријума.

52) Код Директиве, овај праг износи 4.000,000 евра.

53) Код Директиве овај праг износи 8.000.000 евра.

54) Код Директиве овај праг износи 20.000.000 евра.

55) Код Директиве овај праг износи 40.000.000 евра.

вођу⁵⁶ нити на рачуноводствену професију. Њим је прописано да школску спрему, радно искуство и друге услове за лице које обавља послове вођења пословних књига и састављања финансијских извештаја уређује правно лице, односно предузетник својим општим актом. Наведени услови представљају слободан избор правног лица, односно предузетника, па практично пословне књиге може да води и финансијске извештаје може да састави било које физичко лице, које не мора чак ни да испуњава било какве услове везане за школску спрему нити професионално звање, нити професионалне вештине. Дакле, компетентност (потребно знање, искуство и професионална оспособљеност) лица која воде пословне књиге и састављају финансијске извештаје није законски дефинисана, па је самим тим учињена нерелевантном, чиме је поузданост финансијских извештаја значајно доведена у питање.

Етички кодекс и професионална едукација. Међународна федерација рачуновођа истиче значај шест стубова квалитета финансијског извештавања, од којих се два односе се на етику и професију⁵⁷. Међутим, Етички кодекс за професионалне рачуновође и Међународни стандарди едукације нису присутни на било који начин у Закону о рачуноводству⁵⁸. Поред тога, у законском рачуноводственом регулаторном оквиру у Србији не постоје инструменти заштите јавног интереса, у смислу процедура којима се предвиђа могућност губљења права пружања професионалних услуга из области рачуноводства.

Преводи међународне професионалне регулативе. Финансијско извештавање у Србији, у смислу примене међународне регулативе, доведено је у питање чињеницом да је последње преводе МСФИ и МСФИ за МСП објавило Министарство финансија⁵⁹ у 2013. години, а од тада до данас велики број МРС односно МСФИ претрпео је измене, од којих су многе биле у примени и 2014. и 2015. године; измене МСФИ за МСП вршене су на 21 од 35 одељака и примењују се почев од 1. јануара 2017. године. Превод Међународних стандарда ревизије Министарство није објавило⁶⁰.

56) Иако у Србији постоји преко 30.000 професионалних рачуновођа.

57) Остала четири стуба су рачуноводствени стандарди, законска регулатива, контрола спровођења и стандарди ревизије.

58) Помињу се само у Закону о ревизији.

59) Према члану 3. Закона о рачуноводству и члану 3. Закона о ревизији преводе МСФИ, МСФИ за МСП и Међународних стандарда ревизије решењем утврђује Министарство и објављује их у "Службеном гласнику Републике Србије" и на интернет страници Министарства.

60) Превод Међународних стандарда ревизије, контроле квалитета, прегледа, осталих уверавања и сродних услуга, издање из 2013. године, објавио је Савез рачуновођа и ревизора Србије. Пошто је у марту 2016. године потписан Споразум о донацији између Републике Србије и Светске банке којим је предвиђена донација у износу од 3,4 милиона евра за пројекат подршке реформи корпоративног финансијског извештавања. Разумно је очекивање да ће у оквиру пројекта који треба да допринесе унапређењу инвестиционог окружења у Србији са примарним циљем достизања максималне транспарентности финансијског извештавања и привлачења инвестиција, бити обухваћени и преводи међународне рачуноводствене регулативе.

4.2. Ефекти актуелне регулативе на економску активност

Основне критике законског регулаторног рачуноводственог оквира усмерене су на непоузданост и нестабилност законске регулативе, коју карактеришу честе промене⁶¹, затим недостатак институционалног оквира финансијског извештавања и изградње људских и других капацитета усмерених на финансијско извештавање у Србији.

Иако у Србији већ шест деценија у континуитету постоји професионална асоцијација⁶², Закон о рачуноводству не препознаје професију као једну од детерминанти квалитета финансијског извештавања, већ вођење пословних књига и састављање финансијских извештаја препушта стихији. Игнорисање вишедеценијских тековина професије признате у иностранству и одустајање од њеног усавршавања у духу потреба актуелних захтева глобализације не доприноси унапређењу квалитета финансијског извештавања у Србији, већ напротив, његовом нарушавању. Исто тако, изопштавањем више од 90% обвезника извештавања из обавезе примене међународне регулативе и усмеравањем на националну (непотпуну) регулативу у вези са финансијским извештавањем, Србија се доводи у позицију одређене изолације, односно земље у којој не постоји поверење у финансијске извештаје, чиме се сужава простор за интензивирање домаћих и страних инвестиција, односно сужава се могућност протока капитала.

Са циљем стварања погодније инфраструктуре за побољшање квалитета финансијског извештавања у Србији, неопходна је боља сарадња државних органа, креатора законске регулативе, професионалне асоцијације и академске заједнице која активно учествује у обликовању свести будућих представника професије. У овом процесу установљавања квалитетног система финансијског извештавања такође је важан и сегмент контроле квалитета финансијског извештавања, који закон не препознаје, а представља једну од чланских обавеза СРРС-а. Поред контроле квалитета, све организације чланице IFAC-а имају обавезу да испуне и следеће обавезе: (1) Међународни стандарди контроле квалитета, (2) Међународни стандарди едукације професионалних рачуновођа, (3) Међународни стандарди ревизије, (4) Етички кодекс за професионалне рачуновође, (5) Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор, (6) Истраживање и дисциплиновање, (7) Међународни стандарди финансијског извештавања⁶³.

Чињеница је да су измене актуелне законске рачуноводствене регулативе, које су у 2013. години, вршене без конкретнијег основа, јер њима није извршено усаглашавање нити са МСФИ, нити са Директивом 2013/34, таквог ка-

61) У току последње две деценије пет пута је доношен нови закон из области рачуноводства: 1993, 1997, 20002, 2006. и 2013. године.

62) Савез рачуновођа и ревизора Србије, чије активности се одвијају у складу са захтевима Међународне федерације рачуновођа, чији је редовни и активни члан скоро већ две деценије, организује стицање и одржавање професионалних звања у складу са захтевима Међународних образовних стандарда и примењује IFAC-ов *Етички кодекс професионалних рачуновођа*.

63) Обавезе чланица Међународне федерације рачуновођа у имплементацији међународне професионалне рачуноводствене регулативе. Приручник *Рачуноводствена пракса*, бр. 20, октобар 2013. године, СРРС, Београд, прилог.

рактера да нису обезбедиле бољи квалитет и поузданост финансијског извештавања, а допринеле су нарушавању упоредивости финансијских извештаја конкретног ентитета са ранијим периодима, као и неупоредивости извештаја ентитета из Србије са извештајима ентитета из других земаља. Поред тога, наведена регулатива имала је за последицу значајне материјалне издатке код обвезника финансијског извештавања поводом прилагођавања пословних књига и састављања финансијских извештаја у складу са захтевима измењене регулативе, као и код надлежног органа који се бави обрадом и јавним објављивањем података из финансијских извештаја.

Најизраженије последице актуелног законског регулаторног оквира одnose се на ускраћивање инвеститорима објективних и квалитетних информација о пословању ентитета; присуство несигурности привређивања; повећање ризика за инвеститоре, финансијски извештаји су неадекватна основа за утврђивање основице опорезивања и доприносе губитку поверења у финансијско извештавање. С обзиром на то да циљ државних регулаторних органа треба да буде установљавање поузданог и објективног система финансијског извештавања, била би неопходна измена законског рачуноводственог оквира у скоријем периоду, са циљем усклађивања са међународном професионалном регулативом и Директивом, на шта упућује и оцена Европске комисије, изнета у *Извештају о напретку Србије за 2014. годину* у коме је наведено: "Потребни су даљи напори како би се постигла усклађеност са новом рачуноводственом директивом ЕУ из 2013. године"⁶⁴.

Закључак

Међународну конвергенцију су покренуле високо развијене земље преко професионалних организација, јер оне имају највише користи од тог процеса. Утицајне професионалне организације у глобалним размерама (IASB, IFAC, FASB, AICPA, IOSCO) посматрају међународну конвергенцију као процес који води рачуна о:

- *инвеститорима и другим кредиторима*: нови, заједнички развијени стандарди требали би да олакшају овој, са аспекта задовољења информационих потреба, најважнијој интересној групи информисање о финансијској позицији, приносном и имовинском положају пословног ентитета о коме се извештава;
- *пословним ентитетима*: у смислу добијања једнообразних, поједностављених и трошковно ефикаснијих рачуноводствених стандарда на основу којих ће моћи да креирају само један сет финансијских извештаја који ће задовољити информационе потребе свих интересних група;
- *стејкхолдерима*: који се редовно извештавају о до сада завршеним етапама, реализованим краткорочним и дугорочним плановима, као и даљим корацима у конвергенцији рачуноводствених стандарда у свету.

Захваљујући напорима и активностима поменутих професионалних тела у процесу међународне конвергенције, примена МСФИ увелико превазилази оквире Европе, као њиховог матичног подручја настанка и примене. Тиме овај

64) Слична констатација је назначена и у "Нацрту Извештаја о напретку Србије за 2015. годину" - ROSC, јун 2015.

сет стандарда оправдава свој статус најприхваћенијег, висококвалитетног инструмента међународне комуникације у области финансијског извештавања. Европска комисија је, у оквиру процеса међународне конвергенције, током протеклих година развила неколико регулаторних дијалога са трећим земљама, као и са: представницима САД, Канаде, Јапана, Кине, Индије и Русије. Искуства су показала да овакав облик сарадње може бити веома ефикасан у решавању или спречавању проблема, са циљем интензивнијег отварања тржишта и мањег регулаторног оптерећења за предузећа која делују на више тржишта.

Циљеви на које су усмерене нове директиве ЕУ су смањење административних трошкова, побољшање пословног окружења средњих и малих правних лица, као и њихово укључење у токове интернационализације. Ово су уједно и циљеви „Стратегије развоја Европе до 2020. године“. Планирани ефекти примене Директиве ЕУ 2013/34 и Директиве 2014/95 су уштеде које би требало да се постигну на нивоу привреде ЕУ смањењем обавеза у вези са финансијским извештавањем и редукованим обелодањивањем одређених информација код средњих, малих и микро правних лица, као и већа упоредивост финансијских извештаја.

Дивергенција регулаторног рачуноводственог оквира Србије у односу на глобалну регулативу испољава се у следећем: неусклађеност са МСФИ и Директивом; превелико дефрагментирано финансијско извештавање у смислу основа извештавања и броја актуелних контних оквира; неоправдана сложеност и обимност образаца финансијских извештаја, неупоредивих са извештајима које предлажу МСФИ и Директива; недовољна јасност финансијских извештаја која отвара могућност злоупотреба и сиве економије; неоправдано дуги рокови достављања финансијских извештаја у околностима електронске обраде података, чиме се скраћује корисни период употребе финансијских извештаја; могућност замене финансијских извештаја и накнадног достављања до краја наредне године умањује поверење инвеститора, чак и када се извештаји не мењају; затим непостојање јасне одговорности за финансијско извештавање, као и одсуство суштинске контроле финансијског извештавања. Наведени моменти, поред тога што доприносе непоузданости финансијских извештаја, онемогућавају адекватно планирање пореске, економске и инвестиционе политике.

Србија, као мала земља у поступку придруживања ЕУ, нема избора сем усмеравања ка конвергенцији, односно приближавању финансијског извештавања најбољим светским праксама и доследној и конзистентној примени Међународне професионалне регулативе, као и директива ЕУ.

Литература

1. Walton P., Haller A. and Raffournier B. 2003, *International Accounting*, Second Edition, Thomson Learning
2. Pratt, Jamie, 1994, *Financial Accounting*, South-Western Publishing Co., SAD
3. Малинић Д.(2015) “Критички осврт на садржину и структуру званичних финансијских извештаја”, Зборник радова, 46. симпозијум СРПС, Златибор, стр. 30-59.

4. Новићевић Б. (2015) "Узроци и последице некавалитетног финансијског извештавања", Зборник радова, 46. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 7-29.
5. Ђукић Т., Павловић М. (2014), "Квалитет финансијског извештавања у Србији", *Економске теме*, Економски факултет Универзитета у Нишу, стр. 101-116.
6. Малинић С. (2015) "Рачуноводствено нефинансијско извештавање-одговор на изазове савременог менаџмента предузећа," Зборник радова, 46. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 140-160.
7. Gulin, D. (2013). „Pregled računovodstvene regulative i profesije u članicama EU“. *Časopis Računovodstvo i financije*, br. 6, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb.
8. Klikovac, A. 2009, *Financijsko izveštavanje u Europskoj uniji*. Mate d.o.o., Zagreb.
9. *Financial Reporting Standard for Smaller Entities* (2013), Financial Reporting Council, London.
10. Кроња, Ј. (2011), *Водич кроз стратегију Европа 2020*. Европски покрет у Србији, Београд, електронско издање књиге доступно на: <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-evropu-2020.pdf>
11. *Financial Reporting Framework for Small and Medium-Sized Entities* (2013).
12. Dmitrović, Lj., Milutinović, S., Gravorac, S. (2013). „International Convergence in Professional Accounting Regulation“. Conference Proceedings of the 2nd International Scientific Conference *Contemporary Issues in Economics, Business and Management* (edited by Verica Baraj, Ph.D.), Faculty of Economics – University of Kragujevac
13. Стојановић Р. (2012) "Циљеви и квалитативне карактеристике финансијских извештаја у функцији унапређења квалитета финансијског извештавања", *Рачуноводство*, бр. 5-6/2012, СРРС, Београд, стр. 22-30
14. Стојановић Р. (2014) "Ефекти Директиве Европске уније 2013/34 на финансијско извештавање", *Рачуноводство*, бр. 1-2/2014, СРРС, Београд, стр.35-49.
15. Стојановић Р. (2015) „Компаративни приступ регулаторном оквиру финансијског извештавања“, *Рачуноводство* бр. 4/2015, стр. 33-48
16. *Directive 2013/34/EU* of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013
17. *Directive 2014/95/EU* of the European Parliament and of the Council of 22. October 2014.
18. Закон о рачуноводству ("Сл.гласник РС", бр.62/13)
19. Закон о ревизији ("Сл.гласник РС ", бр.62/13)

20. Закон о привредним друштвима („Сл.гласник РС“, бр.36/11.. и 5/15)
21. Правилник о садржини и форми образаца финансијских извештаја за привредна друштва, задруге и предузетнике (“Сл.гласник РС”, бр. 95/14)
22. Правилник о начину признавања, вредновања, презентације и обелодањивања позиција у појединачним извештајима микро и других правних лица (“Сл.гласник РС ”, бр.118/13 и 95/14)
23. www.aicpa.org, приступљено, 25. фебруар.2016.
24. www.iasplus.com/en/resources/ifrs-topics/use-of-ifrs, 8. април 2016.

УДК 657.632
005.6:657

Прегледни научни рад

мр Стеван
МИЛОВАНОВИЋ*

Рачуноводство и сива економија

*Прво је правило економије да се рачуни воде
а први знак њене пропасти да се они занемаре*

J. B. Say

Резиме

Основна хипотеза овог рада јесте да уређење рачуноводства и побољшање стања рачуноводствене професије треба да буде једна од најзначајнијих мера за сузбијање сиве економије у Србији. Ова хипотеза заснива се на елементарним чињеницама: да је рачуноводство са финансијским извештавањем „природни непријатељ“ сиве економије и да представља веома значајан део институционалног амбијента задужен за стварање поверења у тржишну економију, као и да се рачуноводствена професија налази на самом фронту пословања са важном улогом и да има приступ свим релевантним информацијама, попут ниједне друге професије. Поред тога, аутор полази од тврдње да је за разумевање односа рачуноводства и сиве економије неопходно познавање природе рачуноводствене услуге, као услуге од јавног интереса са великим мултипликативним ефектима, пре свега у стварању поверења, које је кључни критеријум за опредељење људи да ли да послују у сивој или легалној зони. Аутор се бави механизмом стварања и ширења сиве економије на, и посредством тржишта рачуноводствених услуга.

У складу с тим, механизам сузбијања сиве економије полази од уређења рачуноводственог система, преко тржишта рачуноводствених услуга и заштите статуса рачуноводствене професије, а након тога долази до позитивног мултипликативног ефекта на друга тржишта (пре свега тржишта капитала) и сузбијања сиве економије. У том смислу сива економија поставља пред рачуно-

*) Телеком Србија а.д., Београд, e-mail: stevanmi@telekom.rs
Примљено: 05.04.2016. Прихваћено: 06.04.2016.

водствену професију нове изазове, а професионални рачуновођа, са својим професионалним и етичким интегритетом, треба да постане „кључни играч“ у борби против сиве економије.

Кључне речи: сива економија, фиктивно привређивање, неформална економија, нелојална конкуренција, креативно рачуноводство, професионална услуга.

Уводне напомене

Један од економских феномена који се у последње време налазе у самој жижи наше научне, стручне и шире јавности је сива економија, пре свега због негативних последица по конкурентност привреде, јавне приходе, појаве нелојалне конкуренције и повреде права из радних односа. Однос рачуноводства и сиве економије привлачи посебну пажњу, а нарочито после извештаја АПР-а о пословању привреде за 2014. годину, када је zazвонило „звон за узбуну“.

Околност да је од 120.852 финансијска извештаја привредних друштава остало необрађено 33.430 или 27,7%, што је знатно више него у 2013. години (када је било 20%), јасан је индикатор пораста сиве економије у Србији. Ако се томе дода податак да у Србији око 28.000 привредних друштава која достављају финансијске извештаје нема ниједног запосленог, а да располажу капиталом већим од осам млрд. евра и праве губитке од око 240 милиона евра, долази се до чињенице да пословање више од половине привредних друштава показује јаке индикације припадности сивој економији (фиктивно пословање, избегавање пореза и сл.).

Шта је са преосталом половином, може се само претпоставити. Ради основног разјашњења односа рачуноводства и сиве економије, овај рад се у наставку бави питањем њиховог суштинског односа, механизмом стварања и ширења сиве економије преко тржишта рачуноводствених услуга и изазовима пред којима се налази рачуноводствена професија. У том смислу рад није првенствено намењен професионалним рачуновођама, него креаторима законске и подзаконске регулативе рачуноводства и онима који су задужени за борбу против сиве економије.

1. Суштина односа рачуноводства и сиве економије

Тема односа рачуноводства и сиве економије као да је и сама остала у сивој зони, не само у научним круговима, него и у домену економске политике и стручне јавности, јер сем неких наговештаја и фрагмената нема целовитих студија. Као да је ова тема била сувише практична за економску теорију, јер се уобичајеним дедуктивним методама није могло далеко стићи, а из праксе није методом индукције извршена генерализација појава.

Као и код других питања, и овде су могућа два става. Први је да се ова тема једноставно игнорише, негативним ставом, као да овај однос нема теоријског ни практичног значаја. Овај став полази од тога да је рачуноводство обичан фотограф, неми евидентичар пословних промена и да се све што је економски значајно налази ван рачуноводства. Овај став потиче од оних којима су рачуноводство и финансијско извештавање страни, који не схватају и не придају значај квалитету финансијског извештавања. Овај и овакав став није толико опасан уколико није и став учесника законодавне власти и носилаца економске политике.

Други став полази од чињенице да је за економску активност једне земље веома битно уређење рачуноводства и давање адекватног статуса рачуноводственој професији уопште, а посебно у оквиру мера за сузбијање сиве економије. У том контексту, тестираћемо ове поставке кроз саму дефиницију сиве економије.

Сива економија се дефинише као „скуп економских активности који се обавља ван институционализованог привредног амбијента. Она обухвата криминално пословање, фиктивно привређивање, неформалну економију, остале прикривене и нелегаллизоване трансакције.“¹

Прво, у самој дефиницији помиње се „институционализовани привредни амбијент“. Елементарна чињеница је да је уређење рачуноводства једне земље део тог амбијента и то веома значајан део. Значи, истраживање узрока сиве економије у начелу се може кретати у два смера – првом, који би се бавио анализом начина на који је та законска регулатива утицала на сиву економију својим „чињењем и нечињењем“, и другом, који би се бавио анализом неинституционалних фактора, односно неформалним односима појединаца, групе и државе.

Друго, сива економија обухвата криминалне активности. Наравно, од ове сиве економије треба разликовати „црну економију“ која је апсолутно забрањена и апсолутно је део криминала и мафијашких активности. Где је овде место рачуноводству и рачуновођама? Елементарна чињеница је да је у Србији (и било у којој земљи) присутан криминал у документацији која пролази кроз руке књиговођа и улази у званичне пословне књиге и финансијске извештаје. Жртве су у много случајева инвеститори, али и кредитори, пословни партнери, а државни буџети остају ускраћени. Да ли ће рачуновође прокњижити такву „криминалну“ документацију као да је све у реду зависи од њихове професионалности и етике. Случај скандала на почетку овог века указује на то да чак ни врхунски професионални стандарди нису довољни и да се много тога налази у домену етике и морала. Генерално, могло би се закључити да нема професије која је већи сведок у привредном криминалу и због тога је потребно односу рачуноводства и сиве економије, са аспекта криминалних радњи, посветити посебну пажњу.

Уосталом, на то речито указује и чињеница да су у судским процесима привредног криминала углавном присутне професионалне рачуновође – форензичари, људи чији је ниво познавања рачуноводствене теорије и праксе веома висок.

1) Економски речник (2010), Економски факултет Универзитета у Београду, стр. 715.

Треће – када је у питању фиктивно пословање, рачуновође су евидентни сведоци таквих радњи, али и потенцијални саучесници. Фиктивна економија пролази кроз руке рачуновођа, а прави, професионални рачуновођа, има обавезу да сачини истините и поштене билансе према најбољим професионалним стандардима и не сме подлећи притиску „како газда каже“. Дакле, и у овом сегменту сиве економије присутно је рачуноводство и рачуновођа. Фиктивни рачуни су, на пример, присутни приликом прања новца, при чему је и сам законодавац наметнуо обавезу извештавања.

Четврто – неформално пословање. На први поглед изгледа да по овом елементу сива економија нема додирних тачака са рачуноводством. Међутим, с обзиром на то је циљ сваке власти да што више активности увуче у легалне токове, потребно је добро осмислити обавезу вођења пословних књига и рачуноводства за субјекте који се налазе у неформалној сфери пословања и тако деловати и превентивно и корективно на сиву економију.

Пето – избегавање пореза и пореске утаје. У овој области веза између ове компоненте сиве економије и рачуноводства и рачуновође изузетно је присутна. Чињеница је да пореске пријаве у привреди најчешће сачињавају рачуновође, да су рачуновође највећи учесници, сведоци и познаваоци пореских активности и пореских прописа. Чињеница је да порески, инспекцијски органи у контролу пореза иду код рачуновође, као што је чињеница да су, у случају спорова, углавном вештаци рачуноводствене струке.

Сви ови елементи неоспорно доказују да је веза између рачуноводства и сиве економије веома комплексна. За боље разумевање њихових релација од великог значаја су:

- разумевање суштине рачуноводства као чувара имовине и спречавања њеног бекства у сиву зону и рачуноводствене услуге као услуге од јавног интереса;
- схватање улоге поштеност и фер финансијског извештавања као чувара поверења на тржиштима.

1.1 Разумевање природе рачуноводствене услуге

Стуб око којег се врте готово сви аспекти односа рачуноводства и сиве економије је рачуноводствена услуга са свим својим одликама. Генерално посматрано, може се изрећи тврдња да је много нејасноћа и проблема узрокована непознавањем, односно суштинским непознавањем природе рачуноводствених услуга. Услуге се дефинишу као „активности или користи које једна страна може понудити другој, углавном су неопипљиве и не резултирају власништвом било чега“². Ради поређења, професионалне рачуноводствене услуге дефинишу се као „услуге у којима се захтевају рачуноводствене или сличне вештине, које обавља професионални рачуновођа, а укључују услуге из области рачуноводства, ревизије, пореза, консалтинга и управљања финансијама.“³ Поставља се питање – у чему је специфичност професионалне рачуноводствене услуге у односу на већину других услуга. У највећем броју услуга, ако пружа

2) Phillip Kotler, Управљање маркетингом 2, (1989), Информатор, Загреб, стр. 509.

3) IFAC-об Етички кодекс за професионалне рачуновође, CPPC, стр. 149.

жалац услуге проузрокује штету или не обезбеди одговарајући квалитет, последице трпи искључиво прималац, наручилац услуге (послодавац, клијент). На пример, ако сервисер не изврши квалитетну оправку кућних апарата, или поправку мобилног телефона треба, последице сноси искључиво корисник услуге. Међутим, то није случај са професионалном рачуноводственом услугом.

Слика 1 - Професионална рачуноводствена услуга



Ако рачуновођа прокњижи фиктивну фактуру или на било који начин састави погрешну, нетачну пореску пријаву, последице не трпи само послодавац – клијент, већ директно јавни приходи, а преко мања средства у буџету и фондовима и сви други који зависе од њих (запослени у здравству, војсци, полицији, просвети и др.). Ако рачуновођа састави неистинит, погрешан финансијски извештај, да би од банке добио кредит, па кредит не буде враћен, последице ће трпети банка и сви њени клијенти. Инвеститори могу доћи у заблуду да то предузеће добро послује и донети погрешну одлуку да у њега уложе средства. Познати су примери финансијских скандала изазваних рачуноводственим манипулацијама и преварама. Значи, последице лошег, неквалитетног рада рачуновође само делимично трпи прималац услуга, а у највећој мери трећа лица, која имају директне или индиректне интересе (инвеститори, банке, повериоци, порески органи и др.). У крајњој линији, угрожен је јавни интерес. Због тога „значајно обележје рачуноводствене професије представља прихватање одговорности за деловање у јавном интересу“, и одговорност професионалног рачуновође није искључиво усмерена на задовољавање потребе појединог клијента или послодавца⁴. Са макроекономског аспекта, на основу претходно наведеног, може се закључити да рачуноводствене услуге имају велики мултипликативни ефекат. Уколико је услуга неквалитетна, може изазвати низ негативних ефеката који ће се одразити на стварање сиве

4) ИФАС-ов Етички кодекс за професионалне рачуновође, СРРС, стр. 13.

економије (избегавање пореза и пореска утаја, фиктивно пословање, криминално пословање, бекство капитала у сиву зону и др.).

1.2. Рачуноводство је природни непријатељ сиве економије

Са развојем тржишта и тржишних институција развијало се и рачуноводство. На неком нивоу развоја тржишта и само рачуноводство је било неразвијено и примитивно да би данас у ери глобализације доживело висок ниво стандардизације и хармонизације. Сав тај развој и усавршавање рачуноводства имали су управо за циљ отварање институционалног привредног амбијента у којем ће постојати висок ниво поштеност и истинитог бележења пословних промена, а све са циљем заштите интереса поверилаца, јачања здраве конкуренције, спречавања преварних радњи и у крајњој линији успостављања завидног нивоа поверења привредних и непривредних субјеката. На тај начин људи су се поштеним и фер записивањем пословних догађаја борили и против свега што се сматра сивом економијом. Због чега се не можемо борити против сиве економије без квалитетног рачуноводства? Наиме:

- квалитетно рачуноводство има за задатак да истинито забележи и сачува пословне промене, помоћу којих се могу, без већих тешкоћа, реконструисати сви обављени послови;
- рачуноводство пружа могућност да се у кратком року добије јасна информација да ли неки пословни догађај припада сивој економији;
- ако дође до проблема (пореских утаја, криминалних радњи, фиктивних послова...), оно је компетентан извор доказа о њима.

У чему је суштина и у чему су суштинске разлике рачуноводства и сиве економије?

Рачуноводство, као интегрални систем системског праћења пословних промена, захтева да се све забележи и документује. Оно се заснива на принципу документованости, односно без веродостојне рачуноводствене исправе ништа се не догађа у пословним књигама и систему финансијског извештавања.

Насупрот томе, сива економија тежи да апсолутно не остави било какав документ или доказ о свом постојању, или да остави лажне, фалсификоване односно неверодостојне исправе. Сива економија, по правилу, нема развијене облигационе односе, трансакције и одвија се уз велико неповерење у истовремено кретање новца (готовине) и робе.

У сивој економији, дакле, трансакције се одвијају уз најмање записа трагова или доказа о њима или се „подмећу“ лажни папири, односно документација. На пример, ако возач у неком предузећу сипа гориво у свој аутомобил уместо у службени, он ће тежити да то сакрије и донеће рачун као да је у питању сипање горива у службени ауто. Лош рачуноводствени систем (лош рачуновођа) ће ову трансакцију прокњижити као трошак предузећа и тако помоћи сивој економији (присвајању туђе имовине), а добар рачуноводствени систем ће путем добрих интерних контрола, односно добро организованог материјалног рачуноводства, установити малверзацију и то прокњижити као потраживање од возача уз захтевање одговорности. Ако се овај лажни документ прокњижи на трошкове, није оштећено само дотично предузеће, него је кроз смањену добит смањен и порез на добит и тако угрожен јавни интерес.

Узмимо други пример: У фабрици чоколаде, један део готових производа (чоколада) излази из производње и продаје се у сивој зони. На пример, капацитет фабрике је 10.000 чоколада месечно, а 3.000 чоколада излази на црно, у сиву зону. Њихова цена коштања је 1.000.000 динара. Ако би свих 10.000 чоколада остало у легалној зони, њихова цена коштања била би нпр. 100 динара по комаду. Излазак 3.000 чоколада у сиву зону, остаје 7.000 чоколада, а њихова цена коштања повећава се на 143 динара, а добро организовано управљачко рачуноводство открива овај проблем, што значи да се квалитетан рачуноводствени систем поставља као брана, као препрека сивој економији.

Трећи пример. Закон о рачуноводству предвиђа обавезан годишњи попис и сравање са књиговодственим стањем. Рачуновођа је четири године преписивао стање из књиге као стање на попису, без извођења разлика. Ради се о производњи и трговини млеком и млечним производима где по природи постоји елемент растура, који може доста утицати на појаву мањка. Рачуновођа није упозорио власника да треба да има Правилник о калу, растуру, квару и лому, а пореска контрола је установила мањак, обрачунала порез и поднела кривичну пријаву. Тако је непрофесионални рачуновођа донео власнику и велике проблеме, јер је установљено да, у случају да је имао овај правилник мањка не би било, а проблем би био отклоњен још у првој години да је вршен стварни попис.

Ови примери показују да се добро рачуноводство јавља као „чувар имовине“ ентитета односно спречава њено бекство у сиву зону.

На крају, добро организовано рачуноводство на друштвеном нивоу делује превентивно на све могуће починиоце радњи и пословања у сивој зони. Тако, на пример, у време постојања некадашње службе друштвеног књиговодства није се могла замислити исплата зараде без пореза и доприноса, што после њеног укидања представља масовну појаву. Разградњом платног система и неизградњом његове адекватне замене са превентивним деловањем, широм су отворена врата сивој економији у Србији.

1.3. Сива или легална зона: људи се сусрећу са избором на бази поверења на тржишту за које је задужено рачуноводство

Људи се суочавају са избором на основу степена поверења на тржишту за које је одговорно рачуноводство. Економија је наука о избору најбоље алтернативе. Пред овим избором налазе се сви носиоци економских активности у једној земљи. У овом случају реч је о избору између рада у институционалним условима привређивања и рада ван тих институција (сива зона). Људи одлучују, врше избор на основу калкулације, при чему узимају у обзир поред нормалних реалних трошкова и препреке, степен корупције, степен пореског и административног оптерећења, а у крајњој инстанци одлучују на основу степена поверења који влада у тржишној привреди. Одлучиће се за рад у институционалним условима уколико та варијанта улива поверење. Поверење на тржишту доносе финансијски извештаји, а за поверење као „часно добро“ друштва задужена је рачуноводствена професија. Тако се у литератури наводе часна добра за која су задужене друге професије – за здравље је задужена

професија лекара, за знање – професора, за спас душе – свештеника, за правду – адвокатура, за поверење – рачуноводствена професија⁵.

Чињеница је да тржишне економије функционишу на основу поверења у квалитет финансијских извештаја. На пример, ако неко лице има 10.000 евра и у дилеми је да ли да уложи у акције неке фирме или у сиву зону, одлучујући фактор ће бити степен поверења у финансијске извештаје. Да ли ће неки поверилац продати робу или пружити услуге на одложено плаћање, или да ли ће неко наручити робу од добављача зависи од поверења у његов финансијски капацитет, а које се стиче на основу вере у квалитет финансијских извештаја. Значи, општи степен поверења на једном тржишту, које се стиче на основу поверења у квалитет финансијских извештаја утиче на то да ли ће привредни субјекти радити у институционалним условима или не. Да је степен поверења у финансијске извештаје У Србији веома низак сведочи и чињеница да се страни повериоци не поуздају у њих, него се углавном осигуравају преко хипотека, што још више оптерећује пословање у легалној зони.

2. Механизам стварања и ширења сиве економије у Србији је подржан лошом законском регулативом и неадекватним статусом рачуноводствене професије

2.1. Оквир тржишта рачуноводствених услуга као фактор ризика стварања и ширења сиве економије

2.1.1. Фактори ризика

У претходном делу само је наговештен значај рачуноводствене регулативе, али је овом питању потребно посветити већу пажњу. На потребу за тим указује и сама дефиниција сиве економије, која каже да је „сива економија скуп економских активности које се одвијају ван институционалног привредног амбијента.“ Рачуноводствена регулатива је део тог амбијента, и то веома важан део.

У правној теорији се правни поредак изучава као јединство правне, законске, подзаконске и остале регулативе и људског понашања по тој регулативи у одређеном простору и временском тренутку. Није редак случај да су „креатори прописа“ са једне стране удаљени од праксе и примене закона, а да се са друге стране налазе они који те прописе треба да примењују. У условима када су ти прописи променљиви и нестабилни, када захтевају хиљаде страна разних мишљења и полемика, тај јаз постаје и већи и дубљи. Када и поред очигледних проблема у примени тих прописа креатори тих прописа остану „глуви и неми“, онда се проблеми усложњавају до максимума.

Типичан случај такве регулативе је рачуноводствена регулатива у последњих двадесетак година, у Србији. Творци регулативе не виде и не желе да уоче проблеме рачуноводства и рачуноводствене професије и последице по економске активности у земљи, које се добрим делом испољавају као облици сиве економије (криминално привређивање, фиктивно пословање, пореско

5) Марк Шеферс, Мајкл Пакалук, *Разумевање рачуноводствене етике* – Службени гласник, 2009, стр.47

избегавање и утаја пореза, нелегалне трансакције...). Такво стање у суштини погодује онима који „лове у мутном“, али погодује и квази-науци која не воли истину, него теоретисање, погодује и разним комерцијалним кућама које живе од разних тумачења и мишљења.

У уводном делу је поменуто „звоно за узбуну“ али изгледа да су то чули само они који су знали да ће до тога доћи, а нису га чули они који могу да утичу на квалитет преко креирања регулативе.

Како законска рачуноводствена регулатива ствара предуслове (услове) за процват сиве економије? Одговор ће нам пружити регулатива из 2013. године, која је карактеристична по изменама, које су изазвале веома оштре расправе у професионалној и стручној јавности. Ова регулатива је без сумње изазвала велике проблеме. Њене последице су:

- отежана применљивост или неприменљивост у пракси;
- нестандартна решења у области финансија;
- велика конфузија која изазива неразумевање чак и код стручних лица;
- високи директни трошкови њене примене, који се мере десетинама, стотинама милиона евра;
- високе индиректне штете, о чему можемо само слутити на основу извештаја АПР-а из јула 2014. године, јер је очигледно бекство у сиву економију, о чему сведочи повећање броја недостављених извештаја, кроз повећање броја неактивних друштава и кроз повећање броја необрађених извештаја услед незадовољавајућег квалитета. Очито је да је дошло до нарушавања читавог система извештавања, а највећа грешка која се може учинити је занемаривање ових података и неспровођење анализа и непредузимање мера да се овакво стање поправи и врати у „нормалу“. Очигледна је дефанзива рачуноводства, условљена конфузијом и неприменљивошћу законске рачуноводствене регулативе и њеном ценом (скупа примена) и офанзива сиве економије, чије димензије се могу само наслутити. Све ово делује и далекосежно се одражава на тржишту.

Као и на другим тржиштима, и на тржишту рачуноводствених услуга присутни су оквирни – општи фактори ризика појава аномалија у функционисању и ефектима, односно стварања и ширења сиве економије, с том разликом што су ови фактори ризика на овом тржишту са много већим потенцијалним, мултипликативним дејством због природе рачуноводствене услуге. Ти фактори ризика су:

- Игнорисање професионалног рачуновође и рачуноводствене професије.
- Последица: Нелојална конкуренција и све што је прати.
- Одлике законске регулативе:
 - конфузија и предимензионираност (14 контних планова, сувише позиција у финансијским извештајима, вођење књига по методу простог књиговодства и сл.);
 - нестабилност и променљивост (често непотребно мењање прописа – по правилу са лошијим решењима);
 - скупа примена (пример мењања прописа 2013);
 - широка заступљеност паушалног опорезивања.

Последице: Отварање разних могућности за облике сиве економије

- Остали фактори (рад пореске управе, улога АПР-а и сл.) Последице: додатно отварање сиве економије.
- Опште неразумевање улоге и значаја рачуноводства (најризичнији општи фактор).

2.1.2. Нелојална конкуренција и аномалије

Слободно тржиште је добар механизам и у већини случајева доводи до друштвено пожељних ефеката, односно повећања квалитета и пада цена роба и услуга, али у одређеним условима је путем институција потребно ограничити ту слободу са циљем спречавања разних аномалија.

Мада постоји несумњив интерес да се конкуренција између учесника на тржишту води слободно, постоји ништа мање изражен интерес да се тој слободи поставе извесна ограничења у вези са начином и средствима којима се ти учесници користе у међусобној конкуренцији. Сврха тих ограничења јесте да обезбеди да конкуренција буде и остане у функцији друштвено пожељних макроекономских циљева, тј. да се не претвори у кочницу привредног и друштвеног развоја. То значи да се избор средстава и начина борбе мора заснивати на некој друштвено прихватљивој и пожељној вредности.

Та друштвено прихватљива вредност, када је тржиште рачуноводствених услуга у питању, треба да буде рад заснован на врхунском професионализму и етици, а због тога што је квалитет рачуноводствених услуга од великог јавног интереса. Конкуренција која није резултат рада заснованог на професионализму и етици води, пре свега, ка негативној селекцији учесника који не могу да остваре пожељне макроекономске циљеве.

Нажалост, типичан пример такве нелојалне (нерадне) конкуренције присутан је на овом тржишту, на којем се као конкуренти срећу професионални рачуновођа, учесник иза којег стоји велики уложен рад у стручност и знање и књиговођа, као и аматер после убрзаног курса.

Стање на тржишту рачуноводствених услуга у Србији савршено одражава један пример оснивања рачуноводствене агенције. Оснивач те агенције поставио је питање једној од школа за рачуновође код нас, које гласи: „Имам 18 година, завршену средњу школу неекономског смера и основала сам агенцију за књиговодство. Занима ме где бих могла да упишем курс за рачуновође?“

Чињеница да свака одрасла, пословно способна особа са било којом средњом стручном спремом може да оснује агенцију за рачуноводство и води пословне књиге, довољно говори сама за себе. Та иста особа ће, у неком краћем периоду, после неког брзог курса вршити услуге пореског и финансијског консалтинга, вођења пословних књига, састављања финансијских извештаја, сачињавања пореских пријава и сл.

Ко је уствари, професионални рачуновођа коме конкурише особа која се обратила претходно наведеној школи?

Професионални рачуновођа је образован и едукован према програму Савеза рачуновођа и ревизора Србије (СРПС), који је пуноправни члан Међународне федерације рачуновођа, IFAC (International Federation of Accountants) и пружа могућност стицања врхунских знања и вештина у рачуноводственој

професији. СРРС има сопствени професионални наставни план, а главни програм испита сачињен је и прилагођен нивоима три различита звања: (1) рачуновођа, (2) овлашћени рачуновођа и (3) овлашћени јавни рачуновођа.

У следећој табели⁶ је листа предмета које појединци морају да положе за сваку конкретну фазу.

Табела 1 - Наставни програм СРРС

Рачуновођа	Овлашћени рачуновођа	Овлашћени јавни рачуновођа
1. Евидентирање финансијских трансакција	1. Припрема финансијских извештаја	1. Услуге ревизије
2. Информације за менаџмент контролу	2. Финансијске информације за менаџмент	2. Менаџмент перформанси
3. Припрема финансијских извештаја	3. Управљање кадровима	3. Стратешко пословно планирање и развој
4. Рачуноводство трошкова	4. Информациони системи	4. Сложено корпоративно извештавање
5. Спровођење ревизорских процедура	5. Корпоративно и пословно право	5. Стратешки финансијски менаџмент
6. Порески систем	6. Порески систем	
7. Управљање кадровима и системима	7. Финансијски менаџмент и контрола	
8. Састављање финансијских извештаја	8. Финансијско извештавање	
9. Планирање, контрола и менаџмент преформанси	9. Ревизија и интерна контрола	

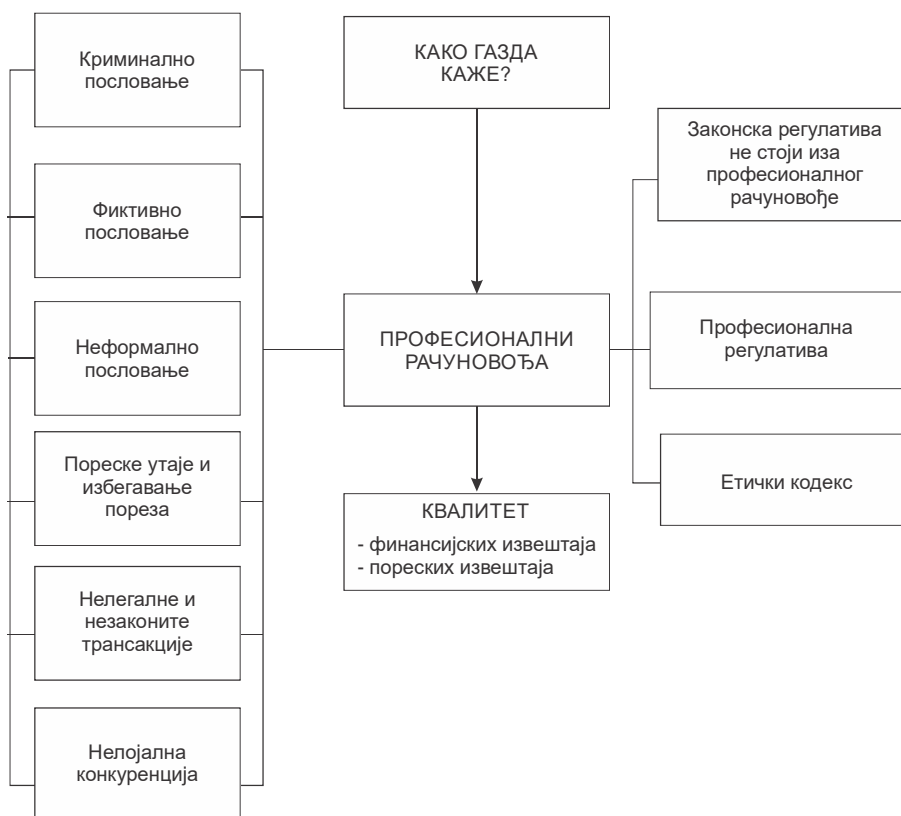
Нормално, полагање испита за овлашћеног јавног рачуновођу подразумева и положене испите за овлашћеног рачуновођу. Наставни план СРРС заснован је на професионалном наставном плану Удружења овлашћених сертификованих рачуновођа, АССА (*the Association of Chartered Certified Accountants*). Спроводе се периодични прегледи и поређење са АССА и наставни програм се ажурира. Последње ажурирање спроведено је у фебруару 2015. године.

6) ROSC, June 2015, CFRR, www.worldbank.org

СРРС признаје квалификације АССА и СРА након полагања испита из пореза и права. СРРС такође има стални споразум о признавању квалификација са великим бројем професионалних рачуноводствених организација из региона.

Положај овако образованог рачуновође је резултанта различитих захтева и притисака, што је приказано на Слици 2:

Слика 2 - Статус професионалног рачуновође



Као што се види, професионални рачуновођа трпи притиске сиве економије, нелојалне конкуренције, неписаног правила „како газда каже“, носи огромно бремене прописа и разних тумачења, а у исто време није статусно подржан законском регулативом, као ни рачуноводствена професија. Такав став законодавца омогућава да у исто време на тржишту делују овакав професионални рачуновођа и књиговођа курсиста, који је „положио“ испит који реално не вреди ни четвртину једног испита професионалног рачуновође. Ко је књиговођа који нелојално конкурише професионалном рачуновођи?

У 90% случајева је завршио средњу школу, најчешће трећег степена, при неком радничком универзитету или националној служби за запошљавање, потом је завршио „курс за књиговође“ и правим чудом добио некакву потврду за вођење пословних књига, са само неколико школских часова, коју је урадио и држи је у централном делу собе за дневни боравак односно агенције, како би

је видео што већи број посетилаца. Иначе, вођење пословних књига обавља углавном у свом стану.

На тај начин формира се нелојална конкуренција, чије су одлике:

- често се региструју као консалтинг агенције, фактички воде књиге, док их званично води власник;
- паушално су опорезовани;
- добар део услуга наплаћују у готовини или компензацијом;
- врше утају пореза за свој нерегистровани рад;
- избегавају обавезе према Закону о прању новца;
- састављају извештаје по жељи, „како газда каже“;
- свој рад мере количином обрађене документације и износом утаје пореске обавезе, а непотребним знањем;
- обично „знају све“ а уколико се суоче са правим проблемом саветују да се инспектор „подмити“;
- обично су ангажовани за предузетнике и микро правна лица, док за већа правна лица не прихватају посао;
- пошто Закон о рачуноводству то допушта, за та правна лица обично воде просто књиговодство;
- обично не врше попис, не шаљу ИОС, нема електронских потписа;
- ниједан од тих рачуновођа не одговара за свој рад, јер се не појављује директно;
- девиза многих предузетника: не можемо бити толико кажњени колико можемо да украдемо на порезу.

Овакво стање додатно усложњава лако регистровање проблематичних фирми у АПР-у, као и улога пореске управе на тржишту, која је, према изјавама учесника на тржишту, често у функцији развоја сиве економије, а не њеног сузбијања. На тај начин створено је хаотично тржиште са много аномалија и са вишеструким последицама, а професионални рачуновођа доведен у непримерен дефанзиван положај, а рачуноводствена професија претворена у неодговорну слободну професију. Фактички, створени су одлучујући фактори ризика појаве и ширења сиве економије.

2.2. Процес стварања и ширења сиве економије

Одсуство правих институција, аномалија и хаос на тржишту рачуноводствених услуга стварају идеалне услове за покретање механизма криминала, фиктивне економије, утају пореза, нелегалне трансакције и др..

Познаваоци рачуноводства добро знају да је добро рачуноводство најбоља препрека нерада и недисциплине, као и да одсуство доброг рачуноводства ствара идеалне услове за процват нерада и недисциплине, злоупотреба и избегавања прописа. Опадање угледа рачуноводствене професије и пре свега маргинализована улога професионалног рачуновође широм отварају врата таквим појавама, јер је практично уклоњена препрека за настанак сиве економије у њеном зачетку.

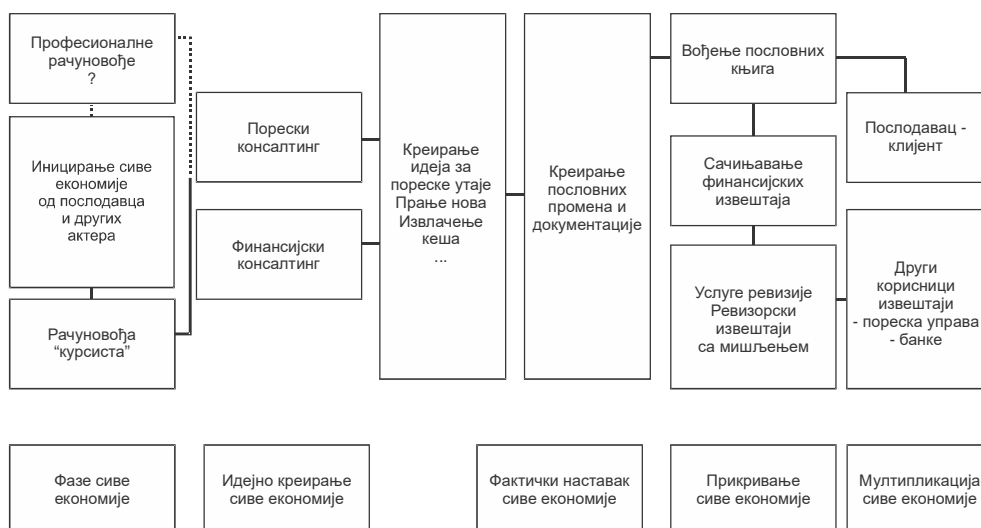
На тај начин, ови механизми, које разни учесници покрећу на различите начине, не наилазе на препреку (професионално рачуноводство и професио-

налног рачуновођу) већ на идеално, плодно тле на ком ће се развијати и вишеструко угрожавати јавни интерес, кроз следеће фазе:

- стварање сиве економије;
- подржавање сиве економије кроз порески и финансијски консалтинг;
- формирање и спровођење документације;
- сачињавање неистинитих или нетачних финансијских извештаја и пореских пријава;
- контрола и ревизија – сакривање (можда и откривање) сиве економије;
- мултипликовање.

Ово се може представити графички на начин приказан Сликаом 3.

Слика 3 - Механизам креирања сиве економије



Овај процес можемо илустровати примером.

Послодавац фирме има намеру да плати мањи порез на добит, позива професионалног рачуновођу, који те идеје одбацује јер се косе са професионализмом и етичким кодексом. Лако налази замену у виду квази-рачуновође код кога све може, који врши консалтинг и сачињава лажну документацију заједно са оваквим књиговођом, коју овај „без проблема“ спроводи у пословним књигама, сачињава финансијске извештаје и обрачунава мањи порез на добит. Након ове фазе, контрола ће можда доћи и открити неправилности, али су присутни ризици неоткривања – прво због корумпираности контролора (покушај подмићивања), а затим и због незнања (мало је оних који поседују знање професионалног рачуновође). У последњој фази долази до умножавања последица, јер су оне видљиве у јавним приходима, инвестицијама и укупном јавном интересу.

Могуће је навести и низ других примера, али је и овај довољан. Из овог механизма односа види се да једино професионални рачуновођа може деловати превентивно, а да контрола и ревизија обично стижу касно. Поред тога, позна-

ти су проблеми ревизије, где ревизори често не продају услуге ревизије него ревизорске извештаје који личе као „јаје јајету“ и често су необјективно афирмативни за клијента.

Под не мањим притиском може се наћи запослени професионални рачуновођа код послодавца или у јавном сектору. И овде држава својом регулативом није одредила надлежност и одговорност професионалног рачуновође (јер не тражи да финансијске извештаје потписује и одговара за њихову исправност), како би га одбранила од нестручних и непринципијелних захтева, односно од стандарда „како газда каже“.

У овом случају може се десити активирање тзв. „креативног рачуноводства“. Овај механизам се може представити графички:



Овај механизам је такође у функцији сиве економије јер доводи до великих последица, пре свега, на тржишту капитала. Мотиви сачињавања лажних биланса веома су различити, а крећу се од представљања резултата бољим због опстанка менаџмента, добијања кредита од банака, па до врло различитих побуда и злоупотреба, избегавања и утаје пореза и слично. У сваком случају овај механизам веома погодује развоју сиве економије.

3. Национални програм за сузбијање сиве економије не садржи меру унапређења рачуноводства

Национални програм за сузбијање сиве економије не предвиђа меру унапређења рачуноводства. Мада промовише системски приступ мерама за сузбијање сиве економије, Национални програм то није, због тога што:

- само спорадично помиње пословне књиге и не анализира нити на било који начин истиче улогу рачуноводства и рачуноводствене професије;
- не препознаје и не уважава значај финансијског извештавања;
- не наглашава значај рачуноводства за правилан обрачун пореза и јавних прихода;
- ставља претеран нагласак на репресију и инспекцију, уместо на превентиву;
- не анализира аномалије (хаос) на тржишту рачуноводствених услуга.

Као епилог свега, овај програм не предвиђа меру унапређења рачуноводства у сузбијању сиве економије. Основно питање са аспекта теме овог рада јесте: Да ли је могуће остварити циљеве Националног програма за сузбијање сиве економије без давања правог места и улоге рачуноводству и рачуноводственој професији, односно без квалитетних мера њиховог унапређења?

Општи циљ Националног програма за сузбијање сиве економије је да се у периоду од 2015. до 2020. године, спровођењем одговарајућих мера, смањи обим сиве економије са 30,1% на 26,7% учешћа у БДП Републике Србије, да се

унапреде услови пословања. Овај општи циљ треба да се оствари реализацијом следећих посебних циљева:

- ефикаснији надзор над токовима сиве економије,
- унапређење функционисања фискалног система,
- смањење административног и парафискалног оптерећења за привреду и грађане,
- подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и мотивације за поштовање прописа.

Ако се за потребе одговора на ово питање вратимо на механизам – процес стварања и ширења сиве економије, видећемо да овај програм ставља акценат на последичне фазе процеса, а не на иницијалне, у којима се може деловати превентивно. Превентивно деловање треба да се одвија путем унапређења рачуноводства и рачуноводствене професије, чиме се у знатној мери смањује ризик од непожељних појава. Корективно деловање преко ревизије, инспекције и разних контрола је такође значајно, али то нису најзначајније мере јер делују *ex post*. Мера унапређења рачуноводства, квалитета финансијског извештавања и рачуноводствене професије имаће јак ефекат због свега што је изнето у претходном делу овог рада, односно због природе рачуноводства и рачуноводствених услуга. Треба схватити да значај онога што ради рачуноводствена професија далеко превазилази њене оквире.

4. Сива економија – изазов за професионалне рачуновође

Сива економија, односно криминално и фиктивно пословање, неформална економија, нелегалне трансакције и слични облици сами по себи представљају вечни изазов за професионалног рачуновођу. Она је то и у целом свету, а код нас представља још већи изазов због окружења у којем делује професионални рачуновођа. Нема професије која је већи сведок (нажалост, некада и саучесник) у разним облицима сиве економије. Као што смо видели, статус професионалног рачуновође је такав да он трпи вишеструке притиске, који представљају претње којима он може да подлегне. Професионални рачуновођа треба да буде личност високог професионалног и етичког интегритета како не би подлегао овим притисцима. Његов положај веома отежава чињеница да законом нису регулисане његова надлежност и одговорност. Закон га не познаје, он нема законску заштиту, јер је стављен на режим „слободне професије“. Како даље?

Пре свега, погрешно је убедити оне који доносе закон и важне одлуке да значај рачуноводствене професије далеко превазилази њене оквире, односно да у правом поретку ствари рачуноводствена професија и професионални рачуновођа треба да постану главне полуге у борби против сиве економије.

Док се то не деси, професионалним рачуновођама остаје да се дисциплиновано и одговорно придржавају професионалних и етичких стандарда. Када је у питању сива економија, од нарочитог значаја су етички стандарди, односно стандарди интегритета, објективности, професионалне оспособљености и неопходне пажње, поверљивости и професионалног понашања, односно свега оног на шта упућује *Етички кодекс за професионалне рачуновође*.

Закључак

На почетку овог рада цитирана је мисао Ј. В. Сау-а да је „прво правило економије да се рачуни воде, а први знак њене пропасти да се они занемаре“. По извештајима АПР-а за 2014. годину драстично је нарушено „прво правило“ јер је обухват финансијског извештавања много умањен, чиме су настали огромни ризици за настанак сиве економије.

Ништа мању опасност не представља ни занемаривање информација из финансијских извештаја, јер такво понашање Сау означава као „први знак њене пропасти“, што нико не жели.

Овај кратак осврт на Сајову мисао сведочи о значају рачуноводства и финансијског извештавања уопште, а нарочито у контексту сиве економије. Обезбеђивање адекватног места и улоге рачуноводству и финансијском извештавању у борби против сиве економије условљено је природом рачуноводства и рачуноводствене услуге као услуге од јавног интереса.

Конфузном, променљивом регулативом, неусклађеном са најбољом теоријом и праксом, односно са међународном регулативом, створени су велики фактори ризика од настанка сиве економије. Колика је штета по укупну економију друштва због оваквог стања, тешко је проценити. **Штета коју трпи рачуноводствена професија занемарљива је у односу на штету које трпи укупна економија приватног и јавног сектора, која се мери стотинама и милијардама евра.**

Механизам стварања и ширења сиве економије указује на то да се унапређењем рачуноводства и финансијског извештавања може деловати **превентивно**, уместо стављања акцента на инспекцију, репресију и контролу.

У том смислу, Национални програм за сузбијање сиве економије требало би да садржи мере унапређења рачуноводства и финансијског извештавања, а нарочито:

- уређено рачуноводство и финансијско извештавање (евиденције у обрачуна трошкова производње и цене коштања производа и одговорност за пословне књиге и финансијско извештаје) и суштинску контролу финансијских извештаја;
- да финансијске извештаје ентитета састављају професионално стручна лица (едукована у складу са Међународним стандардима едукације), оспособљена за практичну примену законске и професионалне регулативе;
- законску одговорност менаџмента и ентитета пружалаца рачуноводствених услуга;
- редуковање могућности вођења пословних књига по систему простог књиговодства;
- редуковање могућности паушалног опорезивања;
- реформа пореског система;
- повећање одговорности менаџмента извештајних ентитета;
- уређење кључних основа за пословање ентитета.

Сива економија и све што је садржано у овом раду ставља професионалног рачуновођу и рачуноводствену професију пред нове изазове, на које се мора

адекватно одговорити, пре свега, врхунским професионализмом и придржавањем етичких стандарда. **Рачуноводствена професија може да постигне много у борби против сиве економије, а могла би још много више, уколико би била подржана адекватном законском регулативом.**

Литература

1. Шеферс М, Пакалук М, (2009), *Разумевање рачуноводствене етике* – “Службени гласник РС”, Београд
2. Роуз-Ејкерман С, (2008), *Економија корупције* – међународни зборник – “Службени гласник РС”, Београд
3. Роуз-Ејкерман С, (2007), *Корупција и власт, узроци, последице и реформа* – “Службени гласник РС”, Београд
4. Табораши С, (2006), *Економско право*, Правни Факултет у Београду, Београд
5. Голубовић Н. и Џунић М, (2015) “Друштвени капитал као детерминанта сиве економије у Републици Србији”, *Економски хоризонти*, сеп-дец. 17(3), 173-187.
6. Новићевић Б, (2015), *Узроци и последице некавалитетног финансијског извештавања у Републици Србији*, 46. симпозијум СРПС, Златибор, 28-30 мај.
7. Малинић Д, (2015) *Критички осврт на садржину и структуру званичних финансијских извештаја*, 46. симпозијум СРПС, Златибор, 28-30. мај.
8. IFAC-ов *Етички кодекс за професионалне рачуновође*, СРПС, стр. 13, 149
9. *Економски речник*, Економски факултет Универзитета у Београду, стр. 715
10. Kotler P, (1989), *Управљање маркетингом 2*, “Информатор”, Загреб, стр. 509.
11. ROSC , june 2015, CFRR, www.worldbank.org
12. Button M. & Gee J, (2013), *Спречавање криминалних радњи*, СРПС, Београд.

УДК 377.3/.4:657-05
005.6:657

Прегледни научни рад

др Жељко
Шевић*
др Зоран
Шкобић**
др Александар
Шевић***

Регулисање рачуноводствене професије и економска (квази) либерализација: Хармонизација са ЕУ?

Резиме

„Слободне“ професије већ вековима служе интересима јавности, те се сматрају професијама које се регулишу како би се обезбедиле квалитетне услуге и спречио настанак штетног утицаја на интересе јавности. Некадашња саморегулација рачуноводствене професије у последњој декади је доживела преображај у својеврсно партнерство регулације од стране професионалних организација и независних регулаторних тела за јавни надзор. У начелу, професионалне организације, у складу са глобално прихваћеним стандардима контролишу улазак у професију и квалитет рада професионалних рачуновођа, док су тела за јавни надзор односно држава заинтересовани за начин на који се обезбеђују квалитет и присуство конкуренције на тржишту професионалних рачуноводствених услуга. Развој рачуноводствене професије и квалитета рачуноводствених услуга мора се посматрати на дужи рок, уз уважавање како предности, тако и потенцијалних недостатака претеране либерализације или супротно, монопола наметнутих од државе.

Кључне речи: рачуноводствена професија, образовање рачуновођа, квалитет професионалних услуга.

*) Пословни факултет Универзитета у Soharu, Sohar, Sultanat Oman, e-mail: sevic@yahoo.co.uk

**) Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, Република Србија, e-mail: skobicz@srrs.rs

***) Колеџ Trinity – Универзитета у Даблину, Даблин, Република Ирска

Примљено: 25.04.2016. Прихваћено: 06.04.2016.

Увод

Рачуноводствена професија је професија која је до сада била изразито регулисана као једна од професија усмерених на јавни интерес. Добро припремљени финансијски извештаји су од кључног значаја за инвеститоре који разматрају инвестирање у одређену компанију преко финансијских тржишта. Одсуство проверених информација и финансијске транспарентности одвраћа инвеститоре и негативно утиче на општи економски развој земље. Финансијски извештаји ентитета од јавног интереса, које припрема сама компанија или екстерно ангажоване рачуновође, треба да буду подвргнути ревизији и обелодањени у јавности. У ревизорском извештају саопштава се независно, или боље речено објективно мишљење о финансијским извештајима, а негативно или мишљење са резервом не доприноси бољем финансијском извештавају. То је само један од елемената које разматрају инвеститори при одлучивању да ли инвестирати или избећи одређено тржиште или правни систем.

Рачуноводствена професија је традиционално регулисана путем добро развијеног модела саморегулације. Ово је, макар у великој мери, случај у англосаксонским (то јест, англоамеричким) земљама. Држава је обезбеђивала веома широк оквир пружања рачуноводствених услуга, а професионална рачуноводствена тела посветила су време дефинисању појединости и регулисала су (строго) улазак у професију, затим професионално понашање (укључујући етику) и иступање из професије. Са циљем обезбеђивања високог нивоа усклађености рада и понашања својих чланова, професионална рачуноводствена тела спроводе истрагу недоличног понашања и такође предузимају мере против чланова који не поштују професионалну регулативу. Строгост професионалних тела вековима је чувала репутацију рачуноводствене професије. Од оснивања Шкотског института овлашћених рачуновођа (*Institute of Chartered Accountants of Scotland - ICAS*), 1854. године, професија је напредовала и подржавала економски развој. Рачуноводство и регулисану рачуноводствену професију је у великој мери британска империја извезла у некадашње британске колоније, са циљем њиховог развоја, а тек релативно касније (након Другог светског рата) рачуноводствена професија је стекла висок статус и у другим земљама. Сама суштина професије била је помало контрадикторна. Док је у англосаксонским земљама развој рачуноводства и професије био првенствено у интересу привреде, у земљама континенталне Европе рачуноводство је у великој мери одражавало државни интерес, то јест било је подстакнуто пореским рачуноводством. Другим речима, у Сједињеним Америчким Државама рачуноводство је првенствено било у интересу предузетника, док је у Европи главну корист од доброг рачуноводства имала држава. Током времена, дошло је до хармонизације и сада професионалне рачуновође служе и клијентима и држави (то јест, Влади, ако применимо англоамеричку терминологију). Стога, постоји јавни интерес да се регулише рачуноводствена професија – и коначно, да се заштити клијент.

Међутим, као што је увек случај са регулативом – држава има тенденцију прекомерног регулисања, уколико се укаже прилика. А прилике се указују сваки пут када постоји неки велики скандал у којем учествују рачуновође у различитим својствима (као рачуновође, ревизори или саветници). Јединствен приступ професији присутан у англосаксонским земљама обезбеђује да не постоји засебна ревизорска професија, већ да ревизија буде специјали-

зована активност, коју обављају професионалне рачуновође у јавној пракси које су одабрале да се специјализују или да, између осталих, пружају услуге ревизије. У овим земљама могу постојати, и има их све више, строжи захтеви за пружање ревизорских услуга у вези са додатним захтевима који се односе на регистровање, надзор и контролу, али се рачуновође које се баве ревизијом не третирају као засебна професија. Случај компаније *Енрон* и други крахови корпорација који су уследили (*WorldCom*, и тако даље), довели су до повећаног интересовања регулаторних тела да директно интервенишу у регулативи професије. Ово се одражава и на *Sarbanes-Oxley* закон (из 2002. године) и сличне прописе који су уведени у напредним привредама¹. Европска унија (ЕУ) је такође увела мере (8. директива ЕУ о Закону о привредним друштвима²) са циљем унапређења корпоративног извештавања и обезбеђивања да се у будућности корпоративни скандали избегну што је више могуће. Данаас, професионална рачуноводствена тела још увек имају значајан утицај надобуком и надзором рачуновођа, али у многим земљама установљена су независна тела за јавни надзор како би се обезбедио општи интегритет професије (видети: Шевић, 2004; Шевић, 2008а)³.

Са једне стране, суочавамо се са овим развојем у рачуноводственој професионалној регулативи, а са друге имамо притисак, нарочито од стране Светске трговинске организације (WTO) да се либерализује тржиште за професионалне услуге, што директно утиче на рачуноводствену професију. У овом раду размотрићемо регулативу рачуноводствене професије, у контексту либерализованог тржишта за професионалне услуге. Професионална регулатива захтева систематичан приступ пружању професионалних услуга, којим се обезбеђује одговарајући ниво квалитета рада рачуновођа, као пружаоца професионалних услуга са циљем очувања јавног интереса; а у исто време, не спречава раст и конкуренција на тржишту професионалних услуга. Ефикасност тржишта се претпоставља и треба генерално да обезбеди да клијенти добију најбољи однос квалитета и цене услуге. Рачуноводствене (а самим тим и ревизорске) услуге су услуге које се нуде на комерцијалној основи, за накнаду, и стога постојање здраве конкуренције на тржишту обезбеђује да клијенти имају најбољу могућу понуду, а професионални надзор обезбеђује квалитет и заштиту јавног интереса. Не треба заборавити да се рачуноводствене услуге на крају крајева и пружају – у јавном интересу. И нови закони и прописи, нарочито након случаја *Енрон*, донети су са циљем очувања јавног интереса, мада то понекад чине неспретно и прилично грубо.

1. Елементи оквира за обуку професионалних рачуновођа

Историјски посматрано, слободне професије су настале у средњем веку, то јест, када су прве „слободне“ професије организовано установљене у новонас-

- 1) Холандски кодекс *Code Tabaksblat* (2003), француски *Loi sur la Sécurité Financière* (2003), аустралијски *Corporate Law Economic Reform Program Act* (2004), италијански *Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari* (2005), јапански *Financial Instruments and Exchange Act* (2005), и тако даље.
- 2) За нове, ажуриране информације о закону/прописима о привредним друштвима ЕУ погледајте: http://ec.europa.eu/internal_market/company/official/index_en.htm [Приступљено: 1. априла, 2016.]
- 3) За остале професије, као што је овлашћени финансијски аналитичар (CFA), видети: Шевић, А. (2013)

талим градовима. Чланови професије као новонастала класа утицали су на развој првих савремених друштава, а нарочито у случају рачуноводствене професије, подржали су развој капитализма у XIX и XX веку. Из раних радова Бенка Котруљића (Котруљевић – Cotrugli) и Луке Паћолија (Luca Pacioli), рачуноводство је подразумевало обезбеђивање реалне слике компаније, било за власника лично или за оне који имају неки интерес у предузећу. Пословање/трговина било је засновано на поверењу и са циљем јачања поверења, било је неопходно имати уредан сет рачуна који ће се давати на увид партнерима, банкарима и другим заинтересованим странама. Иако се рачуноводство вероватно практиковало откад постоји и сама трговина, није у најужем смислу било слободна професија у периоду пре индустријализације.

Тек средином XIX века, шкотске рачуновође су се организовале у професионалну асоцијацију, Институт овлашћених рачуновођа Шкотске (Institute of Chartered Accountants of Scotland, ICAS) и почеле организовано да спроводе и надгледају професионалну рачуноводствену обуку. Рачуновође су традиционално обучаване по класичном моделу учења заната, при чему би заинтересовани кандидат улазио учесто и уговорни однос о обучавању са рачуноводственом фирмом у јавној пракси, и када би учитељ био задовољан напретком и знањем ученика (у то време није било жена рачуновођа и/или ученица тог заната), дозвољавао би му да самостално обавља праксу. До оснивања првих професионалних рачуноводствених организација, овај процес је у великој мери био произвољан и постојала је потреба да се регулише. Оснивање ICAS-а, као прве професионалне организације, довело је до регулисања праксе обуке и ситуације у којој је кандидат обучаван у рачуноводственој фирми, а сам процес обуке надгледала је професионална организација. Успешно завршена обука и полагање испита у Институту овлашћених рачуновођа Шкотске водили су до статуса пуноправног чланства, сертификата и лиценце за јавно обављање рачуноводствене праксе. Економски развој, који је забележен у Уједињеном Краљевству средином и крајем XIX века, довео је до повећања броја рачуновођа и чланство је непрекидно било у порасту. Највећи број студената се успешно квалификовао и обављали су рачуноводствене услуге не само у Уједињеном Краљевству, већ и широм британске империје и у бившим колонијама (као што је САД). Стога није изненађујуће што су америчка рачуноводствена професионална тела у највећем броју случајева оснивана и организована од стране чланова ICAS-а.

У почетку кандидат из области рачуноводства је требало да има диплому о завршеној средњој школи (са добрим оценама) и морао је да буде примљен на обуку у рачуноводственој фирми у јавној пракси коју воде чланови професионалне организације. Кандидат се обучавао на радном месту и у исто време припремао за испит код професионалне организације. Професионална рачуноводствена тела искључиво су задужена за осмишљавање програма обуке и испита, као и за прописивање и спровођење правила и прописа везаних за обуку и испите. Неколико пута годишње Институт би спроводио испите, при чему су кандидати морали да положи све испите одједном (Шевић, 2009).

У данашње време, кандидати долазе углавном са стеченим високим степеном стручне спреме. Кандидати без факултетског образовања су ретки, макар када је реч о Овлашћеном институту, где велика већина кандидата има факултетску диплому, мада не обавезно из рачуноводства и сродних области

као главног предмета. Међутим, развој последњих година је довео до тога да се обука врши истовремено са студијама на универзитету. На пример, рачуноводствена фирма *PriceWaterhouseCoopers* (PwC), Институт овлашћених рачуновођа Енглеске и Велса (ICAEW) и Универзитет у Њукастлу склопили су партнерство и нуде комбиновани приступ формалном образовању и практичну обуку, при чему се студије и обука одвијају упоредо. Друге водеће рачуноводствене фирме су такође пратиле овај пример и закључиле сличне аранжмане са другим универзитетима Уједињеног Краљевства. У оваквој ситуацији студенти добијају јединствени спој озбиљних академских студија са једне стране и практичног радног искуства са друге. Ово би требало да има за резултат професионалне рачуновође које су спремне за праксу, али су истовремено и академски добро "потковане".

Фокус рачуноводствене обуке мењао се током времена. У прошлости, професионалне способности су биле прилично уско оријентисане, и наглашавале су рачуноводствене или боље рећи, књиговодствене вештине, уз прилично мало учешће сродних знања и вештина, укључујући финансије и финансијски менаџмент. Од деведесетих година XX века, дошло је до промене у наставном програму професионалних рачуноводствених тела, када је уведена обука усмерена на шире вештине и предузете су мере за обезбеђивање да се од кандидата не захтева да неке наставне области понавља неколико пута (видети: Шивић и Шкобић, 2013). Међутим, упркос променама, успешан кандидат мора да, полагањем испита, успешно искаже професионалне способности како би био примљен у чланство професионалне рачуноводствене организације.

Програм рачуноводствене обуке још увек је структуриран у три фазе (основна, напредна и професионална фаза), при чему се у последњој, професионалној фази испитује способност кандидата да споји знање и вештине које је стекао и да одговори на практичан изазов (студију случаја) који је пред њу/њега представљен. Факултетима је дата могућност да аплицирају за признавање појединих испита, при чему професионална тела процењују њихове програме и признају појединачне предмете, те се кандидатима нуди могућност ослобађања од полагања тих предмета. Ако кандидат, међутим, испуни услов да поседује диплому основних студија „одобрену“ од стране професионалног тела, највероватније ће морати да испуни само услове из професионалне фазе. Ово значи да ако студенти желе да буду рачуновође у јавној пракси, треба да се фокусирају на академске институције којима је додељен специјални партнерски статус (латинасти, златни, сребрни, и тако даље), као и на предмете који су признати од стране професионалне организације. Асоцијација овлашћених цертифицираних рачуновођа (ACCA) је творац овог приступа и генерално кандидатима за стицање професионалног звања омогућава ослобађање од полагања одређених испита по основу признатих предмета кад год је то могуће.

У почетку, ICAS и ICAEW нису примењивала програме признавања, захтевајући од кандидата са дипломом основних студија да положи, мање-више, исти број испита које су полагали на универзитетским основним студијама. Ово је обезбедило елитизам и омогућило само најбољима да упишу програм обуке, што је додатно појачано чињеницом да су Институте захтевали и високе оцене на завршном испиту средње школе; што их је суштински довело раме уз раме са најелитнијим националним универзитетима. Високи критеријуми

уписа и не толико висока пролазност на испитима допринели су јавном мишљењу о елитизму рачуноводствене професије. Почетком XX века, они који нису могли да се квалификују за студије у Институтима радили су као рачуноводствени службеници. Коначно, почетком XX века основана је конкурентска организација – Асоцијација овлашћених сертификованих рачуновођа, АССА. Критеријуми за чланство у АССА били су либералнији, уз минималан захтев за средњом школском спремом, али не нужно и високих оцена на завршним испитима средње школе. АССА је на неки начин „демократизовао“ професију, и проширио базу чланства. Током времена, професионална тела су почела да сарађују, нарочито на пољу рачуноводственог образовања и обуке, уз оснивање Саветодавног комитета рачуноводствених тела (ССАВ)⁴. Сарадња је унапредила укупан квалитет професионалне рачуноводствене едукације и обуке; и током времена обезбедила је изразито висок ниво хармонизације програма. Иако је почетком 2000. године Комитет постао мање-више нефункционалан, програми и пракса професионалне рачуноводствене обуке остали су прилично слични. Негде у исто време, захтеви водећих рачуноводствених фирми су се повећали, и професионална тела нису на време одреаговала. Након што су рачуноводствене фирме у јавној пракси изразиле незадовољство, па чак и запретиле да ће саме организовати обуку рачуновођа, рачуноводствена тела су одреаговала и програми обуке су ревидирани и осавремењени.

Додатно, усаглашавању захтева у вези са професионалном способношћу значајно је допринело и увођење Међународних образовних стандарда (International Education Standards, IES) од стране Међународне федерације рачуновођа (IFAC). Међународна федерација рачуновођа је успостављањем низа стандарда образовања обезбедила усклађену праксу у образовању, развоју и процени компетенција професионалних рачуновођа а са циљем заштите јавног интереса и јачања квалитета пружања професионалних рачуноводствених услуга (видети: IAESB, 2015). Сходно томе, Међународни стандарди образовања (IES 1-8) јасно дефинишу три фазе у процесу образовања професионалних рачуновођа: захтеве у вези са приступом програму образовања рачуновођа (IES 1), захтеве у вези са развојем и стицањем компетенција, вештина, ставова, професионалних вредности и етике и процене оспособљености кандидата (IES 2- 6) и фазу одржавања општих и специјализованих компетенција професионалних рачуновођа (IES 7-8).

У Уједињеном Краљевству од кандидата се захтева да полажу до 14 испита и да имају најмање три године одговарајућег професионалног искуства за стицање сертификата и пријем у чланство одређене професионалне рачуноводствене организације. Професионална обука се спроводи у три фазе, при чему студенти који су завршили основне студије могу да буду ослобођени одређеног броја испита. Међутим, сви кандидати морају да полажу испите професионалне фазе. Ови испити захтевају показивање ширег, напредног знања, вештина и искуства у рачуноводству и сродним областима, уз практичну примену на одређени проблем и/или случај. Испити професионалног

4) Видети: www.ccab.org. На почетку, свих шест тела Уједињеног Краљевства и Ирске основало је ССАВ, Ltd., али 2011. године Овлашћени институт управљачких рачуновођа (СІМА) напустио је ССАВ, будући да се превише фокусирао на активност ревизије и стога више није био релевантан за СІМА, као професионално тело чији чланови се традиционално не баве ревизијом. Поред тога, фокус на едукацији је у одређеној мери опао.

нивоа *de facto* тестирају припремљеност кандидата за самостално пружање добре професионалне рачуновдствене услуге, чиме показују да могу независно да врше рачуновдствену праксу.

У случају Србије, може се рећи да Савез рачуновођа и ревизора Србије (СРРС) поседује богато искуство у обуци и образовању рачуновођа, будући да је у питању једна од основних активности којима се Савез бави од свог оснивања 1955. године. Значајан помак и побољшање програма образовања СРРС извршио је 2005. године, када је усвојен програм обуке за професионалне рачуновође у складу са програмом Асоцијације овлашћених сертификованих рачуновођа (АССА). Такође, испити се спроводе у складу са принципима које је развила АССА, што обезбеђује интегритет целокупног процеса стицања професионалног сертификата. Кандидатима се нуди комплетан сет материјала за учење, као и програм обуке за припрему професионалних испита. Постоје два испитна рока (јунски и децембарски) и кандидатима је генерално дозвољен избор предмета које желе да пријаве и полажу у једном року, под условом да испити припадају истој фази. Да би дошли до следеће фазе, кандидати морају да положе све испите из претходне фазе (нивоа). Испити су прописно уређени, као и оцењивање радова, чиме се обезбеђује фер третман свих кандидата. Преко 1.400 професионалних рачуновођа завршило је програме обуке према АССА моделу, од његовог увођења, 2005. године (видети: Шкобић, 2015).

Подела професионалних звања одражава потребе привреде, као и хијерархијску природу рачуновдствене професије. Само 154 професионалних рачуновођа стекло је највише професионално звање – овлашћени јавни рачуновођа (СРА). Будући да програм успешно функционише дужи низ година, можда је прикладно размотрити интерну процену овог програма са циљем убрзања процеса узajамног признавања рачуновдствених звања са водећим професионалним рачуновдственим телима. Тренутно, СРРС има закључене споразуме о узajамном признавању са већином суседних земаља, нарочито са републикама бивше Југославије.

2. Регулација тржишта професионалних рачуновдствених услуга

Услужне делатности су важан фактор у развијеним економијама. У Европи девет од десет радних места припада сектору услуга. Због тога је веома важно да се обезбеди присуство сила конкуренције, како би се омогућило да учесници на тржишту користе благодети слободног тржишта. Иако је либерализација тржишта све израженија, државе и даље имају важну улогу у области регулативе, и често намећу нетрговинске баријере приступу својим тржиштима. ЕУ је посвећена слободном кретању људи, робе и капитала, и у том контексту усвојена је Директива о услугама ЕУ 2006. године. Циљ усвајања ове директиве био је да се створи хоризонтално усмерен алат који ће подстицати конкуренцију у области услуга широм Европе. Међутим, имплементација ове директиве показала се као велики изазов због свог широког обима: Директива покрива чак 65 одсто услужних делатности које генеришу око 45 одсто БДП-а ЕУ. Међутим, Директива не захтева од држава чланица да укину ограничења која се односе на конкуренцију, већ заправо пружа државама чланицама

могућност да задрже већ постојеће рестрикције, ако је преовлађујући став да је то неопходно ради заштите јавног интереса.

Професионалне услуге су обично на врху листе регулисаних услужних делатности (видети: Paterson, Fink и Ogus, 2003). Све слободне професије традиционално уживају у одређеном степену слободе кроз саморегулацију, која се често схвата као одређени степен самоконтроле и самоограничења. По правилу, саморегулација помаже да се постигне одређено понашање на тржишту и одређени тржишни исходи, који иначе не би могли да се постигну кроз „уобичајену“ тржишну динамику. Дакле, са економске тачке гледишта, регулација државе и саморегулација имају за циљ да се, у идеалном случају, обезбеђењем квалитета спрече неуспеси и поремећаји на тржишту; а уколико не могу да се спрече, онда бар да се ублаже. Цертификовање професионалних лица је начин да се постигне саморегулацијом, где професионалне организације ефикасно контролишу своје чланство, а што представља праксу присутну у англосаксонским земљама. При томе је један од могућих модела и двостепена регулација, при чему је државна регулација и контрола обично у форми лиценцирања за бављење одређеном активношћу, док се професионална саморегулација оријентише на цертификацију појединаца као припадника одређене професије. Лиценцирањем се на ефикаснији начин контролише улазак на тржиште, док се цертификација фокусира на стручне компетенције професионалних пружалаца услуга. Општеприхваћена пракса је да се најчешће захтева поседовање сертификата као услов за издавање лиценце.

Постоји много разлога за регулацију професије. Слободне професије стварају добра која су од јавног значаја, и веома често су та јавна добра, у виду информација, потребна да би друштвени (под)системи (правни, рачуноводствени, систем здравствене заштите, и тако даље) могли исправно да функционишу. Дејства на треће стране (екстерналије) такође представљају проблем - пружање лоших услуга подрива систем те због тога постоји интерес да се обезбеди да се квалитет услуга одржава на одговарајућем нивоу. Професионална регулатива која дефинише захтеве академског образовања, периода стручне обуке и искуства у пружању професионалних услуга је прва линија одбране од таквих штетних последица. Тржиште професионалних услуга такође може да покрене питање асиметричних информација; уз то, професионалне услуге засноване су на концепту међусобног поверења, а поверење је потребно за боље разумевање инхерентних професионалних односа.

Регулатор би требало да посебну пажњу обрати на негативну селекцију која проистиче из пада укупног квалитета услуга. Пружање лоших услуга доводи до ситуације у којој су економски субјекти спремни да плате ниске (у просеку) цене за услугу непознатог или прилично сумњивог квалитета, што би довело до ситуације у којој би квалитетни пружаоци професионалних услуга били истиснути са тржишта. Дугорочна последица тога је константан пад квалитета и угрожавање јавног интереса. Са друге стране, професионалци су суочени са питањем моралног хазарда у вези са ценом својих услуга. Они нуде комерцијалне услуге за новчану накнаду (цена) и као и сви рационални економски субјекти имају за циљ да остваре максималну корист. У том процесу може се јавити понашање које може да угрози јавни интерес - то јест да се јавности професионалне услуге нуде по превисоким, ексклузивним ценама и

да се на тај начин онемогући приступ услугама свих чланова јавности. Ову асиметричност информација традиционално користи држава као оправдање за интервенције и покушај државног регулисања професија. Финансијски скандали са почетка XXI века (*Enron*, *WorldCom*, и тако даље) додатно су подстакли државе да припишу већу улогу издавању лиценци за вршење одређених активности рачуновођа у јавној пракси, што се нарочито односи на активност вршења законски обавезне (статутарне) ревизије.

Међутим, упркос потреби да се професије регулишу, постоји прилична усаглашеност у ставу да је ниво државног уплитања у регулисање професије претеран. Теорије приватног интереса сматрају да ће професионална тела која врше саморегулацију, као тела која нису под државном контролом и базирана су на чланству, у нормалним околностима радити на побољшању положаја и добробити својих чланова. У литератури која се бави теоријом јавног избора, професионална саморегулација се посматра као могуће неформално увођење регулаторног оквира (видети: Кау, 1988; *Capture theory*, Posner, 1974). Слично томе, исказана је озбиљна критика концепта специфичног знања, јер то за последицу опет може да има настанак одређене економске ренте; када професионална тела могу, заправо, да заступају само интересе својих чланова, а не јавности којој би требало да служе. Према томе, може се уважити и потреба за одређеним нивоом регулације државе, али не у виду формирања парламентарних комора, будући да то за последицу има увођење државно контролисаног монопола над пружањем професионалних услуга, већ мање пристрасне јавне интервенције, то јест евентуалног лиценцирања за пружање одређених врста услуга. Англосаксонске земље примењују можда и у пракси најефикаснији модел отклањања лоших ефеката монопола, будући да у већини ових земаља увек постоји неколико професионалних рачуноводствених организација чијим члановима је, према Закону о привредним друштвима, дозвољено да пружају услуге ревизије⁵. У Уједињеном Краљевству члановима Института овлашћених рачуновођа Енглеске и Велса (ICAEW), Института овлашћених рачуновођа Шкотске (ICAS), као и Института овлашћених рачуновођа Ирске (ICAI) дозвољено је да пружају услуге ревизије, заједно са члановима АССА и Асоцијације међународних рачуновођа (AIA).

Регулисање професионалних услуга све више се фокусира и на омогућавање прекограничних услуга, пре свега на темељу споразума о међусобном признавању (*Mutual Recognition Agreements - MRA*). Идеја је да се омогући пружање услуга ван граница матичних држава и да се обезбеди да јавност користи квалитетне услуге на најбољи могући начин. Многе трговинске групације сада подржавају споразуме о међусобном признавању, нарочито у претходно поменутој ЕУ, Споразум о слободној трговини у Северној Америци (*North American Free Trade Agreement - NAFTA*) и Општи споразум о трговини и услугама (*General Agreement on Trade and Services - GATS*) Светске трговинске организације (*WTO - World Trade Organization*). Сва три модела у суштини имају за циљ да олакшају вршење праксе ван државних граница и активности лиценцираних стручњака у другим правним системима.

5) У Аустралији, на пример, чланови Института овлашћених рачуновођа и Института сертификованих јавних рачуновођа су законом овлашћени да врше јавну рачуноводствену праксу, као и да пружају услуге статутарне ревизије.

На пример, на основу члана VII.3 Општег споразума о трговини и услугама, држава чланица не сме да врши признавање на начин који представља средство дискриминације између страна таквог споразума, када примењује своје стандарде или критеријуме за одобравање, лиценцирање или сертификацију пружалаца услуга, или врши прикривено ограничавање трговине услугама. Од државе чланице очекује се да примењује исте стандарде на пружаоце професионалних услуга из свих држава чланица. Савет за трговину услугама Светске трговинске организације 1997. године је усвојио *Смернице за споразуме о узајамном признавању или рачуноводственим аранжманима*. Након тога, 1999. године, Међудржавна радна група експерата о Међународним стандардима рачуноводства и извештавања (ISAR), под покровитељством Комитета Уједињених нација за трговину и развој (UNCTAD), усвојила је смернице за професионалне рачуновође.

Ови споразуми су у одређеној мери донели промене и на тржишту рачуноводствених услуга у Уједињеном Краљевству. Будући да је Уједињено Краљевство (још увек⁶) чланица Европске уније рачуновође, чланови професионалних организација из земаља чланица ЕУ, могу да обављају праксу у Уједињеном Краљевству, уз услов да се региструју у Министарству привреде, технолошког развоја и заната (како је ово Министарство названо у својој последњем отеловљењу)⁷. За ова лица чланство у британском професионалном рачуноводственом телу није неопходно (мада је пожељно) јер се сматра да су чланови својих матичних организација. Стога, професионална рачуноводствена тела Уједињеног Краљевства надгледају рад својих чланова, али не свих рачуновођа који можда обављају јавну праксу у Уједињеном Краљевству. Штавише, не постоји услов у вези са пребивалиштем за практиковање рачуноводства у Уједињеном Краљевству, будући да рачуновође буквално могу да буду „викенд-радници“, као лекари и медицински радници.

Додатни подстицај омогућавању неометаног пружања рачуноводствених услуга на глобалном нивоу дала је и Међународна федерација рачуновођа (IFAC), доношењем низа професионалних стандарда који отварају пут за узајамно признавање професионалних квалификација, због тога што све организације чланице које имају добру репутацију имају обавезу да поштују и примењују ове стандарде. На овај начин добра пракса се промовише на глобалном нивоу, а сарадња између чланова додатно подстиче. У случају Србије, као што смо већ истакли, споразуми о међусобном признавању закључени су са већином професионалних организација земаља у окружењу, а СРПС има позитиван приступ и добре резултате када је у питању узајамно признавање професионалних квалификација са већином организација чланица IFAC-а.

Иако су промене до којих је дошло почетком 2000-их вратило државе у регулаторну арену, и то агресивније него раније, чини се да се тај тренд значајно

6) Национални референдум о чланству у ЕУ биће одржан крајем 2016. године (заказан за 23. јун, 2016). Компаније и професионална тела подељени су по овом спорном питању. На пример, Институт директора (IoD) као водећи глас британске привредне заједнице, затражио је оставку свог главног извршног директора, CEO Panmure-a Gordon-а, будући да се јавно приклонио кампањи *Brexit* (видети: <http://uk.reuters.com/article/uk-panmure-gordon-ceo-idUKKCN0VX00I>).

7) Видети директиву ЕУ о изједначавању, то јест, Директиву 2005/36/ЕС Европског парламента и већа од 7. септембра 2005. године о признавању професионалних квалификација.

мења. Увођење независних, недржавних тела за јавни надзор требало би да обезбеди транспарентност и очување јавног интереса, док би професионалне организације, са друге стране, требало да брину о образовању, обуци и сертификацији професионалаца. Улога државе на овај начин се значајно смањује јер понашање и праксу припадника професије прате и надзиру професионална тела, док праћење рада професионалних организација врши тело за јавни надзор. Од професионалних тела очекује се да извештавају о својим активностима и о томе што су урадили у вези са обезбеђењем квалитета. На одређене врсте рачуноводствених услуга могуће је применити и комбиновани приступ. У Уједињеном Краљевству, на пример, контролу услуге статутарне ревизије врше специјално одељење тела за јавни надзор и професионално тело. Иако регулација професионалних услуга има важну улогу у оквирима државе, у области савремене регулације тржиште професионалних услуга остаје ван домена и директног мешања државе, која фокус усмерава на регулисање конкуренције на тржишту професионалних услуга.

3. Главна обележја рачуноводствене професије у Србији

Када је реч о Србији, ситуација је и даље променљива и неизвесна. Приликом имплементације корака са циљем усклађивања са правним тековинама ЕУ, Влада је предложила а Скупштина усвојила низ правних аката које наводно приближавају Србију Европској унији. Ово, у начелу, можда јесте тако када су у питању многе „техничке“ области, али у случају професионалних услуга многи од начињених корака остају прилично непотпуни и/или чак контрапродуктивни, а уколико се посматра примена на различите професије, чак и веома недоследни.

Ако погледамо адвокатску струку, државна интервенција је била незнатна, пре свега јер је Адвокатска комора Србије веома јак лобиста који је успео да обезбеди да нови Закон о адвокатури (адвокатској пракси) буде повољан за чланове адвокатске коморе, као и за саму комору, затварајући приступ професији, односно омогућавајући комори да доноси одлуке о пријему, док је Министарство правде и даље задужено за стручне испите адвоката преко своје испитне комисије. У случају медицинске професије, ситуација се није нимало побољшала стварањем парадржавне Лекарске коморе; а нарочито јер остаје отворено питање због чега се сматрало да постојећа професионална тела медицинских радника нису била у стању да испуне обавезе које сада прилично површно испуњава парадржавна Лекарска комора.

Рачуноводствена професија у Србији (и пре тога у Југославији) имала је посебан пут. Док је до средине 2000-их била призната као важан и поуздан партнер у промовисању напредног професионализма међу рачуновођама и у рачуноводственој професији, од 2006. године ова ситуација се мења и прелази у фазу међусобне толеранције и суживота. Последњи савезни закон о рачуноводству је, поред већ постојећих републичких савеза рачуновођа и ревизора (Србије и Црне Горе) као и кровне организације, Савеза рачуновођа и ревизора Југославије, омогућио улазак конкурентских организација, непотврђених и/или сумњиви које су у врло кратком временском периоду „образовале и обучиле“ велики број рачуновођа, и веома брзо након масовне поделе сертифик-

ката, затвориле су своја врата⁸. Од 2006. године и проглашења независности Србије, донето је неколико закона о рачуноводству. Међутим, сви су они углавном игнорисали постојање Савеза рачуновођа и ревизора Србије (СРРС) као организације професионалних рачуновођа у Србији. У ствари, Министарство финансија је заузело став да нема потребе да се регулише тржиште професионалних рачуноводствених услуга због тога што ће тржиште само пронаћи равнотежни положај. Другим речима, у складу са Законом о рачуноводству, свако може да врши јавну рачуноводствену праксу. Устав Републике Србије следи принцип да ако нешто није изричито забрањено законом, онда је то дозвољено. Пошто сви закони и амандмани, од Закона о рачуноводству из 2006. године наовамо, не захтевају никакве квалификације за вршење професионалне рачуноводствене праксе, било које физичко лице - домаће или страном, може да пружа рачуноводствене услуге. Закон о рачуноводству и ревизији из 2006. године („Службени гласник РС”, бр. 46/2006, 111/2009, 99/2011, итд.) се готово потпуно бавио ревизијом и њиме је створена Комора овлашћених ревизора. Правно гледано, Комора испуњава све услове да би могла да се назове парадржавном агенцијом; у питању је заправо творевина која има законом одређен правни субјективитет, али нема јасан правни статус. Комора је првобитно имала овлашћења професионалне асоцијације и парадржавног регулатора за област ревизије. Временом, образовање, обуке и лакши облици регулације остали су у надлежности Коморе, док су надзор и лиценцирање пренети на Министарство финансија. Међутим, Министарство финансија је релативно скоро отворило тржиште за едукацију професионалних рачуновођа и ревизора, тако да сада скоро свако може да пружа услуге професионалне едукације.

Србија није регулисала тржиште рачуноводствених услуга у јавној пракси. Оно је отворено за све учеснике и нису потребне било какве претходне формалне квалификације. Другим речима, свако физичко и правно лице може да се бави пружањем рачуноводствених и повезаних услуга. Када су у питању професионалне услуге статутарне ревизије, тржиште је регулисано тако што је законом прописана обавеза да физичка лица и/или предузећа која пружају услуге ревизије буду чланови Коморе овлашћених ревизора. Комора контролише број ревизора кроз сертификацију, док лиценцирање врши Министарство финансија. Имајући у виду искуства англосаксонских земаља, које су колевка организоване рачуноводствене професије, парадоксално је инсистирање државе на вештачком раздвајању рачуновођа и ревизора, које је присутно у Србији. Аргументовање оваквог става државе, који се пре свега ослања на тренутно постојећу праксу бивших социјалистичких земаља чини се прилично неуверљивим, имајући у виду да у тим земљама, за разлику од Србије организоване рачуноводствене професије и професионалне рачуноводствене организације није готово уопште ни било. Додатно, глобално прихваћени став Међународне федерације рачуновођа јасно установљава термин “професионалац у области ревизије” који је по дефиницији “професионал-

8) Према последњем Савезном закону о рачуноводству и ревизији јавна овлашћења су поверена Савезу рачуновођа и ревизора Србије, Савезу рачуновођа и ревизора Црне горе, Савезу рачуновођа и ревизора Југославије и Југословенском удружењу рачуновођа. Осим Савеза рачуновођа и ревизора Србије, све остале наведене организације престале су да раде и постоје.

ни рачуновођа који има одговорност, или му је делегирана одговорност за доношење значајних просуђивања у ревизији историјских финансијских информација” (IAESB, 2015:102).

Недавне промене регулаторног оквира и јачање функције Одбора за јавни надзор довеле су до смањења овлашћења Коморе и тај тренд ће се вероватно наставити и у будућности. Овome ће засигурно допринети и обавезност примене ЕУ директива у процесу придруживања Србије Европској унији, при чему је велико питање да ли ће Комора као парадржавно тело које своје постојање, готово у потпуности одржава на законом стеченом монополском положају успети да преживи тест отвореног ЕУ тржишта. Слично томе, Одбор за јавни надзор ревизије и Национална комисија за рачуноводство би требало да имају све важнију улогу у обезбеђивању да се активност статутарне ревизије врши у складу са међународним стандардима и добром праксом, односно у побољшавању рачуноводствених прописа, при чему је неопходно да из садашњег статуса парадржавних тела пређу у значајно независнији облик.

Нажалост, структура српског тржишта рачуноводства и ревизије није обрађена у студијама објављеним у професионалној и научној литератури. Документи Светске банке, укључујући Извештај о поштовању стандарда и прописа (Report on Observance of Standards and Codes, ROSC), нису суштински фокусирани на тржиште рачуноводствених / ревизијских услуга, већ само на усклађеност са важећим међународним прописима. Слично томе, ни српске државне институције нису спровеле никакве детаљне студије које се баве структуром тржишта професионалних услуга рачуноводства и/или ревизије⁹. Ово ће се сигурно променити у процесу придруживања ЕУ, зато што је структура тржишта, посебно у области услуга, једно од питања која се разматрају у затварању Поглавља VIII преговора о придруживању. У ствари, Србија може да се нађе у ситуацији да је њено тржиште професионалних услуга либералније него тржишта многих држава чланица ЕУ, нарочито у поређењу са земљама јужне Европе (посебно Шпанија).

У првим годинама, након промена из 2000. године, Србија је некритички примењивала либертаријанску економску политику. Тржиште је отворено за све учеснике, а да није осмишљена готово било каква политика заштите домаћих привредних субјеката нити обезбеђења квалитета услуга. Србија је отворила тржиште једнострано, без реципроцитета. То је довело до прилива страног капитала у већини сектора, осим неколико стратешки заштићених, као што је војни сектор. Када је реч о услужним делатностима, тржиште је потпуно отворено, и то без скоро било каквих стандарда за улазак на тржиште. Тако је створена ситуација у којој су међународни играчи неометано ушли на тржиште, што је највећим делом довело до колапса многих домаћих компанија. Ситуација се није побољшала током времена, па чак и данас тржиште услужних делатности у Србији може да се означи као лоше регулисано и веома либерално. Ситуација се највероватније неће променити у блиској будућности.

9) Видети интернет сајт Комисије за заштиту конкуренције: www.kzk.org.rs

Закључак

Степен регулације тржишта услуга из области рачуноводства и ревизије традиционално је веома висок. „Слободне“ професије већ вековима служе интересима јавности, још од времена средњовековних еснафа. Адвокати, архитекте, рачуновође и лекари су професије које се регулишу како би се обезбедиле квалитетне услуге и спречио настанак штетног утицаја на интересе јавности. Регулисање професионалних услуга обично укључује сертификацију и лиценцирање. Сертификацијом се потврђује да је професионални рачуновођа компетентан за обављање посла, док му се лиценцирањем омогућава да се активно бави професионалном праксом. Лиценцирање захтева претходну сертификацију. Без сертификата није могуће добити лиценцу. Када је реч о лиценцирању, држава, као најчешћи давалац лиценци, може да одлучи да прихвати сертификате издате у другим правним системима. Након што је професионални рачуновођа прибавио и сертификат и лиценцу, може да почне да нуди професионалне услуге јавности у датом правном систему. И професионална организација (издавалац сертификата) и држава (издавалац лиценци) контролишу понуду на тржишту професионалних услуга. Ако неко није професионално способан, или не може да задовољи техничке захтеве које прописује држава, неће моћи да врши професионалну праксу. У начелу, професионално тело контролише ко пружа професионалну праксу и ко излази из професије, мада је држава све заинтересованија за начин на који се нуде професионалне услуге, како се обезбеђује њихов висок квалитет и присуство конкуренције, и како се обезбеђује да клијент добије најбољи однос цене и квалитета.

Европска унија заинтересована је за регулисање тржишта професионалних услуга, али мере које су предузете са циљем отварања тржишта и стварања бољих услова за кориснике услуга имају ограничен домет. Наиме, државама чланицама дозвољене су само ограничене интервенције. Другим речима, прописима је државама чланицама дозвољено да задрже постојеће стање, ако је преовлађујуће мишљење да је то неопходно ради заштите јавног интереса. Такође, тренутни став је такав да се не захтева редовно преиспитивање, иако ситуација може да се промени током времена. Међутим, постоји велики број других прописа ЕУ који могу да се посматрају као додатак регулисању тржишта професионалних услуга. На пример, еквивалентне професионалне квалификације ће омогућити професионалном рачуновођи да врши праксу било где у Европској унији, без ограничења.

Што се тиче Србије, ситуација је прилично специфична. Иако у овој земљи ради најбоље развијена професионална организација у централној и источној Европи, држава се никада није у потпуности ослањала на професионално делегирање нити је дозвољена пуна саморегулација, упркос чињеници да је стари југословенски правни систем имао веома добро развијен концепт аутономног права и праксу делегирања јавних овлашћења на невладин сектор. Међутим, до 2005. године владала је ситуација која би најбоље могла да се опише као узајамно поверење између професионалне организације и државе, али не нужно са потпуним делегирањем овлашћења. У ствари, позиција СРРС је била много боља пре 1990. године, када је ова организација у ствари била мање професионална, а више синдикална организација. Упркос чињеници да је СРРС била једна од првих организација у земљама централне и источне

Европе која је у потпуности подржала професионализацију и увела професионалну едукацију и обуку, добила је много већи степен признања од међународних рачуноводствених тела и других држава, него од органа власти своје властите државе.

Током времена, како се традиција буде развијала, клијенти ће повезивати квалитет и цене услуга, покушавајући да нађу равнотежу између цене и квалитета. У овом тренутку, цена је оно што доминира на тржишту рачуноводствених услуга у Србији, а квалитету се посвећује мало пажње. Иако регулисање услуга ревизије може на крају да доведе до побољшања квалитета финансијског извештавања, резултати не могу да се постигну у кратком, па ни у средњем року. У ревизорском извештају ће бити назначено да ли финансијски извештај испуњава стандарде и да ли је у складу са законским прописима - али тиме он неће нужно постати бољи. Ипак, ситуација може да се побољша током времена, јер би након одређеног броја циклуса финансијског извештавања извештаји требало да постану бољи. Међутим, не постоји гаранција да ће се то заиста и десити, ако квалитет финансијског извештаја остане само ставка у ревизорском извештају, без било каквих санкција. Иако тржиште рачуноводствених услуга не мора нужно да буде регулисано, оно мора да буде под надзором како би се одржао квалитет услуге. Дефинисање ко може да припреми сет финансијских извештаја је, у ствари, вероватно неопходан први корак који треба предузети. Међутим, то се неће постићи регулаторном интервенцијом, него прихватањем улоге професионалне организације и промоцијом такмичења на тржишту и надзора квалитета. То може бити простор за успешну сарадњу између СРПС и државе. Партнерство у области професионалне регулације и професионалног надзора може бити ефикасан модел сарадње који ће допринети даљем економском развоју земље.

Литература

1. Arruñada, B. (1999), "The Provision of Non-Audit Services by Auditors: Let the Market Evolve and Decide", *International Review of Law and Economics*, 19(4), pp. 513-31.
2. Canton, E., D. Ciriaci and I. Solera (2014), *The Economic Impact of Professional Service Regulation*, European Economy, Economic Papers No. 533, September 2014, Brussels: European Commission.
3. CIPFA (2011), *Progress towards Professionalisation of Public Financial Management Lessons from the Field*, London: Chartered Institute of Public Sector Finance and Accountancy.
4. Committee to Strengthen the Accountancy Profession (2014), *The Report on the Strengthening of the Accountancy Profession in Malaysia*, Kuala Lumpur: Securities Commission.
5. Cooper, K. (1995), "Some Professionalisation Strategies of Australian Accountancy", Accountancy and Finance Working Papers No. 95/02, Wollongong: University of Wollongong.
6. Gerakos, J. and C. Syverson (2015), *Competition in the Audit Market: Policy Implications*, mimeo, Chicago: University of Chicago, Booth School of Business.

7. IAESB (2015), *Handbook of International Education Pronouncements, 2015 Edition*, New York: International Accounting Education Standards Board (IAESB).
8. IFAC (2007), *Regulation of the Accountancy Profession*, IFAC Policy Position, New York, NY: The International Federation of Accountants.
9. IFAC (2011), *Regulation of the Accountancy Profession*, IFAC Policy Position 1, New York, NY: The International Federation of Accountants.
10. Kay, John A. (1988), 'The Forms of Regulation', in: A. Seldon (Ed.), *Financial Regulation - or Over-Regulation*, London: Institute of Economic Affairs, pp. 33-42.
11. Muzio, D., I. Kirkpatrick and M. Kipping (2010), "Professionalism without Professions: The Case of Management Consultancy in the UK", CERIC Working Paper 8, Leeds: Leeds University Business School.
12. OECD (2009), *Policy Roundtables: Competition and Regulation in Audit and Related Professions*, Paris: Organization for Economic Collaboration and Development.
13. Paterson, I., M. Fink and A. Ogus (2003), *Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States*, Vienna: Institute of Advanced Studies.
14. Posner, Richard A. (1974), "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 5, pp. 335-358.
15. Stubbs, E. (2015), *Supplying the Demand for Nurses The Need to End the Rationing of Nurse Training Places*, London: Civitas – Institute for the Study of Civil Society.
16. Šević, A. (2013), "Chartered Financial Analyst (CFA) Institute: Designations, Standards and Its Impact on Global Financial Industry", *Računovodstvo*, 57, 11-12, 2013, 33 - 47
17. Šević, Ž. (2004), "The Accounting Profession in a Transitional Country: The Case of Yugoslavia", *Research in Accounting in Emerging Economies*, Supplement 2, 2004, pp. 555-582.
18. Šević, Ž. (2008a), "A Re-emerging Professional in an Emerging Market: The Story of the Modern Serbian Accountancy Profession", in: R. W. McGee (Ed.), *Accounting Reform in Transition and Developing Economies*, New York: Springer Science, pp. 167-184.
19. Šević, Ž. (2008b), "Rebuilding the Accounting Profession in Serbia: A Story of the Zig-Zag Path", in: I. Gorowski (Ed.), *General Accounting Theory: Evolution and Design for Efficiency*, Warsaw: Academic and Professional Press, pp. 166-184.
20. Šević, Ž. (2009), "Računovodstvena profesija na prekretnici, uz poseban osvrt na Srbiju" [Accounting Profession at the Crossroads, with a Special Reference to Serbia], *40 godina računovodstva i poslovnih finansija – dometi i perspektive*, Belgrade: Savez računovođa i revizora Srbije, pp. 73-90.

21. Šević, Ž. and Z. Škobić (2013), “Samoregulacija i javni nadzor u funkciji kvaliteta računovodstvene profesije” [Self-regulation and Public Oversight as a Function of the Quality of Accounting Profession], *Računovodstveno regulatorno okruženje: podsticaj ili ograničenje privrednog rasta*, Belgrade: Savez računovođa i revizora Srbije, pp. 43-59.
22. Škobić, Z. (2015), *Development of the Accounting Profession in a Transitional Country: The Case of Serbia*, Ph.D. thesis, mimeo, Glasgow: Glasgow Caledonian University.
23. Walton, P. (2000), “The Future of Accounting Profession in Europe”, *European Accounting Review*, 9(4), pp. 589-591
24. World Trade Organisation (1998), *Accounting – Background Note by the Secretariat*, mimeo, Geneva: WTO Secretariat.

УДК 657.92:347.72.04

Прегледни научни рад

др Славиша М.
ЂОРЂЕВИЋ*

Рачуноводствени третман нематеријалне имовине у пословним спајањима

Резиме

Нематеријална имовина представља значајан сегмент укупне имовине савремених привредних друштава. С тим у вези, неадекватан рачуноводствени третман овог облика имовине у ситуацијама у којима долази до остварења пословних спајања може у знатној мери да искриви слику финансијског положаја стичатељске корпорације након преузимања циљне корпорације. Из тог разлога потребно је из гудвила искључити и одвојено приказати сву нематеријалну имовину која задовољава критеријум препознатљивости, односно имовину која се може идентификовати. Дакле, сва нематеријална имовина која задовољава уговорно-правни критеријум или критеријум одвојивости треба да буде приказана као самостална билансна позиција, одвојена од гудвила. Чињеница је да је такав рачуноводствени третман нематеријалне имовине скопчан са доста проблема и да се у мањој или већој мери заснива на проценама, било да је реч о признавању или, пак, вредновању ове имовине. Ипак, општи закључак релевантних рачуноводствених ауторитета је да, без обзира на све проблеме и слабости предложеног рачуноводственог третмана, одвојено признавање нематеријалне имовине по процењеној фер вредности пружа боље информације корисницима финансијских извештаја у односу на једноставно укључивање вредности тих позиција у гудвил.

Кључне речи: МСФИ 3, пословна спајања, нематеријална имовина, признавање, вредновање.

*) Висока пословна школа струковних студија, Нови Сад, e-mail: drsdj63@gmail.com
Примљено: 16.03.2016. Прихваћено: 06.04.2016.

Увод

Процес хармонизације рачуноводствених стандарда започео је образовањем Комитета за Међународне рачуноводствене стандарде (*International Accounting Standard Committee - IASC*). Основни задатак Комитета било је формулисање и објављивање „рачуноводствених стандарда којих се треба придржавати при презентацији финансијских извештаја и промовисање њихове употребе и примјене свуда у свијету“¹. Следбеник Комитета постаје Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде (*International Accounting Standards Board - IASB*), који наставља са развојем „јединственог низа висококвалитетних, разумљивих и применљивих глобалних рачуноводствених стандарда који захтевају висококвалитетне, транспарентне и упоредиве информације у финансијским извештајима опште намене.“²

Један од стандарда насталих као резултат наведених тежњи је стандард који се бави рачуноводственим поступцима везаним за реализовање одређеног процеса комбиновања корпоративних привредних друштава (предузећа). Наиме, најпре је у новембру 1983. године објављен Међународни рачуноводствени стандард (МРС) број 22 – *Рачуноводствено обухватање пословних комбинација*. Овај стандард је замењен 1993. године, када је објављен Међународни рачуноводствени стандард број 22 – *Пословна спајања (IAS 22 – Business Combinations)*, који је ревидиран 1998. године. Недуго затим, Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде започиње поступак формулисања новог стандарда који се бави рачуноводственим третманом пословних спајања. Овим стандардом извршене су најзначајније и најдрастичније модификације рачуноводствене методологије која се бави пословним спајањима. Актуелни Међународни стандард финансијског извештавања (МСФИ) број 3 – *Пословна спајања* (комбинације) објављен је у марту 2004. године, а ревидиран је након завршетка тзв. друге фазе пројекта *Пословна спајања* у јануару 2008. године³.

У Републици Србији обавезна је непосредна примена међународне професионалне рачуноводствене регулативе за признавање, процењивање и презентацију позиција финансијских извештаја, што значи да су одредбе наведеног МСФИ 3 обавезујуће и за корпоративна привредна друштва у нашим условима.

У овом чланку покушаћемо да сумирамо најзначајније промене у рачуноводственом третману пословних спајања према МСФИ 3, али ћемо акценат ставити на третман нематеријалне имовине и гудвила, где су уведене значајне промене у односу на МРС 22.

- 1) Gray, S. J., Needles, B. E. Jr., (2001), *Финансијско рачуноводство – Општи приступ* (превод), Савез рачуновођа и ревизора Републике Српске, Бања Лука, стр. 681.
- 2) Уводна реч српског издања IFRS 2009, *Међународни стандарди финансијског извештавања 2009*, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2009, стр. 7.
- 3) Осим ових промена, извршене су измене и у мају 2010. и у децембру 2013. године, али оне нису од значаја за рачуноводствени третман нематеријалне имовине (према, www.iasplus.com, датум приступа 13.05.2015. године).

1. Појмовно одређивање нематеријалне имовине

Пораст учешћа нематеријалне имовине у фиксној и укупној имовини савремених корпоративних друштава имао је за логичну последицу усвајање посебног стандарда који кроз њен адекватан рачуноводствени третман повећава корисност финансијских извештаја. Првобитни Међународни рачуноводствени стандард 38 – *Нематеријална имовина* објављен је у септембру 1998. године, као замена за Међународни рачуноводствени стандард 9 – *Трошкови истраживања и развоја*. МРС 38 је касније претрпео одређене измене које су биле последица усвајања неких других стандарда. У марту 2004. године објављен је ревидирани МРС 38, али је и овај стандард претрпео одређене измене због усвајања неких стандарда у периоду од 2004. до 2008. године. Један од стандарда који је утицао на извесне промене МРС 38 био је већ поменути МСФИ 3.

Актуелни МРС 38 у параграфу 8 дефинише нематеријалну имовину као немонетарну имовину „без физичке супстанце која се може идентификовати”⁴. Ова дефиниција је знатно једноставнија од дефиниције из претходног стандарда којим је нематеријална имовина била дефинисана као „немонетарна имовина која се може идентификовати, без физичке суштине, која се држи ради коришћења у производњи или снабдевања робом или услугама, за изнајмљивање или за административне услуге”⁵. Поједностављење појма нематеријалне имовине вероватно је мотивисано и потребом да се на овај начин омогући што потпуније одвојено признавање ове имовине и њено искључивање из гудвила након извршеног пословног спајања.

Ставке фиксне имовине које су обухваћене појмом нематеријална имовина наведене су у параграфу 9 МРС 38. Реч је о следећим компонентама имовине: компјутерски софтвер, патенти, ауторска права, играни филмови, листе купаца, хипотекарно-услужна права, дозволе за рибарење, увозне квоте, франшизе, односи према купцима или добављачима, лојалност купаца, учешће на тржишту и маркетиншка права. Очигледно је, на основу наведеног пописа нематеријалне имовине, да у њему нема гудвила. Потреба за приказивањем гудвила као одвојене компоненте нематеријалне имовине, јавља се у ситуацијама у којима долази до пословних спајања. У тим ситуацијама гудвил представља „будуће економске користи које настају од других средстава стечених у пословној комбинацији која се не могу појединачно идентификовати ни засебно признати” (параграф 11).

Нематеријална имовина почетно се одмерава по набавној вредности (параграф 24), која се састоји од: набавне цене, укључујући увозне царине и порез на промет који се не рефундира, након одбитка трговинских попушта и рабата и било каквих трошкова који се могу директно приписати припреми имовине за намењену употребу (параграф 27).

4) МРС 38 - *Нематеријална имовина, Међународни стандарди финансијског извештавања 2009*, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2009, стр. 51.

5) Исто, стр. 80.

С обзиром на чињеницу да нематеријална имовина представља део фиксне имовине привредних друштава, логично је да подлеже амортизацији. Амортизација се обрачунава само за ставке нематеријалне имовине које имају ограничен корисни век трајања, док се за нематеријалну имовину са неограниченим веком трајања не врши обрачун амортизације.

Обрачун амортизације за нематеријалну имовину са ограниченим корисним веком трајања започиње када имовина постане расположива за употребу. Обрачун амортизације престаје на дан када се нематеријална имовина класификује као имовина која се држи за продају или на дан на који престаје признавање имовине (параграф 97). За обрачун трошкова амортизације нематеријалне имовине могу се примењивати различите методе. Избор метода зависи од „очекиваног обрасца потрошње очекиваних будућих користи садржаних у имовини и доследно се примењује из периода у период, уколико не дође до промене очекиваног обрасца потрошње економских користи које ће проистећи из те имовине (параграф 98).” Износ обрачунатих трошкова амортизације нематеријалне имовине најчешће се признаје као расход у билансу успеха, мада може да буде укључен и у књиговодствену вредност залиха, када се врши обрачун амортизације нематеријалне имовине која се користи у производном процесу.

На основу претходно наведених најзначајнијих карактеристика поступака везаних за књиговодствено обухватање нематеријалне имовине, могло би се закључити да нема посебних проблема када је у питању рачуноводствени третман овог дела фиксне имовине привредних друштава. Међутим, проблем настаје у ситуацијама када нематеријалну имовину треба одвојено признати од гудвила у процесима пословних спајања. О начинима за превазилажење овог проблема расправљаћемо детаљније након кратког образложења суштине књиговодственог третмана пословних спајања, према МРС 22.

2. Рачуноводство пословних спајања

Рачуноводствени третман пословних комбинација према МРС 22 – Пословна спајања - Према МРС 22 – *Пословна спајања*⁶ била су предвиђена два различита рачуноводствена поступка за састављање основног финансијског извештаја ентитета насталог као резултат одређеног облика реструктурирања корпорација. Наиме, према овом стандарду, финансијски извештаји који чине основу за сагледавање финансијске позиције, као и будућих перформанси ентитета насталог пословним спајањем могли су да буду припремљени применом једног од двају основних рачуноводствених метода: метода удруживања интереса и метода куповине.

6) MRS 2000 (prevodi), Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb.

Када је реч о *методу удруживања интереса (Pooling of interests method)*⁷ у наведеном стандарду, али и документима других рачуноводствених асоцијација⁸, била је дата мање или више детаљна листа услова које је посматрана трансакција морала да задовољи како би била оквалификована као удруживање интереса и за коју је било допуштено коришћење рачуноводног метода који одговара таквом типу трансакције. Најзначајнији услови били су везани за:

- заједничко управљање новонасталим ентитетом;
- задржавање истог процентуалног удела у власништву ентитета насталог пословним спајањем, какав су учесници пословног спајања имали у корпорацијама укљученим у трансакцију и
- размену најмање 90% удела у власништву са правом гласа у сопственом привредном друштву за уделе у власништву новоформираног ентитета⁹.

Према рачуноводственом поступку удруживања интереса, позиције имовине, обавеза и власничког капитала су једноставним сабирањем истоврсних категорија биле преносене у биланс новонасталог ентитета према њиховим књиговодственим вредностима, односно према вредностима из закључних финансијских извештаја учесника пословног спајања, чиме је стварана фикција да су удружени ентитети одувек били део истог извештајног ентитета. С обзиром на то да се нису вршила актуелизовања књиговодствених вредности из закључних биланса, тј. њихово свођење на вредност на дан завршетка трансакције, није се јављала потреба ни за евидентирањем и укључивањем у биланс комбинованог ентитета евентуалних разлика између књиговодствених и садашњих или фер вредности. Потреба за корекцијама књиговодствених вредности јављала се искључиво када су учесници укључени у трансакцију примењивали различите рачуноводствене политике, тако да је било потребно преузету вредност неке позиције имовине и обавеза на дан завршетка трансакције свести на вредност коју би она имала на основу рачуноводствене политике коју би примењивало новонастало корпоративно привредно друштво или, пак, на вредност коју би она имала на основу рачуноводствене политике коју је примењивао корпоративни ентитет који врши припајање.

7) У Великој Британији коришћен је израз рачуноводство за мерџере (*merger accounting*).

8) Осим МРС, проблемом рачуноводног третмана бавили су се и: Амерички институт овлашћених јавних рачуновођа, у документу Мишљење број 16 из 1970. године (*Accounting Principles Board Opinion No. 16, Business Combinations, American Institute of Certified Public Accountants*) и Одбор за рачуноводствене стандарде Института овлашћених рачуновођа у Енглеској и Велсу у Стандардима финансијског извештавања број 6 Аквизиције и мерџери и број 7 Фер вредности у рачуноводству за аквизиције, из септембра 1994. године.

9) Примера ради, у већ поменутом Мишљењу број 16 у параграфима од 46 до 48 била је дата детаљна листа од 12 услова које је посматрана трансакција требало да задовољи како би била оквалификована као удруживање интереса, док је Одбор за рачуноводствене стандарде овлашћених рачуновођа у Енглеској и Велсу у параграфима од 6 до 11 истицао пет критеријума. Најмање детаљну листу услова био је прописао Комитет за Међународне рачуноводствене стандарде. У параграфу 8 МРС 22 удруживање интереса је представљало пословно спајање предузећа чије су фер вредности приближно исте и у којем учесници заједнички учествују у ризицима и користима спојеног субјекта, тако да ниједна страна није могла да се идентификује као стицалац.

Уколико макар један од постављених услова за примену метода пула интереса посматрана трансакција није задовољавала, учесници пословног спајања имали су обавезу да за израду консолидованих финансијских извештаја примене **рачуноводствени метод куповине** или стицања (*Purchase method*). Применом овог рачуноводственог метода, укључивање идентификованих стечених средстава и преузетих обавеза циљног ентитета у консолидоване финансијске извештаје стицатељске корпорације вршило се, не према њиховим књиговодственим вредностима као код рачуноводственог поступка удруживања интереса, већ према њиховим респективним фер вредностима на дан аквизиције. Фер вредност била је дефинисана као вредност по којој се „средства и обавезе могу заменити у трансакцијама на тржишту између информисаних и вољних партнера у условима који су различити од присилне или ликвидационе продаје”¹⁰. С обзиром на чињеницу да је нематеријална имовина предмет нашег интересовања, образложићемо укратко репере фер вредности који су били понуђени за ову врсту имовине. Наиме, фер вредност нематеријалне имовине могла је да буде одређена на основу процењених тржишних вредности или према вредности најскорије сличне трансакције у случајевима када за посматрану имовину постоји активно тржиште. Уколико оно не постоји, фер вредност нематеријалне имовине требало је да буде процењени износ који би предузеће (привредно друштво) платило на датум прибављања, за средства у сличној сигурној трансакцији између упућених и вољних страна, на основу најбоље расположиве информације. Коначно, у случајевима када се фер вредност процењиване нематеријалне имовине није могла утврдити на поуздан начин, та имовина се није исказивала као одвојена нематеријална имовина, већ је била укључена у гудвил.

Разлика која би се појавила између фер вредности идентификованих средстава и обавеза, са једне стране, и фер износа надокнада за стицање које чине укупне трошкове аквизиције, са друге стране, представља позитиван или негативан гудвил.

Позитиван гудвил постављао је пред рачуновође проблем његовог рачуноводственог третмана, за који у наведеним документима није понуђен јединствен одговор, већ су се решења кретала од предлога да се он одмах отпише на терет резерви или да се капитализује и отписује у временском периоду који се, у зависности од државе која је усвојила одредбе, кретао од четири до 40 година. Према параграфима 44 и 45 МРС 22, период амортизације гудвила обично није требало да буде дужи од 20 година, почев од тренутка признавања, а требало је да буде утврђен на основу најбоље процене временског периода у току којег би идентификоване и антиципиране синергетске користи притицале у новонастали корпоративни ентитет.

За рачуноводствени третман негативног гудвила предложено је следеће:

- износ негативног гудвила који није био виши од фер вредности идентификованих стечених немонетарних средстава требало је да буде признат

10) Chopping, D., Skerratt, L., (1994), *The Application of FRS 6 & 7: Acquisitions and Mergers and Fair Values in Acquisitions Accounting*, Accountancy Books, The Institute of Chartered Accountants in England and Wales, London, p. 118.

као приход у току преосталог века трајања идентификоване стечене имовине која подлеже амортизацији и

- износ негативног гудвила који је био виши од фер вредности идентификоване стечене немонетарне имовине требало је да одмах буде признат као приход.

Проблеми везани за испуњавање постављених критеријума за квалификовање трансакције као удруживања интереса, са једне стране, и различити предлози везани за рачуноводствени третман гудвила, са друге стране, имали су за последицу усвајање одговарајућих извештаја од стране Одбора за стандарде финансијског рачуноводства у 2001. години, који ће као крајњи резултат имати усвајање Међународног стандарда финансијског извештавања број 3 – *Пословна спајања*, о чему детаљније говоримо у наставку.

Рачуноводствени третман пословних комбинација према МСФИ 3 – *Пословна спајања* - Три године након усвајања ревидираног МРС 22, амерички Одбор за стандарде финансијског рачуноводства (*Financial Accounting Standards Board*) усваја извештаје број 141 - *Пословна спајања* и број 142 - *Гудвил и остала нематеријална имовина*, којима су извршене најзначајније и најдрастичније модификације рачуноводствене методологије која се бави пословним спајањима. Овим модификацијама су „преполовљена правила која аналитичари треба да памте и примењују“¹¹ и огледају се, пре свега, у елиминасању рачуноводственог метода удруживања интереса за израду консолидованих финансијских извештаја актера укључених у процесе комбиновања корпоративних привредних друштава и у искључивој примени рачуноводственог метода стицања, који не дозвољава амортизовање гудвила, нити приказивање негативног гудвила.

Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде је, имајући у виду наведене значајне промене у рачуноводственој регулативи која се односи на обухватање пословних спајања и која је почела да се примењује у Аустралији, Канади и САД, 2001. године „започео пројекат провере МРС 22 ... са циљем унапређења квалитета и тражења међународне усклађености у рачуноводственом обухватању пословних спајања“¹². Такозвана прва фаза пројекта започета је у децембру 2002. године, објављивањем Нацрта за дискусију број 3 (*Exposure Draft 3*), *Пословна спајања*. Поступак рачуноводственог регулисања пословних спајања завршен је усвајањем МСФИ 3, чије одредбе су се примењивале на рачуноводствено обухватање пословних спајања чији датум уговора је био 31.03.2004. године или касније. Завршетком друге фазе пројекта *Пословна спајања* усвојен је ревидирани МСФИ 3 који се „примењује проспективно на пословне комбинације чији је датум стицања на дан почетка првог годишњег извештајног периода или касније, а тај период почиње 01.07.2009. године или касније“¹³. Усвајањем ревидираног МСФИ 3 створени су предуслови да рачуноводство за пословна спајања буде исто, „без обзира на то да ли ентитети укључени у трансакцију примењују међународни стандард финансиј-

11) Morris, J. E., (2004), *Accounting for M&A, Equity, and Credit Analysts*, McGraw-Hill, New York, p. 197.

12) Међународни стандарди финансијског извештавања, Прва књига, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2005, стр. 306.

13) МСФИ 3 - *Пословне комбинације* (2009) (параграф 64), у: Међународни стандарди финансијског извештавања 2009, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, стр. 25.

ског извештавања или америчке Општеприхваћене рачуноводствене принципе (*General Accepted Accounting Principles - GAAP*).¹⁴

3. Рачуноводствени третман нематеријалне имовине и гудвила према МСФИ 3 – Пословна спајања

Осим „драстичне“ промене везане за елиминисање метода удруживања интереса, који је отворио проблем утврђивања стицаоца у трансакцијама које би могле да задовоље критеријуме за примену рачуноводственог метода удруживања интереса, значајне промене које садржи ревидирани МСФИ 3 одnose се и на рачуноводствени третман нематеријалне имовине и гудвила. Са једне стране, гудвил се третира на другачији начин од оног који је био примењиван у складу са МРС 22 док се, са друге стране, пред учеснике у трансакцији поставља захтев да се из гудвила елиминише сва нематеријална имовина која задовољава критеријуме за признавање и вредновање у виду посебне билансне позиције.

Гудвил се у Прилогу А Дефиниције МСФИ 3 дефинише као „имовина која представља будуће економске користи које потичу од друге имовине стечене у пословној комбинацији која се не може појединачно идентификовати и одвојено признати“, док се у параграфу 32 МСФИ 3 образлаже начин његовог израчунавања¹⁵. Утврђени гудвил се не амортизује, као што је био случај према МРС 22, „већ се мора тестирати ради утврђивања умањења вредности једном годишње или чешће уколико догађаји или промене околности указују да је он могао да буде обезвређен“¹⁶. Смањење или обезвређење почетно утврђене вредности гудвила потребно је извршити у свим случајевима у којима реализација антиципираних и идентификованих синергетских ефеката у наредним обрачунским периодима изостане, а утврђени износ умањења вредности треба да буде приказан у билансу успеха као расход по основу обезвређења вредности нематеријалне имовине, у складу са одредбама МРС 36¹⁷. Битно је напоменути и да МСФИ 3 предлаже потпуно другачији приступ у третману тзв. добитака од повољне куповине (негативног гудвила). Наиме, вишак нето износа препознатљиве стечене имовине и преузетих обавеза у односу на збир накнада наведених у параграфу 32(а) МСФИ 3 треба да буде признат као приход тек након поновног процењивања свих компонената које

14) International Accounting Standards Board, „Business Combinations Phase II,“ Project Summary and Feedback Statement, January 2008, p. 4. У истом извештају, на страни 6, закључује се да у моменту његовог објављивања ипак није постигнута потпуна усклађеност МСФИ 3 и америчких GAAP због разлика које постоје између других МСФИ и/или МРС, са једне стране, и поменутих GAAP, са друге стране.

15) Вишак збира пренесене накнаде одмерене у складу са овим МСФИ, који генерално захтева фер вредност на дан стицања; износа учешћа без права контроле у стеченом ентитету одмерног у складу са овим МСФИ и фер вредности на датум стицања стицаоцевог претходно државног учешћа у капиталу у стеченом ентитету (код пословних спајања у фазама) и нето износа препознатљиве стечене имовине и преузетих обавеза одмерених у складу са овим МСФИ на датум стицања (параграф 32(а)).

16) Ђорђевић, С. М., (2007), *Пословне комбинације – Рачуноводствени аспект*, Економски факултет, Приштина, стр. 201-2.

17) Будимир, Н., (2014), „Билансирање гудвила,“ *Економија – Теорија и пракса*, број 4/14, ФИМЕК, Нови Сад, стр. 75.

утичу на вредност гудвила (препознатљива стечена имовина и преузете обавезе; учешћа без права контроле у стеченом ентитету, ако постоје; стицатељско претходно државно учешће у капиталу у стеченом ентитету, за пословну комбинацију остварену у фазама и пренесена накнада).

Признавање нематеријалне имовине – Тежња за утврђивањем што објективнијег финансијског положаја ентитета који настаје пословним спајањем утицала је и на укључивање у одредбе МСФИ 3 захтева да се из гудвила искључи сва она нематеријална имовина која задовољава критеријум препознатљивости, без обзира на то да ли је та имовина већ била призната у билансу стања циљне корпорације или претходно није призната, а стечена је као део трансакције.¹⁸ Нематеријална имовина која се може идентификовати, односно која задовољава критеријум препознатљивости је:

- *одвојива* (може се одвојити, самостално или као део шире скупине средстава, или оделити од ентитета и продати, пренети, лиценцирати, изнајмити или разменити, било појединачно или заједно са повезаним уговором, препознатљивом имовином или обавезом, без обзира на то да ли ентитет има намеру да то уради) или
- настаје по основу *уговорних или законских права*, без обзира на то да ли су та права преносива или одвојива од ентитета или других права или обавеза¹⁹.

Потребно је, дакле, да нематеријална имовина задовољи било који од напред наведених критеријума. Стога, ако нематеријална имовина задовољава, примера ради, уговорно-правни критеријум није потребно да буде одвојива и обрнуто, мада постоје сегменти нематеријалне имовине који би могли да задовоље оба критеријума²⁰. Уз наведене критеријуме битно је напоменути да се по основу коришћења нематеријалне имовине могу очекивати економске користи које ће у наредним периодима притицати у корпорацију која је извршила пословно спајање.

Проналажење нематеријалне имовине може да буде сложен и изазован задатак. Да би се тај задатак извршио, потребно је разумети пословање циљне корпорације, од које нематеријалне имовине оно зависи и како се та имовина може идентификовати²¹. Из тог разлога је у илустративним примерима датим уз МСФИ 3, али и у приручницима који се односе на нематеријалну имовину у

18) Castedello, M., Klingbeil, Ch., *Intangible Assets and Goodwill in the context of Business Combinations*, An industry study, KPMG, 2010, p. 5.

19) МРС 38 (параграф 12), у *Међународни стандарди финансијског извештавања 2009*, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, стр. 52.

20) „Нематеријална имовина која задовољава уговорно-правни однос може да буде и одвојива, али у том случају то није захтев да би се она сматрала препознатљивом. Слично, нематеријална имовина која задовољава критеријум одвојивости не треба да проистиче из уговорних или правних односа.“ *A Roadmap to Accounting for Business Combinations and Related Topics*, Updated December 2009, Deloitte, p. 65.

21) *Intangible Assets in a Business Combination, Identifying and valuing intangibles under IFRS 3*, Grant Thornton International Ltd, May 2008, p 10.

пословним спајањима²² приложена листа ове имовине груписане у следећих пет категорија:

- нематеријална имовина повезана са маркетингом (*Marketing-related intangible assets*);
- нематеријална имовина повезана са потрошачима (*Customer-related intangible assets*);
- нематеријална имовина повезана са уметношћу (*Artistic-related intangible assets*);
- нематеријална имовина која се заснива на уговорима (*Contract-based intangible assets*) и
- нематеријална имовина која се заснива на технологији (*Technology-based intangible assets*).

Наведена подела нематеријалне имовине нема намеру да буде свеобухватна, као ни подела објављена у другом приручнику ревизорске куће *Deloitte*, који садржи списак могућих сегмената нематеријалне имовине по гранама²³.

Нематеријална имовина повезана са маркетингом – користи се у промовисању производа или услуга, а чине је: трговачке марке, трговачка имена, услужне марке, колективне марке и декларације; паковање (јединствена боја, облик или дизајн паковања); новински импресуми; називи интернет домена и неконкурентски споразуми. За сву ову нематеријалну имовину карактеристично је постојање уговорно-правног односа као критеријума препознатљивости. Ипак, уколико, примера ради, трговачке и сличне марке нису законски заштићене регистрацијом код надлежних државних служби, оне се могу „признати одвојено од гудвила ако се задовољи критеријум одвојивости, што је уобичајено случај“²⁴.

Нематеријалну имовину повезану са потрошачима – чине: листе потрошача; неизвршене поруџбине или производња; уговори са потрошачима и са њима повезани односи са потрошачима и неуговорни односи са потрошачима. Листе потрошача и неуговорни односи са потрошачима могу се приказати одвојено од гудвила ако задовољавају критеријум одвојивости, док се неизвршене поруџбине или производња и уговори са потрошачима и са њима повезани односи са потрошачима признају на основу уговорно-правних односа.

Нематеријална имовина повезана са уметношћу – углавном проистиче из уговорно-правних односа, а чине је: драме, опере и балети; књиге, часописи, новине и друга литерарна дела; музичка дела (композиције, текстови песама, и рекламни џинглови); слике и фотографије и видео и видео-визуелни материјал (филмови, музички спотови и телевизијски програми).

Нематеријална имовина која се заснива на уговорима – из самог назива је очигледно да је уговорно-правни однос основа за препознатљивост нематеријалне имовине која је укључена у ову категорију средстава. Примери нематеријалне имовине која настаје из уговорних аранжмана су: уговори о лицен-

22) Castedello, M., Klingbeil, Ch., op. it., p. 21, Intangible Assets ..., p. 14, *Business combinations and changes in ownership interests, A guide to the revised IFRS 3 and IAS 27*, Deloitte, 2008, p. 45-51.

23) *A Roadmap to Accounting ...*, p. 77.

24) МСФИ 3, стр. 176.

цирању, тантијемама и мировању; уговори о оглашавању, изградњи, управљању, услугама или снабдевању; уговори о лизингу; грађевинске дозволе; уговори о франшизи; права за рад и дифузно емитовање; услужни уговори; уговори о раду и права коришћења (право на бушење, воду, ваздух, минерале, сечу дрвећа и путеве).

Нематеријална имовина која се заснива на технологији – може се идентификовати на основу уговорно-правног односа (патентирана технологија; рачунарски софтвер и топографија полупроводничких производа и тајне заната, као што су тајне формуле, процеси или рецепти) или на основу одвојивости (непатентирана технологија и базе података, укључујући власничке књиге). Уколико је база података стечена у пословној комбинацији заштићена ауторским правима, она задовољава уговорно-правни критеријум. Са друге стране, пак, ако тајне заната нису законски заштићене, оне су препознатљиве само ако је испуњен критеријум одвојивости, што је најчешће случај.

Коначно, постоји и нематеријална имовина која може утицати на вредност других средстава, обавеза и/или потенцијалних обавеза или се једноставно може укључити у гудвил. Нешто детаљнија листа ставки које не задовољавају критеријум препознатљивости садржи следеће елементе²⁵:

- претходно утврђени гудвил (*Previously recognised goodwill*) – није резултат уговорних или других законских права и не може се одвојити или поделити од ентитета у хипотетичкој трансакцији;
- постојећа радна снага (*Assembled workforce*) – се не може одвојити, јер не постоји уговор који се може пренети на стицатељску корпорацију, на начин на који уговор може пренети појединац. Даље, постојећа радна снага се „не може продати, пренети, лиценцирати, изнајмити или на други начин разменити, а да то не изазове прекид пословања стицаоца“²⁶;
- синергија (*Synergies*) – представља најчешће навођени мотив за упуштање у трансакције реструктурирања корпоративних привредних друштва. Ипак, она се не може одвојити од циљне корпорације и билансирати као засебна позиција, јер не зависи од уговорних или других законских права;
- тржишно учешће, тржишни потенцијал, монополска позиција или сличне „стратешке вредности“ (*Market share, market potential, monopoly situations or similar „strategic values“*) – повољна позиција на тржишту коју може имати циљна корпорација може побољшати вредност нематеријалне имовине повезане са тржиштем или оне која се заснива на технологији. Ипак, таква позиција не задовољава критеријум препознатљивости, јер такви економски услови не указују на потенцијалне будуће економске користи које се могу контролисати; и
- висок кредитни рејтинг или неограниченост пословања (*High credit rating or going concern*) – ови критеријуми могу утицати на цену по којој ће се пословно спајање реализовати. Међутим, те вредности обично не задовољавају критеријум препознатљивости и представљају будуће економске користи над којима ентитет обично нема довољну контролу.

25) Према, *Intangible Assets in ...*, p. 15.

26) МСФИ 3, стр. 97.

Вредновање (процењивање) нематеријалне имовине – Задовољење критеријума препознатљивости или могућности идентификовања представља само једну страну проблема приказивања нематеријалне имовине у финансијским извештајима стицатеља, одвојено од гудвила. Наиме, потребно је утврдити и вредност по којој нематеријална имовина која је одвојива или задовољава уговорно-правни критеријум треба да буде вреднована. Општи приступ процењивању нематеријалне имовине треба да буде одређивање процењене фер вредности, односно „износа за који се неко средство може разменити или обавеза измирити између обавештених, вољних страна у оквиру независне трансакције“²⁷. Процењена фер вредности може се, пак, утврдити применом једног од следећа три приступа:

- тржишни приступ (*Market approach*);
- трошковни приступ (*Cost approach*) или
- приносни приступ (*Income approach*).

Постоји општа сагласност да највећу примену у процењивању фер вредности нематеријалне имовине има приносни приступ. Ипак, није на одмет да сажето образложимо суштину и прва два метода за утврђивање процењене фер вредности, без обзира на њихову малу употребну вредност када је у питању вредновање нематеријалне имовине.

*Тржишни приступ*²⁸ обезбеђује индикацију фер вредности нематеријалне имовине упоређивањем вредности по којима су сличне или исте компоненте нематеријалне имовине продаване и/или куповане на тржишту у блиској прошлости. С обзиром на ограниченост таквих података, информације са тржишта које могу бити на располагању обично „захтевају комплексна прерачунавања како би одразиле карактеристике средстава која се процењују“²⁹.

Са друге стране, *трошковни приступ*³⁰ тежи утврђивању износа (фер вредности) који би били плаћени за поновну куповину истог средства или замену средства које се процењује другим средством сличних карактеристика. Овај приступ обично не узима у обзир будуће економске користи које се могу очекивати од средства које се процењује, а нарочито је ограничена његова примена у случајевима вредновања уникатне (јединствене) нематеријалне имовине.

Коначно, процењена фер вредност нематеријалне имовине, применом *приносног приступа*³¹ израчунава се тако што се очекиване будуће економске користи у преосталом веку трајања средства које се процењује дисконтују на вредност на дан процене. Дакле, за процену фер вредности применом приносног метода потребно је извршити:

- процену будућих економских користи;

27) Исто, стр. 26.

28) Опширније о тржишном приступу видети у: *Intangible Assets ...*, p. 24-6; Castedello, M., Klingbeil, Ch., op. cit., p. 22-3.

29) *Intangible Assets ...*, p. 17.

30) Опширније о трошковном приступу видети у: *Intangible Assets ...*, p. 26-32; Castedello, M., Klingbeil, Ch., op. cit., p. 22-3.

31) Опширније о приносном приступу и различитим варијантама приносне методе видети у: *Intangible Assets ...*, p. 32- 52.

- процену преосталог века трајања и
- одредити дисконтну стопу која ће се користити за свођење будућих економских користи на дан процене.

Процена будућих економских користи врши се на основу проспективних финансијских информација које у тренутку процене стоје на располагању процењивачима. Будуће економске користи могу бити процењена добит, токови готовине, уштеде у трошковима, и сл., које се могу реализовати коришћењем нематеријалне имовине од стране типичног учесника на тржишту.

Процена преосталог века трајања средства које се процењује релативно је једноставна у случајевима када постоји уговорно-правни однос. Ипак, адекватна процена преосталог века трајања требало би да обухвати следеће аспекте:³²

- законске, правне или уговорне одредбе које могу ограничити век коришћења средства или онемогућити обнављање или продужење уговора;
- животни циклус производа за чију производњу се користи нематеријална имовина која се процењује или маркетинг стратегије;
- очекивану употребу и типичне моделе депресијације вредности сличне имовине;
- очекивану техничку, економску или застарелост друге врсте;
- очекиване акције постојећих или потенцијалних конкурената и
- економски век трајања других средстава која се користе заједно са нематеријалном имовином која генерише будуће економске користи.

Најзад, за дисконтовање будућих економских користи на вредност на дан процене обично се препоручује пондерисана просечна цена капитала (*Weighted Average Cost of Capital - WACC*), која полази од претпоставке да предузеће финансира своја средства комбиновањем сопствених и позајмљених извора за које утврђује минималну стопу приноса. Стога се у зависности од односа сопствених и позајмљених извора за финансирање различитих сегмената нематеријалне имовине може користити и различита пондерисана просечна цена капитала.

Иако су рачуноводствени ауторитети који су учествовали у хармонизацији регулативе која се бави пословним спајањима свесни да се приликом признавања и вредновања „захтева значајна моћ расуђивања за процену фер вредности“³³, ипак закључују да одвојено признавање нематеријалне имовине по процењеним фер вредностима пружа боље информације корисницима финансијских извештаја. У прилог том закључку можемо навести неке од резултата истраживачке студије коју је објавила ревизорска кућа КРМГ, која на примеру 127 немачких компанија износи податке да је, примера ради, „код 26,8% свих анализираних компанија вредност гудвила износила више од 50% сопственог капитала, док је код 17,3% компанија однос гудвила према фик-

32) Ibid., p. 35.

33) МСФИ 3, стр. 96.

сној имовини превазилазио 50%³⁴. Наравно, проценти се разликују од гране до гране, па је тако највећи део укупног трошка аквизиције (цене по којој је извршена трансакција) алоциран на goodwill у компанијама које се баве трговинском путем интернета (*Internet & E-Commerce*) и изградњом и конструкцијом (*Building & Construction*) – 70,4 % односно 68,4%, док је највећи део трошка аквизиције алоциран на нематеријалну имовину у компанијама које се баве потрошачким производима и услугама (*Customer Products & Services*) и пружањем здравствених услуга (*Life Science & Healthcare*) – 57,0% односно 45,1%.

Закључак

Развој висококвалитетних, разумљивих и применљивих глобалних рачуноводствених стандарда представља процес који траје већ неколико деценија. У том, релативно дугом временском периоду усвајане су различите варијанте стандарда којима се регулише рачуноводствени третман пословних спајања (комбинација). Актуелни МСФИ 3, између осталог, предлаже другачији начин третирања нематеријалне имовине и гудвила у односу на претходни МРС 22. Ипак, на основу претходно наведеног може се закључити да процес „елиминисања“ препознатљиве нематеријалне имовине из гудвила, након завршеног поступка преузимања, није нимало једноставан задатак који треба да изврши стицатељска корпорација како би у финансијским извештајима била приказана њена што објективнија позиција након пословног спајања. Чињеница је да је тај задатак скопчан са доста потешкоћа које треба превазићи. Без обзира на све проблеме и слабости предложеног рачуноводственог третмана, постоји општа сагласност релевантних рачуноводствених ауторитета да одвојено признавање нематеријалне имовине по процењеној фер вредности пружа боље информације корисницима финансијских извештаја у односу на једноставно укључивање вредности тих позиција у гудвил.

Литература

1. A Roadmap to Accounting for Business Combinations and Related Topics, (2009) Updated December 2009, Deloitte
2. Будимир, Н., (2014), „Билансирање goodwill-а“, *Економија – Теорија и пракса*, број 4/14, ФИМЕК, Нови Сад
3. *Business combinations and changes in ownership interests*, (2008) A guide to the revised IFRS 3 and IAS 27, Deloitte
4. Castedello, M., Klingbeil, Ch., (2010) *Intangible Assets and Goodwill in the context of Business Combinations*, An industry study, KPMG
5. Chopping, D., Skerratt, L., (1994) *The Application of FRS 6 & 7: Acquisitions and Mergers and Fair Values in Acquisitions Accounting*, Accountancy Books, The Institute of Chartered Accountants in England and Wales, London
6. Ђорђевић, С. М., (2007) *Пословне комбинације – Рачуноводствени аспект*, Економски факултет, Приштина

34) Castedello, M., Klingbeil, Ch., op. cit., p. 5.

7. Gray, S. J., Needles, B. E. Jr., (2001) *Финансијско рачуноводство – Општи приступ* (превод), Савез рачуновођа и ревизора Републике Српске, Бања Лука
8. *Intangible Assets in a Business Combinations, Identifying and valuing intangibles under IFRS 3*, (2008) Grant Thornton International Ltd.
9. International Accounting Standards Board, (2008) „Business Combinations Phase II“, Project Summary and Feedback Statement, January
10. *Међународни стандарди финансијског извештавања*, (2005) Прва књига, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд
11. *Међународни стандарди финансијског извештавања* и званична саопштења објављена до 1. јануара 2009. године (2009), Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд
12. Morris, J. E., (2004) *Accounting for M&A, Equity, and Credit Analysts*, McGraw-Hill, New York
13. MRS 2000 (prevodi), Hrvatska zajednica računovođa i finansijskih djelatnika, Zagreb.
14. www.iasplus.com, датум приступа 13.05.

УДК 006.44:657.2
657.372.12

Прегледни научни рад

др Горанка
КНЕЖЕВИЋ*
др Владан
ПАВЛОВИЋ**

Процена очекиваних губитака у складу са МСФИ 9

Резиме

МСФИ 9 је донет са циљем учвршћивања поверења инвеститора у финансијске извештаје, пре свега извештаје банака, као и стабилизације финансијског система у целини. Међутим, оцењује се да примена овог стандарда може имати дестабилизујући ефекат. Примена модела очекиваног губитка имаће за последицу раст цене капитала финансијских институција, уз вероватан раст активних каматних стопа. Обавеза формирања резервисања, као последица примене модела очекиваног губитка, може утицати на кредитну и инвестициону политику финансијских институција. Тешко су сагледиве последице потенцијално смањене кредитне активности банака, уз готово неизбежан раст цене кредита, на привреду. Посебно забрињава ефекат повећања цене кредита у нашој земљи, коју иначе карактеришу изузетно високе каматне стопе и генерално неповољан финансијски положај привреде.

Кључне речи: МСФИ 9, модел очекиваног губитка, модел насталог губитка, квалитет извештавања.

*) Универзитет Сингидунум, е-mail: gknezevic@singidunum.ac.rs

**) Економски факултет, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, е-mail: vladan.pavlovic@pr.ac.rs, Примљено: 22.03.2016. Прихваћено: 05.04.2016.

Увод

Реформа рачуноводственог обухватања финансијских инструмената наметнута је финансијском кризом, која је настала као последица слабљења регулације финансијског сектора и комплексне, већини инвеститора нејасне, рачуноводствене регулативе намењене вредновању финансијских инструмената. Током и након кризе често је истицано да су поједина решења садржана у МСФИ, а нарочито примена концепта фер вредности, допринела разбуцтавању финансијске кризе, уводећи волатилност и омогућавајући банкама да исказују увећане добитке и формирају нижа резервисања.

Група 20, која је и установљена са циљем усаглашавања развијених индустријских земаља о акционом плану стабилизације економије и спречавања криза, захтевала је од IASB (Одбора за Међународне рачуноводствене стандарде) поједностављење правила за извештавање о финансијским инструментима. IASB је уважио критике које су се односиле на комплексност правила извештавања о финансијским инструментима и отпочео пројекат чија реализација је требало да доведе до једноставнијег и транспарентнијег извештавања усмереног на учвршћивање поверења инвеститора у финансијске извештаје, пре свега извештаје банака, као и стабилизацију финансијског система у целини.

Након многобројних измена и амандмана које је претрпео MPC 39, IASB у јулу 2014. године доноси МСФИ 9 - *Финансијски инструменти (IFRS 9 – Financial instruments)* заокруживши тиме свој одговор на финансијску кризу. Имајући у виду иновативност у креирању финансијских инструмената, што је имало за последицу значајан раст различитих врста финансијских инструмената и њихово све веће учешће у имовини и обавезама ентитета, што је у вези и са све интензивнијим развојем финансијских тржишта, може се закључити да је у питању веома важан стандард.

Доношењем МСФИ 9 у значајној мери су измењена правила класификације финансијских инструмената и начин њиховог вредновања. Промене у оквиру МСФИ 9 имале су за циљ да доведу до поједностављења стандарда MPC 39, као и до транспарентнијег извештавања о финансијским инструментима. Једноставнији него MPC 39, МСФИ 9 ипак остаје обиман и сложен стандард.

1. Идејне основе МСФИ 9

МСФИ 9 је настао као резултат заједничког пројекта FASB (амерички Одбор за стандарде финансијског рачуноводства) и IASB усмерен ка поједностављењу и унапређивању стандарда за извештавање о финансијским инструментима. FASB и IASB су марта 2008. године објавиле документа за расправу (FASB, 2008; IASB, 2008) у којима се предлаже да се сви финансијски инструменти вреднују по фер вредности. FASB и IASB се нису сложили у вези са неколико важних питања, а заузели су различите ставове и у вези са приступом развоју новог стандарда за финансијске инструменте. Док је FASB развијао свеобухватан стандард, који истовремено обухвата класификацију и вредновање, обезвређење и рачуноводство хеџинг трансакција (нацрт стандарда који обухвата све три компоненте објављен је 2010. године), IASB се определио да развија нови стандард у фазама, разрађујући сваку компоненту новог стандарда одвојено. IASB је 12. новембра објавио прву (парцијалну) вер-

зију стандарда МСФИ 9 - *Финансијски инструменти*, која је искључиво обухватала класификацију и вредновање финансијских инструмената. Доношењем овог стандарда промењене су класификација и вредновање финансијских инструмената, али нису суспендована друга поглавља МРС 39.

Друга (парцијална) верзија објављена 28. октобра 2010. године, регулисала је питање класификације и вредновања финансијских обавеза, признавања и престанка признавања, као и питање одвајања уграђених деривата. У односу на претходно решење којим је предвиђано да се сви добици и губици по основу промена фер вредности финансијских обавеза које су означене као финансијске обавезе по фер вредности у билансу успеха (FVTPL) признају у билансу успеха, МСФИ 9 из 2010. године налагао је да се, у већини случајева, захтева да се промене фер вредности у вези са кредитним ризиком обавеза признају у оквиру осталог укупног резултата. Осим тога, верзија МСФИ 9 из 2010. године донела је и промену да се одређене дериватне финансијске обавезе које за резултат имају испоруку некотираних инструмената капитала, вреднују по фер вредности, уместо по набавној вредности, како је предвиђао МСФИ 9 из 2009. године. Ново поглавље норме МСФИ 9 под називом “рачуноводство хеџинг трансакција” публиковано је 19. новембра 2013, као и амандмани на IFRS 9, IFRS 7 - *Финансијски инструменти: признавање и обелодањивања* и МРС 39 - *Финансијски инструменти: признавање и вредновање*. Коначна верзија МСФИ 9, обједињујући три фазе које су чиниле пројекат (класификација и вредновање, обезвређење и рачуноводство хеџинг трансакција) објављена је 24. јула 2014. године.

EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group), ЕБА (European Banking Authority) и ЕЦБ (European Central Bank) подржале су примену МСФИ 9, сматрајући да ће модел очекиваног губитка допринети финансијској стабилности (Veron, 2015).

Упркос томе што је МСФИ 9 настао као резултат заједничког пројекта FASB и IASB, заједничка правила нису успостављена, па сходно томе не постоји упоредивост ентитета који састављају финансијске извештаје према МСФИ и америчким *Општеприхваћеним рачуноводственим принципима* (GAAP). Ово означава и увећање трошкове за финансијске институције које морају да припреме извештаје уважавајући оба рачуноводствена оквира.

2. Обезвређење финансијских инструмената према МРС 39

Обезвређење финансијских инструмената може се вршити када постоји објективан доказ да је дошло до обезвређења или када постоје индиције да ће доћи до обезвређења. У складу са тим, обезвређење финансијских инструмената може се вршити применом модела насталог губитка (*incurred loss model*) или применом модела очекиваног губитка (*expected loss model*).

МРС 39 предвиђа да се финансијски инструменти обезвређују применом модела насталог губитка. Модел насталог губитка је једноставан модел базиран на објективним чињеницама да је до обезвређења дошло у одређеном моменту након иницијалног признавања. Овом моделу се не може спорити објективност и проверљивост. Међутим, корисници финансијских извештаја остају ускраћени за информације о кретању кредитног ризика финансијског инструмента, све до тренутка наступања догађаја који се сматра објективним доказом (*trigger event*) да је губитак настао. Изложеност кредитном ризику је,

са друге стране, уграђена у све инвестиционе одлуке и укључена у цену финансијских инструмената.

Негативне реперкусије одложеног признавања губитака на датим зајмовима и другим финансијским инструментима све до настанка догађаја који се сматра објективним доказом (*trigger event*) да је дошло до умањења вредности финансијског инструмента, посебно су дошле до изражаја током финансијске кризе, те је примена модела насталог губитка наглашена као значајна слабост рачуноводствених стандарда. Наиме, процењивање губитка на финансијском инструменту тек по наступању догађаја који се сматра објективним доказом (*trigger event*) умањења вредности тог инструмента, има за последицу не само неправовремено исказивање губитка у финансијским извештајима, већ и неблагоприятно идентификовање губитка, што има посебно негативне реперкусије на банкарски сектор, будући да, не располажући одговарајућим информацијама, менаџмент не може адекватно да обликује обим и структуру извора финансирања, као ни да адекватно спроводи политику пласмана и политику расподеле дивиденди.

Сматра се да је неблагоприятно извештавање о губицима на финансијским инструментима имало погубан ефекат на инвеститоре, будући да су пословне одлуке доносили на основу нерелевантних информација. Модел насталог губитка је тако директно утицао на појаву негативне селекције, наводећи инвеститоре да улажу капитал у инвестиционе алтернативе које су услед недостатка информација о губицима на финансијским инструментима сматрале пожељним, иако би оне у систему у којем влада информациона симетрија и адекватна информисаност, биле сматране субоптималним алтернативама за улагање. На овај начин долазило је до субоптималне алокације ресурса у привреди у целини. У условима кризе, многи инвеститори су извештавање о губицима на финансијским инструментима применом модела насталог губитка, називали "сувише мало, сувише касно" (eng. "too little - too late").

Оцењено је такође да примена MPC 39 има за последицу неконзистентно рачуноводство обезвређења за сличне финансијске инструменте међу различитим ентитетима, због тога што ентитети на различите начине дефинишу догађај који се сматра објективним доказом да је дошло до обезвређења (*trigger event*) и/или оцењују исте догађаје (*trigger event*) различито. Значај изостављања начела опрезности из концептуалног оквира посебно је велики приликом дефинисања и оцењивања догађаја који се сматрају доказом обезвређења. Без обзира на то што је IASB проценио постојање начела опрезности неконзистентним са неутралним извештавањем (видети опширније код: Шкарић Јовановић, 2015), чини се да је примена начела опрезности у овом случају и више него препоручљива. Народна банка Србије, у документу под називом *Смернице за примену MPC 39*, који се односи на састављање финансијских извештаја за 2016. годину истиче да најбоља пракса примене MPC 39 подразумева примену начела опрезности операционализовану кроз:

- (1) посебно опрезно сагледавање објективних доказа за обезвређење пласмана;
- (2) примену довољно конзервативних процена и претпоставки у вези са надокнадивом вредношћу; и
- (3) посебно опрезно процењивање претпоставки приликом утврђивања умањења вредности пласмана са измењеним условима отплате услед финансијских тешкоћа дужника (према: НБС, 2016, стр. 6-7).

Као последица уочених слабости модела очекиваног губитка, Саветодавна група за финансијску кризу - FCAG (*Financial Crisis Advisory Group*), која је и настала као плод сарадње IASB и FASB са циљем разматрања начина унапређивања финансијског извештавања како би се ојачало поверење инвеститора у финансијска тржишта и ради саветовања одбора о значајним рачуноводственим питањима која захтевају хитну пажњу одбора, као и она која треба да буду предмет дугорочних разматрања, препоручила је истраживање алтернатива за модел насталих губитака, које би биле базиране на информацијама које су више окренуте ка будућности. Као додатну слабост рачуноводствених стандарда FCAG је идентификовала и сложеност која проистиче из постојања више различитих модела обезвређења. Захтев за проналажење алтернативе модела насталог губитка упутила је и Група 20, као и нека друга тела. У складу са тим, IASB и FASB су заједнички започеле пројекат развијања модела обезвређивања више оријентисаног на будућност.

3. Обезвређење финансијских инструмената према МСФИ 9

Уместо примене модела насталог губитка, који је прописивао МРС 39, МСФИ 9 налаже примену модела очекиваног губитка (*expected loss model*) за обезвређење финансијских инструмената. За разлику од МРС 39 којим је прописивано да се губитак на финансијском инструменту искаже уколико постоји објективни доказ о настанку губитка, односно уколико наступи догађај услед којег се сматра да је финансијски инструмент обезвређен (*trigger event*), према МСФИ 9, објективан доказ није неопходан критеријум за признавање обезвређења, а будући да *trigger event* не постоји, обезвређење је засновано на процени новчаних токова и процени вероватноће ненаплативости.

Модел очекиваног губитка примењује се на дужничке финансијске инструменте који се исказују по амортизованој вредности и на дужничке финансијске инструменте који су класификовани у финансијска средства по фер вредности кроз остали укупан резултат, (FVTOCI), као што су зајмови (*loans*), дужничке хартије од вредности и потраживања насталих из уговора с купцима, на које се примењује МСФИ 15, потраживања по основу лизинг трансакција на која се примењује МРС 17 и већине уговорених зајмова и финансијских гаранција, у складу са МСФИ 9.

Сматра се да, за разлику од модела насталог губитка, модел очекиваног губитка омогућава правовремено информисање корисника финансијских извештаја о променама кредитног ризика којем је инструмент изложен од иницијалне набавке па све до краја његовог животног века, односно до доспећа.

Модел процене очекиваног губитка заснива се на примени:

- 1) процене дванаестомесечног очекиваног губитка (прва фаза) који се примењује на све финансијске инструменте обухваћене МСФИ 9, од иницијалног признавања па све док не наступи значајно погоршање кредитног ризика; и
- 2) процене губитка у животној фази финансијског инструмента (друга и трећа фаза) која се примењује на све финансијске инструменте када дође до значајног погоршања кредитног ризика на појединачном финансијском инструменту или на групацији финансијских инструмената.

- (1) Модел дванаестомесечног очекиваног губитка (*12 month expected credit losses*) процењује очекивани дванаестомесечни губитак по основу ненаплативности главнице, камате и осталих приноса на финансијске инструменте. Примењује се током иницијалног признавања, као и у свим наредним периодима, уколико не дође до значајног погоршања кредитног ризика. Модел дванаестомесечног губитка примењује се код свих финансијских инструмената који су класификовани по моделу амортизоване вредности (пре свега дужнички финансијски инструменти), као и они у категорији кроз остали укупан резултат без обзира на њихов рејтинг и инвестициони ранг (МСФИ 9, 9.5.5).
- (2) Модел очекиваног губитка у животном веку финансијског инструмента (*lifetime expected credit losses*) процењује очекивани губитак по основу свих догађаја ненаплаћивања главнице и камате, доцње и обезвређења који се могу очекивати током целокупног животног века инструмента, односно до његовог доспећа. Са модела дванаестомесечног очекиваног губитка прелази се на модел очекиваног губитка у животном веку, када наступи значајно погоршање кредитног ризика.

Очекивани губитак представља разлику између уговореног новчаног тока и новчаног тока који ентитет очекује по основу тог инструмента, дисконтованог ефективном каматном стопом утврђеном у почетном тренутку ступања у кредитни аранжман.

Очекивани губици рачунају се на основу обрасца:

$$EL_t = \sum_{t=1}^N \left(PD_t(I_t) \cdot \frac{LGD(I_t)}{(1+dr)^t} \right)$$

при чему су:

EL_t – очекивани губици у животном веку;

$PD_t(I_t)$ - (кумулативна) вероватноћа ненаплативости (*probability of default*);

$LGD(I_t)$ – губитак услед ненаплативости; и

dr – дисконтна стопа.

Сви параметри се процењују по пријему нове информације у "t" времену (I_t).

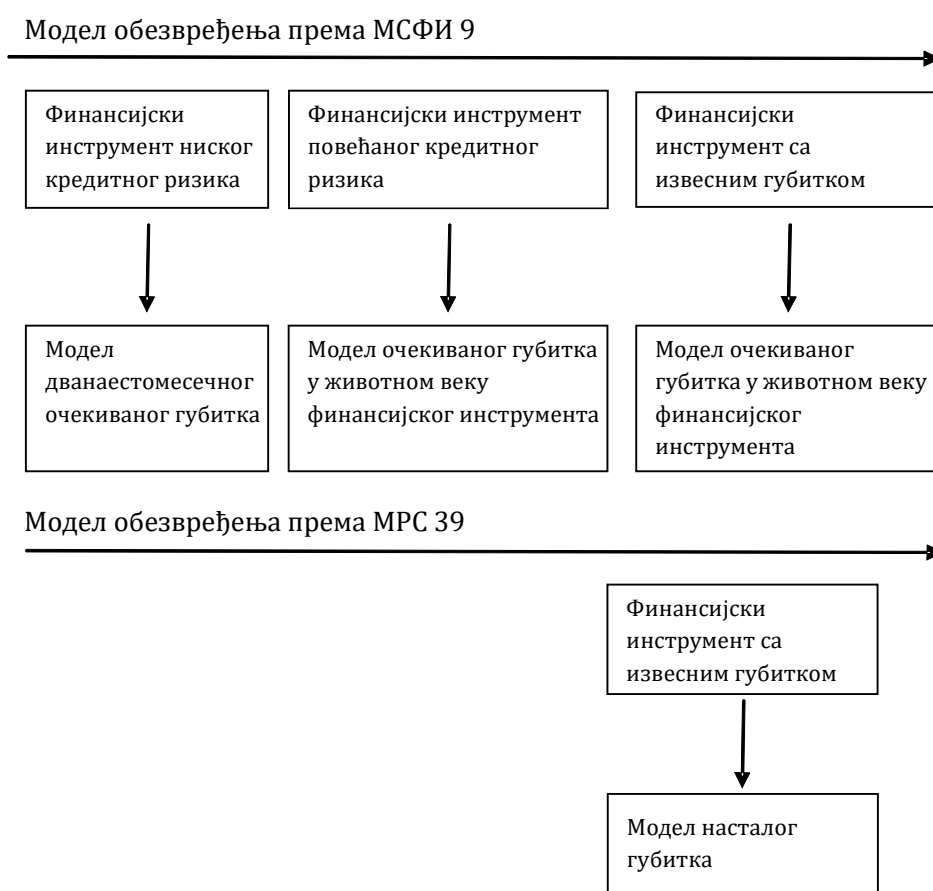
Ентитет треба да процењује очекиване губитке на финансијском инструменту на начин који одражава:

- (1) непристрасан и вероватноћом пондерисан износ утврђен проценом низа могућих исхода;
- (2) временску вредност новца; и
- (3) разумне и доказиве информације које су, без непримерених трошкова или напора, доступне на дан извештавања, о догађајима из прошлости, садашњим условима и прогнозама будућих економских услова (MSFI 9, 5.5.17).

Према моделу очекиваног губитка, губитак се процењује у контексту кредитног ризика, који је иманентан сваком финансијском инструменту, док је према моделу насталог губитка, чију употребу налаже МРС 39, временско признавање губитака на финансијском инструменту одложено све до тренутка настанка догађаја услед кога сматрамо да је губитак настао, односно све док

не постоје адекватни докази обезвређења. На Слици 1 уочава се да се финансијски инструменти ниског кредитног ризика обезвређују применом модела дванаестомесечног очекиваног губитка, док се финансијски инструменти повећаног кредитног ризика и инструменти са извесним губитком обезвређују применом модела очекиваног губитка у животном веку. За разлику од МСФИ 9, рачуноводствени стандард МРС 39 захтевао је признавање губитака тек када постану извесни, односно захтевао је примену модела насталог губитка.

Слика 1 - Модели обезвређења према МСФИ 9 и МРС 39



Наступањем погоршања кредитног рејтинга финансијског инструмента, ентитет има обавезу да процени очекивани губитак током животног века и да целокупан износ губитка током животног века искаже у билансу успеха обрачунског периода.

Модел очекиваног губитка заснива се на евалуацији свих рационалних и аргументованих чињеница доступних менаџменту током животног века финансијског инструмента. Овај модел процењује различите информације дос-

тупне менаџменту, као што су карактеристике финансијског инструмента, карактеристике емитента, као и процене макроекономских претпоставки. Процене се врше на нивоу портфолија финансијских инструмената и на нивоу појединачног инструмента. На нивоу портфолија могуће је раније увидети промену кредитног ризика за целокупну групу инструмената, него на нивоу сваког појединачног инструмента. Према МСФИ 9, инструменте треба груписати у портфолио уколико деле неке заједничке особине кредитног ризика, као што су: тип инструмента, сличан рејтинг утврђен од стране рејтинг агенција, тип колатерала, датум емитовања, остатак животног века до доспећа, делатност емитента, географска локација итд.

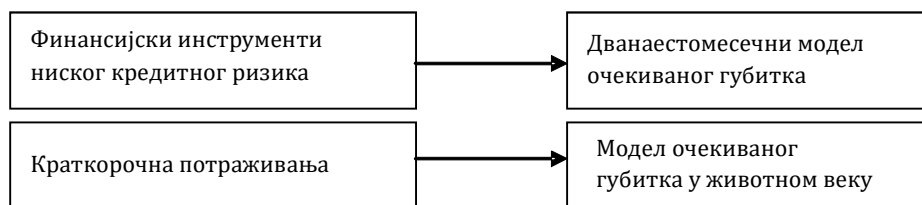
Модела очекиваног губитка примењује се и на потраживања од купаца. Као целисходно средство обрачуна обезвређења потраживања од купаца применом модела очекиваних губитака, препоручује се примена матрице (provision matrix - IFRS Foundation, IFRS – 9 *Financial Instruments, Bases for Conclusions*, july, 2014, стр. 118). Матрицом се процењује очекивани губитак на потраживањима, тако што се прво доспела, а ненаплаћена потраживања од купаца класификују у неколико категорија: потраживања која су у доцњи од 1 до 30 дана, од 31 до 60 дана, од 61 до 90 дана и потраживања која су у доцњи дуже од 90 дана. Након тога, процењује се стопа ненаплативости за сваку установљену категорију. Износ исправке вредности обрачунава се применом установљене стопе ненаплативости на сваку категорију потраживања.

У јавној расправи процењено је да примена модела очекиваног губитка на потраживања од купаца неће представљати посебан изазов, односно да ће се ова метода лако инкорпорирати у постојеће методологије процене (Ibidem, стр. 139).

С обзиром да је процена дванаестомесечног губитка, а нарочито процена губитка током животног века финансијског инструмента веома компликована и да захтева доста напора и времена, за оцену очекиваног губитка на финансијским инструментима ниског кредитног ризика (*low credit risk instruments*), као и за потраживања од купаца, примењује се поједностављена верзија модела очекиваног губитака. Инструментима ниског кредитног ризика сматрају се државне обвезнице и инструменти трезора, као и потраживања од ентитета за које се може доказати капацитет испуњавања преузетих обавеза, уважавајући потенцијалне промене макроекономских претпоставки. За инструменте који припадају овој категорији примењује се поједностављени модел према коме се врши само процена очекиваног губитка за дванаестомесечни период, након иницијалног признавања.

Имајући у виду кратак животно век потраживања од купаца, који не прелази дванаестомесечни период, модел очекиваних губитака примењује се на целокупан животно век потраживања. Сходно томе, ентитет мора да процени све факторе пословања са датим купцем и да процени потенцијални губитак до доспећа потраживања, односно до наплате потраживања. На Слици 2 уочава се да МСФИ 9 захтева примену поједностављеног модела процене очекиваних губитака тако што се на финансијске инструменте ниског кредитног ризика примењује дванаестомесечни модел, док се на остала краткорочна потраживања примењује модел очекиваног губитка у животном веку.

Слика 2 - Поједностављена верзија процене очекиваних губитака



4. Претпоставке примене модела очекиваног губитка

Примена модела очекиваног губитка подразумева претходно дефинисање “ниског кредитног ризика”, “значајног погоршања кредитног ризика” и одабир дисконтне стопе. Док је одређивање “ниског кредитног ризика” и “значајног погоршања кредитног ризика” препуштено ентитетима, дисконтна стопа дефинисана је стандардом.

4.1. Дефинисање ниског кредитног ризика

Имајући у виду критике усмерене на нејасноћу критеријума за одређивање ризичности финансијских инструмената, што представља предуслов за примену модела очекиваних губитака, IASB је у октобру 2013. године дао детаљније тумачење “ниског кредитног ризика”. Према овом тумачењу, сматра се да постоји низак кредитни ризик уколико:

- је ризик ненаплативости низак (*default*);
- дужник има снажан капацитет благовременог измирења обавеза, посматрано на краћи рок; и
- капацитет дужника неће ослабити услед промена у пословном и економском окружењу на дужи рок (Deloitte, 2014, стр. 9).

Према томе, оцењује се да је кредитни ризик низак, уколико се оцени да је дужник ликвидан и солвентан (видети опширније о ликвидности и солвентности у: Павловић, Милачић, 2013; Павловић, Кнежевић, Милачић, 2016).

Процена вероватноће ненаплативости и (*Probability Default - PD*) и процена висине очекиваног губитка (*Loss Given Default - LGD*) за животни век инструмента значајна је активност у првој фази примене модела очекиваног губитка. За процену вероватноће ненаплативости и процену висине очекиваног губитка највећи обим података добија се из интерног система финансијске институције. Процењује се да ће, тек 10% укупно прибављених података бити прикупљено из екстерних извора, од чега 4% на основу упоређивања ентитета са другим ентитетима у индустријској грани (Deloitte, 2014, стр. 9).

4.2. Дефинисање значајног погоршања кредитног ризика

Значајно погоршање кредитног ризика означава стање у коме је потраживање изложено негативном дејству уочљивих догађаја, при чему губици још нису извесни. У случају значајног погоршања кредитног ризика, прелази се са

дванаестомесечног модела на модел очекиваног губитка у животном веку финансијског инструмента, што имплицира формирање резервисања за очекиване губитке током читавог животног века финансијског инструмента, односно до његовог доспећа. Услед тога, једна од кључних претпоставки примене модела очекиваног губитка је дефинисање када се сматра да је наступило значајно погоршање кредитног ризика.

У начелу, сматра се да кашњење преко 30 дана означава наступање погоршања кредитног ризика, као и погоршање кредитног рејтинга финансијског инструмента. МСФИ 9 је усвојио ову претпоставку (IFRS 9, 5.5.11). Међутим, кашњење у наплати уговорених износа од 30 дана не означава нужно и да је дошло до значајног погоршања кредитног ризика. Наиме, уколико ентитет располаже релевантним информацијама, које су му доступне без непотребних трошкова или учињеног напора, ово кашњење неће означити наступање значајног повећања кредитног ризика (IFRS 9, 5.5.11). Одређивање наступања значајног погоршања кредитног ризика обавља интерна служба задужена за управљање кредитним ризиком.

За оцењивање да ли је дошло до значајног повећања кредитног ризика након иницијалног признавања, неопходно је (PWC, стр. 9):

- утврдити максималан кредитни ризик портфолија према врсти финансијског инструмента или регији емитента и вршити поређење са кредитним ризиком у тренутку иницијалног признавања;
- утврдити пораст кредитног ризика у кредитном аранжману све док таквим проценама могу да се остваре циљеви модела процене очекиваног губитка и имају везе с њим;
- сагледати извештаје екстерних институција за оцену бонитета (рејтинг агенције) о променама у рејтингу финансијских инструмената.

На значајно погоршање кредитног ризика на нивоу портфолија указују промене макроекономских показатеља. На погоршање кредитног ризика одобрених кредита становништву указују кашњење у плаћању рата и промене у статусу корисника кредита, док на погоршање квалитета корпоративних кредита указују погоршани услови пословања на одређеном географском простору, индустрији и појединачној компанији.

Не постоји јединствена методологија којом се оцењује да ли је дошло до значајног погоршања кредитног ризика. Најзначајнији критеријуми за оцену да је дошло до значајног погоршања кредитног ризика су: (1) доцња у наплати једне рате; (2) промена вероватноће ненаплативости у односу на претходни период изнад детерминисане вредности; (3) раст вероватноће ненаплативости изнад детерминисане вредности; (4) модификације услова несвојствених тржишту и одсуство тржишта за кредитне.

Ентитети сами одређују приступ одређивању када је дошло до значајног погоршања кредитног ризика за потребе примене модела очекиваног губитка, у складу са МСФИ 9. Природно, када је у питању банкарски сектор, регулатор фаворизује приступе који указују на погоршање кредитног ризика у ранијим фазама, односно пре него што дође до кашњења у наплати.

За нехипотекарне кредитне одобрене привредним друштвима најзначајнији критеријуми су промена вероватноће ненаплативости у односу на пре-

тходни период изнад детерминисане вредности и раст вероватноће ненаплативости изнад детерминисане вредности; за хипотекарне кредите и нехипотекарне кредите одобрене физичким лицима најзначајнији критеријуми су доцња у наплати једне рате и раст вероватноће ненаплативости изнад детерминисане вредности. Најзначајнији критеријуми за оцену наступања значајног погоршања квалитета дужничких хартија од вредности су промена вероватноће ненаплативости у односу на претходни период и раст вероватноће ненаплативости изнад детерминисане вредности. Банке сматрају важним - критеријум раста вероватноће ненаплативости изнад детерминисане вредности за одређивање момента наступања значајног погоршања кредитног ризика за сва портфолија (према: Deloitte, 2014, стр.10). Испоставља се да је оцена наступања значајног погоршања кредитног ризика под снажним утицајем субјективних фактора.

4.3. Дефинисање претпоставки ненаплативости (*default*)

Потраживање се процењује ненаплативим уколико је способност дужника да отплати дуг погоршана, односно уколико је отплата дуга у пуном износу доведена у питање. Сматра се да доцња дужа од 90 дана означава наступање догађаја услед кога се потраживање оцењује ненаплативим. Процену губитака у овој трећој фази карактеришу индивидуална идентификација и процена ненаплативости потраживања и чврст мониторинг. На састанку IASB, одржаном у септембру 2013. године, усаглашено је да претпоставка наступања догађаја ненаплативости потраживања по основу финансијског инструмента треба да буде конзистентна са интерном процедуром управљања ризиком.

4.4. Дефинисање дисконтне стопе као претпоставка примене модела очекиваних губитака

Модел очекиваног губитка заснован је на процени уговорених новчаних токова по основу финансијских инструмената. Висина процењеног губитка непосредно је детерминисана примењеном дисконтном стопом. Поставља се питање којом дисконтном стопом треба дисконтовати новчане токове, будући да је могуће применити широку лезу различитих дисконтних стопа, од неризичне до ефективне каматне стопе. У Нацрту о обезвређењу (*Exposure draft*) предвиђена је могућност избора дисконтне стопе. Међутим, оцењено је да наведено решење омогућава велику безразложну флексибилност, што има за последицу неупоредивост, а носи и висок степен ризика од потенцијалних манипулација. Стога је на састанку IASB, одржаном у октобру 2013. године, узет одлучан став да се за обрачун очекиваног губитка примењује ефективна каматна стопа као дисконтна стопа. Овај став је последица оцене да примена модела очекиваног губитка, заснованог на ефективној каматној стопи, омогућава исказивање релевантних, односно неутралних и непристрасних информација у финансијским извештајима о износу, времену и неизвесности будућих новчаних токова, чиме се смањује могућност манипулације, као и да је овакво решење усаглашено са концептуалним оквиром (IFRS Foundation, 2014, стр.108).

5. Критике модела очекиваног губитка

Критике модела очекиваног губитка крећу се од истицања да трошкови тестирања обезвређења овим моделом превазилазе корист од добијених информација, до истицања да овај модел није адекватно концептуално утемељен, да онемогућава поштено и фер извештавање, да уноси волатилност, те да има процикличне ефекте.

Примена МСФИ 9 подразумева прикупљање мноштва информација, како о макроекономским претпоставкама, тако и о кредитном рејтингу клијената, што је посебно сложено за финансијске институције. Из поменутог проистиче да је повећање трошкова прибављања информација сигурно једна од првих негативних последица његове примене. Посебан проблем представља и недостатак искуства у прикупљању информација из релевантних извора за сваког клијента, као и адекватно дефинисање извора информација који се могу сматрати релевантним. МСФИ 9 имплицитно захтева промену информационог система ентитета и његово прилагођавање како би се обухватиле све информације о промени кредитног рејтинга инструмента. Примена модела очекиваног губитка захтева координацију сектора финансија, сектора за управљање ризиком и ИТ сектора. Несумњиво је да ће примена МСФИ 9 у финансијском сектору имати за последицу високе трошкове. Процењује се да ће код великих банкарских групација трошкови износити од 500.000 евра до 100 милиона евра (Deloitte, 2014, стр.19).

Са друге стране, банке оцењују да је веома мала корист од оцењивања вероватноће ненаплативости и процењивања висине очекиваног губитка у условима погоршања кредитног ризика. Став да трошкови превазилазе корист од процене очекиваног губитка у животном веку финансијског инструмента заузело је 80% банака обухваћених анкетом Deloitte-а (Deloitte, 2014, стр. 5). Поједина истраживања доводе у сумњу и саму корисност ових информација за одлучивање. Према истраживању CFA института, тек 41% испитаника, односно инвеститора, сматра информације добијене применом модела очекиваног губитка корисним за одлучивање (CFA Institute, 2013).

МСФИ 9 су критиковали и британски инвеститори, који су иначе жестоки критичари IASB годинама уназад. Британски инвеститори сматрају да модел очекиваног губитка не омогућава поштено и фер приказивање (Veron, 2015, стр. 2). Истиче се и да услед погрешне процене кредитног ризика, примена модела очекиваног губитка може имати за последицу волатилност резултата исказаног у билансу успеха.

У Студији Општег директората за интерне политике (Directorate – General for internal policies) састављеног на захтев Комитета Европског парламента за економску и монетарну политику, истиче се да модел очекиваног губитка карактеришу арбитрарност и концептуална неконзистентност, што чини највећу слабост овог модела (Directorate – General for internal policies, 2015). Наиме, модел очекиваног губитка често може имати за последицу прецењивање или потцењивање очекиваног губитка. У којој мери ће губитак бити потцењен, односно прецењен, условљено је релевантношћу информација и учеста-лошћу њиховог инкорпорирања у модел.

МРС 39 критикован је као модел који доприноси процикличности. Међутим, оцењује се, да ће и примена МСФИ 9 имати процикличне ефекте, будући да модел очекиваног губитка садржи инкорпорира различите економске параметре, те по самој својој конструкцији одражава процикличност у економији (Directorate – General for internal policies, 2015). Ефекти примене модела очекиваног губитка ипак су највише условљени проценом будуће вероватноће ненаплативости. Ако банке не буду у могућности да правовремено идентификују значајно повећање кредитног ризика јавиће се проциклични ефекти. Grünberger-ова студија спроведена 2014. године показује да примена модела очекиваних губитка има процикличне ефекте, али да процикличност може бити умањена уколико се адекватно процени вероватноћа ненаплативости пласмана (Directorate – General for internal policies, 2015, стр. 33). При том је важно напоменути да бројне банке још не располажу адекватним системом, као ни релевантним информацијама за поуздане процене (Directorate – General for internal policies, 2015, стр. 33).

Модел очекиваних губитака у великој мери је под утицајем дискреционог одлучивања када су у питању процена обезвређења финансијског инструмента и време признавања обезвређења. Дискреционо одлучивање менаџмента посебно је значајно за одређивање момента када је дошло до значајног повећања кредитног ризика, будући да се тада прелази са модела дванаестомесечног очекиваног губитка на модел очекиваног губитка у животном веку финансијског инструмента и тиме непосредно утиче на висину процењеног губитка у обрачунском периоду. Што је дужи рок доспећа финансијског инструмента, то је процена очекиваних губитака мање поуздана и подложнија субјективним проценама. У рачуноводственој литератури добро је познато да давање дискреционих права менаџменту представља мач са две оштрице (Directorate – General for internal policies, 2015. стр. 34.)

Модел насталог губитка био је критикован за недоследно рачуноводство обезвређења, што је умањивало упоредивост финансијских извештаја, стога што су за сличне финансијске инструменте ентитети на различите начине дефинисали догађаје који су означавали као доказ настанка губитка, односно примењивали су различите *trigger event*, или су исте *trigger event* оцењивали различито. Будући да примена модела очекиваног губитка не захтева постојање *trigger event* да би се признао губитак, а да се губици признају за све кредите у портфолију, истицано је да ће се, применом модела очекиваних губитака за обезвређење финансијских инструмената уклонити разлике које настају као последица примене различитих *trigger event-a*. Међутим, вероватније је да примена модела очекиваног губитка неће допринети повећању упоредивости финансијских извештаја, а присутни су ставови да ће упоредивост чак бити и додатно умањена. Како показује истраживање Deloitte-а, спроведено над 54 велике банкарске групације, укључујући и 14 глобално системски важних финансијских институција, 45% испитаника очекује да ће примена МСФИ 9, као последица примене модела насталог губитка, умањити упоредивост финансијских извештаја, будући да се модел очекиваног губитка у великој мери ослања на субјективне процене будућих догађаја. Један од кључних фактора је начин на који ће банке интерпретирати кључне концепте стандарда МСФИ 9, односно како ће интерпретирати “низак кредитни ризик” и “значајно погоршање кредитног ризика”. Наиме, одређивање кредитног ризика препуштено је самим финансијским институцијама, што оставља простор за различите ин-

терпретације. Наведено питање веома је значајно када се има у виду да се на основу интерних критеријума за одређивање ранга ризичности финансијских инструмената вреднује највећи део активе банака, а у петини анализираних банака и целокупна актива (Deloitte, 2014, стр.9).

У којој мери ће извештаји бити упоредиви зависи од мере у којој ће финансијске институције на сличан начин обелодањивати информације у напоменама. Када су у питању напомене везане за примену моделу очекиваног губитка, нарочито је важно обелоданити претпоставке и технике коришћене за процену очекиваних губитака, политику обезвређења, кредитни рејтинг инструмената и дисконтне стопе.

6. Могући ефекти примене модела очекиваног губитка

Несумњиво је да ће примена модела очекиваног губитка највише утицати на банке које ће морати да формирају резервисања за кредитне губитке у значајнијем обиму, а имаће утицаја и на финансијски положај и исказану профитабилност компанија које значајније инвестирају у финансијске инструменте, на компаније које имају потраживања по основу лизинг аранжмана (лизинг друштва), као и на компаније које одобравају одложено плаћање купцима.

Ефекти примене МСФИ 9 у финансијским институцијама тешко су сагледиви. Исказивање већих губитака, као и њихово раније исказивање, услед примене новог МСФИ 9, умањиће капитал банака. Имајући у виду захтеве регулатора, наведено може имати за последицу емитовање акција, смањење дивиденди, као и смањени обим улагања, посебно улагања у ризичније пласмане. Примена модела очекиваног губитка утицаће на финансијску стабилност у мери у којој исказани губици буду утицали на инвестициону политику банака, цену кредита, структуру извора финансирања и политику дивиденди.

Према истраживању IASB, при непромењеним макроекономским претпоставкама, процењује се раст резервисања по основу одобрених хипотекарних кредита између 30% и 205% у односу на формирана резервисања према MPC 39, а за остала портфолија процењује се раст између 25% и 60% (IFRS Foundation, 2014, стр. 313). За разлику од резултата поменутог истраживања, према истраживању Deloitte-а, раст резервисања за хипотекарне кредите процењен је између 50% и 100% при непромењеним макроекономским претпоставкама (Deloitte, 2014, стр. 12).

Значајно повећање резервисања на основу обезвређења финансијских инструмената у финансијском сектору наступиће уколико се процени да је наступило значајније погоршање кредитног ризика. Наведено значи да ће износ исказаних губитака у великој мери бити одређен макроекономским претпоставкама. Према истраживању IASB, при условима погоршања макроекономских претпоставки, процењује се раст резервисања по одобреним хипотекарним кредитима између 80% и 400%, а код нехипотекарних финансијских инструмената између 50% и 150% (IFRS Foundation, 2014, стр. 313).

Као последица подизања цене капитала банака због формирања резервисања, али и због виших трошкова пословања наметнутих имплементацијом модела очекиваног губитка, очекује се да ће примена МСФИ 9 имати за последицу раст цена у финансијском сектору. Посебно је забрињавајући ефекат

повећања цена кредита у нашој земљи, коју иначе карактеришу високе каматне стопе и генерално неповољан финансијски положај привреде. Повећање каматних стопа при таквим условима може имати погубне ефекте по привреду и финансијску стабилност. Посебна опасност проистиче из тога што више каматне стопе и погоршање финансијског положаја привреде може имати за последицу промену макроекономских претпоставки, што би довело до исказивања повећаних губитака на финансијским инструментима, што би пак поново подигло цену капитала и каматне стопе. Потенцијални спирални ефекат таквих неповољних дешавања могао би имати несагледиве последице по реални и финансијски сектор. Једно од кључних питања јесте начин на који ће банке оценити тренутак наступања значајног погоршања кредитног ризика.

Закључна разматрања

МСФИ 9 је донет као одговор Одбора за Међународне рачуноводствене стандарде на глобалну финансијску кризу. Овим стандардом су измењена правила класификације финансијских инструмената и начин њиховог вредновања. Процењујући да примена модела насталог губитка има за последицу неблаговремено извештавање о губицима на финансијским инструментима, МСФИ 9 налаже примену модела очекиваног губитка. Према моделу очекиваног губитка, исказују се дванаестомесечни очекивани губици за све инструменте након иницијалног признавања, све док не наступи значајно погоршање кредитног ризика, а након значајног повећања кредитног ризика, исказује се процењени губитак за цео животни век тог финансијског инструмента.

Бројне су критике на рачун МСФИ 9, од којих се већина односи на примену модела очекиваног добитка. Истиче се да модел очекиваног губитка карактеришу арбитрарност и концептуална неконзистентност, да је процена обезвређења финансијских инструмената и време признавања обезвређења у великој мери под утицајем дискреционог одлучивања, те да се обезвређење у значајној мери заснива на субјективним проценама будућих догађаја, да ће погрешне процене кредитног ризика имати за последицу волатилност резултата, те да примена МСФИ 9 може довести до процикличних ефеката. Као последица значајног утицаја субјективних процена на исказивање губитака истиче се да примена МСФИ 9 може имати за последицу мању упоредивост финансијских извештаја.

Осим тога, поставља се питање сврсисходности оцењивања вероватноће ненаплативости и процењивања висине очекиваног губитка у условима погоршања кредитног ризика, а често се истиче да трошкови процене очекиваног губитка у животном веку финансијског инструмента превазилазе корисност тих информација за одлучивање.

Примена МСФИ 9 из 2014. године предвиђена је од 2018. године. Овако велики временски период последица је неопходних обимних припрема за примену стандарда, али и чињенице да су ефекти примене овог стандарда у финансијским институцијама тешко сагледиви. Примена модела очекиваног губитка утицаће на финансијску стабилност у мери у којој исказани губици буду утицали на инвестициону политику банака, цену кредита, структуру извора финансирања и политику дивиденди.

Имајући у виду сложеност припреме финансијског сектора за примену МСФИ 9, као и потенцијалне ефекте признавања очекиваних губитака, а нарочито узимајући у обзир захтеве за опрезношћу регулатора, ново одлагање примене МСФИ 9 неће представљати изненађење.

Коришћена литература

1. CFA Institute, *Fair value accounting & long-term investing in Europe - Investor Perspective and Policy Implications*, September 2013.
2. Deloitte, *Fourth Global IFRS Banking Survey — Ready to land*, 2014.
3. Directorate – General for internal policies, Policy department a: economic and scientific policy, *Expected-Loss-Based Accounting: the FASB and IASB IFRS 9 Approaches*, IP/A/ECON/2015-14 September 2015.
4. Financial Accounting Standards Board of the Financial Accounting Foundation, *Invitation to comment - Reducing Complexity in Reporting Financial Instruments*, No. 1560-100, Financial Accounting Series, March 28, 2008.
5. IFRS Foundation, *IFRS 9 - Financial Instruments, Bases for Conclusions*, July, 2014.
6. IFRS Foundation, *IFRS 9 - Financial Instruments*, 2014, July, 2014.
7. International Accounting Standards Board (IASB), *Discussion Paper - Reducing Complexity in Reporting Financial Instruments*, March, 2008.
8. Knežević, G., Pavlović, V., Stevanović, S. (2015): "New accounting rules for the recognition and measurement of financial instruments", *Ekonomski pogledi* 17(3), 91-105.
9. Knežević, G., Pavlović, V., Vukadinović, P., *IFRS 9 and implications of "business model classification criteria" on quality of financial information*, International scientific conference FINIZ 2015 (The Role of Financial Reporting in Corporate Governance): Contemporary Financial Management, Singidunum University, Belgrade (Serbia), Decembar 4th , 2015, 22-26.
10. Pavlović, V., Knežević, G. Milačić, S. (2016): *The analysis of harmonisation of the semantic content of selected accounting terms in legal texts, professional regulation and scientific literature*, Teme 40(1).
11. Stojiljković, M. (2011): *Prilog kritici računovodstva fer vrednosti*, Facta universitatis - series: Economics and Organization, 8(1), 91-109.
12. Stojiljković, M. (2010): *Računovodstvo fer vrednosti - pouetak kraja?*, Facta universitatis - series: Economics and Organization, 7(2), 163-177.
13. Veron, N., *EU Endorsement of the IFRS 9 Standard on Financial Instruments Accounting*, Statement prepared for the European Parliament's ECON Committee Public Hearing, Brussels, 1 December 2015.
14. PricewaterhouseCoopers, (2014), LLP, *IFRS 9 - Classification and measurement*.
15. Народна банка Србије (2016): *Смернице за примену МРС 39 - Умањење вредности и ненаплативост пласмана који се накнадно вреднују по амортизованој вредности*.

16. Павловић, В., Милачић С. (2013): „Неуједначен семантички садржај термина солвентност – извориште и последице“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, бр.144; год. LXIV; стр. 451-466.
17. Павловић, В., Љумовић, И. (2009): „Финансијска регулатива у САД као покретач актуелне светске кризе“, *Рачуноводство*, год. 53(5/6), стр. 78-93.
18. Шкарић Јовановић, К. (2015): „Примена опрезности у финансијском извештавању – навика или потреба?“, *Acta Economica*, год. 13(22), стр. 63-82.
19. Шкарић Јовановић, К. (2010): „Нормативна основа финансијског извештавања и финансијска криза“, *Acta Economica*, год. 8(12), стр. 103-124.

Контролинг као концепт ефикасног управљања

УДК 005.6:334.72

Прегледни научни рад

др Веселин
ПЕРОВИЋ*

Улога и значај примене контролинга у пословној пракси

*“Данас постоји пуно дефиниција контролинга,
само је проблем у томе што свако контролинг
тумачи онако како њему одговара”.*
Андреас Прајснер

Резиме

У нашој теорији и пракси контролинг је савремени инструмент неопходан за успешно пословање предузећа, а у одређеној мери је запостављен. Последњих деценија дошло је до развоја контролинг концепта, нарочито у индустријским предузећима. Овом тврдњом се ствара утисак да контролинг има смисла уводити само у индустрију. Анализом стручне литературе из ове области уочљиво је да се контролинг користи у готово свим предузећима земаља немачког говорног подручја. Циљ овог рада јесте да се на основу сагледавања могућности примене контролинга у пословној пракси у Србији пружи и приказ контролинга као научне дисциплине, која је у земљама немачког говорног подручја афирмирана већ 40 година. На тај начин, кроз сарадњу науке и праксе сматрамо да се могу створити предуслови за постепено увођење контролинг концепта у нашу пословну праксу.

Кључне речи: контролинг концепт, примена контролинг концепта.

Увод

Пре него што пређемо на сагледавање улоге контролинга у пословној пракси, потребно је укратко описати историјски аспект настанка контролин-

*) Факултет техничких наука у Новом Саду, e-mail: vesa@uns.ac.rs
Примљено: 20.03.2016. Прихваћено: 04.05.2016.

га. Први контролери према већини аутора били су Египћани, који су надгледали градњу и утрошак материјала приликом градње пирамида (Kück, 2009, 4). Први писани документи о коришћењу назива *контролинг* појављују се у XV веку у Енглеској. *Countrollour* је био назив радног места, на енглеском краљевском двору, у чији задатак је спадало регистровање уласка и изласка новца за проток робе. У Француској контролери се појављују у средњем веку под називом *contre-roule* или *counter-roler*. У Америци су законске основе за улазак контролера у државну службу створене крајем XVIII века. *Comptroller* је имао задатак да одржи равнотежу између државног буџета и коришћења државних средстава (Horváth, 2009,19). Прва приватна компанија која је 1882. године успоставила радно место контролера била је транспортно предузеће *Atchison Topeka & Santa Fe Railway System*. Задаци који су били поверени контролерима ове фирме углавном су били финансијске природе. Задаци контролера углавном су финансијске природе и односе се пре свега на управљање обвезницама, акцијама и другим вредносним папирима у власништву фирме. *General Electric Company* било је прво индустријско предузеће у којем је почетком XX века уведено место контролера. Најстарији инструмент контролинга развијен је 1919. у хемијском концерну *Du-Pont*. Систем показатеља темељио се на мишљењу да не треба максимизовати апсолутну величину добитка, већ релативну величину рентабилности капитала. *Du-Pont* систем развијен је као последица Првог светског рата. *Du-Pont* концерн био је главни снабдевач војске експлозивним материјалом. Након рата изгубио је најважније тржиште и дошло је до диверзификације пословања. Инструмент контролинга омогућио је оцену и извештавање прилагођено многобројним деловима компаније који су обављали различите делатности.

Контролинг као институција постаје значајнији у време Депресије која је била последица Велике економске кризе од 1929. до 1932. године (о тој теми писали су многобројни аутори: Хорват, Вебер, Дејл, Кук и остали). Тада се контролер, поред својих традиционалних задатака ревизије или финансијско-привредне функције, окреће и пословима планирања. Институт за контролинг основан је 1931. године у Америци. Касније је преименован у *Financial Executive Institute (FEI)*. Важан посао FEI-а било је стварање каталога задатака који контролеру додељује планирање, подношење и интерпретацију извештаја, процењивање и саветовање, послове опорезивања, подношење извештаја о дневним пословима, осигуравање имовине и успостављање привредних планова. FEI је данас професионална институција са преко 15.000 чланова, од којих су 1.500 контролери. Највише службено звање у Министарству финансија Америке је контролер. Његов задатак је контрола новчаних токова и извршавање законских обавеза у преко 4.600 банака. У Министарству финансија Француске, такође, установљена је функција *контролера ангажованих расхода*.

1. Кратак опис контролинга

Контролинг представља једну од значајнијих функција чији задатак је решавање конкретних проблема прилагођавања предузећа унутрашњим и спољашњим променама које надолазе. Задатак функционалног контролинга је да води рачуна о транспарентним сагледавањима и исказивањима оствареног прихода, трошкова, како и остварених резултата као претпоставке за

успешно управљање предузећем. У САД и развијеним европским земљама контролинг је још одавно присутан и теоријски уобличен, али је такође и у пракси у великој мери примењиван. Контролинг се ретко појављује као самостална пословна функција и после чак неколико деценија његове примене још увек постоји велики број предузећа која у својој организационој структури немају функцију контролинга или не сагледавају све предности које он доноси као савремени инструмент управљања предузећем. Стратешки контролинг све више се среће у литератури, док у предузећима још увек оперативни контролинг има предност над стратешким, осим праксе неких већих предузећа (Малинић, 2005, 95). Основни задатак контролинга је *учинити фирму успешном* (Deyhle, и др. 2010, 9), као и оријентација ка будућности, која подразумева стално учење и побољшање.

Потребно је рећи пар речи о самом појму контролинга који је доста тешко јасно дефинисати, али је према нашем мишљењу доста прихватљива дефиниција: *„Контролинг је процес навигације ка привредним циљевима, где се управљање, дефиниција позиције, врши помоћу реда вожње и праћења планова”* (Deyhle, и др. 2010, 12). Дефиниција се по истом аутору може сликовито описати и као: *„Улога контролера се може упоредити са улогом навигатора на броду. Он помаже капетану да стигне на циљ, савлађујући све препреке и дајући упутства којим путем да се иде да би се стигло на циљ”*. Када се покушаји дефиниције систематизују, тада се могу разликовати оне дефиниције које контролинг виде као ИНСТИТУЦИЈУ и оне које га виде као ФУНКЦИЈУ. Под схватањем контролинга као институције, углавном се размишља о месту контролера у целокупној организацији, његовој едукацији, као и о његовој компетенцији и дужностима. Из појма контролинга као функције мора се искључити поистовећивање појма контролинг са појмом контрола, јер функција контроле обухвата само један део аспекта функције контролинга.

Нејасноће у вези са самим појмом контролинга настају услед превода речи контролинг, јер само тумачење речи упућује на контролу и често долази до заблуда и поврних тумачења. Да би се разумео појам контролинга од великог је значаја разумевање односа контролинга и других њему сродних функција. Контролинг веома блиско сарађује са функцијама као што су: рачуноводство, финансије, интерна контрола и интерна ревизија. Функција рачуноводства се у савременим предузећима састоји од три подфункције: књиговодство, рачуноводствено планирање и рачуноводствена контрола. Контролинг је повезан са све три подфункције. Књиговодство се односи на прошлост и бави се прикупљањем података из прошлости и оно садржи те податке документоване и поседује поуздане информације. Контролинг је усмерен ка будућности, али податке који су му потребни као полазне информације о садашњости прибавља из рачуноводства.

Контролинг је функција која те рачуноводствене информације преобликује за потребе руководства. Друга подфункција је рачуноводствено планирање које је под утицајем контролинг функције, која пружа стручну помоћ, али такође и користи резултате планирања. Последња подфункција је рачуноводствена контрола - контролинг усмерава ову подфункцију и користи њене резултате. Финансије су у савременим условима оријентисане на очување ликвидности и финансијске стабилности, а контролинг је тај који сагледава и анализира финансијске послове. Интерна контрола, њен основни задатак

усмерен је на истраживање одступања између планираног или прописаног и оствареног. Контролинг је тај који сагледава информације интерне контроле и анализира их. Интерна ревизија има за циљ повећање правилности одвијања пословних процеса, као и повећање објективности информација о том пословном процесу и смањење ризика у пословању, као и повећање сигурности пословних активности. Контролинг користи резултате интерне ревизије како би остварио своју сврху. Сврха контролинга је повећање виталности предузећа ради прилагођавања предузећа унутрашњим и спољашњим променама.

Контролинг у Европи. Контролинг се први пут појављује у Европи 50-их и 60-их година прошлог века, у почетку преко филијала америчких компанија. Задаци контролинга су били: књиговодство, опорезивање, обрачун трошкова и економско саветовање. Све доминантнија подручја, као задатак контролера, постају поред саветовања и извештавања, планирање и израда плана, поређење потребног и оствареног, као и оперативно планирање. Криза 70-их година, иако носи много негативних последица као што су раст трошкова капитала, промена курсева, висока инфлација, такође је допринела и великом развоју контролинга у Европи. Због великог развоја тржишта постојећи оперативни инструменти нису били довољни да се савладају губици конкурентских предности, тако да су инструменти стратешког контролинга постали нужни. Посебно велики значај за развој контролинга у Немачкој, а самим тим и у Европи, има др Алберехт Дејл, који је 1972. године у једном граду у близини Минхена, основао Академију контролинга (нем. *Controller Akademie*), чији је основни задатак представљала обука стручњака из области контролинга. Основно обележје његове концепције је висока јасност и разумљивост да је контролинг уско повезан са планирањем, одлучивањем, припремом и презентацијом бројки које су оријентисане према циљу. Оно што такође знатно доприноси развоју контролинга, хармонизацији концепција контролинга и терминологије је Интернационална група за контролинг (енг. *International Group of Controlling – IGC*), која је основана у Немачкој 1995. године, у коју је укључено преко 6.000 активних чланова из читаве Европе.

2. Контролинг као научна дисциплина

Иако је контролинг одавно прихваћен у пракси, још увек се често поставља питање може ли се о контролингу говорити као о научној дисциплини. Да ли је контролинг само скуп вештина или већ спада у научне области? Да би оно што представља контролинг могло бити дефинисано као научна дисциплина, потребно је проучити сврсисходност и успешност појединих решења и спознати која би од њих могла представљати стуб делатности контролинга као научне дисциплине и опште прихваћене праксе. Аргументе да контролинг може бити научна дисциплина, можемо наћи у чињеници да је то информациона делатност која је намењена одлучивању. Контролерска пракса, која се вештинама контролинга користи већ вековима, бори се како би се контролинг коначно уздигао на ниво научне дисциплине. Иако је развој контролинга у пракси увелико достигао високе размере, контролинг је постепено спорије постајао признат и као научна дисциплина у академским круговима. Према студији Биндер-Шефер, у 2004. години од укупно 92 факултета пословне администрације на 72 универзитета су постојали одсеци за контролинг. Осим

тога, такође су постојали и неки аспекти контролинга који су били покривени неким другим одсецима. Анализом ових одсека дошло се до резултата да од њих 72 само 15 посто се односи на *чист* контролинг, док је осталих 85 посто повезано са неким другим областима.

Контролинг може бити повезан са веома различитим аспектима. Контролинг се у највећој мери повезује са рачуноводством, чак 36%, а затим и са ревизијом 13%. Развој контролинга као научне дисциплине и његова примена на универзитетима немачког говорног подручја почиње 1973. године, када Петер Хорват оснива нови одсек контролинга на Техничком универзитету у Дармштату. После тога развој контролинга као научне дисциплине је ишао врло споро, све до краја 1980. године. Након тога ситуација почиње брже да се мења. У само неколико година 14 одсека за контролинг је било формирано у Источној Немачкој, док је у Западној Немачкој број достигао чак 41. Овај пораст и промене у примени контролинга као научне дисциплине у великој мери су повезане са развојем контролинга у пракси.

Анализом огласа за запослење од стране Вебера и Шефера за период од 1949. до 1994. године показало је значајан пораст броја контролинг радних места, као и радних места на сличним позицијама. Повећање присутности контролинга на универзитетима довело је до повећања публикација о контролингу у академским чланцима у оквиру немачког говорног подручја. Учешће чланака о контролингу кретало се између 4% и 6% у 1970. и 1980. години; тај број је удвостручен на просечних 12% почетком 1990. године. Поред универзитета и пословних школа, универзитети примењених наука одиграли су значајну улогу у развоју контролинга као самосталне научне дисциплине. Почетком 1971. године професор Елмар Мајер је на Техничком универзитету у Дармштату основао радну групу чија улога је била обука администрације из области контролинга и рачуноводства на департману Универзитета примењених наука у Колоњу. Године 1977. основан је и Одсек за контролинг и рачуноводство на истом универзитету. До краја 1989. године 34 од 40 универзитета примењених наука имало је у оквиру својих институција одсек под називом *Рачуноводство и контролинг*.

2.1 Концепције за развој контролинга као научне дисциплине

Многи фактори утичу на развој контролинга као теоријске дисциплине и специфично је то да се контролинг различито развија од земље до земље. То потиче од чињенице да је свака земља, у складу са својим друштвено-економским развојем, развила на свој начин теоријски концепт контролинга. Теорија се дефинише као систем тврдњи које описују и објашњавају феномене у пракси и које могу бити употребљене за предикције будућег развоја. Контролингу су наравно, поред дефинисаног феномена, потребне и смернице за праксу. Концепције играју важну улогу моста између теорије и праксе, постављајући оквир који ће бити конкретизован у пракси предузећа, у зависности од специфичности услова пословања сваког појединачног случаја. Доминантна институција контролера на немачком говорном подручју јесте раније споменута Међународна група за контролинг (*IGC*), за чије оснивање и разумевање контролинга је најзаслужнији др Албрехт Дејл. Ова институција има велики значај у области контролинга, јер је дала снажан допринос хармонизацији концепција контролинга и терминологије. Идеје ове групе могу бити про-

нађене у концепцијама контролинга, које су развили бројни универзитетски професори, међу којима су најпознатији: Мајер, Хорват, Вебер, Шефер, Купер, Хофман и остали. Посебан допринос развоју контролинга као научне дисциплине на немачким универзитетима дао је проф. Јирген Вебер, који је омогућио један од начина груписања концепција са немачког говорног подручја према основном фокусу сваке од њих, а он подразумева:

- контролинг оријентисан на информисање;
- контролинг као контрола оријентисана на резултат;
- контролинг као функција координације;
- контролинг као осигурање рационалности управљања.

Ране концепције контролинга фокусиране су на *информисање* као суштинску контролинга. Према Хофману, контролинг је подршка менаџменту кроз информације, односно као прикупљање, припремање и координацију информација како би оне биле употребљиве од стране менаџера у усмеравању пословања ка постављеним циљевима. У пракси одговорности контролера иду далеко изнад информацијске функције, те на тај начин ова концепција, која уско повезује контролинг са рачуноводством, покрива само један део онога што контролинг заиста представља.

Друга рана концепција изједначава контролинг са контролом оријентисаном на *резултат*, односно са константним усмеравањем компаније ка њеним циљевима. Задатак контролинга састоји се у преузимању одговорности за профит, дефинисаног као циљ од стране топ менаџмента. Виђен на овај начин, он превазилази искључиво информационо-оријентисану одговорност рачуноводства. Фокус контролинга почива на мониторингу и функцији контроле које се константно прилагођавају новим ситуацијама. Ова концепција заснована је на поимању менаџмента као циклуса управљања. Почетну тачку процеса представља дефинисање циљева компаније и њених јединица кроз процес планирања. Потом следи праћење остварења и поређење оствареног са планираним. Информације о евентуалним одступањима могу бити употребљене за измене у процесима, како би се циљеви ипак постигли или за преиспитивање оправданости и реалности планских величина.

Трећа група концепција види централни задатак контролинга у координацији између различитих подсистема менаџмента. Хорват овакав системски базиран приступ аргументује поделом система управљања на планирање и контролу на једној страни и снабдевање информацијама на другој, што ствара потребу за њиховом координацијом од стране контролинга, који тако постаје трећи подсистем менаџмента. Купер развија системски приступ, додајући му још два подсистема менаџмента - организацију и менаџмент људских ресурса. Према његовом мишљењу, за одговарајући ниво координације неопходне су адекватна организациона структура и мотивациони систем. Критике овог приступа, пре свега, односе се на нејасно дефинисане границе између подсистема и на преклапање задатака контролинга са пословном администрацијом, односно на стварање мета менаџмента, што га удаљава од његових изворних активности.

Вебер и Шафер развијају нов приступ према којем је основни циљ контролинга у осигуравању рационалности управљања. Дефицит у рационалности менаџера може бити узрокован ограничењима способности и мотивације.

Основна функција контролинга јесте препознавање дефицита уз рационалности и начина на које се могу редуковати или елиминисати. Исти аутори разликују три нивоа рационалности: рационалност оријентисану на резултат, рационалност оријентисану на процесе и рационалност оријентисану на импуге. Управо ова савремена концепција представља перспективу из које се контролинг данас посматра.

На основу свега наведеног можемо извести закључак да се кроз историју концепција контролинга и његово изучавање као научне дисциплине мењало, али да његовом развоју никако није дошао крај. Оно што се предвиђа и о чему се данас највише разговара у круговима стручњака из области контролинга је велики утицај који развој информационих технологија већ сада има, а који ће тек имати на контролинг. То ће ставити контролере пред нове захтеве који ће се темељити на све ефикаснијем прикупљању, све детаљнијем и ажурнијем анализирању информација и доношењу прецизнијих, бржих и тачнијих одлука. Из тог разлога, требало би да буде јасно колико ће ова контролерска вештина бити цењена у будућности.

2.2 Контролинг као научна дисциплина у земљама немачког говорног подручја у Европи

Истраживање је спроведено у три европске земље у којима је забележена највећа присутност контролинга на универзитетима. Веома лако се може уочити да је Немачка најразвијенија земља, најпре по броју универзитета, а онда и по присутности контролинга као научне дисциплине. У Немачкој постоји укупно око 70 универзитета, а контролинг се као научна дисциплина изучава на 56 универзитета. Немачка уједно представља земљу са најбоље организованим системом изучавања контролинга.

Укупан број универзитета у Швајцарској је 24, а број универзитета на којима се изучава контролинг је пет. Овде је слична ситуација као и у Аустрији, што се тиче присутности контролинга као научне дисциплине.

Развојни пут контролинга у Аустрији сличан је оном у Немачкој. У Аустрији постоје укупно 23 државна универзитета и 11 приватних, што је укупно 34 универзитета. Контролинг се као научна дисциплина проучава на шест универзитета. Контролинг се у Аустрији изучава на универзитетима у: Грацу, Клагенфурту, Инсбруку, Бечу и Линцу. На неким универзитетима постоје контролинг департмани, док се на другима изучава у оквиру департмана за економију, менаџмент или рачуноводство.

2.3 Контролинг као научна дисциплина у Србији, Хрватској и Словенији

Сем поменутих западних земаља, контролинг је као научна дисциплина афирмисан и у земљама нашег најближег окружења. У Хрватској је контролинг као научна дисциплина афирмисан на Економском факултету у Загребу, захваљујући визији проф. др Ницаре Османагић-Беденик, која је школске 1993/94. године почела да изводи наставу из области контролинга. У Хрватској се контролинг изучава на Економском факултету у Ријеци и Факултету за туризам и хотелијерство у Опатији. Последњих неколико година област кон-

тролинга се изучава и на више приватних факултета у Хрватској. У Словенији је контролинг као научна дисциплина афирмисан захваљујући проф. др Францу Колетнику са Економског факултета у Љубљани. У Србији се материја контролинга изучава у оквиру предмета Управљачко рачуноводство на основним студијама свих државних универзитета. На економском факултету у Београду се од 2006. године на мастер студијама изводи настава из предмета Стратегијски контролинг. На факултету техничких наука у Новом Саду контролинг се изучава на струковним специјалистичким студијама од школске 2005/06. године.

3. Контролинг у пословној пракси у Србији

Бројна теоријска и емпиријска истраживања доприносе упознавању контролинга и његових специфичности у појединим земљама. Питање које се поставља истраживачима гласи: Како се одвија прихватање контролинга у пословној пракси у Србији? Колико је заступљен и које детерминанте одређују његов положај? Колико дуго постоји контролинг у нашим организацијама и ко је био иницијатор увођења контролинга? Колико особа ради у одсеку за контролинг и који је ниво њиховог образовања? Које је подређен, а које надређен? Постоје ли *стандардни* задаци контролинга, *стандардни* инструменти који се користе? Доприноси ли контролинг ефикасности пословања? Ова и друга питања била су подстицај за истраживање контролинга у домаћој пословној пракси.

3.1. Циљеви и методе истраживања

Основни циљ покретања емпиријског истраживања био је да упознамо ниво тренутног развоја контролинга у пословној пракси у Србији и да идентификујемо чиниоце који утичу на ниво развоја и ефикасност контролинга. Истраживање је урађено на основу упитника који је осмислила проф. др Ницара Османагић-Беденик и који је претходно спроведен у Хрватској, 2001. и 2007. године.

Хипотезе истраживања реалности контролинга у организацијама у Србији су следеће:

- контролинг као функција и институција постоји у великим организацијама у Србији;
- претпоставља се снажна веза између институционалног аспекта контролинга и плана и анализе;
- контролинг је функционално усмерен према оперативном управљању.
- у инструменталном смислу доминирају инструменти оперативног управљања;
- развој контролинга у домаћој пословној пракси прати правце његовог развоја у пословној пракси развијених тржишних привреда, пре свега у смислу веће прихваћености, шире заступљености, те ширења његових појединих аспеката.

Истраживање у вези са реалношћу контролинга у Србији спроведено је у периоду од септембра до децембра 2015. године. Упитник се састојао од 30 затворених питања и понуђених одговора набрајања и интензитета.

3.2. Узорак истраживања

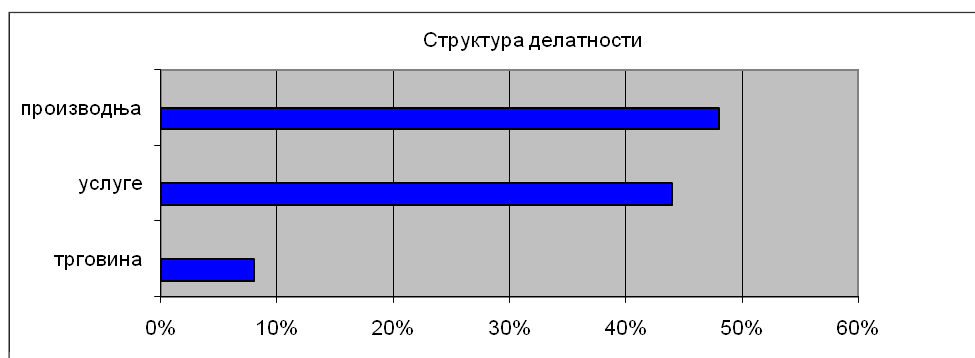
Адекватан избор узорка представља посебан проблем истраживања. Наша пажња фокусирана је на организације за које се уз високу вероватноћу претпостављало да у својој организационој структури имају контролинг. Истраживања у европском простору показала су како велике организације и организације кћери страних великих организација по правилу имају контролинг у институционалном смислу (Osmanagić-Bedenik, 2007, 362–368). У спроведеном истраживању у Србији узорак је биран на основу Регистра средњих и великих предузећа, имајући у виду да смо покушали да истражимо стање контролинга у пословној пракси предузећа која остварују највећи промет, као и реномираних предузећа. Обликовали смо узорак од 180 организација и послали упитник на њихове адресе. Истраживање је трајало од октобра до децембра 2015. године. До краја децембра примили смо укупно 87 испуњених анкетних упитника (стопа повраћаја од 48,3% сматра се изузетно повољном). Овим путем изражавамо захвалност за активну подршку и разумевање стручњацима из пословне праксе који су се одазвали нашој молби и учествовали у истраживању.

У наредном делу рада приказаћемо радну верзију истраживања спроведеног у Србији од септембра до децембра 2015. године. Компаративна анализа стања контролинга у Србији и Хрватској биће завршена у наредном периоду и представљена као заједничко истраживање Факултета техничких наука из Новог Сада и Економског факултета из Загреба.

3.3 Анализа резултата емпиријског истраживања

Структура делатности организација у узорку приказана је на Графикону 1.

Графикон 1 - Структура делатности организација у узорку

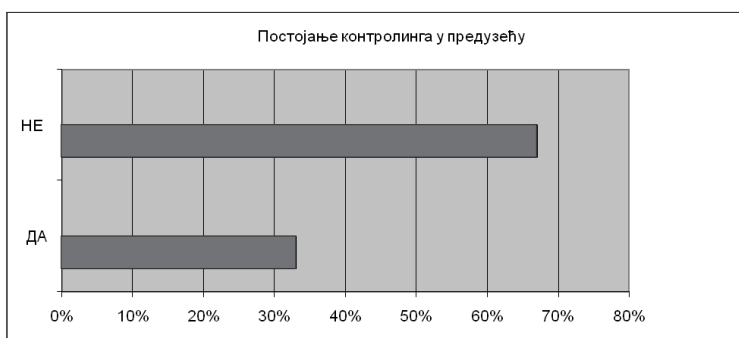


Из табеле је видљиво да је у истраживању индустрија заступљена са 42 предузећа (48%), услужна са 38 (44%) и 7 (8%) трговинских. У развијеним тржишним привредама контролинг се почео развијати у подручју производње, а затим се наставио развијати и у другим подручјима услуга, нарочито трговине и банкарских услуга. Анализа резултата истраживања у Србији указује да се узорак може сматрати репрезентативним, с обзиром на заступље-

ност појединих делатности. Величина организације је следећа карактеристика на основу које се може говорити о значају контролинга у одређеној земљи. У нашем је истраживању 2015. године у узорку, према броју запослених, заступљено 75% великих организација. Оријентишући се на велике организације, очекивали смо већу вероватност постојања сектора за контролинг него у средњим или малим организацијама. С обзиром на старост организација у узорку су најзаступљеније оне које у Србији послују до 30 година (41%), затим следе организације старе изнад 50 година (31%), а организације млађе од 10 година чине 28% узорка.

Следеће питање односило се на истраживање постојања контролинга у организацији у институционалном смислу. Одговор на то питање приказан је на Графикону 2.

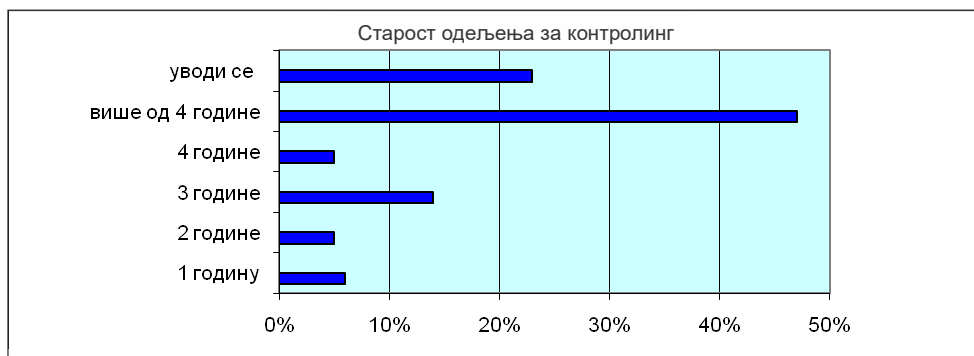
Графикон 2 - Постојање контролинга у институционалном смислу



Истраживање је показало да је само 32% анкетираних организација имало контролинг у институционалном облику целине. Резултати, ипак, охрабрују и доказују како и у нашим условима пословања контролинг полако добија све већи значај.

Идентификација институционалне димензије контролинга обухватала је питања о старости одељења за контролинг, подстицајима за његово увођење, величини одељења и његовог хијерархијског положаја у организацији. На питање о старости одељења за контролинг испитаници су одговорили као на Графикону бр. 3.

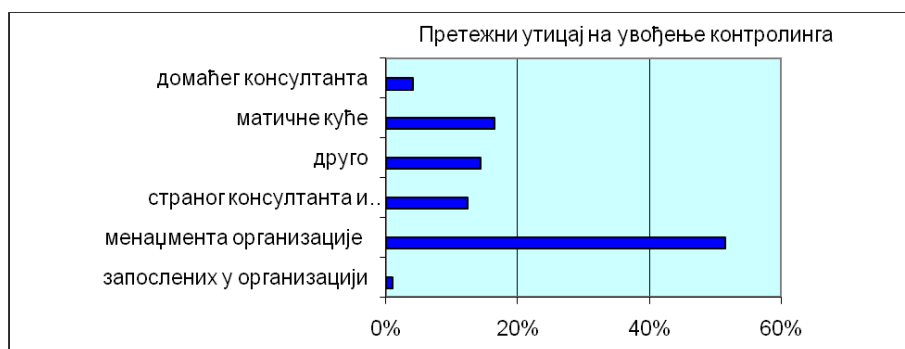
Графикон 3 - Старост одељења за контролинг



Истраживање је показало да се ради о младој пословној функцији: 23% организација је уводило контролинг, а тамо где је уведен постојао је у 14% случајева до највише три године, док је 48% организација имало контролинг дужи од четири године. Овакав податак сведочи о томе како је контролинг и у нашим организацијама препознат као функција која помаже бржем и бољем прилагођавању унутарњим и спољним променама и постаје део пословне праксе у домаћој, а не само страниј пословној пракси.

У анализи истраживања где су испитаници одговарали на питање ко треба да подстиче увођење контролинга у њихова предузећа дошло се до следећих података (Графикон 4).

Графикон 4 - Претежни утицај на увођење контролинга

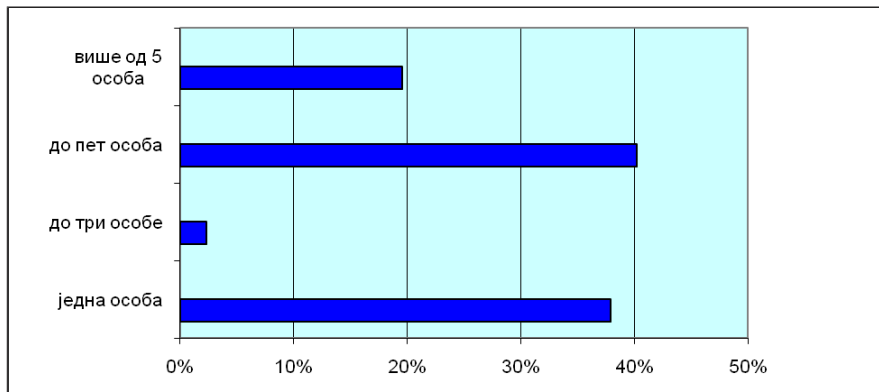


Интересантан је податак да 2% испитаника у Србији сматра да би запослени требало да буду иницијатори за увођење контролинга у предузећима. Податак указује на то да би контролинг требало да буде упоредо афирмисан као научна и као практична дисциплина - као научна дисциплина још увек није препознат у Републици Србији. Ова тврдња може се поткрепити и чињеницом да се контролинг изучава само на једном факултету у Србији. Доласком страног капитала не мења се само власничка структура, већ и пословна култура коју доносе инвеститори са развијених тржишта где се контролинг изучава од 60-их година прошлог века; мења се и свест о неопходности контролинга у предузећима у Србији. Свакако је за похвалу податак да је код 46% предузећа анкетираних о увођењу контролинга иницијатива потекла од менаџмента организације.

Податак о томе коме менаџер контролинга треба да буде одговоран већина испитаника је рекла менаџменту предузећа 36%, док 35% испитаника сматра да би требало да је одговоран руководству финансија и 16% руководству службе рачуноводства. Указује на то да запослени у овим предузећима још немају јасну свест о томе шта контролинг ради и коме треба да одговара.

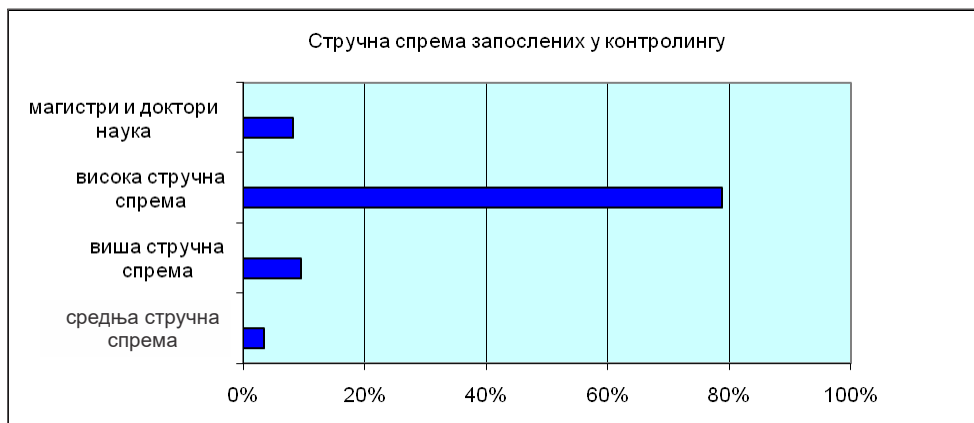
Анализа је показала да предузећа која имају одељење за контролинг запошљавају недовољан број сарадника, што је приказано на Графикону бр. 5. Око 38% предузећа која имају контролинг имају једног запосленог, што свакако не доприноси квалитету рада одељења за контролинг. Предузећа која запошљавају пет и више запослених у контролингу заступљена су са 19%, што потврђује претходне тврдње да контролинг има будућност у предузећима која послују на тржишту у Републици Србији.

Графикон 5 - Податак о броју запослених у одељењу за контролинг



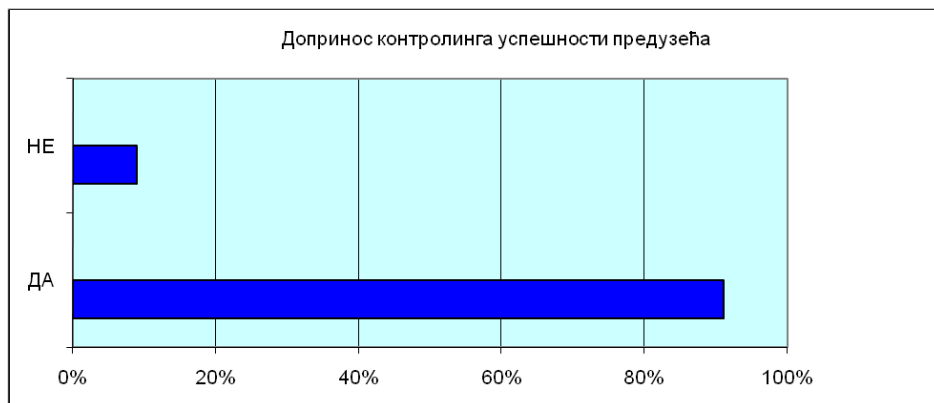
Овој анализи истраживања треба додати да су у одељењу контролинга у посматраним предузећима заступљени квалитетни и обучени запослени, јер око 79% запослених су високо стручни, чак 6% поседује диплому магистарских, односно докторских студија. Пораст нивоа квалификационе структуре особа запослених у контролингу доказује пораст нивоа знања у овом подручју, чиме се индиректно доказује и пораст важности контролинга као стручне помоћи менаџменту, као што је приказано на Графикону 6.

Графикон 6 - Квалификациона структура запослених у одељењу за контролинг



Сва ова истраживања би била узалудна и непотребна, ако контролинг не доприноси успешности пословања предузећа која га имају. Наиме, увођење и примена контролинга имају своје оправдање само уколико ова функција доприноси успешности пословања организације. Једно од битних питања у овом истраживању је било управо допринос контролинга пословању предузећа (Графикон 7). Иако се од контролинга очекује допринос ефикасности пословања, овде је због поједностављења у фокусу био само допринос успешности.

Графикон 7 - Допринос контролинга успешности пословања



Анализа показује да 84% анализираних предузећа у Србији сматра да контролинг доприноси успешности пословања. Оваква структура одговора испитаника говори о томе да је контролинг неопходан већини предузећа. Трошкови увођења и пословања контролинга у предузећима су много мањи него корист коју ово одељење доноси.

Закључак

Циљ овог чланка био је да сагледавање практичне применљивости и користи од имплементације контролинга пре свега у пословној пракси у Србији, са посебним освртом на развој контролинга као научне дисциплине и могућност његове примене у пословној пракси.

На основу теоријских и практичних искустава у примени контролинга може се рећи да је потражња за услугом контролинга већа у кризним временима, као што је време у коме тренутно живимо. Све више људи жели да сазна више о контролингу, тако да се може рећи да постоји директна веза између тренутне глобалне економске кризе и пораста интересовања за услугу контролинга на глобалном тржишту. Основни задатак контролинга јесте да менаџменту послужи као својеврсни економски навигатор који би требало да обезбеди да брод који се зове предузеће оствари профитне циљеве. Да би испунио наведени задатак контролер или контролерка мора да буде сигуран да има организациону и осталу помоћ менаџмента.

Контролинг се као научна дисциплина афирмисао у земљама немачког говорног подручја, пре свега у: Немачкој, Аустрији и Швајцарској. На основу анализе стручне литературе видели смо да се контролинг као научна дисциплина изучава на преко 130 катедри у тим земљама и да је кроз више од четири деценије изучавања на тим институцијама афирмисан као академска дисциплина. У Хрватској и Словенији контролинг је афирмисан као научна дисциплина. У Србији се област контролинга изучава на свим државним универзитетима у оквиру предмета Управљачко рачуноводство.

Што се тиче практичног истраживања спроведеног са циљем сагледавања могуће примене контролинга у пословној пракси у Србији, спроведено је ис-

траживање од септембра до децембра 2015, на основу 87 испуњених анкета, односно добијених одговора из 70 различитих организација. Осврнућемо се на најважније делове.

На основу добијених података и њихове анализе може се коментарисати да је од пристиглих анкета индустрија била заступљена са 48%, услужна предузећа са 44% и трговинска предузећа са 8%. Преовлађују индустријска предузећа, у којима је контролинг и најзаступљенији, што је у складу и са теоријским и практичним искуствима примене контролинга у земљама немачког говорног подручја. Истраживање је показало да је само 32% анкетираних организација имало контролинг у институционалном облику целине. Резултати, ипак, охрабрују и доказују како и у нашим условима пословања контролинг полако добија све већи значај.

Свакако је за похвалу податак да је у 46% анкетираних предузећа за увођење контролинга иницијатива потекла од менаџмента организације, затим 18% од матичних кућа, 2% анкетираних одговорило да је иницијатива потекла од осталих запослених у организацији.

Истраживање је даље показало да се ради о младој пословној функцији: 23% организација је уводило контролинг, а тамо где је уведен постојао је у 14% случајева до највише три године, док је 48% организација имало контролинг дужи од четири године. Овакав податак нам говори о томе како је контролинг и у нашим организацијама препознат као функција која помаже бржем и бољем прилагођавању унутрашњим и спољним променама и постаје део пословне праксе у домаћој, а не само страниј пословној пракси.

Анализа је показала да предузећа која имају одељење за контролинг запошљавају и недовољан број сарадника. Око 38% предузећа, која имају контролинг, имају једног запосленог, што свакако не доприноси квалитету рада одељења за контролинг. Међутим, предузећа која запошљавају пет и више запослених у контролингу заступљена су са 19%, што потврђује претходне тврдње да контролинг има будућност у предузећима која послују на тржишту у Републици Србији.

Охрабрује податак да 84% организација, које су попуниле упитник, сматра да контролинг доприноси успешности пословања, што указује на то да је контролинг неопходан већини предузећа.

Сагледавањем контролинга, као научне и практичне дисциплине, сматрамо да би у наредном периоду стручна удружења попут Савеза рачуновођа и ревизора Србије требало да омогуће његову бржу афирмацију у пословној пракси, организацијом едукације из области контролинга.

Литература

1. Deyhle, A., Kottbauer, M., Pasher, D. (2010), *Manager und Controlling*, Verlag für Controlling Wissen, Freiburg
2. Deyhle, A., Eiselmayer, K., (2007), *Controller & Controlling*, Verlag – Controller Akademie, München
3. International Group of Controlling, IGC, (2005), *Controller Wörterbuch*, Verlag – Schäffer – Poeschel, Stuttgart

4. Eismayer, K., Pascher, D., Perovic V. (2014), *Financial controlling*, Verlag für Controlling Wissen, Freiburg
5. Horváth, P., (2009), *Das Controlling konzept*, 11. Auflage, Verlag – Franz Vahlen Beck, München
6. Horváth, P., Gleich, R., (2007), *Controlling umsetzen*, Verlag – Schdffer-Poeschel, Stuttgart
7. Kück, U., (2009), *Schnelleinstieg Controlling*, Verlag – Haufe, München
8. Перовић, В., (2004), *Контролинг*, Rodacom, Нови Сад
9. Trosmann, E., et. al., (2008), *Managemant – fallstudien im Controlling*, Verlag – Бес, München
10. Volker S., (2010), *Basiswissen Controlling*, Verlag – Beck München
11. Weber, J., (2008), *Einführung in das Controlling*, Verlag – Schdffer-Poeschel, Stuttgart
12. Osmanagić-Bedenik Nidžara. (2010), *Kontroling – izmeru profita i održivog razvoja*, М.Е.Р. Zagreb
13. Vollmuth Hilmar, (2000), *Führungs-Instrument Controlling*, Haufe, Frankfurt.
14. Vollmuth Hilmar, (2001), *Controlling Instrumente*, Haufe, München,
15. Horst Albach, et. Al., (2001), *Controlling Theorie*, Gabler Verlag, Wiesbaden.
16. Jeličić, D., Bojanić, R. (2015), „Implementation of the Balanced Scorecard as an Instrument of Strategic Controlling in the Brewing Industry”, *International Journal of Industrial Engineering and Management (IJIEM)*, Vol. 6, No. 4, pp. 191–198
17. Малинић, Д., „Стратешки и оперативни контролинг“, (2005), Савез рачуновођа и ревизора Србије, XXXVI Симпозијум, *Рачуноводство и пословне финансије у савременим условима пословања - стање и перспективе*, Златибор мај 2005, стр. 82–107.
18. Osmanagić-Bedenik Nidžara. (2007), *Komparativna analiza prakse kontrolinga u Hrvatskoj*, Zbornik ekonomskog fakulteta u Zagrebu, Vol. 5, No. 1, pp. 361–385
19. Перовић, В., (2004), *Контролинг концепт предузећа*, Привредна изградња, Нови Сад, бр. 1-2 2004. стр. 121-134
20. Perović, V., (2007) *What is Controlling?*, University of economics in Bratislava, 11th International Scientific Conference, AIESA, Bratislava, May 17th – 18th 2007.
21. Perović, V., (2007), *Controlling philosophy*, Faculty of Economics Belgrade, International Scientific Conference, Belgrade 26th – 29th Septembre 2007.
22. Perović, V., Todorović, A., (2008), *Organizing Controlling*, XIV International Scientific Conference on Systems IS 08, Intelligent Enterprising Towards World Class Enterprise, Novi Sad, October 2nd –3nd 2008.
23. Perović, V., et. all. (2012), “Controlling as a usefull management instrument in crisis times”, *African Journal of Business Management* Vol. 6. pp. 2001–2006
24. Perović, V. (2015), “Controlling: Between Theory and Practice”, *International Journal of Industrial Engineering and Management (IJIEM)*, Vol. 6, No. 4, pp. 165–170

УДК 006.44:657.2
658.14.011.1

Прегледни научни рад

Др Ивана
МЕДВЕД*

Значај организовања и функционисања сегментног финансијског извештавања

Резиме

Сегментно финансијско извештавање неопходно је за успешно функционисање савременог пословања ради остваривања трајних конкурентских предности ентитета. Уколико је благовремено, реално и квалитетно, обезбеђује веће шансе да се адекватно оцене природа и финансијски ефекти пословних активности сегмената пословања и ентитета у целини од стране екстерних и интерних корисника финансијских извештаја.

Актуелно је разматрање нормативне регулативе, у домаћим и међународним оквирима, којом се уређује област екстерног сегментног финансијског извештавања и изучава, теоријски и практично, с аспекта профитних и инвестиционих центара. Значајно је и изучавање комплексности интерног сегментног финансијског извештавања, као поуздане и сигурне подлоге за доношење одређених пословних одлука.

Ефикасно функционисање и квалитетно екстерно и интерно сегментно финансијско извештавање подразумева адекватну организацију рачуноводственог информационог система и обрачуна трошкова сегмената пословања у ентитету, а условљено је врстом и статусом сегмената пословања и потребама сегментног финансијског извештавања екстерног и интерног карактера.

Полазећи од наведеног, основни циљ рада је сагледавање значаја и улоге сегментног финансијског извештавања и указивање на то да побољшањем квалитета екстерног и интерног сегментног финансијског извештавања може да се унапреди поузданост и информативна снага финансијских извештаја и побољша финансијско извештавање ентитета у целини.

Кључне речи: сегменти пословања, финансијско извештавање, рачуноводствена регулатива.

*) Економски факултет у Суботици, Универзитет у Новом Саду, e-mail: ivana@ef.uns.ac.rs
Примљено: 16.03.2016. Прихваћено: 25.04.2016.

Увод

Финансијски извештаји се састављају и објављују у сврху обезбеђивања релевантних, поузданих, правовремених и значајних информација за све кориснике финансијских извештаја. Квалитативна својства која се очекују од финансијског извештавања опште намене, односно финансијског извештавања за ентитет у целини, очекују се и од финансијског извештавања по сегментима пословања. Финансијско извештавање по сегментима пословања (сегментно финансијско извештавање) специфична је форма финансијског извештавања за ентитет у целини, уз рашчлањавање ентитета и обелодањивање информација о сегментима пословања.

Финансијско извештавање по сегментима пословања предмет је истраживања научних и стручних написа новијег датума, јер се његова појава везује за средину двадесетог века, нарочито у контексту хармонизације и конвергенције сегментног финансијског извештавања и унапређења у функцији побољшања перформанси пословања делова и целине ентитета. Дакле, сегментно финансијско извештавање је млада дисциплина, која је настала и непрекидно се развија за потребе успешног функционисања савременог пословања. Успешно савремено пословање у условима глобализације пословања, интернационализације тржишта, капитала, људи и знања, подразумева постизање трајних (одрживих) конкурентских предности у сврху раста, развоја и опстанка ентитета на тржишту. Промене привредног и друштвеног окружења, промене организационе структуре и величине ентитета, промене њихове правне форме, проширење лепезе циљева пословања који се, уз добитни циљ, желе остварити, неминовно су условили усмеравање пажње на успешност пословања свих организационих делова ентитета. У таквим околностима ентитети, уважавајући потребе тржишта, неопходност опстанка на тржишту, раста, развоја и имајући у виду остварење конкурентских предности, непрекидно прилагођавају и унапређују пословне перформансе и организационе специфичности. Најчешће се, посматрано с организационог и управљачког аспекта, приступа унапређењу управљања, одлучивања, контроле и мотивације на свим управљачким нивоима ентитета. Како је врховни менаџмент, по правилу, удаљен од пословних операција на нижим организационим нивоима, неопходан је процес дивизионализације и/или децентрализације ентитета, у сврху повећања ефикасности управљања, одлучивања и мотивационих механизма.

Изградња адекватног рачуноводствено-информационог система, који подразумева планирање, праћење и контролу остварења по организационим деловима ентитета, процену успешности менаџера организационих делова, и по том основу извештавање јесте процес који прати успостављање дивизионализоване и/или децентрализоване организационе структуре. Финансијско извештавање по ужим организационим деловима, различитим по врсти и статусу, има значајну информациону улогу у остваривању циљева делова и целине ентитета. Најзад, то ће се одразити на очекивања и одлуке инвеститора, потенцијалних инвеститора, поверилаца, али и других заинтересованих стејхолдера.

Адекватно финансијско извештавање по сегментима пословања важно је за екстерне и за интерне кориснике рачуноводствених информација. Ова проблематика је актуелна и проучава се и због:

- уске повезаности са формирањем рачуноводствених центара одговорности у децентрализованим организационим структурама,
- мерења остварених перформанси у центрима одговорности и
- унапређења информативних и контролних могућности и механизма рачуноводственог извештавања за периоде краће од пословне године у функцији, пре свега, оперативног пословног одлучивања и стимулативног награђивања менаџера (руководилаца) сегмената пословања.

1. Обележја сегментног финансијског извештавања

Финансијско извештавање по сегментима пословања подразумева планирање, рачуноводствени обухват пословних трансакција, контролу извршења, утврђивање резултата и компоненти резултата по ужим организационим деловима ентитета. Претпоставља изграђен адекватан рачуноводствени информативни систем, који обједињује финансијско и управљачко рачуноводство са обрачуном трошкова у функцији децентрализованог финансијског извештавања. Квалитет извештавања по сегментима пословања захтева исте квалитативне карактеристике које се очекују од квалитетног званичног финансијског извештавања.

Циљеви финансијског извештавања по сегментима пословања у функцији су испуњења информативних потреба интерних и екстерних корисника рачуноводствених информација о сегментима пословања кроз:

- утврђивање (не)успешности пословања сегмената и њиховог доприноса (не)успеху целине ентитета;
- планирање и контролу трошкова, прихода, резултата, односно праћење, пре свега, економичности и профитабилности сегмената,
- мотивисање менаџера и запослених на остваривање циљева ентитета кроз остварење циљева сегмената;
- испуњење захтева повезаних са комуницирањем и информисањем између сегмената и/или сегмената и управљачког врха ентитета;
- праћење извршења и насталих одступања за потребе утврђивања одговорности за (не)успех у пословању сегмената и друго.

Систем финансијског извештавања по сегментима пословања усмерен је, дакле, на извештавање интерног и екстерног карактера и у складу са тим има различите облике финансијских инструмената и мерила, као и циљева којима служи. У ту сврху, у ентитету је значајно питање адекватне организационе форме аналитички развијеног обрачуна трошкова и резултата по ужим организационим деловима – сегментима за које се резултат планира, прати његово остварење, о томе извештава и везује за одговорност. Аналитички развијен обрачун трошкова и резултата за сегменте пословања директно зависи од величине ентитета, типа организационе структуре и привредне гране у којој ентитет послује.

Због тога, у сврху оцене оправданости изградње аналитички развијеног обрачуна трошкова за сегменте пословања, значајно је разматрати следећа питања:

- да ли се ради о великој организацији (јер код многих великих децентрализованих организација би мерење и извештавање о резултатима ужих организационих делова било неостварљиво без аналитички развијеног обрачуна трошкова и резултата по ужим организационим деловима);
- да ли је у питању функционална, дивизионална, матрична или нека друга организациона структура, што се одражава на избор сегмената пословања који се формирају и за које се извештава (пре свега, мисли се на трошковне, приходне, профитне и инвестиционе центре, али и групе производа, производе, географска подручја и друго);
- да ли се ради о производној, услужној или трговинској организацији, што се одражава на методолошки поступак обрачуна трошкова и калкулације у сегментима пословања;
- које категорије резултата се мере и исказују (рашчлањивање оствареног резултата посебно је значајно за израду интерних извештаја о перформансама, уз могућност коришћења различитих финансијских и нефинансијских мерила перформанси и друго);
- али и друга питања од значаја за обрачун трошкова сегмената пословања у конкретном ентитету.

Информације о сегментима пословања су квалитативне и квантитативне природе и подразумевају следећа обелодањивања:

- фактори који се користе за идентификацију сегмената пословања;
- идентификовани сегменти пословања о којима се извештава (извештајни сегменти);
- врсте производа и услуга за сваки сегмент пословања;
- основа организације (да ли су то производне линије, географска подручја, групе производа или услуга, рачуноводствена подручја одговорности и друго);
- приходи од екстерних купаца;
- приходи и расходи камата;
- средства и обавезе по сегментима пословања;
- депресијација и амортизација;
- добитак или губитак; и друго.

Ове и друге информације о имовини, обавезама, добитку и губитку сваког сегмента пословања, о оствареним приходима од продаје по производима, групама производа, по географским областима или појединим купцима обезбеђује финансијско рачуноводство и обрачун трошкова и учинака ентитета.

Сегментно финансијско извештавање значајно је за екстерне и интерне кориснике финансијских извештаја. Екстерно сегментно финансијско извештавање посебно је значајно за инвеститоре и повериоце. За анализу инвестиција неопходно је да се сазна и разуме на који начин различити ужи делови ентитета – идентификовани као сегменти пословања, економски послују.

„Различити сегменти пословања ће генерисати неједнак проток новчаних средстава са којима су повезани различити ризици који доносе јединствену вредност“¹. Проистиче да, без рашчлањавања ентитета на сегменте пословања, нема адекватног начина да се предвиди укупна количина, време или ризик будућих новчаних токова ентитета у целини². Интерно сегментно финансијско извештавање значајно је за менаџере, нарочито у околностима одвојености власништва над капиталом ентитета од управљања ентитетом.

Финансијско извештавање по сегментима пословања, због свог значаја захтева стална унапређења рачуноводствене теорије и праксе, као и финансијског извештавања. Усавршавање финансијског извештавања прати настајак и развој примерене нормативне регулативе за финансијско извештавање по сегментима пословања. Без намере да се обезвреди значај законске и интерне рачуноводствене регулативе, истиче се кључна улога професионалне регулативе за сегментно финансијско извештавање. У већини земаља проблематика обелодањивања информација о сегментима пословања, углавном, регулисана је стандардом који чини саставни део једног од два светски најутицајнија сета правила финансијског извештавања. Реч је о Међународном стандарду финансијског извештавања 8 – *Сегменти пословања*³ (МСФИ 8) или о америчком стандарду финансијског рачуноводства 131 – *Објављивање о сегментима ентитета и повезане информације*⁴ (SFAS 131).

Увођењем МСФИ 8 извршена је међународна конвергенција сегментног финансијског извештавања. Конвергенцијом финансијског извештавања по сегментима пословања умањене су разлике између два светски најутицајнија сета правила финансијског извештавања, у смислу уређивања ове проблематике.

2. Компаративни преглед нормативне регулативе сегментног финансијског извештавања у домаћим и међународним оквирима

2.1. Регулаторни оквир сегментног финансијског извештавања у Републици Србији

Финансијско извештавање по сегментима пословања, због изузетног значаја за савремено пословање, мора бити благовремено и квалитетно. Управо већи квалитет сегментног финансијског извештавања подразумева веће шансе да се адекватно оцене природа и финансијски ефекти пословних активности сегмената пословања и ентитета у целини од стране корисника финансијских извештаја. У тежњи за стварањем услова за састављање квалитетних финансијских извештаја по сегментима пословања и хармонизацију истих у

- 1) Troberg Pontus, Kinnunen Juha, Seppänen Harri J., "What drives cross-segment diversity in returns and risks? Evidence from Japanese and U.S. firms", *The International Journal of Accounting*, No. 45, 2010, стр. 44–76.
- 2) Према, Association for Investment Management and Research (AIMR), Financial reporting in the 1990's and beyond: A position paper of the Association for Investment Management and Research, AIMR, Charlottesville, Va., 1993, преузето према, Troberg Pontus, Kinnunen Juha, Seppänen Harri J., "What drives cross-segment diversity in returns and risks? Evidence from Japanese and U.S. firms", *The International Journal of Accounting*, No. 45, 2010, стр. 45.
- 3) International Financial Reporting Standards - IFRS 8 – *Operating Segments*
- 4) Statement of Financial Accounting Standard No. 131 – SFAS 131 - Disclosures about Segments of an Enterprise and Related Information

међународним оквирима, нормативна рачуноводствена регулатива се непрекидно развија.

У Републици Србији је, финансијско извештавање по сегментима пословања према намени, односно у зависности од екстерне или интерне оријентације финансијског извештавања, регулисано законском, професионалном и интерном рачуноводственом регулативом – трослојним регулаторним оквиром. У наставку је дат кратак преглед екстерног и интерног сегментног финансијског извештавања са аспекта нормативне уређености, значаја и информативне корисности (Преглед бр. 1), а тумачење представљеног предмет је даљег разматрања у раду.

Преглед 1 - Регулаторни оквир и усмереност екстерног и интерног сегментног финансијског извештавања

	Сегментно финансијско извештавање	
	Екстерно сегментно финансијско извештавање	Интерно сегментно финансијско извештавање
Регулаторни оквир	<ul style="list-style-type: none"> законска; професионална; и интерна рачуноводствена регулатива 	<ul style="list-style-type: none"> интерна рачуноводствена регулатива
Информационе потребе менаџмента	Полагање рачуна о стању и успеху ентитета	Пословно одлучивање и управљачка контрола у свим сегментима пословања, али и за целину ентитета
Рачуноводствена подршка	<ul style="list-style-type: none"> финансијско рачуноводство стратегијско управљачко рачуноводство традиционално управљачко рачуноводство 	<ul style="list-style-type: none"> традиционално управљачко рачуноводство рачуноводство одговорности аналитичка књиговодства остале оперативне евиденције
Корисници рачуноводствених информација	<ul style="list-style-type: none"> држава, државни органи, пореске власти и агенције; статистички заводи, привредне коморе и разна друга удружења; Народна банка Србије, банке и друге финансијске институције; инвеститори и потенцијални инвеститори; пословни партнери (добављачи, купци) и потенцијални пословни партнери; и други. 	<ul style="list-style-type: none"> власници капитала; менаџери и други запослени; рачуноводство и друге стручне службе ентитета; синдикат ентитета.

Рачуноводствена пракса у Републици Србији подлеже легализму, што значи да су држава и државни органи овлашћени да утврђују регулативу која се у рачуноводственој пракси примењује. Законом о рачуноводству⁵ који представља законску рачуноводствену регулативу, није посебно регулисано, односно уређено сегментно финансијско извештавање. Ипак, Закон о рачуноводству упућује на примену МРС/МСФИ (Међународних рачуноводствених стандарда / Међународних стандарда финансијског извештавања) за признавање, вредновање, презентацију и обелодањивање позиција у финансијским извештајима, за велика правна лица⁶, правна лица која имају обавезу састављања консолидованих финансијских извештаја (матична правна лица), јавна друштва, односно друштва која се припремају да постану јавна, у складу са законом којим се уређује тржиште капитала, независно од величине⁷. То значи да се Законом о рачуноводству прописује примена МРС/МСФИ за одређене ентитете и на тај начин применом међународне професионалне рачуноводствене регулативе уређује финансијско извештавање по сегментима пословања.

Преглед 2 - Кључна обележја МСФИ 8

Суштина стандарда	МСФИ 8
Ко примењује стандард?	Пословни субјекти чијим се дужничким инструментима или инструментима капитала јавно тргује или који достављају или су у процесу достављања финансијских извештаја регулаторној организацији у сврху емитовања било које класе инструмената на јавном тржишту.
Шта је сегмент пословања?	Пословне активности које остварују приходе и узрокују расходе, чије резултате пословања редовно прегледа главни орган управљања и за које су доступне посебне финансијске информације.
О којим информацијама сегмента пословања се извештава?	Информације о којима се извештава су информације које менаџмент користи за вођење пословања.
На којим се одмеравањима заснива обелодањивање сегмента пословања?	Обелодањивања о сегменту пословања су заснована на управљачким информацијама о којима се извештава главном органу управљања.

5) Закон о рачуноводству, „Службени гласник РС“, бр. 62/2013.

6) Великим правним лицима, у смислу поменутог закона, сматрају се Народна банка Србије, банке и друге финансијске институције над којима надзор врши Народна банка Србије, друштва за осигурање, даваоци финансијског лизинга, добровољни пензијски фондови, друштва за управљање добровољним пензијским фондовима, отворени и затворени инвестициони фондови, друштва за управљање инвестиционим фондовима, берзе и брокерско-дилерска друштва и факторинг друштва.

7) Према, Закон о рачуноводству, „Службени гласник РС“, бр. 62/2013, члан 20.

Професионална регулатива финансијског извештавања по сегментима пословања конкретно, теоријски и практично, уређује и прописује правила сегментног финансијског извештавања. Актуелан, званични Међународни стандард финансијског извештавања (МСФИ) 8 – *Сегменти пословања*⁸ регулише финансијско извештавање по сегментима пословања, пре свега, за потребе екстерног извештавања, али према потреби и за интерно сегментно финансијско извештавање, што је у Прегледу 1 и истакнуто.

Од 1. јануара 2005. год. земље чланице Европске уније обавезне су да примењују МРС/МСФИ на консолидоване финансијске извештаје пословних субјеката у Европској унији, чијим хартијама од вредности се тргује на јавним тржиштима хартија од вредности (односно чије акције се котирају на берзама – енг. *listed company*), што значи да је и примена МСФИ 8, након његовог доношења, за њих постала обавезујућа.

Интерна рачуноводствена регулатива, полазећи од законске и професионалне регулативе, представља њихово прецизно разрађивање. Разумљиво, јер „рачуноводствено извештавање из обрачуна трошкова и учинака уопште, па и рачуноводствено извештавање по центрима одговорности за трошкове, буџетиране расходе, приходе и резултат, уопште узев, карактерише непостојање обавезујуће рачуноводствене регулативе – законске и професионалне, било садржане у међународним или националним рачуноводственим стандардима, у смислу:

- прописаних обавезних појединачних врста рачуноводствених извештаја,
- прописаних форми и садржаја (структуре) рачуноводствених извештаја,
- нивоа извештавања и корисника рачуноводствених извештаја и
- прописане учесталости извештавања, односно рокова за састављање и презентацију рачуноводствених извештаја по центрима одговорности“⁹.

Дакле, интерна рачуноводствена регулатива има важан задатак омогућавања успешног функционисања рачуноводства ентитета у целини, али и по сегментима пословања, уз остваривање постављених циљева ентитета и спровођења формулисаних стратегија, омогућавајући и коректно поштовање законске и професионалне рачуноводствене регулативе. Интерном рачуноводственом регулативом неопходно је обезбедити коректно мерење и извештавање о резултатима сегмената пословања и коначно, коректно извештавање о резултатима ентитета у целини.

8) МСФИ 8 – *Сегменти пословања*, доноси прописе који се односе на следећа питања:

- критеријуми за идентификацију сегмената пословања,
- критеријуми за идентификацију сегмената пословања о којима се извештава,
- критеријуми за груписање сегмената пословања,
- критеријуми за одабир информација које се о сегментима пословања обелодањују,
- критеријуми за извештавање о добитку или губитку, као и имовини и обавезама сегмената пословања,
- критеријуми за одмеравање, усклађивање и преправљање претходно објављених информација о сегментима пословања,

9) Малинић С. (2008), *Управљачко рачуноводство*, Економски факултет, Крагујевац, стр. 358-359.

2.2. Разматрање професионалне рачуноводствене регулативе секментног финансијског извештавања

Амерички Одбор за стандарде финансијског рачуноводства (FASB), 1997. године, утврдио је SFAS 131 – *Објављивање о сегментима ентитета и повезане информације* који је и данас актуелан. За потребе конвергенције међународног финансијског извештавања, односно приближавања МРС/МСФИ и америчких Општеприхваћених рачуноводствених принципа, а уз уважавање предности и недостатака америчког СФАС 131, Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде (IASB – International Accounting Standards Board) креирао је МСФИ 8 (Међународни стандард финансијског извештавања 8 – *Сегменти пословања*).

МСФИ 8 је објавио Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде, 30. новембра 2006. године. Употребљава се за финансијске извештаје који се одnose на период од 1. јануара 2009. године и касније, али била је допуштена и ранија употреба стандарда.

Иако се МСФИ 8 примењује са намером да ублажи разлике између МСФИ 8 и SFAS 131, мора се напоменути да извесне разлике и даље постоје, али су сведене на три значајна одступања МСФИ од SFAS 131 у смислу:

- обелодањивања обавеза сегмената пословања,
- одређивања дефиниције дугорочних средстава за обелодањивање и
- сегментације матричне организационе структуре,
- што је у Прегледу 2 представљено детаљније.

Преглед 3 - Значајне разлике између МСФИ 8 и SFAS 131¹⁰

Критеријуми МСФИ 8	Критеријуми SFAS 131	Суштинске разлике
Употребљава се појам стална (фиксна) имовина (средства - енг. non-current assets)	Употребљава се појам дугорочна имовина (средства - енг. long lived assets)	Дугорочна имовина је дефинисана као физичка имовина (eng. physical assets), а стална имовина укључује и нематеријална улагања (eng. intangible assets - intangibles)
Захтева се обелодањивање о обавезама сегментна када су информације прописане и обезбеђене од стране главног органа управљања	Не захтева се ово обелодањивање	Утиче на обелодањивање код неких пословних субјеката

10) Према, PricewaterhouseCoopers – *A practical guide to segment reporting*, стр. 33, <http://www.pwc.com/gx/en/ifrs-reporting/pdf/segment-reporting.pdf>

Допушта се пословним субјектима са матричном структуром да изврше сегментацију или на бази производа/услуга или на бази географских подручја	Захтева се од пословних субјеката са матричном структуром да сегментацију изврше на бази производа или услуга	Код примене МСФИ 8, пословни субјекти морају да одреде основу сегментације која им обезбеђује најкорисније информације
--	---	--

Сегмент пословања (енг. *operating segment*) се, у складу са МСФИ 8 и SFAS 131, одређује као организациони део ентитета:

- 1) који у пословним активностима остварује приходе, али и расходе (укључујући и приходе и расходе везане за трансакције са другим деловима исте организације), или се бави пословним активностима којима тек треба да оствари приход;
- 2) за који су расположиве и доступне финансијске информације, да би његово пословање пратио и анализирао менаџмент,
- 3) чије резултате пословања главни орган управљања прати и контролише у сврху доношења одлука о алокацији ресурса сегмената пословања и оцене остварених перформанси и успешности пословања сегмената пословања.

Идентификовани сегменти пословања морају испуњавати одређене услове у складу са МСФИ 8 и SFAS 131, да би се о њима екстерно извештавало. За идентификовање сегмената пословања о којима се извештава користе се три основна критеријума, која се проверавају путем квантитативних тестова, а након дефинисања сегмената о којима се извештава, приступа се тестирању довољности идентификованих сегмената пословања, што је представљено у Прегледу 4.

Преглед 4 - Основни поступак квантитативног тестирања сегмената пословања у складу са МСФИ 8 и SFAS 131 – Утврђивање сегмената пословања о којима се извештава

Квантитативни тест	Услови
1) Тест прихода	Приход сегмента износи 10% или више од заједничког прихода. <i>Напомена: Укупан приход укључује и продаје екстерним купцима и интерне трансфере између сегмената пословања.</i>
2) Тест добитка или губитка	Апсолутни износ добитка или губитка сегмента износи 10% или више од укупног добитка свих профитабилних сегмената или од укупног губитка свих сегмената који су исказали губитак.

3) Тест средстава	Средства (имовина) сегмента пословања износе 10% или више од укупне имовине свих сегмената.
<ul style="list-style-type: none"> • Довољно је да сегмент пословања испуњава бар један од квантитативних тестова да би се о њему екстерно извештавало. 	
4) Тест довољности сегмената пословања о којима се извештава	<p>Приход сегмената о којима се извештава мора бити једнак или већи од 75% укупних прихода ентитета (пословног субјекта).</p> <p><i>Напомена: Износ интерних трансфера искључен је из вредности прихода сегмената пословања.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Неопходно је додавати сегменте о којима се извештава све док се не испуни захтев да се 75% укупних прихода ентитета налази у сегментима пословања о којима се извештава. 	
<p><i>Напомена: Препоручује се да број сегмената о којима се извештава буде мањи од 10, што практично представља ограничење броја сегмената о којима се извештава.</i></p>	

За потребе екстерних корисника финансијских извештаја о сегментима пословања званично се извештава у условима предвиђеним МСФИ 8 – *Сегменти пословања*, кроз посебне или појединачне финансијске извештаје ентитета и консолидоване финансијске извештаје неке групе са матичним ентитетом, уколико се њиховим хартијама од вредности тргује на јавном тржишту или уколико достављају своје финансијске извештаје (консолидоване финансијске извештаје) Комисији за хартије од вредности или некој другој регулаторној организацији, са циљем емитовања различитих врста хартија од вредности на неком јавном тржишту¹¹.

О свим сегментима пословања ентитета не мора се екстерно извештавати, али у случају екстерног извештавања сегментација за потребе интерног и екстерног извештавања мора да буде идентична. То је резултат менаџмент (управљачког) приступа који се захтева у складу са МСФИ 8 – *Сегменти пословања*, а који је преузет из америчког SFAS 131. Менаџмент приступ одређивању сегмената пословања заснива се на начину на који менаџмент врши рашчлањавање ентитета за потребе пословног одлучивања унутар саме организације. Рашчлањавање ентитета је процес утврђивања ужих организационих делова, односно раслојавања ентитета, а омогућава га дивизионализација и/или децентрализација. Менаџери ће, у сврху пословног одлучивања, мерења перформанси и контроле организације, извршити сегментовање ентитета у складу са интерном организационом структурираношћу (интерно идентификовање сегмената пословања).

11) Према: Решење о утврђивању превода Концептуалног оквира за финансијско извештавање и основних текстова Међународних рачуноводствених стандарда, односно Међународних стандарда финансијског извештавања, „Сл. гласник РС“, бр. 35/2014; МСФИ 8, параграф 2, стр. 308.

Суштина менаџмент приступа, у складу са стандардима МСФИ 8 и SFAS 131, огледа се у томе да приступ (основа) који је примењен за одређивање сегмената пословања за интерно финансијско извештавање треба да буде коришћен и за одређивање сегмената за потребе екстерног финансијског извештавања. Према томе, корисници финансијских извештаја могу сагледати функционисање организације и протумачити финансијске извештаје на начин на који то чине менаџери, односно „очима менаџера“¹².

Захваљујући увођењу менаџмент приступа, Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде извршио је значајну конвергенцију МСФИ 8 са SFAS 131¹³.

Према МСФИ 8 основа сегментације ентитета може бити производ и услуга, географско подручје, њихова комбинација или неки други критеријум, што зависи од доносиоца пословних одлука (главног органа управљања), система одговорности, природе активности ентитета, организационе структуре, географске (територијалне) дислоцираности и друго. У вези са дефинисањем сегмената пословања, стандарди МСФИ 8 и SFAS 131 се подударaju, изузев, као што је речено, за потребе матричне организационе структуре. Према МСФИ 8, ентитети са матричном организационом структуром могу да изврше сегментацију или на основу производа/услуга или на основу географских подручја – ентитет „одређује који скуп компоненти представља сегменте пословања“¹⁴ у складу са основним принципом извештавања по сегментима. Према SFAS 131, ентитети са матричном организационом структуром одређују сегменте пословања на бази производа/услуга¹⁵.

3. Комплексност функционисања екстерног и интерног сегментног финансијског извештавања

Процес интерног и екстерног извештавања по сегментима пословања, као и доношење пословних одлука у ентитету, информативно су подржани савременим информационам и комуникационим технологијама које обезбеђују различита апликативна решења према задатим критеријумима. Захваљујући оваквим апликативним могућностима, извештавање (а нарочито интерно извештавање) и доношење пословних одлука је значајно убрзано и подржано квалитетном информативном основом. То је посебно значајно код децентрализованих ентитета јер, примена информационах технологија обезбеђује из-

- 12) Енг. „Thought the eyes of management“ или „очима менаџера“ је израз којим се објашњава менаџмент приступ. Према, „Making sense of a complex world - IFRS 8 Operating Segments“, PWC - PricewaterhouseCoopers LLP, 2009.
http://www.pwc.com/en_GX/gx/communications/pdf/pwc-making-sense-of-a-complex-world-ifrs-8-operating-segments-pdf.pdf; EFRAG, European Financial Reporting Advisory Group, <http://www.efrag.org/Front/p266-1-272/Autumn-2012-Outreach-Events.aspx>.
- 13) Битно је истаћи да је већ ревидирани MPC 14 увео менаџмент приступ идентификацију примарних сегмената о којима се извештава, у сврху приближавања SFAS 131.
- 14) Решење о утврђивању превода Концептуалног оквира за финансијско извештавање и основних текстова Међународних рачуноводствених стандарда, односно Међународних стандарда финансијског извештавања, „Сл. гласник РС“, бр. 35/2014; МСФИ 8, параграф 10, стр. 308.
- 15) Према: „Statement of Financial Accounting Standards No. 131 Disclosures about Segments of an Enterprise and Related Information“, Financial Accounting Standards Board, параграф 15.

вештаје који пружају различите могућности у вези са анализом пројектоване будућности и на томе заснованим пословним одлучивањем. При том, приликом моделирања извештаја, различитих по форми, садржини и рочности, полазиште представља, као што је већ речено, организациона структурираност ентитета.

Сегментно финансијско извештавање, као и финансијско извештавање за целину ентитета, може бити усмерено на извештавање екстерног и/или интерног карактера, у зависности од тога да ли је суштина (информативна садржина) обезбеђених рачуноводствених информација усмерена у екстерне или у интерне сврхе, односно за екстерне или интерне кориснике рачуноводствених информација.

Подаци и информације за потребе екстерног финансијског извештавања по сегментима пословања према МСФИ 8 – *Сегменти пословања*, представљени су у Прегледу бр. 5.¹⁶

Преглед 5 - Захтевана обелодањивања у складу са МСФИ 8

Категорије за обелодањивање	Захтевана обелодањивања
Опште информације	<ul style="list-style-type: none"> • Фактори који су коришћени за идентификацију извештајних сегмената пословања. • Врсте производа и услуга на основу којих извештајни сегмент пословања остварује приходе.
Информације о извештајном сегменту, добитку или губитку, приходима, расходима, средствима, обавезама и основама за одмеравање	<ul style="list-style-type: none"> • Одмеравање добитка или губитка и укупних средстава. • Број специфичних обелодањивања као што су приходи од екстерних купаца, ако су укључени у добитак или губитак сегмента и редовно се о њима извештава главном органу управљања. • Објашњење одмеравања обелодањивања о сегменту. • Рачуноводствена основа за трансакције између извештајних сегмената. • Природа разлика насталих по основу одмеравања обелодањивања о сегменту и компаративних података у финансијском извештају ентитета (нпр. разлике у рачуноводственим политикама и асиметричним алокацијама).
Усклађивања	<ul style="list-style-type: none"> • Укупни приходи сегмената пословања, исказани добици или губици сегмената, имовина сегмената, обавезе сегмената и друге материјално значајне ставке сегмената пословања морају кореспондирати са укупним износима у финансијским извештајима.

16) Према, PricewaterhouseCoopers – *A practical guide to segment reporting*, стр. 11, <http://www.pwc.com/gx/en/ifrs-reporting/pdf/segment-reporting.pdf>

<p>Обелодањивања за цео ентитет</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Приходи од екстерних купаца за сваки производ или услугу или за сваку групу сличних производа или услуга. • Приходи од екстерних купаца приписаних земљи у којој је седиште ентитета и приписаних свим страним земљама од којих ентитет остварује приходе. • Приходи од екстерних купаца приписаних појединачној страни земљи, уколико су значајни. • Стална имовина (осим финансијских инструмената, одложених пореских средстава, нето средстава по основу дефинисаних примања и права која проистичу из уговора о осигурању) која се налази у земљи пребивалишта ентитета и у свим страним земљама у којима ентитет има имовину. • Степен ослањања на главне купце, укључујући детаље да ли је приход од неког купца већи од 10% укупних прихода ентитета.
--	---

Екстерно финансијско извештавање по сегментима пословања финализује се састављањем Извештаја о сегментима пословања или Информација о сегментима пословања и представља издвојени или саставни део Напомена уз званичне финансијске извештаје. Садржи информације о сегментима пословања које менаџмент сматра важним за руковођење ентитетом. Те информације су, како је истакнуто у складу са захтевима МСФИ 8 и SFAS 131, описне (квалитативне) и бројчане (квантитативне). Значај обрачуна трошкова је у обезбеђивању информативне подршке бројчаним обелодањивањима о сегментима пословања.

Бројчана (квантитативна) обелодањивања о сегментима пословања надвезују се на основне финансијске извештаје – биланс стања, биланс успеха, извештај о токовима готовине и извештај о промена на капиталу. Сегменти пословања о којима се може екстерно извештавати су профитни и инвестициони центри. То значи да се, као саставни или издвојени део напомена уз званичне финансијске извештаје неког ентитета могу, евентуално, наћи само обелодањивања о профитним и инвестиционим центрима.

Пословна пракса ентитета у Републици Србији показује да се о сегментима пословања обелодањују информације за текућу и претходну годину. Ентитети у иностранству, неретко, обелодањују информације о сегментима пословања за текућу и претходне две године.

Позиције које се обелодањују у извештају или информацијама о сегментима пословања нису прецизно прописане стандардима МСФИ 8 и SFAS 131, па је препуштено менаџменту сваког ентитета да процени која одмеравања имовине, обавеза, добитка или губитка сегмената пословања жели да користи:

1) Приходи од продаје. Позиција прихода од продаје може, поред квантитативних вредности садржати и описне констатације, како се израчунава или шта садржи приход од продаје, али је често наведена констатација да детаљан преглед прихода од продаје по врстама производа или услуга чини саставни део неке друге напомене уз финансијске извештаје. Рашчлањавање позиције прихода од продаје производа или услуга обавезно је за приходе од екстерних

купаца за сваки производ или услугу или за сваку групу сличних производа или услуга, за приходе од екстерних купаца приписаних земљи у којој је седиште ентитета и приписаних свим страним земљама од којих ентитет остварује приходе и за приходе од екстерних купаца приписаних појединачној страни земљи, уколико су значајни. Такође, обелодањује се начин одмеравања позиције прихода од продаје. Значајна информација може бити раздвајање прихода од продаје остварених екстерно од оних остварених интерним обрачуном између сегмената пословања.

2) Добитак или губитак. Извештавање о оствареном резултату, најчешће, подразумева исказивање нето добитка (губитка) и/или добитка (губитка) пре опорезивања, мада су могући и другачији концепти резултата, у зависности од мерила резултата о којем се редовно извештава главном органу управљања ентитетом. Истиче се при том значај методе утврђивања резултата (метода укупних трошкова или метода трошкова продатих производа). У пракси се примењује примена методе укупних трошкова која се користи и у званичном билансу успеха, јер је у питању екстерно финансијско извештавање. Из тих разлога, између осталог, појављује се позиција повећања вредности залиха учинака. При обрачуну трошкова и учинака прихватљива је метода трошкова продатих производа, при чему се не појављује повећање и смањење залиха учинака, и користи се, углавном, за интерно финансијско извештавање по сегментима пословања.

3) Пословни расходи. Позиција пословних расхода често се у пословној пракси ентитета у Републици Србији не рашчлањава довољно, иако би трошкове амортизације, трошкове зарада, накнаде зарада и остале личне расходе, трошкове закупа и остале пословне расходе требало рашчланити и обелоданити одвојено. Информациона подршка исказивању трошкова по врстама и трошкова по функцијама представља аналитички развијен обрачун трошкова и учинака по сегментима пословања.

4) Средства и обавезе. Обелодањивање обавеза по сегментима пословања није на исти начин уређено у МСФИ 8 и SFAS 131. Наиме, извештава се о одмеравању обавеза за сваки извештајни сегмент пословања, ако се такви износи редовно обезбеђују главном органу управљања у складу са МСФИ 8, али не и према SFAS 131. Износи одложених пореских средстава, као и пореских расхода периода, углавном се исказују за целину ентитета или групе. Обавезе за порез на добитак могу се обелоданити за целину ентитета или појединачно по извештајним сегментима пословања. Обелодањивање метода и критеријума алокације заједничке имовине на извештајне сегменте пословања може имати велики позитиван утицај на информативну способност финансијског извештавања по сегментима, али се ређе појављује у напоменама уз финансијске извештаје ентитета у Републици Србији.

Обелодањене информације о сегментима пословања су оне о којима се редовно информисе главни орган управљања ентитета. Рачуноводствене политике и процене примењене на одмеравање ставки прихода, добитка или губитка и средстава сегмената пословања обавезно се обелодањују за сваки извештајни сегмент пословања.

У складу са менаџмент приступом МСФИ 8 и SFAS 131, основу сегментације ентитета представља интерна организациона структура. По том основу, ек-

стерно сегментно финансијско извештавање се заснива на интерном билансу успеха профитних центара и интерном билансу стања и успеха инвестиционих центара, као и исказаним интерним мерилима перформанси за извештајне сегменте пословања (нето резултат, дивизиони резултат, контролабилни резултат, контрибуциони резултат). Наиме, интерни извештаји садрже детаљне податке о функционисању и успешности сегмената пословања и екстерно извештавање треба да се заснива на овим подацима. Ти подаци неће у потпуности бити идентични подацима исказаним за целину ентитета, па то објашњава обавезу објављивања усаглашавања прихода, расхода, добитака или губитака, средстава и обавеза по сегментима пословања са приходима, расходима, добицима или губицима, средствима и обавезама исказаним за целину ентитета.

За потребе интерног сегментног финансијског извештавања неопходна је информативна подршка обрачуна трошкова као:

- информативна подршка спровођењу тактичких и оперативних одлука које представљају допринос нижих управљачких нивоа остварењу стратегије ентитета;
- информативна подршка систематској управљачкој контроли за потребе планирања, организовања, контроле и мотивације.

Обрачун трошкова је, у том смислу, неопходно аналитички развити и организационо поставити у складу са конкретним околностима ентитета и информативним захтевима менаџерске структуре. Аналитички развијен и добро организационо постављен обрачун трошкова информационо подржава планирање, контролу и одлучивање, од најнижег организационог нивоа до топ менаџмента и применом специфичних техника, метода и концепата, обезбеђује информације за рачуноводство одговорности. Рачуноводство одговорности задужено је за извештавање о перформансама сегмената пословања и њиховом доприносу успешности ентитета у целини. Формирање сегмената пословања, као што је већ речено, зависи од организационе структуре и низа фактора од значаја за успостављање организационе структуре ентитета.

Могући сегменти пословања о којима се интерно извештава су: трошковни центри, приходни центри, центри буџетираних расхода, профитни центри и инвестициони центри. Интерни корисници извештаја о успешности пословања сегмената пословања су, пре свега, менаџери (руководиоци) појединих сегмената – средњи слој менаџера ентитета. Извештавање о успеху пословања сегмента има, као основно, за циљ да омогући¹⁷:

- менаџеру сегмента пословања оцену успеха сегмента као сопственог циља, и
- врховном менаџменту оцену оствареног успеха сегмента пословања.

За потребе извештавања о трошковним центрима и центрима буџетираних расхода, обрачун трошкова доставља податке о насталим трошковима кроз калкулацију цене коштања, најчешће на месечном нивоу али могуће је, према потреби и за краће временске периоде. Ови извештаји су информативно значајнији ако садрже одступања стварних у односу на планиране трошко-

17) Према, Гајић Љ. (2005), „Функције извештавања о остварењима добитних центара“, *Анали Економског факултета у Суботици*, Суботица, бр. 14, стр. 193 – 200.

ве. Анализа одступања омогућава утврђивање узрока одступања, интерног или екстерног карактера, везивање одступања за одговорност и предузимање мера за будућност са циљем њихове елиминације. Праћењем и анализом контролабилних трошкова утврђује се успешност менаџера сегмента пословања.

За потребе извештавања о приходним центрима, обрачун трошкова преузима податке о оствареним приходима из финансијског рачуноводства и оплемењује их планираним величинама, као и утврђеним одступањима. Упооређивањем остварених и планираних прихода са оствареним и планираним варијабилним трошковима исказује се планирани или остварени контрибуциони резултат по производима или групама производа приходног центра, што представља боље мерило перформанси приходног центра у односу на висину остварених прихода¹⁸.

Извештаји о остварењима (трошковима, учинцима, приходима, резултату, итд.) трошковних, приходних и центара буџетираних расхода представљају основне информације о успешности, пре свега менаџера тих центара, али и самих центара, посматрано хронолошки као праћење успешности у одређеном временском интервалу или поређењем остварених резултата у односу са другим центрима ентитета, односно, менаџерима других центара ентитета.

Извештавање у профитним и инвестиционим центрима је сложеније, јер подразумева извештавање о профитабилности, о приносу на ангажовани капитал (ангажована средства), али и другим могућим аспектима резултата.

Основни интерни извештаји који се моделирају за потребе задовољења информативних потреба профитних и инвестиционих центара и њихових менаџера су:

- интерни биланс успеха за профитне и инвестиционе центре, и
- интерни биланс стања за инвестиционе центре.

Интерни биланс успеха може се састављати према званичној форми биланса успеха¹⁹ или у измењеној, прилагођеној форми, као што је интерни биланс успеха у контрибуционој форми у коме се исказује постепено покривање трошкова и постепено утврђивање појединих облика финансијског резултата (маргинални резултат, контролабилни резултат, дивизиони допринос, нето резултат).

За интерни биланс успеха профитних и инвестиционих центара значајно је следеће:

- метода утврђивања периодичног резултата и
- раздвајање трошкова на фиксне и варијабилне.

За сегментно финансијско извештавање погоднији је обрачун успеха по методи трошкова продатих учинака. Званична форма биланса успеха, за потребе екстерног финансијског извештавања целине организације, заснована

18) Према, Малинић Д. (1999), *Дивизионално рачуноводство – Рачуноводствено извештавање по профитним и инвестиционим центрима*, Економски факултет, Београд, стр. 68.

19) Званична форма финансијских извештаја прописана је *Правилником о садржини и форми образаца финансијских извештаја за привредна друштва, задруге и предузетнике*, „Сл. гласник РС“, бр. 95/2014, 144/2014.

је на методи укупних трошкова. У званични Контни оквир, у део финансијског рачуноводства – класа 0 - 8, уграђена је метода укупних трошкова, док је у у класи 9: Обрачун трошкова и учинака уграђена метода трошкова продатих учинака²⁰. Наведено истиче значај и неопходност информативне подршке обрачуна трошкова за потребе сегментног финансијског извештавања. Разлог за то је, између осталог, што податке потребне за калкулацију цене коштања и раслојавање оствареног резултата по производима, групама производа, профитним и инвестиционим центрима не може продуковати финансијско рачуноводство. Када је метода трошкова продатих учинака примењена у систему обрачуна по варијабилним трошковима, омогућава се „не само степенасто исказивање резултата предузећа, већ нарочито рашчлањивање пословног резултата и по производима и по групама производа, а помоћу тога по продајним центрима, по продајним територијама, каналима дистрибуције, већим купцима и другим аспектима маркетинг микса“²¹.

Интерни биланс успеха инвестиционих центара проширен је у односу на интерни биланс профитних центара, јер се укључује обим прихода и расхода по основу финансирања. Управо из тих разлога, у интерном билансу успеха инвестиционих центара се и појављује резидуални добитак по одбитку трошкова капитала од нето добитка.

Проучавањем интерног биланса успеха инвестиционог центра може се закључити следеће:

- а) концепти резултата интерног биланса успеха инвестиционог центра су идентични као код интерног биланса успеха профитног центра. За инвестиционе центре у интерном билансу успеха исказује се и трошак камата јер инвестициони центар сноси одговорност и за улагање средстава, а не само за остварени резултат, као профитни центар;
- б) уколико инвестициони центар има остварене приходе од интерне продаје производа или пружања услуга другим сегментима пословања унутар ентитета неопходно је те износе прихода консолидовати на нивоу ентитета;
- ц) интерни биланс успеха инвестиционог центра, односно ентитета у целини може се представити и анализирати по хоризонтали, што је посебно информативно значајно за топ менаџмент ентитета, јер се тако добијају показатељи остварених резултата свих инвестиционих и профитних центара унутар ентитета;
- д) остварени резултати могу се пратити и анализирати у апсолутним и релативним величинама. То оставља могућност за исказивање стопе контрибуционог резултата, стопе контролабилног резултата, стопе дивизионог резултата и стопе нето добитка и код профитног и код инвестиционог центра.

У инвестиционим центрима посебно су значајне одлуке које се односе на инвестициону политику центра, али и ентитета у целини. То значи да је оства-

20) Видети детаљније у: *Правилник о Контном оквиру и садржини рачуна у Контном оквиру за привредна друштва, задруге и предузетнике*, „Сл.гласник РС“, бр. 95/2014.

21) Родић Ј, Раковачки-Губић С, (2007), *Рачуноводство трошкова*, „Финрар“, д.о.о, Економски факултет, Бања Лука, стр. 323-324.

ривање резултата у инвестиционим центрима неопходно повезати са висином коришћене имовине која је учествовала у остваривању тог резултата. Из тог разлога, у инвестиционим центрима се, уз интерни биланс успеха, саставља и презентује и интерни биланс стања.

Интерни биланс стања инвестиционог центра може се састављати према званичној шеми биланса стања или у измењеној форми, садржине прилагођене потребама менаџмента ентитета. О интерном билансу стања инвестиционог центра може се констатовати следеће:

- а) најзначајније питање интерног биланса стања инвестиционог центра је алоцирање имовине уколико у ентитету послује више од једног инвестиционог центра, и уколико инвестициони центри имају заједничку имовину јер нису просторно дислоцирани;
- б) у интерном билансу стања инвестиционог центра исказује се само пословна имовина, „...будући да су расположиви вишкови готовине, па самим тим и улагања у дугорочне и краткорочне пласмане у надлежности централне управе“²²;
- ц) на основу интерног биланса стања и интерног биланса успеха могуће је исказивање специфичних финансијских мерила перформанси инвестиционог центра, као што су: стопа приноса на ангажовани капитал (уложена средства) која се назива и стопа поврата на инвестиције (енг. ROI); резидуални добитак (енг. RI) и додата економска вредност – ДЕВ (енг. EVA®); али се мере и исказују и друга специфична финансијска и нефинансијска мерила перформанси за инвестиционе центре, што је условљено потребама и информативним захтевима менаџмента центра и ентитета у целини.

4. Значај сегментног финансијског извештавања у савременим условима пословања

Шездесетих година прошлог века се, први пут, за потребе прецизније презентације и тумачења финансијских извештаја, из консолидованих финансијских извештаја, издвајају и обелодањују информације о сегментима пословања неког ентитета. Повод за такве круцијалне измене информативних захтева који се од финансијског извештавања очекују, биле су значајне структурне, организационе и финансијске промене пословног (привредног) сектора. Пре свега, значајно повећање броја мерџера, аквизиција, диверзификација организација, појава конгломерата и друго, указали су на слабу информативну подлогу у постојећим консолидованим финансијским извештајима²³. Повећањем сложености организационих структура ентитета и пословног окружења, адекватно идентификовање сегмената пословања и извештавање о њима, у контексту остваривања циљева пословања организације и обез-

22) Малинић Д, Милићевић В, Стевановић Н, (2015), *Управљачко рачуноводство*, Економски факултет, Београд, стр. 585.

23) Према: Barr Andrew, „Corporate Financial Reporting: The Developing Debate On „Line Of Business“ Disclosure - Establishing Criteria For Line Of Business Reporting“, Annual Conference, National Association of Accountants, Denver Hilton Hotel, June 27, 1967, <https://www.sec.gov/news/speech/1967/062767barr.pdf>

беживања одрживих конкурентских предности, постало је веома значајно. Без сумње, сегментно финансијско извештавање, као млада дисциплина, продукт је савремених услова пословања. Актуелност форме и садржине сегментног финансијског извештавања, као и финансијског извештавања опште намене, због тога, проистиче из циљева и потреба динамичних и неизвесних савремених услова пословања ентитета. У професионалној рачуноводственој регулативи препознат је значај сегментног финансијског извештавања у савременим условима пословања, што је за последицу имало замену, допуну и ревидирање МРС/МСФИ.

Увођењем МСФИ 8 извршено је прилагођавање америчком SFAS 131, односно извршене су хармонизација и међународна конвергенција финансијског извештавања по сегментима пословања. Због тога се може претпоставити да су и ефекти примене МСФИ 8 највероватније слични ефектима примене америчког SFAS 131 (који има дужу традицију примењивања). Средином 2012. године завршен је процес пост-имплементацијског рецензирања који је осмишљен тако да се прикупе докази на основу којих се доносе закључци о ефектима имплементације МСФИ 8.

Три основна извора (фазе) за пост-имплементацијско рецензирање МСФИ 8 су:²⁴

- јавне консултације кроз објављивање захтева за прикупљање информација;
- екстерни извори прикупљања информација кроз форуме, конференције, састанке регионалног и локалног карактера, да би се укључиле све заинтересоване стране које иначе не учествују у раду стручних тела на јавним консултацијама; и
- преглед постојеће литературе и академских истраживања.

Већину препрека у имплементацију МСФИ 8 бележи и разматра Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде кроз ове три етапе и уграђене су као део унапређења у донете амандмане за МСФИ 8, али представљају и део будућих унапређења и побољшања стандарда.

Проверавање, односно тестирање корисности и постигнутих ефеката сегментног финансијског извештавања представља задатак научне и стручне јавности и непрекидан је процес. Уз значај обелодањивања информација о сегментима пословања, битно је разматрати трошкове обезбеђивања ових информација који не би смели да буду већи од користи које се постижу сегментним финансијским извештавањем.

У савременим условима пословања истичу се следећи позитивни и негативни ефекти сегментног финансијског извештавања уређеног са МСФИ 8 и SFAS 131, представљени у Прегледу 5.

24) Према: International Accounting Standards Board (IASB), *Post-implementation Review: IFRS 8 Operating Segments, Report and Feedback Statement*, London, UK, 2013, стр. 11.

**Преглед 6 - Позитивни и негативни ефекти
хармонизације сегментног финансијског извештавања
кроз МСФИ 8 и SFAS 131**

Позитивни ефекти хармонизације сегментног финансијског извештавања	Негативни ефекти хармонизације сегментног финансијског извештавања
Приближавање МСФИ 8 и SFAS 131 и значајно смањење разлике у захтевима ових стандарда, што се посебно одражава на пословање мултинационалних компанија	Увођење менаџмент приступа допринело је неопходности значајнијег разматрања трошкова агенцијског конфликта ²⁵ у вези са сегментним финансијским извештавањем, односно постало је неопходно размотрити ефекте агенцијског конфликта на релацији агент (менаџер) – принципал (власник, послодавац)
Ограничавање слободе допуштене менаџерима у идентификовању сегмената пословања о којима се извештава	Интерна организациона структура се разликује међу привредним субјектима, а могуће су и њене измене што за последицу има неупоредивост сегмената пословања међу привредним субјектима исте индустријске гране, али и неупоредивост сегмената пословања истог пословног субјекта током година. Честе интерне структурне реорганизације би довеле до немогућности праћења података о тренду кретања остварених резултата сегмената пословања током година ²⁶

25) Трошкови агенцијског конфликта (енг. agency costs) настају као трошкови контроле рада агената (менаџера) или као трошкови подстицања агената (менаџера) да послује у складу са захтевима и потребама принципала. Видети опширније: Berger P., Hann R. (2007) Segment Profitability and the Proprietary and Agency Costs of Disclosure, *The Accounting Review*, Vol. 82, No. 4, стр. 869–906.

26) Према, Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде - International Accounting Standards Board (IASB) *Post-implementation Review: IFRS 8 Operating Segments, Report and Feedback Statement*, London, UK, 2013, стр. 10.

Истицање перформанси појединих делова организације	Смањују се обелодањивања о географским сегментима, посебно о оствареним приходима ²⁷
Изражено разматрање стицања и одржавања компетитивних предности па се у ту сврху разматрају трошкови стицања и трошења интелектуалне имовине ²⁸	Грешке менаџера (интерне управљачке структуре) при идентификовању сегмената пословања и мерењу њихових перформанси ²⁹
Захваљујући примени менаџмент приступа, омогућава се сагледање организације „очима менаџмента“ и истицање ризика за које менаџмент мисли да су значајни	Обелодањене информације о сегментима пословања су засноване на интерним мерилима коришћеним од стране менаџмента и не морају бити у складу са захтевима МРС/МСФИ, па због тога могу бити мање разумљиве екстерним корисницима ³⁰
Поједностављује се периодично извештавање јер су за потребе овог извештавања информације доступније, односно смањују се трошкови периодичног извештавања	Са аспекта значаја да се избегне или смањи обелодањивање „комерцијално осетљивих“ информација за мање и/или младе организације које улазе на нова тржишта или уводе нове производе, и имају оправдан страх од разоткривања података конкуренцији, па захтеви обелодањивања у складу са МСФИ 8 и SFAS 131 њима могу нанети штету у области борбе са конкуренцијом, односно стицања конкурентских предности
Омогућавање корисницима финансијских извештаја, а нарочито инвеститорима и финансијским аналитичарима да процене пословање организације и боље предвиде будуће резултате и токове готовине тако што се обелодањују информације од значаја за интерно пословно одлучивање	Са аспекта финансијских аналитичара и инвеститора који сматрају да се значајне информације о сегментима пословања не обелодањују, или обелодањују у мањој мери, уз изговор заштите од конкуренције, а при том је тешко проценити да ли је та тврдња истинита или само изговор интерне управљачке структуре

27) Према, Nobes C, (2010), Parker R. Comparative International Accounting, 11th edition, Prentice Hall, стр. 469.

28) У питању су трошкови познати као „proprietary costs“ који сматрамо да се адекватно преводe као трошкови интелектуалне имовине, а који поред трошкова стицања и депресијације интелектуалног власништва, обухватају и тајне (личне или пословне) податке о клијентима/потрошачима, а који су вредни и јединствени за организацију, као и пословне и индустријске тајне, нова постигнућа (патенте, процесе, поступке и слично), односно трошкове повезане са стицањем искључивих или ексклузивних информација.

29) Givoly D., Hayn C., D'Souza J. „Measurement Errors and Information Content of Segment Reporting“, *Review of Accounting Studies*, број 4, 1999, стр. 17.

30) Према, Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде - International Accounting Standards Board (IASB) (2013) *Post-implementation Review: IFRS 8 Operating Segments, Report and Feedback Statement*, London, UK, стр. 10.

<p>Повећање броја сегмената пословања о којима се извештава као и информација које се о тим сегментима пословања обезбеђују³¹</p>	<p>Сегменти пословања о којима се извештава могу обезбедити значајне историјске податке о завршеним пословним активностима и резултатима уз изостављање рационалног организационог структурирања текућих пословних операција. Због тога, аналитичарима ће бити отежано комбиновање интерних са екстерним информацијама и адекватно предвиђање будућих перформанси³².</p>
<p>Смањење броја организација које су обелодањивале само један сегмент пословања³³</p>	

Већ је истакнуто да се, за потребе екстерног сегментног финансијског извештавања, прате и мере остварења профитних и инвестиционих центара. Ова проблематика, изузетно значајна у савременим условима пословања, суштински је двојака:

- с једне стране постоје интереси власника (инвеститора и потенцијалних инвеститора), кредитора и поверилаца, који су усмерени на остварени позитивни резултат, као извор дивидендних плаћања и враћања дугова. За инвеститоре, информације о сегментима пословања треба да омогуће процену управљачког (менаџмент) ризика, а за кредиторе процену будућих новчаних токова и добитака јер су у питању пресудне информације за анализу ликвидности ентитета³⁴;
- са друге стране су интереси менаџера – управе ентитета, који треба да испуне захтеве власника али су усмерени, пре свега, на дугорочну одрживост, раст и развој ентитета (што може бити у супротности са краткорочним интересима власника усмереним на зараду - дивиденду). Такође, интереси менаџера усмерени су и на идентификацију профитабилних, односно, непрофитабилних сегмената пословања и у вези са тим на функционисање мотивационог механизма запослених, а нарочито менаџера сегмената пословања.

За разлику од екстерног сегментног финансијског извештавања, сви ужи организациони делови ентитета могу бити сегменти пословања о којима се

31) Према, Crawford L., Extance H., Helliar C., Power D., *Operating Segments: The Usefulness of IFRS 8*, ICAS, Research Committee of The Institute of Chartered Accountants of Scotland, Edinburgh, UK, 2012. стр. 6

32) Према, Nobes C., Parker R. *Comparative International Accounting*, 11th edition, Prentice Hall, 2010, стр. 471.

33) Nichols, N. B., Street, D. L. & Cereola, S. J., (2012), "An analysis of the impact of adopting IFRS 8 on the segment disclosures of European blue chip companies", *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, број 21, стр. 83.

34) Према, Стојановић Р, (2009), „Информациони домети извештаја о пословању сегмената“, Симпозијум СРРС – 40 година рачуноводства и пословних финансија – домети и перспективе, Златибор, стр. 351.

интерно извештава. И екстерно и интерно сегментно финансијско извештавање, да би било ефикасно, благовремено и квалитетно, подразумева одговарајућу организацију обрачуна трошкова сегмената пословања у ентитету у функцији:

- израде квалитетних информација о сегментима пословања чија информативна корист није мања од насталих трошкова за њихово мерење и презентацију; и
- мерења финансијских и нефинансијских мерила перформанси за уже организационе делове ентитета и ентитета у целини.

Трошкови су основно мерило перформанси које продукује обрачун трошкова. Као мера перформанси нису за занемаривање јер могу се мерити на нивоу сваког ужег дела организације, функције, процеса, задатка или активности. Исказивање трошкова применом неког од традиционалних и/или савремених система обрачуна трошкова³⁵ омогућује компаративну анализу на сваком нивоу ентитета без обзира у којој функцији или процесу су трошкови настали³⁶. Трошкови су, дакле, мера перформанси за све организационе делове, у функцији и интерног и екстерног сегментног финансијског извештавања.

Трошкови супротстављени приходима постају моћно оруђе за мерење остварених позитивних или негативних резултата. Позитиван резултат, односно, добитак – основно је финансијско мерило перформанси у профитним и инвестиционим центрима или за целину ентитета. Мери се на основу вредности исказаних у интерном билансу успеха профитног или инвестиционог центра. О интерном билансу успеха и интерном билансу стања већ је било речи, али треба напоменути да се интерни биланс успеха може исказати раслојавањем, од хијерархијски највишег до најнижег организационог дела, према потребама и захтевима менаџера. Такав, тзв. сегментовани интерни биланс успеха – раслојен по хоризонтали и/или по вертикали, омогућава израчунавање и праћење основних концепата резултата профитног и инвестиционог центра.

У савременим условима пословања исказна моћ извештаја о сегментима пословања, као што је речено, важна је за менаџере, али и за инвеститоре и кредиторе. Због тога, свако унапређење мерења перформанси, обрачуна трошкова и финансијског извештавања опште намене утицаће на унапређење сегментног финансијског извештавања.

35) Тестирање примене традиционалних и савремених система обрачуна трошкова (савремених, најчешће као допуне традиционалним системима обрачуна трошкова) резултује ефектима видљивим у интерном билансу успеха кроз следеће:

- примењени системи обрачуна трошкова одражавају се, кроз различите методолошке поступке, на висину планираних и остварених трошкова у сегментима пословања;
- примењени системи обрачуна трошкова утичу на прецизност алокације врста и суме трошкова по сегментима пословања (посебно општих трошкова);

36) Настојање да се финансијска мерила перформанси, попут трошкова, посматрају на што нижим нивоима организације и да та мерила буду упоредива за све уже организационе јединице, почиње још двадесетих година прошлог века у компанији General Motors и Du Pont.

Закључак

Финансијско извештавање по сегментима пословања мора бити благовремено и квалитетно, јер обезбеђује веће шансе да се адекватно оцене природа и финансијски ефекти пословних активности сегмената пословања и ентитета у целини од стране корисника финансијских извештаја. Финансијско извештавање по сегментима пословања, због свог значаја захтева стална унапређења рачуноводствене теорије и праксе, као и финансијског извештавања. Усавршавање финансијског извештавања прати настанак и развој регулаторног оквира за финансијско извештавање по сегментима пословања. Без намере да се обезвреди значај законске и интерне рачуноводствене регулативе, истиче се кључна улога професионалне регулативе за сегментно финансијско извештавање. У питању су Међународни стандард финансијског извештавања 8 – *Сегменти пословања* (МСФИ 8) и амерички стандард финансијског рачуноводства 131 – *Објављивање о сегментима ентитета и повезане информације* (SFAS 131).

Организацију и функционисање екстерног и интерног сегментног финансијског извештавања опредељују:

- детерминанте, инструменти и елементи организације финансијског и управљачког рачуноводства,
- обрачун трошкова сегмената пословања у ентитету,
- врста и статус идентификованих сегмента пословања и извештајних сегмената повезане са изграђеним типом организационе структуре ентитета и
- захтеви и смернице регулаторног оквира финансијског извештавања.

Екстерно сегментно финансијско извештавање посебно је значајно за инвеститоре и повериоце. За анализу инвестиција неопходно је да се сазна и разуме како различити ужи делови ентитета – идентификовани као сегменти пословања, економски послују, јер без рашчлањавања ентитета на сегменте пословања нема адекватног начина да се предвиде укупна количина, време или ризик будућих новчаних токова ентитета у целини.

Интерно сегментно финансијско извештавање усмерено је, пре свега, на менаџере, нарочито у околностима одвојености власништва над капиталом ентитета од управљања ентитетом. За менаџере (руководиоце) сегмената пословања мерење перформанси ужих делова ентитета значајно је мерење успешности сегмената пословања, у функцији остваривања постављених циљева сегмената и ентитета у целини, што се коначно одражава на раст и развој ентитета и постизање и одржање конкурентских предности и у вези са тим повезаних мотивационих ефеката на запослене, а нарочито на менаџере сегмената пословања.

Сегментно финансијско извештавање у савременим условима пословања може и требало би да се константно преиспитује и унапређује, између осталог, кроз унапређење мерења перформанси, унапређење система и техника обрачуна трошкова, унапређење регулативе и примену финансијског извештавања опште намене и унапређење етике и едукације рачуновођа и менаџера сегмената пословања и ентитета у целини.

Литература

1. Barr Andrew, „Corporate Financial Reporting: The Developing Debate On „Line Of Business“ Disclosure - Establishing Criteria For Line Of Business Reporting“, Annual Conference, National Association of Accountants, Denver Hilton Hotel, June 27, 1967, <https://www.sec.gov/news/speech/1967/062767barr.pdf>
2. Berger P., Hann R. (2007) Segment Profitability and the Proprietary and Agency Costs of Disclosure, *The Accounting Review*, Vol. 82, No. 4, стр. 869–906.
3. Crawford L., Extance H., Helliар C., Power D. (2012) *Operating Segments: The Usefulness of IFRS 8*, ICAS, Research Committee of The Institute of Chartered Accountants of Scotland, Edinburgh, UK
4. Douplik T., Perera H. (2012) *International Accounting*, 3rd edition, New York, McGraw-Hill
5. Гајић Љ. (2005) „Функције извештавања о остварењима добитних центара“, Анали Економског факултета у Суботици, Суботица, бр. 14, стр. 193 – 200.
6. Гајић Љ., Медвед И. (2008) „Сегментно финансијско извештавање и децентрализација у пољопривредном предузећу“, *Трактори и погонске машине*, вол. 13, бр. 2, Нови Сад, ЈУМТО, Пољопривредни факултет, стр. 79-85.
7. Гајић Љ., Медвед И. (2009) „Functions and Importance of Segment Reporting in an Agricultural Company“, 4th *International Congress „Aspects and Vision of Applied Economics and Informatics“*, *Book of Proceedings*, University of Debrecen, Debrecen, Hungary, Faculty of Agricultural Economics and Rural Development, стр. 623-628.
8. Гајић Љ., Медвед И. (2010) „Financial segment reporting in the function of building a motivation and rewarding system“, *BEH - Business and Economic Horizons*, Vol. 2, Issue 2 Prague Development Center, стр. 67-74.
9. Гајић Љ., Медвед И. (2015) „Сегментно финансијско извештавање у функцији одрживог развоја“, часопис *Рачуноводство*, „Рачуноводство“ д.о.о., СРРС, бр. 3, Београд, стр. 31-41
10. Givoly D., Haуn C., D’Souza J. (1999) „Measurement Errors and Information Content of Segment Reporting“, *Review of Accounting Studies*, broj 4, Holandija
11. Li A. Q. (2013) *Impact of adoption of IFRS 8 on Quality of Financial Reporting of Foreign Companies Listed on U.S. Securities Exchanges*, Western Michigan University Scholar Works at WMU Honors Theses Lee Honors College
12. Малинић Д. (1999) „Дивизионално рачуноводство – Рачуноводствено извештавање по профитним и инвестиционим центрима“, Економски факултет, Београд
13. Малинић Д., Милићевић В., Стевановић Н. (2015) *Управљачко рачуноводство*, Економски факултет, Београд
14. Малинић С. (2008) *Управљачко рачуноводство*, Економски факултет, Крагујевац

15. Медвед И. (2014) „Функције и значај рачуноводствених центара одговорности“, часопис *Рачуноводство*, „Рачуноводство“ д.о.о., СРРС, бр. 9-10, Београд, стр. 56-68
16. Nichols N. B., Street D. L. (2007) “The relationship between competition and business segment reporting decisions under the management approach of IAS 14 Revised”, *Journal of International Accounting, Auditing & Taxation*, Volume 16, izdanje 1, 2007, стр. 51-68.
17. Nichols, N. B., Street, D. L. & Cereola, S. J. (2012) “An analysis of the impact of adopting IFRS 8 on the segment disclosures of European blue chip companies”, *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, број 21
18. Nobes C., Parker R. (2010) *Comparative International Accounting*, 11th edition, Prentice Hall
19. Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде - International Accounting Standards Board (IASB) (2013) *Post-implementation Review: IFRS 8 Operating Segments*, Report and Feedback Statement, London, UK
20. Roberts C., Weetman P., Gordon P. (2002) *International Financial Accounting*, 2nd edition, Prentice Hall
21. Родић Ј., Раковачки-Тубић С. (2007) *Рачуноводство трошкова*, „Финрар“, д.о.о, Економски факултет, Бања Лука
22. Стојановић Р. (2009) „Информациони домети извештаја о пословању сегмената“, Симпозијум СРРС – 40 година рачуноводства и пословних финансија – домети и перспективе, Златибор, стр. 334-356.
23. Street D. L., Nichols N. B. (2002) “LOB and geographic segment disclosures: an analysis of the impact of IAS 14 revised”, *Journal of International Accounting, Auditing & Taxation*, број 11, стр. 91-113.
24. Troberg P., Kinnunen J., Seppänen H. J. (2010) “What drives cross-segment diversity in returns and risks? Evidence from Japanese and U.S. firms”, *The International Journal of Accounting*, No. 45, стр. 44-76.
25. EFRAG, European Financial Reporting Advisory Group,
<http://www.efrag.org/Front/p266-1-272/Autumn-2012-Outreach-Events.aspx>
26. European Commission, “Endorsement of IFRS 8 Operating Segments: Analysis of potential effects – Report”, Brussels, септембар 2007,
http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/docs/ifrs8-operatingsegments-report.pdf
27. Financial Accounting Standards Board, „Statement of Financial Accounting Standards No. 131 Disclosures about Segments of an Enterprise and Related Information”,
<http://www.fasb.org/cs/BlobServer?blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobkey=id&blobwhere=1175820922850&blobheader=application%2Fpdf>
28. „Making sense of a complex world - IFRS 8 Operating Segments“, PWC - PricewaterhouseCoopers LLP, 2009,
http://www.pwc.com/en_GX/gx/communications/pdf/pwc-making-sense-of-a_complex-world-ifrs-8-operating-segments-pdf.pdf

29. Међународни рачуноводствени стандард МРС 14 - *Извештавање по сегментима*, „Сл. гласник РС“, бр. 133, од 31. децембра 2003.
30. PricewaterhouseCoopers – A practical guide to segment reporting, <http://www.pwc.com/gx/en/ifrs-reporting/pdf/segment-reporting.pdf>
31. Правилник о Контном оквиру и садржини рачуна у Контном оквиру за привредна друштва, задруге и предузетнике, „Сл.гласник РС“, бр. 95/2014.
32. Правилник о садржини и форми образаца финансијских извештаја за привредна друштва, задруге и предузетнике, „Сл. гласник РС“, бр. 95/2014, 144/2014.
33. Решење о утврђивању превода Концептуалног оквира за финансијско извештавање и основних текстова Међународних рачуноводствених стандарда, односно Међународних стандарда финансијског извештавања, „Сл. гласник РС“, бр. 35/2014.
34. Закон о рачуноводству, „Службени гласник РС“, бр. 62/2013.

УДК 657.05
005.5

Прегледни научни рад

мр Ленче
ПАПАЗОВСКА*

Савремени концепт контролинга – тренд или економски партнер менаџмента

Резиме

Контролинг је стручна функција која помаже менаџменту, али и другим функцијама у компанији са циљем подизања нивоа ефикасности и ефикасности пословања. Иницира промене, које воде ка успеху. То чини остварујући основни задатак – успостављање савршене равнотеже између раста, развоја и добити, тако да бројне квантитативне и квалитативне податке изван и унутар компаније претвара у информације неопходне за одлучивање на свим нивоима управљања. Визија контролинга усмерена је ка будућности, улога му је проактивна, а задатак да подстакне промене преко запослених у контролингу који, у основи, треба да буду партнери менаџмента или њихови економски саветници.

Стручна служба контролинга посматра управљање кроз призму: јасне стратегије, плана дугорочне одрживости и процене ризика, јер су у питању три нераздвојна фактора. Краткорочно можемо се одређи добити ради раста компаније или одређи се развоја у циљу максимизовања добити, али дугорочно ствари морају функционисати у савршеној равнотежи. Задатак контролинга је да истражи да ли су предвиђени циљеви достижни и који разлози доприносе одступању од циља и уколико то није прави пут за компанију, потребно је да контролинг подстакне преиспитивање стратегије. Савремена пословна пракса подразумева постављање контролера на пословну позицију партнера менаџмента са којим заједно утврђује циљеве компаније.

Еволуција и модернизација контролинга догађају се на глобалном плану, па отуда закључак да његова унапређења свакако треба да се користе и на локалном нивоу.

Кључне речи: контролинг, контролери, савремени концепт, економски партнер, пословни финансијски извештаји.

*) Савез рачуновођа Републике Македоније, Скопље, e-mail: papazsan@knigoprime.com.mk
Примљено: 17.03.2016. Прихваћено: 26.04.2016.

Увод

Имајући у виду да корени контролинга нису стари само један век, већ да је термин "comptrollers" познат још у XV веку на англосаксонском подручју, разумљива је потреба за увођењем контролинга у свако, како мало, средње, тако и велико предузеће које има велики обим и сложен процес пословања. Настајак контролинга везује се за средњи век, у које време се у Француској контролери појављују под називом "contre-roule". Реч контролинг потиче од енглеске речи *control* што у преводу значи управљање, координација, регулисање.

Оперативни и стратешки инструменти контролинга помажу, односно омогућавају да се уочени проблеми лакше уклоне, као и да обезбеди начин избегавања сличних тешкоћа у будућности. За остваривање основних задатка контролинга: планирања, управљања и надгледања пословних процеса, запосленима у контролингу и менаџменту потребна су знања како би се ова изванхијерархијска стручна функција обавила на одговарајући начин. Главни задатак контролинга је да се предузеће учини успешнијим, као и усмеравање компаније ка будућности, при чему се подразумевају стално учење и напредовање.

Нарочито је потребно да се имају у виду Међународни стандарди финансијског извештавања са становишта круга корисника, али при том важно је да чланови контролинга и менаџмента имају потребно основно знање о појединим билансним терминима и позицијама. Такође је битно да контролери и менаџмент имају у виду да је главна сврха рачуноводства у складу са МСФИ према информација релевантних за доношење одлука, као и поштовање општих основних начела МСФИ: а) фер презентације (истинит и фер приказ као идеја водиља); б) основне претпоставке (неограниченост трајања послова и основа настанка догађаја); в) квалитативни захтеви, као што су: упоредивост, разумљивост, поузданост, релевантност, значај; г) начела одмеравања; д) додатна начела: појединачно мерење, забрана пребијања, доследност, догађаји након датума биланса.

1. Контролинг у савременим предузећима - поглед унапред и препоруке шта би требало учинити

Савремене организационе шеме компаније подразумевају поделу посла између менаџмента и запослених у контролингу чији послови зависе један од другог преко самог процеса контролинга. У савременим условима пословања све веће сложености и динамике јавља се све већа потреба за контролингом као стручном подршком менаџменту. Контролинг помоћу својих начела координације и интеграције и применом различитих инструмената оперативног и стратешког управљања, помаже менаџменту у бржем и бољем прилагођавању унутрашњим и спољним променама.

Савремена генерација контролинга, која се јавља као иноватор, доприноси увођењу нових инструмената и метода, који би били прикладни за решавање савремених проблема. Један од тих инструмената је *benchmarking* чије коришћење повећава конкурентске способности компаније. У пословној пракси овим инструментом организују се континуирано унапређење и мерење свог пословања у односу на друге компаније, затим помаже при учењу од најус-

пешнијих и како са стеченим знањем да се повећа успешност и ефикасност пословања.

Применом *benchmarking* може се обезбедити: унапређење квалитета производа и услуге; унапређење пословних процеса; снижавање трошкова; повећање задовољства купаца; отварање нових пословних могућности; постизање конкурентске способности; повећавање креативне способности унутар компаније; унапређење квалитета у целом предузећу, као и повећање профита.

Први корак ка успостављању процеса рада службе контролинга је *screening* односно пресек у којем је : а) потребно уочити проблеме; б) пронаћи слабе стране, иако се чини да их добро знате, као и да се те слабе стране сагледају из друге перспективе; в) потребно промишљање о пословању на потпуно другачији начин; г) потребно себе видети у правом светлу, иако нађе виђење није увек најбоље, али због тога је важно да буде поправљиво и д) важно је да се донесе одлука која ће обухватити све битне промене које треба да буду спроведене. Следећи корак би требало да буде дизајнирање победничког приступа компаније. Важно је да се ситуације и активности поједноставе и да се што више избегава лавиринт у којем се не сналазимо добро. Правовремено треба да се уоче постојеће слабости процеса и да се, при том, креира контролерски приступ и дефинишу носиоци успешности.

Затим би требало да уследи креирање информационе основе у вези са: а) усвајањем рачуноводства трошкова; б) креирањем праћења трошкова уз примену начела повезаности трошкова и носилаца успеха; г) креирање рачуна успешности на основу начела „контрибуције“ односно приноса са јасно дефинисаним трошковним методама; д) креирањем матричног праћења трошкова.

1.1. Које послове и задатке обављају запослени у контролингу?

Основни задатак запослених у контролингу је остваривање циљева контролинга, а то значи да би они истовремено требало да узму активно учешће у креирању циљева, повежу делове и целину, краткорочно са дугорочним и оперативним са стратешким.

Послови које један руководиоца службе контролинга може да врши су: да планира, организује и усклађује послове контролинга; пружа стручну и саветодавну помоћ менаџменту при дефинисању визије и циљева пословања; доноси план и програм рада послова контролинга; усклађује процесе планирања, контроле, информисања, организације и управљања људским потенцијалима; пружа стручне и саветодавне услуге; предлаже мере рационализације послова менаџменту; координира рад са финансијским институцијама; обавља задатке које предлаже управа компаније; одговара за спровођење послова и радних задатака из свог делокруга послова¹.

1) http://sihz.hr/DNN/Portals/0/3.2.kontroling_2010.pdf

1.2. Финансијски контролинг

Последњих година почиње се говорити о контроли која се може описати као² „главни циљ функције контролера који се састоји у процени са финансијског аспекта, свих активности компаније. Претпоставка за овај задатак је адекватно планирање и информациони систем. Због тога су ове две функције тесно повезане са функцијом контроле и представљају њен саставни део“.

Циљ финансијске политике јесте снага компаније која треба да се обезбеди кроз: трајну способност плаћања, финансирања, инвестирања; повећања имовине и трајну способност задовољења финансијских интереса учесника компаније.

Један од важних кључних корака који менаџменту пружају подршку у процесу доношења и спровођења одлуке јесте финансијска анализа пословања компаније чији су циљеви: оцена односно процењивање тренутног стања и позиције у пословању саме компаније и оствареног пословног резултата, идентификовање кључних трендова у пословању компаније; идентификовање потенцијала и евентуалних опасности у пословању; оцена бонитета компаније и идентификовање потребе за даљим активностима. Финансијска анализа пословања обухвата следеће елементе:

- анализу финансијских извештаја односно детаљно испитивање финансијског и економског стања и резултата пословања, које се обавља на основу званичних финансијских извештаја компаније, који на реалан начин описују пословање компаније;
- обрачун преломне тачке прихода односно прага рентабилности компаније на основу класификације трошкова на фиксне и варијабилне компоненте, а све са циљем утврђивања минималног обима пословне активности потребног ради покривања укупних трошкова пословања и
- benchmarking анализу, као упоредну финансијску анализу на нивоу гране клијента са циљем сагледавања процеса и пословне позиције у односу на конкурентне компаније или лидере у грани.

У условима све јаче конкуренције у пословању, неопходно је да се утврђени планови остваре и да се делатност одвија уз најмање могуће трошкове и уз највеће могуће задовољство запослених и пословних сарадника – клијента. Овај план се може остварити уз постављање јасне и недвосмислене структуре контроле трошкова пословања. Када се говори о финансијском контролингу, важно је умањити трошкове, а да то не доведе пословање у опасност. Значи, предуслов је да превелико смањење трошкова не доведе у опасност саму делатност, а с друге стране да трошење без контроле не доведе до значајног губитка у пословању. Затим, важно је да се добије одговор на питање како се заштитити од привидно малих трошкова који када се саберу представљају озбиљан терет за компанију.

Једна од значајних функција контролинга јесте – управљање трошковима, што се може посматрати као најбитнији инструмент једног контролера. Овај инструмент је битно разматрати приликом увођења нових продајних програма, али свакако и приликом продаје постојећих програма. Наспрам ове функ-

2) Ранковић, Ј., (1999), *Управљање финансијама предузећа*, Београд

ције контролинга, функцију рачуноводства представља финансијско рачуноводство. Сличност контролинга и рачуноводства може се уочити и преко њихових задатака, на пример: задаци контролинга су – планирани контролни механизми; извештавање и објашњење; процена, консултације и предлози на основу анализе података, наспрам задатака рачуноводства који подразумевају: проналажење капитала; контакте са инвеститорима; праћење извода банака; праћење инвестиција; праћење прописа. Заједнички задатак контролинга и рачуноводства је праћење пореских прописа.

Елементи планирања у финансијском контролингу односе се на планирање прихода и трошкова везаних за конта на којима се исказују активности из пословних процеса који стварају приходе или трошкове. Да бисмо имали добар основ за планирање ових прихода и трошкова, неопходно је дефинисање места планирања у финансијском контролингу, уношење и модификовање планова у финансијском контролингу, алокација прихода и трошкова према местима која су утврђена планом³. За доношење плана неопходан је и избор кључа расподеле трошкова и прихода, а опције расподеле су најчешће: производне, пропорционалне, по истим износима за сваки период, по истом периоду претходне године, према броју дана у оквиру датог периода, према ребалансу већ креираног плана и сл.

Сви ови дефинисани елементи у контролингу пружају запосленима у контролингу могућност анализе профитабилности компаније на основу бројних извештаја. Постоји група извештаја о елементима планирања, који анализирају ове елементе из више различитих углова, по кварталима и врше њихово поређење, по годинама и периодима, у корелацији са претходним стањима, по кумулативним вредностима за дефинисани период. У овим извештајима контролишу се планирани и стварни трошкови. Листа извештаја се по потреби може и проширити, тако да сви ти извештаји пруже довољно флексибилности и омогуће поређење и сучељавање података и информација, свих параметара савременог и напредног контролинга.

2. Модернизација контролинг функције

Контролинг иницира промене, које доводе до успеха. Захваљујући интензивном развоју ИТ технологије и позитивном утицају вишегодишњег развојног искуства, као и хармонизацији европског и америчког приступа контролингу, створени су услови за примену најбоље праксе у контролингу. Управо у вези са тим кораком јавља се недоумица - како квалитетно поставити темеље доброг контролинга, јер то представља кључ за успех.

2.1. Основни елементи и начела контролинга

Контролинг је главни фактор успеха компаније у развијеним земљама, нарочито земљама са германског говорног подручја. Главни проблем ове службе је правилно утврђивање актуелног подручја у којем ће се радити, као и одређивање улоге контролора и шта се од њих очекује. Важно је напоменути да се контролинг удаљава од рачуноводства тако да прошле догађаје замењу-

3) <http://pcpress.rs/finansijski-kontroling-ko-planira-profitira/2016>

је продуктивном анализом са циљем оптимизације будућности. Од сваког контролора тражи се да буде економски прогностичар, проценитељ и психолог у свом послу.

Контролинг представља управљачку активност. То значи да је контролинг вођен циљевима и тежи ка усмеравању свих одлука ка постизању тих циљева.

Основна начела контролинга су⁴:

- а) доношење пословних одлука у оквиру развоја стратегије и планирања, затим одређивање циљева и средстава потребних за њихово остваривање; усмереност ка будућности повезана са овим процесом у основи води бољој способности суочавања у тренутку када се ствари не одвијају како треба;
- б) у оквиру контроле проверава се да ли су циљеви постигнути, ако нису где се налазе разлози за то; сазнање о правим разлозима користи се за побољшање извршавања, као и унапређење планирања;
- в) планирање и контрола постављају границе за појединце и за предузеће, али исто тако путем њих се обезбеђује децентрализовани простор за рад и иницијативу, како за појединце тако и за компаније;
- г) очигледно је да је овај процес веома сложен и важно је да се контролерски начин размишљања пренесе на сваког појединца, тако да сви запослени учествују у заједничком раду. Сложеност процеса контролинга данас се може сагледати кроз призму три нераздвојна фактора: јасна стратегија, план дугорочне одрживости и процена ризика, као и три услова који морају да функционишу у синергији, а то су: раст, развој и добит.

2.2. Трендови у контролингу

Свако предузеће је специфична јединствена целина. Према сопственој организацији рада у предузећу, припрема се план рада пројекта увођења контролинг функције. Увођење контролинг функције одвија се у неколико основних корака: анализа постојећег стања и утврђивање критичних тачака; анализа повезаности стратешких и оперативних циљева и планова; увид у постојећи информациона и рачуноводствени систем; анализа постојећих пословних процеса, управљање променама, као и усклађивање за захтевима контролинга; креирање контролерског програма компаније; развој трошковног и управљачког рачуноводства; успостављање система контролинга са извештавањем, једна је од најважнијих фаза у самом пројекту за увођење контролне функције; праћење развоја функције контролинга или мониторинг; едукација топ и средњег менаџмента и контролера за читав период у току којег траје пројект контролинга.

4) <https://www.icv-controlling.com/fileadmin/Verein/VereinDateien/Grundsatzpapier/GrundsatzpapierKROATISCH>

Основни трендови који су се појавили у пракси последњих година који обележавају рад службе контролинга наводе се у наставку⁵:

1. Пословно партнерство између менаџера и контролера - главни предуслов за разумевање пословне, комуникационе и социјалне компетенције. Контролери, у идеалним околностима, имају улогу пословног партнера. У основи, они би морали да имају изражену способност анализирања, а то само по себи захтева знатне комуникативне и социјалне компетенције. Да би био загарантован дугорочни успех интеракције између услуге менаџмента и контролера, контролери би морали имати дубоко разумевање за тај посао. Значајно је напоменути да ако менаџери осим свог знања и искуства у струци располажу великим разумевањем укупних привредних односа, значи компетенцијом контролинга, онда би била логична и последица успешно целокупно управљање.
2. Корпоративна и социјална одговорност и еколошки контролинг – постало је важно и битно стицање знање и искуство интеграције еколошких циљева одрживости. Ова одговорност подразумева предузетничку друштвену и социјалну одговорност која трајно интегрише интересе различитих стејхолдера. Социјална питања су на добровољној основи. Корпоративна и социјална одговорност могла би се сматрати и реакцијом на пренаглашавање концепције вредности за акционере. Еколошки контролинг је битан елемент ове концепције јер је реч о системској интеграцији еколошких циљева одрживости у управљању предузећем. Оваква стратегија сматра се не само обавезом, него и као друштвеном одговорношћу и приликом за проширење пословног модела. За контролере то је и нова прилика за отварање новог подручја послова.
3. Контролинг нематеријалне имовине, састављање и одржавање биланса знања - у последње време сматра се да се предузећима не може управљати искључиво монетарним вредностима. Иако овај тренд није нов тренутно се интензивно актуелизује. Управљање нематеријалном имовином и извештавање о њој у билансу стања је инструмент који контролерима пружа шири репертоар „меких“ показатеља као што су: иновација, мотивација и задовољство клијената. Допринос овоме дали су *Google, Apple* и *Facebook*.
4. Пословна интелигенција и управљање великим обимом података – развој који је усмерен ка *information manager*-у и *data scientist*-у. Извештавање и унос планираних података омогућава се на мобилан начин. *Softwer* се све више користи на интуитиван начин и омогућава децентрализацију задатака, при чему долази до растерећења за контролере;

5) <http://www.kognosko.hr/wp-content/uploads/2015/01/7-trendova.jpg/2016>

5. Развој стратегије и целовито управљање ефикасношћу – интеграција система и стратешких анализа представља услов за контролинг. У времену све снажнијег развоја тржишта изазов је да се уједине сви информациони системи у један интегрисани целовити систем и тако створе основу за праве и правовремене одлуке. У целокупно управљање нужно спада и етаблирање развоја стратегије као и процес његовог повезивања са оперативним планирањем;
6. Усмереност ка тржишту капитала, усклађивање са екстерним рачуноводством – усмереност на вредности, рачуноводство као знање и искуство у раду са МСФИ, такође су битни за успешан и делотворан контролинг.
7. Реорганизација и управљање ефикасношћу услуге контролинга представљају контролинг унутар Shared Service центра односно контролинг процеса контролинга.

2.3. Задачи запослених у контролингу

Задатак запослених у контролингу је да прате менаџерски посао, одговорни су за постављање циљева, планирање и управљање, као и за тачност информација. Они при том користе разне методе и алате, али да би били пословни партнери менаџменту треба да имају квалитете и компетенције као што су: аналитичке вештине; комуникационе вештине – не ради се о томе шта је речено него како је речено; пословна знања; бихејвиорална знања (психологија); знање везано за систем мерења и управљања и свакако треба да буду истрајни у својим активностима.

Аналитичке вештине су потребне како би идеје претварали у категорије које се могу квантификовати, као и за разумевање сложених планова. Аналитичност је нарочито важна у спреси са интуицијом менаџера.

Запослени у контролингу који не могу на квалитетан начин да пренесу своју поруку свакако неће успети у свом послу.

Запослени у контролингу морају се прилагодити индивидуалним особинама менаџера. То се односи на њихова стручна знања и преференције, али и на њихов приступ.

Да би запослени у контролингу били укључени у менаџерске функције, морају најпре да буду упућени у пословање и разумеју природу менаџерског посла. Ако запослени у контролингу нису довољно упућени у наведене послове, њихова активност ће убрзо бити безначајна.

Запослени у контролингу морају бити постојани, непоткупљиви и неутрални у односу на менаџере, али понекад треба да буду „судије“ односно да координирају различита мишљења менаџера.

Запослени у контролингу подржавају менаџере на различите начине. Један од начина је и растеређивање менаџера преузимањем задатака, на пример организовања планирања или пружања информација. Они делују на менаџере као економска савест, спречавају менаџере у доношењу неочекиваних пословних одлука и доношењу одлука које се темеље на личном интересу. Запослени у контролингу треба да се прилагоде личности сваког менаџера поје-

диначно, они при извршавању ових задатака настоје да обезбеде рационалност корпоративног управљања.

Запослени у контролингу као пословни партнери равноправни су са менаџерима, у складу са приказом њихове међусобне сарадње, према *Internationaler Controller Verein* и *International Group of Controllir* аутора Jurgen Webera и Utza Schaffera, запослених у контролингу⁶:

- растеређују – запослени у контролингу помажу менаџерима у њиховом послу;
- допуњавају - запослени у контролингу су економска савест менаџера и
- ограничавају – запослени у контролингу осигуравају усклађеност циљева.

3. МСФИ за запослене у контролингу и менаџере – осврт на финансијске извештаје

У овом делу рада пажња је посвећена МСФИ стандардима са становишта запослених у контролингу и менаџера. Запосленима у контролингу и менаџерима није потребно свеукупно познавање ових стандарда, већ добро познавање појединих билансних позиција, како би успешно обављали своје задатке и остваривали циљеве установљене одлукама и плановима у вези са обављањем делатности компаније.

У наставку следе одређени аспекти битних тема које утичу на контролинг.

3.1. Концептуални оквир финансијског извештавања и његов утицај на контролинг

На све околности које нису уређене појединачним смерницама Међународних стандарда финансијског извештавања (МСФИ), тумачењима, или у вези са њима постоји маневарски простор за слободну процену, могу да се примене смернице садржане у *Концептуалном оквиру финансијског извештавања* (Оквир). За контролинг нарочито су важни следећи аспекти⁷:

- усмеравања и општа начела Оквира нису довољно прецизно формулисана па се у пракси често другачије тумаче и последично утичу на облик и обим информација исказаних у финансијским извештајима;
- менаџерски приступ захтеван смерницама МСФИ доводи до тога да економски начини приступања стварима и интерни показатељи компаније, као и кључни индикатори контролинга и система интерног трошковног рачуноводства морају да се укључе у екстерно извештавање;
- информативна функција финансијских извештаја састављених у складу са МСФИ стандардима подразумева да на основу њих може да се сачини одраз будућег развоја догађаја. Многим прописима о билансирању и мерењу у сагласности са МСФИ уређују појединачне случајеве и захтевају израду пословних планова на основу досадашњих показатеља компаније и информација о трошковима које пружа контролинг;

6) https://www.icv-controlling.com/fileadmin/Verein/Verein_Dateien/Grundsatzpapier/GrundsatzpapierKROATISCH.pdf

7) Vater, H., „MSFI za kontrolere i menapere“, Kontroling Kognosko, Zagreb, 2014, стр. 78-79

- многи нереализовани делови пословног резултата се у складу са МСФИ обрачунавају са властитим капиталом без учинка на резултат, а то се на одговарајући начин мора узети у обзир приликом анализе показатеља, анализе пословања компаније и приликом поређења са показатељима претходног периода или показатељима конкурентних компанија.

Информације садржане у финансијским извештајима у складу са МСФИ стандардима важна су основа за бројне оперативне и стратешке инструменте контролинга. Пример за то су поређења кључних показатеља (*cost benchmarking*), анализа трошковних структура, израда пословних планова, испитивање економске ефикасности. У пракси не постоје обавезујући стандарди показатеља нити јединствене дефиниције за кључне индикаторе, па тако се екстерно објављени индикатори називају „Non-GAAP Financial Measures“. Пример тих показатеља су:

- оперативна добит пре пореза и камате, оперативна маржа (ЕБИТ - *earnings before interest and tax*);
- оперативна добит пре пореза, камата, депресијације и амортизације, често исказана у проценту у односу на промет (ЕБДТА - *earnings before interest and tax, depracitation and amortisation*);
- маржа бруто добити од промета (*gross profit margin*);
- слободни новчани ток односно расположиви вишак средстава плаћања као резултат салда оперативног и инвестиционог новчаног тока, често изражен у проценту у односу на добит-губитак (FCF - *free cash flow*),
- повраћај ангажованог капитала (ROCE - *return on capital employed*),
- радни капитал: пословна краткотрајна имовина као разлика између краткотрајне имовине и краткорочних обавеза (*working capital*).

Финансијско извештавање по сегментима је важно питање које се односи на информације о пословању сегмената. Методом менаџерског приступа постиже се уједначавање екстерних и интерних показатеља контролинга. Потребне информације о сегментима могу се пружити само уз помоћ ефикасног и перманентног контролинга и целовитог система рачуноводства трошкова.

3.2. Основе одмеравања – вредновања

У овом делу рада размотрићемо колико признавање и вредновање имовине и обавеза има утицаја на контролинг, имајући у виду да МСФИ захтевају опсежне информације из интерних система планирања и контроле у оквиру контролинга. Преузимање ове опсежне информације назива се менаџерским приступом.

Запослени у контролингу одабира прикладан метод мерења, испоручује улазне податке за модел, утврђује фер вредност и документује целокупан процес⁸. Осим одабира модела за мерење, запослени у контролингу испоручује потребне улазне податке за мерење планираних новчаних токова или периода употребе имовине. Претпоставка за ефикасно снабдевање подацима је: интегрисано планирање пословног резултата и финансијско планирање.

8) Vater, H., (2014) MSFI za kontrolere i menadzere, Kontrolin Kognosko, Zagreb, стр. 105

Претпоставка за разграничење јединице која генерише готовину је да прилив готовине коју генерише та јединица буде независан од прилива готовине коју генерише друга имовина.

Посебно значајно подручје за контролинг службе је и амортизација и умањење вредности. Приликом планирања амортизације сталне имовине, запослени у контролингу утврђује њен економски корисни век трајања, односно корисни век трајања њених појединих компоненти. Корисни век се мора утврдити и за нематеријалну имовину са ограниченим корисним веком трајања (МРС 38).

Промене метода мерења, промена рачуноводствене политике, рачуноводствене промене и исправка билансних грешака (МРС 8) може битно да утиче на информације објављене у финансијским извештајима за претходну годину. Неке од ових промена, иако су предвиђене овим стандардом, могу се сасвим изоставити, позивајући се на начело значаја или на недостатак могућности спровођења. Приликом анализе података, ови аспекти се морају имати у виду, како би се остварило континуирано квантитативно обухватање свих пословних процеса и усклађивање појединих делова планова у појединим периодима планирања. За све ово захтевају се опсежне информације из контролинга; уз то, контролинг треба да процени финансијске учинке у вези са билансом стања и рачуном добити или губитка.

3.3. Признавање прихода

Професионалне рачуновође - лица која састављају билансе као и њихови корисници, признавање прихода од пословања и добит сматрају средишњом компонентом финансијског извештаја. То важи како у смислу оцене ефеката претходних периода, тако и перспективно, у својству полазне основе за оцену економског развитка компаније који се може очекивати⁹. Када је реч о дугорочним улагањима у изградњу, од пресудног значаја је постојање пројектног контролинга који ће функционисати са циљем правовременог идентификовања могућих ризика и донети одговарајуће мере заштите од ризика. У оквиру пројектног контролинга значајни су приходи и расходи па, уколико се уочавају одступања, предвиђају се одговарајуће мере за будућност. Овим пројектним контролингом обезбедило би се остваривање основног плана компаније, али он представља и инструмент раног препознавања ризика и опасности, односно прилика и опасности (шанси и ризика).

Спровођење анализе трендова и анализе ризика са циљем идентификовања квантитативних и квалитативних кретања, уз нарочито базирање на кретања у погрешном смеру, као и поређења пројектног буџета (планирани радови, рокови, ресурси и финансијски план) са актуелним стањем пројекта, кључни су задаци пројектног контролинга. Важно је и посматрање учинка, планиране ликвидности и финансирања. Са аспекта контролинга треба да се прати степен реализације, што је нарочито важно у случају дугорочних уговора о изградњи значајног опсега.

9) Vater, H., MSFI za kontrolere i menapere, Kontroling Kognosko, Zagreb, 2014, стр. 136

3.4. Позиције билансирања у активи

У билансу стања у активи може се видети приказ начина на који се користе средства која су предузећу на располагању. Најзначајније билансне ставке у активи су дугорочна актива: некретнине, постројења и опрема, затим нематеријална имовина, залихе, потраживања, као и финансијска имовина.

Да би се омогућило пружање информација потребних за мерење у складу са МСФИ интерно рачуноводство трошкова мора се прилагодити када је у питању одмеравање у складу са МСФИ, али се поставља виши захтев у смислу интерних система управљања, јер се у одмеравање све више укључује процена менаџмента. Контролинг се при том ангажује при одређивању трошка набавке, а још више када је реч о накнадном одмеравању.

Шта све и на који начин утиче на контролинг, нарочито у смислу утврђивања трошкова набавке и производње које је у складу са МСФИ, наведено је у наставку¹⁰:

- Сви општи трошкови администрације и социјални трошкови морају се проверити у смислу њихове повезаности с производњом, односно потребно је да се утврди у којој мери постоји обавеза њиховог исказивања на страни активе;
- Сектор контролинга мора да утврди нормалан капацитет производње јер он чини основу за обрачун фиксних општих трошкова производње и цене коштања залиха;
- LIFO метод као поједностављени поступак одмеравања у складу са МСФИ није допуштен;
- Саставни делови калкулације цене коштања морају се засебно контирати.

Прикладним одмеравањем некретнина, постројења и опреме за контролинг настају следеће последице¹¹:

- утврђивање трошкова производње одвија се аналогно утврђивању цене коштања залиха;
- у рачуноводству се морају приказати сви директно приписиви трошкови набавке односно трошкови производње и свакако се морају (неки трошкови) разграничити у односу на трошкове који се не признају;
- за поједину имовину или њене делове мора се извршити процењивање предвиђеног корисног века трајања и преостале вредности, као и утврђивање метода амортизације;
- у сврху утврђивања фер вредности при примени метода ревалоризације запослени у контролингу може користити процењене вредности поновне набавке.

Приликом одмеравања улагања у некретнине запослени у контролингу најчешће подржава утврђивање трошкова набавке и производње у складу са одредбама МРС 16, односно МРС 2. Запослени у контролингу утврђује фер

10) Webenberger, B.E. (2007) IFRS für Controller: Einführung. Anwendung. Fallbeispiele, Freiburg/Berlin/München, стр.349

11) Webenberger, B.E. (2007) IFRS für Controller: Einführung. Anwendung. Fallbeispiele, Freiburg/Berlin/München, стр.424

вредност на основу модела дисконтованих новчаних токова. За ову сврху потребан је свеобухватан пројектни контролинг.

У оквиру спровођења теста умањења контролинг преузима посебне задатке планирања за предузеће¹². При том се мисли на редовне пословне подршке, као што је критичка анализа премиса планирања. Претпоставке на којима се темељи тест умањења заснивају се на пословним плановима компаније. Уз то, контролинг мора на располагању да има одговарајући планирани биланс, састављен на основу планираних износа прихода и ЕБИТА-а. Полазећи од тог биланса изводи се и новчани ток за објекат који се одмерава. Потребно је да контролинг додатно спроведе и анализу осетљивости, како би се објаснили ефекти промена планираних параметара, као и да се критички преиспитају претпоставке.

Пример Анализа осетљивости из пословног извештаја за 2010. годину компаније *Holcim Group*

„У случају провере умањења вредности пресудан је раст прихода и ЕБИТ марже. Чак и ако се за подручје Северне и Јужне Америке, као и за подручје Европе, претпостави нулта стопа прихода и никакво побољшање ЕБИТ марже кроз цели период, књиговодствена вредност не би премашивала надокнадиву вредност. Повећање претпостављене дисконтне стопе за 100 базних поена не би променило резултате провере умањења вредности.“

Може се закључити да билансирање активе у складу са МСФИ захтева интензивно учешће контролинга. Стиче се утисак да вредновање билансних ставки у складу са МСФИ поставља све више захтева пред интерни систем, јер се у одмеравање све више укључује менаѢмент.

3.5. Позиције билансирања на страни пасиве

У основи, позиције у пасиви биланса стања показују начин на који се финансирају средства којима располаже предузеће. Најважније позиције ставке у пасиви биланса су: сопствени капитал, резервисања за имовину, као и финансијске и све друге обавезе које има предузеће.

У зависности од начина на који је контролинг осмишљен, морају се одредити границе калкулационих ставки, као и одговарајућа референтна структура. Ако се добро размотри ситуација у многим предузећима која чине део концерна и имају обавезу да састављају консолидоване финансијске извештаје и врше вредновање у складу са МСФИ, може бити прикладно усмеравање контролинга према приказу појединих пословних догађаја и чињеница у складу са МСФИ. Велика сложеност одредби МСФИ захтева свеобухватно разумевање појединих правила, али и познавање локалних прописа у вези са вредновањем, па чак и познавање пореских прописа. Контролинг има велики задатак да покаже своје знање из ове три области (МСФИ, локални рачуноводствени прописи и порески прописи), а све у вези са вредновањем ставки у пасиви биланса.

12) Vater, H., MSFI za kontrolere i menapere, Kontroling Kognosko, Zagreb, 2014, стр. 182

Важне позиције у билансу које су предмет стручне обраде контролинга јесу сопствени капитал, финансијске обавезе, резервисања и примања запослених.

1. Сопствени капитал представља средишњи аспект активности контролинга. Даљи изазов представља сагледавање ефеката бројних чинилаца који се односе на сопствени капитал. Мерење одређених чињеница без учинка на пословни резултат (пример ревалоризација) и детаљно рашчлањивање извештаја о променама на капиталу захтевају прецизно разликовање појединих ефеката. Контролинг је, такође, присутан приликом одређивања података у вези са утврђивањем зараде по акцији¹³.

Важну економску управљачку величину (показатељ) представља повраћај на уложени сопствени капитал (*return on equity*)¹⁴.

Повраћај на уложени сопствени капитал детерминише укамаћивање инвестираног капитала и има велико значење за инвеститоре, односно за кредиторе.

2. Одмеравање и разграничавање финансијских обавеза је подручје веома сложено за уређивање путем МСФИ. За контролинг веома важно питање представља туђи капитал, а нарочито његово одређивање, признавање и висина финансијске обавезе. Тако на пример, морају се увек утврдити одговарајуће ефективне каматне стопе, а за поједине периоде на сложен начин утврдити и очекивани каматни ефекат.

Показатељи ликвидности или задужености су исто битни, тако да је потребно да се одреди тачна финансијска обавеза као и њихово разграничење, затим да ли је обавеза краткорочна или дугорочна. За ове обавезе контролингу је потребан садржајан и добро осмишљен план ликвидности како би се у сваком тренутку знало када које финансијске обавезе доспевају и свакако, који износи се у одговарајућем тренутку плаћања признају као расходи, а који представљају сопствене учинке.

Бројне друге информације које се добијају из области контролинга подједнако су важне за менаџмент и за рад компаније, а то су: обелодањивање напомена уз финансијске извештаје, подаци о будућим плаћањима главнице и камате, као и подаци о одмеравању одређених билансних ставки. Сви ови ефекти мерења могу значајно утицати на резултат текућег периода.

3. При одмеравању резервисања потребни су детаљни подаци о разлогу резервисања, као и претпоставке о моменту доспећа (период трајања обавезе и ефекти камате). Прецизно разграничење оперативних ефеката камате који утичу на финансијски пословни резултат непосредно утиче на управљање резултатима ЕБИТ или ЕБИТДА.

Од контролинга се даље очекује и захтева опсежно документовање. Само се помоћу детаљних података које контролинг стави на распо-

13) Vater, H., (2014), MSFI za kontrolere i menadzere, Kontroling Kognosko, стр.269

14) Vater, H., (2014), MSFI za kontrolere i menadzere Kontroling Kognosko, Zagreb, стр.269

лагање могу одредити искуствене вредности релевантне за екстерно рачуноводство, у смислу резервисања.

4. Када се говори о примањима запослених са аспекта контролинга обично се највише пажње посвећује обавезама за отпремнине на основу одласка у пензију, односно за примања после престанка запослења. Утврђивање ове обавезе за сваког запосленог појединачно захтева обимне податке. Овај задатак обично реализују актуари, али контролинг је дужан да обједини одговарајуће податке у контексту преузимања обавезе исплате надокнаде.

Предузеће увек треба да омогући да се на основу свеобухватног планирања ликвидности обавезе правовремено исплате, а контролинг треба да обезбеди тачне учинке у односу на успешност пословања и сопствени капитал с једне стране, као и на финансијски положај, са друге стране.

У обзир треба да се узму и друге обавезе запослених, као што су примања по основу годишњег одмора, тантијема или јубиларних накнада.

4. Апсолутна нужност, а не опција

Турбулентност окружења, нестабилност (волатилност) догађаја, неизвесност реакција и несагледивост последица прате менаџере при свакој пословној одлуци. Стога је основни задатак контролинга да прати трендове модерног менаџмента, посебно трендове који се односе на информационе технологије и тиме обезбеди услове за квалитетан приступ. Контролинг при извршавању својих послова тражи начине на које ће предузеће уз што нижа улагања постићи што боље резултате. Модерни контролинг развија се у складу са актуелним променама и захтевима, како би био што кориснији за менаџмент.

Велике компаније и концерни треба све више да управљају ефективношћу услуге контролера. Притисак на све веће опште трошкове уз године у годину се повећава у предузећима, али и у контролингу. Тиме и њихова узajамна подршка омогућава већи ефекат уз мање трошкове.

Процеси контролинга не морају бити само ефективни, већ морају бити и ефикасни, а то само по себи подразумева модерно буџетирање. Све су присутнија издвајања конкретних стандардизованих процеса контролинга у такозване центре, у земљама у којима су људски ресурси слабије плаћени. Изазов је стварање једнообразног система контролинга за све компаније и изналажење и формирање добрих контролера.

4.1. Увођење и/или унапређење функције контролинга у компанији

Компанијама је потребан инструмент који омогућава да буду способне да поднесу све већи притисак конкуренције и обезбеде пут ка успешној будућности, утемељен на одлукама заснованим на такозваним измереним информацијама и према планираном сценарију.

Истраживања у савременој пракси развијених компанија показују да скоро половина свих информација које долазе у компанију потиче из рачуноводства, па отуда и главни проблем да финансијско рачуноводство које је традиционално оријентисано ка екстерном извештавању и екстерним корисници-

ма, не може да пружи конкретне одговоре на осетљива управљачка питања, као што су: који производи или услуге су потребне или представљају тренд; према којим критеријума је потребно одабрати купце; јесу ли маркетиншке активности повећале приходе или не; које тржиште се најмање развијало у протеклом периоду и због чега; који купци су профитабилни; да ли подједнако зарађујемо на свим производима; колика мора да буде продаја да бисмо покрили све трошкове; колико компанија реално зарађује од разлике у цени; како правилно обрачунати цену коштања наших производа и слично.

Одговори на ова питања најчешће се не могу добити из традиционално организованих рачуноводствених система, па је због тога менаџеру потребан саветник или поуздан сарадник при доношењу пословних одлука и проналажењу оптималних решења и сагледавања тренутних могућности, као и слабости и претњи. Управо овде је место контролингу као пословној функцији.

Контролинг је у основи заснован на управљачком рачуноводству, окренут ка интерном извештавању, менаџерима, власницима капитала. Овде се не користе правила из рачуноводства, већ важе посебна правила, која су у складу са пословним процесима и специфичностима пословања компаније.

Увођење контролинга у компанију подразумева низ међусобно повезаних и условљених активности које захтевају јасно дефинисање редоследа корака сарадње између менаџмента, рачуноводства и информатичке подршке¹⁵. Ове активности обухватају: дијагнозу стања коју врши финансијско-рачуноводствена функција; креирање нове или прилагођавање постојеће организационе структуре са аспекта профитне логике; дефинисање места трошкова по организационим јединицама и сврсисходно прилагођавање контног плана; дефинисање начина расподеле индиректних трошкова пословања на места извора прихода; дефинисање политике интерних економских одлука; дефинисање и стандардизацију облика пословних извештаја; увођење процеса планирања у све организационе јединице; успостављање система извештавања, праћења и анализирања резултата на месечном нивоу за читаву компанију, као и према организационим јединицама; у производним компанијама увођење или унапређење погонског рачуноводства; увођење система кључних индикатора успешности.

Закључак

Управљање је веома сложен процес, исто као и контролинг, при чему је њихово функционисање у синергији. Важно је да дух контролинга буде про-ткан кроз све активности. Контролинг у пракси не сме бити везан само за менаџмент, већ економска логика рационалности треба да буде присутна у сваком процесу и на сваком радном месту.

Контролинг истражује да ли су зацртани циљеви достижни, утврђује разлоге који су довели до одступања и враћа предузеће на прави пут. Ако утврди да пут није прави, тада предлаже и подстиче преиспитивање стратегије, при

15) Јовановић, Љ., (2012), Значај контролинга у процесу управљања и одлучивања, Зборник радова II-конференције Факултет техничких наука, Нови Сад

чему су битне брзина и агилност, што је неопходно у време нестабилности и турбулентних промена у вези са пословањем.

Контролинг у данашње време посматра управљање кроз призму јасне стратегије, плана дугорочне одрживости и процене ризика. Раст, развој и добит су три услова која морају да функционишу заједнички. То је апсолутна нужност, а не опција. Контролинг је управљачка активност прилагођена остварењу циљева и тежи усмеравању свих одлука ка постизању тих циљева.

Контролинг XXI века очекује од запослених у контролингу да буду економски прогностичари, проценитељи и психолози. Контролинг се све више одваја од рачуноводства, прошле догађаје замењује продуктивном анализом са циљем оптимизације будућности.

Контролинг је занимање будућности које не познаје границе; шансу треба искористити квалитетно. Свако ко жели успешно да се бави контролингом требало би да зна да анализира постојеће стање у компанији, истражује све процесе и њихове међусобне утицаје, да изради методологију планирања и праћења извршења послова, али и да прати кретање кроз време и показатеље који најбоље описују тренутно стање компаније.

Контролинг мора подстаћи промене, које воде ка успеху. Одлуке за то на крају мора донети менаѢмент. Сваки менаѢер треба да буде сам свој контролер.

Од посебног значаја је утицај контролинга на основно мерење и вредновање у билансним позицијама у активни и пасиви, признавање прихода, које треба да буде усаглашено са смерницама Оквира и МСФИ. Запосленима у контролингу и менаѢерима нису потребна специјална и посебна знања о свим МСФИ и МРС, него им је потребно основно знање о појединим билансним ставкама, како би знали које су користи од правилне примене ових стандарда.

Литература

1. Јовановић, Љ., (2012), *Значај контролинга у процесу управљања и одлучивања*, Зборник радова II конференције Факултет техничких наука, Нови Сад
2. Ранковић, Ј., (1999), *Управљање финансијама предузећа*, Београд
3. Vater, H., (2014), *MSFI za kontrolere i menadzere* Kontroling Kognosko, Zagreb
4. Webenberger, B.E. (2007) *IFRS fur Controller: Einfuhrung. Anwendung, Fallbeispiele*, Freiburg/Berlin/Munchen
5. <http://sihz.hr/DNN/Portals/0/3.2.kontroling-2010.pdf>
6. <http://pcpress.rs/finansijski-kontroling-ko-planira-profitira/2016>
7. https://www.icv-controlling.com/fileadmin/Verein/Verein_Dateien/Grundsatzpapier/GrundsatzpapierKROATISCH.pdf

УДК 005.334:336.76
006.44:657.631.6

Прегледни научни рад

Милутин
ЖИВАНОВИЋ,
мастер екон.*

Рedefинисање критеријума за оцену ефективности хеџ трансакције као основ за ширу примену хеџ рачуноводства

Резиме

Финансијски хеџинг омогућава менаџменту да употребом деривата стабилизује резултат (новчане токове) предузећа којим управља и да на тај начин, смањујући неизвесност и цену капитала, повећа његову вредност. Како би кључне интересне групе – инвеститори и повериоци - били адекватно информисани о последицама које хеџ трансакције имају по финансијски и приносни положај предузећа, регулаторна тела су креирала читав сет правила за обухватање поменутих трансакција. IASB је, првобитни, традиционални модел хеџ рачуноводства развио у оквиру стандарда МРС 39. Међутим, услед бројних недостатка уочених у поступку његове примене, МРС 39 је замењен новим стандардом МСФИ 9, чиме је традиционални модел хеџ рачуноводства уступио место новом. Од свих измена које је донео нови модел, најзначајнија је она која се односи на процену ефективности хеџ трансакције као суштинског услова за примену хеџ рачуноводства. МСФИ 9 захтева од предузећа да тестирање ефективност хеџ трансакције спроводе искључиво на проспективној основи, при чему уклања ригидно постављен интервал ефективности 80% - 125% који је представљао један од основних разлога због којих су многа предузећа одустала од примене хеџ рачуноводства. Нови модел доноси велику дозу флексибилности која би требало да подстакне компаније да у што већој мери учествују у трансакцијама финансијског хеџинга и да на њих примењују правила хеџ рачуноводства.

Кључне речи: финансијски хеџинг, хеџ рачуноводство, МРС 39, МСФИ 9, ефективност хеџа, критеријуми ефективности, тестови ефективности, модификовање хеџ односа.

*) Економски факултет Универзитета у Београду, e-mail: milutin.zivanovic@ekof.bg.ac.rs
Примљено: 15.03.2016. Прихваћено: 12.04.2016.

Уводна разматрања

У условима глобализованих и интегрисаних финансијских тржишта, појава нових и повећана изложеност постојећим ризицима представља свакодневицу. Таква свакодневица доводи до изражене произвољности резултата коју инвеститори перципирају као повећан ризик улагања у конкретно предузеће. То даље доводи до раста очекиваних стопа приноса, раста цене капитала и у крајњој инстанци смањења вредности предузећа. У таквим околностима, менаџери су заинтересовани за хецовање финансијских ризика, односно, за употребу деривата са циљем њихове редукације. Како се од рачуноводства очекује да у финансијским извештајима прикаже последице свих стварно насталих трансакција, изузетак не представљају ни управо поменуте хец трансакције. Наравно, како би њихово адекватно рачуноводствено обухватање било могуће и реално, неопходно је да постоји јасно разрађен сет правила. Првобитни модел хец рачуноводства развијен је у оквиру МРС 39, чиме је предузећима први пут омогућено да у финансијским извештајима прикажу последице хец трансакција у којима учествују. Међутим, током времена се испоставило да је примена традиционалног модела хец рачуноводства била привилегија малог броја компанија које су успевале да задовоље строго постављене услове за примену хец рачуноводства. Посебно ограничавајући је био онај који је захтевао да се при тестирању ефективности хец трансакције на ретроспективној основи докаже да конкретан хец однос задовољава арбитрарно дефинисан интервал ефективности 80% - 125%. Нови модел хец рачуноводства развијен у оквиру МСФИ 9 знатно проширује могућности када је у питању примена хец рачуноводства. Нови стандард се базира на принципима, уместо на ригидним правилима и омогућава предузећима да на знатно већи број хеџинг стратегија примене правила хец рачуноводства. Нови модел олакшава поступак тестирања ефективности хец трансакција и уклања границе ефективности 80%-125%.

1. Транзиција од традиционалног (МРС 39) ка новом (МСФИ 9) моделу хец рачуноводства

Финансијски хеџинг представља средство путем којег се каматни, девизни, ценовни и кредитни ризик трансферишу од стране која ризик жели да избегне ка страни која је вољна да тај исти ризик преузме. Још конкретније, финансијски хеџинг представља процес у оквиру којег одређена уговорна страна користећи хец инструмент, у највећем броју случајева дериват, заузима супротну позицију у односу на ону по основу које је изложена одређеном типу финансијског ризика. Самим тим требало би очекивати да се промена вредности хец инструмента креће у супротном смеру у односу на промену вредности хец ставке. У крајњој инстанци, процес финансијског хеџинга треба да спречи произвољност резултата (новчаних токова) и обезбеди раст вредности предузећа.

Како би хец трансакције нашле адекватан одраз у финансијским извештајима и како би се заинтересованим корисницима пружиле релевантне и веродостојно презентоване информације о последицама хец трансакција, пред

надлежна регулаторна тела се поставља захтев за развијањем одговарајућих рачуноводствених правила¹.

У процесу финансијског хеџинга деривати се најчешће користе као инструменти заштите од ризика. Посматрано из рачуноводствене перспективе, њихово иницијално и накнадно вредновање врши се по фер вредности, а свака промена фер вредности утиче на резултат. Самим тим, како би се у финансијским извештајима приказала суштина хеџ трансакција, временом се јавила потреба за “упаривањем” основа за вредновање које се примењују на хеџ инструменте и хеџ ставке, као и за “упаривањем” тренутака у којима поменути елементи утичу на периодични резултат.

Јасно је да проблем „упаривања“ не постоји у ситуацијама у којима се хеџ инструмент (дериват) и хеџ ставка иницијално и накнадно вреднују применом исте основе, односно применом фер вредности. Тада, заправо, нема потребе за развијањем посебних рачуноводствених правила којима би се мењала основа за вредновање неког од елемената хеџ трансакције и којима би се последично мењао тренутак у којем елементи хеџ трансакције утичу на резултат. У таквим околностима би при обрачуну периодичног резултата, под претпоставком да је хеџ потпуно ефективан, дошло до аутоматског салдирања добитака (губитака) који се јављају на хеџ инструменту и губитака (добитака) који се јављају на хеџ ставки.

Међутим, проблем настаје у ситуацијама у којима постоји неусклађеност између основе за вредновање која се примењује на хеџ инструменте (деривате) и хеџ ставке. Заправо, проблем настаје када се деривати као хеџ инструменти вреднују по фер вредности кроз резултат, а хеџ ставке применом неке од основа за вредновање која је дозвољена Оквиром МСФИ², која се при томе, разликује од фер вредности. У таквим околностима долази до појаве која је у литератури позната као “вештачки изазвана волатилност резултата” (*artificial volatility*)³. Околност да се хеџ инструменти и хеџ ставке вреднују применом различитих основа за вредновање доводи до тога да се у временски различитим тренуцима признају добици, односно губици који су са њима повезани. То даље доводи до волатилности резултата и последично до искривљене слике коју корисници финансијских извештаја могу имати о предузећу сматрајући га високо ризичним иако, суштински гледано, оно то није будући да учествује у хеџ трансакцијама које су високо ефективне.

Регулаторна тела су одлучила да се позабаве описаним проблемима и као последицу развила сет рачуноводствених правила познатих као *хеџ рачуноводство*. Хеџ рачуноводство је по први пут уведено у рачуноводствену регулативу, доношењем и имплементацијом MPC 39.

Заправо, хеџ рачуноводство је настало као последица жеље да се при финансијском извештавању о хеџ трансакцијама избегне “вештачка волатил-

- 1) Живановић М, (2015): „Финансијски хеџинг као инструмент повећања вредности предузећа“, Зборник радова – Стварање вредности, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд.
- 2) International Accounting Standards Board, (2013): *A Review of the Conceptual Framework for Financial Reporting*, Discussion Paper, стр. 106.
- 3) Butler C, (2009): *Accounting for Financial Instruments*, John Willey and Sons, New Jersey, стр. 68.

ност резултата” условљена неусклађеним временским тренуцима у којима се признају добици и губици настали на хеџ инструментима и хеџ ставкама. Применом хеџ рачуноводства финансијски извештаји требало би да одражавају оно што се у економској реалности заиста дешава, односно да одражавају чињеницу да је предузеће постало уговорна страна у одговарајућем изведеном финансијском инструменту, не како би спекулисало и остваривало зараде на краткорочним ценовним флукуацијама, већ како би се заштитило од нежељене волатилности резултата (новчаних токова) која настаје услед изложениости одређеном ризику.

Међународни рачуноводствени стандард 39 – *Финансијски инструменти: признавање и одмеравање* који је омогућио инклузију хеџ рачуноводства у релевантну регулативу јасно је дефинисао који елементи хеџ трансакције се могу квалификовати за примену правила хеџ рачуноводства, односно шта се може сматрати квалификованом хеџ ставком, квалификованим хеџ инструментом и квалификованим ризиком који је предмет хеџинга. Такође, стандардом су дефинисане формалне и суштинске претпоставке које морају бити задовољене да би се на конкретну хеџ трансакцију применила адекватна рачуноводствена правила. Према МРС 39, примена хеџ рачуноводства је опциона, односно предузећа треба да одлуче да ли ће се, под претпоставком претходног испуњења строгих услова које дати стандард поставља, определити за његову примену⁴.

Иако су доношење и имплементација Међународног рачуноводственог стандарда 39 – *Финансијски инструменти: признавање и одмеравање*, представљали велики корак напред у смислу развоја регулативе повезане са хеџ рачуноводством, иако је доношење поменутог стандарда имало за циљ подстицање предузећа на активности хеџинга, испоставило се да су регулаторна тела решавањем једног проблема отворила простор за стварање новог. Наиме, од самог његовог доношења МРС 39 је био праћен жестоким критикама које су биле упућене, како од стране самих предузећа која је требало да приступе његовој имплементацији, тако и од стране појединих чланова регулаторних тела, али и од представника инвестиционе јавности и ревизорских фирми. Сви они сматрали су да су правила дефинисана у самом стандарду претерано сложена, у неким деловима недовољно прецизна, а истовремено превише стриктна и ограничавајућа⁵.

Како би менаџмент предузећа био спречен да злоупотребљава изузетке од уобичајених правила признавања и вредновања и да на тај начин манипулише резултатом, МРС 39 је дефинисао веома комплексне и ригидне услове под којима одређено предузеће може применити хеџ рачуноводство. Можда неочекивано, али овако постављена правила довела су до тога да одређене компаније мењају своје оптималне хеџ стратегије како би их прилагодиле постављеним условима и омогућиле примену хеџ рачуноводства. То би значило да је развој регулативе, уместо да буде усмерен на повећање исказне моћи финансијских извештаја кроз повећање обухвата стварно насталих економских

4) За више информација погледати: група аутора, (2007): *Applying international financial reporting standards – enhanced edition*, John Wiley and Sons, Sydney, стр. 232-233.

5) Живановић М, (2015): „Хеџ рачуноводство уз примену МРС 39 и МСФИ 9“, *Рачуноводство - Часопис за рачуноводство, ревизију и пословне финансије*, бр. 2, стр. 105.

транзакција, довео до тога да предузећа мењају своје понашање у “горем смеру” и одустају од, економски гледано, оптималних решења само да би задовољила услове за примену хеџ рачуноводства⁶. Као посебно проблематичан показао се захтев да ефективност хеџа мора бити процењивана како на проспективној, тако и на ретроспективној основи, при чему се приликом ретроспективне процене ефективности хеџа ефективност мора кретати у оквиру арбитрарно одређеног и строго постављеног интервала 80%-125%. У случају одступања од дефинисаног интервала од предузећа се захтева да прекине примену хеџ рачуноводства на конкретну хеџ трансакцију.

Након што је постало јасно да су правила хеџ рачуноводства садржана у MPC 39 претерано комплексна и да не обезбеђују довољан обухват свих стварно насталих хеџ трансакција као и да често мотивишу менаџмент предузећа на предузимање активности које у уобичајеним околностима не би биле предузете, IASB је, као надлежно регулаторно тело, 19. новембра 2013. године представио нови модел хеџ рачуноводства⁷. Измене које су уведене представљају заправо одговор на све критике које су припадници академске и професионалне заједнице упутили претходном моделу. Нови стандард намерава да отклони уочене недостатке наглашавајући три најважнија правца развоја⁸:

- повећање обухвата хеџ трансакција које се могу квалификовати за примену хеџ рачуноводства и постизање већег степена усаглашености између критеријума за примену хеџ рачуноводства и карактеристика имплементираних хеџ стратегија;
- развијање стандарда који се заснива на принципима, а не на ригидним и детаљно прописаним правилима; и
- измену стриктно постављених граница приликом тестирања ефективности хеџа.

МСФИ 9 садржи радикалне промене када је у питању дефинисање циља који се поставља пред хеџ рачуноводство. Наиме, циљ хеџ рачуноводства не базира се више на испуњавању великог броја ригорозних захтева, већ на потпуној усаглашености између карактеристика имплементираних хеџ трансакција и правила за њихово рачуноводствено обухватање. Јасно је да су регулаторна тела доношењем новог стандарда знатно проширила обухват елементарна хеџ трансакције који се могу квалификовати за примену хеџ рачуноводства. На тај начин, стандард је омогућио појаву већег броја хеџ стратегија на које се може применити хеџ рачуноводство. Могло би се рећи да се новим циљем хеџ рачуноводство вратило помало заборављеном принципу – *суштине изнад форме*.

Ако би се једном речју морао описати традиционални модел хеџ рачуноводства, онда би то свакако била – *ригидност*, док би се у случају новог модела могло рећи да је то – *флексибилност*. Заправо, формулишући нова правила хеџ

6) Исто.

7) Стандард је компетиран 1. јула 2014, а као датум ефективне примене објављен је 1. јануар 2018. године.

8) KPMG, (2013): *First Impressions: IFRS 9 (2013) – Hedge accounting and transition*, стр. 5, <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/first-impressions/Documents/first-impressions-hedging-dec2013.pdf>, датум приступа 22.12.2015.

рачуноводства регулаторна тела су из једне прешла у другу крајност. Иако већа флексибилност омогућава да већи број хеџ трансакција нађе одраз у финансијским извештајима компанија које у тим трансакцијама учествују, она носи и одговарајуће ризике који пре доношења МСФИ 9 нису били карактеристични за примену хеџ рачуноводства. Наиме, нови модел захтева знатно већи степен просуђивања, поготово у делу који се односи на тестирање ефективности хеџ трансакције као једног од два најважнија услова за примену хеџ рачуноводства. Постоји бојазан дела стручне јавности да би повећано ослањање на просуђивање могло да узрокује већи степен субјективности и несигурности финансијских извештаја. На тај начин би се поставили нови изазови, како пред инвеститоре и повериоце који на основу финансијских извештаја доносе одлуке, тако и пред ревизоре који треба да гарантују њихову материјалну исправност.

Имајући у виду да се једна од најкрупнијих промена коју је донео нови модел хеџ рачуноводства односи на критеријуме за оцену ефективности хеџ трансакције, у наставку рада биће дат приказ најпре традиционалних критеријума, развијених у оквиру МРС 39, који су представљали један од основних разлога његове замене, а затим и приказ нових критеријума за оцену ефективности, развијених у МСФИ 9, који би требало да имају стимулативни ефекат у смислу веће примене хеџ рачуноводства.

2. Традиционални критеријуми за оцену ефективности хеџ трансакције (МРС 39) и њихови ограничавајући аспекти

Као што је познато, свако предузеће мора испунити два услова како би на одређену хеџ трансакцију могло да примени правила хеџ рачуноводства. Прво, предузеће мора испунити *формалан услов* под којим се подразумева формирање уредне хеџ документације. Према захтевима МРС 39, хеџ документација мора садржати опис стратегија и циљева управљања ризицима, елементе хеџ трансакције, изабране методе за процену ефективности и изабрану технику хеџ рачуноводства. Друго, предузеће мора испунити *суштински услов* који се односи на ефективност хеџ односа. Уколико се у било ком тренутку покаже да хеџ није „високо ефективан“, од предузећа се очекује да истог тренутка прекине примену хеџ рачуноводства на одређену хеџ трансакцију. Имајући у виду тему овог рада, у наставку ће акценат бити стављен на *суштински услов* примене хеџ рачуноводства⁹⁾.

Ефективност хеџ односа представља степен у којем се промене фер вредности (новчаних токова) које настају на хеџ ставки међусобно неутрализују променама фер вредности (новчаних токова) насталим на хеџ инструменту, при чему се подразумева да су поменуте промене вредности настале као последица изложености одређеном ризику који је предмет заштите у хеџ трансакцији. У стандарду МРС 39 постоји захтев да предузећа најмање два пута у оквиру једног обрачунског периода спроведу тест ефективности: једном на почетку обрачунског периода када се спроводи такозвани *тест ефективности на проспективној основи* којим се исказују очекивања предузећа у вези са

9) Шкарић Јовановић К, (2007): „Рачуноводство заштите од ризика (хеџ рачуноводство)“, *Финрар*, бр. 1/07, стр. 108 - 111.

будућом ефективношћу хеџ трансакције и други пут, на крају обрачунског периода када се спроводи такозвани *тест ефективности на ретроспективној основи* којим се показује у којој мери је хеџ био ефективан у претходном обрачунском периоду. Приликом ретроспективне процене ефективности хеџа, ефективност се мора налазити у оквиру арбитарно одређеног интервала 80% - 125%. Само у том случају може се рећи да је хеџ „високо ефективан“. Свака утврђена неефективност хеџа (када хеџ није 100% ефективан) мора бити тренутно призната у резултату, а уколико је та неефективност изван интервала 80%-125%, не само да мора бити призната у резултату, већ се у том случају мора одустати од даље примене хеџ рачуноводства на конкретну хеџ трансакцију.

Иако је, као што је описано, стандард 39 веома изричит и ригорозан када су у питању критеријуми за оцену ефективности хеџ трансакције, он у исто време не нуди детаљна упутства у вези са начином на који би предузећа требало да спроводе поступак тестирања. Наиме, стандард предлаже неколико метода процене ефективности, али не истиче који метод је најпримеренији у зависности од типа хеџ трансакције у којој се предузеће налази. Стандард оставља менаџменту предузећа да, у зависности од карактеристика имплементираних хеџинг стратегије, процени који од понуђених метода би дао најреалније резултате. Када се једном одабере одређени метод процене, менаџмент то мора да обелодани у хеџ документацији и тиме се обавезује да ће изабрани метод примењивати за све време трајања хеџ трансакције. Јасно је да се ради о својеврсном парадоксу, будући да се са једне постављају крајње нефлексибилне границе (80%-125%) ефективности, док се са друге стране оставља велики простор приликом избора метода чија примена управо треба да укаже да ли се ефективност конкретне хеџ трансакције креће у оквиру арбитарно дефинисаног интервала.

МРС 39, као што је раније наглашено, ставља предузећима на располагање неколико метода за процену ефективности хеџ трансакције. У наставку рада биће дат кратак приказ три методе које су у пракси највише заступљене, при чему ће бити истакнуте и неке од најчешће навођених предности и недостатака сваке методе.

1) Поређење кључних карактеристика (*Critical terms comparison*) – Овај метод се примењује приликом тестирања ефективности хеџ трансакције на проспективној основи и базира се искључиво на квалитативној анализи. Примена овог метода подразумева поређење кључних карактеристика хеџ ставки и хеџ инструмената (номинална вредност, квалитет активе, рок доспећа, валута, итд.), како би предузећа на тај начин могла да аргументују своја очекивања у погледу будуће ефективности хеџ трансакције¹⁰.

Међутим, поређење кључних карактеристика елемената хеџ трансакције не може бити коришћено приликом тестирања ефективности хеџ трансакције на ретроспективној основи. Наиме, неефективност се може јавити чак и у ситуацијама у којима постоји потпуно подударане између основних карак-

10) PriceWaterhouseCoopers, (2005): *International Financial Reporting Standards IAS 39 – Achieving hedge accounting in practice*, str. 15, <https://www.pwc.com/gx/en/ifrs-reporting/pdf/ias39hedging.pdf>, датум приступања 9.2.2016.

теристика хеџ ставки и хеџ инструмената. Дата неефективност може настати, на пример, услед смањене ликвидности деривата који предузеће користи као хеџ инструмент или пак као последица наглог опадања кредитног рејтинга неке од уговорних страна.

2) **Dollar offset метод** је један од најчешће примењиваних квантитативних метода за тестирање ефективности хеџ трансакције. Он подразумева да се на крају сваког обрачунског периода ефективност хеџ трансакције проверава тако што се пореде промене вредности хеџ ставке и хеџ инструмента које настају као последица дејства хеџованог ризика. Предузећа се својом рачуноводственом политиком морају одредити према томе да ли ће приликом поређења промене вредности хеџ ставке и хеџ инструмента посматрати кумулативну промену вредности или промену вредности која настаје у оквиру једног обрачунског периода.

У пракси се могу срести три различита приступа овом методу¹¹:

а) *Приступ који се заснива на идентификовању хипотетичког деривата* – Овај приступ се заснива на идеји да предузеће треба да моделира идеалан „хипотетички“ дериват чија би базна актива у потпуности одговарала карактеристикама позиције која представља предмет заштите од ризика. На тај начин промена вредности „хипотетичког“ деривата представљала би заправо промену вредности хеџ ставке. Након дефинисања таквог деривата, ефективност хеџ трансакције се процењује поређењем промене вредности „хипотетичког“ деривата и деривата који предузеће заиста користи у конкретној хеџ трансакцији.

Основна препрека у примени оваквог приступа односи се на потенцијалне проблеме који се могу јавити приликом самог конструисања „хипотетичког“ деривата, а онда и при утврђивању промене његове вредности.

б) *Приступ који се заснива на дефинисању бенчмарк стопе* – Представља варијанту претходно описаног приступа и углавном се примењује на тестирање ефективности хеџ трансакција у којима се као хеџ ставке јављају кредити са варијабилном каматном стопом, док се као хеџ инструменти користе каматни свопови. Бенчмарк стопа представља, заправо, стопу која се утврђује приликом ступања у саму хеџ трансакцију и углавном је једнака стопи дефинисаној уговором о каматном свопу. Ефективност се тестира тако што се разлика између новчаних токова које генерише хеџ ставка у условима актуелне каматне стопе и у условима бенчмарк стопе пореди са променом вредности (новчаних токова) хеџ инструмента. Овакав приступ има примену искључиво у хеџ рачуноводству готовинског тока у којем се предузећа штите од негативних последица промене каматних стопа.

ц) *Приступ који се заснива на анализи осетљивости* – Овај приступ се примењује приликом тестирања ефективности хеџ трансакције на проспективној основи. Наиме, на почетку обрачунског периода предвиђају се различита сценарија у вези са променом изложености хеџованом ризику, те се у складу са тим анализира које промене би могле да доведу до неефективности хеџа. Анализа осетљивости обезбеђује проактиван приступ менаџмента процесу

11) Исто.

заштите од ризика и омогућава му да на време сагледа последице неефективности хеџ односа по финансијски и приносни положај предузећа.

Након што смо представили све приступе у оквиру *dollar offset* метода, требало би истаћи да се његова основна предност огледа у једноставности примене и у добијању готових података за рачуноводствено обухватање неефективног дела хеџ трансакције. Међутим, поред несумњивих предности, овај метод карактеришу и одређени недостаци. Највећи од њих повезан је са претераном осетљивошћу на мале промене у вредности елемената хеџ трансакције. Заправо, мале промене вредности хеџ ставке и хеџ инструмента могу довести до тога да трансакција више не буде „високо ефективна“, односно, да „испадне“ из интервала 80%-125%. Ово доводи до тога да предузеће мора прекинути примену хеџ рачуноводства на конкретну трансакцију и моментално признати све последице неефективности у оквиру периодичног резултата. То опет може имати за последицу поништавање свих позитивних ефеката које је предузеће остварило имплементацијом одређене хеџинг стратегије¹².

3) Регресиони метод – подразумева примену статистичких и економетријских метода приликом процене ефективности хеџ трансакције. Његова имплементација заправо подразумева формулисање регресионог модела у којем вредност хеџ ставке фигурира као независна, а вредност хеџ инструмента као зависна променљива. Након поставке регресионог модела оцењује се коефицијент нагиба уз независну променљиву, рачуна вредност коефицијента детерминације и статистички значај целокупне регресије, како би се на основу поменутих показатеља донео коначан закључак у вези са тим да ли је конкретна хеџ трансакција „високо ефективна“.

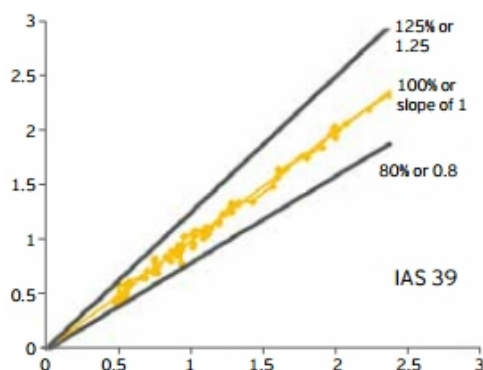
Након формирања и оцене регресионог модела предузеће мора спровести три врсте теста како би показало ефективност хеџ трансакције. Резултати поменутих тестова морају дати следеће резултате да би се хеџ сматрао „високо ефективним“:

- Нагиб регресионе линије мора бити негативан и кретати се у интервалу $-0.8 < b < -1.25$;
- Коефицијент детерминације мора имати вредност већу од 0.96 ($R^2 > 0.96$);
- Регресија мора бити статистички значајна (F – статистика већа од одређене критичне вредности).

Примена регресионог метода је веома заступљена у пракси, пре свега, због своје отпорности на привремене ценовне флукуације хеџ ставки и хеџ инструмента. Дакле, за разлику од *dollar offset* метода чија примена ствара неизвесност код менаџмента у вези са тим да ли ће одређена хеџ трансакција бити „високо ефективна“ у посматраном рачуноводственом периоду, регресиони метод даје чвршће гаранције да тренутне турбуленције на тржишту неће учинити одређену хеџ трансакцију неподобном за примену хеџ рачуноводства. Међутим, треба имати у виду да примена овог метода подразумева добро познавање статистичких и економетријских техника чија примена је

12) PriceWaterhouseCoopers, 2015: *Hedge effectiveness testing*, стр. 2, <https://www.pwc.com/us/en/audit-assurance-services/valuation/publications/assets/pwc-hedge-effectiveness-testing.pdf>, датум приступања 7.2.2016.

**Слика 1 - Примена регресионог метода у оцени
ефективности хеџ трансакције**



Извор: Адаптирано према Ernst&Young, 2011: *Hedge accounting under IFRS 9 – a closer look at the changes and challenges*, стр. 14,
[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Hedge_accounting_under_IFRS_9 - a closer look at the changes and challenges/\\$FILE/Hedge_accounting_under_IFRS_9_GL_IFRS.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Hedge_accounting_under_IFRS_9_-_a_closer_look_at_the_changes_and_challenges/$FILE/Hedge_accounting_under_IFRS_9_GL_IFRS.pdf), датум приступања 15.1.2016.

нарочито сложена у области финансија и финансијских тржишта. Самим тим, непоседовање довољног обима знања из поменутих области може довести до погрешне примене регресионог метода, а последично и до неадекватне процене ефикасности хеџ трансакције. Поред тога, применом овог метода не обрачунава се разлика између промене вредности хеџ инструмента и промене вредности хеџ ставке у одређеном обрачунском периоду, што имплицира да се применом овог метода не могу добити сви потребни подаци неопходни за рачуноводствено обухватање хеџ трансакције.

3. Нови критеријуми за оцену ефикасности хеџ трансакције (МСФИ 9)

Једна од највећих промена које садржи МСФИ 9 односи се на услове који морају бити испуњени како би се на одређену хеџ трансакцију могла применити правила хеџ рачуноводства.

У вези са формирањем адекватне хеџ документације као формалног услова који предузеће мора испунити, МСФИ 9 не поставља радикално нове захтеве у односу на традиционални модел. Предузећа која ступају у хеџ трансакције и даље имају обавезу да у оквиру хеџ документације јасно назначе основни циљ ступања у одређену хеџ трансакцију, основне елементе хеџ трансакције, као и методе за оцену њене ефикасности¹³. Без измене у односу на претходни стандард, предузећа имају обавезу да у оквиру хеџ документације дефинишу технику хеџ рачуноводства која ће бити примењена приликом

13) Шкарић Јовановић К, (2007): „Рачуноводство заштите од ризика (Хеџ рачуноводство)“, *Финрар*, бр. 1/07, стр. 110.

рачуноводственог обухватања хеџ трансакције: хеџ фер вредности, хеџ готовинског тока или хеџ нето улагања у иностране операције.

Иако је наглашено да нови модел хеџ рачуноводства не поставља суштински нове захтеве у вези са садржином хеџ документације, може се рећи да он проширује постојеће, а све ради постизања веће транспарентности начина на који компаније управљају ризицима. Тако се од предузећа сада очекује да детаљније образложе циљ уласка у конкретну хеџ трансакцију и да потврде да је поменути циљ у складу са претходно усвојеном стратегијом заштите од ризика. Оваква измена није случајна, имајући у виду да нови стандард као један од основних услова примене хеџ рачуноводства поставља усклађеност хеџ трансакције са претходно дефинисаним циљевима и стратегијама управљања ризицима. Дакле, како би се ревизорима омогућило да накнадном контролом утврде оправданост примене хеџ рачуноводства у конкретним трансакцијама, неопходно је да постоји јасна и комплетна хеџ документација у којој ће на транспарентан начин бити описан процес заштите од ризика.

Поред наведеног, МСФИ 9 захтева од предузећа да у оквиру формиране хеџ документације детаљно опишу факторе који би могли да доведу до неефективности хеџа, као и да образложе због чега су се определила за одређени хеџ рачуно који представља однос између количине (номиналне вредности) која се налази у основи хеџ инструмента и количине (номиналне вредности) која се налази у основи хеџ ставке.

За разлику од захтева у вези са формирањем уредне хеџ документације, као формалног услова примене хеџ рачуноводства који нису претрпели значајније измене у новом моделу, сматра се да су захтеви у вези са процењивањем ефикасности хеџ трансакције као *суштинског услова* примене хеџ рачуноводства радикално измењени. Ово се уједно перципира и као најзначајнија промена коју је донео сегмент МСФИ 9 који се бави правилима хеџ рачуноводства.

Као што је раније у раду наглашено, претходни стандард је захтевао од предузећа да са циљем примене хеџ рачуноводства докажу постојање „високо ефикасног“ хеџ односа како на проспективној, тако и на ретроспективној основи. Овако строго постављен захтев представљао је велико оптерећење за предузећа, будући да су она имала обавезу да у оквиру сваког обрачунског периода спроводе два типа процене ефикасности за сваки појединачни хеџ однос. При том би проспективна процена ефикасности хеџа, као што је познато, требало да укаже на очекивања у вези са будућом ефикасношћу конкретног хеџ односа, док ретроспективна процена ефикасности хеџа треба да докаже у којој мери је конкретан хеџ однос био ефикасан у претходном обрачунском периоду, указујући на проценат ефикасности¹⁴.

Услед бројних проблема повезаних са проценама ефикасности хеџ односа на ретроспективној основи, многа предузећа су одустајала од примене хеџ рачуноводства, а неретко се дешавало да су компаније услед неиспуњења суштинског услова одустајала од целокупног процеса заштите од ризика и самим тим пропуштала све бенефите повезане са таквим процесом.

14) Grant Thornton, (2009): *Financial Instruments – A Chief Financial Officer’s guide to avoiding the traps*, An introduction to IAS 39 - *Financial Instruments: Recognition and Measurement*, стр. 29-30.

Два кључна проблема повезана са поступком тестирања ефективности хеџ трансакције на ретроспективној основи односе се на методе процене ефективности и ригорозно постављене границе у оквиру којих се ефективност мора кретати како би предузеће могло да настави са применом хеџ рачуноводства. Наиме, претходни стандард је захтевао да се ретроспективна процена ефективности хеџ односа спроводи искључиво употребом квантитативних метода, при чему није прецизирано који од понуђених метода је најприменије користити у конкретним околностима. Поред тога, претходни модел је постављао оштре границе као критеријуме за оцену ефективности хеџ трансакције. Тако се од предузећа захтевало да приликом ретроспективне процене ефективности докажу постојање „високо ефективног“ хеџа, односно да документују да однос између промене фер вредности (новчаних токова) хеџ ставке и промене фер вредности (новчаних токова) хеџ инструмента задовољава арбитрарно утврђени интервал 80%-125%. Свако одступање од дефинисаног интервала ефективности (80%-125%) доводило би до тога да предузећа морају да прекину формално назначени хеџ однос и да у резултату моментално признају износе који су последица утврђене неефективности.

Имајући у виду ригорозне услове повезане са проценом ефективности хеџ трансакције који су били садржани у оквиру MPC 39, бројне компаније су током процеса формулисања новог модела хеџ рачуноводства захтевале од Одбора да изврши значајне измене на овом пољу. Наиме, за највећи број предузећа неиспуњавање критеријума „високо ефективног“ хеџа, односно задовољење строго постављених граница 80% - 125%, представљало је основни разлог за одустајање од имплементације хеџ рачуноводства, а понекад и од целокупног процеса финансијског хеџинга.

Иако је одређени број компанија сматрао да би увођење флексибилности приликом процене ефективности хеџа могло да доведе до значајне несигурности приликом извештавања о хеџ трансакцијама, IASB је, у жељи да популаризује примену хеџ рачуноводства, донео одлуку о уклањању строго постављеног интервала ефективности (80%-125%), као суштинског услова за примену хеџ рачуноводства.

Нови стандард, МСФИ 9, у први план истиче потпуно нов приступ процени ефективности хеџ трансакције. У оквиру новог модела од предузећа се захтева да процену ефективности спроводе искључиво на проспективној (a priori) основи која се не базира на арбитрарно дефинисаним интервалима и која се, у зависности од постојећих околности, може спроводити како употребом квантитативних, тако и употребом квалитативних метода. Значајну измену и трасирање пута ка већој флексибилности представља чињеница да нови стандард дозвољава предузећима да промене првобитно усвојени метод процене ефективности, уколико се околности до те мере измене да претходно одабрани метод више не омогућава адекватну процену. У описаној ситуацији од предузећа се не очекује да прекине примену хеџ рачуноводства као у условима важења претходног стандарда. Међутим, предузећа свакако морају у хеџ документацији да назначе чињеницу да је дошло до промене претходно усвојеног метода, уз јасно навођење основних узрока који су довели до такве измене.

У наставку рада биће представљени нови, знатно измењени критеријуми за оцену ефективности хеџ трансакције које је донео МСФИ 9. Полазећи од за-

хтева садржаних у новом моделу хеџ рачуноводства, да би се конкретна хеџ трансакција сматрала „високо ефективном“ морају да буду испуњени следећи услови¹⁵:

- између хеџ ставке и хеџ инструмента постоји чврста „економска веза“;
- кредитни ризик који је повезан са хеџ ставком и хеџ инструментом не утиче значајно на промену њихове вредности.

Хеџ рацио представља однос између количине хеџ инструмената који се користе као инструменти заштите у конкретној хеџ трансакцији и количине хеџ ставки које представљају предмет заштите у тој истој хеџ трансакцији. При томе, хеџ рацио не сме да буде успостављен тако да доприноси намерној неефективности хеџа и постизању исхода који су у супротности са основним циљем хеџ рачуноводства јер би на тај начин менаџмент предузећа могао да злоупотреби хеџ рачуноводство за сврхе управљања добитком.

3.1. „Економска веза“ као услов ефективности

Доказивање постојања „економске везе“ између хеџ ставке и хеџ инструмента подразумева да предузећа приликом самог уласка у хеџ трансакцију јасно аргументују своја очекивања у вези са тим да ће се промене вредности хеџ ставке и хеџ инструмента, узроковане променама у изложености ризику који је предмет заштите, кретати у супротним смеровима. При томе, стандард захтева од предузећа да, када образлажу очекивања у вези са кретањем помених вредности, своја образложења базирају претежно на економској, уместо на чисто статистичкој логици, будући да постојање негативне корелационе везе између хеџ ставке и хеџ инструмента може бити последица случајности, односно, не мора бити знак да ће се и у будућности наставити исти образац кретања вредности. Управо из тог разлога као један од услова ефективности хеџ трансакције поставља се постојање чврсте „економске“, уместо пуке „статистичке“ везе између хеџ ставке и хеџ инструмента.

У околностима у којима постоји подударање кључних квалитативних карактеристика хеџ ставке и ставке која се налази у основи хеџ инструмента доказивање постојања „економске везе“ веома је једноставно. Наиме, нови стандард у таквој ситуацији захтева од предузећа да у оквиру саме хеџ документације једноставно назначи да између кључних квалитативних карактеристика хеџ ставке и базне активе која се налази у основи хеџ инструмента постоји подударност (рок доспећа, номинална вредност, квалитет активе, датуми на који се утврђује каматна стопа, итд.). Међутим, уколико између основних квалитативних карактеристика постоји значајна разлика, од предузећа се захтева да, поред одабране квалитативне методе за доказивање евентуалног постојања „економске везе“ користи и неки од квантитативних метода за оцену ефективности, као што је регресиона анализа. Овакав тип анализе би, у датим околностима, могао да потврди очекивања предузећа да у конкретном случају постоји „економска веза“, иако се она не може уочити простом анализом кључних квалитативних карактеристика. Самим тим, може се закључити да

15) International Accounting Standards Board, (2014): *IFRS 9 Financial Instruments*, IFRS Foundation, str. 138-141, http://ifrs.wiley.com/standards/63384_IFRS_9_July_2014_Standard_WEBSITE.pdf, датум приступања 5.2.2016.

нови модел не забрањује примену статистичких метода приликом оцене ефективности хеџ трансакције. Нови модел само јасно наглашава да статистичка анализа није довољна како би се донео закључак да између хеџ ставке и хеџ инструмента постоји економска веза.

Требало би нагласити да ће доказивање постојања „економске везе“ између хеџ ставке и хеџ инструмента, услед недовољно јасно дефинисаних критеријума садржаних у новом стандарду, неретко захтевати значајне процене и, самим тим, отворити простор за управљање периодичним резултатом од стране менаџмента предузећа. Овакво стање ствари ће знатно отежати и ревизију финансијских извештаја предузећа која учествују у хеџ трансакцијама, поготово оног дела који се односи на проверу ефективности хеџ трансакција као основног услова за примену хеџ рачуноводства. Из поменутих разлога МСФИ 9 захтева да се у оквиру хеџ документације јасно наведу и детаљно образложе потенцијални извори неефективности за сваку хеџ трансакцију у којој предузеће учествује.

На примеру који следи¹⁶ биће приказано како се, полазећи од захтева садржаних у новом стандарду, може доказати постојање „економске везе“ између хеџ ставке и хеџ инструмента без примене квантитативних метода и без захтева да се утврђена ефективност креће у оквиру арбитрарно постављеног интервала (80%-125%).

Претпоставимо да једно европско предузеће поседује потраживања деноминована у хонгконшким доларима по основу којих је изложено девизном ризику и претпоставимо да поменуто предузеће жели да се заштити од апresiasi хонгконшког долара у односу на евро, уласком у одређени дериватни финансијски инструмент. Међутим, како је хонгконшки долар везан за амерички долар у смислу да се евентуалне флукуације девизног курса могу кретати само у уско дефинисаном интервалу 1 амерички долар = 7,75 до 7,85 хонгконшких долара, предузеће одлучује да се заштити од девизног ризика уласком у фјучерс уговор који као базну активу има амерички долар, при чему се рокови доспећа фјучерс уговора и поменутог девизног потраживања у потпуности подударају. Предузеће се одлучује на овакав потез будући да се на берзанским тржиштима којима оно има приступ не тргује дериватима који као базну активу имају хонгконшке доларе, а при том, предузеће не жели да закључује нестандартизоване уговоре на ОТЦ тржишту јер би се на тај начин повећала изложеност кредитном ризику.

Поменуто предузеће примењује квалитативни метод за процену ефективности хеџ односа, односно, поређењем кључних карактеристика хеџ ставке и хеџ инструмента жели да докаже постојање „економске везе“ између ова два кључна елемента хеџ трансакције. Предузеће наводи у хеџ документацији да околност у којој базну активу представљају потраживања деноминована у хонгконшким доларима док фјучерс уговор као базну активу има амерички долар не оспорава „економску везу“ између хеџ ставке и хеџ инструмента све док се разменски однос између ове две валуте креће у поменутом уском ин-

16) Адаптирано према EY, (2014): Hedge accounting under IFRS 9, стр. 32, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Applying_IFRS:_Hedge_accounting_under_IFRS_9/\\$File/Applying_Hedging_Feb2014.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Applying_IFRS:_Hedge_accounting_under_IFRS_9/$File/Applying_Hedging_Feb2014.pdf), датум приступања 31.1.2016.

тервалу. Предузеће, између осталог, наводи да ће за све време трајања хеџ односа пратити да ли постоје назнаке да ће се разменски однос између хонгконшког и америчког долара променити и, самим тим, такву потенцијалну промену назначава као могући извор неефективности хеџа.

Претходни пример указује на значајну флексибилност присутну у новом стандарду када је у питању задовољење критеријума ефективности, будући да се од предузећа, у највећем броју случајева, не захтева да врше било какву квантификацију како би показала да је конкретан хеџ однос ефективан. Наиме, довољно је да предузећа квалитетном аргументацијом укажу на чињеницу да између хеџ ставке и хеџ инструмента постоји чврста „економска веза“ и да се самим тим очекује да ће хеџ однос бити ефективан за све време његовог трајања.

3.2. Ефекат кредитног ризика као услов ефективности

Нови стандард као један од услова ефективности поставља захтев да кредитни ризик који је повезан са хеџ ставком и хеџ инструментом не сме имати доминантан утицај на промену њихове вредности, у поређењу са променом вредности која се јавља као последица изложености хеџованом ризику. При том се под изложеношћу кредитном ризику подразумева како изложеност предузећа по основу потраживања према другој уговорној страни, тако и изложеност по основу обавеза предузећа (промена фер вредности обавеза услед промена у сопственом кредитном рејтингу).

МСФИ 9 захтева од компанија да применом одабраних квалитативних и/или квантитативних метода процене да ли на нивоу конкретне хеџ трансакције кредитни ризик има доминантан утицај на промене фер вредности (новчаних токова) хеџ ставке и хеџ инструмента и да ли као такав искривљује реалну или пак ствара привидну „економску везу“ између поменутих елемената хеџ трансакције. Уколико такав утицај постоји, конкретан хеџ однос не испуњава услове за примену хеџ рачуноводства.

Дакле, од предузећа се захтева да приликом утврђивања промене фер вредности свих финансијских инструмената назначених као хеџ инструменти идентификују у којој мери је промена фер вредности узрокована дејством кредитног ризика, а у којој мери дејством ризика од којег се предузеће штити у конкретној хеџ трансакцији. Уколико се утврди да је утицај кредитног ризика на промену фер вредности хеџ инструмента до те мере изражен да доводи до поништавања ефекта салдирања између хеџ инструмента и хеџ ставке или да чини да тај ефекат буде већи него што стварно јесте, од предузећа се захтева да прекине са применом хеџ рачуноводства. До овакве ситуације најчешће долази у околностима у којима предузеће као хеџ инструмент користи не-стандардизовани дериватни уговор, закључен на ОТЦ тржишту, који при том не подразумева постављање колатерала у готовини или неком другом облику ликвидне имовине¹⁷.

Осим поменутог, од предузећа се захтева да изврше и анализу утицаја који кредитни ризик има на промену фер вредности хеџ ставке. Као што је раније

17) KPMG, (2013): *First Impressions: IFRS 9 (2013) – Hedge accounting and transition*, стр. 50, <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/first-impressions/Documents/first-impressions-hedging-dec2013.pdf>, датум приступања 22.12.2015.

истакнуто, овакав тип анализе се унеколико разликује у односу на анализу која се примењује на нивоу хеџ инструмента, јер нису све позиције које предузеће дефинише као хеџ ставке изложене кредитном ризику. Тако, на пример, залихе робе или врло вероватне будуће трансакције не представљају ставке по основу којих је предузеће изложено кредитном ризику, те се од предузећа и не очекује да спроводе анализу утицаја коју ова врста ризика има на промену вредности поменутих позиција. Са друге стране, уколико предузеће поседује потраживања по основу продаје или по основу дугорочних пласмана и ако се при томе одлучи да назначи такве позиције као хеџ ставке, мора анализирати како промена кредитног рејтинга дужника утиче на промену фер вредности тих ставки. Предузећа, такође, морају спровести поменуто анализу уколико се одлуче да као хеџ ставку назначе одређену финансијску или пословну обавезу будући да се фер вредност таквих обавеза мења под утицајем промена у сопственом кредитном рејтингу. Уколико се утврди да промене у кредитном ризику доминантно утичу на промену фер вредности хеџ ставке, од предузећа се захтева да одустану од примене хеџ рачуноводства.

Тако, на пример, предузеће може назначити као хеџ ставку улагање у корпоративне обвезнице које носе фиксну каматну стопу, при чему поменуто предузеће очекује да неће успети да наплати 10% укупне главнице услед изложености кредитном ризику. Уколико се у таквим околностима покаже да промене у кредитном ризику имају знатно већи утицај на промену фер вредности обвезница у односу на утицај који има промена тржишних каматних стопа, предузеће ће услед доминантног утицаја кредитног ризика бити принуђено да прекине примену хеџ рачуноводства на конкретну хеџ трансакцију.

3.3. Дефинисање хеџ рација

Хеџ рацио представља однос између количине која се налази у основи хеџ инструмента и количине која се налази у основи хеџ ставке на нивоу конкретне хеџ трансакције. За велики број хеџ трансакција тај рацио износи 1, што имплицира да постоји потпуна подударност карактеристика базне активе која се налази у основи хеџ инструмента и позиције назначене као хеџ ставка. Са друге стране, у хеџ трансакцијама у којима не постоји поменута подударност, односно у трансакцијама у којима се хеџ рацио разликује од 1, предузећа би требало да дефинишу однос који ће омогућити постизање највеће могуће ефикасности у датим околностима.

Нови стандард захтева од предузећа да за рачуноводствене сврхе примењују исти хеџ рацио који примењују у оквиру процеса управљања ризицима. Ово уједно представља трећи услов који предузеће мора да испуни како би обезбедило да конкретан хеџ однос буде „високо ефикасан“.

Тако, на пример, уколико одређено предузеће у оквиру хеџ трансакције користи хеџ инструмент који као базну активу има 200 тона пшенице како би се заштитило од ценовних флукуација повезаних са очекиваном набавком 185 тона пшенице, резултирајући хеџ рацио износи 1,08 и као такав мора бити инкорпориран у хеџ документацију која прати поменуто хеџ трансакцију. Дакле, предузећу није дозвољено да од 200 тона пшенице који чине базну активу, само 185 тона назначи као хеџ инструмент, и тиме за потребе рачуново-

дственог обухватања фингира хеџ рацио једнак јединици, што би за последицу имало приказивање већег нивоа ефикасности хеџ трансакције од стварног. Као што се у поменутом примеру могло видети, нови стандард, за разлику од претходног, захтева да се у рачуноводствене сврхе примењује исти хеџ рацио који предузеће примењује у оквиру имплементираних хеџинг стратегија.

Међутим, требало би имати у виду да МСФИ 9 истовремено захтева од предузећа да приликом назначивања хеџ рација у рачуноводствене сврхе одустану од рација који се користи у пракси управљања ризицима, уколико би употреба таквог рација у рачуноводствене сврхе могла да доведе до значајне неефикасности хеџа, односно, уколико би његова употреба била срачуната на управљање добитком и самим тим имала импликације у супротности са основним циљевима хеџ рачуноводства. Предузећа треба да процене да ли би назначивање одређеног хеџ рација могло да доведе до рачуноводствених импликација које су у супротности са основним циљевима хеџ рачуноводства. Приликом вршења такве процене предузећа морају обратити пажњу на три кључне ствари¹⁸:

1) Да ли је одређени хеџ рацио дефинисан тако да би се свесно избегло признавање неефикасног дела хеџа у хеџ рачуноводству готовинског тока?

Наиме, познато је да се приликом примене хеџ рачуноводства готовинског тока у оквиру Осталог укупног резултата признаје износ који је мањи од: а) кумулативне промене фер вредности хеџ ставке и б) кумулативне промене фер вредности хеџ инструмента, при чему се, неефикасни део хеџа признаје у резултату само у оним околностима када је износ под б) већи од износа под а). У супротном, неефикасни део хеџа неће бити признат у резултату. Тако, на пример, иако регресиона анализа може указати предузећу да би оптималан хеџ рацио у конкретној хеџ трансакцији требало да износи 0,97, оно може применити хеџ рацио који износи свега 0,8 како би свесно кроз употребу мање количине хеџ инструмента од оптималне (тзв. *under-hedging*) спречило признавање неефикасности у периодичном резултату.

2) Да ли је одређени хеџ рацио дефинисан да би се неоправдано проширила употреба фер вредности приликом вредновања одређених билансних позиција које се у уобичајеним околностима не вреднују по фер вредности?

Тако, на пример, предузеће може поседовати портфолио обвезница у вредности од 30 милиона динара, који не испуњава критеријум „прикупљања токова готовине који одражавају повраћај главнице и плаћање камате“, који се самим тим у складу са МСФИ 9 мора вредновати по фер вредности кроз резултат. Како такав третман обвезница може довести до волатилности резултата, менаџмент жели да искористи обавезе по основу дугорочних кредита како би неутрализовао промену фер вредности обвезница. Обавезе по основу дугорочних кредита имају исту номиналну вредност (30 милиона динара) и рок доспећа као и обвезнице, међутим, проблем представља то што предузеће при признавању обавеза није искористило опцију фер вредности коју нуди

18) KPMG, (2013): *First Impressions: IFRS 9 (2013) – Hedge accounting and transition*, стр. 51. <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/first-impressions/Documents/first-impressions-hedging-dec2013.pdf>, датум приступања 22.12.2015.

МСФИ 9. Предузеће у том случају, како би обезбедило да се обавезе вреднују по фер вредности, може да закључи уговор о каматном свопу који подразумева плаћање варијабилне и наплату фиксне камате чија номинална вредност износи 2 милиона динара и да при том назначи хеџ однос између каматног свопа и обавеза по основу дугорочних кредита. На тај начин би се читав износ обавеза прилагођавао променама фер вредности изазваним променама каматних стопа, иако би хеџ рацио у конкретном случају износио само 0,07. Јасно је да у овом случају назначени хеџ однос између каматног свопа и обавеза није усмерен на заштиту од каматног ризика, већ на проширење примене фер вредности приликом вредновања дугорочних кредита, како би промене фер вредности повезане са кредитима неутрализовале промене на портфолију обвезница.

3) Да ли је појава неефективности хеџа услед примене одређеног хеџ рација последица околности које постоје на тржишту?

Уколико на тржишту деривата не постоји дериват који у основи има количину базне активе коју предузеће жели да назначи као хеџ ставку, дозвољено је да хеџ рацио доведе до појаве неефективности. Ово имплицира да нови стандард не захтева да конкретан хеџ рацио буде једнак 1, односно да хеџ однос буде савршено ефективан, већ захтева да хеџ рацио не буде конструисан тако да свесно доведе до рачуноводствених исхода који су евидентно у супротности са основним циљевима хеџ рачуноводства. Онима који контролишу финансијске извештаје остаје да процене да ли је предузеће дефинишући одређени хеџ рацио реаговало на тренутно стање на тржишту деривата или је пак злоупотребило могућности које пружа нови стандард.

4. Модификовање хеџ односа и његови механизми

Како предузећа имају обавезу да на почетку сваког обрачунског периода спроведу поновни тест ефективности, у оквиру тог поступка може се показати да хеџ рацио који је првобитно назначен у рачуноводствене сврхе више не одговара оном који менаџмент предузећа стварно користи у одређеној хеџ трансакцији. Заправо, процена ефективности може показати да се јачина „економске везе“ која је постојала између хеџ инструмента и хеџ ставке променила и да степен салдирања више не одговара оном који је постојао при иницијалном ступању у хеџ трансакцију. Поставља се питање да ли у оваквим околностима предузеће мора прекинути примену хеџ рачуноводства. За разлику од претходног стандарда који је био изричит у томе да се у описаним околностима мора одустати од примене хеџ рачуноводства, нови стандард заузима знатно флексибилнији приступ. Наиме, под претпоставком да је циљ уласка у одређену хеџ трансакцију остао непромењен, иако менаџмент намерава да тај исти циљ сада оствари уз другачију комбинацију хеџ инструмената и хеџ ставки, МСФИ 9 дозвољава да предузеће модификује првобитно дефинисани хеџ рацио, односно да модификује првобитно установљени хеџ однос без потребе да долази до његовог прекида и да се врши његово поновно назначивање.

Могло би се рећи да се поента новог модела крије у томе да, све док је циљ ступања у одређену хеџ трансакцију непромењен, предузеће не мора да прекида хеџ однос само због тога што намерава да тај исти циљ сада оствари на

неки други начин. Све док је измена хеџ рација као комбинације одређеног хеџ инструмента и хеџ ставке срачуната на ефикаснију заштиту од ризика, предузећу треба дозволити да изврши модификацију хеџ трансакције, уместо да дође до њеног прекида. Наиме, од предузећа се у таквим околностима једино очекује да за рачуноводствене сврхе дефинише нову вредност хеџ рација, односно да у хеџ документацији назначи нову комбинацију хеџ инструмената и хеџ ставки за коју се менаџмент одлучио у процесу управљања одређеним ризиком. Овакав поступак се у МСФИ 9 назива модификација хеџ односа и представља нову могућност која у претходном моделу није била разматрана. Поменута могућност уводи значајну дозу флексибилности у хеџ рачуноводство, знатно смањујући административне трошкове које би предузеће имало уколико се од њега у описаним околностима захтева прекид старог и успостављање новог хеџ односа. При том би требало имати у виду да иако је предузећу пружена могућност да уместо прекида хеџ односа изврши његову модификацију, оно има обавезу да у тренутку модификације у периодичном резултату призна неефективни део хеџа који се јавља услед слабљења „економске везе“ која постоји између хеџ ставке и хеџ инструмента¹⁹.

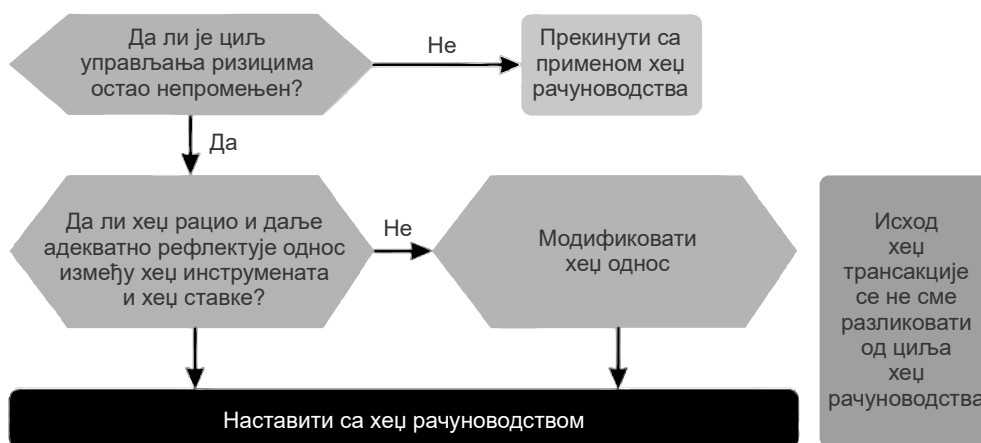
Требало би напоменути да је предузећима препуштено да процене да ли је јачина економске везе између хеџ инструмента и хеџ ставке до те мере измењена да захтева назначивање новог хеџ рација и модификацију постојећег хеџ односа или се промена у степену салдирања између хеџ инструмента и хеџ ставке може третирати као очекивани ниво флукуације који не захтева модификацију. Очекује се да ће предузећа вршити овакве процене у складу са усвојеним политикама управљања ризицима у којима би требало да дефинишу „прагове толеранције“ у смислу шта се сматра уобичајеним нивоом флукуација, а шта нивоом флукуација који захтева промену хеџ рација. Тако, на пример, промена јачине економске везе између цена двеју врста роба, које се налазе у основи хеџ ставке и хеџ инструмента, може бити последица тренутне промене транспортних трошкова повезаних са једном врстом робе или може бити последица открића нове употребе за једну врсту робе које ће довести до снажног раста тражње за том робом у скорој будућности. У првом случају може се очекивати да је промена јачине економске везе само тренутне природе и да не захтева модификацију хеџ односа, док се у другом случају од менаџмента очекује да, услед предвиђених трајних промена у ценовним кретањима поменутих роба, назначи нови хеџ рацио за конкретну хеџ трансакцију и на тај начин изврши модификацију хеџ односа.

Приликом модификовања постојећег хеџ односа предузеће мора задовољити исте оне критеријуме које је морало задовољити и приликом иницијалног уласка у такав однос. Дакле, нови хеџ рацио који ће бити коришћен при рачуноводственом обухватању хеџ трансакције мора бити у складу са оним који менаџмент стварно примењује у тој трансакцији и не сме бити дефинисан тако да за последицу има рачуноводствене исходе који су у супротности са основним циљевима хеџ рачуноводства.

19) PriceWaterhouseCoopers, 2014: *Accounting for hedging activities - IASB new general hedge accounting requirements*, стр. 5, <http://www.pwc.com/us/en/cfoirect/assets/pdf/dataline/dataline-2014-03-accounting-for-hedging-activities.pdf>, датум приступања 23.12.2015.

Међутим, уколико би промена хеџ рација била узрокована измењеним циљем на нивоу појединачне хеџ трансакције, стандард би у том случају захтевао од предузећа да прекине примену хеџ рачуноводства, односно, у том случају не би дозволио предузећу да изврши његову модификацију. На тај начин, нови модел остаје доследан својој парадигми да правила хеџ рачуноводства треба да буду усклађена са циљем управљања ризицима на нивоу појединачне хеџ трансакције и да уколико дође до измене постојећег циља предузеће мора „искњижити“ претходну хеџ трансакцију и отпочети рачуноводствено обухватање нове.

Слика 2 - Модификовање хеџ односа



Извор: Адаптирано према KPMG, 2013: *First Impressions: IFRS 9 (2013) – Hedge accounting and transition*, str. 54, <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/first-impressions/Documents/first-impressions-hedging-dec2013.pdf>, датум приступања 22.12.2015.

У наставку рада биће представљени основни механизми које предузећа могу користити приликом модификовања хеџ односа. У пракси се могу срести четири различита механизма:

- 1) повећање обима хеџ ставке (подразумева назначаване додатне количине ставки које представљају предмет заштите од ризика уз непромењени обим хеџ инструмената);
- 2) повећање обима хеџ инструмента (представља назначаване додатне количине финансијских инструмената који представљају инструменте заштите од ризика уз непромењени обим хеџ ставки);
- 3) смањење обима хеџ ставке (подразумева искључивање одређене количине ставки које су до тренутка модификације представљале предмет заштите од ризика уз непромењени обим хеџ инструмената); и

- 4) смањење обима хеџ инструмента (подразумева искључивање одређене количине финансијских инструмената који су до тренутка модификације представљали инструменте заштите од ризика уз непромењени обим хеџ ставки).

При томе би требало нагласити да повећање или смањење обима хеџ ставки и хеџ инструмената не подразумева нужно да предузеће стварно поседује већу или мању количину одређене активе (обавеза) или финансијских инструмената; то само значи да их оно од тренутка модификације сматра саставним делом хеџ трансакције или их из ње искључује у зависности од тога који од описаних механизма модификовања примењује.

Један од најчешће примењиваних механизма модификовања који подразумева искључивање дела хеџ инструмента из хеџ односа, а који је посебно интересантан због његовог рачуноводственог третмана, биће приказан на хипотетичком примеру који следи²⁰:

Претпоставимо да, на самом почетку године, предузеће планира набавку 5 хиљада тона колумбијске кафе чија испорука се очекује кроз 12 месеци и да назначавача поменути количину очекиване набавке као хеџ ставку. Предузеће истовремено закључује фјучерс уговор који као базну активу има 5,3 хиљада тона бразилске кафе и назначавача овај термински уговор као хеџ инструмент у хеџу готовинског тока (хеџ рацио у конкретном примеру износи 1,06:1).

Међутим, на крају првог полугодишта менаџмент предузећа увиђа да је ефективност хеџ односа много мања него што се то очекивало, односно да је корелација између цене колумбијске и цене бразилске кафе слабија од очекиване. Као последица тога кумулативно повећање фер вредности хеџ ставке, у посматраном периоду, износило је 400 хиљада новчаних јединица, док је кумулативно смањење фер вредности хеџ инструмента у истом периоду износило чак 480 хиљада новчаних јединица. У складу са правилима хеџ рачуноводства, књижење које предузеће мора извршити у конкретном случају било би спроведено на следећи начин:

Губици на основу хеџа готовинског тока (ОЦИ)	400 н.ј.	
Губици на основу неефективности хеџ односа	80 н.ј.	
Фјучерс уговори – хеџ инструменти		480 н.ј.

Књижење кумулативне промене фер вредности хеџ инструмента у хеџу готовинског тока (која је већа од кумулативне промене фер вредности хеџ ставке).

Менаџмент предузећа сматра да је објективизирана неефективност далеко већа од очекиване и доноси одлуку да модификује хеџ однос, односно да измени првобитно дефинисани хеџ рацио са циљем повећања ефективности. Иако се у поменутом примеру ефективност хеџ односа креће у интервалу (83,3% - 120%) што би, полазећи од захтева садржаног у претходном стандарду, подразумевало да предузеће задовољава услов ефективности, менаџмент описаног предузећа има аверзију према неефективности и жели да искористи

20) Адаптирано према EY, 2014: *Hedge accounting under IFRS 9*, стр. 41, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Applying_IFRS:_Hedge_accounting_under_IFRS_9/\\$File/Applying_Hedging_Feb2014.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Applying_IFRS:_Hedge_accounting_under_IFRS_9/$File/Applying_Hedging_Feb2014.pdf), датум приступања 31.1.2016.

могућност коју му нуди нови стандард, како би повећао ефективност конкретног хеџ односа.

Анализирајући промене у економској релацији која постоји између цене колумбијске и цене бразилске кафе, предузеће доноси одлуку да назначи нови хеџ рацио (0,96:1). Предузеће може да оствари нови хеџ рацио, било назначаванем већег обима хеџ ставке, било назначаванем мањег обима хеџ инструмента. Менаџмент се ипак одлучује за последње поменуто варијанту и искључује из хеџ односа део фјучерс уговора који се односи на 0,5 хиљада тона бразилске кафе. Самим тим, 0,5 хиљада тона бразилске кафе која се налазила у основи фјучерс уговора више не представља саставни део хеџ односа што има за последицу да, од дана модификовања хеџ односа, предузеће мора да изврши рекласификовање дела вредности хеџ инструмента који је искључен из хеџ трансакције ($0,5/3,3 = 15,2\%$) и билансира га као дериват који се држи ради трговања.

Књижење које предузеће мора да спроведе на дан модификовања хеџ односа изгледало би овако:

Фјучерс уговор – хеџ инструмент 73 н.ј.

Фјучерс уговор – дериват који се држи ради трговања 73 н.ј.

Искључивање дела фјучерс уговора који се од дана модификовања хеџ односа (измене хеџ рација) билансира као дериват који се држи ради трговања (и вреднује по фер вредности кроз резултат).

На крају, требало би напоменути и да се може очекивати да ће предузећа у пракси много чешће примењивати механизме модификовања хеџ односа који подразумевају промену обима хеџ инструмента, уместо промене обима хеџ ставки. Наиме, менаџмент предузећа приликом управљања ризицима углавном посматра изложеност ризику по основу одређене ставке као дату и на основу те изложености прилагођава количину хеџ инструмента како би остварио циљ постављен на нивоу конкретне хеџ трансакције.

Закључна разматрања

Хеџ рачуноводство може се посматрати као специфична творевина, у смислу да оно представља скуп изузетака у односу на уобичајена правила која се примењују приликом рачуноводственог обухватања свакодневних пословних трансакција. Овакви изузеци су неопходни како би се промене вредности које настају на хеџ ставки и хеџ инструменту признале у истом периоду када су и настале и како би се на такав начин, у финансијским извештајима, приказала суштина хеџ трансакција. Како би спречио злоупотребу изузетака на којима се базира хеџ рачуноводство и одвратио менаџмент од преварних радњи, МРС 39 је поставио веома строге и нефлексибилне услове за његову примену. То је за последицу имало да велики број предузећа одустане од уласка у оптималне хеџ трансакције. Када је IASB уочио да примена традиционалног модела доноси више трошкова него користи, донео је одлуку да у оквиру новог стандарда МСФИ 9 развије знатно флексибилнији модел хеџ рачуноводства, чија основна идеја би била усклађивање рачуноводствених правила са циљевима управљања ризицима на нивоу појединачних хеџ трансакција. Поред тога што је МСФИ 9 у великој мери проширио могућности у смислу елемената

хеџ трансакције на које се може применити хеџ рачуноводство, он је истовремено уклонио строго постављени интервал ефективности хеџа 80% - 125% као један од основних и најчешће критикованих услова за примену хеџ рачуноводства. Очекује се да ће нови критеријуми и поступци за оцену ефективности хеџ трансакције стимулисати велики број предузећа да усвајају нове хеџ стратегије и да на њих примењују правила хеџ рачуноводства. Међутим, требало би имати у виду да се због велике флексибилности новог модела може очекивати већи степен просуђивања и субјективности приликом примене хеџ рачуноводства и последично смањени ниво поузданости финансијских извештаја.

Литература

1. Butler C, (2009): *Accounting for Financial Instruments*, John Willey and Sons, New Jersey;
2. Grant Thornton, (2009). *Financial Instruments – A Chief Financial Officer’s guide to avoiding the traps*, An introduction to IAS 39 - *Financial Instruments: Recognition and Measurement*.
3. Група аутора, (2007): *Applying international financial reporting standards – enhanced edition*, John Willey and Sons, Sydney;
4. Ernst&Young, (2011): *Hedge accounting under IFRS 9 – a closer look at the changes and challenges*, IFRS Developments, Issue 23;
5. EY, 2014: *Hedge accounting under IFRS 9*, Applying IFRS;
6. International Accounting Standards Board, (2013): *A Review of the Conceptual Framework for Financial Reporting, Discussion Paper*, IFRS Foundation;
7. International Accounting Standards Board, 2014: *IFRS 9 Financial Instruments*, IFRS Foundation;
8. KPMG, (2013): *First Impressions: IFRS 9 (2013) – Hedge accounting and transition*, KPMG International Standards Group Publication;
9. PriceWaterhouseCoopers, (2005): *International Financial Reporting Standards IAS 39 – Achieving hedge accounting in practice*, Publication on International Financial Reporting Standards and corporate practices;
10. PriceWaterhouseCoopers, 2014: *Accounting for hedging activities - IASB new general hedge accounting requirements*, Publication on International Financial Reporting Standards and corporate practices;
11. PriceWaterhouseCoopers, (2015): *Hedge effectiveness testing*, Publication on International Financial Reporting Standards and corporate practices;
12. Живановић М, (2015): „Финансијски хеџинг као инструмент повећања вредности предузећа“, *Зборник радова – Стварање вредности*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2015.
13. Живановић М, (2015): „Хеџ рачуноводство уз примену МРС 39 и МСФИ 9“, *Рачуноводство - Часопис за рачуноводство, ревизију и пословне финансије*, бр. 2, Београд;

14. Шкарић Јовановић К, (2007): „Рачуноводство заштите од ризика (Хеџ рачуноводство)“, *Финрар*, бр. 1/07.
15. www.ey.com
16. www.grantthornton.com
17. www.ifac.org
18. www.kpmg.com
19. www.pwc.com

УДК 657.05
336.148

Прегледни научни рад

Зоран Н.
БОРЂЕВИЋ*
др Саша К.
ТРАНДАФИЛОВИЋ**

Значај контролинга за процес финансијског управљања и контроле буџетских корисника

Резиме

Чињеница је да се у периодима економских криза јавља потреба за улагањем додатних напора у решавање одређених тешкоћа у пословању које су условљене екстерним или интерним факторима. Како је сврха контролинга управо усмерена на постизање што веће ефикасности пословања, он постаје незаобилазан чинилац пословања већине предузећа. Ни буџетски корисници нису имуни на ефекте економске кризе, а морају да увере и пореске обвезнике да се јавна средства троше на одговарајући начин и да се кроз њих остварује вредност. Управо са тим циљем Европска комисија је развила термин и концепт интерне финансијске контроле у јавном сектору са циљем да пружи помоћ у разумевању и примени добро развијених и ефикасних система интерне контроле у процесу придруживања ЕУ. Најзначајнији елемент интерне финансијске контроле у јавном сектору је финансијско управљање и контрола које обухвата целокупан систем финансијских и других контрола, укључујући и организациону структуру, методе, процедуре и интерну ревизију, које успоставља руководство организације ради подржавања остварења корпоративних циљева и који је осмишљен да побољша перформансе организације и води ка остваривању циљева организације. Циљ рада је да укаже да контролинг има значајну и незаобилазну улогу у процесу финансијског управљања и контроле буџетских корисника и да се управо кроз имплементацију контролинга код буџетских корисника остварују и циљеви финансијског управљања и контроле.

Кључне речи: контролинг, интерна финансијска контрола, финансијско управљање и контрола, јавни сектор, буџетски корисници, буџет.

*) Министарство одбране, министар одбране РС, Београд, e-mail: zoran.djordjevic@mod.gov.rs

**) Универзитет Одбране, Београд, e-mail: sasa.trandafilovic@mod.gov.rs

Примљено: 14.03.2016. Прихваћено: 12.04.2016.

Увод

„Контролери су обично стручњаци са титулом дипломираних економиста; њихова просечна старост је око 35 година, а чак 66 одсто њих су жене“. Тим речима је почео Трећи конгрес контролера Србије под покровитељством Међународног удружења контролера који је окупио 300 експерата из области контролинга, финансија и менаџмента, који руководе највећим приватним, државним и интернационалним компанијама у Србији¹.

Значи, контролинг је “на велика врата” ушао у Републику Србију, не само у приватне и интернационалне, већ и у државне компаније. С обзиром на то да је његов значај несумњив за приватне и интернационалне компаније, а све више и за државне, неминовно ће испољити утицај и на буџетске кориснике.

Његови термилошки облици везују се за XIII век и Француску као *contre-roule*, касније Енглеску *contre-roller*, у XVIII веку за САД *comptroller*, а тек 1931. године основан је *Controllars Institute of America*. У Европи се јавља тек 1971. када је основана Контролинг академија чији рад у почетку се одвијао у европским земљама немачког говорног подручја.

Што се тиче његове научне заснованости, он се изучава у Аустрији као научна дисциплина на Универзитетима у Бечу, Инсбруку, Грацу и Клагенфурту. У Француској је афирмисан 60-тих година прошлог века са тежиштем у области краткорочног и средњорочног планирања.

Термин контролинг изведен је од речи *to control* (енг.) што значи контрола, управљање. Међутим, контролер не контролише, већ обезбеђује информације и тумачења тих информација тако да функција контролинга може да се врши сама, јер вршење контроле је посао руководиоца, а контролер само обезбеђује да до руководиоца дођу праве информације како би они могли да врше сопствени контролинг.

Значи, контролер је пре свега рачуноводствени стручњак који је постао контролер у тренутку када је његова услуга престала да буде документовање прошлости и постала извор идеја за управљање будућношћу.

А када сагледамо систем финансијског управљања и контроле, које такође није само себи циљ већ представља процес односно средство за постизање одређеног циља организације и осмишљено је да побољша учинак – перформансе организације, налазимо много тога заједничког са процесом контролинга.

Једина разлика је у томе да је процес контролинга, пре свега, развијан за приватни сектор, док су финансијско управљање и контрола претежно развијани за јавни сектор.

1) <http://mcb.rs/icv/icv-kongres-controllera/3-icv-kongres-controllera-2015/>

1. Контролинг

Контролинг има бројне дефиниције и управо из тих разлога је тешко свести дефиницију на једну од њих. Разлог томе се може наћи, пре свега, у чињеници да се контролинг заснива на пословном управљању које је подложно константним променама, стално се надограђује и мења, и најзад, на њега највише утичу нова знања. Уосталом, свако ко се бави контролингом, на основу сопственог искуства могао би да у дефиницију контролинга укључи своја сазнања и прошири је.

Али неоспорна је чињеница да контролингом владају бројеви, а затим и правило да се може управљати само оним што се може измерити, односно исказати бројем. Прилично једноставно. Међутим, уколико бисмо се усмерили искључиво на број, сви бисмо исто поступали. А у пракси су неки успешнији, а неки не. Шта је онда још потребно? Ваљда интуиција. Нормално, ако бисмо се ослањали искључиво на интуицију, онда би само појединци били успешни, док би већина доносила погрешне одлуке. На основу наведеног се може извести закључак да је комбиновање прорачуна и интуиције добитна комбинација која управљању даје квалитет, усмеравајући га ка циљу на најбољи могући начин.

Могли бисмо да закључимо: контролинг је ванхијерархијска стручна функција која помаже менаџменту, али и свим другим функцијама у предузећу, у подизању ефикасности и ефикасности пословања. Контролинг то чини на начин да бројне квантитативне и квалитативне податке изван и унутар предузећа претвара у информације које су потребне за одлучивање на свим нивоима управљања, а посебно „топ“ менаџменту².

Аутори који се баве изучавањем контролинга указују да се у пракси најчешће праве грешке јер се контролерима често приписују послови контроле, што није тачно. Наиме, контролинг је посао менаџера, а контролер је његов консултант који му пружа помоћ у остваривању постављених циљева. При томе, алат контролера налази се у изузетном познавању финансија и рачуноводства, корпоративног управљања, познавању ИТ (*business intelligence, data mining, OLAP...*) постаје неопходно техничко знање за контролере³.

Коначно, контролинг је истовремено и процес планирања, праћења и прилагођавања пословних процеса који организацији омогућавају достизање како дугорочних, тако и краткорочних циљева. Управо из тих разлога, активна функција контролинга је неопходна свакој организацији која жели да буде успешна у данашњем динамичном и изазовном пословном окружењу.

Посматрано кроз призму јавног сектора, у којој премијер представља менаџера, улога контролера, за процес финансијског управљања и контроле би требало да буде додељена Министарству финансија, које треба да помогне Влади у спровођењу фискалне консолидације, па и шире, у спровођењу политике Владе.

2) <http://www.altius.hr> (21.02.2016)

3) Blazek, A., Deyhle, A., Eiselmayer, K.: *Controlling sistem*, МЦБ едукација, Београд, 2014, стр. 17-50.

Свакако, уважавајући специфичности корисника јавних средстава, а не само органа државне управе, јасно је да не постоје идентична мерила која би била примењена линеарно на све кориснике јавних средстава, већ је неопходно утврдити одговарајуће индикаторе који би помогли у изналажењу правог пута ка ефикаснијем јавном сектору.

Неоспорно је да у том процесу сарадњу треба успоставити са руководиоцима финансијских служби буџетских корисника којима би се делегирала одговорност контролера, у смислу да буду одговорни за транспарентност резултата и структуру извештаја, што је и улога контролера као бизнис партнера.

1.1. Задаци контролинга

На самом почетку можемо закључити да контролинг постоји да би се утврдило да ли акције чланова организације воде ка остварењу дефинисаних циљева јер контрола обухвата дефинисање стандарда за мерење перформанси и мерење стандардима, откривање узрока одступања од стандарда како би се спровеле корекције пре завршетка блока повезаних активности и спровођења акција корекције перформанси које не одговарају стандардима.

То значи да контролинг са својим инструментима битно повећава способност решавања кризних ситуација. Сведоци смо да се у процесу развоја контролинга све више поклања пажња процесу едукације и увођењу контролинга и у предузећа на територији Републике Србије, а може се претпоставити да из тог процеса неће бити изопштени буџетски корисници.

Ширина његове функције може се посматрати као комплекс задатака који се остварују и проистичу из придруживања низа појединих задатка некој организационој целини. При томе, иако се ширином описује мера различитости задатака, односно да је већа ширина што се више спроводе задаци специфични за контролинг, не сме се запоставити ни дубина, која се дефинише како мера утицаја контролинга на одлуке у организацији. Односно, што је контролинг формално и неформално више укључен у процес управљања, то је већа дубина његове функције.

Закључујемо да подручја развоја контролинга нису ограничена, да се стално проширује његова функција, те ћемо набројати неке најосновније задатке контролинга: контрола извршења буџета и анализа одступања; извештавање; анализа одступања; обрачун и анализа трошкова; израда буџета; координација при изради буџета; анализа узрока одступања; стручна помоћ код израде буџета; интергација парцијалних буџета у буџет организације; саветовање у процесу одлучивања; сарадња приликом стратешког планирања; стручна помоћ код инвестиционог планирања; пословно информисање; предлагање корективних мера; електронска обрада података; предлагање и увођење превентивних мера; информацијска услуга за стратешко планирање; увођење система раног упозорења; задаци и организација управе; рачуноводство и билансирање; финансије и др. Набрајању ту није крај. Сваког дана у складу са степеном развоја контролинга сретаћемо се са новим задацима контролинга и контролерима чија ће основна улога бити не да контролишу, већ да буду бизнис партнери руководилаца.

1.2. Контролинг и финансијска служба буџетских корисника

Дали контролинг има своје место и улогу код буџетских корисника? Вероватно да има, јер сваки буџетских корисник има своју сврху постојања, визију, мисију и свој циљ ка којем се креће. Када постоји циљ, онда постоји и одступање од тог циља, а самим тим и мерење, предузимање одређених акција и сл.

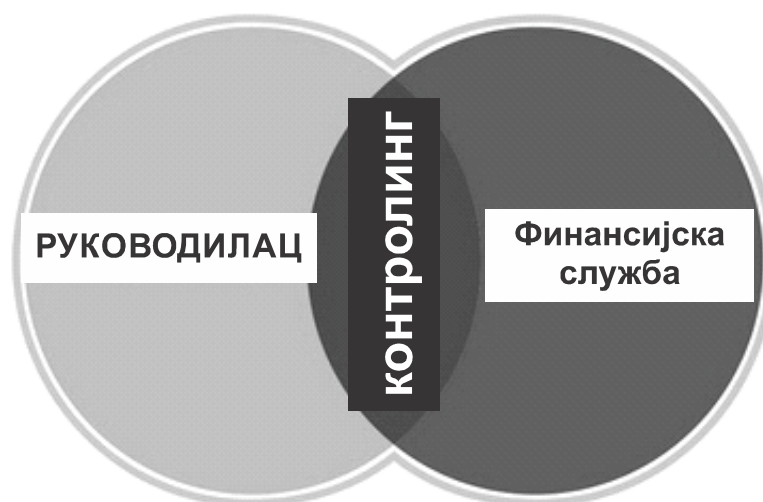
Уколико анализирамо задатке контролинга у општем смислу, за највећи део тих задатака задужена је финансијска служба. Између осталог, то је и једина служба коју су буџетски корисници дужни да образују, у складу са Законом о буџетском систему⁴, а чије задатке и критеријуме за рад прописује министар финансија за све буџетске кориснике. Можда се баш ту и налази снага у успостављању функције контролинга код буџетских корисника.

Један од веома значајних буџетских корисника, који је ближе уредио задатке и функцију финансијске службе је Министарство одбране, што је приказано Илустрацијом 1. На основу Илустрације 1 закључује се да та служба активно учествује у стратешком планирању, иако није носилац стратешког планирања. Да ли се може наћи сличност и између Министарства финансија и Републичког секретаријата за јавну политику? Такође, незаобилазну улогу има и у буџетирању, трошковима и извештавању, а након успостављања финансијског управљања и контроле и за процес управљања ризицима. Не сме се сметнути с ума ни њена улога у планирању инвестиција у вези са стручном



Илустрација 1 - Задаци финансијске службе у Министарству одбране

⁴ Члан 12. Закона о буџетском систему ("Сл. гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15)



Илустрација 2 - Носилац контролинга код буџетских корисника

помоћи, нарочито када су у питању капитални пројекти, а што се тиче подршке, незаобилазан је саветник руководиоца.

Имајући у виду да Министарство одбране представља буџетског корисника који, поред Војске Србије, има у надлежности и област образовања, здравства и здравственог осигурања, грађевинарства, културе, издаваштва, међународне сарадње, инспекцијских послова, производње наоружања и војне опреме, истраживања и развоја, туризма и др. модел организације финансијске службе у Министарству одбране представља пример „добре праксе“ за организацију финансијске службе буџетских корисника⁵.

Стога, мишљења смо да опште позната контролерска слика којом се описују контролинг, односно улога менаџера и контролера и поље заједничког деловања тј. контролинг у предузећима, код буџетских корисника може претрпети малу измену која је приказана на Илустрацији 2. Наиме, уместо менаџера код буџетских корисника налази се руководиоца, на месту контролера би била финансијска служба, док би област контролинга остала иста.

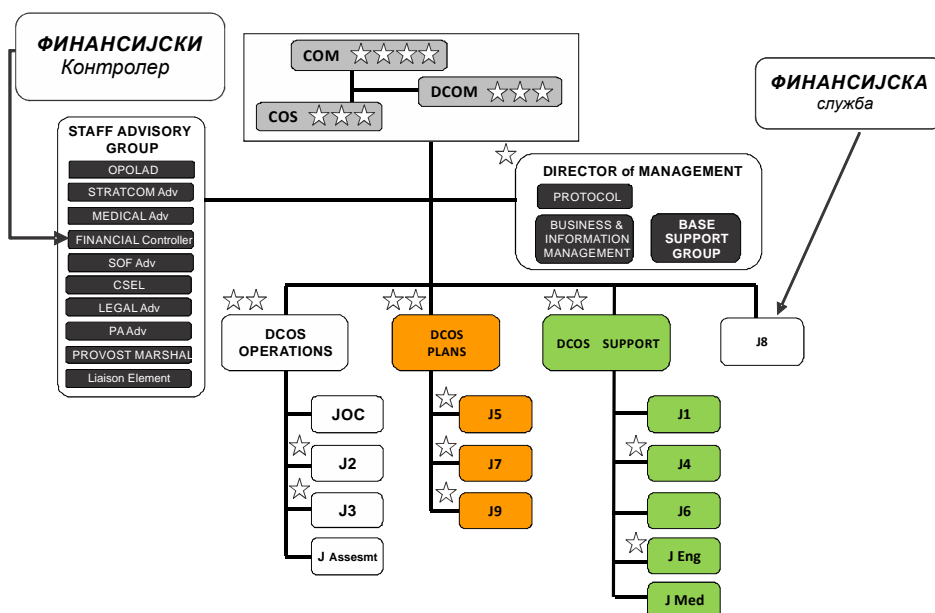
1.3. Контролинг у системима безбедности

Полазећи од чињенице да су системи безбедности увек били генератори иновативног приступа и напретка читавог друштва, осврнућемо се на начин на који је контролинг заступљен у тим системима имајући у виду, пре свега, чињеницу да се ти системи превасходно финансирају из буџета односно да представљају типичне буџетске кориснике и да се најчешће у тим системима срећемо са применом мерења одређених перформанси.

5) Видети више: Ђорђевић, З. и Трандафиловић, С: Идејне основе рационализације трошкова јавне управе у Министарству одбране Републике Србије, Рачуноводство бр. 4, Савез рачуновођа и ревизора Србије, 2015, стр . 106-115.

Илустрација 3 - Финансијски контролер у НАТО Команди
здружених савезничких снага у Напуљу

JFC Naples Structure & Manning



Извор: Прилагођено према: Lt General Leonardo Di Marco, *Italian Army, Chief of Staff of Allied Joint Force Command, Naples*, Presentation Brief to Serbia Defence Academy 14.01.2016.

На недавно одржаном предавању приређеном за полазнике Високих студија безбедности у Београду, командант НАТО здружених савезничких снага са седиштем у Напуљу приказао је прилично интересантну структуру те команде, која управља изузетно сложенем структуром штабова и јединица размештених широм Европе, Азије и Африке. Наиме, на основу Илустрације 3 види се да је финансијски контролер прилично високо позициониран и везан за команданта-руководиоца. Истовремено, и Финансијска служба (J-8) је јасно издвојена од функције операција, планирања и подршке и у непосредном је контакту са руководиоцем.

Претходна илустрација јасно указује да и системи одбране у свету све више препознају значај и улогу како финансијског контролера, тако и финансијске службе, односно да је за сагледавање ефикасности и ефикасности тих система неопходно постојање истих.

Уколико направимо поређење са Министарством одбране у Републици Србији, видећемо и да је у Одељењу за финансије Генералштаба Војске Србије образована финансијска служба, али да се функција контролинга налази у управном делу Министарства одбране, у нарочито образованом сектору којим руководи помоћник министра за буџет и финансије и директно је везана за министра одбране.

1.4. Могући модели развоја контролинга код буџетских корисника

Као што је и наведено, не доводи се у питање потреба постојања контролинга и код буџетских корисника, нити његова улога. Што се тиче места, постоје различити приступи. Према једном гледишту он се може интерно организационо установити или испуњавати делимичне функције. Такође, основно размишљање приликом имплементације функције контролинга је и питање ефикасности децентрализованог односно централизованог облика организовања контролинга организације.

Централизовани модел би представљао посебну функцију и све димензије контролинга би се налазиле у једном одељењу контролинга, док би код децентрализованог модела свака функција имала свој контролинг у оквиру својих компетенција, док би се на самом врху организације формирао тзв. корпоративни контролинг, надлежан за извештаје намењене руководству.

Наведени модели имају бројне предности и недостатке. Наиме, код централизованог модела све компетенције би се налазиле у једној јединици, била би мања потреба за радном снагом, та јединица би имала директан приступ топ менаџменту, она би била независна и неутрална и користила би централне стандардизоване алатке што би се сматрало предношћу, док би се недостаци односили на недостатак везе са оперативним одељењима и могло би се поставити питање трошкова трансмисије информација.

Код децентрализованог модела основна предност била би то што је он прихваћенији од подређених целина, ближи одређеним темама и процесима, брже се доносе одлуке, али је удаљен у односу на руководство, затим завистан односно изложен прејудуцирању резултата и трошкови његове реализације били би већи.

У теорији постоји могућност повезивања ових двеју екстремних позиција, применом тзв. „dottedline-principa“. Наиме, део функција би се обликовао на лицу места, а део важних функција остао би у централи.

Сличан принцип примењен је и код организације финансијске службе у Министарству одбране. Најважнији део функција је лоциран у централи ради спровођења укупног концепта контролинга, док су остале функције лоциране у осталим секторима и обликоване према компетенцијама појединачних сектора.

2. Интерна финансијска контрола у јавном сектору

Интерна финансијска контрола у јавном сектору је свеобухватни систем мера за управљање и контролу јавних прихода, расхода, имовине и обавеза, који успоставља Влада кроз организације јавног сектора са циљем да управљање и контрола јавних средстава, укључујући и стране фондове, буду у складу са прописима, буџетом и начелима доброг финансијског управљања, односно ефикасности, ефективности, економичности и отворености.

Чиниоци система интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈС) су:

- финансијско управљање и контрола („Financial management and control”);
- функционално независна, децентрализована интерна ревизија („Internal Audit”);
- Централна јединица за хармонизацију („Central Harmonisation Unit”) чији посао обавља Сектор за интерну ревизију и буџетску инспекцију Министарства финансија РС⁶.

Интерна ревизија је активност која обухвата независно објективно уверавање и саветодавну активност, са сврхом да допринесе унапређењу пословања организације; помаже организацији да оствари своје циљеве, тако што систематично и дисциплиновано процењује и вреднује управљање ризицима, контролу и управљање организацијом.

Централна јединица за хармонизацију успоставља се ради хармонизације система финансијског управљања и контроле и методологије интерне ревизије. Ова јединица потврђује квалитет и независност свих функција у оквиру интерне финансијске контроле јавног сектора и задужена је за промовисање и пружање подршке у развоју финансијског управљања и контроле и интерне ревизије.

Поред тога, Централна јединица за хармонизацију задужена је и за координацију и усмеравање обуке за руководиоце свих организација, запослених задужених за финансијско управљање и контролу и интерних ревизора, а у вези са финансијским управљањем и контролом и интерном ревизијом у јавном сектору. Ова јединица функционише као „центар стручности” када је у питању јавна интерна финансијска контрола. Као таква, задужена је за праћење добре праксе, међународних стандарда и стандарда Европске комисије.

3. Финансијско управљање и контрола

Финансијско управљање и контрола представљају систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководиоци организације, а којима се, управљајући ризицима, обезбеђује уверавање у разумној мери да ће циљеви организације бити остварени на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

Корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу, која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз: пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима; реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја; економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава; заштиту средстава и података (информација).

6) У новој организацији Министарства финансија то је Сектор за интерну контролу и интерну ревизију.

Финансијско управљање и контрола обухватају следеће елементе: 1) контролно окружење; 2) управљање ризицима; 3) контролне активности; 4) информисање и комуникацију; 5) праћење и процену система.

Контролно окружење је веома важна компонента културе организације, која утиче на свест запослених о контроли. Представља основу за све друге компоненте интерне контроле, обезбеђујући дисциплину и структуру. Контролно окружење представља став према интерној контроли и свест о контроли, коју утврђују и одржавају руководство и запослени у организацији. Оно представља производ управљања руководства, односно, филозофију, стил и став подршке, као и стручност, етичке вредности, интегритет и морал запослених у организацији.

Управљање ризицима представља процес идентификовања, процене и контроле над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати супротан ефекат на остварење циљева корисника јавних средстава са циљем свођења ризика на прихватљив ниво и са задатком да се пружи разумно уверавање да ће ти циљеви бити остварени.

Контролне активности су политике и процедуре које помажу руководству да се увери да се директиве спроводе. Оне обезбеђују предузимање неопходних радњи за решавање ризика и остваривање циљева ентитета. Контролне активности одвијају се у целој организацији, дешавају се на свим њеним нивоима и у оквиру свих функција. Укључују низ различитих активности као што су одобравања, овлашћења, оверавања, усклађивања, прегледи оперативне успешности (перформанси), безбедност средстава и подела дужности.

Комуникација представља размену корисних информација између запослених и организације, као подршка одлукама и активностима координације. Информације треба да се преносе руководству и другим запосленима којима су потребне, у форми и у временском оквиру који ће им помоћи да изврше своје дужности.

Праћење и процена система обухвата увођење система за надгледање финансијског управљања и контроле проценом његове адекватности и функционисања, а обавља се текућим увидом, самопроцењивањем и интерном ревизијом. Да би праћење било ефективно, сви запослени треба да разумеју мисију и циљеве организације, степен толеранције ризика и сопствене дужности.

3.1. Управљање ризицима

Ризик се може дефинисати као могућност наступања нежељеног догађаја који ће имати штетне последице по остварење постављених циљева. Пропуштене прилике се такође сврставају у ризик. Ризик се може дефинисати и као могућа претња, догађај (или низ догађаја), чињење или пропуштање радње (или низа радњи), односно нечињења која могу проузроковати губитак имовине или угледа и осујетити успешно извршавање задатака.

Свака организација мора бити упозната са:

- стварним и потенцијалним ризицима у свом делокругу рада,
- могућим последицама и општим ефектима насталог ризичног догађаја,
- ефикасним методама за процену и идентификовање могућих ризика,
- интерним контролним процедурама за спречавање ризика и управљање ризиком.

Корективним мерама/мерама за ублажавање и алтернативним мерама које ће бити предузете са циљем спречавања (ублажавања) потенцијалних и/или стварних ефеката ризика.

Управљање ризиком представља систематски и структуриран приступ који омогућава идентификацију, процену и рангирање ризика (утврђивање приоритета), а затим ефикасно и координисано коришћење ресурса на начин који омогућава смањење, праћење и контролу вероватноће настанка нежељеног догађаја и/или величине његових последица.

Управљање ризиком је:

- континуиран и непрекидан управљачки процес који се успоставља и спроводи у свакој организацији и на свим организационим нивоима,
- процес који омогућава идентификацију ризичних догађаја чије дешавање ће угрозити остваривање постављених циљева организације,
- процес који свим организацијама омогућава да управљају ризиком у оквиру дефинисаних граница толеранције.

Обавеза организације је да усвоји и спроводи систем унутрашњих контрола. Управљање ризиком представља важну компоненту система управљања и унутрашње контроле.

Методологија управљања ризиком садржи пет фаза: 1) идентификација циљева и ризика; 2) процена ризика; 3) избор методе реаговања на ризик; 4) спровођење методе реаговања на ризик; 5) праћење и извештавање.

Ниво ризика са којим се суочава организација пре примене било каквих мера унутрашње контроле, назива се **инхерентни (уграђени) ризик**. Ризик да применом система унутрашње контроле неће бити откривена грешка или претња назива се **контролни ризик**. Ниво ризика који остаје после примене постојећих мера унутрашње контроле познат је као **резидуални ризик**. Ниво изложености који се сматра прихватљивим и оправданим без примене било каквих мера познат је **као толеранција на ризик или прихватљиви ризик**.

Инхерентни ризик се дефинише као вероватноћа губитка или штете услед постојећих околности или ризика који постоји у окружењу без примене мера унутрашње контроле, односно измене постојећих околности. Другим речима, инхерентни ризици су ризици који постоје независно од примене било каквих мера. Примери инхерентних ризика који проистичу из окружења у коме организација делује везани су за: прописе (степен сложености прописа, односно тешкоће око тумачења прописа или потребе за њиховом изменом, итд.); за превелики број надлежних институција укључених у спровођење програма или пројеката; за обим активности (број програма/пројеката у надлежности организације, расположивост финансијских средстава, итд.); за сложеност програма/пројеката, као и за радно окружење, посебно: 1) адекватан број запослених и стабилност у вези са бројем запослених у свим органи-

зацијама и ефикасну политику развоја људских ресурса; 2) у којој мери су запослени на свим нивоима упознати са мисијом и стратегијом организације у којој раде, 3) способност организације да запосленима обезбеди сву потребну инфраструктуру и услуге које омогућавају спровођење појединачних активности, 4) приступ информацијама.

Инхерентни ризик може се ублажити применом адекватних мера контроле. Контролни ризик је ризик од недовољне ефикасности унутрашњих контрола које се спроводе ради ублажавања инхерентног ризика. Стога, контролни ризик представља ризик од неадекватности постојећих контролних система, односно процену да су они временом постали неефикасни, због чега ће институцију изложити ризику (то јест, неће спречити настанак ризика). Примери контролног ризика су: неефикасне процедуре и процеси; непостојање квалитетних оперативних приручника; неадекватан развој ИТ система; недовољно развијена функција интерне ревизије; неблаговременост спољашњих информација (банкарских извода и других извештаја); непоштовање временских рокова; неодговарајуће спољно извештавање (банкарски изводи); неблаговремени захтеви за средствима и неодговарајући пренос средстава; непостојање утврђених линија надлежности; недовољна сарадња са кључним партнерима; недовољна унутрашња координација; недовољна унутрашња комуникација; недостатак одговарајућих вештина запослених; неадекватан број запослених; непостојање плана запошљавања; недостатак обуке; незаконите радње руководиоца; дослук међу запосленима; неадекватно раздвајање / разграничење задужења; избегавање / прескакање контроле; неовлашћено коришћење ресурса; сукоб интереса; неправилно чување документације; неуспешно ограничавање приступа информацијама; сувише рестриктиван приступ информацијама.

Преостали ниво ризика након извршених унутрашњих контрола назива се **резидуални ризик**.

Без обзира што се контролама не могу у потпуности отклонити сви ризици, оне помажу у управљању ризицима.

Ризици се могу посматрати као спољни и унутрашњи. Спољни ризици представљају претње за саму организацију. Оне могу бити политичке или економске природе и у потпуности су изван контроле организације. Пример спољног ризика је ограниченост броја запослених у јавној управи које поставља ММФ (рационализација буџета).

Унутрашњи ризици су ризици које организација у суштини може да контролише, под условом да има потребну способност и да томе посвећује довољну пажњу. Примери унутрашњих ризика су: неблаговременост информација из спољног света, непоштовање временских рокова, непостојање структурираних линија надлежности.

Ризици су присутни у свакодневном животу и активностима. Они се као такви не могу избећи, већ се њима може само управљати. Није могуће у потпуности отклонити или спречити настајање ризика, већ најчешће само ублажити њихово деловање до нивоа који је прихватљив. Циљ управљања ризицима је да се ризици сведу на прихватљив ниво спровођењем мера чији је циљ да ублаже вероватноћу настанка ризика или утицај насталих ризика или обоје истовремено. Стога, свака организација треба да утврди свој ниво прихватљивости ризика или толеранције на ризик, односно степен ризика који је институција спремна да прихвати ради остварења својих циљева.

Анализа ризика и утврђивање нивоа прихватљивости ризика могу да пруже разумну гаранцију да ће циљеви организације бити остварени и да ће средства бити коришћена на оптималан начин (рангирањем ризика према приоритету). Међутим, чак и када су добро осмишљене и спроведене, процедуре за управљање ризицима не могу бити гаранција да ће сви циљеви бити у потпуности остварени: практично је немогуће остварити систем управљања у коме су ризици уклоњени сто посто.

За успешно управљање ризиком потребна је подршка највишег руководства и култура управљања у којој се транспарентност у саопштавању ризика подстиче и посматра као инструмент који помаже руководиоцима да управљају ризицима на систематски и проактиван начин.

3.2. Одговорности при управљању ризицима

У процедурама за управљање ризиком учествују сви запослени у организацији. Када се неко од запослених суочи с ризичном ситуацијом, треба о томе да обавести особу задужену за управљање ризицима у датој организацији, тако што ће попунити образац за обавештавање о утврђеном ризику. Подношење овог обрасца треба да буде део свакодневних активности запослених на свим нивоима одговорности. У свим организацијама управљање ризицима треба да буде поверено запосленом вишег ранга који ће водити рачуна о процедурама намењеним управљању ризиком и који ће одржавати комуникацију са другим организацијама у вези са процедурама за управљање ризиком. Особе задужене за управљање ризиком помажу организацији у идентификовању ризика, организовању радионица и подучавању запослених о управљању ризиком. Задатак особе задужене за управљање ризиком је да:

- прикупља образце у којима запослени обавештавају о утврђеном ризику и стара се о томе да образци буду исправно попуњени,
- обавештава запослене о донесеним одлукама у вези са обавештењима о утврђеном ризику,
- присуствује састанцима руководиоца и учествује у разговорима о идентификованим ризицима или подстиче неговање културе свести о ризику међу запосленима у организацији,
- води регистар ризика у датој организацији.

Руководиоци организација задужени су за контролу ризика у оквиру организација, а задатак интерних ревизора је да руководиоцима дају мишљење о томе да ли се ризици контролишу на одговарајући начин. Један од задатака интерних ревизора је да оцењују системе интерне контроле, њихову ефикасност и усклађеност са условима који су дефинисани у важећим прописима. Да би могли да планирају активности и обављају овај задатак, интерни ревизори оцењују ризике који могу да утичу на активности органа који су били предмет ревизије и њихове системе унутрашње контроле.

Процена ризика коју врше интерни ревизори је независан процес. Резултат тог процеса је формулисање сопствене процене идентификованих ризика од стране интерних ревизора. Интерним ревизорима се достављају планови управљања ризиком из којих они користе податке за процене. Током вршења ревизије, интерни ревизори процењују процедуре за управљање ризиком.

3.3. Процена ризика

Циљеви процене ризика су да се обезбеди следеће:

- објективне информације о идентификованим нивоима ризика: вероватноћа да ће се догодити и значај њиховог утицаја,
- рангирање ризика према приоритету,
- припрема акционих планова за управљање ризицима,
- формирање Регистра ризика, путем којег се могу контролисати промене и ефикасност система унутрашње контроле са становишта процене ризика.

Циљ ове фазе финансијског управљања и контроле је да се омогући рангирање ризика према приоритетима, како би се пажња усмерила на смањење највећих ризика применом одговарајућих мера контроле. Најпре се треба позабавити ризицима који могу да доведу до већих губитака (утицаја), то јест ризицима за које постоји највећа вероватноћа да ће се догодити, док се ризици који су мање вероватни и имају мањи утицај могу решавати касније. За процену ризика неопходно је донети оцену која се заснива се стручности и искуству особе која процењује ризик (процењивач ризика), односно нивоу информација које су доступне током посматрања.

Процењивач ризика врши процену ризика на основу два индикатора: вероватноће да ће се ризик догодити и утицаја ризика, тј. ефекта или последица које настају услед настанка ризика.

Из тог разлога је неопходна скала за оцењивање оба индикатора. За процену вероватноће и утицаја/значаја ризика могу се користити следеће унапред одређене скале приказане у Табели 1 и Табели 2.

ВЕРОВАТНОЋА ДОГАЂАЊА		Оцена
Изузетно висока	100% ⇨ Утврђено присуство	5
Висока	80% ⇨ Вероватно присуство	4
Средња	60% ⇨ Могуће присуство	3
Ниска	40% ⇨ Присуство није много вероватно	2
Веома ниска	20% ⇨ Присуство није вероватно	1

Табела 1 - Скала за вредновање вероватноће

УТИЦАЈ / ЗНАЧАЈ		Оцена
Изузетно висок	100% ⇨ Значајан утицај	5
Висок	80% ⇨ Приличан утицај	4
Средњи	60% ⇨ Делимичан утицај	3
Низак	40% ⇨ Безначајан утицај	2
Веома низак	20% ⇨ Занемарљив утицај	1

Табела 2 - Скала за вредновање утицаја

Приказана скала упућује да сваки идентификовани ризик добија оцену на основу вероватноће догађања и утицаја. Сваки процењивач ризика доноси оцену о процени ризика на основу сопствене перцепције и познавања организације, контекста и окружења, система управљања и контроле, претходних појава ризика током времена итд. То је разлог због кога не постоји јединствена тачна оцена. Она зависи од начина на који просуђује процењивач, односно особа која оцењује догађаје.

Због тога би за сваки ризик требало извести следећу рачуницу:

$$\text{Вероватноћа догађања} \times \text{Утицај} = \text{Број бодова (скор) ризика}$$

Најбоље је процену ризика ради његовог рангирања извршити оцењивањем вероватноће да ће се ризик догодити и значаја његовог утицаја од стране више процењивача. Пример процене ризика кроз оцењивање дат је кроз Илустрацију 6.

На основу израчунатих нивоа ризика врши се следећа категоризација ризика:

- А. Критични ризици
- Б. Условни ризици
- Ц. Ризици с малим утицајем
- Д. Безначајни/занемарљиви ризици

Матрица за утврђивање изложености ризицима припрема се на основу утицаја/значаја односно вероватноће догађања за координате х и у, тако да су сви ризици подељени у четири категорије, што је приказано Илустрацијом 4.



Илустрација 4 - Матрица за утврђивање изложености ризицима

Детаљнији подаци за сваку од категорија сажето су приказани Илустрацијом 5.

<p>Ц – МАЛИ УТИЦАЈ</p> <p>Ако се одређени ризик налази у <u>горњем левом</u> делу, вероватноћа ризика је висока, али уколико се догађај оствари његов утицај није значајан.</p> <p><i>Елиминација и контрола таквих ризика представља релативно неефикасну активност, а узимајући у обзир принцип да износ средстава потребних за контролу не треба да премаши вредност спречавања штете или остварену уштеду, значи да за такву активност треба издвојити мала или никаква средства.</i></p>	<p>А - КРИТИЧАН</p> <p>Ако се одређени ризик налази у <u>горњем десном</u> делу, ризик је критичан:</p> <ul style="list-style-type: none">- Зато што је вероватноћа настанка ризика већа од просека и- Зато што је у случају дешавања његов утицај значајан. <p><i>Организација треба да се усредсредити првенствено на ризике у овом делу.</i></p>
<p>Д - БЕЗНАЧАЈАН</p> <p>Ако се ризик налази у <u>доњем левом</u> делу, нема већих проблема у вези са тим ризиком, што значи да нема потребе да се осигуравају средства за његову контролу (под претпоставком да је оцена тачна).</p> <p>Вероватноћа ризика је велика, али ако се догађај реализује, његов утицај неће бити значајан.</p> <p><i>Елиминација и контрола таквих ризика представља релативно неефикасну активност, а узимајући у обзир принцип да износ средстава потребних за контролу не треба да премаши вредност спречавања штете или остварену уштеду, значи да за такву активност треба издвојити мала или никаква средства.</i></p>	<p>Б - УСЛОВНИ</p> <p>Ако се ризик налази у <u>доњем десном</u> делу, вероватноћа таквог ризика је нижа од просечне, али у случају да се догађај реализује, његов утицај може бити веома значајан.</p> <p><i>Такви ризици се третирају као условљени и потребно их је надзирати. Контроле усмерити на спречавање настанка нежељених догађаја.</i></p>

Илустрација 5 - Разрада матрице за утврђивање изложености ризицима

Илустрација 6 - Пример начина вредновања ризика кроз утицај и вероватноћу

Циљ	Ризик	У = Утицај В = Вероватноћа	Процењивач 1	Процењивач 2	Процењивач 3	Процењивач 4	Процењивач 5	Процењивач 6	Укупан (агрегирани) утицај	Укупна (агрегирана) вероватноћа	Укупан број бокова (скор) ризика (АПЦ)	
Правилно управљање и контрола	Људски ресурси / зашљавање	Опис ризика	У	В	У	В	У	В	У	В	У	
			3	4	3	4	5	3	4	5	3	4
	Интерне контроле	Неадекватне процедуре интерног управљања и контроле	3	3	3	4	2	3	4	2	3	3
			3	3	3	4	2	3	4	2	3	3
	Информације / Обавештавање	Не постоје интерни и спољашњи системи за информисање / комуникацију / усаглашавање.	3	4	3	4	2	3	4	2	3	4
			3	4	3	4	2	3	4	2	3	4
									3.83	3.67	14.06	
									3.33	2.33	7.76	
									3.00	3.17	9.51	

Циљ	Ризик	У = Утицај В = Вероватноћа	Процењивач 1		Процењивач 2		Процењивач 3		Процењивач 4		Процењивач 5		Процењивач 6		Укупан (агрегирана) вероватноћа	Укупан број бодова (скор) ризика (АПЦ)		
			У	В	У	В	У	В	У	В	У	В	У	В				
Правилно управљање и контрола	Нерегуларности	Системи евидентирања, извештавања и праћења нерегуларности нису пројектовани на одговарајући начин или нису довољно ефикасни	4	3	3	3	5	4	5	4	4	2	4	2	4	3	12.51	
			5	2	4	2	4	2	4	2	4	2	4	2	5	1	4.33	7.92
	Квалитет тендерске документације / поступака	Нема квалификованих кадрова за припрему и контролу пројектног задатка, техничких спецификација итд; не може се гарантовати квалитет документације	4	2	5	3	5	4	5	4	4	2	4	2	5	2	4.67	2.83

3.4. Избор начина реаговања на ризик

Након идентификовања и оцењивања ризика, организација треба да одлучи које врсте корективних мера ће применити за сваки од ризика. Корективне мере се разврставају по приоритетима. Након тога организација доноси одлуку о корективним мерама које ће бити одмах примењене, односно мерама које ће се накнадно применити према утврђеном распореду.

Да би се одредио прихватљиви ниво ризика, потребно је одговорити на следећа питања:

- на које ризике треба усмерити ограничено време и ограничена средства како би се смањила изложеност ризику? Због чега?
- који ниво изложености ризику захтева тренутну реакцију? Због чега?
- који ниво ризика захтева формалну стратегију за реаговање како би се ублажио његов утицај? Због чега?
- који ризици су настајали у прошлости, односно на ком нивоу се њима управљало? Због чега?

Након идентификовања и оцењивања ризика, бирају се технике помоћу којих ће се управљати ризиком. Постоји неколико различитих техника за ублажавање ризика, које се могу међусобно комбиновати, у зависности од околности. Одлука зависи од значаја и толеранције на ризик.

Постоји пет основних метода реаговања на ризик које су представљене у наставку.

Избегавање ризика. Процес или активности се морају преиспитати како би се у потпуности избегло настајање ризика. У одређеним околностима одустајање од активности може бити једини начин да се контролише ризик. Пример: ако је пројекат исувише ризичан, ризик се може избећи поновним дефинисањем начина његовог испољавања, или додељивањем пројекта другој организацији.

Подела ризика. Ризик се дели између неколико организација или организационих јединица, односно запослених, како би се смањило почетни укупан ниво ризика. Пример: укључивање више организација и успостављање "каскадне" контроле над целокупним системом.

Ублажавање (третирање) ризика. Ово је најубичајенији одговор на ризик који подразумева да се мере предузимају да би се спречила вероватноћа настанка ризика или његов утицај, или обоје. То се може остварити на различите начине, на пример побољшањем законодавства, поједностављењем радних процедура, ефикаснијим контролама или добијањем већег броја информација кроз студије изводљивости или одређена истраживања. Пример: све процедуре проверавати преко контролних листа, према принципу "отворити четворо очију". Контролне листе попуњава званично лице, а обављене контроле систематски проверава друго званично лице, које исправља потенцијалне грешке у контроли коју је обавило прво званично лице.

Преношење ризика. Преношење свих ризика на другог субјекта који је у стању да њима управља уз ниже трошкове. Пример: уступање (уговарање) неке функције или преношење управљачких одговорности и ризика на спољ-

њег субјекта (на пример, одређени посао поверити предузећу специјализованом за ту врсту посла).

Прихватање ризика. Игнорисање присуства ирелевантних и безначајних ризика, јер би у супротном контрола управљања била скупља од последица које би настале у случају остваривања ризика (анализа трошкова и користи). Пример: недостатак ресурса за евалуацију програма услед недовољних вештина и искустава. Обука локалних кадрова може бити скупа и временски захтевна, а њен резултат незадовољавајући. Игноришу се слабости запослених и траже се друга решења (на пример, уговарање техничке помоћи).

За сваки ризик доноси се одлука о комбинацији претходно наведених метода које треба применити.

3.5. Спровођење одлуке о одабраном начину реаговања на ризик

План реаговања на ризик конципира се тако да се може сагледати начин на који ће се управљати корективним мерама које представљају одговор на ризик. Сврха плана реаговања на ризик је да описивање мера које ће се примењивати на сваки ризик (тј. које мере, када, ко, где и на који начин ће примењивати). План реаговања на ризик уписује се у Регистар ризика који се редовно ревидира. Као што је случај са сваким “живим” процесом, пракса и искуство ће указати на потребу за изменама плана реаговања на ризик.

Особа задужена за управљање ризиком консолидује и ажурира Регистар ризика и прати начин на који се третирају ризици. У регистар ризика уносе се следећи подаци:

- организациони циљ на који се односи ризик,
- опис ризика,
- оцена ризика (број бодова за вероватноћу и утицај),
- укупан приоритет датог ризика (укупан број бодова као производ броја бодова вероватноће и утицаја),
- реаговање на ризик тј. радње потребне за ублажавање ризика,
- име лица одговорног за спровођење,
- рок за спровођење мера,
- накнадно стање (статус надгледања).

Без обзира на то што Регистар ризика садржи довољно података за праћење ризика, пожељно је за сваки ризик формирати посебан Образац за управљање тим ризиком који ће садржати следеће податке о том ризику:

- организациони циљ на који се односи ризик,
- пословни процес у оквиру кога се ризик јавља,
- опис ризика,
- узроци и последице ризика,
- оцена ризика (вероватноћа и утицај ризика и разлози тј. образложење такве оцене),
- реаговање на ризик тј. потребне радње за ублажавање ризика,
- носилац ризика.

3.6. Праћење и извештавање

Ризик и ниво изложености ризику ће се током времена мењати. Мере реаговања на ризик које су биле адекватне у једном периоду могу постати ирелевантне у другом; контролне активности могу постати мање ефикасне, или се могу суспендовати. Корективне мере је неопходно надгледати и редовно обавештавати руководство о резултатима еволуције најзначајнијих ризика, нивоу прихватљивости и појави нових ризика. Из тог разлога, особа задужена за управљање ризиком у свакој организацији треба да прати и ажурира Регистар ризика на радионицама посвећеним управљању ризиком. Регистри ризика су "колективна сећања". Ризици који су под контролом тј. ризици с малим утицајем и/или вероватноћом да ће се догодити такође треба да буду забележени у евиденцији (у посебном додатку). На тај начин омогућава се увид у раније начине решавања проблема, што може бити од користи у случају накнадне појаве сличних ризика. Такође је потребно пратити кашњења у примени корективних мера.

3.7. Повезаност финансијског управљања и контроле са програмским буџетом

Полазећи од дефиниције финансијског управљања и контроле, да је у питању свеобухватан систем интерних контрола које успостављају руководиоци, а спроводе сви запослени који пружа разумну сигурност да се буџетска и друга средства користе законито, правилно и етично, економично, ефективно и ефикасно ради остварења циљева корисника, као и да је обавеза успостављања тог система утврђена прописима којима се уређује буџетски систем у Републици Србији, не мора се посебно наглашавати значај тог процеса.

Поред тога, потреба за увођењем програмског буџетирања заснива се на захтеву да се повећа ефикасност и одговорност јавног сектора, израженом доктрином новог јавног менаџмента⁷. Нови јавни менаџмент поставља се према грађанину као према клијенту и тежи повећању ефикасности и ефективности јавног сектора.

Као што је опште познато, програмски буџет пружа неопходну подршку систему финансијског управљања и контроле на успостављању управљачке одговорности, а такође представља и обавезу за све кориснике јавних средстава почев од 2015. године. Најзад, Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору Републици Србији је предвиђено да руководиоци корисника јавних средстава снесу одговорност за фискалне, управљачке и програмске надлежности које су им пренете. У организацији за коју су надлежни, одговорни су за планирање, програмирање, израду буџета/финансијског плана, извршење буџета/финансијског плана, рачуноводство, контролу, извештавање, архивирање и надзор, односно одговорни су за утврђивање и реализацију постављених циљева.

7) Појавила се крајем 80-тих година прошлог века. Више о томе видети у: Вујовић, Д. Студија о делотворном коришћењу индикатора перформанси у процесу израде буџета и планова у јавном сектору: Креирање индикатора перформанси у циљу унапређења учинка програмских буџета у Србији, USAID пројекат за боље услове пословања, Београд, 2012.



Илустрација 7 - Процес успостављања управљачке одговорности уз помоћ финансијског управљања и контроле буџетских корисника

Све ово јасно указује на потребу да руководиоци не посматрају финансијско управљање и контролу као техничка питања, већ да се искористи капацитет тог система за спровођење постављених циљева Владе.

На основу Илустрације 7 може се закључити да се управљачка одговорност може успоставити уз помоћ интерне финансијске контроле – Финансијског управљања и контроле и Интерне ревизије, Програмског буџетирања и употребе балансних карата резултата што ће као излазни резултат дати да се послује у складу са законима и прописима, обезбеди контрола броја запослених, да се послује економично, ефикасно и ефективно, при чему ће се обезбедити заштита средстава и података и обезбедити реалност и интегритет извештаја.

4. Импликације система фук на стратешко управљање финансијама

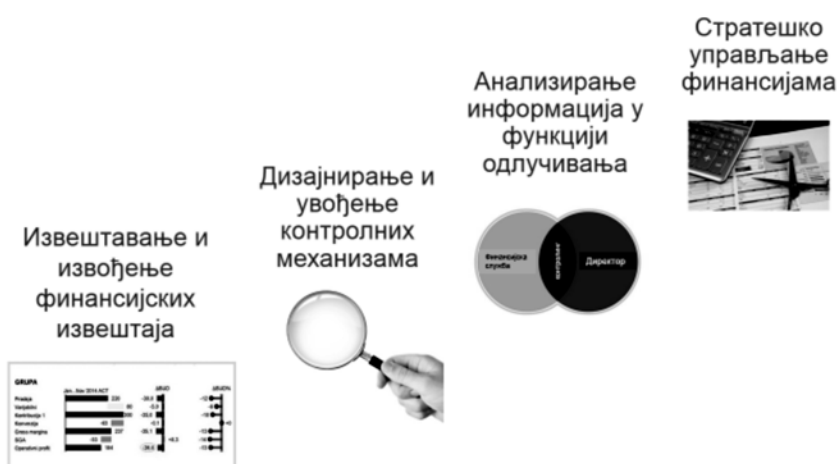
Систем интерне финансијске контроле у јавном сектору успоставља Влада са циљем да управљање и контрола јавних средстава (укључујући и стране фондове) буду у складу са прописима, описом буџета и принципима доброг финансијског управљања односно ефикасности, ефективности, економичности и отворености. Руководилац корисника јавних средстава надлежан за финансијско управљање и контролу најчешће је руководиоца финансијске службе и с обзиром да му каријера директно зависи од руководиоца организације, више је у функцији директора, него Владе Републике Србије, односно своју функцију у финансијском управљању и контроли своди на обезбеђење законитости, а не на економично, ефикасно односно ефективно остваривање циљева организације.

Као што је опште познато, све функције у организацији развијају се током времена, па је развој нужан и за финансијску функцију чији развој је приказан

Илустрацијом 8. Наиме, та функција у развоју организације у првој фази има фокус на извештавању и сачињавању финансијских извештаја, у другој фази подразумева дизајнирање и увођење различитих контролних механизма као важне функције извештавања, у трећој фази настаје потреба за анализирањем различитих делова информација са основним циљем да се руковођству олакша процес одлучивања и у четвртој фази, функција финансијског менаџмента прелази у домен стратешког управљања финансијама.

Ово подразумева да финансијска функција своје анализе мора ефектно презентовати другим групама у организацији, објаснити њихове последице за одлучивање и бити уверљива у доношењу одлука. Еволуција финансијске функције од прве до четврте фазе, одражава еволуцију организација самих по себи, које су од вертикалних хијерархија – изграђених у давној прошлости, преко функционалних организација, прешле на организације за брзо реаговање и прилагођавање. У савременим условима пословања финансијска функција мора се трансформисати и држати корак са временом, јер ће у супротном бити отежана ефикасност целе организације.

Јачање финансијских служби – што је и предвиђено Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору, овим се свело на повећање броја службеника у финансијским службама, уместо на квалитативно јачање односно давање већих овлашћења и одговорности руководиоцима финансијских служби, што се може приметити у моделу који се примењује у Француској.



Илустрација 8 - Пут до потпуног увођења стратешког управљања у финансијама у РС

5. Три линије одбране

Модел “три линије одбране” обезбеђује једноставан и ефективан начин за побољшање комуникације у вези са питањима ризика и контроле управо на тај начин што појашњава кључне улоге и задатке (појединих група у организацији). Овај модел обезбеђује нови поглед на пословање, подржавајући непрекидну успешност иницијативе за управљање ризиком, а одговара свакој

организацији, без обзира на њену величину и сложеност пословања. Чак и у организацијама у којима не постоји формално успостављен оквир за управљање ризиком, увођење модела “три линије одбране” може учинити јаснијим питања ризика и контроле и помоћи побољшању ефективности система управљања ризиком.

У моделу “три линије одбране”, интерне контроле које успоставља оперативно руководство сматрају се првом линијом одбране при управљању ризиком, различите функције успостављене са циљем управљања ризиком и функције за надзор усклађености сматрају се другом линијом одбране, док независно уверавање представља трећу линију. Свака од ове три линије има посебну улогу у најширем оквиру корпоративног управљања⁸.

5.1. Оперативно руководство

Као прва линија одбране, оперативно руководство је “власник” ризика и директно управља њим. Уз то, оперативно руководство је одговорно за предузимање корективних мера за отклањање недостатака у функционисању процеса и контрола. Оперативно руководство је одговорно за успостављање ефективног система интерних контрола и функционисање успостављених поступака за контролу ризика на дневној основи. Оперативно руководство идентификује, процењује, управља и ублажава ризик, развијајући и примењујући интерне политике и процедуре, обезбеђујући конзистентност активности из своје надлежности са постављеним задацима и циљевима. Кроз степену структуру одговорности, средњи ниво руководства осмишљава и имплементира детаљне процедуре за контролу и надзор над поступцима које извршавају запослени.

Оперативно руководство, наравно, представља прву линију одбране, будући да су контроле осмишљене и примењене кроз системе и процесе за које је надлежно и одговорно оперативно руководство. Стога се одговарајуће контроле успостављају са сврхом да надзиру усклађености и обезбеђују увид у слабости контрола, неадекватност процеса и процену могућности настанка неочекиваних догађаја.

5.2. Функције управљања ризиком

Теоријски, можда би само једна линија одбране била довољна да обезбеди ефективно управљање ризиком. У реалности, међутим, једна линија у функцији одбране најчешће није адекватно решење. Руководство успоставља различите функције за управљање ризиком и функције за усклађеност пословања, са циљем надзора над функционисањем контрола из прве линије одбране.

Те специфичне функције разликују се у зависности од специфичности самих организација и делатности којој ове организације припадају, али типичне функције “друге линије” најчешће укључују: функцију управљања ризиком која олакшава и надзире имплементацију и ефективност праксе управљања ризиком коју спроводи оперативно руководство и која помаже “власницима”

8) Становиште Института интерних ревизора, *Три линије одбране за ефективни процес управљања ризиком и систем интерне контроле*, Удружење интерних ревизора, Београд, 2013

ризика да дефинишу циљану изложеност и да на адекватан начин обезбеђују информације о ризику за различите нивое и инстанце у организацији и контролинг, као функцију за надзор над финансијским ризицима и питањима финансијског извештавања.

Руководство успоставља ове функције како би обезбедило уверавање да је прва линија одбране адекватно осмишљена, имплементирана и да функционише на очекивани начин. Свака од ових функција има одређени степен независности у односу на прву линију одбране, али је свака по својој природи функција која припада руководству. Као функција руководства, свака од претходно наведених функција има прилику да директно утиче на развој система интерних контрола и управљања ризиком. Стога је друга линија одбране у функцији остваривања виталних циљева организације, иако управи не обезбеђује апсолутно независне оцене у вези са питањима управљања ризиком и интерним контролама.

5.3. Интерна ревизија

Интерна ревизија обезбеђује управи и вишем руководству значајно уверавање засновано на високом нивоу независности и објективности које ова функција има у организацији. Овако високи степен независности није могућ у функцијама друге линије одбране. Интерна ревизија обезбеђује уверавање у ефективност процеса управљања, управљања ризиком и интерних контрола, укључујући и начин на који прва и друга линија одбране остварују циљеве управљања ризиком и функционисања интерних контрола.

Закључак

Контролинг као процес има несумњиво значајну улогу и код свих буџетских корисника, али је данас недовољно препознат и неразвијен и у доброј мери препуштен је ентузијазму појединаца. Његов значај се пре свега огледа у успостављању тзв. друге линије одбране у процесу успостављања интерне финансијске контроле у јавном сектору, нарочито у сегменту финансијског управљања и контроле. Свакако, незаобилазан сегмент над којим ће показати и развијати своју функцију је програмски буџет који за буџетске кориснике представља обавезу почев од 2015. године. Носилац успостављања и развоја контролинга морају бити руководиоци органа, ослањајући се на своје контролере, пре свега у финансијским службама, које се са друге стране морају издићи изнад традиционалне функције рачуноводства и постепено успостављати функцију стратешког управљања финансијама. Због тога руководиоци финансијских служби буџетских корисника морају учествовати у обликовању и доношењу стратешких одлука своје организације и бити у директној вези са „топ“ менаџментом организације. Такође, са таквом улогом и позиционирањем и контролинг функција ће моћи благовремено да реагује, уочава евентуална одступања и указује на потребу за спровођењем корективних мера. На тај начин, буџетски корисници допринеће спровођењу политике Владе и остваривању успостављених циљева, за које су им порески обвезници обезбедили средства у буџету.

Литература

1. Blazek, A., Deyhle, A., Eiselmayr, K., (2014), *Контролинг систем*, МСВ едукација, Београд.
2. Боровић, Н., (2015), „Програмско буџетирање и систем мера перформанси јавног сектора у Србији“, XLVI симпозијум, *Актуелни проблеми и перспективе рачуноводства и финансија*, Златибор.
3. Вујовић, Д., (2012), *Студија о делотворном коришћењу индикатора перформанси у процесу израде буџета и планова у јавном сектору: Креирање индикатора перформанси у циљу унапређења учинка програмских буџета у Србији*, USAID пројекат за боље услове пословања, Београд.
4. Ђорђевић, З. и Трандафиловић, С., (2015), „Идејне основе рационализације трошкова јавне управе у Министарству одбране Републике Србије“, *Рачуноводство* бр. 4, Савез рачуновођа и ревизора Србије, стр. 106-115.
5. Иваниш, М., (2008), *Управљање финансијама*, Универзитет Сингидунум, Београд.
6. Марјановић, В., (2013), *Контролинг*, Универзитет Сингидунум, Београд.
7. Трандафиловић, С. и Кнежевић, М., (2013), *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, Универзитет одбране, Медија центар „Одбрана“, Београд.
8. Цвејић, Г. и др., (2015), *Интерна финансијска контрола у јавном сектору*, Министарство финансија Републике Србије, Београд.
9. КРИ процеса контролинга Смернице за мерење учинка процеса контролинга, МЦБ Едукација, Београд, 2014.
10. *Приручник за финансијско управљање и контроли*, Министарство финансија Црне Горе, Подгорица, 2011.
11. Становиште Института интерних ревизора, *Три линије одбране за ефективни процес управљања ризиком и систем интерне контроле*, Удружење интерних ревизора, Београд, 2013.
12. Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији („Службени гласник Републике Србије“, бр. 61/2009 и 23/2013).
13. Закон о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13 и 142/14, 68/15 - др. закон и 103/15).
14. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник Републике Србије“, бр.99/2011).
15. www.mcb.rs (20.09.2015)
16. www.altius.hr (21.02.2016)

УДК 657:004

Прегледни научни рад

мр Владан
МАРТИЋ*

Оспособљеност рачуноводствене професије за дигитализацију финансијског извештавања

Резиме

Дигитална технологија постала је саставни део друштвеног живота и културе, те мења начин на који размењујемо информације, послујемо и уопштено упознајемо свет око себе. Финансијско извештавање, такође, постаје дигитализовано.

Иако новија тековина, дигитално финансијско извештавање све је присутније како у рачуноводственој теорији, тако и у пракси. Његов даљи развој у великој мери ће зависити од информационих захтева менаџмента и осталих стејкхолдера, али и од одговарајућег прилагођавања рачуноводствене професије, како у смислу едукације професионалних рачуновођа и стицања нових знања и вештина, тако и у правцу прилагођавања одговарајуће рачуноводствене регулативе.

У том смислу, овај рад има за циљ да истражи припремљеност рачуноводствене заједнице за имплементацију једног од најновијих дигиталних стандарда за размену пословних информација и извештаја.

Такође, циљ овог рада је да прикаже постојеће стање у рачуноводственој професији, нарочито када је у питању институционално и регулаторно окружење, у смислу да ли представља подстицај или ограничење за примену најновијих рачуноводствено-информатичких достигнућа.

Резултати спроведених истраживања и анализа представљају смернице за државне органе, рачуноводство и рачуновође (нарочито састављаче финансијских извештаја) односно указују шта је неодложно потребно и шта се мора

*) Универзитет „Медитеран“, e-mail: vladan.martic@unimediterran.net
Примљено: 29.03.2016. Прихваћено: 25.04.2016.

још урадити са циљем стварања повољног регулаторног амбијента за имплементацију најновијих стандарда дигиталног финансијског извештавања.

Кључне речи: финансијско извештавање, дигитализација, интернет, менаџмент, регулатива, информационе технологије, XBRL.

1. Дигитализација финансијског извештавања

Конвенционални модел размене пословних информација дизајниран је много пре настанка *Web*-а и нових технологија за размену пословних информација. Стога ћемо у овом делу указати на најновије тенденције развоја информационих и комуникационих технологија, које су омогућиле значајне промене у процесу финансијског извештавања и размени пословних информација.

Дигитална технологија постала је саставни део друштвеног живота и културе. Ако имате камеру, вероватно је дигитална. Вероватно ћете пре потражити информацију у *Википедији* него у *Енциклопедији Британика*. Интернет продавнице попут *Амазона* мењају начин куповине и претраживања производа. Друштвено умрежавање попут *Facebook*-а и *LinkedIn*-а мења начин на који се односимо према клијентима, потенцијалним сарадницима и колегама. Интернет претраживачи попут *Google*-а мењају оно што знамо и начин на који сазнајемо. Финансијско извештавање, такође, постаје дигитализовано.

Прелазак на дигиталне финансијске извештаје довешће до низа веома значајних промена и несумњиво ће представљати значајно достигнуће у унапређењу свеукупног пословног амбијента. Но, увођење новог концепта извештавања је, као и свака промена, увек повезано не само са очекиваним користима, већ и одговарајућим изазовима које та промена доноси. Премда ова питања заслужују посебно наглашавање са аспекта њихове актуелности и карактеристика, правилно разумевање проблематике дигиталног финансијског извештавања подразумева начелно познавање линије развоја извештавања, од рудиментарних облика до савремених решења, али и детаљније познавање значајних фактора извештавања, почев од различитих форми, преко садржине и основних елемената дигиталних финансијских извештаја¹.

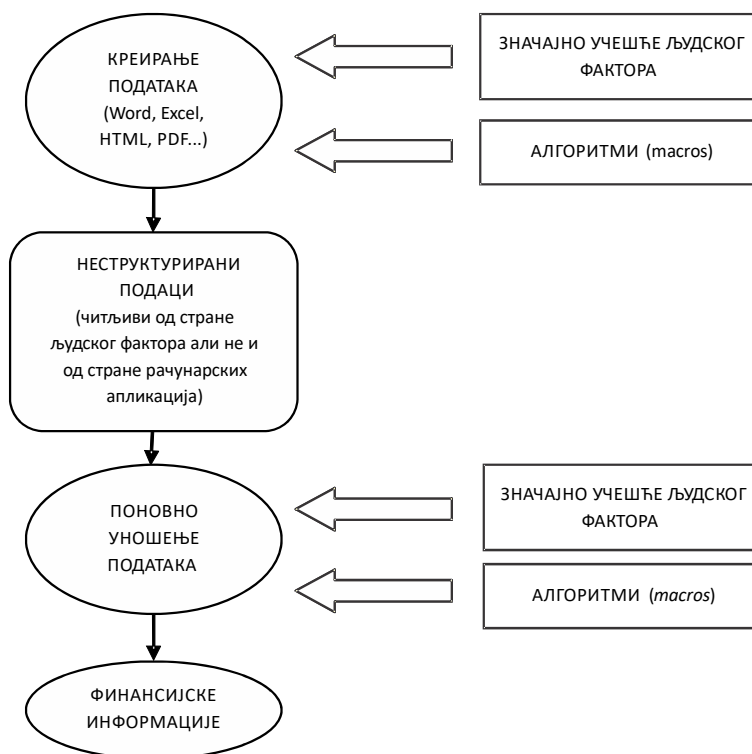
Но, пре него што детаљније размотримо наведене правце развоја дигиталног извештавања, неопходно је још једном осврнути се на основне процесе у састављању конвенционалних финансијских извештаја, што ће нам омогућити сагледавање њихових разлика, а самим тим и њихово суштинско разумевање.

1) Шире о томе видети у: Мартић, В. (2014), „Дигитализација као нова парадигма финансијског извештавања и размене пословних информација“, IX конгрес рачуновођа и ревизора Црне Горе, Бечићи 2014.

Релевантна истраживања показују да је највећи број финансијских извештаја данас (око 85%), креиран и презентован у *Word*-у. Питање је колико *Microsoft Word* уопште зна о финансијским извештајима. Нема сумње да је одговор на ово питање веома једноставан. Наиме, особа која припрема финансијске извештаје поседује одговарајуће знање које користи при састављању извештаја помоћу *Word*-а. То је управо проблем. Заправо, то су два проблема. Први проблем је што *Word* не може да помогне у креирању финансијских извештаја, нити у аутоматској верификацији и кориговању извештаја. Други проблем је да када се информација унесе у *Word*, јер *Word* не може имати било каква сазнања о информацијама у финансијским извештајима, поновно коришћење те информације постаје радно-интензиван задатак, који изискује људску - професионалну интервенцију, што најчешће доводи до великог броја грешака и значајно умањује интегритет података.

Слика 1. представља графички приказ наведених процеса у креирању финансијских извештаја у прошлости и вероватно начин на који већина то данас ради.

Слика 1 - Конвенционално креирање финансијских извештаја



Прилагођено према: Hoffman, Egmond, *Digital Financial Reporting Using an XBRL-based Model*, 2012, p.25.

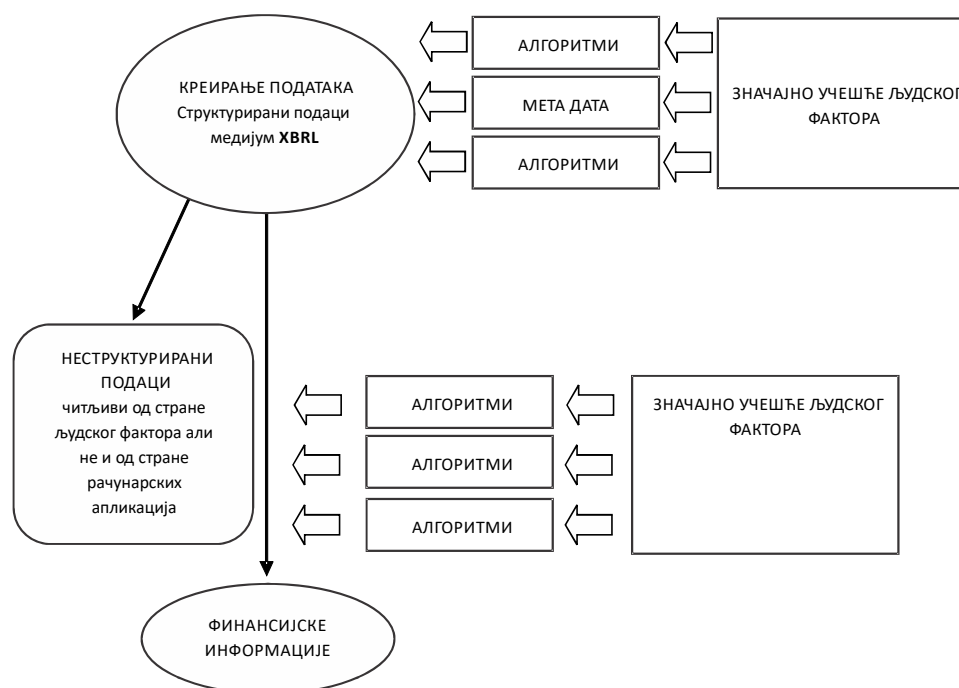
Увидом у представљени приказ може се уопштено запазити да креирање конвенционалних финансијских извештаја, тј. процес обраде и трансформације рачуноводствених података и показатеља у рачуноводствене информа-

ције - представља радно интензиван задатак који подразумева значајно учешће људског фактора. Креирање података врши се у различитим презентационим форматима, који најчешће нису међусобно компатибилни. Затвореност, коришћење неструктурираних података и потреба за поновним уношењем података такође су битне карактеристике приказаних процеса.

Премда је модел дигиталног финансијског извештавања развијен на основу критика постојећег система извештавања, и настојања да се те слабости отклоне, не постоји довољно аргумената да се конвенционални систем извештавања и његови оутпути означе ирелевантним. Тим пре што ови системи имају читав низ додирних тачака и идентичних процеса. Са друге стране, то не значи да се ови процеси не могу унапредити и аутоматизовати, што у крајњем води ка дигитализацији финансијских извештаја.

Као што можемо запазити, процес креирања дигиталних извештаја данас се у великој мери базира на информационим технологијама, што можемо представити на следећи начин:

Слика 2 - Процес креирања дигиталних финансијских извештаја



Прилагођено према: Hoffman, Egmond, *Digital Financial Reporting Using an XBRL-based Model*, 2012, p.24.

Друго, уобичајени процеси креирања информација драматично ће се променити. За разлику од састављања конвенционалних извештаја, при чему је у свим фазама (прикупљање, обрада и састављање извештаја) присутно значајно учешће људског рада, процес стварања дигиталних извештаја карактерише учешће људског фактора углавном у фази припреме алгоритама и мета – података (*meta-data*)². Захваљујући мета-подацима, који обезбеђују неопходне информације о контексту, квалитету и карактеристикама података, обрада и сачињавање финансијских информација и извештаја значајно су поједностављени.

Треће, учешће информационих технологија у свим фазама доводи до значајног скраћења динамике извештавања, што ће у крајњем омогућити извештавање у реалном времену.

Четврто, с обзиром на претходно наведене карактеристике, може се закључити да су у основи дигитални финансијски извештаји презентовани у структурираном облику који софтверске апликације и алгоритми препознају и разумеју.

Пето, важно је нагласити да, у контексту нових технолошких могућности, основни концепти рачуноводства и финансијског извештавања нису суштински измењени, али су значајно унапређени коришћењем технике.

Шесто, и поред несумњивих предности чини се да су одговарајући недостаци, карактеристични за традиционалне извештаје, транспоновани и у случају дигиталних финансијских извештаја. Наиме, чак и када се информације прикупљају и шаљу електронским путем, примаоци ретко могу одмах да их употребе. Разлог за то је крајње једноставан и познат – различите софтверске апликације обрађују податке у различитим форматима који су најчешће некомпатибилни међусобно, што додатно усложњава процес размене. Алтернативно, овај проблем може бити решен применом интерфејса дизајнираних да омогуће комуникацију између различитих система и апликација, али познато је да то доводи до већег учешћа људског фактора и поскупљује процес размене.

На крају, дигитално финансијско извештавање, иако новија тековина, наилази на све већу примену како у теорији, тако и у пракси. Његов даљи развој у великој мери зависи од информационих захтева менаџмента и осталих стејкхолдера, али и од одговарајућег прилагођавања рачуноводствене професије, како у оквиру едукације професионалних рачуновођа и стицања нових знања и вештина, тако и у правцу прилагођавања одговарајуће рачуноводствене регулативе.

2. Дигитално финансијско извештавање посредством XBRL-а

Оцена конвенционалног модела финансијског извештавања, заснованог на закаснелим историјским подацима, јасно је указала на његове недостатке, стављајући у први план чињеницу да овај модел није адекватан и примерен

2) Meta-data – подаци о подацима. Представљају дефиниције података који садрже информације о подацима или документацију о подацима управљаним унутар једне апликације или окружења. Извор: речник *Foldoc*.

захтевима и очекивања корисника за правовременим и квалитетним информацијама. Разрешење слабих страна тзв. папирног модела извештавања тражено је у новом моделу прилагођеном Веб-у и свеопштој дигитализацији пословања.

Но, иако дигитализовани систем извештавања нуди несумњиве предности (којима смо се нашироко бавили), ипак и неке слабе стране заслужују додатну пажњу. Наиме, и поред значајног напретка у односу на папирни модел размене информација, почетне фазе развоја дигиталног извештавања карактерисало је непостојање стандарда за размену информација путем Веб-а. Пренос информација између различитих пословно информационих система био је отежан, имајући у виду да се размена информација базирала на великом броју различитих формата који најчешће нису компатибилни међусобно. Међутим, повратак на папир заиста није најбољи начин решавања овог проблема. У ту сврху данас се доминантно користи међународни стандард за размену пословних информација – *XBRL*, моћно средство размене пословних информација у електронском облику, који омогућава аутоматизовану размену информација између различитих пословних апликација, уз значајно смањење људског ангажовања.

У том смислу, у овом поглављу ћемо указати на основне карактеристике и користи од примене *XBRL* стандарда.

2.1. Основне карактеристике и бенефити *XBRL*-а

Мада и у самом називу *XBRL*-а срећемо појам пословног извештавања, које је несумњиво један од основних аспеката његовог деловања, јасно је да има знатно ширу примену. Наиме, *XBRL* стандард подједнако се може користити и у нефинансијском извештавању и размени извештајно-информационих садржаја о ширем, друштвеном и еколошком аспекту пословања предузећа. Заправо, *XBRL* стандард налази своју примену и у новој фази еволуције корпоративног извештавања - интегрисаном извештавању, које поред финансијског извештавања укључује и специфичан облик нефинансијског извештавања о одрживом развоју, одрживом пословању и друштвеној одговорности компанија³. Отуда, *XBRL* стандард можемо дефинисати као:

- стандард базиран на отвореном коду, независан од било ког произвођача софтвера - који нуди читав низ предности у складиштењу, манипулацији и анализи података;
- екстензију *XML*-а намењену електронској размени пословних информација;
- један од најуспешнијих формата за мета-податке (*meta-data*);
- међународни непрофитни конзорцијум са више од 600 чланова - професионалних федерација, компанија, регулаторних агенција окупљених око послова креирања, одржавања и промовисања јединственог стандарда за размену информација;
- глобални споразум о концепту размене пословних информација и правила;

3) Детаљније о Интегрисаном извештавању погледати: Малинић, С. (2013), „Рачуноводствено интегрисано извештавање у контексту теорије и праксе Европске уније“, Зборник радова са VIII конгреса рачуновођа и ревизора Црне Горе, Бечићи, стр. 374-396.

- мандат регулаторних агенција широм света;
- нови начин дистрибуирања и моделирања пословних информација у форми разумљивој за компјутерске апликације, који у потпуности измешта пословно извештавање на интернет.

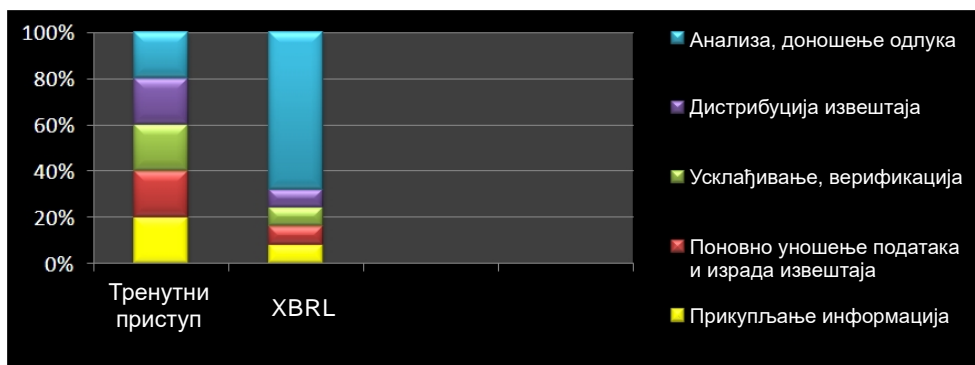
Представљене дефиниције и неки од појмова одређени ће број рачуновођа збунити, створити осећај да не познају своју струку. Наравно, инвентивни рачуновођа мора овладати новим знањима и примењивати најбоље алате у свом подручју.

Надаље, наведене дефиниције представљају *XBRL* са различитих аспеката, укључујући неминовно и његову техничку страну. Међутим, за потребе овог рада бавићемо се искључиво пословним аспектом овог стандарда, не занемарујући чињеницу да је реч о једној од најзначајнијих технолошких иновација у финансијском извештавању, прикупљању и размени података још од појаве електронских табеларних приказа.

У том смислу *XBRL* можемо дефинисати као отворен, независан од информатичке платформе, међународни стандард за благовремено, тачно, ефикасно електронско прикупљање и складиштење, манипулацију и размену финансијских и пословних извештаја и података.

Уколико бисмо желели да само једним графиконом прикажемо кључне предности *XBRL*-а које га препоручују за имплементирање у конкретной организацији, при том не истичући појединачне користи, које се одражавају на све чиниоце у ланцу размене пословних информација, он би могао да има облик графикона приказаног на Слици 3.

Слика бр.3 - Тренутни версус модел размене информација на бази *XBRL*-а



Извор: Мартић В. (2012), *XBRL* као претпоставка унапређења квалитета финансијског извештавања, 44. симпозијум, Савез РР Србије, стр. 111.

Јасно је да упоредни преглед указује на значајне предности *XBRL*-а, које се одражавају на уштеде у трошковима и времена кроз аутоматизацију процеса који стварају мању додатну вредност и подложнији су грешкама људског фактора (интервенције прикупљања и поновног уношења података, као и израде извештаја), у односу на процесе високе додатне вредности. Применом *XBRL*-а у потпуности се редефинише рачуноводствена пракса, при чему се све више

захтева висок ниво анализа и консултантских услуга са циљем обезбеђења одговарајуће информационе подршке при доношењу одлука, уместо досадашњег приступа *накнада-за-услугу*.

2.2 Стање и перспективе примене XBRL на глобалном нивоу

Претходно исказана разматрања показала су да XBRL представља нову фазу у еволуцији финансијског извештавања. Имплементација XBRL-а вероватно ће следити правац као у случају XML-а и XHTML-а – дакле стандарде прво усвајају надзорна и регулаторна тела, а затим их убрзано прихвата све већи број пословних корисника. У контексту актуелнијег и дубљег разматрања, у наставку ћемо детаљније сагледати неке од најзначајнијих пројеката имплементације XBRL стандарда - што ће нам омогућити да сагледамо начин на који се примењује овај стандард, са посебним освртом на квантификовање потенцијалних користи и уштеда.

- **U.S. Security Exchange Commission.** Не прву, али свакако једну од кључних имплементација на глобалном нивоу, представља усвајање XBRL-а стандарда од стране Комисије за хартије од вредности (SEC), која је пажљиво посматрала дотадашње пројекте имплементације овог стандарда и започела увођење 2005. године, када је покренут експериментални програм у оквиру којег је свака компанија могла да тестира стандард. Након успешне имплементације и пробног тестирања SEC је обавезао све јавне компаније да подносе финансијске извештаје у XBRL формату. У јуну 2009. године, више од 500 највећих компанија започело је подношење извештаја у овом формату, следеће године око 1.800, а у трећој години око 12.000 компанија (*Securities and Exchange Commission, 2009*).
- **Federal Financial Institutions Examination Council – FFIEC** покренуо је 2003. године пројекат модернизације система за прикупљање и управљање подацима. Нови систем, познат као *Central Data Repository – CDR*, представља једну од првих и највећих имплементација XBRL стандарда. У том смислу, резултати истраживања (Federal Financial Institutions Examination Council, 2003), са становишта уштеда које примена XBRL стандарда доноси, могу бити синтетички приказани на следећи начин:
 - остварене су уштеде од око 60% у трошковима приликом прикупљања и обраде података;
 - значајно је скраћено време обраде података (време обраде смањено је са 60 на 2 дана);
 - продуктивност је повећана у распону од 10% до 33%;
 - грешке у подацима потпуно су отклоњене (претходни систем је идентификовао 18.000 грешака на годишњем нивоу).

Може се уочити да су резултати примене XBRL стандарда кроз отворени, колаборативни приступ били импресивни. Имплементација XBRL-а имала је позитиван утицај на повећање продуктивности, ефикасности, тачности и квалитета података. Извештаји су доступни много брже, при чему је процес прикупљања и провере ваљаности података ефикаснији и прецизнији. Нови систем прикупљања података омогућио је банкама да идентификују и исправе грешке пре него што поднесу своје финансијске извештаје. Све ово ће несумњиво подстаћи и друге регулаторне агенције на примену овог стандарда.

- **Standard Business Reporting – SBR.** У току 2007. године у свом пројекту Стандарног пословног извештавања, аустралијска влада финансирала је прву фазу имплементације *XBRL*-а као стандардног начина комуникације између владе и компанија, као и између владиних агенција. Овај пројекат има за циљ да поједностави и аутоматизује процес размене информација, делујући тако да компаније не морају да достављају исте информације више пута различитим агенцијама. Очекује се да ће овај пројекат умањити трошкове компанија до 25%, или више од једне милијарде долара на годишњем нивоу (*Standard Business Reporting*, 2012).

Колико је пројекат Стандарног пословног извештавања успешан најбоље говори и чињеница да постепено постаје глобални приступ у примени *XBRL*-а на нивоу државне управе, те да су слични пројекти већ започети у многим земљама, као што су Холандија, Нови Зеланд и Сингапур. Штавише, мишљења смо да овакав пројекат садржи корисне смернице за примену овог стандарда на нивоу државне управе у Црној Гори и региону.

- **Accounting and Corporate Regulatory Authority – ACRA,** као национални регулатор настоји да обезбеди поуздано регулаторно окружење за предузећа и јавне рачуновође. Да би успешно одговорила овако представљеним циљевима, новим захтевима и изазовима привређивања, *ACRA* је почев од 2007. године усвојила *XBRL* стандард за корпоративно финансијско извештавање. На почетку, најважнији циљеви пројекта имплементације *XBRL*-а били су усмерени на унапређење финансијског извештавања кроз вредносно побољшање протока информација са локалном и међународном пословном заједницом. Како би олакшала имплементацију *XBRL*-а, *ACRA* је креирала *off-line BizFinx* апликацију за електронску обраду и евидентирање података, која корисницима омогућава да без накнаде припреме финансијске извештаје у складу са измењеним регулаторним захтевима. Како би се смањило време потребно за унос података, алат садржи функцију која аутоматски мапира информације у финансијском извештају. Коначно, од краја октобра 2013. године, у складу са ревидираним регулаторним захтевима, *ACRA* је обавезала компаније да подносе комплетан сет финансијских извештаја у *XBRL* формату (*Accounting and Corporate Regulatory Authority*, 2013).

Иако пројекат имплементације *XBRL* стандарда у Сингапуру не можемо сврстати међу најзначајније у глобалним оквирима, ни по значају нити по обухвату, сматрамо да он садржи корисне смернице за примену овог стандарда на националном нивоу, пре свега имајући у виду незнатне трошкове за кориснике у смислу усклађивања са регулаторним захтевима приликом припреме, креирања и валидације *XBRL* извештаја. Такође, мишљења смо да овај пројекат представља пример најбоље праксе укључивања јавности у одлучивање и активног односа заинтересованих корисника приликом ревидирања регулаторних захтева и увођења нових рачуноводствено-информационих решења у систем финансијског извештавања.

Што се тиче искустава из ближег окружења, иако идеја о потреби за имплементацијом *XBRL*-а није још заживела, треба напоменути да Савез рачуновођа и ревизора Србије већ дуже време ради на имплементацији овог стандарда (<http://www.srrs.rs/savez/Glas15>).

Међутим, приметно је одсуство подршке државе овом значајном пројекту, као и великих ревизорских и рачуноводствених фирми. По угледу на светску праксу, кључну улогу у имплементацији *XBRL*-а имају професионалне организације, као што и држава има значајну улогу, доношењем релевантне и квалитетне законске регулативе.

Због тога ћемо на наредним странама покушати да извршимо анализу постојећег институционалног и регулаторног оквира, односно да ли представља подстицај или, штавише, ограничење имплементације *XBRL*-а у Црној Гори и региону.

3. Рачуноводствена професија у функцији примене и унапређења квалитета дигиталног финансијског извештавања

Дигитализација финансијског извештавања, као и могућност имплементације најновијих међународних стандарда за размену пословних информација подразумевају сагледавање и оцену укупности рачуноводствене професије, нарочито када је у питању регулаторно окружење и финансијско извештавање, као и оспособљеност рачуновођа и њихових организација за примену глобалних стандарда за размену пословних информација. Са друге стране, држава има значајну улогу у развоју рачуноводствене професије, која је основ квалитета финансијског извештавања, доношењем релевантне и квалитетне законске регулативе.

Наиме, задатак државе је да институционалним регулаторним оквиром, који чине законска, професионална и интерна рачуноводствена регулатива, омогући стварање повољног пословног амбијента за реализацију квалитетног дигиталног финансијског извештавања.

3.1 Законска рачуноводствена регулатива у функцији дигитализације финансијског извештавања

Постоји више закона којима се на одговарајући начин регулише правна страна укупности рачуноводства предузећа. Такође, са циљем отклањања уочених недостатака у пракси приликом имплементације законске регулативе, као и усклађивања важећег законодавства са најбољом међународном праксом, јавила се потреба за честим променама законских прописа, што изазива доста полемике у рачуноводственој заједници и стручној јавности. Нека од питања су се у тој полемици посебно издвојила:

- да ли ће и у којој мери измене наведених закона донети корист и уштеде привреди, или ће представљати непотребан намет који ће довести до додатних трошкова?
- да ли су предложена законска решења осмишљена у интересу унапређења квалитета израде финансијских извештаја и заштите рачуноводствене професије?
- какви су ефекти промене законског регулаторног оквира?
- статус професионалних рачуновођа.

Разумљиво, озбиљна закључивања у вези са овако усмереним питањима подразумевала би адекватну аргументацију, која би допринела дубљем истраживању сваког од наведених, али и многих других питања. Међутим, тренутно ћемо ова питања оставити по страни, како бисмо у генеричком смислу анализирали законска решења, у смислу да ли обезбеђују повољан регулаторни оквир, или представљају ограничавајући фактор изградње дигиталног система финансијског извештавања.

Примера ради, важећи Закон о рачуноводству и ревизији у Црној Гори (*Закон о рачуноводству и ревизији, 2011*), којим се уређују питања припреме и достављања финансијских извештаја, прописано је:

Правна лица дужна су да достављају финансијске извештаје у папирној и електронској форми, најкасније до 31. марта текуће за претходну годину.

Према се захтева подношење извештаја и у електронској форми, није прецизирано у ком формату се извештаји подносе. Услед тога, информације су „закључане“ у једнодимензионалним презентационим форматима (*Excel, Word, веб* форме, скенирани документи, чврсте копије и сл.), што онемогућава њихову ефикасну размену и доводи до познатих проблема у доследности података.

Такође, Предлог закона о рачуноводству (*Предлог закона о рачуноводству, 2014*) није донео новине у вези са достављањем финансијских извештаја. У том смислу предлаже се, као и у важећем закону, да је:

Правно лице дужно да доставља финансијске извештаје и извештај менаџмента у писаном и електронском облику органу управе надлежном за послове утврђивања и наплате пореза најкасније до 31. марта текуће, за претходну годину.

Ситуација је слична и када је реч о ближем окружењу. У прилог овој тврдњи можемо навести и чињеницу да предложена законска решења у Републици Србији, која су представљала прилику да се побољшају услови за примену нових дигиталних стандарда и учине почетни кораци у усвајању и имплементацији XBRL-а, законодавац није усвојио. Наиме, у Предлогу закона о рачуноводству из 2009. године, у члану 8. прописивано је да⁴:

Рачуноводственом исправом сматра се и исправа добијена телекомуникационим путем, укључујући и електронску размену података између рачунара у складу са JUS, UN/EDIFACT, XML и XBRL стандардима, којима се регулише размена електронских докумената

Циљ оваквог предлога је да сви субјекти пословања сачињавају и размењују финансијске исказе на једнообразан стандардизовани начин, који омогућава транспарентно и упоредиво финансијско извештавање и бољи увид у финансијско пословање, нарочито имајући у виду потребу за усаглашавањем са општеприхваћеним глобалним стандардима и правилима међународних регулаторних тела.

4) Шире видети: Предлог закона о рачуноводству, <http://www.srrs.rs/savez/Glas15.pdf>.

Да резимирамо, након разматрања Закона о рачуноводству и ревизији и предложених измена, у делу који се односи на електронско извештавање и подношење извештаја, очигледно је да законодавац и национални успостављачи стандарди нису препознали потребу за стандардизовањем финансијског извештавања и у погледу размене информација.

У том смислу, мишљења смо да професионалне рачуноводствене организације и регулаторна тела морају да предузму низ активности са циљем утврђивања оквира за електронско вођење пословних књига и састављање финансијских извештаја, без обзира на то што се закон не позива на њега. Уосталом, таква решења су све заступљенија у земљама са развијеном информационом улогом рачуноводства.

Упоредо са усаглашавањем националног законодавства са општеприхваћеним међународним стандардима и правилима, тече и процес унапређења регулаторног оквира на националном нивоу. Због тога је од великог значаја да регулатори утичу на квалитет финансијског извештавања субјеката које регулишу и надзиру. Дигитализација финансијског извештавања подразумева да држава обезбеди ваљан регулаторни амбијент, који поред осталог подразумева одређивање надлежности и одговорности свих учесника у процесу финансијског извештавања, почев од професионалних рачуновођа, подразумевајући и ревизоре, као појединце, преко њихових фирми и нарочито професионалних организација.

3.2 Професионална рачуноводствена регулатива у функцији дигитализације финансијског извештавања

Професионалну рачуноводствену регулативу чини скуп националних и међународних рачуноводствених начела, стандарда и етичких кодексa. Чињеница је да се све више земаља и њихових регулаторних тела опредељује за доследну примену међународне професионалне регулативе у области финансијског извештавања.

Међутим, квалитетни стандарди нису довољни сами по себи. Остаје нерешен велики проблем њихове примене. Треба савладати бројне препреке, као што су: превазилажење различитих рачуноводствених традиција, унапређење начина интерпретације стандарда, подизање нивоа образовања професионалних рачуновођа и њихових организација.

На првом месту је свакако чињеница да би, по угледу на светску праксу, кључну улогу у имплементацији XBRL-а имале професионалне организације, као што и држава има значајну улогу, доношењем релевантне и квалитетне законске рачуноводствене регулативе. Но, чини се да је неопходно да законодавац предузме још низ мера у вези са уређењем институционалног амбијента за примену професионалне регулативе.

Такође, уочљив је недостатак примене софтверских и информатичких стандарда, што онемогућава имплементацију напредних технолошких решења. У одређеном смислу, актуелна законска решења представљају корак уназад у смислу стандардизације рачуноводствених софтвера који се пројектују и производе за потребе вођења пословних књига, састављања и размене финансијских извештаја. У прилог овој тврдњи можемо навести да је први Југос-

ловенски рачуноводствени стандард, који се бавио рачуноводственим софтвером развијен почетком 1993. године, на основу овлашћења из члана 4. Закона о рачуноводству („Сл. лист СРЈ“, бр. 18/93), а у вези са чланом 12. истог закона. На основу њега започете су активности стандардизације рачуноводствених софтвера, што је допринело озбиљном успеху у процесу пројектовања, производње примене и квалитета рачуноводственог софтвера за потребе рачуноводственог обухватања података разних ентитета.

Са циљем усаглашавања овог стандарда са глобалним стандардима ове врсте, Законом о рачуноводству („Сл. лист СРЈ“, 46/96) први пут је ревидиран ЈРС 33 – *Рачуноводствени софтвер* и преименован у рачуноводствени софтверски стандард РСС 33. Основни циљ доношења овог стандарда је даља стандардизација рачуноводствених софтвера који се пројектују и производе за потребе вођења пословних књига и састављања финансијских извештаја. Резултат постојања ових рачуноводственог стандарда је огроман у процесу стандардизације и пројектовања и израде рачуноводствених софтвера, чиме су створени услови за примену нових информатичких технологија, а што је за имплементацију *XBRL*-а веома битно.

Све ово указује да су претходна законска решења била реформска у вези са овим питањима, те да су препознала потребу за стандардизацијом рачуноводствених софтвера, што је значајно у даљем процесу дигитализације рачуноводствено-информационих система и имплементације *XBRL* стандарда.

Најзад, важно је указати на неопходност дерегулације законске у корист професионалне регулативе, односно потребу да се професионалној регулативи уступи значајно место у регулацији. Једино на тај начин растеређују се законодавна и управна иницијатива и омогућавају се стручна решења, без утицаја текуће државне економске политике. У том контексту, важно је истаћи да земље са развијеним тржишним економијама у начелу својим законским прописима веома мало уређују област рачуноводства, препуштајући то професионалној регулативи и веома компетентној рачуноводственој професији. Земље са мање развијеном рачуноводственом традицијом и са знатним утицајем државе на све друштвене сегменте, област рачуноводства и финансијског извештавања уређују посебним законима, често и подзаконским прописима, што још више усложњава њихов положај на глобалном тржишту.

Нема сумње да испуњавање ових захтева зависи од великог броја фактора од којих се неки односе на професију, а други на њено окружење. Рачуноводствену и ревизорску професију и квалитет услуга, као и њихову стручност требало би подићи на највиши ниво, регулативом која мора да прати све то и омогући подизање квалитета финансијског извештавања на виши ниво у односу на садашње стање.

3.3 Интерна рачуноводствена регулатива у функцији дигитализације финансијског извештавања

Поред обавезујуће законске и професионалне, укупну рачуноводствену регулативу употпуњује још и интерна регулатива. Треба је посматрати као сегмент рачуноводствене регулативе, који је усмерен на конкретизацију примене законске и професионалне регулативе у одређеном ентитету.

Интерна регулатива има значајну улогу у процесу изградње рачуноводствено-информационог система сваког пословног субјекта, што има посебан значај у контексту дигитализације финансијског извештавања и имплементације *XBRL* стандарда.

Имајући у виду да постојећа законска решења не предвиђају употребу *XBRL*-а, веома је важно на који начин ће интерним актима бити уређено рачуноводствено обухватање и вођење пословних књига. Нарочито је важно недостатке законских решења надоместити, у мери у којој је то могуће, интерним актима. У складу са тим, интерним актима требало би предвидети могућност добровољног сачињавања и размене пословних информација посредством *XBRL* стандарда.

Наиме, усвојена интерна рачуноводствена регулатива, у смислу обавезности примене, равноправна је са законском и професионалном регулативом, па према томе постоји обавеза њене потпуне примене у ентитету који је њен доносилац. Но, свакако да ово представља изнуђено и привремено решење, у ситуацији у којој законодавац не препознаје потребу за стандардизацијом финансијског извештавања и у вези са разменом финансијских извештаја и информација. Са друге стране, овакав приступ приликом усвајања *XBRL*-а био би прилично неуобичајен, имајући у виду да имплементацију овог стандарда најчешће воде регулаторне агенције и национални доносиоци стандарда.

Поред наведеног, за потпуније сагледавање перспективе дигиталног извештавања и имплементације *XBRL*-а у Црној Гори и региону, потребно је усмерити пажњу на још неколико питања, као што су:

- инертност рачуноводствене професије у смислу прихватања позитивних новина у рачуноводству, изван званичног „главног“ рачуноводства;
- спремност националних доносилаца стандарда да прихвате потребу за стандардизовањем финансијског извештавања у смислу размене информација;
- општи ниво потребних специјалистичких, рачуноводствених и ширих знања из области информационих технологија;
- недовољно изграђен менаџмент у нашим предузећима и
- недостатак свести о значају *XBRL*-а.

Премда одговори на овако фокусиране изазове не могу бити једноставни, озбиљна закључивања захтевају додатну анализу сваког од наведених, али и других питања.

Због тога, анализа коју смо спровели указује на то да постојеће стање у рачуноводственој професији, нарочито када је у питању институционално окружење, представља својеврсно ограничење у смислу дигитализације извештавања и имплементације *XBRL*-а. Штавише, у светлу наведених резултата, када је реч о оспособљености рачуноводствене професије у вези са наведеним питањима, очигледно је да регулатори, рачуновође и њихове професионалне организације, које би требало да буду носиоци пројекта, још увек не размишљају о усвајању и имплементацији *XBRL* стандарда. Све ово наводи на закључак да, уколико се овако стање убрзо не промени усвајање *XBRL*-а и уопште дигитализација финансијског извештавања и даље ће бити спора и ограничена.

Закључак

На почетку новог миленијума финансијско извештавање представља суптилну мешавину старог и новог. Све чешће се поставља питање адекватности примене конвенционалног система финансијског извештавања у ери дигитализације пословања. У том смислу, разматрања о могућности имплементације *XBRL* стандарда и улози рачуноводствене професије у функцији унапређења квалитета дигиталног финансијског извештавања, остављају могућност извођења следећих закључака:

1. Конвенционални систем финансијског извештавања, под утицајем глобализације привређивања и интернационализације пословања, развоја информационих технологија као и још увек присутне економске кризе, није у могућности да на адекватан начин одговори на изазове новог пословног окружења;
2. Са друге стране, развој комуникационих и информационих технологија омогућио је измештање финансијског извештавања на интернет, тј. развој дигиталног финансијског извештавања. Захваљујући томе, данас су пословне информације доступне сваком, на било ком месту и у било које време. У ту сврху данас се углавном користи међународни стандард за размену пословних информација – *XBRL*;
3. Са друге стране, пракса показује да корист не долази сама – односно, постоје и извесни ризици повезани са дигитализацијом извештавања, али и ризици игнорисања информацијске револуције која је трансформисала практично сваки облик и аспект пословања на планети, који су потенцијално још већи. У том смислу неопходно је правовремено сагледати трендове, појаве и промене у рачуноводственој пракси. Марфијев закон о томе каже: „Количина енергије потребна за исправљање кривога смера геометријски се повећава са временом“. Зато је неопходно одмах одабрати прави смер, а тако чине далековиде и визијама усмерене организације;
4. Увођење *XBRL* стандарда, као и општа дигитализација финансијског извештавања, испољила би се низом пословних и друштвених предности, о којима је већ било речи. Међутим, средишње питање разматране проблематике представља чињеница да потреба за усвајањем *XBRL* још није заживела у Црној Гори и региону. Мишљења смо да би нова законска решења требало да препознају и дефинишу глобалне трендове стандардизације преноса и размене пословних информација, у контексту уважавања укупне међународне професионалне и законске регулативе. Исто тако, потребне су промене филозофије рачуновођа, потребна су нова знања и вештине, нарочито из области информационих технологија. Професионалним рачуновођама потребан је шири, глобално-униформан поглед за разумевање сталних промена, нарочито оних које потичу од развоја и имплементације информационих и комуникационих технологија. У том процесу, од савременог рачуновође захтевају се додатне компетентности, склоности ка иновативности и променама;

5. Мада је тешко потпуно сигурно предвидети на који начин ће дигитално финансијско извештавање изгледати у будућности и која ће бити улога XBRL-а, актуелно стање и савремене тенденције указују да би сви у рачуноводственој индустрији требало да користе XBRL, свесни предности које доноси, или пак из разлога што не постоје доступне алтернативе. По свему судећи, у овом периоду значајних и убрзаних промена у финансијском извештавању, рачуноводствена заједница у Црној Гори и региону сврстава се у ову другу групу корисника.

Литература

1. *Accounting and Corporate Regulatory Authority*, <http://www.acra.gov.sg/XBRL> (22.02.2015)
2. Debreceny, R., Farewell, S., Piechocki, M., Felden, C. and Graning, A. (2010), "Does it add up? Early evidence on the data quality of XBRL filings to the SEC", *Journal of Accounting & Public Policy*, Vol. 29, pp. 296-306.
3. (*Federal Financial Institutions Examination Council, Improved Business Process Through XBRL, 2003*)
4. Hoffman C., Egmond R. (2012) Digital Financial Reporting Using an XBRL-based Model, Creative Commons License
5. Малинић, С. (2013), „Рачуноводствено интегрисано извештавање у контексту теорије и праксе Европске уније“, Зборник радова са VIII конгреса рачуновођа и ревизора Црне Горе, Бечићи
6. Мартић, В. (2013), XBRL као претпоставка унапријеђења квалитета финансијског извештавања, 44. симпозијум „Рачуноводствено регулаторно окружење: подстицај или ограничење привредног раста“, Савез РР Србије.
7. Мартић, В. (2014), „Дигитализација као нова парадигма финансијског извештавања и размене пословних информација“, IX конгрес рачуновођа Црне Горе, Бечићи.
8. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2009, 17 CFR Parts 229, 230, 232, 239, 240 and 249 [Release Nos. 33-9002; 34-59324; 39-2461; IC-28609; File No. S7-11-08] RIN 3235-AJ71. <http://www.sec.gov/rules/final.pdf> (04.02.2016. godine).
9. Закон о рачуноводству и ревизији, "Сл. лист РЦГ", бр. 69/05, од 18.11.2005, "Сл. лист Црне Горе", бр. 80/08 од 26.12.2008, 32/11, од 01.07.2011, чл. 6, 6б.
10. Предлог закона о рачуноводству и закона о ревизији. <http://www.mf.gov.me/rubrike>.
11. Закон о рачуноводству СРЈ („Сл. лист СРЈ“, 46/96).
12. Standard Business Reporting, Australia, [inquiries/completed/coag-reporting/](http://www.sbr.gov.au/inquiries/completed/coag-reporting/), 2012.
13. Предлог закона о рачуноводству, <http://www.srrs.rs/savez/Glas15.pdf>

Квалитет финансијског извештавања у јавном сектору

УДК 336.148(497.11)
657.631.6(497.11)

Прегледни научни рад

*др Љиљана
БОНИЋ**

Домети и перспективе интерног надзора у јавном сектору у Републици Србији

Резиме

Интерни надзор (интерне контроле и интерна ревизија) у јавном сектору у Републици Србији заснован је на концепту Интерне финансијске контроле у јавном сектору (PIFC), који је изградила Европска комисија и препоручује га земљама које се укључују у процес придруживања ЕУ. Мада интерни надзор у јавном сектору код нас прати модел PIFC система, још увек није на задовољавајућем нивоу, јер није успостављен у свим субјектима јавног сектора, а тамо где постоји није довољно ефикасан. Са циљем његовог унапређења треба обезбедити јачање свих компоненти PIFC система у субјектима јавног сектора, непрестану едукацију кадрова, бољу сарадњу са ДРИ, екстерну контролу квалитета рада интерне ревизије и ослањање на достигнућа добре праксе интерног надзора у развијеним земљама.

Кључне речи: *интерне контроле, интерна ревизија, централна јединица за хармонизацију, јавни сектор.*

Увод

Јавни сектор је део националне економије који се примарно бави пружањем услуга од јавног значаја. Обухвата општи ниво државе - све субјекте који су одговорни за пружање претежно нетржишних услуга и прерасподелу до-

^{*)} Економски факултет Универзитета у Нишу, e-mail: boniclj@gmail.com
Примљено: 15.03.2016. Прихваћено: 04.04.2016.

хотка и богатства на свим нивоима државе. Општи ниво државе обухвата све кориснике буџетских средстава националне власти, регионалне управе и локалних самоуправа, ванбуџетске фондове, фондове обавезног социјалног осигурања, као и јавна предузећа и субјекте под контролом различитих нивоа власти који се примарно баве комерцијалним активностима¹. Реч је о активностима (као што су очување јавног реда и мира, образовање, здравствена и социјална заштита) које иницира и реализује држава како би се задовољиле све потребе грађана које по природи ствари не може да обезбеди приватни сектор. Праћење извршења поверених надлежности, праћење начина и ефикасности извршења дефинисаних послова и задатака, овлашћења и одговорности при потрошњи опредељених средстава, као и унапређење пословања субјеката у јавном сектору у интересу је не само руководиоца ових субјеката, већ и државе која их оснива и финансира.

Држава је према закону обавезна да се бави заштитом и очувањем људских права и слобода, које се заснивају на владавини права и једнакости сваког појединца (право на безбедност, сигурност, људска слобода, здравствена и социјална заштита, образовање, заштита животне средине, правна помоћ и др.). Обавеза државе се практично спроводи оснивањем посебних пословних субјеката којима се делегирају надлежности из области извршења поверених послова. Ти послови предмет су интерног надзора (интерне контроле и интерне ревизије), као и екстерне ревизије са циљем заштите стабилности њиховог функционисања и обезбеђења заштите права грађана, у складу са начелима функционисања савремене државе.

Овај рад се бави интерним надзором у Републици Србији, који је заснован на концепту Интерне финансијске контроле у јавном сектору (PIFC²), дometима његовог развоја, слабостима у функционисању и давањем препорука за његово ефикасније деловање. Такође, у раду је дат приказ достигнутог нивоа и тенденција развоја интерног надзора у земљама ЕУ и нашег окружења са циљем сагледавања могућности унапређења нашег система интерног надзора.

1. Интерна контрола и интерна ревизија као компоненте интерног надзора у јавном сектору

Имајући у виду пре свега опасност од неефикасног функционисања јавног сектора за друштво и друштвену заједницу, оправдано је инсистирање не само државе, већ и стручне јавности на „доследном спровођењу управљачке одговорности и развоју улоге руководиоца и рачуновођа“³. То се између осталог остварује и успостављањем и спровођењем интерног надзора у јавном сектору (интерних контрола и интерне ревизије).

- 1) Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор (превод), Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2013, стр. 10.
- 2) Public Internal Financial Control
- 3) Боровић, Н., Закић, В. (2013) „Улога и значај интерне ревизије за унапређење управљачке структуре функције буџетских корисника“, *Финансије – часопис за теорију и праксу финансија*, 1-6, стр. 29.

Интерни надзор (интерне контроле и интерна ревизија) у субјектима јавног сектора треба да **помогне и пружи подршку унапређењу управљачке функције**. Према захтеву друштвено одговорне и економски оправдане потрошње јавних средстава, то се спроводи на два нивоа, као⁴:

- **унапређење система управљања** тј. располагање јавним ресурсима у функцији извршења законских или уговорених обавеза/послова. Овај вид унапређења усмерен је на ефективност пословања, у смислу избора правих одлука у оквирима поверених, односно пренетих надлежности од јавног значаја;
- **унапређење оперативног деловања** тј. коришћење и/или трошење расположивих средстава ради реализације планом предвиђених ефеката тј. циљева. То су унапређења која се односе на рационализацију и уштеде у трошењу расположивих средстава уз уважавање дефинисане намене, висине и динамике потрошње, а у складу са могућностима буџета и заштитом принципа ликвидности.

И један и други аспект пословних унапређења треба да обезбеде сигурност функционисања јавног сектора. То се, уважавајући специфичности функционисања овог сектора, испољава кроз заштиту трајности пословања (**going concern principle**), као и очувања наменског трошења претходно одређених средстава (**принцип буџетског финансирања**).

Такође, **интерни надзор** у субјектима јавног сектора треба да **допринесе управљању ризицима**. Ризик представља вероватноћу да ће се десити одређени догађај, који би могао имати негативан утицај на остваривање циљева организације⁵. Изазов за руководство је да идентификује ризике, процени вероватноћу њиховог настанка, процени њихов утицај на циљеве субјекта јавног сектора и одлучи на који начин треба деловати на њих како би се свели на прихватљив ниво.

Ризици у субјектима јавног сектора најчешће се јављају као: злоупотреба финансијских, кадровских и техничких ресурса; неизвршавање одлука везаних за буџетску политику и других одлука на регуларан и делотворан начин; малверзације и грешке; неодговарајућа рачуноводствена евиденција; непружање благовремених и поузданих информација о управљању финансијама и ресурсима⁶. Управљање ризицима представља процес идентификовања, процене и контроле ризика са циљем да се у разумној мери обезбеди увереност у погледу остваривања циљева организације⁷.

Интерни надзор (интерне контроле и интерна ревизија) у јавном сектору треба да допринесе бољем управљању ризицима. **Систем интерне контроле** успостављен од стране руководства треба да обезбеди да руководство себе

4) Исто, стр. 29.

5) Према члану 2. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, „Службени гласник РС“, бр. 99/2011. и 106/2013.

6) Андрић, М. (2012) *Ревизија јавног сектора*, Бечеј: Пролетер АД, стр. 60.

7) Према члану 2 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, „Службени гласник РС“, бр. 99/2011. и 106/2013.

заштити од неприхватљивих ризика који би спречили организацију у постизању циљева. Интерна контрола у јавном сектору је организација политика и процедура које треба да обезбеде да се владини програми изврше и постигну планирани резултати, да ресурси који се користе при извршењу програма буду у складу са наведеним циљевима и задацима, да владини програми буду заштићени од неделотворног коришћења ресурса, малверзација и погрешног управљања и да се благовремено и поуздано извештава о информацијама неопходним за доношење одлука⁸.

Контроле морају бити добро фокусиране и квалитетне, а користи од њих у смањењу ризика морају бити веће од њихових трошкова.

Интерна ревизија представља подршку врху управе са циљем обезбеђења адекватног управљања. „Интерна ревизија је независна, објективна и саветодавна активност осмишљена да дода вредност и побољша функционисање организације. Интерна ревизија помаже организацији да оствари постављене циљеве путем систематичног и дисциплинованог приступа којим се оцењује и побољшава ефикасност: управљања ризицима, интерне контроле и процеса управљања.“⁹

На основу објективног прегледа доказа интерна ревизија обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, интерне контроле и управљања субјектом, тј. да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева субјекта. Такође пружа саветодавне услуге које се састоје од препорука, смерница, обуке, помоћи и других услуга у циљу повећања вредности и побољшања процеса управљања субјектом, управљања ризицима и интерне контроле¹⁰.

Начело према коме интерна ревизија и линијски претпостављени не врше исту активност испитивања, већ интерна ревизија проверава функционалност контрола зове се „**single audit principle**“ и има улогу да спречи дупло испитивање, будући да је интерна ревизија процесно независна у односу на процесе организационих јединица који су предмет испитивања. Ова процесна раздвојеност основ је за објективни преглед¹¹.

Јако нормативно усмерење управљања ризиком хијерархијске државе природно утиче на то да се интерна контрола и интерна ревизија најпре баве испитивањем поштовања прописа. Отуда оно што је правно препознато и регулисано као ризик превасходно постаје предмет њиховог испитивања.

8) Allen, R., Tommasi, D. (2001) *Managing Public Expenditure*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), стр. 262.

9) www.theiia.org [25.02.2016.]

10) Према члану 82 Закона о буџетском систему Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр. и 108/2013.

11) Беке – Тривунац, Ј., Станојевић, Љ. (2009) *Улога ревизије у управљању организацијом у јавном сектору*, Ивањица: Удружење интерних ревизора Србије, стр. 14-15.

2. Регулаторни оквир, специфичности организовања и делатност интерног надзора у јавном сектору у Србији

Пред државе, потенцијалне кандидате у процесу придруживања ЕУ, постављени су бројни захтеви чије испуњавање је услов да би држава-кандидат била примљена у ЕУ. Међу бројним захтевима који се односе на систем јавних финансија и јавни сектор, у оквиру преговарачког поглавља 32¹² налази се и захтев за успостављањем **Интерне финансијске контроле у јавном сектору (PIFC)**¹³. PIFC концепт, који је развила Европска комисија, подразумева успостављање ефикасног контролног система који треба да омогући заштиту и правилну употребу јавних средстава од стране субјеката у јавном сектору. Овај концепт подразумева успостављање: **финансијског управљања и контроле, интерне ревизије и Централне јединице за хармонизацију**. Наша земља је отпочела са његовом изградњом усвајањем Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији још 2009. године.

Иначе, реформа интерне контроле и интерне ревизије у јавном сектору у Републици Србији започета је 2002. године, усвајањем Закона о буџетском систему¹⁴ и доношењем низа подзаконских аката.

Успостављена је **ex-ante** контрола која се обавља код корисника јавних средстава и централизовано у Управи за трезор при Министарству финансија. Код корисника јавних средстава **ex-ante** контрола врши се у оквиру финансијске службе, а законитост преузетих обавеза и плаћања потврђује се двоструким потписом. Код појединих директних корисника буџетских средстава организоване су службе интерне контроле које, независно од финансијске службе, имају задатак **ex-ante** контроле законитости и исправности преузимања обавеза и плаћања.

Такође, успостављена је и **ex-post** контрола, коју врше Буџетска инспекција Министарства финансија, са надлежношћу над целокупним јавним сектором и службе интерне контроле организоване код појединих директних корисника буџетских средстава, које врше **ex-post** контролу код директних и индиректних корисника из њихове надлежности. Интерна ревизија успостављена је на централном нивоу у Министарству финансија, са задатком обављања интерне ревизије у јавном сектору.

Изменама и допунама Закона о буџетском систему из октобра 2006. године прописана је обавеза корисника јавних средстава да успоставе одговарајуће системе интерне контроле, да се успостави организационо и функционално независна децентрализована интерна ревизија и обезбеди хармонизација методологије и стандарда за финансијско управљање и контролу и ин-

12) http://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/35_koraka_za_web.pdf, Преговарачко поглавље 32 – Финансијски надзор, отворено 14. децембра 2015, обухвата четири главне области: интерне финансијске контроле у јавном сектору (PIFC), екстерну ревизију, заштиту финансијских интереса ЕУ и заштиту евра од фалсификовања. Иначе, поглавље 32 једно је од укупно 35 поглавља која земља кандидат за пријем у ЕУ мора да испуни пре пријема.

13) Public Internal Financial Control

14) „Сл. гласник РС“, бр. 9/2002. и 87/2002.

терну ревизију у јавном сектору, формирањем Централне јединице за хармонизацију у Министарству финансија.

Законом о буџетском систему¹⁵ предвиђено је који корисници јавних средстава у Републици Србији имају обавезу да успоставе систем финансијског управљања и контроле и уведу систем интерне ревизије. Подзаконским актима ближе су прописани начин увођења и основна правила функционисања интерне контроле и интерне ревизије у јавном сектору. Најзначајнија су следећа:

- **Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији**¹⁶,
- **Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору**¹⁷,
- **Правилник о заједничким основама, критеријумима и задацима за рад финансијске службе директног корисника буџетских средстава**¹⁸,
- **Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава и корисника средстава организација обавезног социјалног осигурања**¹⁹,
- **Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору**²⁰,
- **Приручник за финансијско управљање и контролу,**
- **Приручник за интерну ревизију.**

Професионалну регулативу за функционисање интерних контрола и интерне ревизије у Републици Србији чине:²¹

- **Међународни стандарди професионалне праксе интерне ревизије** које је објавио Међународни институт интерних ревизора;
- **INTOSAI смернице за стандарде интерне контроле у јавном сектору (INTOSAI Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector)**, који обухватају и интегрисани оквир интерне контроле који је дефинисала Комисија спонзорских организација – **COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)**.

Србија је једина земља у региону која питања интерне контроле и интерне ревизије није уредила посебним законом, већ само Законом о буџетском систему и подзаконским актима. С тим у вези, неопходно је континуирано унапређивање законодавног оквира кроз усвајање посебног закона којим ће на

15) „Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013. – испр. и 108/2013.

16) „Сл. гласник РС“, бр. 61/2009. и 23/2013.

17) „Сл. гласник РС“, бр. 99/2011. и 106/2013.

18) „Сл. гласник РС“, бр. 123/03

19) „Сл. гласник РС“, бр. 51/07 и 14/08

20) „Сл. гласник РС“, бр. 99/2011. и 106/2013.

21) *Стратешки план ОИРС за период 2012-2016. година* (2011), Удружење овлашћених интерних ревизора Србије у јавном сектору, Београд, стр. 5.

систематичан начин бити дефинисана правила, принципи и поступци деловања интерне контроле и интерне ревизије у јавном сектору. У светлу европских интеграција и приступања Србије ЕУ, нови Закон о интерној контроли и интерној ревизији треба да буде усклађен како са Међународно прихваћеним стандардима, тако и са правним системом ЕУ, те струком и најбољом праксом у земљи и иностранству.

Интерну финансијску контролу у јавном сектору код нас чине три основна елемента²²:

1. **финансијско управљање и контрола,**
2. **функционално независна интерна ревизија и**
3. **централна јединица за хармонизацију и координацију система финансијског управљања и контроле и методологија интерне ревизије.**

Финансијско управљање и контрола представљају целокупан систем финансијских и нефинансијских контрола, укључујући организациону структуру, методе и процедуре не само финансијских система, већ и оперативних и стратешких система субјеката у јавном сектору. Ове контроле, кроз управљање ризицима, у разумној мери пружају уверење да ће се остварити циљеви организације на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин, кроз²³:

1. пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
2. потпуност, реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;
3. добро финансијско управљање;
4. заштиту средстава и информација.

Систем за финансијско управљање и контролу успоставља се у свим организационим јединицама јавног сектора и на свим нивоима унутар организације, без обзира на њену величину и број запослених, а спроводе га руководиоци и сви запослени. Систем обухвата сва јавна средства, укључујући и средства Европске уније.

Кораци за успостављање, спровођење и развој система за финансијско управљање и контролу²⁴ су: организовање процеса; припрема акционог плана; визија, мисија и циљеви; утврђивање и графички приказ пословних процеса; припрема системске документације; процена и управљање ризицима; процена компоненти интерне контроле – самооцењивање; анализа спроведених контрола; анализа постојећих и очекиваних контрола; припрема акционих планова – корективне радње; састављање сумарних извештаја о интерним контролама и годишњи извештај о интерним контролама централној јединици за хармонизацију.

22) *Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији*, „Сл. гласник РС”, бр. 61/2009. и 23/2013.

23) Према члану 3. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, „Службени гласник РС”, бр. 99/2011. и 106/2013.

24) *Извор:* <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/fuk/Sxema%20uspostavljanja%20sistema%20FUK.pdf> [8.03.2016]

За успостављање, одржавање и унапређење система финансијског управљања и контроле одговоран је руководилац корисника јавних средстава. Поједине одговорности руководилац корисника јавних средстава може пренети на друга лица у оквиру корисника јавних средстава којим руководи, ако законом или другим прописом није другачије одређено. Преношењем одговорности не искључује се одговорност руководиоца корисника јавних средстава. Руководиоци унутрашњих организационих јединица корисника јавних средстава одговорни су руководиоцу корисника јавних средстава за активности финансијског управљања и контроле које успостављају у организационим јединицама којима руководе.

Руководилац корисника јавних средстава извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле до 31. марта текуће године за претходну годину, подношењем одговора на упитник који припрема Централна јединица за хармонизацију.

Функционално независна интерна ревизија у јавном сектору се посматра као функција која врши независну, стручну и систематску процену система финансијског управљања и контрола, што подразумева ревидирање свих функција и процеса пословања и успостављених контрола. Она објективно прикупља, проверава, анализира, процењује информације и саставља извештаје за руководство, на основу којих оно доноси одлуке. У средишту пажње интерне ревизије налазе се оцена и провера функционисања система интерне контроле, који се спроводи коришћењем програма ревизије заснованих на ризику.

Интерну ревизију корисници јавних средстава у Републици Србији могу успоставити на један од следећих начина²⁵:

- организовањем посебне, функционално независне организационе јединице за интерну ревизију у оквиру корисника јавних средстава, која непосредно обавештава руководиоца корисника јавних средстава;
- организовањем заједничке јединице за интерну ревизију на предлог два или више корисника јавних средстава, уз претходну сагласност Централне јединице за хармонизацију;
- обављањем интерне ревизије од стране јединице интерне ревизије другог корисника јавних средстава, на основу споразума, уз претходну сагласност Централне јединице за хармонизацију.

Јединица за интерну ревизију не може имати мање од три интерна ревизора, од којих је један руководилац те јединице. Интерним општим актом корисник јавних средстава одређује број интерних ревизора, на основу процене ризика, обима и сложености пословних процеса, обима средстава којима располаже и броја запослених. Код корисника јавних средстава који имају више од 250 запослених успоставља се посебна, функционално независна, организациона јединица за интерну ревизију.

25) Према члану 3. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, „Службени гласник РС”, бр. 99/2011 и 106/2013.

Такође, директни корисници буџетских средстава²⁶ Републике Србије који у својој надлежности имају индиректне²⁷ кориснике буџетских средстава оснивају посебну функционално независну организациону јединицу за интерну ревизију. Код индиректних корисника буџетских средстава Републике Србије, било да су успоставили интерну ревизију или не, послове интерне ревизије може да врши јединица за интерну ревизију надлежног директног корисника буџетских средстава, у складу са сопственим планом рада.

Процес интерне ревизије садржи следеће етапе: планирање ревизорског задатка, вршење провера, извештавање и праћење активности примене датих препорука. Услуге уверавања пружају се на основу обављања ревизије усаглашености, финансијске ревизије, ревизије успешности, ревизије система информација, ревизије информационалних технологија или комбинације наведених типова ревизија²⁸.

Руководилац интерне ревизије обавезан је да сарађује и усклађује рад са екстерном ревизијом.

Оцена квалитета рада јединице за интерну ревизију врши се интерним и екстерним оцењивањем. Интерно оцењивање спроводи руководилац интерне ревизије сталним прегледима извођења активности ревизије и периодичним прегледима - самооцењивањем. Руководилац интерне ревизије утврђује програм за оцену квалитета рада јединице за интерну ревизију на основу инструкција за оцену квалитета које припрема Централна јединица за хармонизацију. Елементе програма за оцену квалитета чине: организациона и функционална независност, квалификованост и обученост интерних ревизора, планирање и одабир подручја за ревизију, анализа ризика, објективност процена, извештавање, однос са колегама и етика.

Екстерно оцењивање спроводи Централна јединица за хармонизацију према програму оцењивања, а остварује се анализом достављених годишњих извештаја о раду интерне ревизије и периодичним прегледом најмање једном у пет година код корисника јавних средстава.

Централна јединица за хармонизацију и координацију система финансијског управљања и контроле и методологија интерне ревизије је кључно обележје нашег савременог финансијског управљања, у коме постоји потреба да се процес доношења одлука и одговорност успостави на нижим организационим нивоима. Успостављање интерне финансијске контроле у јавном сектору креће се од централизоване контроле (у оквиру које се све одлуке доносе и надзор врши на централном нивоу владе, обично у Министа-

26) Директни корисници буџетских средстава су органи и организације Републике Србије, односно органи и службе локалне власти.

27) Индиректни корисници буџетских средстава јесу: правосудни органи, буџетски фондови, месне заједнице, јавна предузећа, фондови и дирекције основани од стране локалне власти који се финансирају из јавних прихода чија намена је утврђена посебним законом, установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у вези са управљањем и финансирањем.

28) Према члану 14. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, „Службени гласник РС“, бр. 99/2011 и 106/2013.

рству финансија), ка децентрализованог контроли (где одлуке доносе и надзор врше појединци одговорни за пружање услуга које захтева влада – у субјектима јавног сектора). Централна јединица за хармонизацију успоставља се ради хармонизације система финансијског управљања и контроле и методологије интерне ревизије. Ова јединица потврђује квалитет и независност свих функција у оквиру PIFC и задужена је за промовисање и пружање подршке у развоју финансијског управљања и контроле и интерне ревизије. Централна јединица за хармонизацију је, поред тога, задужена и за координацију и усмеравање обука за руководиоце субјеката у јавном сектору, запослених задужених за финансијско управљање и контролу и интерних ревизора. Лоцира се у Министарству финансија, а руководилац ове јединице подноси извештаје о стању и напретку PIFC директно министру.

Централна јединица за хармонизацију обавља послове у оквиру ужив унутрашњих јединица: одсека за хармонизацију финансијског управљања и контроле и одсека за хармонизацију интерне ревизије.

Делокруг рада централне јединице за хармонизацију обухвата²⁹:

- централну хармонизацију, координацију, праћење извршења и сагледавања квалитета финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору;
- дефинисање заједничких критеријума и стандарда за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле;
- дефинисање заједничких критеријума за организацију и поступање интерне ревизије у јавном сектору;
- вођење Регистра овлашћених интерних ревизора у јавном сектору и евиденције повеља интерне ревизије;
- стручно усавршавање, издавање сертификата и надзор над радом интерних ревизора;
- стручно усавршавање руководиоца и запослених у јавном сектору из области финансијског управљања и контроле, у складу са међународно прихваћеним стандардима;
- обједињавање годишњих извештаја о стању финансијског управљања и контроле и интерне ревизије.

У циљу јачања отворености процеса и мерења напретка развоја и имплементације PIFC, Централна јединица за хармонизацију сачињава **консолидовани годишњи извештај**. Да би испунила овај задатак, саставља два упитника која служе корисницима јавних средстава да изврше самопроцену финансијског управљања и контроле и интерне ревизије. На основу анализе добијених одговора из годишњих извештаја о стању PIFC од стране корисника јавних средстава и на основу праћења спровођења утврђених захтева, Централна јединица за хармонизацију саставља обједињени годишњи извештај о стању PIFC за министра финансија, а он га прослеђује Влади.

Интерно повезивање учесника остварује се организовањем редовних састанака, радионица, коришћењем интернет странице или издавањем часописа ради разматрања питања од значаја за PIFC. Екстерно повезивање учесника у

29) Према члану 81. Закона о буџетском систему Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр. и 108/2013.

PiFC односи се не само на сарадњу са ДРИ, већ и на сарадњу са организацијама за интерну ревизију ван јавног сектора, професионалним телима која се баве ревизијом и рачуноводством, као и релевантним академским институцијама у земљи и иностранству. Такође, важно је и повезивање са Централним јединицама за хармонизацију из других земаља, при чему се заједнички проблеми успостављања и спровођења PiFC могу решавати разменом искустава.

3. Однос екстерне (државне) и интерне ревизије у јавном сектору код нас

Државна ревизорска институција (ДРИ) је највиши државни орган екстерне ревизије у јавном сектору тј. државне ревизије у Републици Србији. То је институција коју је основала Влада Републике Србије, 2005. године Законом о ДРИ³⁰, која је у свом раду самостална и независна, а извештаје о обављеним ревизијама доставља Народној скупштини, представничком и законодавном телу. ДРИ је тело које контролише рад свих државних ентитета, због чега представља највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији.

Интерна и екстерна ревизија у јавном сектору су релативно нове области у Србији, у оквиру којих се имплементирају нови системи, још увек се суочавајући са многобројним проблемима.

ДРИ и Централна јединица за хармонизацију формирали су 2012. године **Радну групу за сарадњу интерне и екстерне ревизије**. Радна група је успостављена ради унапређења сарадње у областима од заједничког интереса за ДРИ, Централну јединицу за хармонизацију и јединицу интерне ревизије. Циљ њеног формирања је развој билатералне сарадње у области методологије ревизије, извештавања о ревизијама, програмирања и планирања ревизије, обуке ревизора, као и комуникације о улози и функцији ревизије³¹.

Радослав Сретеновић, председник ДРИ, нагласио је да, без обзира на то што државни и интерни ревизори имају различите улоге, њихов заједнички циљ је да промовишу добро управљање јавним средствима, односно да допринесу ефикасности, ефективности и економичности јавног сектора. Корист од сарадње ДРИ и интерних ревизора може бити вишеструка: размена идеја и знања, смањење непотребног дуплирања рада ревизора, већа покривеност ревизијом на основу оцена ризика. ДРИ и интерни ревизори треба да комуницирају у области планирања ревизије, да развијају методологију, организују заједничке обуке, обавештавају једни друге о поднетим извештајима³².

ДРИ често упућује субјектима државне ревизије препоруке да успоставе интерну контролу и интерну ревизију. То значи да стање у овој области није задовољавајуће. Велики број субјеката у својим систематизацијама није предвидео радна места за интерну контролу и интерну ревизију. Са друге стране,

30) "Сл. гласник РС", бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010

31) Доступно на: <http://www.dri.rs/mediji/Neophodna-saradnja-internih-i-eksternih-revizora-n-52.107.html> [28.01.2016.]

32) Доступно на: <http://www.dri.rs/mediji/Formirana-Radna-grupa-za-saradnju-interne-i-eksterne-revizije-n-81.107.html> [28.01.2016.]

неки субјекти у јавном сектору успоставили су интерну контролу и интерну ревизију, али недовољно функционалну. У највећем броју случајева, услед недовољних овлашћења, учинак је мали. Стога професија интерних ревизора мора да буде озбиљније схваћена. Тек када руководиоци субјеката у јавном сектору схвате колико им може бити значајна помоћ интерне контроле и интерне ревизије, као првог нивоа одбране од ненаменског и нерационалног трошења јавних средстава, можемо очекивати бољу слику и боље резултате у интерне контроле и интерне ревизије у јавном сектору.

Радна група за сарадњу интерне и екстерне ревизије формирана је као саветодавно тело са задатком да успостави прве контакте и пружи смернице за рад између ДРИ, Централне јединице за хармонизацију и јединица интерне ревизије. Иако је основана 2012. године, још није познато какве резултате је остварила Радна група у области побољшања сарадње између ДРИ и интерне ревизије у јавном сектору.

4. Компаративни приступ интерном надзору у јавном сектору земаља ЕУ и земаља нашег окружења

РИС систем³³ су се у ЕУ првенствено користили за управљање националним фондовима, као и јавним приходима и расходима у земљама чланицама, па тек потом за управљање фондовима ЕУ. РИФС систем, као посебан модел РИС система, промовисала је Европска комисија за земље кандидате за чланство у ЕУ, како би оне могле да изграде своје систем интерног надзора у јавном сектору у процесу придруживања ЕУ, а што је као експлицитни захтев постављено у преговарачком поглављу 32.

а) Од почетка 21. века већина од садашњих 28 земаља ЕУ бавила се реформом јавних финансија и јавног сектора, а нарочито креирањем **контролног окружења у јавном сектору**³⁴. Систем интерног надзора је, наравно, био већ изграђен у различитим формама у чланицама ЕУ. Међутим, било је потребно да се овај систем модернизује, што је учињено у последњих 10-15 година, прихватањем РИФС система у земљама чланицама.

Овај систем је као тренд постао интересантан због усмерености на управљање ризицима у субјектима јавног сектора. Осим тога, овај систем је прихватило 13 земаља које су примљене у ЕУ од 2000. године, као и земље које су постале чланице ЕУ деведесетих година 20. века (Финска, Шведска, Аустрија). Тако је РИФС систем постао интегрални и витални део модерног јавног сектора, а руководиоци у интерном финансијском управљању и контроли, као и интерни ревизори постају, или су већ постали, посебна професионална категорија запослених у јавном сектору са формалним квалификацијама и дугорочним програмима обуке. Треба истаћи да, ипак, постоје разлике између земаља чланица ЕУ по томе „зашто, када и како“ су извршиле реформе у систему интерног надзора у јавном сектору.

33) Public Internal Control Systems

34) Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012, EUROPEAN COMMISSION, 2012, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 9-10.

Све земље чланице ЕУ не уређују на исти начин интерни надзор у јавном сектору. Док неке земље имају посебне институције за интерни надзор независне од субјеката јавног сектора (јака централизација интерног надзора), дотле друге сматрају да су сами ентитети у јавном сектору одговорни за организовање интерног надзора (иде се ка децентрализацији интерног надзора). У неким земљама децентрализовани систем интерног надзора постаје део јавне администрације. Потреба за децентрализованим системом интерног надзора и управљањем ризицима у јавном сектору мора бити правно установљена, законском и подзаконском регулативом. У децентрализованом систему интерног надзора руководиоци морају да извештавају о интерној контроли, а интерни ревизори о интерној ревизији у ентитетима јавног сектора. Такође, све више земаља захтева да топ менаџери прихвате концепт управљања ризицима, ради успешног остваривања постављених циљева.

б) У земљама са **централизованим PIC системом** у јавном сектору (Шпанија, Луксембург) постоје посебна тела која се баве интерном контролом, као што су *Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE) у Шпанији, или *Inspection Générale des Finances* у Луксембургу³⁵. Већи број земаља ЕУ (Немачка, Холандија, Шведска, В. Британија, 13 новопримљених чланица ЕУ) сматра да ентитети јавног сектора треба да изграде систем интерне контроле у оквиру њиховог интерног управљачког процеса (децентрализација интерног надзора). Интерне контроле у јавном сектору у овим земљама осмишљене су тако да препознају ризике у пословању и обезбеде разумно уверавање о остваривању постављених циљева и задатака. Занимљиво је да су неке земље, као што су Француска и Португал, у којима је био изграђен јак централизован систем интерне контроле, отпочеле децентрализацију посебно *ex ante* контроле и тако покушале да повећају одговорност руководиоца у јавном сектору.

Неке земље ЕУ су **децентрализовани систем интерних контрола** у јавном сектору регулисале подзаконским актима и тиме избегле да законом регулишу ову област (Грчка, Словачка), или су то учиниле законском регулативом из области финансија. (У Финској се дефиниција и одговорност за интерне контроле прописују Законом о буџету³⁶. У Мађарској је то учињено Законом о јавним финансијама³⁷, као и професионалном регулативом, смерницама и приручницима за јавни сектор. У Естонији интерна контрола у јавном сектору се помиње у више различитих законских решења, као и у Закону о јавној управи³⁸.) У неким земљама интерна контрола се не помиње експлицитно у закону, али постоји јасан оквир за интерну контролу јавних институција, који садржи правила и подзаконску регулативу (у Немачкој се интерна контрола у јавном сектору заснива на Наредби за буџетско рачуноводство / Смерницама ве-

35) Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012, EUROPEAN COMMISSION, 2012., Luxembourg: Publications Office of the European Union, 13.

36) The Budget Act

37) The Act on Public Finances

38) Government Act

заним за одговорност у управљању јавним ентитетима³⁹). Такође, многе државе објашњавају да њихова легислатива и пракса управљања и контроле уважавају професионалну регулативу, тј. COSO модел, као и смернице за стандарде интерне контроле у јавном сектору INTOSAI. Ово је посебно везано за земље које приступају ЕУ, али и неке старе чланице ЕУ (Холандија, Б. Британија, Финска).

Успостављање, мониторинг и извештавање о системима финансијске интерне контроле у ентитетима јавног сектора разликују се у земљама ЕУ. Тако у Литванији сваке године руководица ентитета јавног сектора подноси држави извештај о финансијској контроли у ентитету. У Пољској министри годишње извештавају о годишњим активностима целог сектора за који су одговорни и подносе извештај о статусу контроле управљања за претходну годину. У Финској извештај о интерној контроли, који се укључује у завршни рачун рачуноводства, мора да садржи статус интерне контроле и кључне циљеве развоја утврђене на основу процене обезбеђења интерне контроле. У Великој Британији рачуновође потписују годишњи извештај о интерној контроли, наглашавајући одговорност рачуновођа за управљање ризиком, интерним контролама и процес управљања уопште.

в) За већину земаља ЕУ са децентрализованим системом интерне финансијске контроле, **управљање ризиком** постаје део управљања у јавном сектору. У Естонији, на пример, Уредбом владе о стратешком планирању предвиђено је да сваки државни орган треба да достави резиме анализе ризика и анализу окружења активности. У Шведској, већина агенција мора да изврши анализу ризика усмерену ка идентификовању околности које представљају потенцијални ризик за ентитет у остваривању циљева, у складу са захтевима установљеним од стране владе. Уколико је потребно, предвиђају се мере које треба предузети са циљем ублажавања ризика, како би се успешно остварили постављени циљеви. Друге земље, попут Ирске, неформално само путем одређених одељења спроводе стратегију управљања ризиком. Неколико земаља, са друге стране, уопште не помиње експлицитно процене ризика у оквиру својих аранжмана интерне контроле (Немачка, Италија, Луксембург и Шпанија).

г) Скоро све земље чланице ЕУ имају успостављену **функцију интерне ревизије у јавном сектору**. Неке земље ЕУ (Луксембург, Грчка) имају планове за увођење интерне ревизије у јавни сектор, а тренутно се ослањају на друге аранжмане. Луксембург разматра, у оквиру припреме за реформу буџета, успостављање јединице за интерну ревизију у оквиру сваког министарства или успостављање јединице интерне ревизије при Министарству финансија. Грчка је усвојила Закон за успостављање интерне ревизије, чија имплементација је у току. У Италији је посебној комисији поверено да обезбеди минимум правне основе за функционисање интерне ревизије. У Шпанији се придаје велики значај облику **ex ante** интерне ревизије, а развија се и облик накнадне ревизије над активностима јавног сектора. У неким земљама успостављени су Одбори за ревизију / Комитети за ревизију.

39) The Public Accounting Order/Guidelines for Responsibility for Management

Неке земље ЕУ, као што су Француска и Португалија, током претходне деценије извршиле су структурне промене у јавном сектору, које укључују и промене у интерној ревизији. Интерна ревизија сада у овим земљама постоји на линији свих министарстава и фокусирана је на испитивање ефикасности интерних контрола и испитивање трансакција у областима изложеним високим финансијском ризику. Ипак, у овим земљама не постоји тенденција ка потпуној децентрализацији функције интерне ревизије и јачању одговорности интерних ревизора у оквиру ентитета јавног сектора.

Што се тиче професионалног регулаторног оквира за интерну ревизију углавном су у земљама чланицама ЕУ прихваћени Стандарди професионалне праксе интерне ревизије Међународног института интерних ревизора и Етички кодекс, док 18 земаља чланица има специфичан сет стандарда интерне ревизије у јавном сектору.

д) **Интерна ревизија у РИС системима не покрива све делове јавног сектора на исти начин у свим земљама чланицама ЕУ.** Чак и покривеност централне владе варира од земље до земље. Рецимо, Литванија планира да измени постојећа законска акта за интерну ревизију у општинама. У Естонији се наставља реализација РИСФ система на нивоу локалних самоуправа. У обе ове земље постоји потреба и амбиција да се обезбеде упоредиве информације о учинковитости јавног сектора, а не само за сврху утврђивања одговорности.

Напори за постизање трошковне ефикасности, такође, објашњавају варијације у донетима интерне ревизије по појединим нивоима власти. У Румунији, на пример, интерна ревизија у структурама централне власти је успостављена, почев од ревизије усаглашености, утврђивања економичности, ефикасности и ефективности. Међутим, за ентитете на локалном нивоу са буџетом до 100.000 евра не постоји обавеза да успоставе интерну ревизију, већ интерну ревизију врши једна од канцеларија за интерну ревизију при неком од министарстава. Ипак, Румунија има намеру да развије интерну ревизију на локалном нивоу у будућности. Намера је да се најпре оснује заједничка служба за интерну ревизију за све градске скупштине, а да се у следећој фази омогући партнерство двеју или више градских скупштина при формирању посебне службе за интерну ревизију.

У Шведској само неколико агенција, које управљају комплексним и осетљивим операцијама, поседују велика средства, преносе огромна средства или имају високе трошкове, има обавезу да успостави интерну ревизију. Белгијски прописи експлицитно дозвољавају организовање интерне ревизије на један од три начина: у оквиру ентитета јавног сектора, као заједничка служба интерне ревизије за више ентитета или у виду ангажовања службе за интерну ревизију другог ентитета на основу споразума.

Ови начини организовања већ су присутни или ће бити присутни и у другим земљама чланицама ЕУ (Немачка, Естонија, Холандија и Словенија). Пример Шпаније указује на нове проблеме који проистичу из процеса реорганизације централизованог ка децентрализованом моделу јавног сектора, и који захтевају успостављање одговарајуће организације и извештавање о интерним контролама и интерној ревизији. У оваквој ситуацији препоручује се изградња јединственог концепта ревизије, укључујући технике, процедуре и

извештавање, што би омогућило кохезивну акцију свих контролних/ревизорских тела.

ђ) Посебни **програми рада развијени су за интерне ревизоре** у јавном сектору у свим земљама ЕУ, али још увек нису одмакли даље од задатка провере усаглашености са финансијским прописима и политиком. Тако да је основна компонента данашњих програма рада за већину функција интерне ревизије, заправо, ревизија финансијских информација и регуларности финансијског управљања, са циљем информисања министра или топ менаџмента неког ентитета јавног сектора о функционисању самог ентитета јавног сектора и његових система интерних контрола. Обезбеђење овога повезано је са обавезом министра/топ менаџмента да потпише изјаву/донесе одлуку о функционисању система интерне контроле ентитета.

Међутим, увођење буџетирања заснованог на перформансама (програмског буџетирања), евалуације, управљања ризицима и растућа комплексност технологије која се користи за пружање услуга власти имају значајан утицај на захтеве постављене пред интерну ревизију. У том смислу повећани су захтеви за обезбеђењем разноврсних експертиза, консултантских услуга и вишег квалитета услуга. Проширење обима услуга интерне ревизије огледа се у спровођењу услуга као што су: давање сагласности, финансијске услуге, услуге финансијског осигурања, услуге управљања, ИТ ревизија, ревизија успешности, сигурност и безбедност информација и друго. Само подаци из Естоније одударују од овог, јер показују да је потражња за консултантским услугама опала у овој земљи.

ж) У земљама ЕУ се **на различите начине остварује хармонизација и координација интерне контроле и интерне ревизије** почев од давања препорука за успостављање професионалног умрежавања између финансијских контрола, интерних и екстерних ревизора, до успостављања централне јединице за хармонизацију. Ипак, више од половине земаља ЕУ има успостављену централну јединицу за хармонизацију, која има одговорност за: предлагање прописа из ове области, усклађивање стандарда, праћење квалитета и успеха и успостављање и координацију активности обуке кадрова (на пример, Финска, Литванија, Холандија, Португалија, Словенија и др.).

У већини случајева ове централне јединице чине део Министарства финансија, а понекад их подржавају независни саветодавни одбор или комитети. Неколико земаља нема посебне аранжмане за хармонизацију интерних контрола и интерне ревизије у јавном сектору. Уместо тога, у овим земљама постоје посебни облици аранжмана везаних за умрежавање, који могу да пружају потребан ниво координације (на пример Аустрија, Кипар, Данска, Немачка и Летонија). Чешка Република недавно је укинула своју централну јединицу за хармонизацију из разлога ефикасности.

Неке земље ЕУ (Француска, Мађарска, Португалија и В. Британија) истичу значај централних јединица за хармонизацију, посебно за стварање добрих и ефикасних аранжмана о сарадњи руководиоца јавних субјеката и финансијских контролора и интерних ревизора. Португалија, чак сматра да ефикасна и практична хармонизација и координација имају важну улогу у превазилажењу отпора у процесу реформе интерних контрола и ревизорске структуре у администрацији.

з) Уз неколико изузетака, може се тврдити **да постоје успостављене релације између тела интерне ревизије јавног сектора и екстерне тј. државне ревизије**. Ови односи су се развијали током времена, мада су у неким земљама остали формални и у оквиру правне регулативе, али се подједнако често базирају на иницијативама предузетим од самих ревизорских организација (као што је избегавање дуплирања посла и поједностављење процеса ревизије). Међутим, начин на који ће овај однос бити дефинисан зависи од улоге и мандата надлежних институција.

Пример доброг обостраног односа интерне и државне ревизије јавног сектора представља Малта. ДРИ Малте има приступ интерној ревизији јавног сектора и може користити рад интерне ревизије за вредновање ефикасности система интерних контрола у јавном сектору. Међутим, ДРИ Малте увек има пуну одговорност за мишљење дато на основу таквих информација. Интерна ревизија доставља годишњи план ревизије и шефови двеју институција сарађују у вези са различитим стручним питањима.

Овакав однос је карактеристичан за већину земаља ЕУ, при чему у области сарадње двеју институција још спадају: достављање планова и извештаја интерне ревизије ДРИ; сарадња у области методологије и обуке кадрова; учествовање ДРИ на редовним састанцима шефова задужених за интерне ревизије и друго (Аустрија, Бугарска, Кипар, Данска, Мађарска, Летонија, Холандија, Пољска и Велика Британија).

и) **У будућем периоду у земљама ЕУ тежи се реформи централизоване ка децентрализованом јавној управи, а интерни надзор (интерне контроле и интерна ревизија) ће посебно трпети последице ове децентрализације**. Са овим ће се најпре суочити Шпанија и Италија које су отпочеле озбиљне реформе у својим владама. У извесном броју земаља ЕУ очекује се успостављање интерних контрола и интерне ревизије на регионалним/локалним нивоима власти (Естонија, Француска, Литванија, Холандија и Румунија). У Естонији се у оквиру реформе јавних расхода очекује боља интеграција стратешког планирања са буџетом на нивоу владе. У Португалији се очекује рационализација извршења буџета и интерних контрола и интерних ревизија. Увођење нових процедура и система за мерење, процену и управљање ризиком са циљем праћења трошења јавних средстава и успеха владе очекује Естонију, Француска и Португал. Неке земље ЕУ планирају да уведу систематску процену квалитета рада, као и праћење или преглед система квалитета у борби за бољи квалитет и ефикаснија решења у интерним контролама и интерној ревизији (Естонија, Мађарска и Литванија). Естонија и В. Британија имају намеру да оду корак даље са циљем обезбеђења квалитета у интерном надзору, у смислу да обезбеде квалитетнији интерни надзор који омогућава приступ релевантним информацијама за лица која су одговорна за постављање приоритета и дефинисање програма у јавном сектору. Тада ће интерни надзор бити усмеренији ка стратешким циљевима програма ентитета јавног сектора. Неке земље планирају да пораде на ефикасности интерне ревизије поједностављењем процедура ревизије у јавном сектору са циљем смањења јавних расхода (Чешка, Летонија и Словачка). Холандија, пак, намерава да, ради остварења истог циља, оствари централизацију услуга подршке (интерне ревизије, управљања кадровима и канцеларије за изградњу), као и увођење нових информационих система и интернет решења.

Будући да догађаји у интерном надзору земаља ЕУ могу узети и другачије смерове у односу на оно што је планирано, остаје основно питање: у којој мери постојећи систем PIFC треба мењати (па чак и радикално) као последицу мера штедње и других мера које су државе почеле или намеравају да спроведу са циљем неутрализовања ефеката економске кризе?

На конференцијама Европске комисије⁴⁰, одржаним у Бриселу 2012. и 2014. године, размењена су искустава у области интерног надзора у јавном сектору, при чему се пошло од тренутног стања у земљама чланицама ЕУ, што је за циљ имало израду заједничке платформе за све чланице и да се помогне земљама које се налазе у процесу придруживања ЕУ.

ј) *Земље у окружењу (Словенија, Хрватска, Република Српска, Црна Гора, Румунија, Мађарска, Бугарска, Македонија) усвојиле су концепт Интерне финансијске контроле у јавном сектору (PIFC)*. То је у овим земљама учињено путем посебних закона: у Словенији Законом о јавним финансијама (2002), у Хрватској Законом о саставу унутарњих контрола у јавном сектору (2015, а пре тога Законом о саставу унутарњих финансијских контрола (2006), у Републици Српској Законом о интерној ревизији у јавном сектору у Републици Српској (2008), у Црној Гори Законом о систему унутрашњих финансијских контрола у јавном сектору (2008), у Румунији Law No 672/2002 on public internal audit⁴¹, у Мађарској Act. No XXXVIII of 1992 on public finances (PFA) који је замењен Act. No. CXCV of 2011 on public finances (new PFA)⁴², у Бугарској Financial Management and Control in the Public Sector Act (FMCPA) и Public Sector Internal Audit Act (PSIAA) и у Македонији Законом за јавна внатрешна финансиска контрола (90/2009, 188/2013, 192/2015)⁴³.

Како би убрзала увођење интерне контроле у јавни сектор, омогућила боље управљање ризиком и јачање интерне ревизије, Влада Републике Словеније је усвојила Стратегију развоја интерне контроле јавних финансија за период 2005-2008. године. BSO (*Budget Supervision Office*) одговоран је за хармонизацију и координацију система финансијског управљања, интерне контроле и интерне ревизије. Између Суда за ревизију, интерне ревизије и BSO успостављена је адекватна, мада неформална сарадња.

Република Хрватска је успоставила интерну финансијску контролу у јавном сектору, односно финансијско управљање и контролу, интерну ревизију и Централну јединицу за хармонизацију у Министарству финансија, као елементе PIFC. Ради подстицања развоја система интерних контрола у јавном сектору основано је Вијеће за сустав унутарњих контрола у јавном сектору, као саветодавно тело министра финансија. Финансијско управљање и контрола обухвата све пословне процесе и успоставља се у свим организационим јединицама субјеката у јавном сектору. За координацију активности везаних за развој система интерних контрола на нивоу субјекта задужена је организа-

40) Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012, EUROPEAN COMMISSION, 2012, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 1-294.

41) Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012, EUROPEAN COMMISSION, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012, 221.

42) Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012, EUROPEAN COMMISSION, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012, 117.

43) <http://www.finance.gov.mk/mk/node/92>

циона јединица надлежна за финансије. Интерна ревизија у јавном сектору успоставља се на један од четири начина: као независна јединица за интерну ревизију; именовањем интерног ревизора; оснивањем заједничке јединице за интерну ревизију или споразумом закљученим с институцијом која интерну ревизију успоставља на један од претходна три начина. Организациона јединица Министарства финансија надлежна је за хармонизацију активности развоја интерне контроле и интерне ревизије у јавном сектору.

У Републици Српској поменути закон је дефинисано успостављање две компоненте PIFC: Централне јединице за хармонизацију и функције интерне ревизије. Контролни поступци се највећим делом односе на контроле извршења буџета у односу на планиране износе и на рачуноводствене контроле и не обухватају питања ефикасности и ефективности извршених буџета. Интерна ревизија је успостављена у јединицама за интерну ревизију у субјектима јавног сектора и јединице интерне ревизије у оквиру Министарства финансија. Централна јединица за хармонизацију налази се у оквиру Министарства финансија (организована је у оквиру 4 одељења).

У Црној Гори је наведеним законом утврђен оквир за успостављање и развој финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору, методологија, стандарди и друга питања од значаја за успостављање, развој и спровођење система интерних финансијских контрола у јавном сектору, као и надлежне системе Централне јединице за хармонизацију. Финансијско управљање и контрола односе се на све финансијске и нефинансијске активности, као и сва јавна средства, укључујући и средства ЕУ. Интерна ревизија успоставља се као: јединица за интерну ревизију у субјекту јавног сектора; заједничка јединица за интерну ревизију на предлог двају или више субјеката или обављањем интерне ревизије од стране јединице за интерну ревизију другог субјекта. Централна јединица за хармонизацију је лоцирана у Министарству финансија.

5. Оцена достигнутог нивоа развоја и препоруке за унапређење интерног надзора у јавном сектору у Србији

Министар финансија има обавезу извештавања⁴⁴ о адекватности и функционисању успостављеног система за финансијско управљање и контролу. Захтев за достављање извештаја за 2013. годину упућен је на адресу 187 корисника јавних средстава са Републичког нивоа. Извештаје је доставило 133 корисника јавних средстава, који су доставили: 125 попуњених образаца, 8 обавештења да још увек нису успоставили систем за финансијско управљање и контролу⁴⁵.

44) Законом о буџетском систему („Сл. гласник РС“ бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр. и 108/2013) и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. гласник РС“, бр. бр. 99/2011 и 106/2013) прописана је обавеза извештавања министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система за финансијско управљање и контролу.

45) Консолидовани годишњи извештај за 2013. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, Министарство финансија – Сектор за интерну контролу и интерну ревизију, стр. 23. Доступно на:
<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2013/KonsolidovaniGodlzvestaj2013.pdf> [28.01.2016.]

Најзначајније **слабости** уочене на основу достављених извештаја, **везане за финансијско управљање и контроле** су следеће⁴⁶:

- код већине корисника јавних средстава није одређен руководилац задужен за финансијско управљање и контролу, није основана радна група која ће се бавити увођењем и развојем система финансијског управљања и контрола и нису донети планови за спровођење и развој овог система;
- још увек није прописан начин за обављање појединих пословних процеса;
- постојећи системи контрола успостављени су превасходно ради обезбеђења законитости пословања, мада корисници јавних средстава постепено прихватају методологије управљања ризицима;
- није видљиво суштинско разумевање свих елемената финансијског управљања и контроле, због неприсуствовања свих руководилаца највишем нивоу обуке за финансијско управљање и контролу.

Ради отклањања уочених слабости у финансијском управљању и контроли у јавном сектору дају се следеће **препоруче**⁴⁷:

- корисници јавних средстава који то нису урадили могу да од постојећих руководилаца, одреде руководиоца задуженог за систем финансијског управљања и контроле, оснују радну групу и донесу планове за спровођење и развој тог система;
- корисници јавних средстава треба да припреме и усвоје интерна акта и процедуре везане за интерне финансијске контроле;
- у циљу прихватања методологије управљања ризицима организовати радионице за израду мапа пословних процеса и регистра ризика са највишим руководиоцима;
- обезбедити присуство руководилаца обукама за интерне финансијске контроле које спроводи Централна јединица за хармонизацију, ради упознавања са свим елементима система финансијског управљања и контроле.

Годишње извештаје о раду интерне ревизије корисници јавних средстава састављају на основу упитника који састави и објави Централна јединица за хармонизацију. На основу пристиглих 219 извештаја корисника јавних средстава за 2013. годину, састављен је обједињени извештај.

На нивоу јавног сектора (подаци су приказани за две узастопне године) одговоре на упитник који је саставила Централна јединица за хармонизацију, послало је укупно 219 (2012. - 160) корисника јавних средстава. Према пристиглим извештајима код 105 (2012. - 76) корисника јавних средстава је успостављена функција интерне ревизије. Систематизовано је 352 (2012. - 319), а попуњено 263 (2012. - 225) радних места за интерне ревизоре. Извеш-

46) Консолидовани годишњи извештај за 2013. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, Министарство финансија – Сектор за интерну контролу и интерну ревизију, стр. 5. Доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2013/KonsolidovaniGodIzvestaj2013.pdf>

47) Консолидовани годишњи извештај за 2013. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, Министарство финансија – Сектор за интерну контролу и интерну ревизију, стр. 5. Доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2013/KonsolidovaniGodIzvestaj2013.pdf>

таје су послали корисници јавних средстава на нивоу Републике, територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Најчешће навођени разлози због којих није успостављена и попуњена интерна ревизија у субјектима јавног сектора су недовољан број високообразованог кадра, ниске зараде, неадекватност систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла, недовољна финансијска средства, непостојање формалних услова, конкуренција приватног сектора, итд.

Интерни ревизори су дали 3568 (2553) препорука за унапређење пословања и смањење утврђених ризика на прихватљив ниво, од којих је 2212 (1669) спроведено до 31. децембра 2013. године.

Најзначајније **слабости** уочене на основу достављених извештаја **везане за интерну ревизију у јавном сектору** су следеће⁴⁸:

- функцију интерне ревизије нису успоставили сви директни корисници буџетских средстава на републичком нивоу;
- процена потребног броја извршилаца, при систематизацији броја интерних ревизора у ентитетима јавног сектора, није вршена у односу на ризике, сложеност пословања и обим средстава којима управљају;
- постојећа систематизована радна места за интерне ревизоре нису у потпуности попуњена због недостатка високообразованог кадра, ниских зарада, неадекватности систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла, конкуренцију приватног сектора;
- недовољно практично искуство интерних ревизора;
- ангажовање интерних ревизора на пословима ван оквира послова интерне ревизије.

Ради отклањања уочених слабости у интерној ревизији у јавном сектору дају се следеће **препоруче**:⁴⁹

- корисници јавних средстава који нису успоставили функцију интерне ревизије, треба да се обрате Централној јединици за хармонизацију за помоћ у изради интерних аката за оснивање и почетак рада интерне ревизије;
- корисници јавних средстава који су успоставили сопствену интерну ревизију треба да коригују систематизацију и број извршилаца, на основу спроведене процене потребног броја извршилаца, у односу на ризике, сложеност пословања и обим средстава којима корисник јавних средстава управља;
- ускладити систем награђивања интерних ревизора са висином зарада и системом награђивања ревизора у ДРИ;

48) Консолидовани годишњи извештај за 2013. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, Министарство финансија – Сектор за интерну контролу и интерну ревизију, стр. 6-7. Доступно на:
<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2013/KonsolidovaniGodIzvestaj2013.pdf>

49) Консолидовани годишњи извештај за 2013. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, Министарство финансија – Сектор за интерну контролу и интерну ревизију, стр. 6. Доступно на:
<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2013/KonsolidovaniGodIzvestaj2013.pdf>

- обезбедити потребна финансијска средства за континуирану обуку и екстерну контролу квалитета рада интерних ревизора.

Закључак

Република Србија је питања интерне контроле и интерне ревизије уредила Законом о буџетском систему и подзаконским актима, полазећи од RIFC концепта. С тим у вези, неопходно је унапредити законодавни оквир усвајањем посебног закона везаног за област интерног надзора, који ће бити усклађен са међународно прихваћеним стандардима, правним системом ЕУ, као и најбољом праксом у земљи и иностранству.

У оквиру промена у јавним финансијама код нас, присутан је тренд децентрализације интерног надзора. Ипак, интерне контроле и интерна ревизија нису успостављени у свим субјектима јавног сектора, а тамо где су успостављени, постоје проблеми у њиховом функционисању. Делокруг њиховог рада је остао углавном у домену обезбеђења законитости, али није у довољној мери усмерен на управљање ризицима који могу утицати на остварење осталих општих циљева ентитета јавног сектора. Потребно је обезбедити боље умрежавање интерних контрола, интерне ревизије и државне ревизије ради остваривања бројних користи у њиховом раду. Такође, потребно је обезбедити и адекватну контролу квалитета рада интерних ревизора у јавном сектору, нарочито екстерну контролу квалитета рада.

Рад Централне јединице за хармонизацију треба да пружи помоћ субјектима јавног сектора у успостављању и раду ефикасног финансијског управљања (нарочито управљања ризицима), интерне контроле и интерне ревизије.

ДРИ и Централна јединица за хармонизацију формирали су Радну групу за сарадњу интерне и екстерне ревизије. У наредном периоду очекује се интензивнија сарадња између њих, која ће допринети квалитетнијем интерном надзору у јавном сектору.

Литература

1. Allen, R., Tommasi, D. (2001) *Managing Public Expenditure*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)
2. Андрић, М. (2012) *Ревизија јавног сектора*. Бечеј: Пролетер АД
3. Беке-Тривунац, Ј., Станојевић, Љ. (2009) *Улога ревизије у управљању организацијом у јавном сектору*, Ивањица: Удружење интерних ревизора Србије
4. Боровић, Н., Закић, В. (2013) „Улога и значај интерне ревизије за унапређење управљачке структуре функције буџетских корисника“, *Финансије – часопис за теорију и праксу финансија*, 1-6
5. Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр. и 108/2013)
6. Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор (превод), Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2013.

7. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 99/2011 и 106/2013);
8. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, „Службени гласник РС“, бр. 99/2011 и 106/2013
9. Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, „Сл. гласник РС“, бр. 61/2009 и 23/2013
10. Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012, EUROPEAN COMMISSION, Luxembourg: Publications Office of the European Union
11. <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2013/KonsolidovaniGodIzvestaj2013.pdf>
12. http://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/35_koraka_za_web.pdf,
13. <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/fuk/Sxema%20uspostavljanja%20sistema%20FUK.pdf> [8.03.2016]
14. <http://www.dri.rs/mediji/Neophodna-saradnja-internih-i-eksternih-revizora.n-52.107.html> [28.01.2016.]

УДК 336.148(497.11)
657.631.6(497.11)

Прегледни научни рад

мр Биљана
ЈОСИПОВИЋ
РОДИЋ*

Буџетско рачуноводство у функцији заштите јавног интереса

Резиме

Буџетско рачуноводство требало би да обезбеди информације које задовољавају квалитативне карактеристике потребне да би корисници финансијских извештаја, интерни и екстерни, могли да оцене ефикасност, ефективност, економичност и сврсисходност употребе средстава која су поверена буџетским корисницима.

Намера овог рада је да се сагледају улога и значај буџетског рачуноводства, да се идентификују недостаци и укаже на могуће перспективе унапређења. Тема овог чланка је и анализа регулаторног оквира који у знатној мери умањује исказну моћ финансијских извештаја. У овом раду дат је осврт на стање и перспективе буџетског рачуноводства у Републици Србији, као и на садржину финансијских извештаја буџетских корисника. Будући да буџетско рачуноводство засновано на готовинској основи обезбеђује континуирани надзор над прикупљањем, употребом и управљањем финансијским средствима, намера је и да се сагледају далекосежне последице примене готовинске основе на квалитет финансијских извештаја.

С обзиром на велику заинтересованост јавности, а посебно пореских обвезника, за управљање јавним пословима и оцелу употребу расположивих средстава, уочава се потреба за полагањем рачуна ентитета јавног сектора и потреба за транспарентним извештавањем.

Кључне речи: буџетско рачуноводство, готовинска рачуноводствена основа, финансијски извештаји буџетских корисника, јавни интерес.

*) Телеком Србија а.д., Београд, е-mail: biljana.josipovic@mts.rs
Примљено: 13.03.2016. Прихваћено: 03.05.2016.

Увод

Јавни сектор постаје неизоставни део националне економије, а управљање ентитетима јавног сектора заслужује све већу пажњу научне и друге јавности.

Буџетско рачуноводство регулише вођење пословних књига, припрему, састављање, достављање и објављивање финансијских извештаја за кориснике јавних средстава. Наиме, буџетско рачуноводство односи се на индиректне буџетске кориснике, директне буџетске кориснике, организације обавезног социјалног осигурања и буџетске фондове Републике Србије и локалне власти.

Уважавајући специфичност активности ентитета који се финансирају из буџетских средстава, као и потребу јавности да сагледа ефекте тих активности, информације које продукује буџетско рачуноводство заслужују све већу пажњу јавности. Јавност, као најзначајнији инвеститор јавних добара и услуга, заинтересована је за информације о намени и употреби новчаних средстава која су поверена држави кроз плаћање пореза, доприноса и осталих врста јавних прихода. Јавност је заинтересована и за обелодањивање информација о обиму и квалитету јавних добара и услуга које пружају буџетски корисници.

У том смислу заштита јавних интереса важна је како за ентитете чије пословање се финансира из буџета, тако и за јавност. Ентитети чије пословање се финансира из буџета, поузданим и транспарентним извештавањем о спроведеним активностима и одговорним обављањем поверених активности, штите јавни интерес. Са друге стране, јавност заштитом интереса стиче и одржава поверење указано националној влади.

Иако се много тога може подвести под појам „јавног интереса“, важно је истаћи да свако деловање у корист друштва представља јавни интерес. У том смислу ентитети чије пословање се финансира из буџетских средстава имају задатак да заштите јавни интерес кроз рационално понашање, односно пословање и полагање рачуна.

1. Улога и значај адекватно организованог буџетског рачуноводства

Квалитетно устројено буџетско рачуноводство представља основу за добро планирање, организовање и контролу пословања буџетских корисника. Буџетско рачуноводство требало би да обезбеди информациону основу за континуирану анализу и надзор над спровођењем фискалних и других мера економске политике, ради што ефикаснијег, економичнијег и ефективнијег управљања јавним средствима. Стога, систем буџетског рачуноводства и финансијског извештавања је од суштинске важности за управљање буџетом и оцену одговорности носилаца јавних функција, а у циљу заштите јавног интереса.

Финансијски извештаји корисника јавних средстава имају све значајнију улогу. Будући да се буџетско рачуноводство заснива на посебним стандардима и концептима, важно је да се његова организација прилагоди информацио-ним потребама корисника финансијских извештаја.

Корисници финансијских извештаја заинтересовани су за увид у пословање ентитета чије пословање се финансира из буџета. Разлози за то су бројни. Прво,

незамисливо је функционисање једне друштвене заједнице без школа, болница, полицијских станица, спортских и рекреативних центара, библиотека, предшколских установа, културних центара, пореских управа и бројних других државних органа. У нашој земљи постоји преко 11.000 буџетских корисника који обезбеђују значајан број разноврсних јавних добара и услуга, па је важно сагледавати ефекте активности које они спроводе. Друго, све већи број људи запослен је у ентитетима чије пословање се финансира из буџета државе. Званичног податка о броју запослених у јавном сектору Републике Србију нема, па се спекулише да је око 500.000 лица ангажовано у јавном сектору. Према званичним подацима Министарства финансија, у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно здравствено осигурање запослено је 24.528 лица¹. Због непоузданих информација о тако значајном питању, јавност се све чешће интересује за број запослених у јавном сектору због тога што она финансира њихове зареде. Треће, пословање државних органа, органа управе и других ентитета чије пословање се финансира из државног буџета значајно је и са аспекта учешћа њихових расхода у бруто домаћем производу (у наставку текста: БДП). У 2014. години учешће јавних расхода државе у БДП-у износило је 48%, према проценама за 2015. годину учешће је нешто мање и износи 46%, али и то за Републику Србију представља велики терет, будући да је приватни сектор у све већим проблемима². Наведени разлози утичу на потребу јавности да стекне увид у употребу поверених новчаних средстава.

Дакле, информационе потребе су бројне, а носиоци власти и креатори финансијских извештаја морају обезбедити квалитетне и транспарентне информације. Да би се то постигло, буџетско рачуноводство мора бити адекватно организовано у смислу да се тачно зна ко је за шта одговоран, која су правила признавања и вредновања билансних позиција, који се извештаји састављају и коме се достављају, која правила су меродавна и сл.

Традиционално, буџетско рачуноводство обезбеђује податке о приходима, расходима, примањима, издавањима и преузетим обавезама корисника буџетских средстава. Буџетско рачуноводство, уопштено посматрано се може заснивати на правилима готовинске, обрачунске или неког облика модификоване рачуноводствене основе. У Републици Србији буџетско рачуноводство је организовано по принципу готовинске рачуноводствене основе, што значи да се пословне трансакције евидентирају у тренутку прилива, односно одлива новчаних средстава. Финансијски резултат утврђује се на основу стања готовине и готовинских еквивалената на крају извештајног периода. На тај начин корисницима се пружају информације о употреби и управљању токовима новчаних средстава, али и информације о начину на који су финансиране активности пословања и да ли су средства коришћена у складу са усвојеним буџетом. Будући да је циљ финансијског извештавања срачунат на праћење токова новца и намену употребе новчаних средстава, примена готовинске основе може задовољити на тај начин дефинисане, информационе потребе корисника. Дакле, суштина организовања буџетског рачуноводства у Републици Србији садржана је у контроли намене коришћења одобрених апропријација, односно буџетом одобрених новчаних средстава. Систем

1) www.mfin.rs

2) Макроекономски и фискални подаци Министарства финансија

евиденције у буџетском рачуноводству усмерен је на рачуноводствено обухватање планираних и остварених буџетских прихода и расхода, рачуноводствено планирање и анализу и извештавање.

Међутим, јавност је заинтересована не само за увид у намену и коришћење новчаних средстава, већ и за праћење и оцену ефикасности, ефикасности, финансијског положаја, финансијске успешности, економичности и оцену употребе остале имовине којом располажу буџетски корисници.

Постојећа организација буџетског рачуноводства и правила на којима оно почива не могу задовољити на овај начин дефинисане информационе захтеве јавности. Са друге стране, финансијски извештаји које генерише буџетско рачуноводство непоздани су, непотпуни и неупоредиви, на шта упозорава и Државна ревизорска институција у својим извештајима. Кључни проблем представљају неустројене евиденције, неједнообразност евидентирања трансакција, недоследна примена рачуноводствених политика или непостојање рачуноводствених политика, неадекватни системи интерне контроле и финансијског управљања.

Са циљем унапређења буџетског рачуноводства и финансијског извештавања неопходно је утврдити узроке постојећег стања. Главни узрок недовољно квалитетног финансијског извештавања у буџетском рачуноводству је постојећа правна регулатива и занемаривање значаја професионалне регулативе.

2. Утицај правне и професионалне регулативе на квалитет буџетског рачуноводства и заштиту јавног интереса

Ефикасан и поуздан систем финансијског извештавања у буџетском рачуноводству претпоставља постојање квалитетно изграђеног правног и професионалног оквира, што нашој земљи недостаје. У Републици Србији буџетско рачуноводство је регулисано правном и делимично професионалном регулативом.

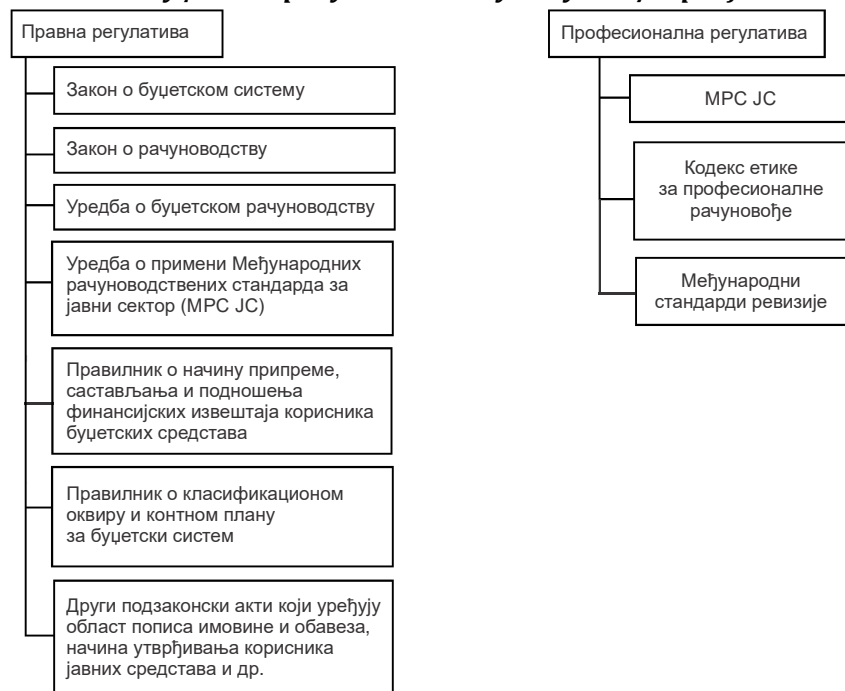
Правна и професионална регулатива регулише бројна питања као што су број корисника јавних средстава, планирање, припремање, доношење и извршење буџета, надлежност и функционисање система финансијског извештавања буџетских корисника, примена рачуноводствене основе приликом признавања и вредновања пословних трансакција, учесталост финансијског извештавања, сет финансијских извештаја и др. Дакле, обухват правне регулативе је широк, али то свакако не значи да су сва питања и проблеми везани за систем финансијског извештавања буџетских корисника решени.

Наиме, правна регулатива у области буџетског рачуноводства веома је нејасна и двосмислена у појединим деловима, понекад контрадикторна и међусобно неусклађена. Овде ће бити наведени само неки од примера који указују на постојећи (не)квалитет правне регулативе³.

На пример, Законом о буџетском систему дефинисано је да се резултат у финансијским извештајима утврђује применом готовинске основе, а да финансиј-

3) Детаљније видети: Килибарда З., (2015), „Недоследност у процесу финансијског извештавања корисника јавних средстава у Републици Србији“, 46. симпозијум Савеза рачуновођа и ревизора Србије, Зборник радова, Златибор, стр. 206-228.

Приказ 1 - Правна и професионална регулатива која се односи на буџетско рачуноводство у Републици Србији



ски извештај заправо представља завршни рачун са посебно прописаним садржајем. Уредбом о буџетском рачуноводству, која је донета на основу поменутог закона, прописана је и примена обрачунске рачуноводствене основе за интерне потребе. Завршни рачун у смислу Уредбе сматра се саставним делом годишњих финансијских извештаја, а сет финансијских извештаја чине:

- извештаји на готовинској основи (извештај о новчаним токовима и извештај о капиталним издацима и финансирању) и
- извештаји састављени на основу усвојених рачуноводствених политика (биланс стања, биланс прихода и расхода, извештај о извршењу буџета сачињен тако да приказује разлику између одобрених средстава и извршења, извештај о коришћењу средстава из текуће и сталне буџетске резерве и извештај о гаранцијама датим у току фискалне године)⁴.

Дакле, нејасно одређивање појмова као што су завршни рачун и финансијски извештаји, непрецизно дефинисање сета финансијских извештаја само су неки од примера неусаглашености законских и подзаконских аката.

Међутим, са аспекта заштите јавног интереса много је значајније питање регулисања обавезе поузданог и транспарентног извештавања. Ни у једном законском и подзаконском акту није прецизно дефинисана одговорност за непоуздане извештаје, као ни мере санкционисања за пословне одлуке донете

4) Уредба о буџетском рачуноводству, „Службени гласник РС“, бр.125/2003 и 12/2006, члан 7.

услед коришћења непотпуних или нетачних информација. То значи да, уколико неки буџетски корисник спроведе набавку, нпр. канцеларијског материјала због тога што није располагао податком да наведене врсте материјала има, тешко да ће или уопште неће сносити последице такве одлуке уколико има довољно расположивих новчаних средстава да плати набављене количине.

У јавном интересу је и да се зна чиме држава располаже и како управља тим средствима. Међутим, *Законом о буџетском систему* консолидација се дефинише као „исказивање прихода, примања, расхода и издатака више међусобно повезаних буџета и ванбуџетских фондова као да се ради о јединственом ентитету“⁵. То значи да поступак консолидације подразумева елиминисање прихода, расхода, примања и издавања између истих и различитих нивоа власти. Дакле, консолидовани извештај на нивоу државе заправо је консолидовани извештај о извршењу буџета. Консолидовање стање средстава и њихових извора се не спроводи. Ово значи да Република Србија заправо и нема информације о томе чиме располаже, а посебно не о начину на који спроводи процес управљања.

Са циљем унапређења постојеће правне регулативе потребно је афирмисати улогу рачуноводствене професије и рачуноводствене регулативе. Чини се да је рачуноводствена професија данас у сенци, будући да ниједним законом није дефинисана нити афирмисана. Без активне улоге рачуноводствене професије и професионалних рачуновођа постојећи систем неће моћи да буде унапређен. У том смислу веома је важно позиционирати улогу рачуновође и ставити већи нагласак на професионалну регулативу.

Савез рачуновођа и ревизора Србије, међународно призната професионална организација, превео је Међународне рачуноводствене стандарде за јавни сектор (у наставку текста: МРС ЈС). Министарство финансија је још Уредбом о примени МРС ЈС, 2010. године, прописало примену истих. До данас се стандарди суштински не примењују. Из тог разлога неопходно је неодложно отпочети процес стандардизације и хармонизације финансијског извештавања у овом делу јавног сектора, при чему се као основни инструмент јављају управо МРС ЈС⁶. Примена стандарда утицала би на побољшање транспарентности пословања ентитета чије пословање се финансира из државног буџета, што је у општем јавном интересу.

Постојећа правна регулатива у Републици Србији у знатној мери нарушава квалитет буџетског рачуноводства и из тог разлога неопходно је тежити њеном побољшању.

-
- 5) *Закон о буџетском систему*, „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015-др. и 103/2015, члан 2, став 26.
- 6) Детаљније о процесу стандардизације и хармонизације видети у: Јовић Д., (2010), „Стандардизација и хармонизација финансијског извештавања ентитета јавног сектора“, 41. симпозијум Савеза рачуновођа и ревизора Србије, Зборник радова, Златибор, стр. 110-130.

3. Карактеристике и циљеви финансијских извештаја буџетских корисника

Финансијско извештавање буџетских корисника, у нашој земљи, има за циљ контролу намене буџетских средстава, па се примарним финансијским извештајем сматра извештај о извршењу буџета. Постављени циљ сматра се оправданим уважавајући потребу за континуираном провером стања готовине и готовинских еквивалената. Уважавајући постављени циљ, одговорност носилаца јавних функција процењује се искључиво на основу извршења буџета.

Јавност је свакако заинтересована за увид у висину, динамику и намену трошења одобрених буџетских средстава. Међутим, у јавном интересу је обелодањивање и других информација, што указује на потребу да се традиционално буџетско рачуноводство развија у смеру предвиђања будућих пословних трансакција и догађаја. Односно, буџетско рачуноводство би требало „од пасивног посматрања и извештавања о променама и расподели готовине, усмерити ка анализи и планирању будућих промена, што ствара претпоставке за значајне промене у јавном сектору и повезаним организацијама“⁷.

У јавном интересу је да се обелодане финансијске информације буџетских корисника. Појединачни финансијски извештаји буџетских корисника, иако нису транспарентни, пружају захтеване информације. Међутим, суштински проблем је што консолидовани извештај државе не пружа увид у утицај предузетих мера на финансијски положај, нити увид у ефекте текућих мера на будући финансијски положај.

Поред финансијских информација, у јавном интересу је и обелодањивање нефинансијских информација. Нефинансијске информације заслужују све већу пажњу јавности. На пример, посебно интересантне су информације о платним разредима запослених у јавном сектору, према актуелном Закону о платама у јавном сектору, разјашњење недоумица око дефиниције запослених у јавним предузећима и другим ентитетима чије пословање се финансира из буџета. Информације о квалитету студирања, листама чекања у здравственим центрима, стопи криминалних активности, броју нерешених судских предмета, броју ученика који напуштају образовни систем, броју запослених који користе службене аутомобиле, броју посланика који обављају више функција само су неке од информација које би требало обелоданити.

Дакле, поред информација о утрошеним новчаним средствима, јавност као финансијер и корисник јавних добара и услуга жели да сагледа и ефикасност, ефективност и сврсисходност спроведених активности. Такође, информациони захтеви јавности срачунати су на спознају активности које ће се спроводити у наредним периодима, приоритета у реализацији пројектима (нпр. изградња обданишта, обнова школа, болница), оправданости спровођења одређених активности (нпр. пројекат „Београд на води“), начина и извора финансирања одређених пројеката, рокова реализације и сл. Из тог раз-

7) Стојановић Р., (2013), „Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор у функцији квалитета финансијског извештавања“, 44. симпозијум Савеза рачуновођа и ревизора, Зборник радова, Златибор, стр. 176.

лога важно је да финансијски извештаји пруже неопходне информације. Дакле, информације у финансијским извештајима требало би да задовоље информационе потребе корисника, са једне стране и да обезбеде одговарајућу подлогу за доношење пословних одлука, са друге стране.

Буџетско рачуноводство требало би да обезбеди информације које задовољавају квалитативне карактеристике. Основна обележја у складу са *Концептуалним оквиром финансијског извештавања* су релевантност и веродостојност информација. Информација је релевантна уколико би одлука корисника финансијских извештаја била другачија без њеног поседовања. Информација је веродостојна, односно поуздана уколико је потпуна и тачна. Поред наведених, унапређујуће карактеристике информацију су упоредивост, проверљивост, благовременост и разумљивост⁸.

Такође, буџетско рачуноводство требало би да задовољи одређене претпоставке које се односе првенствено на одговорност, управљање новчаном и осталом имовином којом располажу буџетски корисници, чување и одржавање имовине од посебног значаја, адекватно планирање буџетских прихода и расхода, финансијско управљање и контролу, ревизију финансијских извештаја и транспарентност извештавања.

У Републици Србији буџетско рачуноводство не задовољава основне претпоставке што за последицу има:

- 1) непоуздане информације о укупној имовини ентитета чије пословање се финансира из буџета (нпр. нема поузданих података о некретнинама у власништву државе, што доводи до злоупотреба у коришћењу исте, издавању у закуп по нејасно дефинисаним критеријумима, (не)плаћању закупнине и сл.);
- 2) непотпуне информације о укупним обавезама буџетских корисника (нпр. услед неадекватног књижења, изостанка документације, неажурности у евидентирању пословних трансакција и др. отежано је управљање дугом буџетског корисника, што се одражава и на квалитет управљања дугом на нивоу државе);
- 3) неусаглашене евиденције у делу буџетских прихода и расхода између надлежног ентитета, односно Министарства финансија и других буџетских корисника (нпр. промена састава Владе утиче на промену надлежности ресорних министарстава, у смислу преноса надлежности на друго министарство или раздвајања надлежности на више министарстава). То често доводи до неадекватног рачуноводственог прекњижавања са старог на нови ентитет, што је најчешће узрок неусаглашених евиденција о буџетским приходима и расходима између Министарства финансија и буџетских корисника.

Уважавајући наведено, а у контексту овог рада, можемо истаћи да јавни интерес није заштићен.

8) О квалитативним карактеристикама корисних финансијских информација детаљније видети *Концептуални оквир финансијског извештавања* Одбора за Међународне рачуноводствене стандарде, септембар 2010. године

За Републику Србију специфично је дефинисање и коришћење термина „јавни интерес“. Из тог разлога се, данас, појмом јавног интереса обухватају бројна усвојена правна решења и деловања појединаца, односно интересних група, што у знатној мери нарушава концепт јавног интереса. На пример, у јавном интересу је да се одреди максималан број запослених у државним органима, али начин на који ће то бити практично реализовано чини се да нико не зна. Или, на пример, у јавном интересу је да се одреде платни разреди запослених у јавном сектору, иако ћемо и даље имати ситуацију да зарада професора и секретарице у неком јавном предузећу буду на приближно истом нивоу. Због тога је важно истаћи да је јавни интерес свака добробит у којој друштво има удео као целина. Традиционално, функционисање државно-безбедносних структура, социјална и здравствена заштита, производња и дистрибуција електричне енергије, телекомуникационе услуге, образовање, култура и сл. у јавном су интересу. Међутим, заштита јавних интереса постиже се не само неометаним функционисањем ентитета који обављају делатност од јавног значаја, већ и пружањем информација о њиховом пословању. Иако не постоји стандардна, тј. општеприхваћена дефиниција јавног интереса, у контексту овог рада могло би се рећи да се његова суштина огледа у транспарентном и поузданом извештавању о пословању корисника јавних средстава.

Кроз јасно дефинисана правила, методологије и поступке, традиционални извештајни модел буџетског рачуноводства требало би преусмерити ка савременом концепту, са циљем његовог унапређења. Организовање извештајног модела буџетског рачуноводства на обрачунској основи даје далеко бољу основу за полагање рачуна, контролу и одлучивање⁹. Будући да је управљање имовином, обавезама, приходима, расходима, примањима и издавањима неопходно за полагање рачуна носилаца јавних функција и оцену њихове одговорности, неопходно је континуирано обелодањивати информације о начину и ефектима донетих и спроведених одлука. Обелодањивање информација одраз је одговорности буџетских корисника и државе у целини. Иако држава не обелодањује више информација него што је у њеном интересу, у нашој земљи одређени број корисника буџетских средстава на званичним сајтовима обелодањује информације, најчешће, о извршењу буџета. Постоји и одређени број буџетских корисника који, кроз Информатор о раду, обелодањују и нефинансијске информације од јавног значаја.

Међутим, намеће се питање да ли је постојећи систем финансијског извештавања поуздан и довољан за стицање увида у пословање буџетских корисника. На описани начин постављени циљ и модел финансијског извештавања, свакако, није довољан за задовољење информационих потреба пореских обвезника и јавности у целини. Са циљем унапређења потребно је увести праксу системског полагања рачуна и подстаћи јавност на јавне расправе и активно учешће.

9) Детаљније видети: James L. Chan, *Government Accounting: An Assessment of Theory, Purposes and Standards, Public Money & Management*, CIPFA, 2003, page 15.

4. Финансијски извештаји буџетског рачуноводства у функцији заштите јавног интереса

Сет финансијских извештају које састављају буџетски корисници Републике Србије чине биланс стања, биланс прихода и расхода, извештај о капиталним издацима и финансирању, извештај о новчаним токовима и извештај о извршењу буџета.

Индириктни буџетски корисници појединачне финансијске извештаје достављају директним буџетским корисницима, ради консолидације. Директни буџетски корисници достављају сет финансијских извештаја Министарству финансија, односно Управи за трезор која је надлежна за састављање Завршног рачуна Републике Србије.

Финансијски извештаји буџетског рачуноводства намењени су корисницима који буџетске кориснике финансирају и корисницима којима ови ентитети пружају јавна добра и услуге. У складу са захтевима МРС ЈС ниједна група корисника финансијских извештаја нема право да захтева специфичне информације.

Не умањујући значај садржине сета финансијских извештаја и корисника тих извештаја, у смислу јавног интереса, много је значајније одговорити на питање ко води пословне књиге буџетских корисника и ко саставља финансијске извештаје. С обзиром да је рачуноводствена професија у нашој земљи у потпуности занемарена, данас имамо ситуацију да су бројни кадрови надлежни за обављање рачуноводствених послова буџетских корисника некомпетентни. Занемаривање улоге професионалног рачуновође и умањивање њиховог значаја за вођење пословних књига директно утиче на исказну моћ финансијских извештаја. Такво стање у пракси доприноси нарушавању квалитета финансијских извештаја буџетског рачуноводства.

Поред стручне оспособљености кадрова, на квалитет финансијског извештавања утичу и природа и специфичност пословања буџетских корисника, обим, врста, структура и вредност имовине којом располажу и за коју су одговорни буџетски корисници и висина буџетских прихода и расхода. Поменуте карактеристике често представљају и ограничења у вези са обелодањивањем информација.

На пример, тренутна геополитичка ситуација у вези са мигрантском кризом и стабилношћу националних граница подстакла је јавност да се информисе о томе да ли Република Србија има довољно војно-техничких капацитета, војно-инфраструктурних средстава, особља и сл. Овакав тип информације није јавно доступан, што је и разумљиво, јер се ради о поверљивим информацијама чије обелодањивање би могло да угрози безбедност земље. Дакле, у овом случају специфичност Министарства одбране опредељује ниво извештавања. Јавност може да стекне увид у изворе финансирања за операције и функционисање Министарства одбране и Војске Србије, али не и шири увид у њихово пословање.

Слична ситуација присутна је и у вези са обелодањивањем информација о наследној имовини. Наследна имовина је имовина од историјског, културног, уметничког, етнолошког, геолошког, архитектурског значаја, којом располажу и коју одржавају и чувају буџетски корисници са циљем пружања доприно-

са науци и култури. Података о вредности ове имовине нема, што је и разумљиво, јер се најчешће ради о имовини од непроцењивог значаја. На пример, Трајанова табла у Ђердапској клисури која вековима представља заштитни знак овог националног парка је непроцењиве вредности. Она као таква није призната у финансијским извештајима, али се налази у евиденцији имовине. Дакле, важно је да буџетско рачуноводство обелодани информације о врсти, обиму, локацији, карактеристикама и вредности наследне имовине. Уколико је нерационално или неизводљиво онда би требало да, у помоћним евиденцијама или посебним регистрима, обелодани бар минимум података о врсти и обиму наследне имовине. Обелодањивање ових података је у јавном интересу.

У јавном интересу је да се обелодане информације о раду и пословању буџетских корисника којима су одобрене највеће апропријације. Међутим, обелодањују се само извештаји о извршењу буџета који нису довољни јер се не може видети оправданост спровођења одређених активности, продуктивност запослених, ефикасност и ефективност у пословању, не може се проценили одговорност носилаца јавних функција нити оправданост трошења поверених новчаних средстава.

На пример, *Законом о буџету за 2016. годину* предвиђено је да извори финансирања Владе и служби који су у њеном саставу износе 8,293 милијарди динара¹⁰. Да ли је ово премало или превише тешко се може утврдити без сазнања о стратешком плану Владе, чиме Влада Републике Србије располаже, кога Влада планира да ангажује за вршење услуга када трошкови услуга по уговору износе преко 915 милиона динара, да ли је то неопходно, које су то услуге, када ће те услуге бити реализоване и сл. Занимљив је и пример Пореске управе којој су, у складу са поменутиим законом, одобрена средства у износу од 8,286 милијарди динара. Јавност је заинтересована за увид у ефекте пословања пореске управе, посебно из разлога што је све присутнија утаја пореза, сива економија, пореска евазија услед одлагања плаћања пореза на добит и др. На овакво стање, чини се, велики утицај има неадекватно и неблаговремено деловање пореских органа и селективно санкционисање за пореске прекршаје. Такође, најављена реформа пореске управе, са додатним запошљавањем у условима прекомерне запослености у јавном сектору и учешћем плата запослених у пореским органима са 53% у укупно одобреној апропријацији, изазива подозрење јавности. Из наведених разлога потребно је што тачније и редовније информисати јавност о пословању овог, али и других буџетских корисника.

Дакле, стављање акцента на потпуне и поуздане финансијске извештаје корисника буџетских средстава мора постати приоритет. Побољшање транспарентности је, такође, један од приоритета којима се морају позабавити како институције система, тако и носиоци јавних функција. Не сме се толерисати прикривање или изостављање информација о раду неког корисника јавних средстава само због тога што неко има привилегију или могућност да донесе одлуку о необелодањивању података. Јавност мора бити обавештена о предузетим активностима, о активностима које се тренутно предузимају и које ће

10) „Службени гласник РС“, бр. 103/2015.

се предузимати. Јавност је та која „носи терет“ одлука носилаца јавних функција и због тога је важно да располаже информацијама о пословању ентитета којима руководе јавни менаџери. Важно је укључити јавност у расправе, дискусије. Важно је чути „глас рачуновођа“, афирмисати улогу рачуновођа како би се постојеће стање унапредило. Коначно, потребно је ускладити законодавни оквир са европским тековима када већ „бескомпромисно“ тежимо процесу придруживања Европској унији.

Закључак

Имајући у виду савремене трендове и процес глобализације, важно је истаћи да се све промене одражавају на систем организовања буџетског рачуноводства као и на захтеве који се пред њега постављају.

У јавном интересу је да финансијски извештаји одражавају поуздано и веродостојно информације о финансијском положају ентитета чије пословање се финансира из буџета, о финансијској успешности, новчаним токовима и променама на нето имовини.

Међутим, организација буџетског рачуноводства Републике Србије је таква да се корисницима финансијских извештаја пружају информације само о висини, намени и законитости трошења новчаних средстава. Јавност, данас, не зна чиме као држава располажемо, колика је нето имовина државе, потраживања државе и колики су извори средстава. Узрок таквог стања је постојећи законодавни оквир и одсуство воље за афирмисањем рачуноводствене професије. Са циљем побољшања система финансијског извештавања буџетских корисника у Републици Србији потребно је извршити реформске процесе, користећи искуства других земаља како би се избегле грешке и отклонили постојећи недостаци. Реформа буџетског рачуноводства би требало да буде усмерена ка стандардизацији и хармонизацији финансијског извештавања, применом МРС ЈС, уређењу рачуноводствених евиденција у смислу обезбеђења потпуности и поузданости, признавању и унапређењу улоге професионалних рачуновођа, увођењу праксе системског полагања рачуна носилаца јавних функција кроз транспарентност извештавања.

Побољшање система финансијског извештавања буџетског рачуноводства обезбедило би квалитетније информације, што би било у јавном интересу. На овај начин побољшао би се процес пословног одлучивања и у неком, надамо се не тако далеком временском периоду, побољшале би се и перформансе буџетских корисника.

Литература

1. Јовић Д. (2010), „Стандардизација и хармонизација финансијског извештавања ентитета јавног сектора“, 41. симпозијум Савеза рачуновођа и ревизора Србије, Зборник радова, Златибор, стр. 110-130.
2. Стојановић Р. (2013), „Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор у функцији квалитета финансијског извештавања“, 44. симпозијум Савеза рачуновођа и ревизора, Зборник радова, Златибор, стр. 175-197.

3. Килибарда З. (2015), „Недоследност у процесу финансијског извештавања корисника јавних средстава у Републици Србији“, 46. симпозијум Савеза рачуновођа и ревизора Србије, Зборник радова, Златибор, стр. 206-227.
4. James L. Chan, (2003), *Government Accounting: An Assessment of Theory, Purposes and Standards, Public Money & Management*, CIPFA.
5. *Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор*, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2013.
6. Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015-др. и 103/2015.
7. Закон о буџету за 2016. годину „Службени гласник РС“, бр. 103/2015.
8. Уредба о буџетском рачуноводству, „Службени гласник РС“, бр.125/2003 и 12/2006.
9. www.mfin.rs (03.03.2016)

УДК 331.2:657-05

Прегледни научни рад

мр Весна
НЕШИЋ*

Примања запослених са аспекта међународне рачуноводствене регулативе

Резиме

Тежња сваког савременог друштва јесте усаглашавање са међународном регулативом, са циљем подстицања конкурентности привреде. Опредељење Републике Србије за примену Међународних рачуноводствених стандарда било је кључно за фер и објективно финансијско извештавање, а самим тим и стварање повољних услова за равноправну тржишну утакмицу. Међутим, у 2014. години долази до посустајања у доследној примени Међународних рачуноводствених стандарда, тиме што се прави уступак микро правним лицима која су најбројнија, а за која није прописана обавеза примене међународне рачуноводствене регулативе. Ни аутор текста није за примену Међународних рачуноводствених стандарда по сваку цену, али у условима када је то могуће, требало би искористити предности међународне рачуноводствене регулативе. Примања запослених представљају широку категорију, а обухватају не само зараду запосленог, већ и друга примања која се обезбеђују запосленом ради мотивације за постизање што бољих резултата рада код послодавца. У том смислу, у примања запослених спадају и плаћено одсуство, учешће у добити, награде и бонуси, отпремнине, јубиларне награде и сл. Међународни рачуноводствени стандард 19, на свеобухватан начин, бави се рачуноводством ових примања.

Кључне речи: МРС 19, Одељак 28 МСФИ за МСП, примања запослених, резервисања за отпремнине.

*) Савез рачуновођа и ревизора Србије, е-mail: nesicv@srrs.rs
Примљено: 17.03.2016. Прихваћено: 03.05.2016.

Увод

Од почетка примене Међународних рачуноводствених стандарда, давне 2004. године, основна идеја била је да се у Републици Србији усвоји међународна рачуноводствена пракса са циљем фер и објективног финансијског извештавања. Међутим, време је показало да нису баш сви међународни рачуноводствени стандарди, односно поједини делови тих стандарда применљиви у нашој земљи. Један од њих је свакако и МРС 19 – *Примања запослених*, који је можда и најсложенији међународни стандард, најизазовнији за примену у нашим условима. Његова примена је додатно отежана због честих промена радног и пензионог законодавства.

Примања запослених не обухватају само зараду запосленог, већ и разне бенефиције које се дају запосленима, као што су плаћени годишњи одмор, учешће у добити, бонуси, отпремнине, јубиларне награде и слично, које се обезбеђују ради обезбеђења лојалности послодавцу и постизања бољих резултата рада. МРС 19 се бави рачуноводственим принципима и начином обелодањивања додатних примања запослених.

У овом тексту указаћемо на захтеве који су постављени у међународној рачуноводственој регулативи у области примања запослених и упоредити их са актуелном законском регулативом из области радних односа и пореских прописа. У том смислу, указаћемо на неусаглашености и могуће правце решавања проблема.

1. Рачуноводствена регулатива у области примања запослених

Састављање финансијских извештаја правних лица и предузетника, који пословне књиге воде по систему двојног књиговодства, у нашој земљи, врши се применом три рачуноводствене основе:

- 1) Међународни стандарди финансијског извештавања¹ (у наставку текста: МСФИ), који обухватају и Међународне рачуноводствене стандарде (у наставку текста: МРС) и Тумачења (SIC у IFRIC);
- 2) Међународни стандард финансијског извештавања за мала и средња правна лица² (у наставку текста: МСФИ за МСП);
- 3) *Правилник о начину признавања, вредновања, презентације и обелодањивања позиција у појединачним финансијским извештајима микро и других правних лица*³ (у наставку текста: Правилник).

1) Решење о утврђивању превода Концептуалног оквира за финансијско извештавање и основних текстова Међународних рачуноводствених стандарда, односно Међународних стандарда финансијског извештавања ("Сл. гласник РС", бр. 35/14).

2) Решење о утврђивању превода Међународног стандарда финансијског извештавања за мала и средња правна лица - МСФИ за МСП ("Сл. гласник РС", бр. 117/13).

3) „Сл. гласник РС“, бр. 118/13 и 95/14.

Према одредбама члана 20. *Закона о рачуноводству*⁴, обавезу примене МСФИ имају:

- велика правна лица,
- правна лица која имају обавезу састављања консолидованих финансијских извештаја (матична правна лица), и
- јавна друштва, односно друштва која се припремају да постану јавна, у складу са законом.

МСФИ за МСП, у складу са одредбама члана 21. *Закона о рачуноводству*, примењују:

- мала правна лица, и
- средња правна лица (могу да се одлуче да примењују МСФИ).

Микро и друга правна лица, независно од величине, као и предузетници, примењују Правилник, у складу са одредбама члана 22. *Закона о рачуноводству*. Ова правна лица и предузетници могу да одлуче да примењују МСФИ за МСП, при чему су дужни да овај стандард примењују у континуитету.

С обзиром на начин разврставања правних лица према критеријумима из *Закона о рачуноводству*, у односу на претходни период (пре 2014. године), значајно је смањен број правних лица која се разврставају у велика, средња и мала правна лица, док се у категорију микро правних лица сврстава скоро 90% правних лица. Самим тим, смањен је број ентитета за које је обавезујућа примена МСФИ и МСФИ за МСП.

Ипак, треба истаћи да су бројне предности примене међународне регулативе у односу на Правилник, што представља разлог због којег се све већи број микро правних лица опредељује за примену МСФИ за МСП.

Поред наведених основа, треба имати у виду чињеницу да предузетници могу водити пословне књиге по систему простог књиговодства, а да корисници буџетских средстава примењују готовински основ за финансијско извештавање.

Све у свему, **изузетно мали број ентитета има обавезу примене међународне рачуноводствене регулативе**, што никако не доприноси објективној и фер презентацији финансијских извештаја.

Када су у питању примања запослених, за правна лица и предузетнике који примењују МСФИ вредновање ових примања врши се у складу са МРС19, а за оне који примењују МСФИ за МСП вредновање се врши у складу са Одељком 28 овог стандарда.

Уколико правно лице, односно предузетник (у наставку текста: правно лице) примењује Правилник, трошкови примања запослених, који настају директно у процесу довођења имовине у радно стање и при изградњи или набавци некретнине, постројења и имовине, представљају трошкове који се могу директно приписати набавној вредности прибављене имовине.

4) „Сл. гласник РС“, бр. 62/13.

2. Примања запослених у складу са МРС 19

У складу са параграфом 4 МРС 19, примања запослених обухватају:

- а) **краткорочна примања запослених**, као што су:
- зараде, накнаде и доприноси за социјално осигурање;
 - краткорочно плаћено одсуство, као што је плаћени годишњи одмор, плаћено боловање, када накнада за одсуство доспева за измирење у току дванаест месеци након краја периода у коме је тај запослени пружио повезане услуге;
 - учешћа у добити и премије које доспевају за плаћање у току дванаест месеци након краја периода у коме запослени пружају повезане услуге;
 - немонетарна примања (као што су медицинска нега, смештај, аутомобил и бесплатна или дотирана добра или услуге) за тренутно запослене;
- б) **примања по престанку запослења**, као што су пензије, отпремнине у случају одласка у пензију и остала пензијска примања, животно осигурање и медицинска нега, која треба да буду исплаћена по престанку запослења;
- в) **остала дугорочна примања запослених**, која обухватају дужу услугу или дозвољено плаћено одсуство, јубиларна или друга примања на основу дужег пружања услуга, примања по основу дугорочне неспособности за рад, ако не доспевају у потпуности за плаћање у току дванаест месеци након краја датог периода, учешћа у добити, бонусе и одложене примања;
- г) **отпремнине** (отпремнине приликом отпуштања са посла, уколико је запослени проглашен технолошким вишком).

Примања запослених обухватају примања обезбеђена запосленима или од њих овлашћеним лицима и могу се извршити исплатом (или пружањем добара или услуга) директно запосленима, њиховим супружницима, деци или другим лицима овлашћеним од њих, или другима – као што су компаније за осигурање.

Може се закључити да, према МРС 19, примања запослених обухватају нето зараду, порез и доприносе за обавезно социјално осигурање и доприносе који се плаћају из зараде и на зараду запосленог, као и сва остала новчана примања запослених (топли оброк, регрес и сл.), исплате деци запослених и друга примања члановима породице запосленог (поклони деци поводом Нове године и Божића, солидарну помоћ за случај болести, помоћ у случају смрти запосленог и др.) и привилегије запослених (коришћење службеног аутомобила у приватне сврхе, плаћен смештај, продају уз попуст и друге погодности).

Запослени може да ради пуно радно време, део радног времена, за стално, на повременој или привременој основи. За потребе овог стандарда запосленима се сматрају и директори и остало управљачко особље.

У складу са овом дефиницијом, према МРС 19, запосленима се сматрају сва радно ангажована лица, а не само лица која су у радном односу. У том смислу, запосленима се, према МРС 19, сматрају директор, руководство, запослени на одређено и неодређено време, лица која раде по уговору о привременим и по-

временим пословима, лица која раде по уговору о делу и ауторском делу, лица која раде преко омладинске и студентске задруге и др.

2.1. Примања запослених према Одељку 28 МСФИ за МСП

Према Одељку 28, примања запослених представљају сви облици накнада које правно лице даје у размену за услуге, односно рад запослених, укључујући директоре и руководство.

Правно лице признаје трошкове свих примања запослених на која запослени имају право као резултат услуга пружених ентитету током извештајног периода:

- **као обавезу**, након умањења за износе који су било исплаћени директно запосленом или уплаћени у одговарајући фонд запослених. Ако износ, који је већ исплаћен, превазилази обавезу насталу по основу услуга пре датума извештавања, правно лице треба да призна тај вишак као средство, до износа у којем ће та унапред извршена исплата довести до умањења будућих исплата или повраћаја новца;
- **као расход**, осим ако неки други одељак не захтева или дозвољава укључење тих примања у вредност неког средства, као што су на пример залихе или некретнине, постројења и опрема.

Према томе, примања запослених признају се када запослени заради та примања, а не када су та примања исплаћена у готовини, што значи да се примењује обрачунска основа.

2.2. Примања запослених са аспекта домаћег законодавства

Запосленима се, у складу са одредбама *Закона о раду*⁵ сматрају физичка лица која су у радном односу код послодавца (радни однос на одређено и на неодређено време, са пуним и непуним радним временом).

Директор може бити у радном односу, али ту функцију може обављати према уговору о правима, обавезама и одговорностима, који представља рад ван радног односа, у складу са одредбама члана 48. став 4. *Закона о раду*.

Исто тако, рад према уговору о привременим и повременим пословима, који је закључен са незапосленим лицем, запосленим лицем које ради непуно радно време и са корисником старосне пензије, представља рад ван радног односа, у складу са одредбама члана 197. *Закона о раду*.

У складу са наведеним, дефиниција запосленог, у смислу домаћег законодавства којим је уређено питање радних односа, знатно је ужа од дефиниције запосленог према међународној рачуноводственој регулативи, што изазива проблеме у вези са применом прописа.

Законом о раду је прописано да запослени има право на одговарајућу зараду, која се утврђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду. Запосленом се мора исплатити минимална зарада за стандардни учинак и време проведено на раду.

5) „Сл. гласник РС“, бр. 24/05, ... и 75/14.

У складу са одредбама члана 105. став 1. *Закона о раду*, зарада се састоји од:

- зараде за обављени рад и време проведено на раду,
- зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси и сл.) и
- других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду (топли оброк, регрес за коришћење годишњег одмора, давања поводом Нове године, Божића, 8. марта и сл.).

У складу са одредбама члана 105. став 2. *Закона о раду*, под зарадом се подразумева зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде (брuto зарада).

Зарадом се, у складу са одредбама члана 105. став 3. *Закона о раду*, не сматрају следећа примања запослених:

- примања запослених по основу учешћа у оствареној добити;
- накнада трошкова код уговора о раду ван просторија послодавца;
- накнада трошкова превоза за долазак и одлазак са рада, накнада трошкова службеног путовања у земљи и иностранству и накнада трошкова смештаја и исхране за рад и боравак на терену;
- отпремнина у случају одласка у пензију, накнада трошкова погребних услуга у случају смрти члана уже породице, накнада штете због повреде на раду или професионалног обољења и поклони деци запослених старости до 15 година за Божић и Нову годину до неопорезивог износа;
- јубиларне награде и солидарне помоћи;
- отпремнине код отпуштања са посла ако је због технолошких, економских или организационих промена престала потреба за обављањем одређеног посла.

Поред зараде, запослени има право накнаду зараде у следећим случајевима:

- за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадан дан, годишњег одмора, плаћеног одсуства, војне вежбе и одазивања на позив државног органа;
- за време привремене спречености за рад до 30 дана, преко 30 дана, породилског одсуства и спречености за рад проузроковане повредом на раду или професионалном болешћу;
- за време прекида рада, односно смањења обима рада до којег је дошло без кривице запосленог;
- за време прекида рада до којег је дошло наредбом државног органа или надлежног органа послодавца, због недовољне безбедности и заштите живота и здравља на раду.

Правилно дефинисање зараде и успостављање разлике између зараде и примања запосленог која не чине зараду запосленог значајно је са аспекта пореских прописа. Наиме, на примања запослених која не чине зараду запосленог, не плаћају се доприноси за обавезно социјално осигурање, у складу са *Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање*⁶.

6) „Сл. гласник РС“, бр. 84/04, ... и 112/15.

Поред тога, за поједина примања запослених и накнаде трошкова запосленима, одредбама члана 18. *Закона о порезу на доходак грађана*⁷ утврђен је неопорезиви износ ових примања (износ на који се не плаћа порез на зараде).

Може се закључити да, у поређењу са међународном рачуноводственом регулативом, нема битних разлика у вези са обухватањем зараде према домаћем законодавству.

2.3. Рачуноводствено евидентирање

Примања запослених се, према *Правилнику о Контном оквиру и садржини рачуна у Контном оквиру за привредна друштва, задруге и предузетнике*⁸ (у наставку текста: *Правилник о Контном оквиру*) евидентирају на терет групе 52 – *Трошкови зарада и накнада зарада (брutto)*, уз одобрење обавеза за нето зараду и припадајућих пореза и доприноса – група 45 – *Обавезе по основу зарада и накнада зарада*. Међутим, постоје одговарајућа одступања због примене пореских прописа, као што је случај са учешћем запослених у добити које се евидентира на терет рачуна 340 – *Нераспоређени добитак ранијих година*, уз одобрење рачуна 489 – *Остале обавезе за порезе, доприносе и друге дажбине* и 463 – *Обавезе према запосленима*⁹.

2.4. Признавање расхода у пореском билансу на основу примања запослених

Одредбама члана 9. *Закона о порезу на добит правних лица*¹⁰ трошкови зарада, односно плата признају се у износу обрачунатом на терет пословних расхода. Примања запосленог, која се у смислу *Закона о порезу на доходак грађана* сматрају зарадом, укључујући и примања на која се до износа прописаног овим законом не плаћа порез на зараде, признају се као расход у пореском билансу у пореском периоду у којем су исплаћена, односно реализована.

Према томе, сви издаци који имају карактер зараде и евидентирани су на рачунима групе 52, признају се као расход у пореском билансу у износу у којем су приказани у билансу успеха, независно од тога када ће бити плаћени.

За разлику од примања која имају карактер зараде, обрачунате отпремнине и новчане накнаде запосленом по основу одласка у пензију или престанка радног односа по другом основу, у складу са одредбама члана 9а *Закона о порезу на добит правних лица*, признају се као расход у пореском периоду у коме су исплаћене.

МРС 19 захтева у одређеним случајевима да се изврши резервисање за отпремнине, што је у сукобу са пореским прописом, који обрачунате а неисплаћене отпремнине не признаје као расход у пореском билансу, о чему ће бити више речи у одељку у којем су обрађене отпремнине.

7) „Сл. гласник РС“, бр. 24/01, ... и 112/15.

8) „Сл. гласник РС“, бр. 95/14.

9) Опширније у вези са евидентирањем учешћа запослених у добити, погледати под тачком 3.2.

10) „Сл. гласник РС“, бр. 25/01, ... и 112/15.

3. Краткорочна примања запослених

Према параграфу 10 МРС19, уколико је запослени извршио услугу у неком правном лицу током обрачунског периода, то правно лице треба да изврши признавање недисконтованог износа краткорочних примања запосленог за који се очекује да ће бити исплаћен у замену за ту услугу, и то:

- **као обавезу** (обрачунати расход), након умањења било којег исплаћеног износа. Уколико исплаћени износ превазилази недисконтовани износ примања, правно лице треба да изврши признавање тог вишка као средство (унапред плаћени расход), до износа до кога ће та унапред извршена исплата довести до, на пример, умањења будућих исплата, или повраћаја новца; и
- **као расход**, осим ако неки други стандард не захтева или дозвољава укључење тих примања у трошкове неког средства (на пример МРС 2 – *Залихе* и МРС 16 – *Некретнине, постројења и опрема*). У таквим случајевима МРС дозвољавају да се рад запослених капитализује, односно да се, на пример, рад запослених на изради неког основног средства или производа укључи у набавну вредност тог основног средства или производа. У нашој земљи то није пракса, јер се рад запослених најпре евидентира као трошак зарада, а онда се, преко погонског обрачуна, утврђује њихов удео у цени коштања основног средства или производа.

3.1. Краткорочна плаћена одсуства

Признавање краткорочних плаћених одсустава као трошка краткорочних примања, према параграфу 11 МРС 19, врши се на следећи начин:

- када су у питању кумулирана плаћена одсуства, признавање се врши када запослени пружи услуге које увећавају њихово право на будућа плаћена одсуства, и
- у случају некумулираних плаћених одсустава, признавање се врши када се то одсуство догоди.

Правно лице може да изврши исплату надокнаде запосленима за одсуство поводом различитих разлога, укључујући одмор, болест и краткорочну неспособност за рад, породилско и родитељско одсуство, одсуство због сведочења на суду и одсуство због служења војног рока. Право на плаћена одсуства може бити:

- кумулативно и
- некумулативно.

Кумулативна плаћена одсуства су она која се преносе и могу да буду искоришћена у будућим периодима, уколико право у текућем периоду није искоришћено у потпуности. Кумулативна плаћена одсуства могу бити стечена (другим речима, запослени имају право на новчану исплату за неискоришћено одсуство при одласку из тог ентитета) или нестечена (када запослени немају право на новчану исплату за неискоришћено одсуство при одласку). Обавеза настаје током пружања услуга од стране запослених на основу којих се увећава њихово право на будућа плаћена одсуства.

Разграничење трошкова између обрачунских периода представља основни разлог процене очекиваних трошкова, који ће се јавити у наредном обрачунском периоду на основу неискоришћених слободних дана из текућег обрачунског периода и формирања одговарајућег резервисања. Основни захтев овог стандарда јесте да се изврши признавање обавеза и расхода у обрачунском периоду када су запослени извршили услугу, односно када су радили у правном лицу.

У нашим условима, пример кумулативно плаћених одсуства може бити случај када се врши прерасподела радног времена, у складу са одредбама члана 57. *Закона о раду*. Наиме, наведеним законским одредбама прописано је да послодавац може да изврши прераспodelу радног времена када то захтевају природа делатности, организација рада, боље коришћење средстава рада, рационалније коришћење радног времена и извршење одређеног посла у утврђеним роковима. У наведеним ситуацијама запослени ради дуже од пуног радног времена, а у наредном периоду стиче право на слободне дане. Прерасподела радног времена запосленог врши се тако да укупно радно време запосленог у периоду од шест месеци у току календарске године у просеку не буде дуже од уговореног радног времена запосленог. Колективним уговором може се предвидети да тај период буде и дужи од шест месеци, али не дужи од девет месеци. У складу са наведеним, приликом прерасподеле радног времена, према МРС 19, треба извршити резервисање за неискоришћене слободне дане.

Неакумулирана плаћена одсуства не преносе се у наредни период, односно запослени нема право да новчану исплату, поводом одласка из правног лица, пренесе у будући период, уколико то право није искористио у текућем периоду у потпуности. Ово је уобичајени случај код боловања (због тога што неискоришћено претходно право не увећава будуће право), материнског или родитељског одсуства и плаћених одсустава ради сведочења на суду или службења војске. Правно лице не врши признавање обавезе нити расхода до времена настанка одсуства, јер услуге запосленог не увећавају износ примања. У нашој земљи, због прописа из области радних односа и здравственог осигурања, боловања су некумулативно плаћена одсуства, која се плаћају запосленом тек када настане одсуство (када запослени користи право на одсуство, у складу са прописима из области радних односа и здравственог осигурања).

Што се тиче резервисања за неискоришћени годишњи одмор, треба имати у виду да, у складу са одредбама члана 73. *Закона о раду*, запослени има право да користи годишњи одмор у деловима, при чему први део мора бити искоришћен у трајању од најмање две радне недеље непрекидно у току календарске године (10 радних дана), а остатак најкасније до 30. јуна наредне године. С обзиром на то да запослени има право на годишњи одмор у трајању од најмање 20 радних дана (овај број дана може се увећати по основу доприноса на раду, услова рада, радног искуства, стручне спреме запосленог и других критеријума утврђених општим актом или уговором о раду), у складу са одредбама члана 69. *Закона о раду*, у случају коришћења годишњег одмора у деловима, у наредној години користи се приближно исти број дана, па стога не постоји разлог за резервисање за неискоришћене дане годишњег одмора.

Ипак, уколико има основа, треба формирати резервисање за неискоришћене дане годишњег одмора, што је најчешће случај када се број пренетих дана годишњег одмора драстично разликује.

3.2. Учешћа у добити и бонуси

Правно лице треба да изврши признавање очекиваног трошка учешћа у добити и исплате бонуса, према параграфу 17 МРС 19, само када:

- правно лице има садашњу законску или изведену обавезу да изврши такве исплате као резултат прошлих догађаја, и
- се може сачинити поуздана процена такве обавезе.

Садашња обавеза постоји када и само када тај ентитет нема реалну алтернативу, осим да изврши дата плаћања.

Према неким плановима за расподелу добити, запослени добијају учешће у добити само ако остају у ентитету током одређеног временског периода. Такви планови стварају изведену обавезу: како запослени пружају услуге, тако се увећава износ који треба да буде плаћен ако остану у радном односу до краја наведеног периода. Одмеравање таквих изведених обавеза одражава могућност да неки запослени напусти правно лице без исплате учешћа у добити.

Правно лице не мора имати законску обавезу исплате бонуса, али поред тога у неким случајевима практикује се исплата бонуса. У таквим случајевима правно лице има изведену обавезу због тога што нема реалну алтернативу, осим исплате бонуса. Мерење изведене обавезе одражава могућност да неки од запослених напусте правно лице без исплате бонуса.

Обавеза по основу планова за учешће у добити и бонуса настаје из рада запосленог, а не из трансакције са власницима датог правног лица. Стога, правно лице признаје расход по основу планова за учешће у добити и бонусе, не као расподелу добити.

У нашим условима, ограничавајућа је примена МРС 19 у вези са признавањем учешћа у добити и бонуса, због примене пореских прописа и прописа из области радног односа.

Наиме, одредбама члана 14. *Закона о раду* прописано је да се уговором о раду или одлуком послодавца може утврдити учешће запосленог у добити оствареној у пословној години, у складу са законом и општим актом. Наведено учешће запосленог у добити не представља зараду запосленог, у складу са одредбама члана 105. став 3. *Закона о раду*. У пореском смислу, учешће запосленог у добити представља други приход, на који се, према одредбама члана 85. став 1. тачка 13) *Закона о порезу на доходак грађана*, плаћа порез на друге приходе по стопи 20% (поред пореза на друге приходе, плаћа се и допринос за пензијско и инвалидско осигурање по стопи 26%). Основицу за порез на друге приходе и допринос за пензијско и инвалидско осигурање, чини бруто износ учешћа у добити, умањен за нормиране трошкове у висини од 20%.

У тренутку предаје финансијских извештаја потпуно је неизвесна исплата учешћа у добити запосленог, јер није испуњен ниједан услов за признавање трошкова по основу учешћа у добити запосленог (правно лице нема садашњу

законску или изведену обавезу да изврши такву исплату као резултат прошлих догађаја, а не може се ни сачекати поуздана процена такве обавезе).

Поред тога, према *Правилнику о Контном оквиру*, књижење учешћа запослених у добити не може се вршити на групи рачуна 52, јер она не представљају зараду запосленог у смислу прописа из области зарада запослених, већ се књижење врши на рачуну 340. Ово књижење није у складу са МРС 19, али је у нашим условима једино прихватљиво, због примене *Закона о раду* и пореских прописа.

Пример

У јуну 2016. године запосленом се врши исплата учешћа у добити за 2015. годину, у бруто износу од 474.684 динара.

Ред. бр.	Рачун		Опис	Износ	
	Д	П		Д	П
1.	340		Нераспоређена добит ранијих година	474.684	
		462	Обавезе за учешће у добити		300.000
		489	Остале обавезе за порезе, доприносе и друге дажбине (порез на друге приходе)		75.950
		489	Остале обавезе за порезе, доприносе и друге дажбине (допринос за ПИО)		98.734
	- Расподела нераспоређене добити на учешће запослених у добити				

Бонуси, у нашим условима, представљају зараду запосленог (награда запосленом за допринос пословном успеху послодавца), у складу са одредбама члана 105. став 1. *Закона о раду*, па се и књижење бонуса врши на групи рачуна 52. Бонуси се исплаћују из процењене добити, пре предаје финансијских извештаја за текућу годину. Бонуси се евидентирају као трошак текуће године, без обзира на то да ли ће и бити исплаћени у текућој или наредној години. Приликом исплате бонуса, плаћају се исте обавезе као и приликом исплате зараде.

С обзиром на то да су бонуси саставни део зараде, а да се трошкови зарада признају као расход у пореском билансу у износу обрачунатом на терет пословних расхода, сагласно одредбама члана 9. *Закона о порезу на добит правних лица*, следи да су обрачунати бонуси порески признати расход, без обзира на то да ли су исплаћени у текућој години.

Пример

Послодавац је донео одлуку да исплати бонус запосленом у бруто износу од 200.000 динара, на име доприноса запосленом пословном успеху за 2015. годину. Бонус се исплаћује као први део зараде за децембар 2015. године.

Ред. бр.	Рачун		Опис	Износ	
	Д	П		Д	П
1.	520		Трошкови зарада и накнада зарада	200.000	
		450	Обавезе за нето зараде и накнаде зарада		140.200
		451	Обавезе за порез на зараде и накнаде зарада на терет запосленог		20.000 ¹¹
		452	Обавезе за доприносе на зараде и накнаде зарада на терет запосленог		39.800
	- Обрачун бонуса за 2015. годину				
2.	521		Трошкови пореза и доприноса на зараде и накнаде зарада на терет послодавца	35.800	
		453	Обавезе за порез и доприносе на зараде и накнаде зарада на терет послодавца		35.800
	- Обрачун доприноса на терет послодавца				

3.3. Краткорочна примања запослених према Одељку 28 МСФИ за МСП

Краткорочна примања запослених, према Одељку 28, јесу примања запослених (осим отпремнина) која доспевају за плаћање у року од дванаест месеци након завршетка обрачунског периода у коме су запослени пружали релевантне услуге, на пример зараде, накнаде, годишњи бонуси, доприноси за социјално осигурање и немонетарна примања као што су аутомобили и сл. Када је неки запослени извршио услугу, правно лице треба да изврши одмеравање признатих износа по недисконтованом износу краткорочних примања запосленог за који се очекује да ће бити исплаћен у замену за ту услугу.

Правно лице може да надокнади одсуство запослених по основу различитих разлога, укључујући годишњи одмор и боловање. Одређена краткорочно плаћена одсуства су кумулативна - могу се преносити и користити у будућим периодима, уколико запослени није искористио своје право у потпуности у текућем периоду. Правно лице треба да призна очекиване трошкове кумулативних плаћених одсустава када запослени пружају услуге које увећавају њихово право на будућа плаћена одсуства. Правно лице треба да одмерава очекиване трошкове кумулативних плаћених одсустава као недисконтовани додатни износ који то правно лице очекује да исплати као резултат неискоришћених права акумулираних на крају извештајног

11) Неопорезиви износ од 11.433 динара биће искоришћен приликом исплате зараде за децембар 2015. године.

периода. Овај износ правно лице треба да презентује као краткорочну обавезу на датум извештавања.

Трошкове осталих (некумулативних) плаћених одсустава, у складу са Одељком 28, правно лице признаје када дође до одсуства. Правно лице треба да одмерава трошкове некумулативних плаћених одсустава као недисконтовани износ исплаћене зараде или зараде која се дугује за период одсуствовања.

Признавање очекиваних трошкова учешћа у добити и исплате бонуса врши се само када:

- 1) као резултат прошлих догађаја:
 - правно лице има садашњу законску обавезу, или
 - обавезу изведену из прошлих активности (на пример, историју плаћања) која је створила реално очекивање код других страна да ће правно лице извршити плаћање (то значи да правно лице нема другу реалну алтернативу осим вршења плаћања);
- 2) се може саставити поуздана процена такве обавезе.

4. Примања по престанку запослења

У нашој земљи послодавци немају никаквих обавеза према запосленима који су остварили право на пензију, нити обавезу за исплату пензије, нити остала примања по престанку радног односа, као што су животно осигурање и медицинска нега по престанку радног односа. Међутим, према ревидираном МРС 19 из 2014. године¹², отпремнине приликом одласка у пензију представљају примања запослених по престанку запослења.

У циљу равномерног признавања расхода по основу отпремнина, током запослења, односно од датума запослења до датума када се врши исплата по основу стечених права, МРС 19 захтева да се изврши резервисање по том основу. Сврха резервисања је да будући издаци буду реално процењени и да се равномерно трошковима оптерети цео период у којем они настају. На пример, трошак отпремнине не настаје само у тренутку када запослени одлази у пензију, већ током читавог радног века проведеног код послодавца.

Ограничавајући фактор за резервисања отпремнина представљају високи трошкови обрачуна обавеза за отпремнине, јер већина правних лица није у стању да самостално изврши обрачун отпремнина, те је неопходно ангажовање стручњака ван правног лица (овлашћеног актуара). Суштина примене стандарда јесте да користи које се добијају од информација треба да буду веће од трошкова добијања те информације. У складу са тим, уколико је трошак ангажовања стручног лица за обрачун отпремнина сувише велики, стандард допушта одступање од пуне примене, односно правно лице не мора да формира резервисање за отпремнине¹³.

12) "Сл. гласник РС", бр. 35/14.

13) У овом напису не бавимо се начином формирања резервисања за отпремнине, због сложености и обимности.

Према томе, МРС 19 захтева формирање резервисања за отпремнине при одласку у пензију, али и допушта да правно лице не формира резервисања, уколико би трошак утврђивања тог резервисања био исувише велики.

Што се тиче МСФИ за МСП, Одељак 28 дефинише планове примања по престанку запослења као примања запослених (осим отпремнина) која су платива по престанку запослења, као што су пензије. Овом дефиницијом искључене су отпремнине, а с друге стране отпремнине при одласку у пензију не спадају ни у део који се дефинише као отпремнине, према овом одељку. Поред тога, резервисања за отпремнине не могу се вршити у складу са Одељком 21 – *Резервисања, потенцијалне обавезе и потенцијална имовина*, јер је овим одељком јасно наведено да се не примењују на примања запослених. Стога, устаљено мишљење је да правна лица која примењују МСФИ за МСП не треба да врше резервисања за отпремнине при одласку у пензију.

4.1. Порески аспект исплате отпремнине при одласку у пензију

Одредбама члана 119. став 1. тачка 1) *Закона о раду* прописана је обавеза послодавца да, у складу са својим општим актом, запосленом исплати отпремнину при одласку у пензију, најмање у висини двеју просечних зарада. У складу са тим, послодавац мора запосленом исплатити отпремнину при одласку у пензију најмање у висини двеју просечних зарада, с тим што својим општим актом може утврдити и већи износ отпремнине.

Под просечном зарадом, која се користи за обрачун отпремнине при одласку у пензију, подразумева се просечна зарада у Републици Србији (укупна бруто зарада), према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за статистику.

Отпремнина при одласку у пензију уобичајено се исплаћује пре престанка радног односа, а најкасније у року од 30 дана од дана престанка радног односа, у складу са одредбама члана 186. *Закона о раду*.

Према одредбама члана 105. став 3. *Закона о раду*, отпремнина при одласку у пензију не представља зараду запосленог, а одредбама члана 9. став 1. тачка 19) *Закона о порезу на доходак грађана* прописано је да се изузима из опорезивања износ отпремнине који је утврђен као обавеза према *Закону о раду*.

Одредбама члана 85. став 1. тачка 11) *Закона о порезу на доходак грађана*, прописано је да се на примања из члана 9. Овог закона, која се исплаћују преко неопорезивог износа, плаћа порез на друге приходе по стопи од 20%. Основицу за порез чини бруто опорезиви износ отпремнине, умањен за нормиране трошкове у висини од 20%.

Према томе, уколико послодавац, у складу са својим општим актом, запосленом исплати већи износ отпремнине при одласку у пензију од законом прописаног износа, дужан је да на разлику обрачуна и плати порез на друге приходе по стопи од 20%, док се доприноси не плаћају, јер се отпремнина не сматра зарадом.

Уколико правно лице има обавезу да врши резервисање за отпремнине при одласку у пензију, према одредбама члана 9а *Закона о порезу на добит*

правних лица, обрачунате а неисплаћене отпремнине признају се као расход у пореском билансу тек у пореском периоду у којем буду исплаћене. У пореском билансу у пореском периоду у којем су обрачунате али нису исплаћене, отпремнине увећавају основицу за опорезивање и приказују се под редним бројем 16 Обрасца пореског биланса ПБ 1¹⁴, а у пореском периоду када буду исплаћене, умањују опорезиву добит и исказују се под редним бројем 17 ПБ 1.

Ово је велики недостатак домаћег пореског законодавства, које није усаглашено са међународном рачуноводственом регулативом из области примања запослених.

Поред тога, отежавајућу околност за примену МРС 19 у вези са формирањем резервисања у нашим условима представљају честе измене прописа из области радних односа и пензијско-инвалидског осигурања. Наиме, изменама Закона о раду и Закона о пензијском и инвалидском осигурању¹⁵ из 2014. године смањен је обавезујући износ за исплату отпремнине при одласку у пензију (са три, на две просечне зараде исплаћене у Републици Србији) и драстично су измењени услови за остваривање права на старосну пензију (уведена је привремена старосна пензија). Ове околности послодавци нису могли да предвиде приликом формирања резервисања у 2013. години, тако да је питање у којој мери су формирана резервисања била поуздана.

4.2. Евидентирање у пословним књигама

Отпремнине при одласку у пензију евидентирају се на рачуну 529 – *Остала лична примања*, уз одобрење рачуна 463 и евентуално рачуна 489, уколико послодавац исплаћује отпремнине преко неопорезивог износа.

Уколико правно лице врши резервисање за отпремнине при одласку у пензију, одредбама члана 43. *Правилника о Контном оквиру* прописано је да се трошкови резервисања евидентирају на рачуну 545 – *Резервисања за накнаде и друге бенефиције запослених*, у корист рачуна рачуна 404 – *Резервисања за накнаде и друге бенефиције запослених*. Међутим, према МРС 19, трошкови резервисања за отпремнине при одласку у пензију представљају расходе запослених, како би се евидентирање могло вршити на рачуну групе 52. С обзиром на то да је *Правилником о Контном оквиру* прописан рачун за резервисања, сматрамо да је ипак упутније да се евидентирање врши преко рачуна 545.

Отпремнине при одласку у пензију, које доспевају у текућој години, евидентирају се као обавеза према запосленом уз затварање рачуна 404.

Пример

Правно лице је, први пут 2015. године, извршило обрачун резервисања за отпремнине при одласку у пензију. Дисконттовани износ укупних резервисања, која је до ове године требало да буду формирана, износи 500.000 динара, а

14) Образац ПБ1 прописан је *Правилником о садржају пореског биланса и другим питањима од значаја за начин утврђивања пореза на добит правних лица* („Сл. гласник РС“, бр. 20/14 и 41/15).

15) “Сл. гласник РС”, бр. 34/03, ... и 142/14.

дисконтовани износ трошка за текућу годину износи 70.000 динара¹⁶. Наредне године правно лице извршило је обрачун за исплату отпремнине у износу од 120.000 динара. Нови дисконтовани износ отпремнина је 600.000 динара. С обзиром на то да је почетни дисконтовани износ резервисања износио 500.000 динара, из њега је исплаћено 120.000 динара, те следи да је у салду остало 380.000 динара. Салдо на крају године износи 600.000 динара, тако да се на расходима мора евидентирати износ од 220.000 динара.

Ред. бр.	Рачун		Опис	Износ	
	Д	П		Д	П
1.	340		Нераспоређени добитак ранијих година	430.000	
	545		Резервисања за накнаде и друге бенефиције запослених	70.000	
		404	Резервисање за накнаде и друге бенефиције запослених		500.000
	<i>- Обрачун за резервисање за отпремнине при одласку у пензију у 2015. години</i>				
2.	404		Резервисање за накнаде и друге бенефиције запослених	120.000	
		45	Обавезе по основу зарада		120.000
	<i>- Евидентирање обавеза за отпремнине које доспевају у 2016. години</i>				
3.	545		Резервисања за накнаде и друге бенефиције запослених	220.000	
		404	Резервисање за накнаде и друге бенефиције запослених		220.000
	<i>- Евидентирање расхода по обрачуну резервисања за отпремнине на дан 31.12.2016. године</i>				

5. Остала дугорочна примања запослених

Примања запослених, осим примања по престанку запослења и отпремнина, која не доспевају у потпуности за исплату у периоду од дванаест месеци након истека периода у којем су запослени вршили услуге у вези са тим примањима, представљају остала дугорочна примања запослених. Остала дугорочна примања запослених обухватају дугорочна плаћена одсуства, јубиларна и друга примања запослених на основу дужег стажа у правном лицу, примања по основу дугорочне неспособности за рад, учешће у добити и премије које доспевају у року од дванаест месеци или дуже, након истека периода у којем је

16) Ова два износа утврђена су на основу процента запослених који ће дочекати пензију у оквиру правног лица, процењеног реалног раста зарада запослених и дисконтне стопе.

запослени извршио повезане услуге и одложено накнаду која доспева у року од дванаест месеци или дуже од краја периода у коме је зарађена.

У нашим условима, остала дугорочна примања запослених су ретка, осим јубиларних награда, мада и њихову исплату не врше сва правна лица, јер не постоји законска обавеза исплате јубиларних награда запосленима¹⁷.

Уобичајено је да се право на јубиларну награду утврђује запосленом који је код послодавца остварио одређени радни стаж (пет, десет, петнаест, двадесет година радног стажа и сл.), као награду за лојалност послодавцу. Јубиларна награда утврђује се у новчаном износу, најчешће у висини просечне зараде код послодавца, која се увећава сходно радном стажу који је запослени остварио код послодавца. Међутим, то није правило, јер је према нашем радно-правном законодавству послодавцима допуштено да својим општим актом и уговором о раду утврде мерила и критеријуме за исплату јубиларне награде, као и износ јубиларне награде. Неки послодавци сваке године исплаћују јубиларну награду свим запосленима, поводом годишњице од оснивања, при чему се свим запосленима исплаћује исти износ на име јубиларне награде.

Поставља се питање да ли је неопходно вршити резервисања за јубиларне награде у нашим условима. Наиме, уколико је структура запослених равномерна и уколико приближно исти број запослених сваке године остварује право на јубиларне награде код послодавца, није потребно вршити резервисање, јер нема материјално значајне разлике између трошкова утврђених у складу са МРС 19 и трошкова утврђених на основу стварно исплаћених отпремнина. Тако је и када послодавац сваке године исплаћује свим запосленима јубиларну награду у истом износу, по основу годишњице од оснивања.

У супротном, уколико се према годинама знатно разликује број запослених који примају јубиларну награду, као и износи које запослени примају по основу јубиларне награде, требало би извршити одговарајуће резервисање по том основу. Основни разлог за формирање резервисања на основу јубиларних награда јесте утврђивање обавезе према запосленима и расхода у периоду у којем су запослени извршили услугу, како би расходи по том основу били равноправно распоређени.

На пример, ако запослени има право на јубиларну награду на сваких пет година рада у правном лицу, када би се расход по основу исплате јубиларне награде евидентирао само у петој години, када се исплаћује, расходи не би били равноправно распоређени, јер је запослени сваке године зарадио 1/5 јубиларне награде.

5.1. Остала дугорочна примања запослених - Одељак 28 МСФИ за МСП

Остала дугорочна примања запослених, према Одељку 28, јесу примања запослених (осим примања по престанку запослења и отпремнина) која не доспевају у року од дванаест месеци или више након завршетка периода у коме је запослени извршио повезане услуге (на пример, примања на основу

17) Опширније у вези са могућношћу исплате јубиларне награде у складу са домаћим радно-правним законодавством, писано је у тачки 5.2.

дугог стажа), дугорочна плаћена одсуства (као што је одсуство на основу дугог стажа или стручног усавршавања) и премије, који доспевају за плаћање у току дванаест месеци након краја периода у коме запослени пружају повезане услуге.

Правно лице треба да одмерава обавезу за дефинисано примање, као своју обавезу по плану дефинисаних примања, као нето износ следећих ставки:

- садашња вредност обавезе по плану дефинисаних примања на датум извештавања, **минус**
- фер вредност средстава плана на датум извештавања (ако се може утврдити) из којих ће те обавезе бити директно измирене.

Свака промена обавезе треба да буде призната као расход у добитку или губитку, осим уколико други одељак не захтева да се трошкови признају као део набавне вредности неког средстава као што су залихе, некретнине, постројења и опрема.

5.2. Порески третман јубиларних награда

Одредбама члана 120. став 1. тачка 1) *Закона о раду*, прописано је послодавац може да, општим актом, односно уговором о раду, утврди право запосленог на јубиларну награду. Према томе, послодавац нема обавезу да запосленом исплати јубиларну награду, већ је законом предвиђена само могућност исплате овог примања. Критеријуми и услови за исплату јубиларне награде, као и други битни елементи за исплату јубиларне награде, треба да буду утврђени општим актом, односно уговором о раду.

Јубиларне награде не представљају зараду запосленог, у складу са одредбама члана 105. став 3. *Закона о раду*, а одредбама члана 18. став 1. тачка 7) *Закона о порезу на доходак грађана* прописан је неопорезиви износ јубиларне награде у износу од 18.331 динара годишње¹⁸.

У складу са тим, уколико послодавац исплати јубиларну награду преко неопорезивог износа, има обавезу да на разлику између исплаћеног и неопорезивог износа плати порез на зараде по стопи од 10%, док се доприноси не плаћају, јер ово примање не представља зараду запосленог.

Јубиларна награда, као примање запосленог које се евидентира на рачуну групе 52, представља порески признати расход, у складу са одредбама члана 9. *Закона о порезу на добит правних лица*, без обзира на то да ли је она и исплаћена у пореском периоду.

6. Отпремнине

Отпремнине представљају примања запослених која су резултат одлуке правног лица да прекине рад неког запосленог пре уобичајеног датума пензионисања или одлуке запосленог да добровољно прихвати да је вишак у замену за та примања. У нашим условима законском регулативом прописана је обавеза исплате отпремнина приликом одласка у пензију и отпремнина када је за-

18) Овај неопорезиви износ примењује се од 1. фебруара 2016. до 31. јануара 2017. године.

послени проглашен технолошким вишком. Отпремнине приликом одласка у пензију, према ревидираном МРС 19 из 2014. године, не представљају отпремнине, већ примања по престанку запослења. У складу са тим, у отпремнине спадају само отпремнине које се исплаћују запосленом који је проглашен технолошким вишком.

Признавање отпремнина као обавезе и расхода врши се када правно лице одлучи да оконча запослење неког запосленог пре уобичајеног датума пензионисања или када правно лице обезбеди отпремнине са циљем подстицања добровољног прихватања технолошког вишка.

Према МРС19, отпремнине не треба да терете трошкове периода у којем су исплаћене, већ треба извршити њихово укалкулисавање током запослења, како би се равномерно распоредио расход по том основу. Као што смо већ истакли, формирање резервисања има смисла једино уколико његово утврђивање не изискује велике трошкове. Стога, МРС 19 допушта да се одступи од доследне примене, уколико су користи од формирања резервисања веће од трошкова добијања те информације.

Као што смо навели, нашим законодавством прописане су само две врсте отпремнина које је послодавац дужан да исплати запосленом: отпремнина при одласку у пензију и отпремнина приликом отпуштања са посла када је послени проглашен технолошким вишком. Међутим, у пракси се појавио још један облик стимулисања запосленог за добровољно напуштање послодавца: отпремнина приликом споразумног раскида радног односа. С обзиром на то да према *Закону о раду* исплата ове отпремнине није обавезујућа, уколико је послодавац исплати, такво примање запосленог има третман зараде и она се не сматра отпремнином у смислу МРС 19.

6.1. Отпремнине - Одељак 28 МСФИ за МСП

Према Одељку 28, отпремнине су примања запослених која се исплаћују као резултат било одлуке правног лица да прекине рад неког запосленог пре уобичајеног датума пензионисања или одлуке запосленог да добровољно прихвати да је вишак, у замену за та примања. Будући да отпремнине не обезбеђују будуће економске користи, правно лице их одмах признаје као расход у добитку или губитку, приликом плаћања примања.

У складу са наведеним, Одељком 28 није прописана обавеза утврђивања резервисања по основу отпремнина приликом отпуштања са посла, тако да послодавац евидентира расход по том основу приликом исплате отпремнине.

6.2. Порески аспект отпремнина

Одредбама члана 158. *Закона о раду* прописана је обавеза послодавца да, пре отказа уговора о раду, због престанка потребе за обављањем одређеног посла услед технолошких, економских или организационих промена, запосленом исплати отпремнину која не може бити нижа од збира једне трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца код којег остварује право на отпремнину. Зарадом се сматра просечна месечна зарада запосленог, исплаћена за последња три месеца која претходе месецу у којем се исплаћује отпремнина.

Као и отпремнина при одласку у пензију, и ова отпремнина не представља зараду запосленог, у складу са одредбама члана 105. став 3. *Закона о раду*, а исплаћује се најкасније у року од 30 дана од дана престанка радног односа, у складу са одредбама члана 186. овог закона.

Порез на доходак грађана не плаћа се на законом прописани износ отпремнине који је послодавац дужан да исплати запосленом, а уколико послодавац исплати већи износ, на разлику се плаћа порез на друге приходе по стопи 20%, у складу са одредбама члана 85. став 1. тачка 11) *Закона о порезу на доходак грађана*. Основицу за порез чини бруто опорезиви износ отпремнине, умањен за нормиране трошкове у висини од 20%.

Као што смо већ истакли, према одредбама члана 9а *Закона о порезу на добит правних лица*, обрачунате а неисплаћене отпремнине признају се као расход у пореском билансу пореског периода у којем су исплаћене. Стога, уколико је правно лице вршило резервисања за ове отпремнине, дужно је да изврши одговарајуће корекције у пореском билансу ПБ1, о чему смо дали детаљно објашњење под тачком 4.1. овог написа.

Рачуноводствено евидентирање отпремнина у случају отпуштања са посла врши се на исти начин као и евидентирање отпремнина при одласку у пензију.

Закључна разматрања

Може се закључити да је домаћа регулатива у великој мери усклађена са међународном рачуноводственом регулативом, осим одређених изузетака.

Као право, прописима из области радних односа, појам запосленог се дефинише у знатно ужем смислу у односу на међународну рачуноводствену регулативу. Ово даље изазива проблем у вези са рачуноводственим обухватањем примања запослених, с обзиром на то да, према МРС 19 и Одељку 28 МСФИ за МСП, сва примања запослених требало би евидентирати на групи рачуна 52, а према *Правилнику о Контном оквиру* то није могуће, нарочито када се ради о учешћу запослених у добити.

У одређеним случајевима, МРС 19 захтева да се изврши резервисање за отпремнине, што је у колизији са одговарајућим националним пореским прописом, који обрачунате, а неисплаћене отпремнине не признаје као расход у пореском билансу. Ову нелогичност могуће је исправити изменама законске регулативе из области опорезивања добити правних лица, али би у том случају било неопходно спровести опсежнију контролу примене МРС 19, у вези са формирањем резервисања. Проблем је што надлежни порески орган нема адекватно оспособљене кадрове за то, што опет с друге стране представља ограничавајући фактор.

МРС 19 је комплексан и сложен стандард и нису сви његови делови применљиви у нашим условима. Наиме, формирање резервисања за отпремнине има смисла у великим и развијеним системима са више хиљада запослених, где се поуздано може предвидети степен одласка у пензију на основу расположивих статистичких података. Формирање резервисања за отпремнине у складу са МРС 19 представља комплексан и скуп поступак, а при том је непоуздан уколико се спроводи на малом узорку, односно код правних лица која

имају мањи број запослених (на пример, десетак запослених). На основу малог узорка није могуће поуздано предвидети будућа дешавања, па примена наведеног стандарда губи смисао. Међутим, у нашим условима ревизорске куће инсистирају на примени МРС 19 у смислу формирања резервисања за отпремнине, без обзира на непоузданост добијених података, што представља кључни проблем и оптерећује пословање правних лица.

У земљама у региону, такође, ревизори инсистирају на доследној примени МРС 19 у делу који се односи на резервисање за накнаде запосленима. На пример, у Федерацији Босна и Херцеговина (у наставку текста: Федерација БИХ), у вези са овим питањем, приликом доношења одлуке о томе да ли треба увести резервисање или не, узима се у обзир чињеница да ли су износи резервисања који би се исказали по овом основу значајни у толикој мери да њихово неискривање доводи до тога да финансијски извјештаји буду нереални. Уколико ефекти ових резервисања нису материјално значајни, правна лица их не морају приказивати у својим финансијским извјештајима. Мала правна лица, која не примењују МРС, нису обавезна да исказују резервисања по основу накнада запосленима.

Према томе, у вези са применом МРС 19, у Федерацији БИХ је слична ситуација као и код нас. Међутим, када се ради о пореском аспекту резервисања, ситуација је знатно другачија. Наиме, према законској регулативи резервисања која се врше у складу са МРС 19 нису порески признати расходи (резервисања за јубиларне награде, годишњи одмор и отпремнине)¹⁹.

Насупрот томе, у Републици Хрватској се, као порески признати расход признају резервисања за ризике и трошкове на темељу закона или другог прописа, у које спадају и резервисања за јубиларне награде, неискоришћене дане годишњег одмора и отпремнине, ако су испуњени услови које одређују прописи о порезу на добит²⁰.

На крају, искуства земаља у региону треба искористити у нашој земљи како би се примена резервисања у складу са међународном регулативом извршила на исправан начин, а ефекти његове примене омогућили састављање реалних и поузданих финансијских извјештаја.

Литература

- 1) *Међународни стандарди финансијског извјештавања - МРС 19, (2009), званична саопштења објављена до 1. јануара 2009. године, Савез РР Србије;*
- 2) *Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде - МСФИ за МСЕ, (2009), Савез РР Србије;*
- 3) *Практична примена МСФИ у Републици Србији, (2008), Савез РР Србије, група аутора;*

19) Опорезивање пореза на добит у Федерацији БИХ, Федерално министарство финансија/финанција Порезна управа Федерације БиХ, 2015. година.

20) Рачуноводство дугорочног резервирања за трошкове и ризике (примјена ХСФИ-а), Здравко Баица, маг.ек., *Рачуноводство и порези у пракси* бр. 10/2012.

- 4) Петровић П., (2015), „Утврђивање резервисања у складу са МРС 19 и Одељком 28 (за отпремнине, краткорочна плаћена одсуства, учешћа у добити и бонусе, јубиларне награде), *Рачуноводствена пракса* бр. 2-3/2015, Савез РР Србије;
- 5) Ковачевић Ј., Ракоњац-Антић Т., Зарић И., (2007), „Актуарске основе примене МРС 19 - *Примања запослених*“, *VIII јесењи семинар: Примена МРС/МСФИ, пореских и других актуелних прописа*, Савез РР Србије;
- 6) Стојановић Р., (2014), „Разлике између МСФИ за МСЕ и `пуних` МРС“, *Рачуноводствена пракса* бр. 20/2014, стр. 5-21;
- 7) Нешић В., (2014), „Измене и допуне Закона о раду“, *Рачуноводствена пракса* бр. 15-16/2014, Савез РР Србије, стр. 108-130;
- 8) Нешић В., (2015), „Отпремнина (због одласка у пензију и престанка радног односа), Друга примања запослених“, *Рачуноводствена пракса* бр. 14-15/2015, Савез РР Србије, стр. 155-161;
- 9) Нешић В., (2015), „Примања запослених и чланова органа управе по основу учешћа у добити“, *Рачуноводствена пракса* бр. 11-12/2015, Савез РР Србије, стр. 53-54;
- 10) Нешић В., (2016), „Исплата зараде из процењене добити“, *Рачуноводствена пракса* бр. 1/16, Савез РР Србије, стр. 41-45;
- 11) Закон о рачуноводству („Сл. гласник РС“, бр. 62/13);
- 12) Закон о раду („Сл. гласник РС“, 24/05, ... и 75/14);
- 13) Закон о порезу на доходак грађана („Сл. гласник РС“, бр. 24/01, ... и 112/15);
- 14) Закон о порезу на добит правних лица („Сл. гласник РС“, бр. 25/01, ... и 112/15);
- 15) Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање („Сл. гласник РС“, бр. 84/04, ... и 112/015);
- 16) Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Сл. гласник РС“, бр. 34/03, ... и 142/14);
- 17) Правилник о Контном оквиру и садржини рачуна у Контном оквиру за привредна друштва, задруге и предузетнике („Сл. гласник РС“, бр. 95/14);
- 18) Правилник о начину признавања, вредновања, презентације и обелодањивања позиција у појединачним финансијским извештајима микро и других правних лица („Сл. гласник РС“, бр. 118/13 и 95/14);
- 19) Правилник о садржају пореског биланса и другим питањима од значаја за начин утврђивања пореза на добит правних лица („Сл. гласник РС“, бр. 20/14 и 41/15).

УДК 336.14(497.11)

Прегледни научни рад

Зоран
КИЛИБАРДА*

Могућност мерења и анализе извршења програмског буџета Републике Србије

Резиме

Поред првобитно примењене функционалне класификације у јединственом буџетском систему Републике Србије у 2002. години која је успостављена први пут донетим Законом о буџетском систему, након четири године извршено је увођење програмског дела буџета, односно програмске класификације, доношењем измена и допуна Закона о буџетском систему у октобру 2006. године. Тада промовисана упоредна примена линијског (функционалног) и програмског буџета никада није примењена на установљени начин, због чега је у новом, другом по реду, Закону о буџетском систему 2009. године прописано да ће се програмски буџет у целини применити у складу са Законом о буџету Републике и одлукама о буџету локалних власти за 2015. годину.

С обзиром на то да се међу бројним разлозима за увођење програмског дела буџета, осим детаљног описа недостатака методологије функционалне класификације буџетирања, истиче да је једино применом програмског модела буџетирања могуће извршити мерење перформанси јавног сектора, али и свеопштег унапређења процеса управљања јавним финансијама, поставља се питање веродостојности података и поузданости метода којим ће то бити обављено, применом постојеће рачуноводствене регулативе.

Уколико знамо да програмска класификација исказује класификацију програма и програмских активности, који чине скуп мера и континуирану делатност једног или више корисника буџетских средстава и која није временски ограничена, за анализу и мерење постигнућа програмског буџета недовољни су подаци који се добијају применом садашње рачуноводствене регулативе. Нарочито недовољна околност за мерење и анализу програмског буџета садржана је у

^{*)} Савез рачуновођа и ревизора Србије, e-mail: kilibardaz@srrs.rs
Примљено: 01.04.2016. Прихваћено: 06.04.2016.

томе што су носиоци главних програма директни буџетски корисници, који не воде своју главну књигу него рачуноводствену евиденцију врше у оквиру сопствено креираних помоћних књига и евиденција, према моделу модификоване готовинске рачуноводствене основе.

Како је извесно да је договор о мисији и циљевима главних програма Владе, дуготрајан и неизвестан посао, сигурно је да неусвајање Фискалне стратегије или њено неблаговремено усвајање, односно усвајање ван свих рокова тј. тек након одобрења Међународног монетарног фонда, представља непремостиву препреку и обесмишљава усвојену методологију програмског буџетирања. Осим тога, доношење буџета за једну годину, готовинска рачуноводствена основа, као и финансијско извештавање на готовинској основи, према нашем мишљењу, не даје ни основне податке за анализу и мерење постигнутих резултата за усвојене програме и пројекте, што би требало да буде доказ највише вредности овог метода, у односу на све друге, а нарочито на претходно важећу методологију функционалне класификације тј. линијског метода за доношење буџета.

Ради тачног и правилног мерења остварених резултата и доказивања да је програмско буџетирање најкориснији метод за доношење буџета, те уколико његове ефекте треба повезати са расположивим средствима, мислимо да треба напустити готовинску и прећи на обрачунску рачуноводствену основу, применом Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор, која једино пружа могућност правилног евидентирања, финансијског извештавања и мерења остварених резултата, према програмима, њиховим носиоцима и нарочито важно је што се само применом ове рачуноводствене основе могу обезбедити вишегодишњи упоредиви подаци о извршењу конкретних програма и пројеката.

Кључне речи: програмски буџет, функционална класификација, линијски буџет, јавна средства, готовинска рачуноводствена основа, Међународни рачуноводствени стандарди.

Увод

Избор одговарајућег начина планирања представља неизоставну премису буџетског система, односно буџета као основног документа економске политике Владе, који садржи свеобухватан план прихода и примања и план расхода и издатака за одређену фискалну, односно буџетску годину.

Не базирајући се на претходни период планирања и извршења државног буџета у условима превасходне друштвене својине, наше посматрање ће бити усмерено на период новог буџетског система у Републици Србији, који је почео да функционише од марта 2002. године, у коме су прво равноправне друштвена и државна својина, а од 2009. године превасходно јавна својина и, у

оквиру ње, одговарајући начин планирања тј. буџетирања. Савремени период управљања јавном својином и јавним средствима, у Републици Србији, врши се према обавезном планском принципу и са два основна концепта, у коме је прво примењен линијски (функционални) метод, који је у прелазној фази прерастао у упоредну примену линијског и програмског модела и, на крају, сада присутан и за све кориснике обавезујућег програмског модела буџетирања.

Изостављајући детаљније историјско подсећање на примењиване и превазиђене начине планирања из ранијих деценија, предмет посматрања овог рада усмерен је на могућност мерења и анализу извршења сада актуелног начина програмског буџетирања применом постојеће рачуноводствене регулативе, а све ради остваривања буџетске равнотеже тј. усклађивања (приближавања) јавних прихода и јавних расхода, као превасходног циља сваке модерне државе која тежи да избегне, односно оствари што мањи буџетски дефицит.

1. Постојеће методологије начина планирања и припреме буџета

Пресудан фактор у обезбеђењу рационалног начина управљања и трошења јавне својине и средстава представља одабир одговарајућег методологије планирања и доношења буџета, при чему морамо нагласити да поступак доношења буџета представља шири појам од поступка (финансијског) планирања, што је упоредиво са односом између књиговодства и рачуноводства као ширег појма, који додатно, најмање, обухвата рачуноводствено планирање и рачуноводствену анализу. Тако, у односу на планирање, поступак израде и доношења буџета, као законског акта, укључује финансијске и количинске планове свих јавних ресурса, планове и средства обезбеђења одабраних инвестиционих активности, као и методологију и параметре за анализу и утврђивање разлике између планираног и достигнутог, уз утврђивање евентуалних одговорности за пропусте, незаконитости у раду и остварене резултате мање од очекиваних.

У савременој пракси управљања јавним средствима, односно припреме и доношења акта о буџету, најчешће је коришћено и у теорији се обликовало неколико основних метода планирања и припреме буџета, чије основне карактеристике ћемо, у оквиру даљег разматрања ове теме, објаснити у наставку текста.

1.1. Традиционални, линијски буџет

Линијски буџет (*Line item budgeting*) представља традиционални метод планирања и припреме буџета, који је првобитно примењен и у нашем, новом, буџетском систему, закључно са доношењем законског акта о буџету Републике Србије за 2014. годину.

Овај традиционални и најједноставнији метод планирања и припреме буџета заснива се на исказивању и груписању истоврсних јавних расхода, који се класификују на два основна начина, према:

- економској класификацији – коју, у нашој законској регулативи, чине класе прихода и примања (исказује приходе и примања на основу прописа, другог акта заснованог на закону или уговора који одређују изворе

прихода, односно примања), односно расхода и издатака (исказује појединачна добра и услуге и извршена трансферна плаћања);

- функционалној класификацији – која исказује издатке по функционалној намени за одређену област и независна је од организације која ту функцију спроводи и сачињена је, као што је уређено у нашој законској регулативи, у складу са класификацијом државних функција коју је донело Статистичко одељење Уједињених нација (UNSD).

Основне критике овог метода упућене су ка томе да он представља пасиван облик управљања јавним сектором, да није флексибилан и транспарентан, те да не узима у обзир мисију, улогу и циљеве одређених делова јавног сектора.

Посебан недостатак овог метода одсликава се у томе што није повезан и не тежи ка остварењу индикатора напретка, одређеног дела, јавног сектора. У складу са тим, онемогућено је поређење са претходним периодом и унапређење постигнутих резултата.

Највећи критичари овог линијског, односно тзв. буџета по ставкама, истичу да се према њима (ставкама) не може установити зашто и/или за шта су јавна средства утрошена, као и да се на основу њих (ставки) не могу измерити ефикасност, а ни ефективност функција, односно расхода и издатака које су финансиране. Такође, критичари наводе да у различитим деловима јавног сектора, применом овог метода, систематски су уграђена повећања јавне потрошње, што, наравно, доприноси стварању буџетског дефицита.

1.2. Инкрементално и буџетирање са нултом полазном основом

Друга два метода планирања и припреме буџета која су описана у теорији и примењена у пракси, али и прихваћена од Светске банке јесу инкрементално буџетирање и систем са нултом полазном основом, чије само најважније карактеристике ћемо навести.

Инкрементално буџетирање (*Incremental budgeting*), које у основи значи пораст, односно прираст, представља метод доношења буџета чија припрема започиње од остварених ставки буџета претходног периода (године) који се (односно његове ставке) увећава за остварени или очекивани проценат инфлације или неке друге признате промене. Дакле, овим поступком се сваком од буџетских корисника обезбеђује, најмање, прошлогодишњи остварени приход из буџета, али и признато повећање. Овај метод представља најбржи и најлакши поступак припреме и доношења буџета, али, с обзиром на то да се не бави анализом претходно остварених резултата, новоформирани буџет наставља и продубљује претходно неуочене проблеме и остварену неефикасност.

Систем са нултом полазном основом (*Zero-Base-Budgeting*) представља метод који „полази од нуле“, према коме се подразумева да је (претходна) основа већ одобрена, али свака ставка буџета мора поново и појединачно да буде одобрена, како (претходна) основа, тако и свака промена (увећање). Овај поступак, који сваке године полази од нуле и који сваке године, изнова и испочетка испитује оправданост спровођења сваке активности (програма) буџетских корисника, има за циљ смањење укупних расхода и издатака буџета и може се сматрати, из тог угла, најкориснијом методом. С обзиром на то да се

овај метод, обично, надовезује на традиционални линијски односно тзв. буџет по ставкама, који у садејству представљају процедуру поновног беспотребног преиспитивања већ достигнутог и оцењеног, критичари, једноставно, оцењују да он не обезбеђује ефикасно извршење усвојених дугорочних програма Владе, нити показује добре ефекте у побољшању укупног управљања јавним финансијама.

1.3. Програмски буџет и модификоване методе за вредновање програма

У односу на традиционално буџетирање, у коме се буџетска средства расподељују, само, на основу улазних елемената тј. номиналног износа средстава потребних за финансирање одређених расхода и издатака, буџетирањем на основу програма одлуке о расподели средстава доносе се на основу утврђених циљева, а то су извршавање усвојених програма и политика Владе, са циљем остваривања очекиваних резултата. Према томе, буџетирање засновано на програмима и очекиваним резултатима има потенцијал да побољша све аспекте јавног сектора и посебно управљања јавним финансијама, тако да представља опредељење у савременом начину припреме и доношења буџета.

У оквиру овог дела рада прво ћемо објаснити основне карактеристике, предности и недостатке програмског буџета, а затим споменути остале моделе засноване на програмском буџету тј. програмима и њиховим модификованим облицима са могућим начинима вредновања (програма и политика).

Програмски буџет, као изабрани кључни носилац информација и инструмент управљања у јавном сектору, повезује процес буџетског планирања и програмирања са процесом утврђивања циљева и активности. Овај модел обезбеђује оцену различитих алтернатива употребе јавних ресурса и одговорности за спровођење усвојених програма. Његовом применом, у пуном обиму, обезбеђује се рационална употреба јавних ресурса и остварује транспарентан механизам за праћење буџетских расхода и издатака. При том треба поменути да је у стручној литератури (Sullivan, *Resource Allocation: The Formal Process*, 2002) прецизирано из којих разлога су важне информације добијене из програмског буџета – што је посебно битно за предмет посматрања овог рада, јер оне:

- помажу Влади да врши ефективнију расподелу својих средстава на најважније високо-приоритетне стратешке циљеве (укључујући расподелу средстава на буџетске кориснике којима су највише потребна средства);
- олакшавају буџетским корисницима да се фокусирају на излазне и крајње резултате својих програма и политика, уместо само на улазне елементе;
- помажу буџетским корисницима да ефективније управљају својим учинком тако што ће руководиоци корисника буџетских средстава, који спроводе програме, бити одговорни за излазне резултате тј. јавне услуге које реализују;
- пружају Влади додатне информације потребне за квалитетну расподелу, увек, оскудних јавних средстава;

- пружају Народној скупштини и јавности додатне информације о учинку програма Владе, њиховим трошковима и сврсисходности за потребе друштвене заједнице.

У досадашњој практичној примени програмског буџета јасно су исказане предности, али и бројни недостаци овог, иначе “позитивно оцењеног” модела буџетирања, који се може применити и као комбинација тј. допуна, “несавршених”, традиционалних модела, односно линијског модела буџетирања. Као предност његове примене истиче се могућност реалне и практичне примене усвојених политика (Владе), уз истовремено сагледавање свих те и супротстављених политика и програма, као и могућност једноставног и јасног сагледавања алокације (утрошка) јавних средстава. Када су у питању недостаци овог модела, међу њима се највише истиче (потребно) време тј. изузетна дуготрајност за одређивање мисија, циљева (програмских активности и пројеката), затим време потребно да се постигну (политички) договори у вези са главним програмима и политикама Владе и, можда, највише недостаје времена за мерење и утврђивање резултата спроведених програма и политика, чијим протеком за установљене постигнуте резултате више не постоји интерес шире јавности, али ни политичке, па ни стручне јавности. Међутим, овај изузетно цењени модел буџетирања има још предности и недостатака који су посебно важни за предмет овог рада, те их због тога посебно наглашавамо у наставку текста.

- Предности:
 - модел који је најкориснији у ситуацији када (очекиване) резултате треба повезати са расположивим и коришћеним јавним средствима;
 - утврђени и усаглашени програми и политике усмерени су на дугорочно планирање тј. нису, краткорочно, временски ограничени.
- Недостаци:
 - модел за који су потребне, претходне, бројне информације и егзактни подаци о неопходним расходима и издацима за спровођење програма и политика Владе;
 - информације и подаци о спроведеним програмима и политикама морају имати висок ниво поузданости, ради обезбеђења аналитичког мерења и упоредивости, али и као поуздани ревизорски трагови;
 - укупне расходе и издатке за извођење одређених програма и политика је тешко пратити, а они често превазилазе буџетиране величине, због тога што их (програме и политике) спроводи више (различитих) корисника буџетских средстава;
 - спроведене пословне трансакције и догађаји, који су у вези са извођењем дугорочних програма и политика, захтевају детаљну и поуздану рачуноводствену евиденцију у континуитету (хронолошки и таксативно).

Систем планирања, програмирања и буџетирања (*Planning, programming and budgeting system*) – PPBS, представља модификовани облик програмског буџета. Овај модел, као и (сам) програмски буџет може се применити и као комбинација тј. као допуна, “несавршеног”, традиционалног модела, али, у основи, представља детаљније обликовани модел од програмског, због тога што расходе и издатке посматра и посебно по (различитим) корисницима бу-

цета који спроводе програме и политике, а не само по програмима, што је метод примењен код програмског буџета. Због своје сложености, овај модел захтева посебну кадровску способност и време потребно за вршење анализа и формирање резултата, који су, до сада, показали да се програми и политике Владе не испуњавају на начин на који су усвојени, нарочито у ентитетима где је честа промена политичке власти. Током примене, овај модел усавршен је тако што је, осим основних елемената посматрања (планирања, програмирања и буџетирања) допуњен и анализом структуре извршења, која је као функција настала због ограничених буџета, тј. све мањих извора финансирања. Тако је настао *систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (PPBES)*, који представља сложен циклус вишегодишњег планирања и сталног усаглашавања пројекције развоја корективним условима, затим праћење достигнутог нивоа извршења програма и, евентуалне, правовремене реакције и доношење измена и/или допуна претходно усвојених програма и политика.

Буџетирање по учинку (*Performance-based budgeting*) је најједноставнији модел планирања и припреме буџета, када се он врши по програмима, зато што је усмерен на мерење ефикасности буџета тј. усвојених програма и политика. Мерење ефикасности сваког од корисника буџетских средстава у остваривању (његових) програма врши се кроз време (применом усвојених методологија и мерила), ради утврђивања учинака који треба да измере крајње резултате програма и политика, истовремено (учинци) дајући информације о могућем побољшању програма и, на крају, дајући коначну оцену добијене вредности за уложена јавна средства у конкретне програме и политике. У вези са мерењем учинака, важне су две околности: да су утврђене методологије и мере независне, проверљиве, свеобухватне, односно релевантне, као и да се могу логички повезати у програмској структури (програм - програмска активност – пројекат), јер само на тај начин могу квантификовати остварене циљеве, које је, у програму и политици, пред себе поставио корисник буџетских средстава. Иако је овај метод позитиван у томе што путем измерених учинака пружа јасне информације о успешности буџетских корисника у остваривању програма и политика, ипак има недостатке, у томе што захтева много времена и (посебно) квалификоване и независне кадрове, који увек недостају.

Рационализација буџетских избора (*Rationalisation des choix budgétaires*) – РСВ, је метод буџетирања, који се спроводи у седам прецизно одређених фаза:

1. анализа и одређивање јасних циљева;
2. анализа и одређивање различитих средстава за остваривање циљева;
3. системска анализа (применом математичког модела) односа између уложених јавних средстава и циљева;
4. утврђивање и алтернативних програма, којима се могу остварити жељени циљеви;
5. оцењивање између различитих програма (поређењем њихових трошкова и других параметара) који задовољавају исти циљ;
6. одлука тј. избор дугорочних циљева и средстава за њихово извршење;
7. извршење програма и политика и контрола реализације постављених циљева.

Предност овог метода проистиче из његове прецизно установљене анализе система која, доносиоцу одлука најпре омогућава да изабере оптималну опцију предложених програма и политика, а затим на основу детаљних анализа извршења једногодишњег буџета, обезбеђује реалну основу за планирање на средњи и дужи рок. Међутим, као и код претходних модела у чијој основи је програмски буџет, осим неповољности дужине времена потребног за анализу, и овде је присутан проблем обезбеђења квалификованих кадрова, који треба да поставе и користе рачунарске технике, односно математичке методе и моделе.

Управљање путем циљева (*Management by objectives*) – МВО - представља модел који није усмерен на мерење активности корисника буџетских средстава (извршилаца одређеног програма), него на мерење и управљање циљевима тј. њихово сучељавање са расположивим изворима финансирања. Осим тога, настао је као тежња и потреба да се напусти раније укореењен, комплексан али обавезујући и тешко спроводив, Систем планирања, програмирања и буџетирања – РРБС. Као и модел рационализације буџетских избора – РСВ, и овај модел има прецизиране кораке свог спровођења, који су опредељени ка вредновању остварених циљева, утврђених програма и политика. Осим предности које се одликују вишим степеном ефикасности и ефективности управљања, овај модел има недостатке који се, опет, одражавају у недостатку времена, али и израженим већим трошковима додатног стручног образовања запослених, а нарочито руководилица – програм менаџера.

2. Методологије примењене у припреми буџета Републике Србије

Припрема и доношење буџета и финансијских планова, у савременом јединственом буџетском систему Републике Србије, првенствено су уређени системским законом. Првобитно је, *Законом о буџетском систему* који је ступио на снагу 6. марта 2002. године, буџет припреман и извршаван на основу система јединствене буџетске класификације, која обухвата:

- економску класификацију прихода и примања,
- економску класификацију расхода и издатака,
- организациону класификацију,
- функционалну класификацију и
- класификацију према рачуноводственим фондовима.

На основу претходно наведене чињенице, закључујемо да је у савременом буџетском систему Републике Србије првобитно установљен и примењиван модел линијског буџета, који представља традиционални метод планирања и припреме буџета. Овај модел је био у искључивој примени све до измена и допуна *Закона о буџетском систему* из октобра 2006. године када је прописано да буџет, осим општег и посебног дела, садржи и програмски део буџета.

Доношењем *Измена и допуна Закона о буџетском систему* у октобру 2006. године, долази до значајних промена начина припреме и доношења буџета и финансијских планова, тако што буџет од тада, осим општег и посебног дела, садржи и програмски део. У складу са овим, поред претходног описа садржаја општег и посебног дела (који садрже: - процењене приходе и примања и рас-

ходе и издатке за текућу фискалну годину; - планиране приходе и примања и расходе и издатке за буџетску годину; - процењене приходе и примања и расходе и издатке за наредне две фискалне године), додат је и програмски део буџета који се исказује према програмској класификацији стратешких области и главних програма корисника буџетских средстава, а садржи: стратешке области, главне програме, програме, пројекте, задатке и активности. Што се тиче примене нове, програмске, методологије у припреми и доношењу буџета, важно је нагласити да је у прелазним и завршним одредбама ових *Измена и допуна Закона о буџетском систему* прописано да се одредбе, које се односе на програмски део буџета, примењују у поступку припреме и доношења *Закона о буџету Републике Србије за 2007. годину*, постепеним увођењем за поједине кориснике буџетских средстава, а локалне власти ће их примењивати (тек) у поступку припреме и доношења одлуке о буџету за 2009. годину.

Дакле, овим изменама и допунама одступило се од јединствено примењиване, традиционалне, линијске методе и започета је примена комбиноване, модификоване, методе линијског и програмског буџетирања. Међутим, ова комбинована метода није примењивана на све буџетске кориснике, него само на пет изабраних директних корисника буџетских средстава (Министарство трговине и услуга, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Министарство здравља, Министарство просвете и Министарство вера), а сви остали корисници буџетских средстава, републичког и локалног нивоа власти, и даље су примењивали само линијски метод буџетирања.

Поред законског „оквира“ којим су прописане основе увођења програмског дела буџета, конкретна објашњења значаја увођења овог модела, начина његове примене, повезаности и разлика у односу на функционалну класификацију, као и начин вредновања спроведених програма и политика, уређивана су тада актуелним (политичким) документом Владе који се звао Меморандум о буџету и економској и фискалној политици, који је представљао средњорочни макроекономски и фискални оквир на основу којег се доносе буџети и финансијски планови организација обавезног социјалног осигурања. Дакле, у *Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2007. годину, са пројекцијом за 2008. и 2009. годину* детаљно су објашњени разлози увођења програмског модела буџетирања, његове предности у односу на традиционалне методе буџетирања и однос према функционалној класификацији, из којег издвајамо:

Увођење програмског буџета подразумева и увођење програмске класификације, као додатног начина класификовања расхода и издатака. Тренутно су у употреби организациона, економска и функционална класификација јавних расхода.

Програми се дефинишу као линије у министарствима, тако да класификација расхода по програмским активностима може кореспондирати са оквиром Министарства. Међутим, ако је више програмских активности у једном министарству, тада класификација расхода по програмима не може бити унапред опредељена, већ исту припрема само министарство, а о чему се затим води расправа са ресорним министарством за послове финансија.

Функционална класификација, кад садржи подфункцију у суштини има програмску димензију активности. Из исте, односно функционалног садржаја

се даљим детаљнијим дефинисањем ближих програмских активности долази до програмског буџета.

У Меморандуму о буџету ближе су утврђене структурне реформе (као политика Владе у појединим сферама економије), затим дефинисана укупна фискална политика и управљање јавним расходима, односно дефинисана буџетска ограничења у погледу пројекције поједине врсте расхода, чиме је обезбеђен стратешки оквир као основ за израду програмског буџета Републике.

При том, програмска оријентација за израду буџета дата је кроз ближе дефинисање оквира за одређене делатности, која произилази из консолидоване функционалне класификације јавних расхода на нивоу Републике. Наиме, пројекција Општег биланса Републике делом садржи оквире, односно лимите буџета свих нивоа власти и организација обавезног социјалног осигурања, из чега произилазе програмски обими одређених програмских активности.

Наиме, консолидација јавних расхода исказана кроз функционалну класификацију садржи већим делом дефинисане оквире, а који су опредељени учешћем појединих функционалних расхода у бруто домаћем производу. Делом се те програмске активности могу сагледати и из консолидације јавних расхода која је исказана кроз економску класификацију, с обзиром да су неке од програмских активности опредељене учешћем појединих функционалних расхода у бруто домаћем производу. При томе, разграничавају се само расходи, односно активности које се односе на Републику, кад је реч о програмском буџету Републике.

Министарства на бази иницијалних секторских планова, односно својих сагледавања и виђења учествују у пројектовању горњих лимита расхода, на основу којих се утврђују подлимити за поједине категорије расхода. Кроз њихово усаглашавање, односно усклађивање са општом политиком Владе дају се секторски плафони и лимити, односно пројекције расхода у складу са средњорочним фискалним оквиром.

На основу пројекције консолидованих јавних расхода у 2007. години, према функционалној класификацији, имајући у виду да поједине функције (које се подударају са надлежностима одређених министарстава) имају програмску димензију активности, могуће је дати оквирне лимите за реализацију приоритетних програма, односно владиних политика и циљева.

У новом и сада важећем Закону о буџетском систему, који је ступио на снагу 25. јула 2009. године, од претходно постојећих бројних дефиниција (програмског дела буџета, стратешких области, главних програма, програма, пројекта и активности) опстала је само дефиниција програмског дела буџета (саставни део посебног дела буџета који садржи програме и активности корисника буџетских средстава, који се спроводе у циљу ефикасног управљања средствима по предложеним програмима, а који доприносе остварењу стратешких циљева у складу са економском политиком земље), уз просту нормативну законску напомену да програмска класификација (исказује класификацију програма корисника буџетских средстава), али и јасно прописано "опредељење" да (опет) само део директних корисника буџетских средстава исказује расходе у програмском делу буџета. Дакле, на почетку примене важећег Закона о буџетском систему, и даље је само део корисника буџетских средстава примењивао комбиновани метод, истовремене примене линијског и про-

грамског буџета, а сви остали корисници буџетски средстава, републичког и локалног нивоа власти, и даље су примењивали само линијски метод буџетирања, збо чега је у прелазним и завршним одредбама овог закона прописано да ће се одредбе овог закона, које се односе на програмски део буџета, примењивати поступним увођењем за поједине кориснике средстава буџета Републике Србије, а у целини од доношења закона о буџету Републике Србије и одлука о буџетима локалне власти за 2015. годину. Осим овог, важно је истаћи да је, већ тада, у важећем закону Управа за трезор добила обавезу да врши извештавање о извршењу програмског дела буџета.

Међутим, тек изменама и допунама важећег *Закона о буџетском систему*, које су ступиле на снагу 26. децембра 2014. године, створени су формални услови за примену програмског буџета у пуном обиму, јер су тада донете нове дефиниције **програма** (*скуп мера које корисници буџетских средстава спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Састоје се од независних, али тесно повезаних компонента - програмских активности и/или пројеката. Утврђују их и спроводе један или више корисника буџетских средстава и нису временски ограничене*), **програмске активности** (*текућа и континуирана делатност корисника буџетских средстава, која није временски ограничена. Спровођењем програмске активности постижу се циљеви који доприносе достизању циљева програма. Утврђује се на основу уже дефинисаних надлежности корисника буџетских средстава и мора бити део програма*) и **пројекта** (*временски ограничен пословни подухват корисника буџетских средстава чијим спровођењем се постижу циљеви пројекта, односно програма*). Нажалост, очито је да наведене дефиниције не испуњавају своју основну функцију, а то је објашњење једног појма другим појмовима, односно свођење једног појма на друге појмове, али то, као што видимо, није препрека да се (оне) примењују у пракси.

С обзиром на њихову важност у домену јавних финансија, односно припреме и доношења буџета, битно је навести одређене податке у вези са документом Владе који се, као што смо навели, првобитно звао Меморандум о буџету и економској и фискалној политици, а којем је првим изменама важећег *Закона о буџетском систему*, које су ступиле на снагу 13. октобра 2010. године, промењено име и назван је *Извештај о фискалној стратегији*. На сву срећу, овај непримерени назив за документ који се ни у ком случају не може назвати "извештајем" (јер ни о чему не извештава него садржи параметре за будуће догађаје), у изменама и допунама овог закона које су ступиле на снагу 29. септембра 2012. године, промењен је у адекватан назив *Фискална стратегија*, који је и даље у правној употреби.

Како год да се звао овај документ, у коме се наводе циљеви фискалне политике Владе и који даје оцену одрживости фискалне политике и који Влада подноси Народној скупштини, веома је битан за припрему и доношење буџета (Републике и локалних самоуправа) и финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања, што јесте предмет нашег посматрања. Наиме, главни циљеви овог документа су утврђивање краткорочних и средњорочних циљева фискалне политике Владе за период од три узастопне фискалне године, затим да пружи детаљно објашњење о усклађености наведених средњорочних циљева са фискалним принципима и правилима утврђеним овим законом, као и процену утицаја фискалне политике на међугенерациј-

ску расподелу дохотка, као и процену одрживости фискалне политике. Надаље, осим таксативно наведених елемената садржаја овог документа, важност овог документа на највиши ниво подиже законом прописана обавеза министра финансија да уз Фискалну стратегију обавезно достави потписану *Изјаву о одговорности* којом се уверава да су сви елементи овог документа: 1) састављени уз примену аналитичких техника и процена које испуњавају високе стандарде професионалног интегритета и стручности; 2) засновани на ажурним и тачним економским и фискалним информацијама доступним у време закључења извештаја; 3) обухватају све одлуке које је донела Влада, а које имају значајан економски или фискални утицај о коме је министар имао сазнања у време потписивања изјаве о одговорности. На значај и неопходност постојања овог документа, на крају, упућује и буџетски календар *Закона о буџетском систему*, којим је прописано да припрема Фискалне стратегије, сваке године, започиње 15. априла (када министар у сарадњи са министарствима и институцијама надлежним за економску политику и привредни систем доставља Влади на претходно разматрање Фискалну стратегију), да би 5. јула министар морао да достави *Упутство за припрему нацрта буџета Републике Србије и одлука о буџету локалних власти*, као и *Фискалну стратегију* организацијама за обавезно социјално осигурање и, на крају, 5. октобра Влада треба да достави Народној скупштини (чак) ревидирану Фискалну стратегију.

Међутим, колика год да је важност ових двају документа (Фискалне стратегије и Упутства за припрему нацрта буџета и финансијских планова) и колико год да су у њима садржани неопходни параметри и описани обавезни модели (линијски / програмски) за припрему буџета и финансијских планова, њихово благовремено усвајање и објављивање потпуно је изостало у претходним годинама. У ствари, у свим годинама важења новог *Закона о буџетском систему*, министар финансија је напречац (без претходне, законом прописане процедуре) и у последњем моменту, пред само усвајање закона о буџету Републике Србије за наредну годину, подносио и обједињено достављао *Упутство за припрему нацрта буџета и финансијских планова и Фискалну стратегију*. Тако је, уз чињеницу да се Закон о буџету за наредну годину усваја до 15. децембра текуће године, последња *Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину*, објављена у "Сл. гласнику РС" (тек) 4. децембра 2015. године, а *Упутство за припрему буџета Републике Србије за 2016. годину и пројекција за 2017. и 2018. годину*, објављено је на сајту Министарства 18. новембра 2015. године.

На основу такве банализације поступка доношења буџета можемо закључити да се ништа озбиљно не може очекивати ни од донетог закона и одлуке о буџету, Републике, односно локалних власти и финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања. Сходно томе, а према ланчаној реакцији, не можемо да очекујемо ни адекватно спровођење усвојених програма и политика, а камоли да извршимо озбиљну анализу ефикасности тј. учинака установљеног програмског буџета.

Поред свих важних чињеница у вези са доношењем програмског буџета, треба нагласити и да је *Законом о буџетском систему*, у оквиру бројних дужности и одговорности Управе за трезор Републике Србије прописано и да она обавља и послове *Извештавања о извршењу програмског дела буџета*. Међутим, начин, облик и рокови ове врсте извештавања никада нису детаљно

прописани и формализовани, нити су доступни јавности. Уколико се ови извештаји, на захтев извршилаца програма и политика, ипак на неки начин састављају и достављају само (тим) директним корисницима буџетских средстава, онда имају само некакву интерну, ограничену сврху и употребу која не испуњава минимум опште норме транспарентности трошења јавних средстава.

3. Начин вредновања и мерења ефикасности програмског буџета

У овом делу рада најпре се морамо подсетити општег приступа мерљивости трошења јавних средстава, који се мора применити и на програмски модел буџетирања. Наиме, основни начин вредновања (управљачке) одговорности трошења јавних средстава, те и у окружењу програмског модела, своди се на три основна сегмента:

- финансијску одговорност, односно мерење и испитивање финансијских трансакција и одлука у вези са приливима и, нарочито, одливима готовине, ради утврђивања да ли су односне трансакције тј. преузимање обавеза извршени у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима, и да ли су одливи готовине настали за планиране сврхе, односно да ли се износи крећу до одобрених апропријација, а све то према усвојеним програмима и политикама;
- политичку тј. општу одговорност, којом руководиоца (управљач) усвојеног програма и политике одговара за остварење програма и пројеката, чијим извршењем ће бити остварени политички циљеви фискалне политике Владе и чиме се даје оцена одрживости фискалне политике на дужи рок;
- одговорност за учинке тј. сврсисходност, која подразумева испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава, ради стицања довољног, адекватног и поузданог доказа за извештавање, да ли су средства корисници буџетских средстава употребили у складу са начелима економије (минимални утрошак средстава за одређену активност, водећи рачуна да се тиме не доведе у питање очекивани квалитет), ефикасности (однос између постигнутих резултата и искоришћених јавних ресурса) и ефективности тј. успешности у складу са усвојеним програмима и политикама (степен у којем су постигнути постављени циљеви, као и однос између планираних и остварених ефеката одређене програмске активности).

Ако су у цитираним прописима, а нарочито документима Владе који је представљају (Меморандум о буџету и економској и фискалној политици, односно Фискална стратегија) објављени обавезујући параметри (средњорочни макроекономски и фискални оквир, циљеви и оцена одрживости фискалне политике...) на основу којих се предвиђају буџети и доносе финансијски планови и у којима је детаљно објашњено да је једна од најважнијих предности модела програмског буџета, у односу на традиционални линијски модел, у томе што се његовом применом може приказати (израчунати) ефикасност (која представља чињеницу да су резултати остварени уз разумне трошкове, односно колико добро су средства и активности претворени у резултате и каква је квалитет постигнутог резултата), онда морамо имати поуздане економ-

ске индикаторе за израчунавање тј. исказивање успешности усвојених програма и политика.

У вези са тим подсећамо да, генерално, ефикасност као мерљив концепт на квантитативан начин исказује однос излазних у односу на улазне индикаторе, односно у којој мери су јавни ресурси, кроз време, адекватно искоришћени за усвојене програме и политике Владе.

Када је у питању одређивање (израчунавање) нумеричких резултата економских релација тј. ефикасности, налазимо се у области економетрије тј. примене математичких и статистичких метода, за које је неопходно располагати емпиријским подацима. Подсећамо, економетријско истраживање обухвата четири методолошки разграничена стадијума: 1) спецификацију модела, односно математичко формулисање релација економских величина; 2) оцену модела, техничку фазу у добијању нумеричких резултата параметара модела, на основу одговарајућих емпиријских података о релевантним величинама; 3) испитивање статистичке значајности добијених оцена, економску интерпретацију и вредновање резултата, као и економетријске тестове за испитивање пожељних особина добијених оцена и 4) вредновање модела са становишта његове моћи предвиђања, односно испитивања стабилности оцена и њихове осетљивости на промене узорка.

Осим претходно наведеног, а због фокуса нашег посматрања, подсећамо и на садржај и суштину економске садржине рачуноводствених конта, као веродостојних и незаобилазних података за економетријска истраживања, односно вредновање усвојених програма и политика. Дакле, контима се обухватају средства и процеси, али их не можемо и не смемо посматрати једнозначно јер она, осим што показују стање и кретање одређене имовине, показују и настале процесе. Тако, иако је, са једне стране, основни задатак конта средстава да показују стање и кретање (те) одређене имовине, с друге стране, на основу података о њеном почетном стању, података о промена у номиналном и обрачунском обиму, вредности током времена, као и вредности (те) имовине на крају периода посматрања, верификују се и сагледавају настали пословни процеси, а на основу свих тих (поузданих) параметара једноставно се врше економетријска истраживања и мерења.

4. (Не)могућност мерења исхода програмског буџета, путем постојеће рачуноводствене регулативе

На основу претходно наведених детаљних објашњења, по сегментима, могуће је приближно сигурно закључити да је тачна наша почетна тврдња, изнета о резимеу, о немогућности мерења остварених постигнућа програмског модела буџетирања, применом постојеће рачуноводствене регулативе, али то, на крају, треба егзактно показати. Због тога, морамо се подсетити кључних одредаба из основних прописа којима се уређује буџетско рачуноводство, односно услови и начин вођења пословних књига, састављање, приказивање, као и достављање и објављивање финансијских извештаја, јер то су почетни и крајњи, односно ограничавајући фактори за мерење учинка програмског модела буџета, који је изабран као најефикаснији начин припреме и доношења буџета и финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања.

Према томе, основе вођења буџетског рачуноводства, начина вођења пословних књига и финансијског извештавања, које су најбитније за предмет посматрања овог рада, а које се базирају на релевантним прописима, могу се исказати на следећи начин:

Основа за вођење буџетског рачуноводства	јесте	готовинска
Трансакције и остали догађаји	евидентирају се	у тренутку када се готовинска средства приме, односно исплате
Финансијски извештаји	припремају се	према принципима готовинске основе Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор
Финансијски извештаји на готовинској основи	садрже	информације о извору средстава прикупљених у току одређеног периода, намени за коју су средства искоришћена у салду готовинских средстава, на дан извештавања
Основ за мерење резултата у финансијским извештајима	јесте	салдо готовинских средстава и еквивалената
Резултат у финансијским извештајима састављеним у складу са готовинском основом	представља	промену износа готовине и готовинских еквивалената
Корисници буџетских средстава и организације обавезног социјалног осигурања могу водити рачуноводствене евиденције и према обрачунској основи	за потребе интерног извештавања	под условом да се финансијски извештаји израђују на готовинској основи ради консолидованог извештавања
Непокретности, опрему и остала основна средства у јавној својини, корисници буџетских средстава, организације обавезног социјалног осигурања и корисници средстава Републичког завода за здравствено осигурање	у својим пословним књигама	евидентирају према набавној вредности умањеној за исправку вредности по основу амортизације
Директни и индиректни корисници буџетских средстава	који своје финансијско пословање не обављају преко сопственог рачуна	воде само помоћне књиге и евиденције

Након овог, треба одговорити на основно питање могућности мерења и анализе извршења програмског буџета Републике Србије, применом претходно описане рачуноводствене регулативе, уколико нам је циљ доказивање предности и успешности програмског модела буџетирања, у односу на традиционални линијски модел, а што се одражава у следећем:

Информације из програмског буџета – важне су због тога што:		
Пружају веродостојне податке Влади	како да врши расподелу јавних средстава	на најважније (приоритетне / стратешке) програме и политике
Пружају податке и олакшавају корисницима буџетских средстава – носиоцима програма	како да се фокусирају на излазне и крајње резултате својих програма	уместо само на улазне елементе
Пружају прецизне податке Народној скупштини, широј и стручно јавности	о учинку тј. сврсисходности програма и политика Владе	а не само о укупним расходима и издацима насталим за извршење усвојених програма и политика
Квантитативне мере учинка тј. сврсисходности програма, треба да:		
Пруже информације руководиоцима програма и политика	како би управљали и побољшали делотворност	како би утврдили да ли је и колико дошло до побољшања квалитета, ефикасности и ефективности
Измере исте улазне елементе (нефинансијску и финансијску имовину)	током времена	како би омогућиле анализу промена, трендова и постигнутог напретка
Дају прецизну информацију о процени	да ли корисници јавних услуга добијају одговарајућу вредност	у односу на јавна средства која су уложена у владине програме и политике

На крају, и овде ћемо поновити основне предности и недостатке модела програмског буџетирања, који су важни за предмет нашег разматрања.

- **Предности:**
 - то је модел који је најкориснији у ситуацији када (очекиване) резултате треба повезати са расположивим јавним средствима;
 - утврђени и усаглашени програми и политике усмерени су на дугорочно планирање тј. нису временски ограничени.
- **Недостаци:**
 - то је модел за који су потребне бројне претходне информације и егзактни подаци о расходима и издацима за програме и политике Владе;

- информације и подаци о спроведеним програмима и политикама морају имати висок ниво поузданости, ради обезбеђења аналитичког мерења и упоредивости, али и као поуздани ревизорски трагови;
- укупне расходе и издатке за извођење одређених програма и политика је тешко пратити, а они, често, превазилазе буџетиране величине, због тога што их (програме и политике) спроводи више (различитих) корисника буџета;
- евиденција пословних трансакција, које су у вези са извођењем дугорочних програма и политика, захтева детаљну и поуздану рачуноводствену евиденцију.

Дакле, сагледавајући све приказане предности програмског модела буџета, које су описане у литератури и посебно прихваћене и објашњене у цитираним документима Владе, требало би на веродостојан начин то и доказати, у нашем случају путем економетријских истраживања (применом математичких и статистичких метода), за шта су нам неопходни егзактни подаци које би требало да имамо у рачуноводственој евиденцији. Из претходних прегледа, где су, с једне стране, приказане основе вођења буџетског рачуноводства, начин вођења пословних књига и финансијског извештавања у јавном сектору, а с друге стране, информације и сврсисходност, односно предност и недостаци програмског буџета – очигледно је да се предности програмског модела, у односу на традиционални линијски модел буџетирања, не могу јасно доказати, због тога што:

- не постоје веродостојни рачуноводствени подаци (имовина, обавезе, потраживања...) код носилаца (извршилаца) програма и политика тј. директних корисника буџетских средстава, јер они не воде главну књигу, него само помоћне књиге и евиденције;
- не постоји правилна рачуноводствена евиденција обавеза и потраживања, јер се пословне трансакције и остали догађаји евидентирају у тренутку када се готовинска средства приме, односно исплате;
- не постоји адекватна рачуноводствена евиденција прихода и примања и расхода и издатака јер се финансијско извештавање врши према готовинској основи, тако да постоје информације само о извору средстава прикупљених у току одређеног периода, као и подаци о намени за коју су средства искоришћена, који се приказују у салду готовинских средстава само на дан извештавања;
- не постоји реална (фер) вредност непокретности, опреме и осталих основних средстава у јавној својини, због тога што се нефинансијска имовина евидентира (само) према набавној вредности, чија вредност се умањује(само) за исправку вредности по основу амортизације.

Уколико је овакво, концизно и сликовито, описана немогућност рачуноводствене евиденције да обезбеди основне податке и параметре, не може се ни замислити могућност примене било каквих економетријских (математичких и статистичких) метода и модела помоћу којих би се израчунао, односно вредновао учинак тј. сврсисходност „завршених“ програма и политика. Преостаје једино да се измере преостала два сегмента вредновања (управљачке) одговорности трошења јавних средстава, а то су:

- финансијска одговорност, којом ће се (само) утврдити да ли су (не)законито преузимање обавезе према датим овлашћењима, и да ли су одливи

готовине настали за планиране сврхе, односно да ли се одливи готовине крећу до одобрених апроприација, а све то у складу са усвојеним програмима и политикама Владе;

- политичка тј. општа одговорност, којом руководилац (управљач) усвојеног програма и политике одговара (само) за спровођење програма и пројеката, чијим извршењем ће бити остварени политички циљеви фискалне политике Владе, а не мерени учинци.

Дакле, закључујемо да због недостајућих рачуноводствених података нисмо у могућности да применимо економска мерила и путем њих квалитетно утврдимо да ли су остварени циљеви ради којих су се спроводили одређени програми и политике Владе. Једноставно, нисмо у могућности да установимо да ли су средства од стране носилаца програма и пројеката тј. директних корисника буџетских средстава употребљена у складу са начелима економије (минимални утрошак средстава за одређену активност, водећи рачуна да се тиме не доводи у питање очекивани квалитет), ефикасности и ефективности тј. успешности у складу са усвојеним програмима и политикама Владе.

Уосталом, начин спровођења програмског модела буџетирања можемо приказати и на примеру из праксе који је дала Стална конференција градова и општина, удружење грађана које је Министарство финансија изабрало као доброг и поузданог партнера за припрему и израду одлуке о буџету локалне власти, а према програмском моделу. У њиховом *Упутству за израду програмског буџета*, објављеном на њиховом званичном сајту, дају се инструкције локалним самоуправама у вези са припремом и израдом одлука о буџету, према програмском моделу. Прецизније речено, ово упутство, осим објашњења шта је то програмски буџет (структура и дефиниције), објашњења начина на који је буџет усмерен ка учинку (уз објашњење шта су ефективност и ефикасност), преко начина утврђивања, и колико кошта, програмске структуре и циљева, затим начина остваривања циљева - мерења учинака, процеса мониторинга, на крају садржи и опис „начина евалуације постигнутог“. Наравно, у овом упутству налазе се и бројна друга сликовита и шематска објашњења, али и примери програма. Тако су дати примери из програме: - „Подршка стваралаштву и културној индустрији“; - „Превенција криминала“; - „Развој путне инфраструктуре“; - „Заштита подземних и површинских вода“. Осим ових, на првом месту међу предложенима је програм под називом: „Заштита културне баштине“, који смо одабрали да пренесемо у овом раду и за кога је наведено:

- *Сврха програма*: Очување и представљање српске културне баштине (Програм „Заштита културне баштине“);
- *Основа програма*: Програм „Заштита културне баштине“ уређују следећи прописи: Закон о култури, Закон о културним добрима, Закон о библиотечкој делатности, Закон о издавању публикација, Закон о Матици српској, Закон о јавним службама. У том сектору примењује се и Стратегија одрживог развоја;
- *Опис програма*: Програмом „Заштита културне баштине“ финансирају се институције и активности у областима као што су археологија, музејска делатност, библиотечка делатност итд. Програм обезбеђује грађанима приступ српској традиционалној култури у Србији и иностранству, али и очување културног наслеђа одржавањем и истраживачким радом. Тај програм спроводе културне институције, а у његовом оквиру постоје и

механизми бесповратног финансирања које се додељују путем конкурса;

- *Одговорно лице за спровођење програма:* може бити министар/државни секретар/помоћник министра/директор/помоћник директора;
- *Циљеви програма:* Повећање понуде догађаја који промовишу српску културу у иностранству за 5% до 2015. године у односу на 2010. годину (Програм „Подршка стваралаштву и културној индустрији”);
- *Индикатори спровођења програма:* Број догађаја који промовишу српску културу у иностранству.

На основу овог примера, види се са коликим нивоом знања и професионалности је припремљен програм из области културе, колико се познају прописи из ове области, како се одређују и шта су циљеви програма и шта је индикатор „учинковитости“. Поставља се основано питање, коме овакви примери могу послужити „као узор“ и ко може, на основу оваквих параметара да изврши њихову квалитативну евалуацију. Једностаавно, на основу овог примера јасно се види „како се то стручно“ одређују програми и програмски циљеви и, на крају, како се врши „евалуација постигнутог“ програма. Можемо замислити како се, на нивоу локалних власти, приликом доношења одлуке о буџету, са оваквим примерима, одређују (пресликавају) и усвајају програми.

Закључак

Нажалост, описано стање припреме, планирања и доношења буџета и финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања потврђује стање опште неуређености и неусклађености ових сегмената јавног сектора.

Установљени модел програмског буџетирања у Републици Србији, ни у ком случају не представља ниједан од наведених модела који познају наука, стручна пракса, односно примењени начин доношења буџета у другим државама. Наш модел представља својеврстан „модификовани“ модел програмског буџета, који је потпуно ослоњен на функционалну класификацију која, пак, представља основни елемент традиционалног линијског метода буџетирања. Овакав, модификовани, модел одражава се у приказаним примерима програма из којих се види да су програми (и политике), у ствари, дефинисани унутар функција. У суштини, када функционална класификација садржи подфункцију, има (и) програмску димензију активности. Из истог, тј. функционалног садржаја, даљим детаљнијим дефинисањем ближих програмских активности долази се до програмског буџета. Дакле, „нашим програмима“ се, ипак, испуњава (само) међународни стандард који је функционална класификација којом се функције, које иначе обавља држава, разврставају у поједине категорије, према намени јавних средстава (опште јавне услуге; одбрана; јавни ред и безбедност; економски послови; заштита животне средине; послови становања и заједнице; здравство; рекреација, спорт, култура и време образовања; социјална заштита) – што није никакав проблем, него је потребно и обавезујуће, али од тога не треба правити фетиш, јер испуњење основних, стратешких функција државе не треба називати, неким наводним, програмима и усвајати их по, некој, посебној програмској шеми.

С обзиром на то да је предмет нашег рада усмерен на могућност мерења и анализе извршења програмског буџета, па чак и у нашем „модификованом“

облику, а применом постојеће рачуноводствене регулативе – закључујемо да та готовинска рачуноводствена основа, те финансијско извештавање на готовинској основи, као и чињеница да носиоци програма тј. директни корисници буџетских средства не воде главну књигу, него само помоћне књиге и евиденције, не садржи поуздане или никакве, рачуноводствене податке којима би се могло извршити вредновање учинака за „остварене циљеве“ усвојених програма Владе.

Уколико овом додамо и чињеницу да се буџети Републике и локалних власти усвајају само за једну фискалну годину, те да сваки нови буџетски циклус почиње од „нуле“, тада се искључује реална могућност праћења било којих дугорочних пословних трансакција, а не програма и политика које трају више година и које извршава више директних корисника буџетских средстава.

На основу свега претходно наведеног, по ко зна који пут закључујемо да је једино решење које омогућава вредновање остварених циљева програма и политика Владе према програмској методологији буџетирања, да се примене Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор, уз пуну примену обрачунске рачуноводствене основе. Само обрачунска рачуноводствена основа обезбеђује релевантне податке на основу којих се могу применити економетријске методе мерења успешности, односно остварених учинака за све моделе буџетирања. Дакле, не само за програмски, него и за традиционалан линијски модел буџетирања потребни су релевантни подаци које обезбеђује обрачунска рачуноводствена основа, применом Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор.

Литература

1. *Приручник за управљање јавном потрошњом*, (1998), *Svetska banka*, Vašington D.C. Међународна банка за обнову и развој;
2. Sullivan E R., (2002), *Resource Allocation: The Formal Process*, U.S. Naval War College;
3. *Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2007. годину, са пројекцијом за 2008. и 2009. годину*;
4. *Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор*, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2004, 2007, 2011. и 2013. године;
5. *Лексикон рачуноводства и пословних финансија*, (1983), Савез рачуноводствених и финансијских радника Србије, Београд;
6. *Међународни стандарди и саопштења ревизије, контроле квалитета, прегледа, осталих уверавања и сродних услуга за 2010. годину*, (2011), Савез рачуноводствених и финансијских радника Србије, Београд;
7. *Закони, уредбе и правилници, Електронски водич кроз пословање*, издавач „Рачуноводство“ д.о.о., Београд, 2015. године.

УДК 657.4:614.2(497.11)

Прегледни научни рад

Јелена
ОБРАДОВИЋ,
мастерекон*

Квалитет финансијског извештавања у здравственим установама

Резиме

У новије време, неизвесни и изразито динамични услови пословања доводе до тога да се рачуноводство, односно рачуноводствени информациони систем сматра језгром система информисања сваке организације. Производ рачуноводственог информационог система су рачуноводствене информације, садржане у финансијским извештајима. Будући да су намењене задовољењу различитих информационих потреба корисника финансијских извештаја, квалитетни финансијски извештаји предуслов су адекватног система пословно-финансијског одлучивања.

Овај рад бави се квалитетом финансијског извештавања у здравственим установама Републике Србије, као корисницима средстава Републичког фонда за здравствено осигурање. Најпре ће бити речи о утицају релевантне законодавне регулативе на квалитет финансијских извештаја и рачуноводствених информација у здравству. Следи детаљније разматрање карактеристика годишњег и периодичног финансијског извештавања у здравственим установама, као и њихових примарних недостатака, узрокованих применом готовинске основе рачуноводства. Посебна пажња посвећена је важности интерног финансијског извештавања у здравственим установама и квалитативним карактеристикама финансијских извештаја.

Кључне речи: *рачуноводствени информациони систем, корисници финансијских извештаја, квалитет финансијског извештавања, здравствене установе, законодавна регулатива, готовинска основа рачуноводства, интерно финансијско извештавање.*

*) Клинички центар Србије, e-mail: jelenaobradovic1985@gmail.com
Примљено: 14.03.2016. Прихваћено: 03.05.2016.

Увод

Рачуноводствени систем државе има неколико кључних циљева које треба да оствари, међу којима се истичу управљање ограниченим финансијским средствима, чување средстава и имовине и пројекција будућих прихода и расхода на основу финансијских извештаја. Сходно тренутно важећим прописима, који подразумевају примену готовинске основе буџетског рачуноводства, рачуноводствени систем јавног сектора заснован је на праћењу стања и промена новчаних токова.

Здравствене установе, као корисници средстава Републичког фонда за здравствено осигурање, припремају и састављају финансијске извештаје у складу са прописима којима је регулисано буџетско рачуноводство и прописима којима је уређено извештавање у здравственим установама, као и у складу са интерном регулативом, утврђеном општим актом о рачуноводству и рачуноводственим политикама.

Поред годишњих и периодичних финансијских извештаја, намењених задовољењу информационих потреба екстерних корисника рачуноводствених информација, чија садржина и форма су уређене важећим прописима из области буџетског рачуноводства, неопходно је истаћи улогу и значај интерног финансијског извештавања у здравственим установама. Састављање, обелодањивање и достављање ових извештаја врши се у складу са установљеним интерним актима установе, а информације које садрже односни извештаји намењене су искључиво задовољењу информационих потреба интерних корисника рачуноводствених информација.

За разлику од екстерног финансијског извештавања, које се заснива на примени готовинске основе рачуноводства, интерно финансијско извештавање може се базирати како на готовинској, тако и на обрачунској основи рачуноводства.

Квалитет финансијског извештавања је сложена категорија, која зависи од различитих фактора, али је, пре свега, одређена степеном задовољења информационих захтева корисника извештаја. Предуслови за стварање квалитетних финансијских извештаја огледају се у поштовању законске и професионалне регулативе, као и у компетентности и етичком понашању запослених у рачуноводству. Посебан акценат се ставља на успостављање адекватног система интерних контрола и организовање интерне ревизије у здравственим установама.

1. Регулаторни оквир финансијског извештавања у здравственим установама

Вођење пословних књига и финансијско извештавање у здравственим установама Републике Србије регулисано је законским и подзаконским актима, инструкцијама Републичког фонда за здравствено осигурање (у наставку текста: РФЗО) и интерним актима здравствених установа. Сходно томе, на наредним страницама овог рада биће речи о основним карактеристикама националне законодавне регулативе, релевантне за избор рачуноводствене основе и начин финансијског извештавања у здравственим установама, као корисницима средстава РФЗО.

1.1. Прописи којима је регулисано буџетско рачуноводство и извештавање у здравственим установама

Актуелним Законом о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, ... 68/15 – др. закон, 103/15) уређени су, између осталог, буџетско рачуноводство, извештавање, финансијско управљање, контрола и ревизија код корисника јавних средстава и буџета Републике Србије, буџета локалне власти и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање. Одредбама овог закона дефинисани су корисници јавних средстава, директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање¹.

У складу са чланом 74. Закона о буџетском систему, директни корисници буџетских средстава одговорни су за рачуноводство сопствених трансакција, а у оквиру својих овлашћења и за рачуноводство трансакција индиректних корисника буџетских средстава, који су у њиховој надлежности. За разлику од тога, индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање одговорни су за рачуноводство сопствених трансакција.

Када је реч о финансијском извештавању, чланом 79. Закона о буџетском систему прописан је садржај завршног рачуна, при чему је дефинисано да годишњи финансијски извештаји који чине завршни рачун буџета Републике Србије, буџета локалне власти и организација обавезног социјалног осигурања морају бити у складу са садржајем и класификацијом буџета, односно плана. Поред тога, прописано је да се финансијски резултат у односним извештајима утврђује у складу са Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор, применом готовинске основе рачуноводства. Наведене одредбе овог закона требало је да се примењују почев од 1. јануара 2012. године. Међутим, овом приликом потребно је нагласити да је Изменама и допунама Закона о буџетском систему примена овог члана непрекидно одлагана. Сходно последњем Закону о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 103/15), поменуте одредбе ће се примењивати почев од подношења завршног рачуна буџета Републике Србије, буџета локалне власти и организација за обавезно социјално осигурање за 2016. годину.

Услови и начин вођења пословних књига, састављање, приказивање и објављивање финансијских извештаја корисника буџетских средстава и организација обавезног социјалног осигурања, ближе су уређени Уредбом о буџетском рачуноводству („Сл. гласник РС“ бр. 125/2003 и 12/2006).

Уколико се пође од чињенице да је нови буџетски систем у Републици Србији формално успостављен марта 2002. године, усвајањем претходног Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 9/02, 87/02, ... 85/06 и 86/06), након којег је установљен и нови систем буџетског рачуноводства, може се

1) Корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање су организације за обавезно социјално осигурање (РФЗО, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Фонд за социјално осигурање војних осигураника и Национална служба за запошљавање) и корисници средстава РФЗО (здравствене и апотекарске установе чији оснивач је Република Србија, односно локална власт).

рећи да је Уредба о буџетском рачуноводству, која је ступила на снагу децембра 2003. године, донета са закашњењем².

Поменутом уредбом, донетом на основу претходно важећег Закона о буџетском систему, а која је и данас на снази, прописана је обавезна примена Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор, који обухватају рачуноводствене стандарде и одговарајућа тумачења, објављене од стране Међународне федерације рачуновођа – Комитета за јавни сектор. Поред тога, прописано је да је основа за вођење буџетског рачуноводства готовинска основа (начело рачуноводственог обухватања прихода и расхода у тренутку наплате, тј. плаћања), што подразумева да се трансакције и пословни догађаји евидентирају у тренутку када се готовинска средства приме, односно исплате, као што је дефинисано Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор, у делу који се односи на готовинску основу рачуноводства. Самим тим, резултат приказан у финансијским извештајима, састављеним у складу са готовинском основом, представља промену износа готовине и готовинских еквивалената у посматраном периоду.

Потребно је напоменути да је корисницима буџетских средстава и организацијама обавезног социјалног осигурања дата могућност да рачуноводствене евиденције воде и према обрачунској основи, али само за потребе интерног финансијског извештавања и под условом да су, за потребе консолидованог извештавања, финансијски извештаји састављени на готовинској основи. Обрачунска основа буџетског рачуноводства (начело рачуноводственог обухватања пословних догађаја у тренутку њиховог настанка) подразумева да се трансакције и пословни догађаји признају у тренутку настанка, независно од времена наплате потраживања и плаћања обавеза. Самим тим, пословни догађаји се у рачуноводственој евиденцији и финансијским извештајима приказују за период на који се односе.

Могућност да се рачуноводствене евиденције, за потребе интерног извештавања, воде и према обрачунској основи, узроковала је да се њена примена у пракси спроводи различито, у зависности од тога да ли се примењује на целокупну имовину и све трансакције, или само на одабрану имовину и одређене пословне трансакције у датом обрачунском периоду. Проблем се огледа и у чињеници да Уредбом ни на који начин није ограничено ни да ли ће ентитет у једном периоду примењивати, а у следећем периоду не обрачунску основу рачуноводства. Поред тога, није прописан начин, као ни сврха у коју би се употребили и поредили подаци засновани на обрачунској основи рачуноводства у различитим обрачунским периодима³.

Важећом Уредбом о буџетском рачуноводству дефинисани су годишњи и периодични финансијски извештаји, са прописаним садржајем, док се завршни рачуни, на супрот Закону о буџетском систему, истичу као саставни делови годишњих финансијских извештаја.

На основу претходно наведеног, несумњиво се може закључити да Уредба о буџетском рачуноводству пружа јасну слику недоследности, пре свега, при-

2) Према: Килибарда З. (2015), „Недоследност у процесу финансијског извештавања корисника јавних средстава у Републици Србији“, 46. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 213.

3) Исто, стр. 209..

мене Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор и избора основе за вођење буџетског рачуноводства. Поред вишегодишње иницијативе стручне јавности да се донесе нова уредба, у складу са актуелним Законом о буџетском систему, још увек ништа значајно није постигнуто у вези са тим питањем, па је и даље на снази Уредба о буџетском рачуноводству донета на основу претходно важећег закона.

Када је у питању финансијско извештавање, поред претходно наведених прописа, односна област уређена је и Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова („Сл. гласник РС“, бр. 18/2015; у наставку текста: Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја). С обзиром на то да је следећи део овог рада посвећен специфичностима састављања финансијских извештаја у здравственим установама, овом приликом неопходно је нагласити само суштинске недоследности поменутог правилника.

Наиме, актуелним Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја, донетим на основу важећег Закона о буџетском систему, ни у једном делу нису поменути Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор, чија примена је прописана како поменутиим законом, тако и Уредбом о буџетском рачуноводству.

Поред тога, позивајући се на Уредбу, којом је предвиђена могућност да се рачуноводствене евиденције, за потребе интерног извештавања, воде према обрачунској основи, неопходно је нагласити да су чланом 4. предметног правилника прописана одговарајућа књижења која се спроводе у поступку припреме финансијских извештаја на готовинској основи. Другим речима, прописано је тзв. „свођење на готовинску основу“, које морају да спроводе сви обвезници који су током обрачунског периода рачуноводствену евиденцију водили према обрачунској основи. Самим тим, стиче се утисак да се Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја врши „својеврсно признавање примене некакве модификоване готовинске рачуноводствене основе“⁴.

Када је реч о здравственим установама, у прилог томе говори и чињеница да је Инструкцијом РФЗО за израду завршног рачуна, у оквиру припремних активности које претходе састављању извештаја, предвиђено спровођење књижења којим се обезбеђује састављање завршног рачуна према готовинској основи (свођење књиговодствене евиденције на готовинску основу). Другим речима, корисници средстава РФЗО, који књиговодствену евиденцију воде по обрачунској основи, у складу са важећим Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем (о којем ће бити речи на наредним страницама рада), дужни су да приликом израде и достављања финансијских извештаја изврше потребна књижења која ће омогућити да се односни извештаји саставе према прописаној готовинској основи.

4) Килибарда З. (2015), „Недоследност у процесу финансијског извештавања корисника јавних средстава у Републици Србији“, 46. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 209.

1.2. Примена Контног плана за буџетски систем

Здравствене установе, као и остали корисници буџетских средстава, рачуноводствену евиденцију воде у складу са Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем („Сл. гласник РС“ бр. 16/16; у наставку текста: Правилник о Контном плану).⁵ Садржај конта у Контном плану састављен је у складу са међународном GFS методологијом (Government Finance Statistics, односно Статистика државних финансија), а саставни део овог правилника чине Шема функционалне класификације и Контни план.

Будући да се овај рад бави финансијским извештавањем у здравственим установама, на наредним страницама ће, пре свега, бити речи о примени Контног плана за буџетски систем у области здравства.

Уколико се пође од чињенице да РФЗО има обавезу да Министарству финансија, у прописаним роковима, доставља консолидоване годишње и периодичне финансијске извештаје, које саставља на основу података из сопствених рачуноводствених евиденција и података из годишњих и периодичних извештаја корисника средстава РФЗО, значај једнообразне примене контног плана у области здравственог осигурања не доводи се у питање. Да би РФЗО могао да изврши прописану обавезу, неопходно је да здравствене и апотекарске установе, као корисници средстава РФЗО, све пословне промене евидентирају у складу са одредбама Правилника о Контном плану. Захваљујући једнообразном вођењу књиговодства код свих субјеката који се финансирају средствима из области здравственог осигурања, подаци у рачуноводственим евиденцијама РФЗО и подаци у евиденцијама здравствених и апотекарских установа исказују се на истим контима, чиме се обезбеђује стандардизовано извештавање, упоредивост и консолидација података на нивоу Републике.

Наиме, Контним планом за буџетски систем одређене су бројчане ознаке и називи конта, према којима здравствене установе имају обавезу да у својим пословним књигама евидентирају имовину, обавезе, изворе средстава, приходе и примања, расходе и издатке, као и финансијски резултат⁶. Самим тим, здравствене установе, као корисници средстава РФЗО, дужне су да трансакције и пословне догађаје књиговодствено евидентирају по прописаним шестоцифреним субаналитичким контима. Ради обезбеђивања аналитичке евиденције, дата је могућност да се у пракси субаналитичка конта рашчлане на субсубаналитичка конта (седмоцифрена или са више цифара), али под условом да се истовремено обезбеди и књижење у оквиру субаналитичког конта, прописаног Контним планом за буџетски систем.

5) Обавеза примене Правилника о Контном плану односи се на буџет Републике Србије, буџете јединица покрајинске аутономије и локалне самоуправе, њихове директне и индиректне кориснике, као и на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање и њихове кориснике.

6) Контни план сачињавају: класе (једна цифра), категорије (две цифре), групе (три цифре), синтетичка конта (четири цифре), аналитичка конта (пет цифара) и субаналитичка конта (шест цифара).

Контни план за буџетски систем, па самим тим и Контни план здравствених установа, чине следеће класе рачуна:

- класа 000000 – Нефинансијска имовина
- класа 100000 – Финансијска имовина
- класа 200000 – Обавезе
- класа 300000 – Капитал, утврђивање резултата пословања и ванбилансна евиденција
- класа 400000 – Текући расходи
- класа 500000 – Издаци за нефинансијску имовину
- класа 600000 – Издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине
- класа 700000 – Текући приходи
- класа 800000 – Примања од продаје нефинансијске имовине
- класа 900000 – Примања од задуживања и продаје финансијске имовине

Разматрајући функције појединих класа у Контном плану за буџетски систем, долази се до закључка да се поједине класе билансирају у билансу стања, поједине класе се користе за књижење прихода и примања, односно расхода и издатака, па самим тим служе и за утврђивање резултата пословања у билансу прихода и расхода, док се поједине класе користе искључиво за статистичко – евидентно приказивање трансакција и пословних догађаја.

Класе које се билансирају и чија салда се исказују у билансу стања су:

- у активи: конта класе 000000, класе 100000 и конта групе 351000 (ванбилансна актива) и
- у пасиви: конта класе 200000, класе 300000 и конта групе 352000 (ванбилансна пасива).

Класе које се користе за утврђивање резултата пословања у билансу прихода и расхода су:

- за приходе и примања: класа 700000 и класа 800000 и
- за расходе и издатке: класа 400000 и класа 500000.

Конта ових класа користе се за утврђивање резултата пословања, односно за утврђивање суфицита или дефицита и међусобно се затварају. Једино се разлика као вишак прихода и примања (суфицит), односно мањак прихода и примања (дефицит), билансира у билансу стања у оквиру класе 300000, чиме се успоставља равнотежа између активе и пасиве.

Класе које се не исказују у билансу стања, нити у билансу прихода и расхода, су класа 600000 и класа 900000. Конта унутар ових класа се на крају године, приликом састављања финансијског извештаја, затварају контра-књижењем, па самим тим не утичу на утврђивање резултата пословања, али утичу на токове готовине у посматраном извештајном периоду.

Поред указивања на значај стандардизоване примене Контног плана за буџетски систем, овом приликом потребно је нагласити и недостатке поменутог правилника. Наиме, иако су Правилником о Контном плану прописане бројчане ознаке, називи и садржај конта, као и начин књижења одређених пословних промена, неопходно је нагласити да овим правилником ни у једном делу није поменута примена Међународних рачуноводствених стандарда за

јавни сектор, као ни основа за вођење рачуноводствене евиденције, прописана Законом о буџетском систему и Уредбом о буџетском рачуноводству. Суштински проблем не представља само непомињање готовинске основе буџетског рачуноводства, прописане поменутиим актима, већ се заснива на чињеници да је у Правилнику за поједина конта дат садржај тих конта са начином књижења, које се, насупрот Закону и Уредби, заснива на обрачунској основи рачуноводства.

Уколико се пође од чињенице да је важећим Законом о буџетском систему и Уредбом о буџетском рачуноводству прописана примена готовинске основе рачуноводства, при чему је Уредба предвидела могућност примене обрачунске основе, али само за потребе интерног извештавања, остаје нејасно због чега је Правилником о контном плану, као нижим правним актом у односу на Закон и Уредбу, прописана евиденција заснована на алтернативној обрачунској, а не на обавезној готовинској основи рачуноводства.

* * *

На крају излагања о регулаторном оквиру буџетског рачуноводства и финансијског извештавања, како у здравственим установама, тако и код осталих корисника буџетских средстава Републике Србије, може се закључити да се у први план истиче постојање недоследности, непрецизности и међусобне неусаглашености националних прописа, што у великој мери негативно утиче на квалитет финансијског извештавања у јавном сектору.

Поред тога, за тренутно важећи Закон о буџетском систему и за остале релевантне прописе заједничка је чињеница да су Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор само прописани законским и одређеним подзаконским актима, али никада нису примењени, нарочито не на начин који препоручују међународна регулаторна тела. При том је нужно напоменути да су Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор званично преведени и објављени у издању Савеза рачуновођа и ревизора Србије (СРРС), члана Међународне федерације рачуновођа (IFAC – International Federation of Accountants).

Када је реч о правцима развоја буџетског рачуноводства, побољшању квалитета финансијског извештавања у јавном сектору и заузимању става о рачуноводственој основи за вођење евиденција, стручна јавност Републике Србије подржава ставове међународних регулаторних тела за јавни сектор која, пре свега, препоручују примену обрачунске основе буџетског рачуноводства. То свакако не значи да се примена готовинске основе искључује у потпуности, већ поред 31 стандарда који се заснивају на обрачунској основи, подразумева и примену додатног Међународног рачуноводственог стандарда под називом: *Финансијско извештавање према готовинској основи рачуноводства*. Долази се до закључка да је, са циљем унапређења квалитета финансијског извештавања, неопходна хармонизација националних прописа са међународним законодавством и прелазак са (модификоване) готовинске на обрачунску основу рачуноводства.

Имајући у виду тему овог рада, на наредним страницама биће речи о основним карактеристикама и недостацима екстерног финансијског извеш-

тавања у здравственим установама, заснованог на прописаној готовинској основи рачуноводства, као и о информационим предностима примене обрачунске основе у интерним рачуноводственим евиденцијама здравствених установа.

2. Специфичности састављања финансијских извештаја у здравственим установама

Обављање рачуноводствених послова и финансијско извештавање у здравственим установама, као и код осталих корисника буџетских средстава, изразито је динамично, комплексно и одговорно.

Ефикасно извршавање рачуноводствених обавеза и квалитет финансијског извештавања одређени су различитим факторима, међу којима се, поред одговарајуће законске и професионалне регулативе, истичу: величина здравствене установе, интензитет пословних трансакција, одговарајућа стручност и довољан број кадрова, квалитет информационог система, пре свега рачуноводственог, као и учесталост захтева менаџмента и оснивача за извештавањем.

Стручно вођење пословних књига, адекватно праћење односа здравствене установе и свих комитената, пре свега праћење односа са РФЗО, састављање одговарајућих финансијских извештаја, израда финансијског плана и учествовање у изради плана набавки, само су неки од рачуноводствених послова који доприносе успешном функционисању и доброј репутацији здравствене установе. Поред тога, квалитетно извршавање наведених послова обезбеђује ефикасно управљање ограниченим финансијским средствима здравствене установе, као и презентовање поузданих информација садржаних у финансијским извештајима.

На самом почетку излагања о састављању финансијских извештаја у здравственим установама неопходно је, пре свега, указати на улогу рачуновођа, као састављача односних извештаја. Посебну пажњу треба посветити значају односа професионалне етике и едукације, са једне стране, и квалитета финансијског извештавања и употребе датих извештаја, са друге стране⁷. Међународна федерација рачуновођа (IFAC) објавила је *Етички кодекс за професионалне рачуновође*, који је Савез рачуновођа и ревизора Србије прихватио као свој национални кодекс. Према овом кодексу, основни атрибути рачуноводствене професије јесу: поседовање потребних професионалних способности и практичних вештина, придржавање свих чланова професије поменутог кодекса за професионалне рачуновође, преузимање обавеза од стране чланова професије према асоцијацијама, послодавцима, као и према читавом друштву. Професионалне рачуновође при раду морају водити рачуна о поштовању одређених основних принципа, међу којима се истичу: интегритет, објективност, професионална оспособљеност и дужна пажња, поверљивост и професионално понашање⁸.

7) Према: Малинић С. (2009), „Савремени рачуноводствени систем – Одговор на изазове промена у окружењу, предузећу и менаџменту“, 40. симпозијум СРРС, Златибор;

8) Детаљније у наведеном делу.

Поред етике рачуноводствене професије, едукација професионалних рачуновођа представља други битан фактор квалитета финансијског извештавања и развоја рачуноводства уопште. Како би рачуновође на одговарајући начин одговориле на интензивне промене пословног окружења, карактеристика пословних ентитета и менаџмента, захтева се континуирано усавршавање њихових способности и вештина, у смислу сталног увећавања знања, као и одржавања и развијања одговарајућег нивоа њихове компетентности. Када је реч о међународној образовној регулативи за професионалне рачуновође, може се рећи да она представља резултат деловања Међународне федерације рачуновођа (IFAC-a), као и деловања Образовног комитета (EC - Educational Committee) који је основан са циљем формулисања Међународних образовних стандарда за професионалне рачуновође (IESPA - International Education Standards for Professional Accountants). Овим стандардима утврђени су услови за образовање, учење и усавршавање професионалних рачуновођа⁹. Самим тим, образовање и практичне вештине рачуновођа у састављању финансијских извештаја, као и њихово перманентно унапређивање, представљају битне факторе њиховог доприноса самој професији, менаџменту и установи у којој су запослени, као и националним економијама и друштву у целини. Професионалне рачуновође не би требало да се само пасивно прилагођавају све разноврснијим захтевима савременог пословног окружења, већ да настоје да дају свој допринос иновацијама и новим решењима у рачуноводству, а све са циљем што адекватнијег одговора на стално растуће информационе потребе корисника финансијских извештаја. Потребно је истаћи да квалитет финансијског извештавања, контрола квалитета, њихова хармонизација на националном и међународном нивоу, као и континуирано усавршавање рачуновођа, представљају изузетно променљиве категорије и вредности.

Када је реч о професионалној оспособљености лица која воде пословне књиге и састављају финансијске извештаје, мисли се, пре свега, на испуњавање прописаних услова за укључивање у рачуноводствену професију, затим на стицање професионалних звања полагањем одговарајућих испита, као и на континуирану едукацију¹⁰. У складу са смерницама међународне професионалне регулативе, Савез рачуновођа и ревизора Србије, чланица Међународне федерације рачуновођа (IFAC) и Партнерства југоисточне Европе за развој рачуноводства (SEEPAD - South Eastern European Partnership on Accountancy Development), организује професионално оспособљавање рачуновођа, стицање професионалних звања (рачуновођа, овлашћени рачуновођа и овлашћени јавни рачуновођа), као и континуирану едукацију професионалних рачуновођа. Са циљем стицања поменутих професионалних звања, Савез рачуновођа и ревизора Србије донео је: Национални рачуноводствени образовни стандард РС 31 – *Професионално оспособљавање рачуновођа, Програм обуке за стицање професионалних звања у рачуноводству, Правилник о полагању испита за стицање професионалних звања и Правилник о континуираној едукацији чланова*.

Поред овога, треба указати на чињеницу да се код нас едукацији рачуновођа не посвећује довољно пажње, нарочито када је реч о едукацији рачуно-

9) Детаљније у наведеном делу.

10) Према: Стојановић Р. (2011), „Професионални рачуновођа – императив квалитета финансијског извештавања“, 42. симпозијум СРПС, Златибор, стр. 142-161.

вођа у јавном сектору. Тако, у новије време, мере рационализације које се спроводе најчешће погађају област едукације професионалних рачуновођа.

Разлози због којих статус професионалног рачуновође у Републици Србији није на завидном нивоу огледају се, пре свега, у националној законодавној регулативи која занемарује улогу професионалног рачуновође, као састављача финансијских извештаја. Поред тога, менаџмент, као један од носилаца одговорности за објављене финансијске извештаје, најчешће није у довољној мери информисан и едукован из области финансијског извештавања, па самим тим није у могућности да на прави начин сагледа квалитет рада рачуновође и потпомогне његову афирмацију, у ситуацијама када испуњава професионалне захтеве, неопходне за стицање професионалног звања и континуирану едукацију¹¹.

Из свега наведеног проистиче да нерегулисани законски статус професионалних рачуновођа често доводи до тога да у рачуноводственој пракси буду присутна лица која не поседују адекватну школску спрему, знање, практичне вештине и неопходна звања а која, пружајући рачуноводствене услуге, негативно утичу на квалитет финансијских извештаја.

2.1. Годишњи финансијски извештаји

Као што је у претходном излагању поменуто, састављање финансијских извештаја здравствених установа, као корисника средстава РФЗО, уређено је Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја¹², као и инструкцијама РФЗО.

Рокови за достављање завршних рачуна прописани су чланом 78. Закона о буџетском систему, према календару за подношење годишњих финансијских извештаја:

- за кориснике средстава РФЗО – до 28. фебруара текуће године за претходну буџетску годину и
- за РФЗО – до 30. априла текуће године за претходну буџетску годину.

Сходно релевантним прописима, здравствене установе, као корисници средстава РФЗО, своје завршне рачуне достављају филијали РФЗО са којом имају закључен уговор о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за дату буџетску годину. РФЗО контролише и усаглашава податке из годишњих извештаја о извршењу прихода и примања, односно расхода и издатака корисника средстава који се налазе у његовој надлежности, консолидује податке и саставља консолидовани годишњи извештај, који у прописаном року доставља Управи за трезор.

У складу са одредбама важећег Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја, здравствене установе састављају и подносе финансијске извештаје на следећим обрасцима:

- Образац 1 - Биланс стања,
- Образац 2 - Биланс прихода и расхода,

11) Према наведеном делу.

12) Финансијски извештаји, у смислу Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја, подразумевају: завршни рачун, годишњи финансијски извештај, периодични финансијски извештај, консолидовани годишњи и консолидовани периодични извештај.

- Образац 3 - Извештај о капиталним издацима и примањима,
- Образац 4 - Извештај о новчаним токовима,
- Образац 5 - Извештај о извршењу буџета,

као и извештаје за које нису прописани обрасци: Објашњење великих одступања између одобрених средстава и извршења, Извештај о коришћењу средстава из текуће и сталне буџетске резерве, Извештај о гаранцијама датим у току фискалне године и Преглед примљених донација и кредита, домаћих и страних, као и извршених отплата кредита, усаглашених са информацијама садржаним у извештајима о новчаним токовима.

Тренутно важећим Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја, који је ступио на снагу фебруара 2015. године, нису измењени раније прописани обрасци, али за разлику од претходно важећих правилника, јасно је прецизирано да је реч о финансијским извештајима, а не о завршном рачуну.

Поред наведених извештаја, Инструкцијом РФЗО за израду завршног рачуна утврђена је обавеза здравствених установа да уз годишњи финансијски извештај доставе и обрасце који се односе на стање неизмирених обавеза према добављачима, као и на ненаплаћена потраживања здравствене установе на дан састављања извештаја, затим Образац одступања од новчаног тока (К900СО), Образац за партиципацију и рефундације (ОЗПР), Образац БО – исплаћена и рефундирана средства која се односе на накнаде за време одсуствовања с посла на терет РФЗО и Образац ТР – Трансфери између буџетских корисника на истом нивоу¹³.

Пре него што се приступи попуњавању наведених образаца и изради годишњег финансијског извештаја здравствених установа, потребно је извршити одговарајуће припремне активности. Поред активности прописаних чланом 18. Уредбе о буџетском рачуноводству, неопходно је, пре свега, спровођење коначног обрачуна између РФЗО и здравствених установа, као и његово евидентирање у пословним књигама¹⁴.

У складу са одредбама Правилника о уговарању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања са даваоцима здравствених услуга („Сл. гласник РС“ бр. 110/15 и 3/16)¹⁵, коначни обрачун са здравственим установама и другим даваоцима здравствених услуга спроводи се на основу:

- оцене извршења плана рада здравствене установе, коју даје филијала РФЗО, на основу претходно прибављеног мишљења здравствене установе надлежне за посао јавног здравља;
- пружених и фактурисаних здравствених услуга, издатих лекова на рецепт, помагала и осталих преузетих обавеза;

13) Образац ТР попуњавају апотеке и здравствене установе које у свом саставу имају апотеку.

14) Обрачун припадајуће накнаде здравственим установама утврђује се Инструкцијом РФЗО о начину и поступку спровођења коначног обрачуна и усаглашавању рачуноводствених и других евиденција са пружаоцима здравствених услуга за дату буџетску годину.

15) Овај правилник доноси се сваке године и њим се, између осталог, уређују услови за закључивање уговора о пружању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања осигураним лицима за текућу годину, између РФЗО и давалаца здравствених услуга, као и критеријуми и мерила за утврђивање накнаде за њихов рад, поступак спровођења коначног обрачуна и друга питања значајна за закључивање уговора.

- остваривања финансијског плана за годину за коју су закључени уговори;
- извештаја о контроли извршавања уговорних обавеза.

На тај начин, утврђује се коначна накнада здравственој установи по закљученом уговору за дату буџетску годину, која представља основ за спровођење књиговодствене евиденције у пословним књигама филијале и здравствене установе.

Поред спровођења коначног обрачуна, Инструкцијом РФЗО за израду завршног рачуна предвиђају се и друге припремне активности, које претходе изради извештаја, а то су, између осталог:

- књижење под 31.12. односне буџетске године, којим се обезбеђује израда завршног рачуна на готовинској основи, односно свођење књиговодствене евиденције на готовинску основу рачуноводства (о чему је већ било речи);
- обрачун исправке вредности основних средстава применом стопа амортизације, прописаних Правилником о номенклатури нематеријалних улагања и основних средстава са стопама амортизације („Сл. лист СРЈ“, бр. 17/97 и 24/00), што је у складу са Уредбом о буџетском рачуноводству;
- књижење обрачунате исправке вредности на терет капитала, сходно важећем Закону о буџету Републике Србије.
- уколико су остварени сопствени приходи, сразмерни део исправке вредности – амортизације књижи се на терет расхода (конта категорије 430000 – Амортизација и употреба средстава за рад)¹⁶.

Наиме, сходно поменутој Инструкцији РФЗО, евидентирање обрачунате амортизације на контима категорије 430000 врши се сразмерно учешћу сопствених прихода у укупним приходима здравствене установе у датој буџетској години¹⁷, што представља одступање од примене готовинске основе рачуноводства.

У вези са тим, неопходно је нагласити да је чланом 21. Закона о буџету Републике Србије за 2016. годину („Сл. гласник РС“, бр. 103/15) прописано да „директни и индиректни корисници буџетских средстава у 2016. години обрачунату исправку вредности нефинансијске имовине исказују на терет капитала, односно не исказују расход амортизације и употребе средстава за рад“¹⁸.

Имајући у виду наведену одредбу Закона о буџету, остаје нејасно на основу којег прописа је РФЗО Инструкцијом обавезао кориснике „да се за одређену имовину и на посебан начин примењује обрачунска основа, када је прописана обавезна примена готовинске рачуноводствене основе“¹⁹.

Самим тим, може се закључити да описани обрачун сразмерног трошка амортизације несумњиво може довести до исказивања дефицита у финансиј-

16) Приликом утврђивања резултата пословања по годишњем финансијском извештају, здравствене установе део остварених сопствених прихода издвајају у сврху улагања у нефинансијску имовину.

17) Описани начин обрачуна и књижења исправке вредности основних средстава предвиђен је Инструкцијом РФЗО за израду завршног рачуна за 2015. годину, као и инструкцијама за израду завршних рачуна претходних година.

18) Наведена одредба постојала је и у претходно важећим Закономима о буџету Републике Србије.

19) Килибарда З. (2015), „Недоследност у процесу финансијског извештавања корисника јавних средстава у Републици Србији“, 46. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 226;

ским извештајима корисника средстава РФЗО, што је свакако непримерено концепту прописане обавезне примене готовинске основе рачуноводства²⁰.

Када је реч о специфичностима извештавања у здравственим установама, овом приликом треба указати и на поступак утврђивања, расподеле и књижења резултата пословања здравствених установа у одређеном извештајном периоду. Неопходно је, пре свега, разликовати појам *буџетског резултата* (суфицита/дефицита) од појма *укупног, односно коригованог буџетског резултата*.

Наиме, *буџетски резултат пословања* утврђује се као разлика између укупно остварених текућих прихода и примања од продаје нефинансијске имовине (класа 700000 и класа 800000) и укупно извршених текућих расхода и издатака за нефинансијску имовину (класа 400000 и класа 500000)²¹. Сходно поменутој Инструкцији РФЗО, у даљем поступку, исказује се *укупан резултат пословања* посматраног извештајног периода, који се утврђује кориговањем буџетског резултата и то:

- за износ средстава нераспоређеног вишка прихода и примања из ранијих година, који је коришћен за покриће текућих расхода и издатака;
- за износ обезбеђених новчаних средстава за амортизацију из ранијих година, који је у текућој години коришћен за набавку нефинансијске имовине²²;
- за износ пренетих (наменски опредељених) неутрошених средстава из ранијих година који је у датој буџетској години коришћен за покриће текућих расхода и издатака (на терет резервисаних средстава у суфициту из ранијих година);
- за износ утрошених средстава текућих прихода и примања од продаје нефинансијске имовине за отплату обавеза по кредитима и набавку финансијске имовине у текућој години²³.

Укупан резултат пословања – суфицит или дефицит се након извршених корекција исказује у билансу прихода и расхода на одговарајућој позицији. Уколико је у датој буџетској години остварен вишак прихода и примања - суфицит, исти се распоређује на: део вишка прихода и примања који је наменски опредељен за покриће расхода и издатака који ће настати у наредној години или / и нераспоређени део вишка прихода и примања за пренос у наредну годину.

Овом приликом нужно је истаћи да сам поступак кориговања резултата пословања упућује на закључак да примена готовинске основе рачуноводства узрокује недостатке и недовољан квалитет финансијских извештаја, што истовремено нарушава кредибилитет презентованих рачуноводствених информација. На наредним страницама овог рада изложене су основне карактеристике

20) Према наведеном делу.

21) Добијена разлика исказује се на конту 321111 - Обрачун прихода и примања и расхода и издатака пословања, а затварање истог врши се преносом на конто 321121 - Вишак прихода и примања (суфицит), односно на конту 321122 - Мањак прихода и примања (дефицит).

22) Пословни резултат се не коригује уколико средства амортизације из ранијих година нису коришћена за набавку нефинансијске имовине у текућој години.

23) Као што је већ поменуто, класа 600000 - Издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине и класа 900000 - Примања од задуживања и продаје финансијске имовине се у пословним књигама затварају контра-књижењем и не утичу на утврђивање резултата пословања.

ристике финансијских извештаја здравствених установа (за које су прописани обрасци), уз осврт на рачуноводствене информације које односни извештаји, засновани на обавезној готовинској основи, пружају.

Образац 1 - Биланс стања представља извештај о финансијском стању, у којем је, на одређени дан, исказана имовина здравствене установе, по облику и изворима финансирања. Дакле, подразумева приказ имовине, односно средстава по намени (актива – конта класа 0, 1 и групе 351 – нефинансијска и финансијска имовина и ванбилансна актива) и средстава по пореклу тј. власништву (пасива – конта класа 2, 3 и групе 352 – обавезе, капитал, утврђивање резултата пословања и ванбилансна пасива). Омогућава сагледавање финансијског положаја здравствене установе, структуре улагања и структуре извора финансирања на дан састављања финансијског извештаја.

Образац 2 - Биланс прихода и расхода представља извештај о финансијској успешности ентитета у одређеном периоду. Имајући у виду да се у здравственим установама, као корисницима средстава РФЗО, саставља у складу са готовинском основом рачуноводства, резултат пословања требало би да представља промену износа готовине и готовинских еквивалената у посматраном периоду. Исказује се као *вишак прихода и примања - буџетски суфицит*, односно као *мањак прихода и примања - буџетски дефицит* и, сходно томе, представља разлику између остварених текућих прихода и примања од продаје нефинансијске имовине (класе 7 и 8) и извршених текућих расхода и издатака за нефинансијску имовину (класе 4 и 5) у посматраном периоду.

Као што је на претходним страницама објашњено, у наставку поступка неопходно је спровођење корекције буџетског резултата, пре свега, када су текући расходи и издаци финансирани из других извора, а не само из остварених текућих прихода и примања. У ситуацији када је укупан (кориговани) резултат пословања исказан као вишак прихода и примања – суфицит, исти се у Билансу прихода и расхода расподељује на део вишка прихода и примања који је наменски опредељен и на нераспоређени део за пренос у наредну годину.

Образац 3 – Извештај о капиталним издацима и примањима, као саставни део годишњих финансијских извештаја здравствених установа, садржи следеће податке:

- остварена примања од продаје нефинансијске имовине (основна средства, производи, роба и сл.), евидентирана на контима класе 8,
- остварена примања (новчане приливе) по основу домаћег и иностраног задуживања, затим приливе остварене по основу продаје хартија од вредности и приливе од повраћаја датих кредита, који су евидентирани на контима класе 9,
- остварене издатке за набавку нефинансијске имовине (основна средства, материјал за производњу, роба за даљу продају и сл.), евидентирани на контима класе 5,
- остварене издатке (новчане одливе) по основу отплате обавеза по доспелим кредитима, затим по основу куповине хартија од вредности и финансијских пласмана у виду давања кредита, који су евидентирани на контима класе 6.

Резултат Извештаја о капиталним издацима и примањима исказује се као *вишак односно мањак примања* и, као такав, представља разлику између укуп-

но остварених примања (класе 8 и 9) и укупно остварених издатака (класе 5 и 6) у датом обрачунском периоду.

Образац 4 - Извештај о новчаним токовима, поред података које садржи Образац 3 – Извештај о капиталним издацима и примањима, садржи и податке о оствареним новчаним приливима по основу текућих прихода (евидентираним у оквиру класе 7) и извршеним новчаним одливима по основу текућих расхода (евидентираним на контима класе 4). Представља финансијски извештај на основу којег се идентификују извори прилива готовине, као и ставке на које је утрошена готовина. Исказују се готовински ефекти из пословне, инвестиционе и финансијске активности ентитета у одређеном обрачунском периоду, који се сумирају кроз нето повећање или смањење готовине. Самим тим, *вишак односно мањак новчаних прилива* се у Извештају о новчаним токовима утврђује као разлика између укупних новчаних прилива (класе 7, 8 и 9) и укупних новчаних одлива (класе 4, 5 и 6) у посматраном обрачунском периоду.

Чињеница да је готовинска основа прописана као обавезна рачуноводствена основа упућује на закључак да резултат пословања треба да одговара разлици између стања готовине на крају обрачунског периода и стања готовине на почетку посматраног периода, што заправо није случај у пракси. Разлог томе је што постоје пословне промене које се не евидентирају у оквиру прихода и примања, а представљају прилив готовине, као и пословне промене које се не исказују као расходи и издаци, а представљају одлив готовине. Сходно томе, неопходно је извршити корекцију укупних новчаних прилива за наплаћена средства која се не евидентирају на контима класа 7, 8 и 9²⁴, као и корекцију укупних новчаних одлива за износ обрачунате амортизације (књижене на терет сопствених прихода) и за износ плаћених расхода који се не евидентирају преко класа 4, 5 и 6²⁵.

Салдо готовине на крају текуће године, односно на крају периода за који се извештај саставља, подразумева салдо готовине на почетку текуће године, увећан за износ коригованих прилива за примљена средства у обрачуну и умањен за износ коригованих одлива за исплаћена средства у обрачуну.

Када је реч о Извештају о новчаним токовима, неопходно је указати на вишеструки значај контроле података исказаних у овом обрасцу, како са аспекта тачног исказивања резултата здравствених установа, тако и са становишта РФЗО да на основу података у достављеним обрасцима здравствених установа прецизно сагледа финансијски резултат исказан у збирном консолидованом извештају.

Образац 5 - Извештај о извршењу буџета представља финансијски извештај који, пре свега, служи за консолидацију података о приходима и примањима, расходима и издацима исказаних у завршном рачуну РФЗО и финансијским извештајима здравствених установа.

24) У оквиру позиције Кориговани приливи за примљена средства у обрачуну исказује се укупан износ новчаних прилива увећан за износ корекције новчаних прилива за наплаћена средства која се не евидентирају на контима класа 7, 8 и 9.

25) У оквиру позиције Кориговани одливи за исплаћена средства у обрачуну исказује се износ укупних новчаних одлива умањен за корекције новчаних одлива за износ обрачунате амортизације и увећан за корекције новчаних одлива за износ плаћених расхода који се не евидентирају преко класа 4, 5 и 6.

За разлику од претходно објашњених извештаја, Образац 5 подразумева и податке који се односе на планиране приходе и примања, као и на планиране расходе и издатке у висини одобрених апропријација (у складу са усвојеним финансијским планом и ребалансом за текућу годину). Поред тога, за попуњавање овог обрасца неопходно је да се обезбеде подаци о извршеним расходима и издацима по изворима из којих су обезбеђена средства за њихово финансирање.²⁶

Сходно томе, образац Извештаја о извршењу буџета се састоји од следећа три дела:

- први део – *Укупни приходи и примања*, у који се уносе подаци о оствареним приходима и примањима по изворима финансирања, са одговарајућих синтетичких конта класа 7, 8 и 9;
- други део – *Укупни расходи и издаци*, у који се уносе подаци о извршеним текућим расходима и издацима по изворима финансирања, са одговарајућих синтетичких конта класа 4, 5 и 6;
- трећи део – *Утврђивање резултата*, у којем се утврђује разлика између укупних прихода и примања и укупних расхода и издатака, што подразумева утврђивање укупног резултата пословања и резултата по изворима финансирања, укључујући све приходе и примања и све расходе и издатке²⁷.

На овом месту, потребно је нагласити да Извештај о извршењу буџета не предвиђа податке који се односе на претходну годину, већ се искључиво исказују подаци о текућим приходима и примањима, као и подаци о текућим расходима и издацима посматраног обрачунског периода. Из тог разлога, применом прописане готовинске основе рачуноводства, у трећем делу овог обрасца настаје неравнотежа између исказаних текућих прихода и примања и текућих расхода и издатака, пре свега за износ расхода и издатака који није финансиран из текућих прихода и примања²⁸. Другим речима, када су расходи и издаци финансирани из осталих извора, а не само из текућих прихода и примања, по одређеним изворима финансирања настаје неравнотежа између исказаних података.

2.2. Периодични извештаји о извршењу финансијских планова

У складу са одредбама важеће Уредбе о буџетском рачуноводству, здравствене установе, као корисници средстава РФЗО, састављају периодичне (тримесечне, шестомесечне, деветомесечне и дванаестомесечне) извештаје о извршењу својих финансијских планова, које за потребе планирања и контроле достављају РФЗО у року од 10 дана по истеку тримесечја²⁹. РФЗО спроводи контролу примљених извештаја и саставља консолидовани извештај о из-

26) Средства из буџета републике, аутономне покрајине, општине – града, средства РФЗО, средства по основу донација и помоћи, као и средства из осталих извора.

27) Утврђује се вишак односно мањак прихода и примања – буџетски резултат (укупно и по изворима финансирања), као и вишак односно мањак новчаних прилива (на укупном нивоу и по изворима финансирања).

28) Примера ради: финансирање текућих расхода и издатака из нераспоређеног суфицита из ранијих година, из средстава амортизације из ранијих година и сл.

29) Обавезу састављања периодичног извештаја на Обрасцу 5 – Извештај о извршењу буџета, на готовинској основи, имају све здравствене и апотекарске установе које су са РФЗО закључиле уговоре о финансирању здравствене заштите за текућу годину.

вршењу финансијског плана за исти период, који у року од 20 дана по истеку тромесечја доставља Управи за трезор.

Када је реч о периодичном финансијском извештавању здравствених установа, потребно је напоменути да је анализа односних извештаја од изузетног значаја, јер омогућава да се евентуалне неправилности и дилеме отклоне током буџетске године и самим тим да се квалитет финансијског извештавања и процес пословног одлучивања унапреди.

Будући да је састављање извештаја о извршењу буџета већ разматрано на претходним страницама, у оквиру образаца који чине саставни део годишњих финансијских извештаја здравствених установа, у овом делу наведени образац неће бити детаљније објашњаван.

2.3. Утицај рачуноводствене основе на квалитет финансијских извештаја

С обзиром на то да је у претходном делу овог рада било речи о недоследностима законске регулативе буџетског рачуноводства у Републици Србији, којом је као обавезна прописана готовинска основа рачуноводства, на овом месту се треба осврнути на квалитет рачуноводствених информација заснованих на примени поменуте основе.

Наиме, концепт готовинске основе рачуноводства одговара традиционалном процесу буџетирања, према којем се трансакције и пословни догађаји ентитета признају у тренутку пријема односно исплате готовине и готовинских еквивалената. Финансијски извештаји, састављени на готовинској основи, корисницима презентују информације о изворима готовине примљене током посматраног периода, сврси трошења примљене готовине, као и о готовинском салду на дан извештавања. Примена конта временских разграничења за евидентирање обавеза неплаћених према добављачима и ненаплаћених потраживања од купаца, ускраћује информације о структури обавеза и потраживања, па самим тим и о структури трошкова и прихода здравствене установе³⁰. Поред тога, начин евидентирања примљених, односно датих аванса, набавке основних средстава, као и књижење обрачунате амортизације, додатно доприносе приказивању нереалне слике пословања здравствене установе.

Уколико се пође од чињенице да је планирање ликвидности и солвентности основни захтев финансијске стабилности сваког пословног ентитета, може се рећи да је у здравственим установама, као и код осталих корисника буџетских средстава, услед примене готовинске основе рачуноводства, ово питање у великој мери запостављено. Наиме, проблем краткорочне, као и дугорочне ликвидности не може се посматрати у једном тренутку, већ је неопходно да то буде стални процес, којим ће бити обезбеђено измирење свих будућих обавеза, нарочито у ситуацијама када се не очекује додатни прилив готовине (по основу фактурисаних потраживања). Поред тога, потребно је во-

30) Детаљније погледати: Шљиванчанин Б. (2010), „Извештавање као систем подршке пословном одлучивању“, VIII саветовање професионалних рачуновођа буџетског рачуноводства СРРС, Златибор, стр. 126.

дिति рачуна о адекватном трошењу наменски опредељених буџетских средстава, што представља одговорност менаџмента здравствене установе, како према запосленима, тако и према директном буџетском кориснику и оснивачу. Из тог разлога, менаџменту здравствене установе неопходна је континуирана финансијска анализа, заснована на финансијским извештајима, који су састављени према обрачунској основи рачуноводства.

На одржање ликвидности и побољшање успешности здравствене установе, у великој мери утиче адекватно праћење и контрола залиха материјала, пре свега лекова и санитетског материјала, како на нивоу установе, тако и по ужим организационим јединицама. Сходно наведеном, треба напоменути да су здравственим установама потребне добро организоване помоћне књиге и евиденције залиха, основних средстава, купаца, добављача, плата и сл. које ће обезбедити детаљне податке неопходне за разумевање пословних догађаја, евидентираних према обрачунској основи у тренутку њиховог настанка, као и сагледавање целокупног пословања здравствених установа.

У новије време, због све лошијег здравственог стања становништва, као и због неопходности набављања опреме високе технологије, постоји потреба за издвајањем додатних финансијских средстава за област здравства, при чему испитивање тржишта и његово разумевање представљају активности од суштинског значаја. Константан недостатак расположивих средстава и, сходно томе, ограничене могућности задовољења здравствених потреба, неминовно захтевају да се у први план истакне значај ефикасног управљања и адекватног располагања средствима која се улажу у здравство, пре свега, у домену намене и начина трошења³¹. Самим тим, акценат се ставља на неопходност перманентне финансијске анализе, базиране на потпуним и поузданим рачуноводственим информацијама.

На основу свега наведеног, може се закључити да одговорност према јавности представља критичан фактор успеха у пословању како здравствених установа, тако и осталих корисника јавних средстава, што несумњиво захтева нове концепте финансијског извештавања. Финансијски извештаји, састављени на обрачунској основи рачуноводства, екстерним и интерним корисницима пружају информације о оствареним перформансама, финансијском положају и токовима готовине, као и о сврсисходности коришћења целокупне имовине здравствене установе, што омогућава доношење адекватних пословних одлука, које се тичу обима потребних финансијских средстава и начина финансирања здравствене заштите у будућем периоду. Захваљујући праћењу и оцени перформанси пословања, менаџмент здравствене установе је у могућности да континуирано анализира резултате постојећих активности, као и да сагледа евентуалне резултате алтернативних опција, што представља битан фактор унапређења процеса пружања и финансирања здравствене заштите³².

Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор, који се примењују на финансијске извештаје опште намене, састављене према обрачунској

31) Према: Боровић Н. (2011), „Унапређење анализе успеха у здравству применом Balanced Scorecard модела“, *Рачуноводство* бр. 3-4/2011, СРРС, Београд, стр. 73-84.

32) Према наведеном делу.

основи рачуноводства, представљају инструмент који кроз хармонизација финансијског извештавања треба да омогући заштиту јавног интереса у целини. Може се рећи да стандард – Финансијско извештавање према готовинској основи представља прелазну фазу ка обрачунској основи јер је, пре свега, намењен корисницима јавних средстава који се припремају да прихвате међународне стандарде засноване на обрачунској основи рачуноводства.

Када је реч о развоју рачуноводства у јавном сектору, у први план истиче се афирмација буџетирања, односно унапређеног годишњег извештавања. То подразумева да се рачуноводство, од пасивног посматрања и извештавања о насталим променама и расподели готовине, оријентише ка анализи и пројектовању будућих промена, што представља услов и претпоставку за значајније унапређење финансијског извештавања у јавном сектору³³. Сходно томе, рачуноводство јавног сектора треба да омогући поштовање законске и професионалне регулативе, као и ефикасно управљање ограниченим буџетским средствима.

3. Интерно финансијско извештавање у здравственим установама

Поред финансијских извештаја намењених задовољењу информационих захтева екстерних корисника рачуноводствених информација, који су разматрани на претходним страницама, а чије састављање и приказивање су уређени актуелним прописима из области буџетског рачуноводства, нужно је нагласити улогу и вишеструки значај интерног финансијског извештавања у здравственим установама.

Интерно финансијско извештавање у здравственим установама представља процес састављања, обелодањивања и достављања финансијских извештаја интерним корисницима финансијских информација, а све у складу са установљеним интерним актима установе. Наиме, информације које пружају односни извештаји намењене су искључиво задовољењу информационих потреба интерних корисника рачуноводствених информација, пре свега менаџмента, ради доношења адекватних пословно–финансијских одлука и праћења и контроле трошења наменски опредељених средстава, затим стручним службама у здравственим установама, односно другим информационим системима (план, анализа, јавне набавке и сл.), као и синдикатима и запосленим радницима.

Интерним корисницима рачуноводствених информација стоји на располагању већи број - детаљнијих односно аналитичких информација, за разлику од екстерних корисника којима је усмерен мањи број информација глобалног карактера. Потребно је нагласити да ни сви интерни корисници не добијају информације истог обима и квалитета, што највећим делом зависи од њиховог хијерархијског нивоа. Тако је корисницима на вишим нивоима, по правилу, доступан мањи број информација глобалног карактера, док је корисницима на нижим нивоима усмерен већи број детаљнијих информација, што – по-

33) Према: Стојановић Р. (2013), „Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор у функцији квалитета финансијског извештавања“, 44. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 175-197.

ред осталог - доводи до могућности настанка проблема селективности информација. Међутим, потребно је истаћи да се позитивна страна овог проблема огледа у томе што се, одговарајућом селекцијом информација, односним корисницима достављају само информације релевантне за доношење одлука, без њиховог оптерећивања непотребним информацијама. За разлику од тога, негативна страна истог проблема је што корисници информација на нижим нивоима могу презентовати само одабране информације корисницима на вишим нивоима, истовремено прикривајући све информације чије презентовање би имало негативне последице по њих.

Органи управљања и руковођења усмерени су ка информацијама о оствареном финансијском резултату здравствене установе у одређеном временском периоду, посматрано са више аспеката, затим ка информацијама о ефектима различитих пословних алтернатива, о финансијском положају установе, ликвидности, насталим и измиреним обавезама у текућем периоду, степену наплативости потраживања, стању залиха на одређени дан итд. Доносе одлуке о предузимању одређених активности како би се искористиле све повољне прилике које стоје пред установом или о предузимању корективних акција услед одступања остварених величина од планираних.

Стручне службе (планска, набавна и сл.) заинтересоване су за информације о стању и кретању свих или појединих облика средстава и извора средстава, затим за информације о одвијању пословног процеса, укључујући и информације о текућим приходима и расходима, као и информације о примањима и издацима за нефинансијску имовину.

Синдикат и запослени су, пре свега, заинтересовани за остварена примања, могућности њиховог повећања, као и за сигурност радних места.

Као што је већ поменуто, процес интерног финансијског извештавања у здравственој установи ближе се уређује интерним актима установе. За разлику од екстерног финансијског извештавања које се заснива искључиво на примени готовинске основе рачуноводства, интерно финансијско извештавање се, у зависности од информационих захтева корисника, може базирати како на готовинској, тако и на обрачунској основи рачуноводства. Фокус је на *обрачунској основи*, као начелу рачуноводственог обухватања пословних догађаја у тренутку њиховог настанка, независно од времена наплате потраживања и плаћања обавеза. Сходно томе, трансакције и други догађаји се у рачуноводственој евиденцији признају и у финансијским извештајима приказују за период на који се односе.

Вишеструки значај примене обрачунске основе у здравственим установама огледа се у доступности потпунијих и квалитетнијих информација о расположивим и резервисаним новчаним средствима, оствареним приходима и фактурисаним потраживањима, као и о извршеним расходима и створеним обавезама, како у текућем периоду, тако и пренетих из претходних година, што доприноси квалитетнијем доношењу пословно-финансијских одлука интерних корисника рачуноводствених информација. Акцент се ставља на презентовање информација које омогућавају вредновање целокупне имовине здравствене установе, оцену сврсисходности употребе исте, сагледавање финансијског положаја, перформанси и новчаних токова установе, као и планирање извора финансирања здравствене заштите у будућем периоду.

У зависности од периода достављања, финансијски извештаји намењени интерним корисницима рачуноводствених информација у здравственим установама, могу се поделити на редовне и ванредне извештаје. Редовни извештаји подразумевају дневне извештаје, петнаестодневне, месечне, периодичне (тримесечне, шестомесечне, деветомесечне) и годишње извештаје. Њихова форма, садржај и период достављања дефинишу се интерним актом установе. За разлику од редовних, ванредни извештаји нису дефинисани интерном регулативом здравствене установе, пре свега, из разлога што начин и форма њиховог састављања и приказивања зависе од захтева корисника односних извештаја³⁴.

4. Квалитативне карактеристике финансијских извештаја

Састављањем и обелодањивањем финансијских извештаја у прописаним роковима и са прописаним садржајем омогућава се увид у битне елементе функционисања и пословања како здравствених установа, тако и осталих корисника буџетских средстава. Циљ израде финансијских извештаја огледа се у потреби обезбеђења одговарајуће информационе основе екстерним и интерним корисницима финансијских извештаја, ради доношења адекватних пословно - финансијских одлука. Будући да су њихови интереси различити, потребно је путем рачуноводствених информација, садржаних у финансијским извештајима, задовољити све хетерогене информационе захтеве корисника.

Према томе, квалитет финансијских извештаја представља скуп свих карактеристика извештаја, које се односе на њихову могућност задовољења захтеваних и очекиваних информационих потреба корисника финансијских извештаја³⁵. Када је реч о детерминантама квалитета финансијских извештаја, потребно је напоменути да се могу разматрати са формалног и материјалног аспекта. Са формалног аспекта сагледава се подобност билансних шема са свим предностима и недостацима, док је са материјалног аспекта реч о квалитативним карактеристикама информација садржаних у финансијским извештајима³⁶.

Сходно Оквиру за припрему и презентацију финансијских извештаја (пре ревидирања), објављеном 1989. године од стране Комитета за Међународне рачуноводствене стандарде (IASB – International Accounting Standards Comitee), дефинисане су основне квалитативне карактеристике рачуноводствених информација: разумљивост, значајност (релевантност), поузданост и упоредивост, које су приказане на Слици бр. 1.

34) Форма интерних извештаја може бити: текстуална, табеларна, у виду графикона и комбинована, а извештаји се могу достављати у писаној и електронској форми.

35) Према: Костић О. (2011), „Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор у Републици Србији – пут ка модерном финансијском управљању и квалитетном финансијском извештавању“, IX саветовање професионалних рачуновођа буџетског рачуноводства СРРС, Златибор, стр. 156-182.

36) Према: Гајић Љ. (2009), „Рачуноводствене политике као претпоставка квалитета финансијских извештаја“, 40. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 109-130;

Слика бр. 1 – Квалитативне карактеристике финансијских извештаја

Квалитативне карактеристике рачуноводствених информација			
Разумљивост	Значајност	Поузданост	Упоредивост
	Релевантност	-верно представљање	
		-суштина важнија од форме	
		-неутралност	
		-разумност (опрезност)	
		-комплетност (потпуност)	
	Ограничења:		
	-временска ограниченост података у извештају		
	-равнотежа између трошкова и користи		
	-уравнотеженост квалитативних карактеристика		

(Оквир за припрему и презентацију финансијских извештаја)

Одбор за Међународне рачуноводствене стандарде (IASB – International Accounting Standards Board) је у септембру 2010. године издао Концептуални оквир за финансијско ивештавање, који је заменио Оквир за припрему и презентацију финансијских извештаја, објављен 1989. године. Ревидираним Концептуалним оквиром за финансијско ивештавање дефинисане су основне и унапређујуће квалитативне карактеристике корисних финансијских информација, које се примењују како на финансијске информације које су продукт финансијских извештаја, тако и на финансијске информације које се обезбеђују на другачији начин. У овом излагању акценат се ставља на корисност финансијских информација презентованих у финансијским извештајима.

Слика бр. 2 – Квалитативне карактеристике корисних финансијских информација*



* Према Концептуалном оквиру финансијског извештавања, 2010.

Као што је претходном сликом приказано, основне квалитативне карактеристике корисних финансијских информација су релевантност и верно представљање, а унапређујуће које доприносе побољшању корисности и унапређењу квалитета финансијских информација су упоредивост, проверљивост, благовременост и разумљивост. Циљ измене Оквира у делу квалитативних карактеристика финансијских извештаја огледа се, пре свега, у повећању релевантности и јачању поверења корисника односних информација.

Релевантност, као једна од основних квалитативних карактеристика корисних финансијских информација, подразумева важност информације за доношење одлука и огледа се у потреби тј. неизоставности финансијских извештаја за пословно - финансијско одлучивање. Наиме, да би информација била релевантна, потребно је да има предвиђајућу улогу, тј. да служи као основа за предвиђање будућег финансијског положаја, финансијске успешности и будућих новчаних токова, као и да има потврђујућу улогу, односно да омогући корисницима да потврде или коригују прошла предвиђања. Поред тога, релевантна финансијска информација треба да буде и материјално значајна, што зависи од природе информације и нивоа материјалности. Имајући у виду мноштво корисника рачуноводствених информација и њихових захтева, потребно је нагласити да једна иста информација не може бити релевантна за све кориснике. Наиме, екстерни корисници су првенствено заинтересовани за информације о финансијском стању организације на одређени дан и оствареном резултату у одређеном временском периоду, док су интерним корисницима, пре свега менаџменту организације, неопходне информације за потребе алтернативног пословног одлучивања, планирања и контроле перформанси организације, како у целини, тако и њених организационих делова.

Верно представљање, као друга фундаментална квалитативна карактеристика корисних финансијских информација, подразумева да информација верно одражава трансакцију, односно пословни догађај на који се односи и, као таква, може се рећи да је донекле компатибилна карактеристици *поузданост*, дефинисаној у старом Оквиру (пре ревидирања). Претпоставке верног представљања информације су: потпуност која се односи на располагање потпуним информацијама, неутралност у смислу непристрасности и непостојања предрасуда, као и одсуство материјалних грешака што подразумева да приликом описа пословних догађаја не буду присутне грешке или пропусти, који онемогућавају добијање правилних описа економских трансакција. Сходно томе, примарни услов постизања веродостојности информације огледа се у правилном вредновању и признавању билансних ставки у складу са актуелном рачуноводственом регулативом.

Упоредивост, као једна од унапређујућих карактеристика, односи се на могућност поређења промена у имовинском, финансијском, рентабилитетном и ликвидитетном положају ентитета на основу објављених финансијских извештаја у сукцесивним временским периодима, потом на релацији планирано - остварено, као и поређење (benchmarking) са сродним организацијама. Упоредивост је омогућена само под условом да су корисници финансијских извештаја благовремено информисани о евентуалној промени рачуноводствених политика признавања и вредновања билансних ставки.

Проверљивост подразумева обезбеђење кредибилитета и објективности финансијских информација. Сматра се да је информација проверљива уколико независна компетентна лица потврде да није пристрасна, да не садржи материјално значајне грешке, као и да су примењене одговарајуће рачуноводствене политике у складу са важећом регулативом. Према томе, проверљивост као квалитативна карактеристика обезбеђује да информација презентована у финансијским извештајима верно одражава пословне трансакције и остале догађаје на које се односи.

Благовременост финансијског извештавања представља нужност у савременим динамичним условима привређивања, који захтевају брзо и правремено реаговање и доношење одлука. Често се у реалном економском животу ентитета догађа да је потребно презентовати одређену информацију, а да, при том, у тренутку њеног процесуирања нису познати сви аспекти пословног догађаја на који се она односи. Ако би извештавање изостало до момента када сви аспекти дате трансакције постану познати, информација би могла да изгуби једно од својих битних обележја – благовременост. Дакле, неблаговремена информација, иако поуздана, постаје скоро неупотребљива за доносиоце одлука, који су одлуку морали донети у периоду када је информација генерисана. То значи да је потребно избалансирати предности благовременог извештавања, недостатак извештавања пре него што су познати сви аспекти трансакције, као и постојећа ограничења поузданости.

Унапређујућом карактеристиком квалитета сматра се и *разумљивост*, која се, пре свега, односи на пренос намераваног значења. Неопходно је истаћи да одговорност за разумљивост финансијских извештаја не сноси само састављач - рачуновођа, већ и сами корисници финансијских извештаја, који треба да поседују одређени степен потребних економско-рачуноводствених знања, али и знања која се односе на пословно - менаџерске активностних организације, како би на прави начин употребили информацију која им је презентована. Наиме, рачуновође састављају финансијске извештаје у складу са устаљеном праксом, а доносиоци одлука морају протумачити и употребити дате информације за доношење конкретних одлука. Дакле, они морају знати коју ће информацију узети у обзир, како ће је употребити, као и значење односне информације.

Ограничење за обезбеђивање корисних финансијских информација огледа се у постизању равнотеже између користи од поседовања информације и трошкова њеног прибављања. Потребно је да користи које се добијају од полагања односно информацијом буду веће од трошкова њеног прибављања. Међутим, процена односних користи и трошкова често захтева субјективно расуђивање. Неопходно је уважити чињеницу да, у одређеним случајевима, трошкове прибављања информације не носе корисници који имају користи од располагања њом. Приликом мерења трошкова нема проблема, већ се проблем јавља при њиховом минимизовању. За разлику од трошкова, користи нису лако мерљиве, па се поставља питање шта би било пропуштено да се, приликом доношења пословно-финансијских одлука, датом информацијом није располагало.

Закључак

У циљу побољшања квалитета финансијског извештавања, од изузетног значаја је хармонизација националних прописа у области рачуноводства са светским стандардима, односно усклађивање са међународним законодавством, нарочито у вези са припремом појединачних и консолидованих финансијских извештаја. Када је реч о хармонизацији регулативе буџетског рачуноводства, неопходно је истаћи да Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор представљају битан фактор у процесу унапређења транспарентности финансијских извештаја. Осмишљени су, пре свега, за примену у ентитетима који су усвојили обрачунску основу рачуноводства и подразумевају рачуноводствене стандарде и одговарајућа тумачења, објављене од стране Међународне федерације рачуновођа – Комитета за јавни сектор.

Полазећи од чињенице да годишњи и периодични финансијски извештаји треба да информишу државне органе, кредиторе, постојеће и потенцијалне инвеститоре, аналитичаре и слично, може се закључити да је, у новије време, значај финансијског извештавања јавног сектора у великој мери повећан. Квалитет финансијског извештавања у здравственим установама, као корисницима буџетских средстава, изузетно је комплексна категорија, која је детерминисана различитим факторима, али је, пре свега, под утицајем мишљења екстерних и интерних корисника финансијских извештаја и информација које они пружају.

Као примарни задатак финансијског сектора здравствених установа, истиче се подршка менаџменту у управљању ограниченим средствима, са циљем остваривања економичности, ефикасности и ефикасности у пружању здравствених услуга. С обзиром на то да здравствени систем представља интегрални део целокупног јавног сектора, проистиче да достигнути ниво квалитета извештавања у здравству последично утиче и на ниво квалитета финансијског извештавања јавног сектора у целини и, самим тим, детерминише начин и могућности његовог унапређења.

Посебан акценат се ставља на етичко понашање и континуирану едукацију професионалних рачуновођа, што представља услов и претпоставку квалитетног финансијског извештавања. Поред тога, фокус је на успостављању адекватног система финансијског управљања и контроле³⁷, као и на организовању интерне ревизије³⁸ како у здравственим установама, тако и код осталих корисника буџетских средстава.

Успостављањем свеобухватног система финансијских и нефинансијских контрола, који спроводе руководиоци и сви запослени, управљајући ризицима пружа се уверавање у разумној мери да ће циљеви здравствене установе бити остварени кроз: пословање у складу са прописима и интерним актима, поузданост и интегритет финансијских извештаја, економично, ефикасно и

37) Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. гласник РС“ бр. 99/11 и 106/13)

38) Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Сл. гласник РС“ бр. 99/11 и 106/13)

ефективно коришћење средстава, као и заштиту средстава и података (информација). Поред тога, неопходно је нагласити и саветодавну активност интерне ревизије у здравственим установама, која проценом и вредновањем система управљања ризицима и система успостављених интерних контрола, доприноси унапређењу пословања и помаже у остваривању циљева здравствених установа.

Литература

1. Боровић Н. (2011), „Унапређење анализе успеха у здравству применом Balanced Scorecard модела“, *Рачуноводство* бр. 3-4/2011, СРРС, Београд, стр. 73-84;
2. Гајић Љ. (2009), „Рачуноводствене политике као претпоставка квалитета финансијских извештаја“, 40. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 109-130;
3. Јовић Д. (2009), „Стандардизација и хармонизација финансијског извештавања ентитета јавног сектора“, 41. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 110-130;
4. Јовић Д. (2009), „Савремена достигнућа и трендови у финансијском извештавању ентитета јавног сектора“, 40. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 131-146;
5. Килибарда З. (2015), „Недоследност у процесу финансијског извештавања корисника јавних средстава у Републици Србији“, 46. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 206-227;
6. Костић О. (2011), „Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор у Републици Србији – пут ка модерном финансијском управљању и квалитетном финансијском извештавању“, IX саветовање професионалних рачуновођа буџетског рачуноводства СРРС, Златибор, стр. 156-182;
7. Малинић С. (2009), „Савремени рачуноводствени систем – Одговор на изазове промена у окружењу, предузећу и менаџменту“, 40. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 7-27;
8. Обрадовић Ј. (2011), „Утицај промена у оријентацији рачуноводства на квалитет рачуноводственог информационог система“, мастер рад, Економски факултет, Универзитет у Београду;
9. Стојановић Р. (2013), „Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор у функцији квалитета финансијског извештавања“, 44. симпозијум СРРС, Златибор;
10. Стојановић Р. (2011), „Професионални рачуновођа – императив квалитета финансијског извештавања“, 42. симпозијум СРРС, Златибор, стр. 142-161;
11. Стојановић Р. (2011), „Ревидирани концептуални оквир финансијског извештавања“, Континуирана едукација СРРС – Актуелна професионална регулатива финансијског извештавања, Београд;

12. Шљиванчанин Б. (2010), „Извештавање као систем подршке пословном одлучивању“, VIII саветовање професионалних рачуновођа буџетског рачуноводства СРРС, Златибор, стр. 117-142;
13. Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, ... 68/15 – др. закон, 103/15);
14. Закон о буџету Републике Србије за 2016. годину („Сл. гласник РС“, бр. 103/15);
15. Уредба о буџетском рачуноводству („Сл. гласник РС“ бр. 125/03 и 12/06);
16. Правилник о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем („Сл. гласник РС“ бр. 16/16);
17. Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова („Сл. гласник РС“, бр. 18/15);
18. Правилник о уговарању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања са даваоцима здравствених услуга за 2016. годину („Сл. гласник РС“ бр. 110/15 и 3/16);
19. Инструкција за израду завршног рачуна за 2015. годину, РФ30, Београд, 2015.



САВЕЗ РАЧУНОВОЂА И РЕВИЗОРА СРБИЈЕ
Serbian Association of Accountants and Auditors

47th Symposium

***Implications of Financial
Reporting on Economic Activity
in Republic of Serbia***

*Abstracts in English
may 26-28th 2016.*

Contents

Reliability of Financial Statements for Decision-Making

Dejan MALINIC, PhD

Opportunities and Risks of Serbian Economy Performance
Assesment Based on Financial Statements Analysis 7

Blagoje NOVICEVIC, PhD

Professional Accountant - Quality of Financial Reporting
at the Source..... 38

Milorad STOJILKOVIC, PhD

Financial Reporting in the Republic of Serbia –
Key Open Issues and Development Strategy..... 55

Rada STOJANOVIC, MSc

Divergence of Accounting Regulations in Serbia in Relation
to Global Regulations..... 73

Stevan MILOVANOVIC, MSc

Accounting and Hidden Economy 101

Zeljko SEVIC, PhD

Zoran SKOBIC, PhD

Aleksandar SEVIC, PhD

Regulation of the Accounting Profession and the Economic (Quasi)
Liberalisation: Converging with the EU? 119

Slavisa M. DJORDJEVIC, PhD

Accounting Treatment of Intangible Assets in Business Mergers 136

Goranka KNEZEVIC PhD

Vladan PAVLOVIC PhD

Assessment of Expected Losses in Accordance with IFRS 9 151

Controlling as Concept of Efficient Management

Veselin PEROVIC, PhD

Role and Importance of Controlling in Business Practice 168

Ivana MEDVED, PhD

Importance of Organization and Functioning of Segment Reporting..... 183

Lence PAPAZOVSKA, MSc

Modern Concept of Controlling – Trend or
Economic Partner to Management 211

<i>Milutin ZIVANOVIC, master econ.</i> Redefining Criteria for Assessing Effectiveness of Hedge Transactions as Basis for Wider Application of Hedge Accounting	228
<i>Zoran N. DJORDJEVIC, master econ.</i> <i>Sasa K. TRANDAFILOVIC, PhD</i> Importance of Controlling in Process of Financial Management and Control of Public Owned Entities	252
<i>Vladan MARTIC, MSc</i> Preparedness of Accounting Profession for Digitalization of Financial Reporting	279
Quality of Financial Reporting in Public Sector	
<i>Ljiljana BONIC, PhD</i> Achievements and Perspectives of Internal Supervision in the Public Sector in the Republic of Serbia	295
<i>Biljana JOSIPOVIC RODIC, MSc</i> The Budgetary Accounting in the Function of Protection Public Interest	318
<i>Vesna NESIC, MSc</i> Employee Benefits from Viewpoints of International Accounting Regulations	331
<i>Zoran KILIBARDA</i> Possibility of Measurement and Analysis of Realisation of Program Budget of Republic of Serbia	353
<i>Jelena OBRADOVIC, master econ.</i> Quality of Financial Reporting in Health Care Facilities	373

Dejan MALINIC, PhD

OPPORTUNITIES AND RISKS OF SERBIAN ECONOMY PERFORMANCE ASSESMENT BASED ON FINANCIAL STATEMENTS ANALYSIS

The quality of financial reporting is one of the preconditions for the stability of the financial system, a determinant of investors' security, and therefore an important factor in attracting much needed foreign investments. Unfortunately, a number of parameters indicate that the situation in the area of financial reporting is very disturbing. This is primarily related to the instability of accounting regulations in Serbia, inconsistent and generally poor legal solutions, lack of comparability of financial statements with the practice of countries with developed accounting tradition, and indolent attitude of the regulator towards the problems of financial

reporting. All this does not diminish the importance of the analysis of financial statements. On the contrary, against the backdrop of poor quality reporting, it becomes even more necessary, but at the same time and much more demanding, because in much more difficult circumstances, it must provide an insight into the perspectives of enterprises, individual industries, sectors and the national economy as a whole.

Since the achievements of enterprises and the economy as a whole cannot be considered independently of the business environment in which they fulfil their mission, in the first part of the paper we will try to answer the question whether the existing business environment motivated or restricted economic activity. In the second, the central part of the paper, we will assess the performance of Serbian economy. The main objective in this part of the paper will be to use the assessment of achievements in the previous eight-year period as a base to identify the business and financial risks to which the individual enterprises and economy as a whole are exposed, and the factors that encourage these risks. Through an in-depth analysis we will present the great possibilities of analysis based on the financial statements. Finally, in the last part of the paper, we will point out the objectively conditioned and subjectively created risks that accompany an analysis based on the summary financial statements in our existing conditions.

Keywords: financial statements, performance, business environment, liquidity, solvency, profitability, accounting regulations, regulatory risks.

Blagoje NOVICEVIC, PhD

PROFESSIONAL ACCOUNTANT - QUALITY OF FINANCIAL REPORTING AT THE SOURCE

The author tries to highlight the role and importance of employed professional accountant in the financial reporting process, and to acknowledge his responsibility for the quality of financial reporting at the source of business transactions in other events. Employed professional accountant determines by original content and relevancy defines the credibility and fair presentation, and reliability of information presented in the financial statements. The financial reporting process is based on the financial reporting framework, or on the principles and rules contained in it, as formulated strategies and policies adopted by the financial reporting of management company in which he is employed, professional accountants forms judgement on the basis of his own knowledge, skills, professional values, ethics and attitudes, which in synergetic effect determine the quality of financial statements.

Milorad STOJILKOVIC, PhD

FINANCIAL REPORTING IN THE REPUBLIC OF SERBIA – KEY OPEN ISSUES AND DEVELOPMENT STRATEGY

The author discusses the most important open issues of financial reporting in the Republic of Serbia and the potential strategic directions of development of the

legislative and regulatory framework for financial reporting. To begin with, the author indicates the importance of high-quality financial reporting for existing and potential investors, company managements, tax authorities, state statistical offices, trade unions, the government and its agencies, buyers, suppliers, rating agencies and the public in the broadest sense of the word. In fact, they make a number of important economic decisions on the basis of the information contained in financial statements. The quality of these decisions significantly affects the effective functioning of financial markets, as well as the performance of business corporations and other companies, and therefore the state of the national economy as a whole. The focus of the article is the author's analysis of the current legislative and regulatory framework for financial reporting in the Republic of Serbia. It involves the examination and evaluation of the nine relevant elements of the framework. These are: 1) financial statements and disclosures; 2) financial statements of the public sector entities; 3) audit; 4) environmental, social and governance reporting; 4) development, monitoring and implementation of corporate demands; 6) public authorities; 7) corporate governance; 8) ethics and 9) monitoring, disciplining and training. Starting from these elements, the basic solutions of our current regulations are compared to the major intentions in the area of ??global professional regulations, pushed forward by the International Federation of Accountants (IFAC) and by the International Accounting Standards Board (IASB), as well as the requirements contained in the new Accounting Directive 2013/34/EU. The analysis reveals the key open issues in this area, the consequence of which is a low-quality, fragmented and poorly regulated system of financial reporting in the Republic of Serbia. Finally, taking into account the adverse results of the analysis, as well as the identified key problems in practice, the author points out the potential strategic directions of development of the legislative and regulatory framework for financial reporting, the aim of which is to put an end to the decades of stagnation in this area.

Keywords: financial reporting, legislative framework, regulatory framework, economic activity, development strategy

Rada STOJANOVIC, MSc

DIVERGENCE OF ACCOUNTING REGULATIONS IN SERBIA IN RELATION TO GLOBAL REGULATIONS

Financial reporting that is in the best way harmonized with the regulatory basis of reporting adopted at the global level, provides reliable information to users of financial statements around the world and represents the basis for shaping the direction and dynamics of development of modern economic trends.

The goal of this paper is an attempt to point to the distancing of the current accounting regulations in Serbia in relation to the global accounting regulations and the consequences of such a situation. In this sense, the paper begins with the basic elements of a global accounting framework that promotes the internationalization of the business, through the display of accounting practices based on IFRS and US

GAAP, followed by the introduction of the basic characteristics of the EU Directive 2013/34. The consideration of the factors that affect the development of accounting in other countries can contribute to better assessment of the opportunities and constraints of the global and regional harmonization of financial reporting. After that, the paper deals with the features of accounting regulations in Serbia and their divergence with respect to the global regulations and the effects of that regulations on economic activity in Serbia.

Keywords: regulatory framework of financial reporting, IFRS, IFRS for MSE, US GAAP, EU Directive, Law on Accounting.

Stevan MILOVANOVIC, MSc

ACCOUNTING AND HIDDEN ECONOMY

The main hypothesis of this paper is that the regulation of accounting and improvement of the position of accounting profession should be one of the most important measures to combat the gray economy in Serbia. This hypothesis is based on the following elementary facts: accounting and financial reporting are a “natural enemy” to the gray economy; a very important part of the institutional environment is responsible for creating confidence in the market economy; the accounting profession is at the forefront of business operations, with a very important role; and it is at the source of information, as no other profession is. In addition, the author starts with the presumption that for the understanding of the relationship of accounting and the grey economy, it is necessary to obtain knowledge of the nature of accounting service as a service of public interest with large multiplier effects, primarily in the creation of the trust, which is a key criterion for deciding whether to do business in gray or legal zone. The author examines the mechanism of creation and expansion of grey economy, including the market of accounting services.

Consequently, the mechanism to combat the grey economy would involve the regulation of the accounting system, the market of accounting services and the protection of the accounting profession and its status, which would have a positive multiplier effect on other markets (primarily capital markets) and lead to the suppression of the gray economy. In this sense, the grey economy puts new challenges before the accountancy profession, and a professional accountant, with his professional and ethical integrity, should become a “key player” in the fight against the gray economy.

Keywords: grey economy, fictitious economic activity, informal economy, unfair competition, creative accounting, professional service.

Zeljko SEVIC PhD, Zoran SKOBIC PhD, Aleksandar SEVIC PhD

REGULATION OF THE ACCOUNTING PROFESSION AND THE ECONOMIC (QUASI) LIBERALISATION: CONVERGING WITH THE EU?

“Free” professions have served the interests of the public for centuries, and are considered to be professions that are regulated so that they would provide quality services and that the occurrence of adverse effects to the interests of the public would be prevented. The former self-regulation of the accounting profession in the last decade experienced a transformation into a sort of regulation partnership of professional organizations and independent public oversight regulatory bodies. In principle, professional organizations, in accordance with globally accepted standards control the entry into the profession and the quality of work of professional accountants while the public oversight bodies, i.e. the state, are interested in the manner in which the quality is secured, and in the presence of competition in the market of professional accounting services. The development of the accounting profession and the quality of accounting services must be viewed over the long term, taking into account both the advantages and potential disadvantages of excessive liberalization or, conversely, the state imposed monopolies.

Keywords: accounting profession, education of accountants, quality of professional services.

Slavisa M. DJORDJEVIC, PhD

ACCOUNTING TREATMENT OF INTANGIBLE ASSETS IN BUSINESS MERGERS

Intangible assets represent an increasingly important segment of the total assets of modern companies. In this connection, inadequate accounting treatment of this type of asset in situations where there is a realization of a business combination can significantly distort the picture of the financial position of the acquiring corporation after the takeover of the target corporation. For this reason it is necessary to show separate all those intangible assets that meet the criteria for recognition, or assets that can be identified. So, all intangible assets that satisfy the contractual-legal criterion or separable criteria should be shown as a separate balance sheet position, separate from goodwill. The fact is that such accounting treatment of intangible assets connected from a lot of problems and to a greater or lesser extent, based on estimates, whether it is on the recognition and, in turn, the valuation of these assets. However, the general conclusion is that the relevant accounting authority, regardless of all the problems and disadvantages of the proposed accounting treatment, the separate recognition of intangible assets at the estimated fair values of providing better information to users of financial statements from the simple inclusion of the value of these positions in goodwill.

Keywords: IFRS 3, business combinations, intangible assets, recognition, valuation.

Goranka KNEZEVIC PhD, Vladan PAVLOVIC, PhD

ASSESSMENT OF EXPECTED LOSSES IN ACCORDANCE WITH IFRS 9

IFRS 9 was passed with the intention to strengthen the investor confidence into the financial statements, most of all, financial statements of banks, and to stabilize the financial system. However, the implementation of this standard will have the destabilizing effects. The application of the expected credit loss model has severe consequences such as the increase in the cost of capital of financial institutions with the associated effect of raising the interest rates. The obligation of recognizing the provision for loan losses, as a consequence of the implementation of the expected credit loss model, will have an effect on credit and investment policies of financial institutions. The consequences of the reduction in the credit activity of banks cannot be easily predicted, but the increase in the interest rates will be inevitable. The increase in the price of loans in our country that is still characterized with high interest rates and generally adverse financial position of the economy as a whole, will have the additional disturbing effect.

Keywords: IFRS 9, expected credit loss model, incurred loss model, quality of financial reporting

Veselin PEROVIC, PhD

ROLE AND IMPORTANCE OF CONTROLLING IN BUSINESS PRACTICE

In our theory and practice little is known of controlling as a modern instrument that is needed for a successful business operations. In recent decades there has been a development of the concept of controlling, particularly in industrial enterprises. This statement can create the impression that it makes sense to introduce controlling only in industry. The analysis of scientific literature in this field clearly shows that controlling is used in almost all German-speaking countries and companies from those countries. The aim of this paper is to examine the possibilities based on the application of controlling in business practice in Serbia and to show that controlling is a scientific discipline, which is well known in German-speaking countries for more than 40 years. We believe that through the cooperation of science and practice it will be possible to create the conditions for a gradual introduction of the concept of controlling in our business practice in Serbia.

Keywords: controlling concept, implementation of controlling concept

Ivana MEDVED, PhD

IMPORTANCE OF ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF SEGMENT REPORTING

Segment reporting is necessary for the successful functioning of modern business in order to achieve sustainable competitive advantages for entities. If it's

timely, realistic and high-quality, it could provide a better chance for adequately evaluate the nature and financial effects of the business activities of the operating segments and entities in general by external and internal users of financial statements. Consideration of normative regulations in the domestic and international context its current, governs the area of ??external segment reporting and, theoretically and practically is studied from aspect of profit and investment centers. Significantly it is, also, the study of the complexity of the internal segment reporting as a reliable and secure basis for the certain business decisions making.

Efficient functioning and quality external and internal segment reporting includes adequate organization of the accounting information system and cost accounting in operating segments, and is conditioned by the nature and status of the operating segments and segmental reporting needs of external and internal type.

Starting from the above, the main objective of this paper is to examine the role and importance of segmental reporting and to point out that the improvement of the quality of external and internal segment reporting can upgrade reliability and informative power of financial statements and improve financial reporting of entity as a whole.

Keywords: operating segments, financial reporting, accounting regulations

Lence PAPAZOVSKA, MSc

MODERN CONCEPT OF CONTROLLING – TREND OR ECONOMIC PARTNER TO MANAGEMENT

Controlling is a professional function which helps management as well as other functions in the company, with the aim of raising the effectiveness and efficiency of operations. It initiates changes, which lead to success. It is made by performing the basic tasks - establishing a perfect balance between growth, development and profit so that a number of quantitative and qualitative data inside and outside the company are turned into information needed for decision-making at all levels of governance. The view of controlling is into the future, its role pro-active, and its task to stimulate change through its controllers, who basically should be the partner of management or their economic advisers.

Today, the expert department controlling views management through the prism of: a clear strategy, plan of long-term sustainability and risk assessment for these are the three inseparable factors. In the short term we can give up earnings for the purpose of company development or waive development to maximize profits, though on the long run, things should function in a contemporary balance. The task of controlling is to investigate whether the outlined goals are achievable and what are the reasons that contribute to deviations from the target, and if this is not the right path for the company, it is necessary that controlling encourages a strategy review. The modern business practice involves setting up controllers on a business position of partners to the management where they will together set the goals of the company.

We can see that the evolution of controlling is happening, hence the statement that its modernization is global and we should certainly use it locally.

Keywords: controlling, controllers, contemporary concept, economic partner, business financial statements

Milutin ZIVANOVIC, master econ.

REDEFINING CRITERIA FOR ASSESSING EFFECTIVENESS OF HEDGE TRANSACTIONS AS BASIS FOR WIDER APPLICATION OF HEDGE ACCOUNTING

Financial hedging enables managers to use derivatives in order to stabilise the profit (cash flows) of the company which manages and thus, reducing uncertainty and cost of capital, to increase its value. In order to key stakeholders (investors and creditors) be adequately informed about the consequences of hedge transactions, regulatory bodies have created a whole set of rules for tracking the aforementioned transactions. IASB's original, traditional hedge accounting model was developed in the context of IAS 39. However, after a number of deficiencies which were observed in the process of its application, IAS 39 was replaced by a new standard IFRS 9 that paved the way for a new hedge accounting model. Of all the changes that new model brought with itself, the most important is the one that relates to the assessment of the effectiveness of hedge transactions as essential condition for the application of hedge accounting. IFRS 9 requires companies to test the effectiveness of the hedge transactions solely on a prospective basis whereby removes rigid efficiency threshold of 80% - 125% which represented one of the main reason why many companies dropped from the application of hedge accounting. The new model brings with it a great deal of flexibility, which should stimulate companies to participate in the financial hedging transactions and to apply hedge accounting.

Keywords: financial hedging, hedge accounting, IAS 39, IFRS 9, hedge effectiveness, effectiveness criteria, effectiveness testing, rebalancing.

Zoran N. DJORDJEVIC, master econ., Sasa K. TRANDAFILOVIC, PhD

IMPORTANCE OF CONTROLLING IN PROCESS OF FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL OF PUBLIC OWNED ENTITIES

The fact is that in periods of economic crisis there is a need to put in additional efforts to solve some problems in business that are caused by external or internal factors. Since the purpose of controlling is precisely the achieving of greater efficiency of business operations, it becomes an indispensable factor in the activities of most companies. Public owned enterprises are not immune to the effects of the economic crisis, but they also need to reassure taxpayers that public funds are spent appropriately and that value is generated through them. It was with this goal that the European Commission developed the term and the concept of internal financial control in the public sector in order to assist in the understanding and application of well-developed and effective internal control system in the

process of joining the EU. The most important element of internal financial controls in the public sector is financial management and control, which includes the entire system of financial and other controls, including the organizational structure, methods, procedures and internal audit, established by management of the organization to support the achievement of corporate objectives and designed to improve performance of the organization and help achieve its goals. The aim of this paper is to show that controlling plays an important and indispensable role in the process of financial management and control of the entities financed by the state budget and that it is through the implementation of controlling that these entities realize the objectives of financial management and control.

Keywords: Controlling, internal financial control, financial management and control, public sector, public owned entities, budget.

Vladan MARTIC, MSc

PREPAREDNESS OF THE ACCOUNTING PROFESSION FOR THE DIGITALIZATION OF FINANCIAL REPORTING

Digital technology has become an integral part of social life and culture, and is changing the way we exchange information, do business, generally get to know the world around. Financial reporting is also becoming digitalized. Although it represents a new achievement, there has been a growing usage of digital financial reporting in the accounting theory and practice.

Its further development will largely depend on the information requirements of management and other stakeholders, as well as adequate adjustment of the accounting profession, both in terms of training of professional accountants and acquiring new knowledge and skills, and, in line with the relevant accounting regulations.

In this regard, this paper aims to investigate the accounting community preparedness for the implementation of one of the latest digital standards for the exchange of business information and reports.

In particular, the aim of this paper is to present the current state of the accounting profession, especially when it comes to the regulatory and institutional environment, in the sense that there is an incentive or limitation of the use of the latest accounting - informatics achievements.

Results of the research and analysis suggest guidelines for national authorities, accounting profession and accountants (especially for preparers of financial statements) on what is immediately needed and what must still be done in order to create a favorable regulatory environment for the implementation of the latest standards of digital financial reporting.

Keywords: Financial reporting, digitalization, internet, management, regulation, information technology, XBRL.

Ljiljana BONIC, PhD

ACHIEVEMENTS AND PERSPECTIVES OF INTERNAL SUPERVISION IN THE PUBLIC SECTOR IN THE REPUBLIC OF SERBIA

The internal supervision (internal control and internal audit) in the public sector in the Republic of Serbia is based on the Public Internal Financial Control concept, which was built by the European Commission and recommended it to the countries that enter the EU accession process. Although the internal control in the public sector in our country follow the contours of PIFC system, it still not satisfactory, because it is not implemented in all public sector entities, but where there existed it still not efficient. With the aim of improving it should be provided to strengthen all components of PIFC system in the public sector entities, permanent training of personnel, better cooperation with SAI, providing external quality control of internal audit and reliance on the achievements of good practice of internal control in developed countries.

Keywords: internal control, internal audit, central harmonization unit, public sector

Biljana JOSIPOVIC RODIC, MSc

BUDGETARY ACCOUNTING IN THE FUNCTION OF PROTECTING THE PUBLIC INTEREST

Budgetary accounting should provide information which meet the qualitative characteristics in order to help the users of financial statements, both internal and external, to be able to evaluate efficiency, effectiveness, economy and appropriateness of the use of resources entrusted to entities.

This paper is intended to examine the role and importance of budgetary accounting, to identify defects and indicate possible perspectives for improvement. The subject of this article is the analysis of the regulatory framework which considerably reduces the presentation power of the financial statements. This paper reviews the status and prospects of budgetary accounting in the Republic of Serbia, as well as the content of financial statements of the budget users. Since budgetary accounting is based on cash basis, and provides continuous supervision of collection, use and management of financial resources, the intention is to look at the repercussions of applying the cash basis to the quality of financial statements.

Considering the large interest of the public, as a special taxpayer in the management of public affairs and assessment of the use of funds, we can see the need for accountability of public sector entities and the need for transparency reporting.

Keywords: budgetary accounting, cash basis of accounting, financial statements of the budget users, public interest

Vesna NESIC, MSc

EMPLOYEE BENEFITS FROM VIEWPOINTS OF INTERNATIONAL ACCOUNTING REGULATIONS

Every modern society tends to comply with international regulations, in order to encourage competitiveness of the economy. The commitment of the Republic of Serbia for the application of international accounting standards was crucial for a fair and objective financial reporting, and thus for the creation of favorable conditions for fair competition. However, in 2014, consistent application of international accounting standards slowly languished by making a concession for micro entities, which are the most numerous, but for which no obligation on the application of international accounting regulations is prescribed. The author of this paper does not advocate the application of international accounting standards at any cost, but in conditions where this is possible, advantage should be taken of the international accounting regulations. Employee benefits are broad categories, and they do not include only the employee's earnings, but also other benefits provided to employees to motivate them in order to achieve the best results for the employer. In this regard, the employee benefits include paid leave, profit sharing, bonuses, severance pay, jubilee rewards and the like. International Accounting Standard 19 in a comprehensive way deals with the accounting for these benefits.

Keywords: IAS 19, IFRS for SMEs Section 28, employee benefits, severance provisions.

Zoran KILIBARDA

POSSIBILITY OF MEASUREMENT AND ANALYSIS OF REALISATION OF PROGRAM BUDGET OF REPUBLIC OF SERBIA

In addition to the originally applied functional classification in a single budget system of the Republic of Serbia in 2002, which had been established for the first time by the Law on Budget System, after four years of implementation, the program part of the budget, i.e. the program classification, was introduced by the adoption of amendments to the Law on Budget System in October 2006. The then promoted concomitant use of line (functional) and program budget, has never been applied in the prescribed manner, which is why a new, the second Law on the Budget System of 2009, stipulates that the program budget would be implemented in its entirety in accordance with the Law on the Budget of the Republic and the budgetary decisions of the local authorities in 2015.

Due to the fact that among the many reasons for the introduction of the program budget, apart from the detailed description of the deficiencies of the methodology of functional classification budgeting, it is pointed out that only by applying the program budgeting model the performance of the public sector can be measured and the overall management of public finances improved, there is an issue of credibility and reliability of the method by which this will be done in accordance with the existing accounting regulations.

If we know that program classification identifies classification of programs and program activities, which consists of a set of measures and continuous activity of one or more budget beneficiaries and which is not limited in time, then to analyze and measure the performance of the program budget more data is needed than the data obtained on the basis of current accounting regulations. An especially adverse circumstance related to the measurement and analysis of the program budget, reflects in the fact that the main carriers of the program-budget users, who do not maintain general ledger but keep accounting records in their own auxiliary books and records, according to the model of the modified cash basis of accounting.

Since it is certain that the agreement on the mission and objectives of the major programs of the Government is a lengthy and uncertain work, it is clear that the failure to adopt fiscal strategy or its untimely adoption, i.e. adoption beyond all deadlines or only after the approval by the International Monetary Fund, is an insurmountable obstacle, and makes the adopted methodology of program budgeting pointless. Besides, in our opinion, the adoption of the budget for one year, the cash basis of accounting, and cash-based financial reporting cannot provide even the basic data for analysis and measurement of the results achieved for approved programs and projects, which should be the proof of the value of this method in comparison to other methods, and particularly to the previously valid methodology of functional classification, i.e. the line method of budgeting.

For accurate and correct measurement of achieved results and to prove that the program budgeting is the most useful budgeting method, and if its effects should be linked to the available resources, we think that we should abandon the cash basis in favor of the accrual basis of accounting, and apply the International Public Sector Accounting Standards, which enables proper recording, financial reporting and measurement of achieved results by program and their designees. In particular, it is important that only the application of this accounting basis may provide a multi-year comparative data on the realisation of specific programs and projects.

Keywords: program budget, functional classification, line budget, public funds, cash basis of accounting, International Accounting Standards.

Jelena OBRADOVIC, master econ.

QUALITY OF FINANCIAL REPORTING IN HEALTH CARE FACILITIES

In recent times, uncertain and highly dynamic business conditions lead to the fact that the accounting, i.e. accounting information system, is considered to be the core information system in every organization. The product of accounting information system are the accounting information contained in the financial statements. Since their purpose is to satisfy the information needs of different users of financial statements, it appears that high-quality financial statements are a prerequisite for an adequate system of business - financial decision making.

This paper deals with the quality of financial reporting in the health institutions of the Republic of Serbia, as the beneficiaries of the Republic Health Insurance Fund. First, we will discuss the impact of relevant legal regulations on the quality of financial statements and accounting information in healthcare. This is followed by a more detailed discussion of the characteristics of the annual and interim financial reporting in health care institutions, as well as their primary disadvantages caused by the application of the cash basis of accounting. Special attention was paid to the importance of internal financial reporting in healthcare facilities and the qualitative characteristics of financial statements.

Keywords: accounting information system, users of financial statements, the quality of financial reporting, healthcare institutions, legislation, cash basis of accounting, internal financial reporting.