

IZVEŠTAJ O POŠTOVANJU STANDARDA I PROPISA (ROSC) Srbija i Crna Gora – Republika Srbija

RAČUNOVODSTVO I REVIZIJA

24. jun 2005

Sadržaj

Sažetak

- I. Uvod
- II. Institucionalni okvir
- III. Računovodstveni standardi u teoriji i praksi
- IV. Standardi revizije u teoriji i praksi
- V. Percepcija kvaliteta finansijskog izveštavanja
- VI. Preporuke o politikama

Sažetak

Kao što rad na ekonomiji informisanja – uloga informisanja u uspešnim privredama – pokazuje, veća kredibilnost i dostupnost finansijskih izveštaja ključni su za ekonomski rast i ublažavanje rizika od nestabilnosti finansijskog sistema. U ovom kontekstu, ovaj izveštaj obezbeđuje ocenu računovodstvenih i revizorskih standarda i praksi u Srbiji. U izveštaju se koriste Međunarodni standardi finansijskog izveštavanja (MSFI) i Međunarodni standardi revizije (MSR) kao kriterijumi i najbolja iskustva na polju računovodstvene i revizorske regulative za procenu kvaliteta finansijskog informisanja i preporuke o politikama.

Ovaj izveštaj se oslanja na zakon Evropske Unije (EU) (poznat kao pravne tekovine). Značaj pravnih tekovina za Srbiju je dvostruk. Prvo, a možda i najbitnije, zato što predstavlja visoko kvalitetan model za regulaciju računovodstva i revizije, koji se može primeniti na zemlje različitih karakteristika. Drugo, usvajanje pravnih tekovina, koje se tiču računovodstva i revizije, važno je za dalji interes koji Srbija ima za produblјivanje ekonomskih veza sa EU.

Ovaj izveštaj ukazuje na značajne slabosti u kvalitetu finansijskog izveštavanja, koje su negativno utiču na održivi ekonomski rast i mogu učiniti trajnim sistemske rizike. Što se prvog tiče, neodgovarajuće finansijsko izveštavanje državnih preduzeća sprečava kontrolu tih preduzeća od strane vlade i Agencije za privatizaciju i mogućnost nadzora nad procesom privatizacije. Pravična konkurencija između privatnog sektora i preduzeća u državnom vlasništvu može takođe biti narušena. Što se drugog tiče, nedostatak konsolidovanog finansijskog izveštavanja podstiče održavanje sistemskih rizika nad kojima ne postoji kontrola u jednom okruženju sa značajnim “unakrsnim vlasništvom“ između banaka i osiguravajućih društava, banaka i realnog sektora, i najvećim finansijskim i industrijskim grupama u nastajanju.

Jačanje statutarnog okvira zasnovanog na pravnim tekovinama i međunarodnim standardima

Ovaj izveštaj ukazuje na značajne nedostatke u pravnom i regulatornom okviru i naglašava da bi ova pitanja trebalo da budu prioriteta za Srbiju kako bi stvorila solidnu zakonsku osnovu za obezbeđivanje pouzdanih finansijskih informacija učesnicima na tržištu. Tri ključna pitanja se izdvajaju:

- *Neadekvatnosti u zahtevima za finansijskim izveštavanjem.* U nekim slučajevima konsolidovani finansijski izveštaji koje podnose grupe (kao što je propisano zakonom) nisu usklađeni sa MRS 27 “Konsolidovani i pojedinačni finansijski izveštaji“. Takođe, ni zahtevi za finansijskim izveštavanjem

Ovaj izveštaj je pripremio tim Svetske banke na osnovu nalaza iz dijagnostičkog pregleda koji je izvršen u Srbiji 2004. Voda tima bio je Frédéric Gielen (ECSPS), a bili su uključeni i Michael Gascoyne (ECSPS), kao i Neil Wallace (konsultant). Pregled je izvršen putem participatornog procesa u koji su bili uključeni razne zainteresovane strane, a na čijem čelu su bile vlasti u Srbiji.

koji se odnose na banke, osiguravajuća društva i kompanije koje se kotiraju na berzi—iako mnogo stroži nego za ostala preduzeća ne obezbeđuju korisnicima finansijskih informacija, uključujući regulatorna tela, finansijske informacije pouzdane u meri da mogu da posluže u procesu odlučivanja.

- *Neodgovarajući opseg primene MSFI.* Srpski zakon o računovodstvu i reviziji iz 2002. godine, predviđa MSFI za sva preduzeća, od preduzetnika do velikih preduzeća, za njihove finansijske izveštaje za 2004. godinu, a za finansijske institucije za finansijske izveštaje za 2003. godinu. Ovaj zahtev postavlja nekoliko značajnih problema. Prvo, MSFI su projektovani za velika preduzeća i budući da usklađenost sa MSFI ima za nužnu posledicu značajna ulaganja, uključujući ulaganja u obuku i informacionu tehnologiju, postoji rizik da će troškovi primene MSFI u malim preduzećima prevazići koristi od primene. Drugo, neka važna računovodstvena i revizorska načela još uvek nisu dosledno ovladana u svim segmentima računovodstvene profesije, među menadžerima i regulatornim telima. Shodno tome, kultura usklađivanja će trpeti, čak i među kompanijama od kojih se očekuje da imaju resurse za usklađivanje (npr. banke, velika državna preduzeća). Iskustvo pokazuje da se postiže veći uspeh kada je primena MSFI ograničena samo na *subjekte od javnog interesa* i kada su ograničeni resursi namenjeni za obezbeđivanje usklađenosti ovih subjekata.
- *Tenzije između regulatornog/statističkog izveštavanja i finansijskih informacija opšte namene.* Zakonski zahtev za kompanije da primenjuju MSFI može biti u suprotnosti sa ostalim zakonskim zahtevima. Jedan takav primer je previše šematski pristup klasifikaciji kredita i ispravci vrednosti u standardnim formama što može dovesti do podcenjivanja ili precenjivanja ispravke za gubitke iz kredita u poređenju sa (i) MSFI i, u nekim slučajevima, (ii) stvarnim ekonomskim gubicima, s verovatnim posledičnim uticajem na adekvatnost kapitala, oporezivanje (ispravka umanjuje poresku osnovicu), i formiranje kamatne stope. Takođe, propisi Narodne banke Srbije predviđaju da finansijski izveštaji finansijskih institucija budu usklađeni sa striktno propisanom standardnom formom u njihovim finansijskim izveštajima opšte namene, što čini ekstremno teškim, ako ne i nemogućim, usklađivanje sa MSFI.

Predlog novog zakona o računovodstvu i reviziji je trenutno u fazi rasprave, tako da je ovo povoljan momenat za ROSC procenu. Srpska vlada ima niz prilika da uskladi svoj zakonski okvir sa najboljim međunarodnim iskustvima, uključujući pravne tekovine, i da se pozabavi još nekim hitnim problemima, uključujući obnavljanje institucionalnog okvira kojim se uređuje revizorska profesija.

Primena zahteva finansijskog izveštavanja

Ovaj izveštaj pokazuje da samo zakonski zahtevi i nadležnost nisu dovoljni – bitno je angažovati se i na primeni. Tržišni odnosi obezbeđuju izvesne pozitivne podsticaje za usklađivanje s visokim standardima, ali iskustvo u Srbiji (i razvijenim ekonomijama) sugeriše da destimulativne mere obeshrabruju takvo usklađivanje. Trebalo bi više pažnje posvetiti neadekvatnim podsticajima režima efikasne kontrole i primene kako bi se postigla puna i uravnotežena kombinacija kapaciteta i podsticaja.

U ovom kontekstu, Izveštaj sugeriše da bi tro-stubni pristup u sprovođenju bio koristan:

- Obnoviti korporativni upravljački okvir i tako omogućiti da direktori preduzeća budu odgovorni za ispravnost finansijskih izveštaja i de jure (nedavno uveden novim Zakonom o privrednim društvima) i *de facto*.
- Osnovati dobro vođenu revizorsku profesiju odgovornu za izveštavanje o usklađenosti sa računovodstvenim standardima svuda gde su revizije zakonom predviđene. Izveštaj preporučuje osnivanje Revizorske komore koja bi bila konstituisana kao profesionalno telo na koje će se preneti regulatorna ovlašćenja, ali koje će biti podvrgnuto sistemu javne kontrole. Komora treba da upravlja eksternim revizorima, odnosno, onima koji su odgovorni za reviziju finansijskih izveštaja u skladu sa potpunom primenom MSR. Između ostalog, Komora treba da se bavi osiguranjem kvaliteta aktivnosti svojih članova, koje su od javnog interesa, tako što će nadzirati njihov rad; sprovođiti disciplinska ovlašćenja nad svojim članovima; izdavati revizorske licence i pojedincima i revizorskim firmama. To bi trebalo povezati sa sistemom nadzora revizorske profesije da bi se postiglo da osiguranje kvaliteta, stvarno i formalno, bude izvedeno s dovoljno javnog integriteta. Takođe, ovaj

izveštaj preporučuje da kreatori politike uravnoteže -gde je to moguće- postojeće strukture unutar računovodstvene profesije. Ipak, usklađivanje ovih struktura ne bi trebalo da ugrozi osnovni princip prema kome članovi Komore mogu biti samo adekvatno kvalifikovani statutarne (ovlašćeni) revizori, npr., profesionalci koji ispunjavaju striktno zahteve po pitanju obrazovanja i profesionalnog iskustva.

- Uspostaviti institucionalizovane mehanizme za sprovođenje finansijskog informisanja. Više slučajeva neusklađenosti sa postojećim računovodstvenim zahtevima identifikovanju ovog Izveštaju sugerišu da bi mogle postojati neotkrivene neusaglašenosti u finansijskim izveštajima s mogućim značajnim dejstvom, što možda nije adekvatno signalizirano od strane revizora ovih finansijskih izveštaja. Ovaj izveštaj preporučuje da regulatorna tela igraju mnogo aktivniju ulogu u sprovođenju računovodstvenih standarda u finansijskim izveštajima opšte namene *subjekata od javnog interesa*. Iako se u Izveštaju priznaje da ovo možda nije ostvarljivo u najbližoj budućnosti, on ukazuje na akcije koje se mogu odmah preduzeti od strane regulatornih tela i koje će se pozitivno odraziti na efikasnije sprovođenje. Na primer, u mnogim slučajevima, regulatorna tela bi trebalo da odbiju da prihvate uzdržavanje od revizorskog mišljenja ili mišljenje s rezervom. Umesto toga, takve kvalifikacije treba odmah da podstaknu ispitivanje na licu mesta i/ili korigovanje finansijskih izveštaja.

Poboljšati fakultetsko obrazovanje i profesionalnu obuku i “re-edukaciju” računovođa

Osim toga, pored ovih poboljšana, postoji snažna potreba za poboljšanjem kapaciteta računovodstvene i revizorske profesije s ciljem da se poboljša kvalitet finansijskih izveštaja i statutarne revizije, i da se promoviše poverenje javnosti. Pravo razumevanje i prihvatanje ovih novih računovodstvenih i revizorskih zahteva traži adekvatno obrazovanje i obuku za one koji pripremaju izveštaje, revizore i regulatorna tela. Ovaj Izveštaj daje više preporuka u vezi sa pitanjem kapaciteta.

Od dijagnoze do reforme

Preporuke ovog Izveštaja se recipročno podržavaju na neke očigledne načine i zahtevaju celovit, multidisciplinarni pristup pri implementaciji. Takođe, Izveštaj samo naznačava preporuke za politike kojima treba poboljšati kvalitet korporativnog finansijskog izveštavanja. Izveštaj snažno preporučuje da Srbija osnuje multidisciplinarni Nacionalni upravljački odbor (NUO) za reformu računovodstva i revizije koji će davati savete kreatorima politike, regulatornim telima i drugim zainteresovanim stranama u vezi sa implementacijom preporuka. Na osnovu uspešnog iskustva drugih zemalja, Izveštaj preporučuje da NUO donese Državnu strategiju i detaljni Državni akcioni plan (DAP), s ciljem da se poboljša kvalitet i dostupnost finansijskog izveštavanja u Srbiji. Strategiju bi trebalo da odobri vlada i Akcioni plan bi trebalo da bude primenjen u koordinaciji sa Nacionalnim upravljačkim odborom i uz pomoć međunarodnih razvojnih partnera. U ovom kontekstu, Izveštaj preporučuje da članovi Nacionalnog upravljačkog odbora budu visoki predstavnici ustanova – zainteresovanih strana, uz odgovarajuće pomoćno osoblje koje će pratiti plan predstojeće reforme.

I. UVOD

1. Republika Srbija (u daljem tekstu Srbija) deo je Državne zajednice Srbije i Crne Gore. Ova ocena računovodstvene i revizorske prakse odnosi se samo na Srbiju. Ocena je deo zajedničke inicijative Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda u pripremi Izveštaja o poštovanju standarda i propisa (ROSC). ROSC ocena računovodstva i revizije fokusira se kako na dobre strane tako i na slabosti računovodstvenog i revizorskog ambijenta koje utiču na kvalitet korporativnog finansijskog izveštavanja i uključuju pregled propisanih zahteva i aktuelne prakse. U njoj se koriste Međunarodni standardi finansijskog izveštavanja (MSFI)¹ i Međunarodni standardi revizije (MSR)² kao kriterijumi, te međunarodno iskustvo i najbolja iskustva u oblasti računovodstvene i revizorske regulative. Ocena se odnosi takođe na relevantne zahteve zakona Evropske Unije (EU) (poznatog kao pravne tekovine).

2. Otkako je započela svoju tranziciju u tržišnu ekonomiju krajem 2000. Srbija je zabeležila dobre početne rezultate u mnogim oblastima. Ovaj napredak krenuo je sa veoma loše početne pozicije, koja je bila odraz decenije izolacije, rata i lošeg upravljanja privredom. Snažni stabilizacioni napor uz značajno povećanje priliva kapitala, pomogli su smanjenje inflacije sa 115% 2000. na 7,8% na kraju 2003. Ipak, zahvaljujući nekim povremenim udarima, odnosno višim cenama nafte, uvođenju poreza na dodatnu vrednost itd, inflacija je porasla do maja meseca 2005. godine, kada je dostigla 17,5 %.³ Početne reforme trgovinskog režima, vlasnički odnosi, poslovno okruženje, finansijski sektor i tržište radne snage su takođe počeli da postavljaju osnove za brži rast. Kao rezultat, nekadašnje nefunkcionalne banke u Srbiji počele su da privlače nove depozite i daju nove zajmove.

3. Srbija ima oko 600 državnih preduzeća i 1.500 preduzeća u društvenoj svojini. U 2002. ona su činila oko 50% bruto domaćeg proizvoda (BDP). Iako nema dostupnih podataka o sadašnjem stanju, pretpostavlja se da je njihov aktuelni udeo u BDP mnogo niži. Na listi Agencije za privatizaciju Srbije nalazi se 1.800 ovih preduzeća koja treba prodati ili putem aukcije (manja preduzeća) ili putem tendera. Ima takođe i oko 100.000 malih i srednjih preduzeća (MSP) koja imaju rastuću funkciju apsorbovanja udara u ekonomiji.

4. Srpski finansijski sektor je mali i njime dominiraju banke. Ima 46 registrovanih banaka u Srbiji s ukupnom aktivom od 458 milijardi dinara (aproximativno US\$7.3 milijardi),⁴ što je više od 90% finansijskog sistema s ukupnom imovinom od 38,5% BDP, na kraju 2004. godine. Nebankarske kreditne institucije igraju malu ulogu u sistemu (sa ukupnim sredstvima od 0,2% BDP) dok lizing iznosi 2,1% BDP. Sektor osiguranja se u svom najznačajnijem delu sastoji od neživotnog osiguranja, koje je, barem nominalno, prebrodilo devedesete godine sa odnosom Premija/BDP 2.1%. Ovaj podatak je precenjen, kako deo potraživanja od premije nije naplativ. Osiguranje života i sektor dobrovoljnih penzija ubrzano raste krenuvši sa zanemarljivog nivoa. Tržišta novca i kapitala, uz tržište akcija su prilično mali.

5. Odnosi između Srbije i Crne Gore i EU trenutno se nalaze u fazi procesa pridruživanja i stabilizacije EU (PPS). PPS podržava razvoj i pripreme za buduće članstvo u EU kombinujući tri osnovna

¹ U ovom izveštaju, MSFI se odnosi in a Međunarodne standarde finansijskog izveštavanja (MSFI) koje je doneo Odbor za međunarodne računovodstvene standarde i na standarde koje je doneo Kolegijum odbora za međunarodne računovodstvene standarde, i na njih primenjiva tumačenja Odbora za tumačenje međunarodnih finansijskih izveštaja.

² Međunarodni standardi revizije su standardi koje donosi Odbor za međunarodne revizorske standarde Međunarodne federacije računovođa.

³ Srbija je godinama imala hiperinflatornu ekonomiju. Takvo okruženje zahteva posebne računovodstvene tehnike, budući da izveštavanje o poslovnim rezultatima i finansijskim pozicijama jednog preduzeća u lokalnoj valuti bez korekcija ne bi imalo svrhe. Novac gubi kupovnu moć po takvoj stopi da poređenje iznosa transakcija i drugih događaja iz različitih vremena, čak i u okviru istog računovodstvenog perioda, može dovesti do pogrešnih zaključaka.

⁴ Vrednost na osnovu stope primenljive u aprilu 2005: Srpski dinar (CSD) 63.05 = US\$1.00.

instrumenta: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), autonomne trgovinske mere i znatnu finansijsku pomoć kroz CARDS program. SSP su instrumenti koji obezbeđuju, uglavnom kao što je Evropskim sporazumom činjeno za zemlje kandidate iz Centralne i Istočne Evrope, formalne mehanizme i dogovorene kriterijume koji omogućavaju EU da radi sa svakom zemljom u smislu njenog približavanja standardima EU. SSP se fokusira na poštovanje ključnih demokratskih principa i bazičnih elemenata jedinstvenog tržišta EU. Kroz oblast slobodne trgovine sa EU i prateće mere (konkurencija i propisani načini državne subvencije, intelektualna svojina itd.) i pogodnosti (pravo naseljavanja), SSP omogućava ekonomijama u regionu da započnu integraciju s EU. Pored toga, SSP sadrži mere faznog približavanja zakonodavstva pravnim tekovinama, uključujući njihovu efektivnu implementaciju. Posebna pažnja se poklanja donošenju zakona koji su blisko povezani sa funkcionisanjem jedinstvenog tržišta EU, uključujući zahteve za finansijskim izveštavanjem.

6. Evropska komisija je 12. aprila 2005. potvrdila da je postignut dovoljan napredak za otvaranje pregovora sa SSP. Pregovori bi mogli otpočeti krajem 2005. ili početkom 2006. Ovo će označiti jednu važnu prekretnicu u procesu tešnje integracije Srbije i Crne Gore sa EU, što bi trebalo da dovede do njenog mogućeg priključenja EU. Stoga, važnost pravnih tekovina za Srbiju je dvostruk. Prvo, a možda i najbitnije, zato što predstavlja visoko kvalitetan model za regulativu u oblasti računovodstva i revizije, koji se može upotrebiti u zemljama različitih karakteristika. Drugo, usvajanje pravnih tekovina koje se odnose na računovodstvo i reviziju biće ključno za dalji interes Srbije za produbljivanje ekonomskih veza sa EU.

II. INSTITUCIONALNI OKVIR

A. Zakonski okvir

7. **Zakon o privrednim društvima, koji je stupio na snagu 1. januara 2004, reguliše poslovne aktivnosti u Srbiji.** Zakon predviđa četiri tipa preduzeća: *ortračka društva*, *komanditna društva*, *preduzeća sa ograničenom odgovornošću* i *akcionarska društva*.⁵

- *Ortračka društva*, partnerstva utvrđena sporazumom između dva ili više pravna subjekta i/ili fizičkih lica koja preuzimaju vođenje određenog posla pod zajedničkim imenom, koji su zajednički i pojedinačno odgovorni za obaveze koje je preuzela firma. Od kraja 2000. bilo je 9.915 ortračkih društava (bilo ih je 2.974 2003.) koja su imala malu ulogu u ekonomiji.
- *Komanditna društva*, partnerstvo ugovoreno sporazumom između dve ili više strana a u cilju vođenja poslova pod zajedničkim imenom, od kojih je najmanje jedan-ortak - zajednički i pojedinačno odgovoran za obaveze koje preuzima društvo, i najmanje jedno lice-partner s ograničenom odgovornošću—se ograničava na ulaganja predviđena ugovorom. Od kraja 2004. godine bilo je 1.411 komanditnih društava s malom ulogom u ekonomiji.
- *Preduzeća sa ograničenom odgovornošću*, čijim akcijama se ne može javno trgovati. Preduzeća sa ograničenom odgovornošću imaju ograničen broj vlasnika kapitala (ne više od 100), i minimum kapitala od EUR 500. Preduzeća sa ograničenom odgovornošću uglavnom imaju jedinstveni odbor (upravni odbor). Na kraju 2004, bilo je 60.211 preduzeća sa ograničenom odgovornošću.
- *Akcionarska društva*, njihovim akcijama se može javno trgovati. Akcionarska društva uglavnom imaju veliki broj vlasnika i minimalni kapital od EUR 10.000. Akcionarska društva, uključujući banke, osiguravajuća društva,⁶ imaju dvostepenu upravljačku strukturu (upravni odbor i nadzorni odbor). Od kraja 2004. bilo je 2.675 akcionarskih preduzeća.

⁵ Preostali deo ovog izveštaja odnosi se pre svega na finansijsko izveštavanje *preduzeća sa ograničenom odgovornošću i akcionarskih društava*.

⁶ Odnosi se na Član 41 Zakona o bankarstvu i Član 47 Zakona o osiguranju.

8. **Zakoni i propisi u Srbiji ne obezbeđuju snažan zakonski okvir u oblasti računovodstva i revizije.** Stoga je neophodno unaprediti srpske zakone i propise. Kreatori politike već koriste pravne tekovine kao kriterijume u modernizaciji zakonskog regulatornog okvira.^{7, 8} Podsetnik ovog odeljka ističe oblasti u kojima će Srbija imati koristi od veće harmonizacije sa pravnim tekovinama i sa političke (odnosi sa EU) i sa ekonomske (finansijska stabilnost i pozitivan uticaj na rast) tačke gledišta. Ovaj Izveštaj ukazuje na to da će Srbija takođe morati da se pozabavi značajnim pitanjima vezanim za projektovanje i jačanje odgovarajućih institucija da bi implementirala i sprovedila pravne tekovine.

9. **Zakon o privrednim društvima traži od akcionara da odobre finansijske izveštaje preduzeća i utvrđuje da su članovi Upravnog odbora kolektivno odgovorni za ispravnost finansijskih izveštaja pravnih subjekata i konsolidovanih finansijskih izveštaja.**⁹ Član 29 Zakona o računovodstvu i reviziji (2002) predviđa da je organ pravnog subjekta, kao što je predviđeno aktom o osnivanju preduzeća ili podzakonskim aktima, odgovoran za finansijske izveštaje. Praktično, to znači da finansijske izveštaje potpisuju i glavni računovođa i generalni direktor. Zakon predviđa da glavni računovođa bude kvalifikovana osoba ali ne postoji zakonom predviđen sistem za ovlašćivanje računovođa.

10. **Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) utvrđuje da pravni subjekti mogu biti kažnjeni u iznosu od 100.000 do 3 miliona dinara (što bi odgovaralo sumi od US\$1.600 do 47.000) za niz pojedinačnih trgovinskih prekršaja u vezi sa finansijskim izveštavanjem.** Odgovorno lice pravnog subjekta može takođe biti kažnjeno sa 5.000 do 150.000 dinara (oko US\$80 do 2.400) za trgovinske prekršaje. ROOSC tim nema saznanja o slučajevima gde su takve kazne primenjene.

11. **U finansijskom izveštavanju srpska preduzeća se rukovode različitim zakonima i propisima.** Primena zahteva za korporativnim finansijskim izveštavanjem u različitim preduzećima predstavljena je na Tabeli 1, i u vezi je sa paragrafima od 12 do 18 dole:

Finansijski izveštaji Subjekti	Finansijski izveštaji pravnih subjekata	Konsolidovani finansijski izveštaji
Veliki pravni subjekti (Paragrafi 12 do 15)	MSFI i standardne forme ili tabelarni obrasci koje je dalo Ministarstvo Finansija (MF)	Odnosi se na Paragraf 0
Uključujući: Banke (Paragraf 16)	MSFI i standardne forme ili tabelarni obrasci Narodne banke Srbije (NBS)	
Osiguravajuća društva (Paragraf 17)	MSFI i standardne forme ili tabelarni obrasci NBS	
Kompanije koje se kotiraju na berzi (Paragraf 18)	MSFI i standardne forme ili tabelarni obrasci MF	
Srednji pravni subjekti (Paragrafi 12 do 15)	MSFI i standardne forme ili tabelarni obrasci MF	
Mali pravni subjekti (Paragrafi 12 do 15)	MSFI i standardne forme ili tabelarni obrasci MF (samo bilans stanja i bilans uspeha)	

Tabela 1: Finansijsko izveštavanje srpskih preduzeća (od 1. januara 2004)

12. **Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) primenjuje se na sva preduzeća, zadruga, banke, osiguravajuća društva, i druge finansijske organizacije, kao i preduzetnike. To zahteva da sva preduzeća, od najvećih kompanija koje se kotiraju na berzi do najmanjih preduzetnika moraju da**

⁷ Prikaz delova pravnih tekovina bitnih za računovodstvenu i revizorsku regulativu, odnose se na: *Korporativni sektor računovodstva i revizije u okviru pravnih tekovina*, Gielen, Hirata Barros, Svetska banka, februar 2005.

⁸ Ministarstvo finansija je u fazi pripreme nacrtu novog Zakona o računovodstvu i reviziji koji treba da koriguje nedostatke Zakona (2002). Kako je on još u fazi nacrtu, ovaj izveštaj se oslanja samo na postojeći Zakon (2002).

⁹ Ovaj izveštaj iznosi zakonske principe primenjive u oblasti odgovornosti direktora, i daje samo uvod u ova pitanja. Ovaj izveštaj ne daje iscrpno tumačenje zakona niti pravne savete onima koji ga čitaju.

se usklade sa MSFI počev od 2004. godine. Ovaj zahtev čini se, ne samo da nepotrebno opterećuje mala i srednja preduzeća i preduzetnike već je i neprimenljiv budući da MSFI nije predviđen za manja preduzeća i svakako ne za preduzetnike. Takav zahtev dovodi u sumnju celokupnu prihvatljivost samog zakona. Puna primena MSFI nije odgovarajuća za primenu od strane svih izveštajnih subjekata; trebalo bi ih koristiti nepromenjene kao standarde za *subjekte od javnog interesa*,¹⁰ a posebne standarde treba primeniti na ostale subjekte. Primena MSFI kao jedini set zahteva često je u drugim nadležnostima dovela do neplaniranih negativnih posledica, onemogućavajući uspešnu implementaciju, budući da puna primena MSFI ne odgovara malim i srednjim preduzećima. U takvim slučajevima, neophodan kapacitet za adekvatnu primenu obično nije postojao, troškovi usklađivanja su bili neproporcijalni, a tela koja je trebalo da osiguraju primenu, ili nisu postojala ili nisu imala mogućnosti da odgovore obimu traženog posla. Vremenom, trpela je kultura usklađivanja čak i među onim preduzećima od kojih se očekivalo da imaju resurse za usklađivanje. Iskustvo pokazuje da je uspeh veći ako je primena MSFI ograničena samo na subjekte od javnog interesa, i kada su ograničena sredstva namenjena obezbeđivanju usklađivanja ovih subjekata.¹¹

13. Ministarstvo finansija (MF) i Narodna banka Srbije (NBS) razvili su standarde forme za pripremanje finansijskih izveštaja preduzeća, banaka i osiguravajućih društava, koje nisu usklađene sa MSFI. U skladu sa Članom 28 Zakona o računovodstvu i reviziji, (2002), MF i NBS koriste standardne forme kako bi obezbedile dosledan protok informacija i statističku obradu (odnosi se na paragraph 43 dole). MSFI su standardi za pripremu finansijskih izveštaja opšte namene, kojima se zadovoljavaju potrebe široke lepeze korisnika, ali su utemeljeni na pretpostavci da će naglašavanje prevashodno potreba akcionara rezultirati merenjem, prepoznavanjem i obelodanjivanjem koji takođe zadovoljavaju ostale korisnike. Međutim, znatan broj ostalih korisnika finansijskih izveštaja ne mora nužno deliti ovo gledište, i tamo gde imaju pravo i ovlašćenje da to učine, iskustvo pokazuje da oni često uspostavljaju drugačije obaveze finansijskog izveštavanja za posebne namene, utvrđene prema njihovim posebnim potrebama (npr. izveštavanje u svrhe oporezivanja, u statističke svrhe, ili izveštavanje za svrhe nadzora i supervizije). Srbija, kao i mnoge druge zemlje, nije imala uspeh u usklađivanju tih dodirnih tačaka između izveštavanja s posebnom namenom i regulatornog/statističkog izveštavanja. U Srbiji, propisi namenjeni onome što sledi utiču na ono što prethodi, tako da se od preduzeća i banaka traži da koriste standardne forme u pripremi svojih finansijskih izveštaja, što ne dozvoljava usklađivanje sa MSFI u smislu prepoznavanja, merenja i prezentacije (Odeljak III).

14. Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) pravi razliku između velikih, srednjih i malih poslovnih aktivnosti i obezbeđuje relevantne detalje o pragu, međutim, Srbija bi mogla bolje da koristi te pragove da izuzme srednja i mala preduzeća od preteranih računovodstvenih troškova, kao što predviđaju Četvrta i Sedma direktiva Zakona o kompanijama EU. Ako na dan pripreme svojih finansijskih izveštaja pravni subjekt zadovoljava najmanje dva među sledećim kriterijumima, smatraće se velikim:

- Prosečni broj zaposlenih > 250;
- Neto godišnji promet > 10 miliona EUR; i
- Ukupna aktiva > 5 miliona EUR.

Isto tako, ako privredni subjekat ispunjava bar dva među nabrojanim kriterijumima, smatra se malim:

- Prosečni broj zaposlenih < 50;

¹⁰ U ovom izveštaju, subjekti od javnog interesa su oni u kojima najšira javnost ima interes na osnovu prirode njihovih poslovnih aktivnosti, veličine posla, broja zaposlenih, ili ranga njihovih interesnih grupa. Primeri uključuju banke, osiguravajuće kompanije, investicione fondove, penzijske fondove, kompanije koje se kotiraju na berzi i velika preduzeća, uključujući velika državna preduzeća.

¹¹ Odnosi se na *Implementaciju međunarodnih računovodstvenih i revizorskih standarda: Znanje stečeno iz ROSC programa Svetske banke za računovodstvo i reviziju*, Hegarty, Gielen, Hirata Barros, Svetska banka, septembar 2004.

- Neto promet u iznosu < 2.5 miliona EUR; i
- Ukupni bilans stanja < 1 miliona EUR.

Svi ostali subjekti smatraju se srednjim. Krajem 2004. postojalo je oko 100.000 malih preduzeća (uključujući preduzetnike), 2.200 srednjih preduzeća, i 977 velikih preduzeća.

15. Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) ne zahteva od grupa da podnose konsolidovane finansijske izveštaje. Međutim, posmatrači ukazuju na to da ovaj zahtev ne samo da je retko ispoštovan, nego i da je metod konsolidacije shvaćen kao prost zbir bilansa matičnog preduzeća i zavisnih preduzeća.

16. Banke su pod nadzorom Narodne banke Srbije i podležu Zakonu o bankama i drugim finansijskim organizacijama (2003) (u daljem tekstu Zakon o bankama), kojim se utvrđuju dodatni zahtevi za izveštavanjem za banke. Od banaka se tražilo da pripremaju MSFI finansijske izveštaje od godine koja se završava 31. decembra 2003. Međutim, zbog ograničenja standardnih formi ili tabelarnih obrazaca koje treba dostaviti Centru za bonitet NBS, nije omogućeno usklađivanje sa MSFI ili Direktivom o računima banaka. Član 77 Zakona o bankama predviđa da se revizija bančnih godišnjih finansijskih izveštaja obavlja u skladu sa Zakonom (2002) i MSR.

17. Osiguravajuća društva su pod nadzorom Narodne banke Srbije i za njih važi Zakon o osiguranju (2004), koji sadrži dodatne zahteve za izveštavanjem za osiguravajuća društva. Ograničenja standardnih formi ili tabelarnih obrazaca koje treba podneti Centru za bonitet NBS ne omogućavaju puno usklađivanje sa MSFI ili Direktivom EU o računima osiguravajućih kompanija. Kontni plan i standardne obračunske obrasce za osiguravajuće kompanije propisuje NBS.

18. Kompanije koje se kotiraju moraju biti registrovane kod Komisije za hartije od vrednosti (KHOV). One su pod nadzorom KHOV i na njih se primenjuje Zakon o tržištu hartijama od vrednosti i drugim finansijskim instrumentima (2003) (u daljem tekstu Zakon o hartijama od vrednosti). Beogradska berza ima tri segmenta kotacije: Listu A, Listu B i slobodno berzansko tržište. Zakon o hartijama od vrednosti predviđa niz zahteva za izveštavanjem, pored onih za kompanije koje se ne kotiraju na berzi za kompanije uvrštene na Liste A i B. Trenutno, međutim, nema kompanija registrovanih u tim segmentima. Svim kompanijama se trguje na slobodnom berzanskom tržištu, koje ne predviđa dodatne zahteve za izveštavanjem. Ima 466 kompanija, koje čine tržišnu kapitalizaciju od oko US 6,9 milijardi, kojima se trguje na slobodnom berzanskom tržištu. Nepostojanje kompanija sa lista A i B može se delimično objasniti regulatornom arbitražom, odnosno, izbegavanjem dodatnih propisa koje nameću liste A i B i trgovanjem na manje regulisanom slobodnom berzanskom tržištu. ROSC tim, međutim, nije bio u mogućnosti da potvrdi ovu pretpostavku.

19. Opseg zahteva za zakonskom revizijom možda je preširok imajući u vidu nivo razvijenosti revizorske profesije U skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji (2002) revizija finansijskih izveštaja je obavezna za velike i srednje pravne subjekte, kao i za izdavaoce dugoročnih hartija od vrednosti putem javne ponude. Međutim, prelazne odredbe u Zakonu (2002) izuzele su srednja preduzeća iz zakonske revizije za godinu koja se završava 31. decembra 2003. Na osnovu definicije u paragrafu 14, od 2004. godine oko 3.200 od 103.000 aktivnih preduzeća u Srbiji i drugih propisima predviđenih subjekata (banke, osiguravajuća društva, investicioni i penzijski fondovi itd.) trebalo bi da izvrše reviziju svojih računa od strane 160 ovlašćenih revizora koji obavljaju taj posao u 32 registrovane revizorske firme (vidi paragraf 28)¹².

¹² Savez računovođa i revizora Srbije ili "SRRS" (pomenuto u Paragrafu 30) ukazao da je oko 55 stručnjaka među gore pomenutih 160 steklo njihove kvalifikacije kroz proces stručnog ispitivanja od strane „SRRS“. Tim ROSC nije bio u mogućnosti da utvrdi da li su i ostali od gore pomenutih 160 bili podvrgnuti profesionalnom ispitivanju.

20. **Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) reguliše revizorsku profesiju u Srbiji. To zahteva da zakonska revizija bude obavljena u skladu sa Zakonom (2002), MSR, i Etičkim kodeksom za profesionalne računovođe međunarodne federacije računovođa (IFAC)** Zakon traži od revizora da iznesu svoje mišljenje o tome da li su finansijski izveštaji prikazali pravično, u svim materijalnim aspektima, finansijski položaj preduzeća i rezultate njegovog poslovanja u skladu sa MSFI. Neslaganje između standardnih formi koje zahteva Ministarstvo finansija ili NBS i MSFI može usloviti da zakonski revizori sistematski izražavaju mišljenje s rezervom ili, što je još gore, da izraze negativno mišljenje o finansijskim izveštajima. Ovakva neželjena posledica svakako će ugroziti kredibilitet finansijskog izveštavanja u Srbiji i zato je treba korigovati.

21. **U skladu sa zakonom o računovodstvu i reviziji (2002),¹³ nadležno telo godišnje imenuje statutarnog revizora.** Na takvo nadležno telo se ukazuje u relevantnom dopunskom zakonodavstvu. Na primer, Zakon o privrednim društvima utvrđuje da je za preduzeća sa ograničenom odgovornošću, za imenovanje statutarnog revizora odgovorna skupština (Član 137), a za akcionarska društva za ovo imenovanje odgovorni su akcionari (Član 290). Za razliku od nekih zemalja članica EU, Zakon (2002) ne uključuje mehanizme otkaza koji mogu dodatno da zaštite nezavisnost revizora. Otuda, statutarni revizor može da da ostavku ili da bude otpušten kako bi se izbeglo izražavanje mišljenja s rezervom. Zakon (2002) predviđa rotaciju jedne revizorske firme svakih pet godina u srednjim preduzećima i svake tri godine u velikim preduzećima.^{14, 15} Zakon (2002) ne obavezuje statutarne revizore da posećuju godišnje skupštine akcionara ili da budu dostupni za njihova pitanja.

22. **Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) utvrđuje dodatne zakonske zahteve u vezi sa revizijom banaka i osiguravajućih društava ali ovi zahtevi su nekonzistentni (vidi Tabelu 2 dole).** Pored toga, nema ni značajnijeg uključenja statutarnog revizora u kontrolu boniteta banaka ili osiguravajućih društava. Od statutarnih revizora se ne traži ni da izveštavaju o činjenicama od urgentne važnosti za regulatorna tela. Na primer, zakon ne nalaže statutarnim revizorima da izveste o kršenju zakona ili propisa ili o nedostacima, što može ugroziti bonitet jednog osiguravajućeg društva.

Sektor	Revizori koje su imenovali akcionari	Informisanje regulatornih tela o imenovanju / ostavci / otkazu revizora	Saglasnost regulatornog tela za imenovanje revizora	Regulatorno telo ima eksplicitno pravo da traži informacije od revizora
Banke ¹⁶	✓	n/a	n/a	n/a
Osiguravajuća društva ¹⁷	n/a	✓	✓	✓

Tabela 2: Posebni zahtevi koji se tiču revizije banaka i osiguravajućih društava

¹³ Vidi Član 33 Zakon o računovodstvu i reviziji (2002).

¹⁴ Član 4 Zakona (2002) definiše kao velike pravne subjekte banke, druge finansijske institucije, osiguravajuće kompanije, berze i berzanske agente.

¹⁵ Zahtev za rotacijom revizorske firme u okruženju kao što je Srbija, koja ima ograničenu bazu revizorskih firmi, može dovesti do negativnih, neželjenih posledica u smislu smanjenja sposobnosti kompanije da izabere eksternog revizora. Ovaj problem bio bi još akutniji u većim preduzećima, koja imaju tendenciju da koriste lokalne firme, članice međunarodne revizorske mreže.

¹⁶ Odnosi se na Član 43.9 Zakona o bankama.

¹⁷ Odnosi se na Član 197 Zakona o osiguranju. Nema zahteva koji se odnose na ostavku ili otkaz revizora.

23. Postoji nedostatak konzistentnosti između različitih zakona i propisa koji se tiču rokova za podnošenje.

Fin. izveštaji Zakonodavstvo	(Nerevidirani) finansijski izveštaji pravnih subjekata	(Nerevidirani) konsolidovani finansijski izveštaji	Revidirani finansijski izveštaji
Zakon o računovodstvu i reviziji (2002)	U roku od <u>dva</u> meseca od kraja godine Centru za bonitet NBS	Ne postoji u praksi usled nedostatka standardnih formi (vidi paragraf 15)	U roku od <u>šest</u> meseci od kraja godine Centru za bonitet NBS
Zakon o bankama (2003)	N/A	N/A	U roku od <u>šest</u> meseci od kraja godine Centru za bonitet NBS (Član 36). U roku od <u>šest i po</u> meseci od kraja godine Centru za bonitet NBS i MF (Član 77).
Zakon o osiguranju (2004)	N/A	N/A	U roku od <u>četiri</u> meseca od kraja godine (Član 156).
Zakon o hartijama od vrednosti	<u>Tri</u> meseca od kraja godine Komisiji za hartije od vrednosti (Član 56).	<u>Tri</u> meseca od kraja godine Komisiji za hartije od vrednosti (Član 56).	<u>Šest i po</u> meseci od kraja godine Komisiji za hartije od vrednosti (Član 56).

Tabela 3: Krajnji rokovi za podnošenje finansijskih izveštaja u Srbiji

24. **Zakon o računovodstvu i reviziji (2002)** nalaže svim preduzećima da podnose finansijske izveštaje Centru za bonitet NBS do kraja februara, a konsolidovane finansijske izveštaje do kraja marta. Različiti rokovi za matična preduzeća za podnošenje pojedinačnih i konsolidovanih finansijskih izveštaja u sukobu je sa MRS 27, koji zahteva od matičnog preduzeća da podnese oba finansijska izveštaja istovremeno. Pored toga, revizorski izveštaj ne mora da bude podnet pre kraja juna. Ovi “nekonzistentni” zahtevi čine obradu revizorskih korekcija krajnje problematičnim. Nije jasno da li usvojeni finansijski izveštaji treba da budu različiti od izveštaja datih Centru za bonitet NBS četiri meseca ranije, i kakva je procedura za prihvatanje korekcija nastalih iz revizije i na ovaj način promene izveštaja već podnetih centru za bonitet NBS. Ministarstvo Finansija je istaklo da je februarski rok neophodan da bi se odgovorilo zahtevima poreskih vlasti i statističkim analizama, dok je junski rok predviđen da zadovolji potrebe ostalih korisnika finansijskih izveštaja koji se oslanjaju na revidirane finansijske izveštaje.

25. **Finansijski izveštaji pohranjeni u Centru za bonitet NBS dostupni su javnosti.** Centar za bonitet kontroliše podnošenje finansijskih izveštaja i relevantnih revizorskih izveštaja korišćenjem “osnovnog broja” dobijenog od Trgovinskog suda prilikom registracije poslovnih aktivnosti. ROSC tim je uspeo da dobije uzorak izveštaja za potrebe pregleda (odnosi se na Odeljak III ovog izveštaja) ali je bilo jasno iz razgovora sa osobljem da se ova usluga ne koristi često od strane srpske zajednice poslovnih ljudi ili predstavnika javnosti. Ovo je možda slučaj i zbog relativno visokih troškova u nekim slučajevima (25 evra za individualni set finansijskih izveštaja preduzeća) pretraživanja, percepcije kvaliteta finansijskih izveštaja lošim, nedostatka elektronskim putem dostupnih finansijskih informacija, i propusta velikih i srednjih preduzeća da podnesu svoje revidirane finansijske izveštaje.¹⁸

¹⁸ Dok svih 977 velikih preduzeća podnose svoje finansijske izveštaje Centru za bonitet, tek oko 600 podnosi revizorske izveštaje. U oko 50 od tih izveštaja bilo je izraženo mišljenje s rezervom.. Ta preduzeća koja ne

B. Profesija

26. **Zakonski i institucionalni okvir koji bi podržao razvoj kvalitetne revizorske profesije tek treba da bude uspostavljen.**¹⁹ Savezno ministarstvo finansija (u bivšoj Federalnoj Republici Jugoslaviji) odobrilo je programe za sticanje profesionalnih sertifikata, organizovanje ispita i izdavanje sertifikata i vodilo evidenciju revizorskih firmi i ovlašćenih revizora. Bivša Savezna Republika Jugoslavija prestala je da postoji 1. aprila 2003. godine. Nakon toga je Ministarstvo finansija Republike Srbije preuzelo gore pomenute obaveze u pogledu individualnih revizora i revizorskih firmi registrovanih u Srbiji. Međutim, nijedan profesionalni sertifikat nije izdat niti je nostrifikovan strani sertifikat.

27. **Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) zahteva od vlade da osnuje Komisiju za računovodstvo i reviziju (u daljem tekstu Komisija)** koja će vršiti nadzor nad ovom profesijom. Komisija bi trebalo da bude odgovorna za sledeće:

- praćenje (i) razvoja profesije, i (ii) implementacije MSFI i MSR;
- usvajanje nacionalnih računovodstvenih i revizorskih standarda;
- kontrola kvaliteta posla koji obavljaju relevantna profesionalna udruženja; i
- odobranje i povlačenje licenci i sertifikata.

Komisija, međutim, nije nikada osnovana.²⁰ Rezultat toga je da četiri stepena kvalifikacije za profesionalne računovođe predviđena Zakonom— računovođa, samostalni računovođa, ovlašćeni računovođa i ovlašćeni revizor—još uvek nisu primenjeni u praksi i trenutno su bez značaja.²¹ Prema Zakonu (2002), računovođa može samo da vodi finansijsku evidenciju za mala preduzeća, dok samostalni računovođa i ovlašćeni računovođa mogu da vode finansijsku evidenciju za svako preduzeće. Dalje, pod nadzorom ovlašćenog revizora, ovlašćeni računovođa može da učestvuje u obavljanju statutarne revizije. Pored toga, Zakon predviđa da računovođe za sva tri stepena polažu ispite u skladu sa nacionalnim standardima, koje je takođe trebalo da utvrdi Komisija.

28. **Situacija u kojoj je tražnja veća od ponude profesionalno kvalifikovanih revizora može da potraje godinama ukoliko kreatori politike ne preduzmu akcije u oba smera.** Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) poštuje stečena zvanja postojećih ovlašćenih revizora, ali je predvideo da bi oni trebalo da pred Komisijom polože ispit iz MSFI u roku od tri godine od stupanja zakona na snagu, odnosno do 31. decembra 2005, kako bi zadržali svoje licence. I dok je cilj da se “re-edukuju” revizori bio za svaku pohvalu,²² Komisija nije osnovana i ispit nikada nije organizovan. Posmatrači nisu sigurni u

podnose revizorske izveštaje dobila su pismena upozorenja ali Centar za bonitet nije preduzeo dalje poteze. Od ukupno 103.000 preduzeća, 96.000 je finansijske izveštaje podnelo Centru za bonitet a ostalih 7.000 je Centar za bonitet prijavio tužiocu. Novi kraći obrasci za iskazivanje prihoda uvedeni su za ne-bankarska preduzeća za podnošenje njihovih finansijskih izveštaja za 2004. godinu Centru za bonitet i oni se razlikuju od MSFI.

¹⁹ Ovaj izveštaj ROSC-a o R&R fokusiran je, pre svega, na zakonom propisanu reviziju, a ne toliko na računovodstvenu profesiju u opštem smislu.

²⁰ Uprkos tome, Vlada Republike Srbije osnovala je Komisiju za nadzor nad implementacijom MSFI, MSR i profesionalnih načela 8. aprila 2003 (Službeni glasnik RS br. 37), i imenovala njenog predsednika i pet članova. Nadležnost Komisije je promenjena tako da ona nije ovlašćena da utvrđuje nacionalne računovodstvene i revizorske standarde niti da dodeljuje ili povlači licence/sertifikate. Komisija je, u stvari, jedno savetodavno telo pri Ministarstvu finansija Srbije. Očekuje se da će se u nacrtu novog zakona o računovodstvu i reviziji naći i pitanje izdavanja licenci statutarim revizorima.

²¹ „SRRS“ je navela da je upisana u Državni registar i Trgovačke sudove kao institucija koji vrši obrazovanje i profesionalno ispitivanja za ova četiri zvanja.

²² Ispiti su traženi zato što revizori, uključujući i one sa aktuelne liste Ministarstva finansija, nisu bili formalno edukovani, niti je provereno njihovo poznavanje savremenih međunarodnih principa i prakse. Ovo ne izgleda

pogledu pravnog statusa ovih revizora posle 1 januara 2006. godine. Ministarstvo finansija ukazalo je na to da ima oko 160 registrovanih pojedinaca okupljenih u 32 revizorske firme, uključujući mnoge penzionere i pojedince koji rade na fakultetima. Tekući nedostatak revizora —koji će se verovatno povećati s obzirom na demografiju registrovanih revizora—pojačan je nedostatkom novih stručnjaka i opsegom zahteva za statutarnom revizijom opisanim u paragrafu 19.

29. Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) ne dopušta statutarnim revizorima da rade kao individualni revizori, što samo dalje pogoršava problem nedostatka revizora i nije u skladu s pravnim tekovinama.²³ Član 31 Zakona predviđa da reviziju finansijskih izveštaja srednjih pravnih subjekata mogu obavljati samo revizorske firme u kojima najmanje jedan pojedinac ima status ovlašćenog revizora, i tri osobe sa statusom ovlašćenog računovođe, a za velike pravne subjekte, firme koje zapošljavaju najmanje tri osobe sa statusom ovlašćenih revizora. Nedostatak registrovanih (ovlašćenih) revizora i njihova visoka prosečna starost je takva da mnoge firme strepe da bi smrt ili penzionisanje nekog od njihovih revizora mogla dovesti do prisilnog zatvaranja njihovih statutarnih revizorskih aktivnosti u Srbiji ili integracije s nekom drugom firmom.

30. Do 1998. godine, član 66 Zakona o računovodstvu (1993) poverio je znatna zakonska ovlašćenja Savezu računovođa i revizora Srbije ili “SRRS”. SRRS ima ovlašćenja da:

- imenuje ispitnu komisiju i sprovede ispite za sticanje profesionalnog zvanja;
- izdaje sertifikate za profesionalno zvanje; i
- vodi evidenciju profesionalnih zvanja.

Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) ne poverava nikakva zakonska ovlašćenja SRRS i ono dejstvuje samo kao dobrovoljna profesionalna ustanova. SRRS se sa ovim ne slaže i teži da povрати svoja samo-regulatorna ovlašćenja.

31. Mnoge revizorske izveštaje izdale su osobe koje nisu na spisku registrovanih revizora Ministarstva finansija. „SRRS“ kao i druga, manje poznata dobrovoljna udruženja računovođa,²⁴ nude kurseve obuke, održavaju ispite i izdaju “licence.” S obzirom na prekid u izdavanju licence od strane Ministarstva finansija (ili Komisije) teško je zaključiti da je to nerazuman odgovor od strane lokalne profesije.

32. SRRS javno podržava IFAC-ov Izveštaj o obavezama članstva (SMO). Međutim, imajući u vidu da je IFAC-ov Program o usklađivanju tek u začetku, usklađenost sa SMO tek treba proceniti. Osnovan 1955, s članstvom koje broji oko 30.000 individualnih revizora i računovođa, SRRS je punopravni član IFAC. Odbornička struktura je predočena kroz organizacionu strukturu (Prikaz 1). Iako SRRS javno podržava IFAC SMO, IFAC-ov Program za usklađivanje neće distribuirati upitnike za

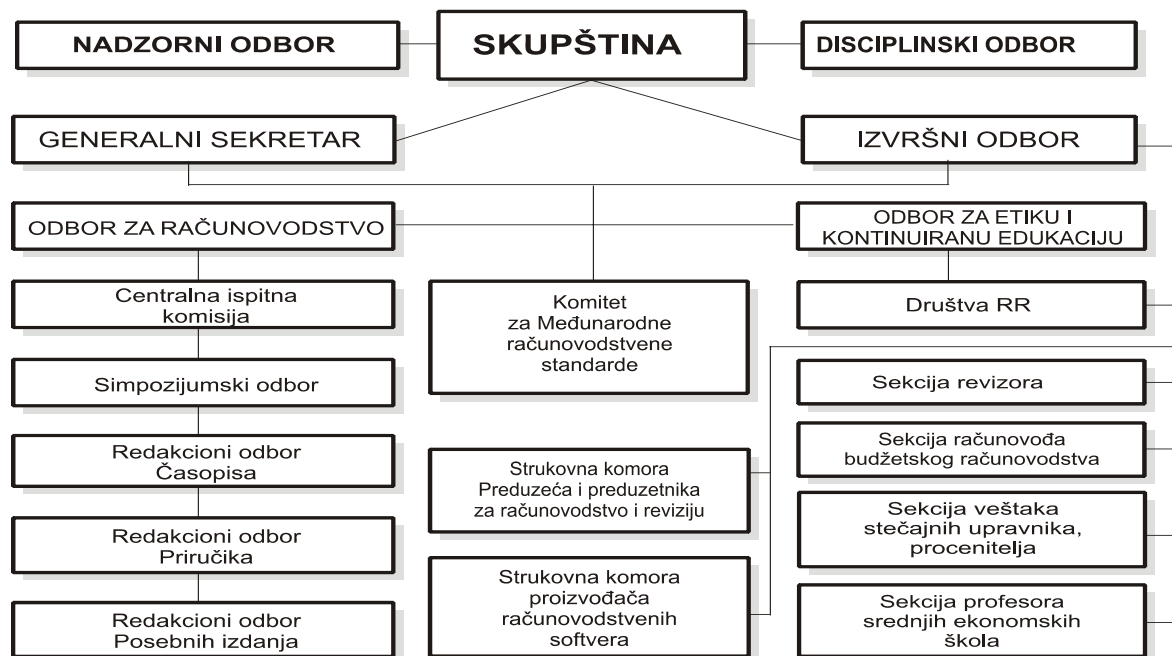
kao konačna odluka o daljem rešavanju ovog pitanja i posmatrači izražavaju sumnju i u pogledu sposobnosti i iskustva mnogih trenutno registrovanih revizora.

²³ Pravne tekovine predviđaju da statutarnu reviziju obavljaju statutarni revizori ili revizorske firme. “Statutarni revizor” je definisan kao fizičko lice kome je u skladu sa odredbama Osme direktiva Zakona o kompanijama EU odobreno obavljanje zakonske revizije. 16 marta 2004, Evropska komisija donela je Predlog Direktive Evropskog parlamenta i Saveta o statutarnoj reviziji godišnjih računa i konsolidovanih godišnjih računa (“nova Osma direktiva”). Predlog će zameniti Osmu direktivu Zakona o kompanijama EU 84/253/EEC, od 10. aprila 1984, o izdavanju odobrenja osobama odgovornim za obavljanje statutarne revizije računovodstvenih dokumenata (“stara Osma direktiva”). I stara i nova Osma direktiva zahtevaju da fizička lica koja dobiju odobrenje budu ovlašćena za obavljanje revizije. Stoga, zahtev da fizička lica osnivaju revizorsku firmu da bi obavljala statutarnu reviziju, nije u skladu sa pravnim tekovinama.

²⁴ Članstvo u Savezu računovođa i revizora Srbije uključuje: (i) “potpuno kvalifikovane članove”, to jest 55 ovlašćenih javnih računovođa i 7,784 ovlašćenih računovođa, i (ii) “kandidata koji čekaju punu kvalifikaciju”, to jest 7,727 samostalnih računovođa i 14,813 računovođa.

samo-procenu usklađenosti sa IFAC SMO svojim organizacijama članicama do kraja ove godine. IFAC SMO treba da obezbede jasne kriterijume sadašnjim i potencijalnim organizacijama članicama IFAC-a i pomogne im u obezbeđivanju visokog kvaliteta u obavljanju računovodstvenih poslova širom sveta. SMO obuhvataju osiguranje kvaliteta, obrazovne standarde, revizorske standarde, etiku, ispitivanje i disciplinu itd.²⁵ Dodatne informacije su dostupne na www.ifac.org/compliance/index.php.

ORGANIZACIONA SHEMA SAVEZA RR SRBIJE



Prikaz 1. Organizaciona struktura Saveza računovođa i revizora Srbije (izvor SRRS, 2005.)

33. Postojeći računovodstveni i revizorski regulatorni aranžmani u prevelikoj meri opterećuju Ministarstvo finansija. Najčešći aranžmani prema Zakonu o računovodstvu i reviziji (2002), dopunjeni Odlukom vlade Republike Srbije da formira Komisiju za računovodstvo i reviziju, preneli su računovodstvenu i revizorsku regulativu sa SRRS na Komisiju i Ministarstvo finansija. Širom sveta se priznaje da je postojeći nedostatak poverenja u funkciju revizije delimično utemeljen na percepciji javnosti da samo-regulatorne profesije dolaze u ozbiljan konflikt interesa baveći se sopstvenim nedostacima. Smanjenje samo-regulatornih prerogativa koje je SRRS dobila Zakonom o računovodstvu (1993) je stoga u skladu sa međunarodno prihvaćenom praksom. To je posebno važno u Srbiji gde brojno članstvo u SRRS (30.000) stvara sumnje u pogledu ispunjavanja traženih uslova za članstvo. Iako je, međutim, element kredibilitnosti javnog nadzora nad revizorskom profesijom krucijalan za jačanje poverenja javnosti u funkciju revizije, i iako ne postoji recept kako uspostaviti efektivan mehanizam javnog nadzora, opšte je poznato da bi veći uticaj i profesije i svih nosilaca interesa (na primer, nadzorna tela, korisnici finansijskih izveštaja itd.) bio najpoželjniji pristup u regulisanju računovodstva i revizije.²⁶

²⁵ Za dodatne informacije, obratiti se <http://www.ifac.org/Compliance/index.php>.

²⁶ Ministarstvo finansija Srbije je u procesu pripreme nacrta novog Zakona o računovodstvu i reviziji. ROSC tim je uputio nekoliko komentara Ministarstvu finansija na nacrt zakona, koji bi uskladili nacrt sa preporukama iznetim u ovom izveštaju.

Osim toga, s naše tačke gledišta, javni nadzor ne bi trebalo shvatiti samo kao nadzor od strane Ministarstva finansija. Preporučljivo je da sistemom javnog nadzora upravljaju nepraktičari koji poseduju znanja iz oblasti povezanih za zakonom propisanu reviziju. Ovi nepraktičari mogu biti stručnjaci koji nikada nisu imali veze sa revizorskom profesijom ili bivši stručnjaci koji su napustili profesiju.

34. Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) ne uključuje bilo kakve zahteve za bilo kojim vidom kontrole kvaliteta revizorske prakse, što je štetno po kredibilitet revizorske profesije i samim tim i objavljenih revidiranih finansijskih izveštaja. To nije ni u skladu sa IFAC SMO i pravnim tekovinama, koje zahtevaju prikaz kontrole kvaliteta kako bi se obezbedilo da revizori obavljaju svoj posao u skladu sa traženim standardima. SRRS ima svoj sopstveni, doduše limitiran, sistem kontrole za svoje članove. SRRS Komisija za nadzor i kontrolu kvaliteta osnovana je 2003. godine i započela je s radom u 2004. godini. Međutim, to ne uključuje striktan mehanizam sprovođenja.²⁷

35. Iako predviđen Zakonom o računovodstvu i reviziji (2002), ne postoji sistem koji obezbeđuje da se revizori usklade sa IFAC Etičkim kodeksom za profesionalne računovođe. Među revizorima sa kojima se susreo ROSC tim uočen je različiti stepen saznanja o sadržaju etičkih standarda. Ukoliko ne postoji nikakav metod koji će obezbediti da revizori obavljaju svoj posao u skladu sa etičkim standardima, javnost ne može biti sigurna da su revizori u Srbiji iskreno prihvatili obavezu da se pridržavaju međunarodno dogovorenih standarda integriteta i objektivnosti, profesionalne kompetentnosti, profesionalnog ponašanja, poverljivosti i tehničkih standarda. Ovo negativno utiče na poverenje javnosti, kako u kvalitet revizije.

36. Postojeće odredbe o građanskoj i krivičnoj odgovornosti koje se odnose na odgovornost revizora i disciplinske kazne, ne predstavljaju značajno preventivno sredstvo. Osnovna pitanja koja se tiču trenutnog zakonodavstva koje reguliše odgovornost revizora i disciplinske sankcije uključuju sledeće:²⁸

- Iako Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) predviđa novčane kazne od 100.000 do 3 miliona dinara (ekvivalent u US 1.600 do 47.000) za revizorske firme koje ne obavljaju reviziju u skladu sa Zakonom,²⁹ nema podataka da je protiv neke revizorske firme vođen postupak po ovim odredbama. Pored toga, verovatno ima slučajeva gde je suma bila suviše niska da bi imala preventivni uticaj.
- Građansko pravo predviđa mehanizam građanske odgovornosti, a Član 33 Zakona (2002) zahteva za revizorske firme obavezno profesionalno osiguranje štete. Minimalni iznos nije utvrđen. ROSC tim ne zna ni za jedan slučaj građanskog postupka protiv revizora zbog nemara u radu.
- U nedostatku efektivnog regulatornog tela nisu predviđene disciplinske kazne.

37. Postoji nedostatak transparentnosti revizorskih firmi i njihovih mreža, uključujući odnose između lokalnih firmi i njihovih međunarodnih mreža, što može da onemogući odgovarajuću kontrolu profesije. ROSC tim nije mogao da dobije dokumentovane informacije o aranžmanima revizorskih firmi u pogledu internog osiguranja kvaliteta, uključujući one o veličini revizorskih firmi, vlasnicima i članovima menadžmenta u revizorskoj firmi, o članicama mreže ili osnovi za određivanje finansijske nadoknade partnera, ili broju klijenata u ekonomskim sektorima. Transparentnost bi trebalo da bude prirodni zahtev za revizorske firme, čiji je osnovni posao da obezbede transparentno finansijsko

²⁷ "SRRS" je naznačila da Udruženje nije u mogućnosti da omogući striktno sprovođenje i disciplinske mehanizme bez adekvatne zakonske podrške.

²⁸ Ovaj izveštaj daje kraći prikaz zakonskih principa primenjivih na odgovornost revizora i ne pokušava da prikaže ništa drugo osim uvoda u ovu temu. Ovaj izveštaj ne predstavlja iscrpno tumačenje zakona niti pravni savet za one koji ga čitaju.

²⁹ Vidi Član 37.15 Zakona o računovodstvu i reviziji (2002).

izveštavanje preduzeća. Pored toga, nedostatak takvih informacija utiče i na efektivno regulisanje i monitoring u revizorskoj profesiji.

C. Profesionalno obrazovanje i obuka

38. Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu organizuje smerove koji uključuju, u izvesnoj meri, IFAC-ov Etički kodeks za profesionalne računovođe, MSR i MSFI. Iako nema posebne diplome iz oblasti računovodstva, studiraju se kao fakultativni predmeti u okviru diplomskih studija na ovom fakultetu. Bez dalje detaljne analize, nije moguće proceniti širinu i kvalitet pomenutih predmeta, ali profesori su ukazali na nedostatak predavača, nedostatak fizičkih resursa i preterano velike grupe studenata kao faktore koji onemogućavaju uspešno izvođenje tih tečajeva. Pored toga, ukazali su i na teškoće u prevodenju MSFI, MSR i relevantnih udžbenika na srpski jezik. Mnogi od udžbenika za studente, kao i materijal za nastavu napisani su na fakultetu, mnogi nisu ažurirani najnovijim standardima u računovodstvu i reviziji. Ispiti su kombinacija pismenog sastava i usmenog odgovora.

39. S obzirom na trenutnu problematičnu situaciju u Srbiji, nema profesionalnih kvalifikacija koje bi vodile ka registraciji računovodstvenog ili revizorskog statusa. Generalno, lokalne firme-članice međunarodne mreže revizorskih firmi ne upućuju svoje zaposlene na SRRS već ih ohrabruju da steknu ACCA kvalifikacije Ujedinjenog Kraljevstva. Organizuju se lokalna predavanja za ACCA program, ali budući da je takav sistem nov, samo nekolicina polaznika ga je završila. Opšte uzevši, mladi diplomirani studenti koje zaposle manje revizorske i računovodstvene firme, imaju problem sa finansiranjem svog obrazovanja i obuke. Samo retke male revizorske firme u Srbiji su spremne da finansiraju obuku diplomiranih studenata iz dva ključna razloga. Prvo, oni se boje da će s takvom profesionalnom kvalifikacijom stipendista napustiti firmu, što će dovesti do gubitka sredstava investiranih u ljudske resurse. Drugo, te kvalifikacije ne vode do bilo kakvog formalnog registrovanog statusa računovođe ili revizora, te neće doneti nikakvu opipljivu korist firmi.

40. Kriterijum utvrđen u Zakonu o računovodstvu i reviziji (2002) za izdavanje dozvola statutarnim revizorima u skladu je sa postojećom Osmom direktivom Zakona o kompanijama EU, kojom se utvrđuju četiri minimalna zahteva za statutarne revizore u EU. Član 32 Zakona (2002) definiše minimum zahteva za buduće registrovane revizore. Namera je bila da se traži da revizor mora da bude istovremeno i nezavisna i kvalifikovana osoba, odgovorna za obavljanje revizije, pripremu revizorskog izveštaja i izražavanje mišljenja u izveštaju. Zakon (2002) predviđa da sertifikat ovlašćenog revizora može da dobije osoba koja:

- poseduje zvanje ovlašćenog računovođe;
- ima univerzitetsku diplomu;
- ima dve godine revizorskog iskustva; i
- odgovara zahtevima za dobijanje sertifikata u skladu s nacionalnim standardima kojima se utvrđuju zahtevi vezani za profesionalni razvoj i zvanja koje mogu dobiti računovođe i revizori.³⁰

Uprkos tome, bez Komisije za računovodstvo i reviziju ovi zahtevi ne mogu biti sprovedeni i lista registrovanih revizora ostaje privremeno zatvorena.

41. SRRS ima svoj sopstveni profesionalni nastavni plan i program, koji je delimično baziran na ACCA programu i koji teži u svim aspektima da bude usklađen sa IFAC Međunarodnim obrazovnim standardima. Trenutno, SRRS ima oko 1200 studenata sa obukom koja se obavlja u svih 30 filijala, koristeći interne i eksterne predavače. Postoje tri nivoa u okviru nastavnog plana i programa: (i) računovodstveni tehničar, (ii) ovlašćeni računovođa, i (iii) ovlašćeni javni računovođa, gde se traži

³⁰ Pored toga, osoba ne sme biti osuđivana za krivična dela jer je to diskvalifikuje za obavljanje poslova u oblasti revizije.

polaganje svih četrnaest pismenih ispita plus šest godina relevantnog iskustva.³¹ Završavanje ovog trećeg stepena znači da će SRRS klasifikovati osobu kao revizora. Ipak, kao što je pomenuto u paragrafu 31, ovakva procedura nema uporište u zakonu.

42. **Ne postoji zahtev za kontinuiranim profesionalnim obrazovanjem (KPO) u Zakonu o računovodstvu i reviziji (2002).** S obzirom na nedostatak sprovedenog KPO, mora se postaviti pitanje koliko su stručno ažurirani revizori sa liste Ministarstva finansija. Ovo je još jedna oblast u kojoj nedostatak kontrole dovodi u pitanje poverenje javnosti u kvalitet revizije i finansijskog izveštavanja u Srbiji. Interni SRRS zahtevi u vezi sa KPO predviđaju da praktičari dobiju 30 časova obuke godišnje (40 sati od 2006.godine). Obuku treba dokumentovati i uputiti SRRS.

D. Utvrđivanje računovodstvenih standarda i standarda revizije

43. **Propisani računovodstveni i revizorski standardi su opisani detaljno u Zakonu o računovodstvu i reviziji (2002).** Primena MSR je zahtevana za sve revizije finansijskih izveštaja od 2003. Primena MSFI je zahtevana od 2003. godine samo za banke, a od svih ostalih preduzeća i preduzetnika se zahteva da uvedu MSFI od 2004. godine. Ipak, Član 28 Zakona predviđa da Ministarstvo finansija sačini standardne forme za prezentaciju finansijskih izveštaja preduzeća, preduzetnika, osiguravajućih društava itd., kako bi obezbedile usklađen protok informacija i statističku obradu. Član 28 takođe predviđa da Narodna banka Srbije sačini takve standardne obrasce za predstavljanje bančnih finansijskih izveštaja. Kao što je analizirano u Odeljku III na osnovu uzorka finansijskog izveštaja koji je pregledao ROSC tim, ovi standardni obrasci mogu da ugroze puno usklađivanje sa MSFI.

44. **SRRS je prevela verziju MSFI i MSR iz 2004. (verzija iz 2005 bi trebala da bude objavljena u narednim mesecima).** SRRS je dobila dozvolu i od IFAC i od Fondacije Odbora za međunarodne računovodstvene standarde (MRSCF), da prevodi buduće MSR i MSFI na srpski.

E. Primena računovodstvenih standarda i standarda revizije

45. **Ne postoji efikasan mehanizam za sprovođenje zahteva predviđenih u Zakonu o računovodstvu i reviziji (2002).** S obzirom na ograničene resurse Centra za bonitet, nije verovatno da bilo kakvo ozbiljno odstupanje od MSFI može biti otkriveno od strane ovog odeljenja Narodne banke Srbije. U potpunosti se oslanja na statutarnog revizora u pogledu identifikovanja bilo kakvih odstupanja od MSFI. Čini se da postoji kultura sačinjavanja godišnjih izveštaja za Centar za Bonitet, ali ovde se dovodi u pitanje kvalitet a ne kvantitet izveštaja.

46. **Kao što je obrazloženo u Zakonima o bankama, osiguranju i hartijama od vrednosti, Narodna banka Srbije i Komisija za hartije od vrednosti zahtevaju redovno podnošenje finansijskih podataka i revidiranih godišnjih finansijskih izveštaja.** Ipak, imajući u vidu njihove ograničene resurse, uprkos njihovim najvećim naporima, oni nisu u stanju da u potpunosti kontrolišu dostavljene izveštaje, posebno u smislu njihove usklađenosti sa MSFI. Zakoni o bankama, osiguranju i hartijama od vrednosti predviđaju krivične i privredne zakonske prekršaje u vezi sa netačnim izveštavanjem:

- Zakon o bankama uređuje da će banka biti kažnjena sa 600.000 dinara do 3 miliona (ekvivalent od oko US\$9.600 do 47.000) za privredne prekršaje u vezi sa nepodnošenjem finansijskih izveštaja i u slučaju da revizoru ne pruži sve tražene informacije.
- Zakon o osiguranju predviđa da će ovlašćene osobe koje Narodnoj banci Srbije podnesu netačne informacije biti osuđene za krivično delo, za koje je predviđena kazna od tri meseca do pet godina zatvora. Zakon o osiguranju takođe predviđa da će ovlašćeni revizori koji, po odredbama

³¹ Diplomirani studenti koji imaju odgovarajuću diplomu mogu biti oslobođeni najviše pet ispita.

ovog Zakona, daju neistinito mišljenje odgovarati za krivično delo za koje se predviđa kazna od jedne do tri godine zatvora.

- Zakon o hartijama od vrednosti (Član 245) utvrđuje da se namera da se obmane investitor na organizovanom tržištu hartijama od vrednosti kažnjava novčano ili kaznom zatvora do tri godine.

ROSC tim nema saznanja da su ikakve kazne izrečene u ovoj oblasti od donošenja novih zakona.

47. **Ne postoji formalni ili efikasni mehanizam za nezavisnu eksternu kontrolu aranžmana za osiguranje kvaliteta u revizorskim firmama.** Mada SRRS u ograničenom vidu može da kontroliše praksu, SRRS nema zakonska regulatorna ovlašćenja i što je veoma važno, tek oko 100 od 160 revizora ovlašćenih od strane Ministarstva finansija su članovi SRRS. ROSC tim je primetio da nije bilo slučajeva javnog oglašavanja o narušavanju etičkih principa koji regulišu profesionalnu odgovornost revizora.³²

III. RAČUNOVODSTVENI STANDARDI U TEORIJI I PRAKSI

48. **Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) utvrđuje da MSFI treba da usvoje sva preduzeća.** Shodno tome, ne bi trebalo da postoji nikakav raskorak u standardima bar što se računovodstvenih standarda tiče. Zakon kaže da savezni organi zaduženi za finansije treba da ovlaste pravne subjekte da prevedu i objave MSFI.

49. **Na osnovu Zakona o računovodstvu i reviziji (2002) i standardnih formi koje je utvrdilo Ministarstvo finansija, postoje fundamentalne razlike između zahteva za izveštavanjem i pune primene MSFI, koji se odnose na srednja i velika preduzeća u realnom sektoru.** Zakonski zahtevi za finansijskim izveštavanjem smatraju se ispunjenim podnošenjem gore pomenutih standardnih formi ili tabelarnih obrazaca koji sadrže brojeve računa koje daje Ministarstvo finansija. Obrazac za 2003. imao je 20 stranica (ne u skladu sa MSFI). To je imalo sledeće posledice:

- 1 januar 2004 uzet je kao prelazni datum ka MSFI u pripremi finansijskih izveštaja za 2004. To nije u skladu sa MSFI 1, *Usvajanje međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja-prvi put*, što bi zahtevalo da 1. januar 2003. godine bude uzet kao prelazni datum ako se finansijski izveštaj po MSFI priprema prvi put 31. decembra 2004. godine
- Prezentacija komparativnih finansijskih informacija nije tražena. Takva praksa nije u skladu sa zahtevima MRS 1, *Prezentacija finansijskih izveštaja*, što bi zahtevalo podnošenje komparativnih finansijskih informacija.
- Prezentacija i obelodanjivanje je definisano i ograničeno na dostupne opcije.
- Nije odgovoreno zahtevu za narativnim obelodanjivanjem.
- Nema konsolidovanih informacija.
- Dobici ili gubici na deviznom kursu dobijeni preračunavanjem dugoročnih zajmova denominovanih u stranoj valuti (potraživanja/obaveze) na kraju godine odloženi su u bilansu stanja. Takav postupak nije u skladu sa MSFI.
- Standardni obračunski tabelarni obrasci nisu usklađeni sa MSFI u nekim aspektima:
 - Vanbilansna aktiva i pasiva predstavljeni su u okviru bilansa stanja. Takve pozicije ne odgovaraju definiciji ni aktive ni pasive po MSFI.

³² "SRRS" je ukazala da je Savez preduzeo disciplinske sankcije protiv 363 i 167 profesionalaca tokom 2003. i 2004. godine respektivno. Kao što je navedeno u fusnoti br. 27, Savez tvrdi da su praćenje i sprovođenje ometani nedostatkom odgovarajućih zakonskih zahteva. Predlog novog Zakona o računovodstvu i reviziji, čije je razmatranje trenutno u toku, bi trebalo da obuhvati ovo pitanje.

- Ako je ukupan kapital manji od nule, onda se imovina unosi u završni godišnji bilans pod naslovom “Gubitak koji premašuje kapital,” tako da je ukupan akcionarski kapital u tom slučaju ravan nuli. Ovaj konto aktive ne odgovara definiciji imovine po MSFI.

50. Na osnovu uvida u Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) i standardnih formi koje je utvrdila NBS, postoje značajne razlike između stvarnih zahteva za izveštavanjem i pune primene MSFI koje se odnosi na banke. Izabrane razlike uključuju i sledeće:

- *Zahtevi za finansijskim izveštavanjem u skladu sa zakonom smatraju se ispunjenim ispunjavanjem i podnošenjem gore pomenutih standardnih formulara ili tabelarnih prikaza koji uključuju brojeve računa koje izdaje NBS.* Standardni MSFI dokument za banke u 2003. imao je devet stranica. Generalno, postojanje ovih formulara otežava bankama da se prilagode duhu MSFI i ohrabruje birokratski pristup “forma pre suštine” u finansijskom izveštavanju.

MSFI zahteva od jednog subjekta, koji namerava da se uskladi sa MSFI, da sačini jednu eksplicitnu i bezrezervnu izjavu o primeni MSFI u napomeni svojih finansijskih izveštaja. Da bi deklariralo punu usklađenost sa MSFI, preduzeće mora da se uskladi 100 odsto sa svim odredbama o prepoznavanju, merenju i obelodanjivanju podataka u okviru standarda i tumačenja; ako se preduzeće uskladi 99 procenta sa MSFI zahtevima, ono ne može da proglasi usklađenost sa MSFI. Iz tog razloga MRS 1, *Prezentacija finansijskih izveštaja* zaključuje da finansijski izveštaji ne mogu biti opisani kao usklađeni sa MSFI izuzev ako se ne slažu sa svim zahtevima MSFI. Odbor za međunarodne računovodstvene standarde ustanovio je zato nedvosmislen princip da samo puna primena njegovih standarda i tumačenja u vezi s njima jeste neophodna pretpostavka da bi jedan subjekt smatrao da su njegovi finansijski izveštaji usklađeni sa MSFI.

- *Konsolidovani finansijski izveštaji nisu prezentovani, što nepovoljno utiče na transparentnost finansijskog izveštavanja.* Od banaka se traži da objavljuju finansijske izveštaje pravnih subjekata ali ne i konsolidovane finansijske izveštaje. Nedostatak konsolidovanih finansijskih izveštaja sprečava korisnike finansijskih izveštaja banaka da procene njihovu stvarnu finansijsku poziciju i rezultat poslovanja.
- *Šematski pristup utvrđivanju ispravke vrednosti za gubitke iz kredita.* NBS je izdala propis koji zahteva od banaka da klasifikuju kredite, plasmane, garancije i ostale bilansne i vanbilansne rizike u kategorije A, B, C, D i E, u skladu sa procenom njihove naplativosti, što se uglavnom procenjuje na osnovu broja dana kašnjenja određenih plaćanja.³³ Ispravka za gubitak iz kredita utvrđuje se na osnovu privremene matrice koja određuje fiksne stope za svaku kategoriju (2% za A,³⁴ 5% za B, 25% za C, 50% za D i 100% za E). Iako može biti relevantno za bonitet, šematski pristup znatno se razlikuje od metoda izračunavanja nadoknadivog iznosa kredita i potraživanja po MRS 39. MRS 39 zahteva da se obezvređivanja ili gubici zbog nenaplaćenih potraživanja obračunavaju kao razlika između neto vrednosti aktive i sadašnje vrednosti očekivanih budućih novčanih tokova diskontovanih po prvobitnoj efektivnoj kamatnoj stopi. Ispravka za gubitak iz kredita po MSFI može stoga da se znatno razlikuje od one predviđene propisom NBS. Pored toga, jedan preterano šematski pristup klasifikaciji i ispravci vrednosti kredita mogu dovesti do

³³ Propis pominje drugi kriterijum, uključujući finansijski položaj partnera, i kvalitet datog zaloga. Ipak, osnovni kriterijum ostaje platežna sposobnost zajmotražioca.

³⁴ Iznos uobičajenog kredita za kategoriju A predstavljen je kao rezerva u kapitalu.

potcenjivanja/precenjivanja stvarnih ekonomskih gubitaka, uz posledično dejstvo na adekvatnost kapitala, oporezivanje i utvrđivanje kamatne stope.³⁵

- *Nedostatak korišćenja metoda efektivne kamatne stope u proceni vrednosti.* Krediti i drugi finansijski instrumenti koje su kreirale banke, kao i finansijski instrumenti koji se drže do dospeća obično se iskazuju u bilansu stanja u iznosima koji se potražuju od klijenata, umanjnim za eventualne iznose obezvređenja. Ovaj metod se razlikuje od MRS 39, *Finansijski instrumenti: Prepoznavanje i merenje*, gde se zahteva procena vrednosti ove vrste finansijskih instrumenata po njihovoj amortizovanoj ceni, koristeći metod efektivne kamatne stope.
- *Pogrešno iskazivanje prihoda od naknada i provizije od odobravanja kredita.* Banke u Srbiji uglavnom iskazuju ove naknade po keš metodi i ne prate uputstvo MRS 18, *Prihodi*, koje se odnosi na obračunavanje tih naknada. U naknadama za finansijsku uslugu treba razlikovati naknade koje su integralni deo efektivne kamatne stope finansijskog instrumenta, naknade koje se zarađuju po pruženoj usluzi i naknade koja se naplaćuju po obavljanju značajnijeg dela posla. Naknade iz kredita koje naplaćuju banke integralni su deo kreditnog aranžmana. Ove naknade treba odložiti u bilansu stanja i tretirati kao korekciju efektivnog prinosa.

51. Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) zahteva od banaka uvođenje MSFI za finansijsku godinu koja se završava 31. decembra 2003, a za ostala preduzeća za finansijsku godinu koja se završava 31. decembra 2004. Međutim, kako finansijski izveštaji za 2004. nisu bili dostupni u vreme kada je ovaj izveštaj pripreman, onda će se ovaj izveštaj osloniti na finansijske izveštaje za 2003. u svojoj analizi računovodstevne prakse. To znači da finansijski izveštaji preduzeća treba da budu pripremljeni u skladu sa prethodnim Zakonom o računovodstvu (1993),³⁶ a banke svoje izveštaje za 2003. godinu je trebalo da pripreme u skladu sa MSFI.

52. ROSC tim je napravio procenu raskoraka u usklađenosti na uzorku od 20 primeraka ne-bankarskih finansijskih izveštaja za godinu koja se završava 31. decembra 2003, a koji su podneti Centru za bonitet NBS. Finansijski izveštaji za 2003. svih pravnih subjekata izuzev banaka pripremljeni su korišćenjem sadržaja iz Zakona o računovodstvu (1993). Ovaj pregled obezbeđuje uvid u generalnu kulturu usklađivanja u okviru finansijskog izveštavanja u Srbiji.³⁷

- Finansijski izveštaji treba da budu podneti korišćenjem standardnih obrazaca Centra za bonitet NBS, koji prikazuju šifre kontnog plana u Srbiji. Forma je data kao dopuna Zakonu o računovodstvu (1993). Ona obuhvata Bilans stanja, Bilans uspeha, Izveštaj o tokovima gotovine, te dodatne napomene. Od preduzeća se tražilo da ispoštuju striktni format pri podnošenju finansijskih izveštaja. Svih 20 finansijskih izveštaja koje je ROSC tim pregledao podneseni su na traženim formularima Centra za bonitet i bili su usklađeni sa formom za Bilans stanja, Bilans uspeha i Izveštaj o tokovima gotovine. Međutim, dve dodatne napomene, "Amortizacija opreme" i "Podaci o zalihama" nisu popunjeni ni u jednom od 20 finansijskih izveštaja.

³⁵ ROSC tim preporučuje da se dodatna istraživanja obave s ciljem da se proceni da li su tekući gubici iz kredita imali neplanirane efekte, budući da ROSC tim nije u mogućnosti da donese konkretne zaključke na osnovu procene.

³⁶ Zakon iz 1993. dao je detaljne opise traženih računovodstvenih postupaka, koji su se efektivno koristili kao Srpski računovodstveni standardi. On je kasnije zamenjen Zakonom o računovodstvu i reviziji (2002), koji je i sada na snazi.

³⁷ ROSC tim je koristio stratifikovane slučajne uzorke u izboru preduzeća koja će analizirati u ovom izveštaju. Ipak, uzorak je mali i ne može se smatrati reprezentativnim za sva srpska preduzeća. Stoga se nalazi, mada korisni za ilustrovanje potencijalnih problema u finansijskom izveštavanju, odnose na nedostatke nađene u finansijskim izveštajima određenih preduzeća. Nalazi možda ne odražavaju sistemske probleme koji su karakteristični za preduzeća generalno.

- Pregledani revizorski izveštaji nisu nužno identični određenim finansijskim izveštajima podnetim Centru za bonitet zbog vremenske razlike od četiri meseca između podnošenja finansijskog izveštaja i podnošenja revizorskih izveštaja. Kod pet od dvadeset revizorskih izveštaja izraženo je mišljenje s rezervom, a u tri izveštaja revizor nije izrazio mišljenje. Najčešći uzroci izražavanja mišljenja s rezervom ili neizražavanje mišljenja su sledeći:
 - Stanje zaliha na dan bilansa stanja ne može biti potvrđeno
 - Potencijalne obaveze nisu procenjene i uključene u bilans stanja.
 - Nedostatak odgovarajuće evidencije kojom bi se potkrepila salda, te precenjivanje/potcenjivanje pozicija iz različitih razloga.

Pregledani finansijski izveštaji su uglavnom bili usklađeni sa Zakonom o računovodstvu (1993) u pogledu njihove prezentacije. Zakon, međutim, ne predviđa veliki broj obelodanjivanja podataka koje zahteva MSFI, kao obelodanjivanje transakcija povezanih pravnih lica. Veliki broj revizorskih izveštaja, uključujući mišljenja s rezervom i uzdržavanje od mišljenja, sugeriše da ima veoma mnogo mogućnosti za poboljšanje u smislu kvaliteta finansijskog izveštavanja. Primena MSFI će nesumnjivo stvoriti znatne dodatne probleme računovođama i revizorima.

53. ROSC tim je napravio procene odstupanja u usklađenosti, na uzorku od 10 primeraka finansijskih izveštaja banaka za godinu završenu 31 decembra 2003, koji su podneti Centru za bonitet NBS. U slučajevima kada su podneti, relevantni revizorski izveštaji su bili dostupni. Neke banke takođe sačinjavaju Godišnje izveštaje koji nisu zahtevani zakonom, i tamo gde je moguće, i oni se mogu dobiti od same banke. Finansijski izveštaji za 2003. za sve banke pripremljeni su u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji (2002). Ovaj pregled pruža uvid u očekivane probleme sa usklađivanjem širom Srbije od 2004. ROSC tim očekuje da će problemi biti veći u ne-bankarskom finansijskom sektoru i realnom sektoru u poređenju sa bankarskim sektorom:³⁸

- *Finansijski izveštaji banaka za 2003. godinu, za koje se tražilo da prvi put budu pripremljeni u skladu sa MSFI i podneti Centru za bonitet NBS, ne sadrže komparativne podatke za 2002.* Do toga je došlo prevashodno zbog očiglednih tehničkih poteškoća da se podaci iz 2002. konvertuju iz lokalnih u standarde MSFI. To je praktično značilo da finansijski izveštaji nisu bili usklađeni sa osnovnim zahtevom MSFI da komparativni podaci budu pokazani.³⁹ Revizorski izveštaji su izražavali uglavnom čista mišljenja, što revizori pripisuju činjenici da su izveštaji pripremljeni u skladu sa srpskim zakonima a ne u potpunosti u skladu sa zahtevima MSFI. Ista mogućnost, zbog usvajanja standarda prvi put, a u vezi sa komparativnim podacima, data je i ne-bankarskim subjektima u 2004. Što se prethodne godine tiče, ovo je objavljeno u Službenom glasniku.
- *Bankari i revizori su uglavnom razumeli da bankarski finansijski izveštaji za 2003. nisu pripremljeni u skladu sa MSFI.* Finansijski izveštaji dati u gore pomenutim godišnjim izveštajima koji nisu zahtevani zakonom bili su mnogo razumljiviji i detaljniji, uključujući komparativne podatke i beleške, nego oni podneti Centru za bonitet NBS. Za takve izveštaje, Nezavisni revizorski izveštaj upućuje na činjenicu da su pripremljeni u skladu s važećim propisima za računovodstvo i reviziju u Srbiji. U potpunim godišnjim izveštajima koje smo dobili, ROSC tim je takođe uočio da beleške o Osnovi za pripremu sadrže opširna obrazloženja o tome gde i u čemu računovodstvene politike odstupaju od MSFI. Tu se,

³⁸ Vidi fusnotu 37.

³⁹ IASB je ponovio zahtev u MSFI 1, *Usvajanje međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja – prvi put*, koji predviđa da kada jedan subjekt prvi put primenjuje MSFI standarde u finansijskom izveštavanju uključujući komparativne podatke iz najmanje jedne godine, po MSFI. IASB daje neka ograničena izuzeća od zahteva za iznošenje komparativnih podataka samo za MRS 39, *Finansijski instrumenti: Prepoznavanje i merenje*, i MSFI 4, *Ugovori o osiguranju*.

između ostalog, kaže i da “S obzirom da NBS zahteva podnošenje finansijskih izveštaja za pravne subjekte, banke ne konsoliduju svoje finansijske izveštaje u skladu sa MRS 27, *Konsolidovani i pojedinačni finansijski izveštaji*, id MRS 28, *Investiranje u partnere*.”

54. Kao što je napomenuto, Zakon o računovodstvu (1993) primenjivala su, pored banaka, i sva preduzeća do kraja 2003. “Temeljne pretpostavke” MSFI koje treba koristiti u pripremi finansijskih izveštaja, kao što je rečeno u opštem okviru IASB, su “načelo uzročnosti” i “načelo stalnosti”. Ovi koncepti identifikovani su i u Zakonu o računovodstvu (1993). Međutim iako je prethodni zakon naveo ove principe, oni ili nisu naišli na potpuno razumevanje ili nisu primenjivani u praksi. Zbog nestabilnih ekonomskih prilika u Srbiji, u pogledu računovodstva i prave primene MSFI, mnoga preduzeća će teško ispuniti “načelo stalnosti” na dan pripreme finansijskih izveštaja. ROSC tim je, međutim, uočio da nije poklonjena dužna pažnja ovim činjenicama u pripremi finansijskih izveštaja i da se načelo stalnosti često koristi tamo gde ne treba. Različite strane koje su učestvovala u ROSC pregledu takođe su istakle činjenicu da se stavke koje se odnose na prihode i troškove prepoznaju samo kada je transakcija završena i dobijen je fizički dokaz koji to potvrđuje. Stoga “načelo uzročnosti” nije široko primenjeno u Srbiji. Nije sigurno da će ni kada sva preduzeća pripreme finansijske izveštaje koji treba da budu usklađeni sa MSFI, biti pravilno shvaćeno kako da se primeni ovaj princip.

IV. STANDARDI REVIZIJE U TEORIJI I PRAKSI

55. Zakon o računovodstvu i reviziji (2002) utvrđuje da statutarne revizije treba da budu obavljene u skladu sa MSR. Shodno tome, ne bi trebalo da bude nikakvih odstupanja u standardima bar što se revizorskih standarda tiče. Međutim, čini se da postoji znatna neizvesnost u vezi s tim da li su statutarni revizori, trenutno, usklađeni sa svim tekućim MSR i najnovijim Etičkim kodeksom za profesionalne računovođe.⁴⁰

56. Lista registrovanih revizora Ministarstva finansija je, u stvari, privremeno zatvorena. Pored te činjenice, od revizora sa liste Ministarstva finansija nikada nije zahtevano da prođu program profesionalne obuke MSR/MSFI. Uz to, u Srbiji⁴¹ nema zahteva za kontinuiranim profesionalnim razvojem, što izaziva sumnju kako u kvalitet i tehničko znanje registrovanih revizora tako i u njihovu sposobnost da obavljaju reviziju u skladu sa MSR/MSFI. Mora se takođe posumnjati u njihovo znanje i potpunu primenu Etičkog kodeksa za profesionalne računovođe IFAC.

57. Ambijent finansijskog izveštavanja u kome revizori obavljaju posao otežava im primenu MSR, kao i primenjivanje revizorskih korekcija. Finansijski izveštaji se podnose dva meseca nakon isteka godine. Revizorski izveštaji zatim treba da budu podneti Centru za bonitet četiri meseca nakon podnošenja finansijskih izveštaja. To stvara ozbiljne teškoće u pokušaju da se primene revizorske korekcije računa koji su već podneti. Revizori mogu biti izloženi neizbežnom pritisku klijenata prilikom pokušaja da unesu korekcije.

58. Tek mali broj zainteresovanih strana, direktora ili članova menadžmenta razume svrhu revizije, što otežava dobijanje odgovarajućih revizorskih dokaza. Revizija se doživljava kao

⁴⁰ Na primer, ROSC tim je dobio pismo o preuzimanju obaveze koje se odnosi na statutarnu reviziju finansijskog izveštaja za 2004 u skladu sa MSFI jednog preduzeća. U pismu o preuzimanju obaveze se tvrdilo da će revizija biti obavljena u skladu sa Međunarodnim standardima revizije koje je 1996. utvrdio IFAC-ov Odbor za međunarodnu revizorsku praksu.

⁴¹ Međutim, kao što je navedeno u Paragrafu 42, članovi “SRRS” podležu zahtevima za Kontinuiranim profesionalnim obrazovanjem.

zakonska obaveza i ne očekuje se da ona donese bilo kakvu korist. Postoji očigledna potreba za dodatnim obrazovanjem investitora, direktora, menadžmenta i zaposlenih.

59. Revizorske firme koje smo posetili kao deo ovog pregleda, upoznati su svakako sa postojanjem IFAC Etičkim kodeksom za profesionalne računovođe i MSR, koji je već duže vreme dostupan u Srbiji. Većina, ali ne i svi revizori s kojima je ROSC tim razgovarao, dobro poznaje i ima iskustva u radu sa MSR i svakako zna kako da obavi osnovne detaljne revizorske procedure. Ali proveru na licu mesta revizorske radne dokumentacije nekih firmi (gde su se firme složile da omoguće pristup odabranim dokumentima) pokazao je brojne slabosti u revizorskoj metodologiji (na primer, nije napravljena procena ukupnog rizika, kontrole nisu dokumentovane, nijedan važniji račun nije uzet u obzir u određivanju opsega revizorskih procedura). Mnoge male revizorske firme nemaju sredstava da obezbede odgovarajuću godišnju obuku za najvažnija tehnička pitanja usaglašavanja sa MSFI i MSR. Samo retke male revizorske kuće imaju pristup savremenim revizorskim metodama kao što su revizorski priručnici ili revizorski kompleti procedura, zbog čega im je još teže da pravilno primenjuju MSR. Malo firmi je detaljno poznato sa sadržajem Etičkog kodeksa za profesionalne računovođe. Većina firmi će prihvatiti svakog klijenta za reviziju, osim onih za koje firmu ili njene vlasnike vezuje direktan finansijski interes.

V. PERCEPCIJA KVALITETA FINANSIJSKOG IZVEŠTAVANJA

60. Pokazalo se da se finansijsko izveštavanje u Srbiji rukovodi poreskim obavezama, i da se finansijska informacija percipira kao generalno nepouzdana. Priprema godišnjih finansijskih izveštaja se shvata kao nešto što se radi zbog poreza, a godišnja statutarne revizija i podnošenje Centru za bonitet kao birokratski zahtevi. Mala je potražnja za finansijskim izveštajima od strane ostalih korisnika zbog nerazvijenog tržišta kapitala i nedostatka poverenja u finansijske izveštaje koji se publikuju. Najveći deo kreditiranja preduzeća zasniva se na sposobnosti zajmoprimca da položi jemstvo, više nego na njegovoj sposobnosti da servisira dug, odnosno, finansijska analiza na osnovu koje se donosi odluka o davanju kredita je ograničena i zbog toga revidirani finansijski izveštaji preduzeća igraju neznatnu ulogu u procesu kreditiranja. Malo se pažnje pridaje godišnjoj statutarnoj reviziji.

VI. PREPORUKE O POLITIKAMA

61. Preporuke ovog izveštaja se međusobno podržavaju na sasvim očigledne načine. Na primer, kvalitetni računovodstveni standardi ugroženi su u začetku, ako ljudi ne razumeju kako da prevedu standarde u dnevnički zapis. Bez pokušaja da obezbedi detaljni taktički plan reforme, ovaj ROSC računovodstveni i revizorski izveštaj skicira preporuke za vođenje politike kojom će se poboljšati kvalitet korporativnog finansijskog izveštavanja. Izveštaj preporučuje osnivanje Nacionalnog upravljačkog odbora (NUO)⁴² za računovodstvenu i revizorsku reformu, koji će davati savete kreatorima politike, regulatornim telima, i drugim zainteresovanim stranama u vezi sa implementacijom preporuka. Na osnovu uspešnog iskustva drugih zemalja u izveštaju se preporučuje da NUO utvrdi Državnu strategiju i

⁴² Primeri najboljih iskustava NUO u okviru drugih nadležnosti uključuju multidisciplinarnu grupu u kojima su okupljeni kreatori politike, regulatorna tela i privatni sektor. Iskustvo je pokazalo da je predsedništvo NUO presudno za uspeh programa. Vladini činovnici visokog ranga, obično iz Ministarstva finansija, najčešće predsedavaju NUO. Članovi mogu biti predstavnici iz Ministarstva finansija, Komisije za hartije od vrednosti, bankarstva, osiguravajućih društava, i drugih ne-bankarskih finansijskih ustanova, predstavnici viših obrazovnih institucija, profesionalnih računovodstvenih i revizorskih tela, revizorskih firmi, oni koji pripremaju izveštaje i institucionalni investitori. ROSC tim preporučuje da kriterijum za članstvo uključuje dokazanu stručnu osposobljenost i poznavanje finansijskog računovodstva i izveštavanja; izrazite analitičke sposobnosti i veštinu komunikacije; sposobnost donošenja sudova; poznavanje ambijenta finansijskog izveštavanja; i posvećenost računovodstvenoj reformi i javnim interesima.

detaljan Državni akcioni plan (DAP) kako bi povećao kvalitet i dostupnost finansijskog izveštavanja u Srbiji. Strategiju bi trebalo da podrži vlada i DAP bi trebalo sprovesti u koordinaciji sa NUO i uz pomoć međunarodnih razvojnih partnera. Ove reforme bi trebalo da promovišu rast privatnog sektora i smanjenje nestabilnosti finansijskog sistema, i to kroz:

- Jačanje finansijske strukture u Srbiji i smanjenje rizika od kriza na finansijskom tržištu i njihovog negativnog dejstva na ekonomiju, kroz veću transparentnost finansijske pozicije i rezultata *subjekata od javnog interesa*;
- Doprinos direktnom i indirektnom stranom ulaganju;
- Pomoć u mobilisanju domaće štednje;
- Olakšan pristup kreditima iz formalnog finansijskog sektora manjim korporativnim zajmotražiocima, uključujući mala i srednja preduzeća, prelazeći postepeno sa odlučivanja o kreditu na osnovu jemstva na odlučivanje zasnovano na finansijskim informacijama budućeg zajmotražioca;
- Poboljšanje procene i naplate poreza na dobit preduzeća;
- Omogućavanje investitorima da procene perspektive preduzeća i da investiraju i donose ostale poslovne odluke na osnovu kvalitetnih informacija, što će rezultirati manjim troškom kapitala i boljom alokacijom resursa;
- Omogućavanje akcionarima i širokoj javnosti da ocenjuju učinak menadžmenta, tako utičući na njihovo ponašanje (finansijsko izveštavanje je kamen-temeljac kontrole preduzeća na tržišnoj osnovi); i
- Pomoć kreatorima politike u usvajanju i implementaciji relevantnih delova pravnih tekovina.

62. Preporuke o politikama date u ovom izveštaju zasnovane su na saznanju da postizanje visoko-kvalitetnog regulatornog i institucionalnog okvira za računovodstvo i reviziju jeste dugoročan cilj za Srbiju. Korišćenje pravnih tekovina kao kriterijuma bio bi logičan put za Srbiju u dostizanju ovog višeg cilja, budući da postojanje dobro razvijenih pravnih tekovina u oblasti računovodstvene i revizorske regulative olakšava izbor odgovarajućih modela koje treba slediti. Pored toga, imajući u vidu ekonomski značaj EU za Srbiju, u pogledu trgovine i investicionih tokova, trebalo bi usaglasiti poslovnu praksu, uključujući tu i oblast računovodstva i revizije, sa praksom EU. Kao što je izneto u ovom izveštaju, stvaranje kvalitetnog regulatornog i institucionalnog okvira za računovodstvo i reviziju zahteva široke reforme pravnog okvira u Srbiji, institucija i računovodstvene profesije, kao i promene u kulturi poslovanja, računovodstva i revizije. ROSC tim veruje da prosto iscrpno nabranje svih preporuka o politikama koje treba Srbiji da pomognu u postizanju dugoročnog cilja, ne bi bio naročito konstruktivno. Politike se ne mogu doneti i primeniti ne uzimajući nužno u obzir sposobnost zemlje da sprovede takvu politiku, (misli se i na kapacitet i na resurse); relativno blago pravilo koje se u potpunosti i konzistentno sprovodi bolje je od dobrog, strogog pravila koje je neprimenjivo, s tim što blago pravilo može vremenom da prerasta u rigoroznije ako to prilike dozvoljavaju. Kao rezultat toga, ROSC tim je odlučio da utvrdi preporuke o politikama koje, mada predstavljaju izazov, mogu da se sprovedu na kratak i srednji rok.

63. Srbija treba da poboljša svoje zakone i propise tako da oni budu usaglašeni s pravnim tekovinama, koje će obezbediti solidnu osnovu za kredibilno korporativno finansijsko izveštavanje. To će od Nacionalnog upravljačkog odbora zahtevati da donese brojne odluke (na primer, u pogledu praga) kako bi efektivno prilagodila pravne tekovine srpskom okruženju. Izmene treba da budu u saglasnosti sa relevantnim direktivama zakona o kompanijama EU (četvrta, sedma, osma, bankarstvo, osiguranje) i treba da uzmu u obzir Odredbu 1606/2002 o korišćenju MSFI, kao i delove drugih zahteva EU, koji su značajni za računovodstvo i reviziju (Prva direktiva, Direktiva o transparentnosti itd.).

Sažetak relevantnih pravnih tekovina može se dobiti od Svetske banke⁴³, koji je dopunjen GDLN Programom višeg nivoa iz oblasti računovodstvene i revizorske regulative,⁴⁴ programom na veb-sajtu namenjenom učenju na daljinu u kome vodeći međunarodni eksperti za posebne oblasti računovodstva i revizije dele svoje znanje sa kreatorima politike, regulatornim telima i državnim službenicima u 14 zemalja/entiteta, uključujući i Srbiju. Nacionalni upravljački odbor i relevantne interesne grupe treba da koriste ova znanja u svojim debatama o politikama, kako bi osmislili regulatorni okvir koji odgovara zemlji. Pojedinačne preporuke koje se odnose na tražene izmene zakonskog okvira, date su u daljem tekstu⁴⁵:

- **Primena MSFI od strane subjekata od javnog interesa, ali ne i od strane srednjih i malih preduzeća:** Pravne tekovine predviđaju MSFI za konsolidovane finansijske izveštaje kompanija koje se kotiraju na berzi. ROSC tim preporučuje da Srbija ode korak dalje u odnosu na ono što se traži u pravnim tekovinama—ali i da napravi nekoliko koraka unazad u odnosu na ono što predviđa Zakon o računovodstvu i reviziji (2002)— da traži primenu MSFI za konsolidovane finansijske izveštaje svih *subjekata od javnog interesa*⁴⁶ (u poređenju sa odredbom EU 1606/2002, po kojoj samo kompanije koje se kotiraju na berzi primenjuju pune MSFI). Tri kriterijuma se mogu koristiti u definisanju takvih subjekata: (a) da ima vrednosne hartije na berzi, uključujući i slobodno berzansko tržište; (b) vrsta poslovanja (na primer, banke i osiguravajuće kompanije);⁴⁷ i (c) veličina subjekta (premašuje pragove koji se tiču ukupne aktive, godišnjih prihoda ili broja zaposlenih).⁴⁸ Preporuka ROSC tima je da preduzeća male i srednje veličine ne bi trebala da budu u obavezi da primenjuju MSFI, ali novi Zakon o računovodstvu i reviziji objavljen 2.jula 2006 u Službenom Glasniku br. 46/06, oslobađa samo mala preduzeća (kako zakon definiše) od primene MSFI.
- **Usaglašavanje novog Zakona o računovodstvu i reviziji sa Četvrtom i Sedmom direktivom Zakona o kompanijama EU.** Posebnu pažnju treba posvetiti naporima da novi Zakon, kao i regulativa Ministarstva finansija i Narodne banke Srbije, inkorporiraju zahtev da grupe podnose konsolidovane finansijske izveštaje, u skladu sa Sedmom direktivom. Uz to, treba iskoristiti prednosti koje pružaju izuzeća srednjih i malih preduzeća iz ovih direktiva, tako da se te kompanije ne suočavaju sa previše teškim zahtevima računovodstvenog i finansijskog izveštavanja. U utvrđivanju izuzetaka, Srbija treba da obezbedi da pragovi odgovaraju potrebama zemlje.⁴⁹ Konačno, nekonzistentni rokovi za podnošenje izveštaja stvaraju veliki problem u

⁴³ Vidi fusnotu 7.

⁴⁴ Za više informacija o GDLN, molimo videti: <http://www.seerecon.org/news/n20050524.htm>.

⁴⁵ Ministarstvo finansija priprema novi nacrt Zakona o računovodstvu i reviziji. ROSC tim se nada da će Ministarstvo finansija imati na umu preporuke iznešene u izveštaju pri revidiranju teksta nacrta.

⁴⁶ Korporativno finansijsko izveštavanje i korporativne upravljačke strukture velikih državnih preduzeća presudni su za obezbeđivanje njihovog pozitivnog doprinosa ukupnoj ekonomskoj efikasnosti i kompetitivnosti. Zato bi značajna državna preduzeća trebalo smatrati *subjektima od javnog interesa* i od njih zahtevati da prate MSFI.

⁴⁷ Iako ovaj izveštaj generalno preporučuje primenu MSFI, jasno je da je primena u osiguravajućim društvima još uvek diskutabilna. S obzirom na nedovoljne resurse Srbije, i imajući u vidu da IASB još uvek finalizira posebne standarde računovodstva u osiguranju, ovaj izveštaj preporučuje da Srbija prati korake EU u toj oblasti, pre usvajanja pune primene MSFI u oblasti osiguranja. U međuvremenu, Direktiva o obračunima u osiguranju, i relevantne korekcije koje su napravile individualne zemlje članice u svojim nadležnostima, poslužiće kao odgovarajući kriterijum.

⁴⁸ Nacionalni upravljački odbor treba da preporučuje odgovarajuće pragove na osnovu (a) najboljih međunarodnih iskustava (na primer, ona koje su prihvatile zemlje članice EU) i (b) sposobnosti Srbije da se uskladi. To može da znači da će, u naporu da se a priori postigne puna usaglašenost, biti korišćeni viši pragovi, koji se kasnije mogu sniziti kada to prilike dozvole.

⁴⁹ U svojim Direktivama, EU utvrđuje maksimalni prag koji treba primeniti; međutim, od zemalja se očekuje da to usklade prema svojim prilikama. Prag utvrđen za velika preduzeća koji je relevantan za velike zemlje članice, mogao bi biti previsok za male zemlje članice.

obradi revizorskih korekcija; stoga, finansijski izveštaji koji podležu reviziji treba podnositi zajedno sa revizorskim izveštajem.

- **Harmonizacija zahteva finansijskog izveštavanja sa Zakonom o privrednim društvima i Obligacionim pravom.** Novi zahtevi finansijskog izveštavanja će takođe imati dejstvo na finansijske izveštaje pravnih subjekata. U tome, važno je proučiti efekte takve promene vis-à-vis Zakona o privrednim društvima (na primer, raspodela dividendi), Zakon o obligacionim odnosima (na primer, zaštitne klauzule o kreditu), i druge relevantne zakone.
- **Eliminacija konfliktnih i dvosmislenih zahteva finansijskog izveštavanja.** Da bi se osiguralo nepostojanje konfliktnih i dvosmislenih zahteva finansijskog izveštavanja, (vidi paragraf 13), zakonski okvir treba revidirati tako da regulatorni, statistički i poreski zahtevi ne utiču na finansijske izveštaje opšte namene zasnovane na MSFI. Ako su regulatornim telima potrebne dodatne (neobjavljene) informacije za kontrolu boniteta ili u statističke svrhe, onda to treba učiniti samo dopunom a ne odstupanjem od MSFI. To će doneti dodatnu korist u vidu mobilizacije regulatornih ustanova da pomognu sprovođenje zahteva za finansijskim izveštajima opšte namene, budući da će regulatorna tela imati ključni interes da obezbede da osnovni finansijski izveštaji bazirani na MSFI budu tačni (jer će njihovi izveštaji biti na tome utemeljeni).
- **Zahtevi statutarne revizije.** Preporuka ROSC tima je da bi prilikom sastavljanja teksta novog Zakona o računovodstvu i reviziji, jedan broj društava sa ograničenom odgovornošću trebalo osloboditi zahteva za obaveznom staturnom revizijom, tako da samo velika društva sa ograničenom odgovornošću podležu obaveznoj reviziji. Međutim, Zakon o računovodstvu i reviziji objavljen 2. jula 2006 u Službenom Glasniku br. 46/06, oslobađa samo mala društva sa ograničenom odgovornošću, tako da i srednja i velika društva sa ograničenom odgovornošću podležu obaveznoj reviziji. Problem koji se javlja je što se pažnja mora pokloniti kapacitetima revizorske profesije da obavlja reviziju u ovim subjektima. Ukratko, broj subjekata za koje se traži statutarne revizije, mora da bude srazmeran broju raspoloživih revizora i u saglasnosti sa trenutnim stepenom razvoja revizorske profesije.
- **Povećati zahteve u vezi finansijske transparentnosti.** Što se tiče preduzeća sa ograničenom odgovornošću koja se ne kotiraju na berzi, Srbija ima priliku da značajno poboljša usaglašenost sa zahtevima za obelodanjivanjem koji proizilaze iz pravnih tekovina, što od preduzeća zahteva da dostave finansijske izveštaje pravnih subjekata i konsolidovane finansijske izveštaje, zajedno sa revizorskim izveštajima (gde je to primenjivo) u registar (u Srbiji to je Centar za bonitet), od koga se zauzvrat traži da informacije učini dostupnim javnosti. Ovo će dodatno olakšati davanje i praćenje kredita privatnom poslovnom sektoru i njegovu kontrolu, a i pomoći će da se sačuva fer konkurencija. Poboljšanje u ovoj oblasti moglo bi pomoći u sprečavanju da se preduzeća koriste kao sredstva za prevare i druge kriminalne aktivnosti.
- **Imenovanje i otpuštanje statutarne revizora.** Postoji potreba za zakonskim odredbama koje uređuju otpuštanje ili ostavku revizora, i koje će obezbediti odgovarajuću zaštitu njihove nezavisnosti. Na primer, novi Zakon o računovodstvu i reviziji, mogao bi da uvede princip da statutarne revizor ili revizorska firma mogu biti otpušteni samo ako za to postoje osnovani razlozi. Uz to, treba tražiti i od subjekta revizije i od revizora da informišu relevantne nadležne organe o otpuštanju ili ostavci tokom trajanja perioda angažovanja revizora, i da obezbede objašnjenja u vezi s tim.
- **Srbija treba u potpunosti da usvoji MSR.** U usvajanju MSR, Srbija treba da uzme u obzir zahteve nove Osme direktive Zakona o kompanijama EU, kada je bude usvojio Savet EU i Parlament.

64. Paralelno sa poboljšanjima zakonskog okvira, postoji očigledna potreba za ulaganjem u obrazovanje i na taj način promovisanje promene u poslovnoj kulturi i povećanje kapaciteta računovodstvene i revizorske profesije, s ciljem da se poboljša kvalitet finansijskih izveštaja i

statutarne revizije, i da se zadobije poverenje javnosti. Neophodno je uložiti u kapacitete postojećih računovođa, kao što je neophodno pobrinuti se za kapacitete budućih računovođa. Za postojeće računovođe, Srbija mora da uvede pravne zahteve za kontinuiranim profesionalnim obrazovanjem, u skladu sa relevantnim IFAC standardima, kao i sa zahtevima pravnih tekovina. Za buduće računovođe, akademski program mora biti ažuriran, na primer, da obuhvati MSFI; treba obezbediti i modernizovati odgovarajući materijal za obuku; i profesori se moraju re-edukovati kako bi uspešno izašli na kraj s novim ažuriranim programom. Pored toga, sledećim pitanjima treba pokloniti pažnju s ciljem da se reše problemi utvrđeni u odeljcima II.B i II.C:

- **Nedostatak registrovanih revizora:** Ovaj problem traži hitnu akciju. Iako se kvalitet ne sme dovesti u pitanje, ne-registrovanim pojedincima s potrebnim znanjima i iskustvom mogao bi se ponuditi “ubrzan put” do kvalifikacije i registracije. Tu se mogu uključiti osobe sa stranim kvalifikacijama za posao računovodstva i osobe sa dugogodišnjim iskustvom u MSFI/MSR okruženju. Forma klauzule “nasleđa” o stečenim pravima zahteva takođe da se radi sa osobama koje su trenutno na listama registrovanih revizora. Pre toga, međutim, treba obaviti formalnu proveru njihovih znanja, iskustva i sposobnosti. Mogla bi se dati i mogućnost osobama sa adekvatnim stranim kvalifikacijama da postanu ovlašćeni, ako prethodno polože test na lokalnom jeziku.
- **Računovođe u industriji:** Program bi trebalo osmisliti imajući u vidu posebne potrebe za dodatnom edukacijom računovođa u industriji. Mogući pristupi su brojni, i mogu biti široko kategorisani kao direktna regulacija ili politike bazirane na podsticajima, koje se u daljem tekstu opisuju. “Prava” politika će verovatno uzeti u obzir i uključiti oba tipa, odnosno mešavinu pozitivnih podsticaja, kontrolu usklađivanja i kaznene mere.
 - Direktna regulacija uključuje zahteve propisane zakonom, njih nadzire i sprovodi regulatorno telo, a neusaglašavanje se kažnjava. Važno je istaći da je u zemljama članicama Evropske Unije postojao jasan trend udaljavanja od direktne regulacije računovodstvenih usluga, kao i revizije. Što se računovodstvene profesije tiče, direktna regulacija obično poprima jednu od sledeće tri forme: obavezno izdavanje licence, zaštita zvanja računovođe, ili kvalifikacija za eksternog računovođu.
 - Mere zasnovane na podsticajima: Dok direktna regulacija nalaže svojim pravilima određenu vrstu ponašanja, sprovođenje i sankcije, stimulatívne mere ohrabruju određena ponašanja kroz nagrade, i one su obično zasnovane na tržištu. Vlada može da igra aktivnu ulogu u promovisanju unapređenja kvaliteta računovodstvene profesije kroz korišćenje podsticaja. Oni uključuju niz opcija, kao što je davanje dobrog primera kroz primenu najboljih međunarodnih iskustava iz oblasti računovodstva i revizije u državnim preduzećima, tako da ona mogu da posluže kao model za ostatak korporativnog sektora, obezbeđujući početni kapital ili poreske kredite za uvođenje re-edukativnog programa za računovođe u preduzećima.
- **Kolektivna odgovornost članova odbora.**⁵⁰ Zakon o privrednim društvima (2004) s pravom uvodi kolektivnu odgovornost članova odbora, u skladu sa zahtevima većine zemalja članica EU. Uz to, ulaganja u obrazovanje zahtevaće se s ciljem da se promeni ponašanje odnosno stav koji direktori imaju prema finansijskom izveštavanju.

⁵⁰ Grupa pravnih eksperata zakona o kompanijama visokog nivoa, koju je osnovala Evropska komisija u septembru 2001. da bi sačinila preporuke o savremenom regulatornom okviru u EU u vezi zakona o kompanijama, preporučila je da Upravni odbor treba da bude kolektivno odgovoran za ispravnost finansijskih izveštaja kompanije: u jednostepenoj strukturi, ovo je kolektivna odgovornost izvršnih direktora i onih koji to nisu, a u dvostepenoj strukturi, ovo je kolektivna odgovornost i generalnih direktora i nižih menadžera. 28 oktobra 2004, Evropska komisija je predložila četiri ključne revizije Četvrte i Sedme direktive Zakona o kompanijama EU kako bi ojačala poverenje u korporativno finansijsko izveštavanje. Prva revizija utvrđuje da su članovi odbora kolektivno odgovorni za finansijske izveštaje i ključne ne-finansijske informacije.

65. Iako je snažniji zakonski okvir u procesu uspostavljanja, Srbija treba da modernizuje i ojača svoj institucionalni okvir tako da kada stupe na snagu, novi zakoni imaju neophodan temelj za obezbeđivanje monitoringa, kontrole i sprovođenja novih pravnih zahteva. Ovo obuhvata sve aspekte institucionalnog okvira, uključujući kontrolu bankarskog sektora i sektora osiguranja, Komisiju za hartije od vrednosti, sudove, Ministarstvo finansija, nacionalne kreatore standarda i obezbeđivanje osiguranja kvaliteta i sistema javnog nadzora za revizorsku profesiju. ROSC tim preporučuje da novi institucionalni okvir uključi sledeće:

- **Sistem osiguranja kvaliteta za revizorsku profesiju**, u skladu sa zahtevima koje su utvrdili IFAC i SMO i pravne tekovine. Sistem osiguranja kvaliteta treba da obezbedi da se revizori usklade sa primenljivim revizorskim i etičkim standardima, kao i sa zahtevima u pogledu nezavisnosti. Ovo treba da uključi periodične, temeljne kontrole kvaliteta revizorskih firmi i pojedinačnih revizorskih projekata, tako da svaka firma ili revizor sa samostalnom praksom budu podvrgnuti redovnoj kontroli kvaliteta. Pored toga, sistem osiguranja kvaliteta treba koristiti za identifikovanje slabosti koje kontinuirano profesionalno obrazovanje ima za cilj da poboljša.
- **Javni nadzor nad revizorskom profesijom**: Sistem osiguranja kvaliteta treba da kontroliše javno telo za nadzor koje se sastoji uglavnom od ne-praktičara. Svrha ovog sistema nadzora jeste da osigura da kvalitet, u suštini i formi, ima dovoljno javnog integriteta; trebalo bi, takođe da podstakne poverenje javnosti u profesiju i da pokaže regulatornim telima i javnosti da se oslobađa samoregulatorne odgovornosti. Sistem javnog nadzora treba da obezbedi da svi revizori budu podvrgnuti kontroli kvaliteta i konzistentno primenjenim disciplinskim merama.

Ovo zahteva osnivanje “Revizorske komore,” konstituisane kao profesionalno telo na koje su preneti regulatorna ovlašćenja, ali koje je i samo podleže sistemu javnog nadzora. Komora bi regulisala “eksterne revizore,” odnosno, one koji su odgovorni za reviziju finansijskih izveštaja u punoj saglasnosti sa MSR. Pored drugih stvari, Komora se brine o osiguranju kvaliteta aktivnosti svojih članova koje su od javnog značaja, tako što nadzire njihov rad; disciplinski kažnjava svoje članove; i izdaje revizorske licence i pojedincima i revizorskim firmama. Ovo bi trebalo dopuniti nadzornim sistemom za revizorsku profesiju kako bi se obezbedilo da osiguranje kvaliteta bude, stvarno i formalno, jedan posao s dovoljno javnog integriteta. Time će se takođe podstaći poverenje javnosti u profesiju i pokazati regulatornim telima i javnosti da je došlo do odgovarajućeg oslobađanja od samoregulatorne odgovornosti. Sistem javnog nadzora treba da ima krajnju odgovornost za nadzor nad (i) odobravanjem registracije statutarnih revizora i revizorskih firmi, (ii) usvajanje standarda koji se tiču etike, interne kontrole kvaliteta revizorskih firmi i revizije, i (iii) kontinuiranim obrazovanjem, kontrolom kvaliteta i istražnim i disciplinskim sistemima. Pored toga, sistem javnog nadzora treba da ima pravo, gde je to neophodno, da sprovodi istragu o statutarnim revizorima i revizorskim firmama i da preduzima odgovarajuće mere.

U ovom kontekstu, kreatori politike usklađuju -gde je to moguće- postojeće strukture unutar računovodstvene profesije. Ipak, usklađivanje ovih struktura ne bi trebalo da ugrozi osnovni princip prema kome članovi Komore mogu biti samo pravilno kvalifikovane statutarne (ovlašćene) revizore, npr. profesionalci koji ispunjavaju stroge zahteve po pitanju obrazovanja i profesionalnog iskustva.

66. **Primena računovodstvenih standarda.** Iznete preporuke imaju za cilj da osnaže dva stuba u primeni: (a) oni koji pripremaju izveštaje, kroz zahtevanje kolektivne odgovornosti članova odbora, re- edukacije računovođa u industriji, i jačanje akademskog obrazovanja; i (b) revizori, kroz usvajanje MSR u skladu sa Osmom direktivom, sistema osiguranja kvaliteta u revizorskoj profesiji, i javnog nadzora. Ključno je, ipak, pomenuti i treći stub: regulatorna tela. Postoje različiti modeli, ali ovaj izveštaj preporučuje da regulatorna tela imaju aktivnu ulogu barem u sprovođenju računovodstvenih standarda u finansijskim izveštajima opšte namene *subjekata od javnog interesa*. Ovo se može uraditi putem formiranja novog tela (na primer, kao Panel o kontroli finansijskog izveštavanja u Velikoj Britaniji), ili širenjem uloge i kapaciteta postojećih regulatornih tela (Narodna banka Srbije za banke i osiguravajuće

kompanije, Komisija za hartije od vrednosti za kompanije koje se kotiraju na berzi itd.). Upravljački odbor treba da utvrdi najefektivniju institucionalnu strukturu u svetlu predloženih izmena zakonskog okvira, i u skladu s najboljim međunarodnim iskustvima, što je pokazano u GDLN Programu višeg nivoa za računovodstvenu i revizorsku regulativu.⁵¹

Pored toga, jedno pitanje čijem rešavanju bi regulatorna tela odmah mogla da pristupe, i koje bi imalo pozitivan efekat, jeste da regulatorna tela odbiju da prihvate uzdržavanje od izražavanja mišljenja ili izraženo mišljenje s rezervom. Umesto toga, takve kvalifikacije bi trebalo odmah da pokrenu istragu na licu mesta i/ili korigovanje finansijskih izveštaja.

⁵¹ Vidi fusnotu 44