

Mr Dragomir Dimitrijević*

POLITIČKO LOBIRANJE KAO FAKTOR UTICAJA NA PROCES DONOŠENJA RAČUNOVODSTVENIH STANDARDA – NACIONALNA I MEĐUNARODNA ISKUSTVA

Apstrakt: *U radu je razmatrano kako političko lobiranje utiče na proces donošenja računovodstvenih standarda kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou. Mnogi faktori utiču na proces donošenja i implementiranja računovodstvenih standarda, ali je u radu potenciran uticaj političkog lobiranja i to pre svega na teritoriji SAD i Evropske Unije. Političko lobiranje je prisutno u procesu donošenja standarda koji pokrivaju različite oblasti, što je prouzrokovalo i različite pokušaje kontrole procesa donošenja Međunarodnih računovodstvenih standarda i u SAD-u i u EU.*

Ključne reči: *političko lobiranje, međunarodni računovodstveni standardi, IASB, FASB, poslovne kombinacije, akcije zaposlenih*

POLITICAL LOBBYING AS A FACTOR OF INFLUENCE ON SETTING IAS – NATIONAL AND INTERNATIONAL EXPERIENCE

Abstract: *This study deals with how political lobbying affects process of establishing International Accounting Standards at both national and international level. Many factors influence process of implementation of IAS, but in this study the emphasis is on political lobbying in the United States and European Union. Political lobbying appears to be present in standardization in different fields, causing various attempts to regulate the setting of International Accounting Standards in the USA and EU.*

Key words: *political lobbying, International Accounting Standards, IASB, FASB, business combinations, employee stock options*

JEL Classification: M48

* Ekonomski fakultet - Kragujevac

Uvod

Proces donošenja računovodstvenih standarda, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, je pod uticajem mnogih faktora. Svi ti uticaji potiču iz neposrednog okruženja samih kompanija. Međutim, nesporno je da jedan od faktora koji u mnogome utiče na proces donošenja i implementacije računovodstvenih standarda je svakako politički faktor. Ovaj faktor se ne može jasno videti kroz određena dokumenta, zakone, izveštaje, već se njegov uticaj sprovodi preko mnogobrojnih državnih i privatnih organizacija koje su zadužene za donošenje računovodstvenih standarda, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou.

Upravo je političko lobiranje kao faktor uticaja na proces donošenja računovodstvenih standarda i tema ovog rada. Primeri lobiranja pojedinih kompanija i vlada na rad nacionalnih i međunarodnih tela za donošenje računovodstvenih standarda u kontekstu pojedinih računovodstvenih standarda, najbolje prikazuju uticaj političkog lobiranja na proces donošenja računovodstvenih standarda.

Političko lobiranje je fenomen koji dugo postoji u SAD-u. Ipak, i mnoge međunarodne organizacije, kao što je Odbor za međunarodne računovodstvene standarde – International Accounting Standards Board (IASB), su pod uticajem mnogih političkih faktora. Pritisak koji nastaje prilikom političkog lobiranja obično dovodi do izmene pojedinih delova računovodstvenih stanarda, a ponekad i čitavih standarda. U poslednje vreme ovaj pritisak je prerastao na jedan sasvim novi nivo, a to su veoma aktivni pritisci na pojedine izvršne i zakonodavne delove vlada. Ovakvi primeri su česti u SAD-u, ali i u Evropi (primer donošenje standarda IAS 39).

Postavlja se pitanje u kojim okolnostima političko lobiranje postaje važno za organizacije koje donose računovodstvene standrade. Najčešće to su situacije kada tela za donošenje standarda žele da donesu standarde za oblasti koje ranije nisu bile pokrivene, u situacijama kada se želi eliminisati ili smanjiti određene opcije u postojećim standardima i kada određena regulatorna tela intervenišu sa cijem strogog pridržavanja standarda. Verovatnoća političkog lobiranja će rasti u pojedinim zemljama ukoliko će predloženi računovodstveni standardi dovesti do smanjenja zarada pojedinih kompanija.

Zadatak tela za donošenje računovodstvenih standarda jeste da sagledaju da li su, i u kom stepenu, pitanja koja pokreću političko lobiranje u skladu sa konceptualnim okvirom i da li zahtevaju modernizaciju postojećih računovodstvenih standarda ili ne.

Motivi političkog lobiranja

Ukoliko se posmatra sa stanovništva kompanija, onda postoji nekoliko motiva za njihovo učešće u političkom lobiranju, najčešće povodom pitanja koja utiču na njihove zarade. Menadžeri kompanija su pod velikim pritiskom. Pošto imaju obavezu da kvartalno, polugodišnje ili godišnje izveštavaju svoje akcionare o postignutim rezultatima, ukoliko ti rezultati dovode da smanjenja zarada akcionara, onda su menadžeri suočeni sa velikim problemima. Pošto se na početku godine pravi plan godišnjeg poslovanja u kome se prikazuje projekcija budućih zarada po akciji, i ukoliko menadžeri ne uspu da ostvare taj plan, ili ostvare manju zaradu po akciji od planirane, oni sebe dovode u situaciji da čak ostanu bez posla. Primer je kompanija eBay, kompanija koja se bavi aukcijskom prodajom putem interneta, koja je za četvrti kvartal 2004. godine objavila povećanje zarada po akciji za 44 procenata u odnosu na isti period tokom 2003. godine. Međutim, došlo je do pada zarada samo za jedan dolar, što je dovelo do pada cene akcija ove kompanije za čak 12 procenata¹.

Upravo zbog ovakvih primera, menadžeri kompanija žele da zadrže što više fleksibilnosti u svom poslovanju. Međutim, kada tela za donošenje računovodstvenih standarda ograničavaju menadžersku fleksibilnost svojim odlukama i standardima, onda menadžeri usmeravaju svu svoju moć ka lobiranju za svoje interese. Takođe, ukoliko donošenje odgovarajućih računovodstvenih standarda utiče na reputaciju ili zaradu samih menadžera, onda će se menadžeri umešati u proces donošenja standarda i lobirati za svoje interese.² Posebno je važno za menadžere da njihova primanja ne budu ograničena pojedinim standardima. Počev od 80-tih godina XX veka menadžeri su dodatno plaćeni bonusima koji zavise od ostvarenih rezultata, posebno od povećanja zarade po akciji i cene akcija. Upravo zbog toga ukoliko neka odluka tela za

¹ Nobes, C. and Parker, R., „Comparative International Accounting (9th edition)”, 2006, Pearson Prentice Hall, str. 191-192.

² Nelson, M.W., Elliott, J.A. and Tarpley, R.L., „How are earnings managed? Examples from auditors”, Accounting Horizons, Supplement, 2003, str. 17-35.

donošenje standarda ugrozi njihova primanja i buduće bonuse, to obično dovodi do žestoke akcije i lobiranja od strane menadžera.

Problem nastaje i kada se u proces donošenja računovodstvenih standarda umešaju zakonodavni delovi vlade. Problem je u tome da obično ljudi koji donose i sprovode zakone nemaju veliko znanje iz oblasti koje pokrivaju računovodstveni standardi. Njima je najvažnije da obelodanjivanja koja zahtevaju standardi budu u skladu sa politikom vlade što mnogo puta nije u interesu mnogih kompanija, pa to dovodi do reakcije menadžera i lobiranja za ostvarenje njihovih interesa.³

Sa druge strane, vlada sa svojim ministarstvima u mnogome učestvuje u procesu lobiranja računovodstvenih standarda. U suštini svakoj vladi je u interesu da tokom njenog mandata ne bude mnogo političkih i socijalnih problema i samim tim ukoliko predloženi računovodstveni standardi dovode da izveštaji kompanija prikazuju manje ili promenljive zarade po akciji, što će rezultirati smanjenjem budućih investicija od strane tih kompanija ili čak otpuštanja radnika i zatvaranje određenih fabrika, vlada će svim svojim mogućnostima intervenisati i lobirati kod tela za donošenje računovodstvenih standarda.

Iz svega ovoga bi se moglo zaključiti da je proces donošenja računovodstvenih standarda ustvari samo jedan pijun u političkim igrama. Možda je ovo preoštra tvrdnja, ali ukoliko su računovodstveni standardi samo deo igre i ukoliko promena tih standarda dovodi do promene pravila ponašanja u igri, mnogim menadžerima će pre više odgovarati da ne dolazi do promene pravila igre, nego da menjaju svoje ponašanje.

Političko lobiranje u periodu do 1990. godine

Političko lobiranje u SAD-u

Primeri političkog lobiranja na proces donošenja računovodstvenih standarda u SAD-u postojali su još u periodu pre 1940. godine. Ovi događaji su se desili u SAD-u pre nego u drugim zemljama iz dva razloga. Prvi razlog je što su SAD bila prva zemlja koja je osnovala telo za uspostavljanje računovodstvenih standarda i koje se među prvima uhvatilo u koštac sa različitim

³ Watts, R.L. and Zimmerman, J.L., „Towards a positive theory of the determination of accounting standards”, *Accounting Review*, January 1978, str. 12-34.

računovodstvenim problemima. Drugi razlog jeste da u SAD-u deluje Komisija za hartije od vrednosti i berzu (Securities and Exchange Commission – SEC), kao jedna od vrlo rigoroznih kontrolora tržišta hartija od vrednosti. Jos od 1934. godine, kada je SEC osnovan, ovo telo preuzima vrlo ozbiljne korake da spreči kompanije koje su registrovane na berzi da odstupaju od odgovarajućih prihvaćenih računovodstvenih standarda.⁴ Sva preduzeća su znala da u situacijama kada se ne slažu sa odlukama SEC-a ne mogu mnogo da dobiju, jer je SEC imao i ima veliki autoritet, kao ni jedna slična organizacija u drugim zemljama.

Tri faze poreskih kredita za investiranje (1962-1971.)

Možda najraniji primer političkog lobiranja u procesu donošenja računovodstvenih standarda u SAD-u se desio u periodu od 1962. do 1971. godine. Tokom 1962. godine, federalna vlada je predstavila „poreske kredite za investiranje” kojima je htela da podstakne kupovinu kapitalnih dobara. To je ustvari značilo da kompanije imaju pravo da recimo pri kupovini mašine u vrednosti 1.000.000 \$ na kraju godine od predviđenog iznosa poreza koji treba da plate oduzmu 10 % od vrednosti kupljene mašine. Međutim, problem je kako tih 10 % (što je u našem primeru 100.000 \$) tretirati sa računovodstvenog stanovišta u finansijskim izveštajima firme. Postojala su dva suprotna metoda po ovom pitanju: flow-through (trenutni, sadašnji, direktan) metod i deferral (odloženi) metod. Flow-through metod zahteva da se 100.000 \$ kredita odmah pripisu prinosima. Ovakav metod je odgovarao kompanijama koje su htele da prikažu svoje prihode što većim. Sa druge strane, dererral metod polazi sa stanovišta da kompanije ostvaruju profit prodajom, a ne kupovinom. Upravo zbog toga ovaj metod ovih 100.000 \$ smatra kao podsticaj države, pa samim tim zahteva da se ovaj iznos oduzme od kupovne cene dobara za računovodstvene svrhe i da se preostalih 900.000 \$ tretira kao efektivni trošak kupljenog dobra.

Članovi Odbora za računovodstvene principe – Accounting Principles Board (APB), bili su podeljeni po pitanju koji od prethodno navedena dva metoda primeniti. Osam velikih računovodstvenih firmi, takozana „Velika osmorka”, je bila takođe podeljena po ovom pitanju u odnosu 4-4. APB je

⁴ Zeff, S.A., „A perspective on the U.S. public/private sector approach to the regulation of financial reporting”, Accounting Horizons, march 1995, str. 52-70.

dvotrećinskom većinom izglasala dererral metod kao metod koji se preporučuje kompanijama.

Kompanije su se otvoreno suprostavile ovakvom predlogu APB-a, a takođe je i administracija tadašnjeg predsednika SAD-a J.F. Kenedija smatrala da će upotreba dererral metoda dovesti da kompanije prikazuju manje prinose što će pak voditi ka tome da kompanije smanjuju kupovinu kapitalnih dobara. Upravo iz tog razloga, u cilju makroekonomske politike, administracija je zahtevala od SEC-a da dozvoli oba tretmana. Takođe, značajan broj velikih kompanija i pojedine značajne računovodstvene firme iz „Velike osmorke” su tražile od SEC-a da ne podrži predlog APB-a. Na kraju je SEC, najverovatnije usled pritiska predsednikove administracije, u januaru 1963. godine objavio da dozvoljava kompanijama da biraju između prethodno navedenih metoda. Ovakva najava je u potpunosti iznenadila članove APB-a, jer po njima je to bio presedan u radu SEC-a.

U to vreme javnost nije znala da je razlog ovakvoj odluci SEC-u bio političko lobiranje. Članovi APB su očekivali da ih SEC podrži, međutim ostali su bez njihove podrške. Tek tokom 1967. godine su videli pravi razlog ovakvog poteza. Do kraja 1964. godine, tri četvrtine velikih kompanija je koristilo flow-through metod.⁵

Problem računovodstvenog tretmana poreskih kredita za investiranje se po drugi put pojavio tokom 1967. godine. Te godine je APB ponovo predložio, uz jaku podršku SEC-a, da se iznos poreskih kredita za investiranje oduzme od nabavne cene kupljenog dobra. Međutim, odmah nakon tog predloga reagovalo je Ministarstvo finansija rekavši da ovakav predlog može da smanji efikasnost ovakvih kredita, čiji je prevashodni cilj modernizacija i ekspanzija privrede. Kada je bilo jasno da se Ministarstvo finansija protivi ovakvom predlogu, SEC je povukao svoju podršku. Tada je članovima APB-a postojalo jasno da Ministarstvo finansija odlučuje o ovom pitanju a ne SEC i da je ovo političko, a ne računovodstveno pitanje.

O ovom problemu je raspravljano i tokom 1971. godine, kada je administracija tadašnjeg predsednika SAD-a Ričarda Niksona predstavila „kredite za podsticanje zaposlenosti” koji ustvari predstavljaju zamenu za nekadašnje „poreske kredite za investiranje”. Pošto je APB ponovo nagovestio

⁵ Seligman, J., „The Transformation of Wall Street: A History of the Securities and Exchange Commission and Modern Corporate Finance (3th edition)”, Aspen Publishers, 2003, str. 424-425.

da želi da objavi nacrt u kome predlaže da se ovi krediti oduzmu od nabavne cene kupljenog dobra, Ministarstvo finansija je preuzelo određene korake da spreči APB da donese ovakvu odluku. Ministarstvo je predložilo da kompanije u svojim finansijskim izveštajima koje podnose SEC-u mogu koristiti bilo koju od dve metode za računovodstveni tretman „kredita za podsticanje zaposlenosti”. Ovakav predlog je izglasan i u Kongresu i kasnije potpisan od strane Predsednika SAD-a.

Ove tri situacije koje su uključivale pitanje poreskih kredita, posebno prva i treća, su bile dosta praćene u finansijskoj štampi. Ovakvi događaji su ukazali menadžerima kompanija na koji način mogu da iskoriste političko lobiranje u procesu donošenja računovodstvenih standarda da bi ispunili svoje ciljeve.

Poslovne kombinacije (1968-1970.)

Do kraja 1960. godine i vlada i industrija SAD-a su vršile pritisak na APB da donese kompromisni standard po pitanju poslovne kombinacije. Industrija se snažno suprostavljala eliminaciji metode objedinjavanja udela (pooling of interests), što je bio prvobitni predlog APB-a, dok je vlada smatrala da eliminacija ove metode može biti korisna za usporavanje sve češćih spajanja kompanija koje su se po mišljenju vlade polako otrgle kontroli. Pritisak je vršen na taj način što se od članova Instituta finansijskih izvršioaca – Financial Executives Institute (FEI), tražilo da vrše pritisak na svoje revizore da odbace predlog APB-a. Na taj način se direktno vršio pritisak na „Veliku Osmorku”, tj. osam najvećih revizorskih kuća koje su ujedno bile članovi APB-a.

Na kraju, APB je jedva uspjela da okupi potrebnu dvotrećinsku većinu potrebnu za izlašavanje Predloga br. 16 koji ne eliminiše metodu objedinjavanja udela (pooling of interests).⁶

Izveštavanje po segmentima (1966-1967.)

Kada je krajem 1960. godine pitanje izveštavanja po segmentima postalo značajno, političari su odmah intervenisali. Tokom perioda su spajanjem stvoreni mnogobrojni konglomerati i multinacionalne kompanije. Kao rezultat ovih spajanja kompanije su počele da proizvode različite proizvode i da izlaze na nova tržišta. Upravo zbog toga ove kompanije su se suprostavile zahtevu da

⁶ Seligman, J., op. cit., str. 419.

objavljaju svoje prihode i dobitke posebno za svaki segment poslovanja gde god da se on obavlja. Na taj način ove kompanije ne žele da svojoj konkurenciji prikazuju podatke o uspešnosti svojih linija porizvoda ili o profitabilnosti pojedinih geografskih područja. Pokušaj APB da objavi obavezujući standard o izveštavanju o segmentima je naišao na veliki politički otpor. Na kraju APB je samo uspeo da objavi neobavezujući izveštaj o ovom problemu.

Restrukturiranje problematičnih dugova (1973-1977.)

Još od svog osnivanja tokom 1973. godine, Odbor za standarde finansijskog računovodstva (Financial Accounting Standards Board – FASB), je bio pod stalnim političkim pritiskom. Tokom 1973-74. godine, kada je grad New York postao insolventan i u nemogućnosti da vrati dugoročne kredite mnogim bankama širom SAD-a, menadžeri velikih banaka su odlučili da izvrše restrukturiranje ovih dugova produženjem roka plaćanja i smanjenjem kamatne stope. Problem koji je mučio FASB je kako da banke prikažu ovaj finansijski gubitak u svojim finansijskim izveštajima. FASB je održao javnu raspravu na kojoj je predloženo da se potraživanje po osnovu kredita prikažu po tržišnoj vrednosti, što bi značilo da će banke morati da prikažu značajni ostvareni gubitak po osnovu ovih kredita. Međutim, na ovoj javnoj raspravi Walter B. Wriston, predsednik Citicorp jedne od najvećih banaka u to vreme u SAD-u, je istakao da ukoliko se traži od banaka da se ovaj gubitak odmah prikaže, da mnoge banke neće moći da ostvare najavljeno restrukturiranje dugova. On je ovo zasnivao na činjenici da su te banke pod velikim pritiskom i da svako vanredno smanjenje njihovih prihoda može dovesti te banke u velike probleme.

U takvoj situaciji FASB je bio pod velikim političkom pritiskom, tako da je doneo odluku da ne traži od banaka da odmah prikazuju svoje gubitke, da ne bi ugrozio rad mnogih banaka u to vreme. Iako su mnogi smatrali da je to bila jedna od najgorih odluka FASB-a ikada, jasno je bilo da je takva odluka donešena iz čisto političkih razloga⁷.

⁷ Nobes, C. and Parker, R., op. cit., str, 198.

Političko lobiranje u SAD-u u periodu od 1990. godine

Hartije od vrednosti namenjene prodaji (1990-1993.)

Jedan od predmeta rasprave u SAD-u u periodu od 1990-93. godine su bile hartije od vrednosti namenjene prodaji. Istorijski gledano SEC je bio protiv ideje da kompanije svoju imovinu procenjuju po tržišnoj vrednosti. Ipak, tokom ranih 90-tih godina direktor FASB-a je izneo svoje mišljenje da bi hartije od vrednosti namenjene prodaji trebalo vrednovati po tržišnoj vrednosti. Nakon toga FASB je počeo sa izradom nacrt standarda koji će podrazumevati da se akcije kompanija vrednuju po tržišnoj ceni. Međutim, na to su oštro reagovala banke, jer su banke jedan od većinskih vlasnika mnogobrojnih kompanija. U javnosti su predstavnici banaka davali izjave da će predloženi standard dovesti do velikih nestabilnosti u bankarskom poslovanju. Čak je i sekretar trezora Nacionalne Banke SAD-a uputio pismo FASB-u u kome iznosi svoje mišljenje da će predloženi standard dovesti do smanjenja kreditnog potencijala, čestih kreditnih kriza, čak i do nestabilnosti celokupnog finansijskog sistema i da zbog toga smatra da FASB ne treba da donese takav standard.⁸

Nakon ovakvog pritiska bankarskog sistema FASB je morao da nađe kompromis. Akcije su klasifikovane na "prodate" i "namenjene prodaji". Obe grupe bi trebalo vrednovati po tržišnoj vrednosti, ali samo nerealizovani dobiti i gubici prodatih akcija, koje će biti prodate u skorije vreme, će biti pripisani dobitku. Dobici i gubici akumulirani u akcijama namenjenih prodaji, biće pripisani kapitalu i neće uticati na dobitak sve dok se akcije ne budu prodale. Ovaj problem je bio sadržan u standardu SFAS 115 objavljen tokom 1993. godine.

Akcije zaposlenih (1992-1995.)

Jedna od skorijih političkih kontraverzi je bila podstaknuta problemom akcija zaposlenih. Ovo pitanje je postalo aktuelno zbog postojanja mogućnosti da dođe do smanjenja nadoknade top menadžerima. Tokom 1993. godine FASB je objavio nacrt koji je zahtevao prikazivanje troškova akcija zaposlenih u bilansu uspeha koristeći procenjivanje na osnovu fer vrednosti. Pre ovog nacrt kompanije nisu prikazivale troškove akcija sa ciljem da obezbede što povoljniji

⁸ Nobes, C. and Parker, R., op. cit., str. 205.

poreski tretman čime bi utvrđene cene izjednačavali sa dnevnim tržišnim cenama akcija. Ovakva odluka je prosto razljutila top menadžere, posebno u industriji visoke tehnologije. Kompanije iz ove oblasti su smatrale da će ovakva odluka dovesti do smanjenja dobiti što će negativno uticati na akcionare.

Čim su kompanije iz oblasti visoke tehnologije videle da FASB ne reaguje na njihove primedbe, obratile su se članovima Kongresa. Uputile su zahtev SEC-u da ne dozvoli FASB-u da donese standard koji će zahtevati povećanje troškova akcija. U isto vreme jedan broj članova Kongresa, koji je podržavao ovu nameru FASB-a, je dao predlog da SEC podrži donošenje ovog standarda.

Tokom marta 1994. godine FASB je održao javnu raspravu u takozvanoj Silikonskoj Dolini povodom ovog pitanja. Pošto je ovo pitanje podiglo veliko prašinu i u medijima, pojedini američki senatori, koji su bili lobirani od strane protivnika ovog standarda, su nekoliko nedelja kasnije predložili rezoluciju kojom bi se zabranilo FASB-u da donese ovaj standard, jer će po njihovom mišljenju ovakvo rešenje imati negativne ekonomske konsekvence posebno u sektorima u razvoju.

Situacija je postajala sve neizvesnija pa je tokom oktobra 1994. godine isti senatori koji su prethodno predlagali zabranu FASB-u da donese ovaj standard, sada predložili zahtev da SEC prethodno potvrdi većinskim glasanjem sve odluke FASB-a. Ovakav predlog je dovodio u pitanje stabilnost i nezavisnost FASB-a u budućnosti. Uskoro nakon toga direktor SEC-a je razgovarao sa predstavnicima FASB-a da odustanu od ovog predloga zbog velikog političkog pritiska.

Na kraju je FASB, glasovima 5 prema 2, odobrio standard SFAS 123 kojim se zahtevalo prikazivanje akcija zaposlenih u bilansu uspeha koristeći procenjivanje na osnovu fer vrednost. Ipak samo su pojedine kompanije prihvatile ovakav tretman akcija. Dozvoljena alternativa je bila da se u dodatku izveštaja dostavi objašnjenje za svaki uticaj akcija zaposlenih na ostvareni dobitak.⁹

Poslovne kombinacije i goodwill (1996-2001.)

Dugi niz godina SEC je vršio pritisak da se FASB odluči između metode objedinjavanja udela (pooling of interests) i metode kupovine (purchase

⁹ Revsine, L., Collins, D.W. and Johnson, W.B., „Financial Reporting and Analysis (3th edition)”, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, 2005, str. 876-881.

accounting) kod poslovnih kombinacija. Osoblje FASB-a je isticalo da 40 % svog vremena troši na probleme vezane za poslovne kombinacije. Konačno, nakon dugogodišnjeg istraživanja FASB je 1999. godine objavio nacrt kojim se eliminiše metoda objedinjavanja udela i smanjuje se period amortizacije goodwill-a i ostalih nematerijalnih sredstava sa 40 na 20 godina, čime se vrši harmonizacija sa standardom IAS 22 (objavljenim 1993. godine od strane IASC).¹⁰

Ovakva situacija je dovela do debate u Senatu, tokom marta i maja 2000. godine. Povodom ove debate bivši predsednik FASB-a je izneo svoju konstataciju da se ovakve debate uvek organizuju kada određena kompanija, industrijski kompleks ili neko drugi imaju problema sa predloženim nacrtima i da se u većini slučajeva ove debate obrazlažu činjenicom da će predloženi nacrt standarda dovesti do ozbiljnih problema u ekonomiji zemlje. Obe debate koje su bile organizovane u Senatu su bile istog tipa, ali je FASB i dalje ostao na svojim uverenjima.

Međutim, tokom juna 2000. godine, bivši senator direktor vrlo moćnog Komiteta za banke je održao diskusiju povodom ovog pitanja, pre nego je FASB izdao standard koji bi regulisao problem poslovnih kombinacija i goodwill-a. On je izneo svoje mišljenje da je metoda kupovine mnogo superiornija od metode objedinjavanja. Međutim, problem je, po njegovom mišljenju, taj što metoda kupovine zahteva da se goodwill otpisuje tokom vremena, iako svaki uspešan menadžer očekuje da će vrednost goodwill-a rasti tokom perioda. U suštini on dovodi u pitanje korišćenje metode kupovine, jer smatra da će ova metoda dovesti do velikih problema kod procenjivanja vrednosti goodwill-a.

Nakon svega ovoga FASB je ipak preispitao svoju odluku povodom tretmana goodwill-a. Tokom decembra 2000. godine, FASB je izjavio da, u suštini, može da podrži periodični test obezvređenja goodwill-a. Upravo zbog toga je FASB objavio revidirani nacrt standarda (kasnije objavljen standard SFAS 142) kojim se zahteva da se goodwill procenjuje periodično pomoću testa za obezvređenje.¹¹

¹⁰ Beresford, D.R., „Congress looks at accounting for business combinations”, Accounting Horizons, march 2001, str. 73-86.

¹¹ „Business Combinations – FASB Reaches Tentative Decisions on Accounting for Goodwill”, FASB Status Report, No. 331, decembar 2000, str. 1.

Političko lobiranja u IASC/IASB

Eliminacija LIFO metode (1992.)

Čak i pre nego su standardi Komiteta za međunarodne računovodstvene standarde – International Accounting Standards Committee (IASC) postali obavezni u mnogim zemljama, postojalo je političko lobiranje u radu ove organizacije. Jedan od primera je kada je IASC tokom 1992. godine u jednom svom nacrtu predložila eliminaciju LIFO metode prilikom vrednovanja zaliha.¹² Zbog činjenice da se LIFO metod dozvoljava prilikom obračunavanja poreza u zemljama kao što su Nemačka, Italija, Japan i Južna Koreja, predstavnici ovih zemalja, u kojima je obračunavanje poreza i formiranje finansijskih izveštaja usko povezano, su glasali protiv eliminacije LIFO metode. Ovakvo glasanje, koje je bilo neočekivano i bilo vrlo sramotno za IASC, je stopiralo donošenje ovog standarda i eliminacije LIFO metode. Interesatno je da su predstavnici SAD u odboru IASC glasali za eliminaciju LIFO metode, iako se ova metoda dosta koristi u SAD-u.

Konačno, tokom 2003. godine IASB je, kao deo takozvanog projekta poboljšanja, eliminisao LIFO metodu u okviru revidiranja standarda IAS 2.

Plaćanje akcijama (2001.)

Kada je IASB počela sa radom tokom 2001. godine jedan od prioriteta je bio rešavanje pitanja plaćanja akcijama koji uključuje akcije zaposlenih. Prilikom sagledavanja ovog pitanja IASB je koristio izveštaj organizacije G4+1.¹³

Ovaj izveštaj je preporučivao da se plaćanje akcijama koristi u svakom periodu u kome se izvršene usluge zaposlenih i to korišćenjem fer vrednosti na kraju svakog sukcesivnog perioda izveštavanja. Ovakav izveštaj je podstaknuo kampanju 15 evropskih kompanija koje su, svaka posebno, sastavile pismo u kome izražavaju svoju zabrinutost da će ih ovakvi zahtevi IASB-a dovesti u nekonkurentnu poziciju prema kompanijama iz SAD-a. Potpisnici ovakve

¹² „Comparability of Financial Statements”, Statement of Intent, International Accounting Standards Committee, July 1990, str. 19.

¹³ Crook, K., „Accounting for Share-Based Payment”, financial Accounting Series, FASB, No. 211-A, July 2000, str. 55-64.

kampanje su bile sledeće kompanije: Nokia (Finska), Ericsson (Švedska), Bayer (Nemačka), DaimlerChrysler (Nemačka), Océ (Holandija), Philips (Holandija), ING (Holandija), Jefferson Smurfit (Irska), UBS (Švajcarska), Nestlé (Švajcarska), F.Hoffmann-La Roche (Švajcarska), Saint-Gobain (Francuska), Lafarge (Francuska), Pirelli (Italija) i Repsol YPF (Španija).

Neki osnovni zahtevi u pismima ovih kompanija su bili identični, što je upućivalo da su inicirani iz istog centra, najverovatnije iz organizacije Evropski forum industrijalaca, koja se bavi lobiranjem interesa velikih multinacionalnih kompanija. Ovakva kampanja je rezultirala iskazom koji je razmatran u Evropskom Parlamentu u kome se preporučuje da IASB u procesu donošenja svojih standarda vodi računa o očuvanju konkurentske prednosti evropskih kompanija na svetskom tržištu.

I pored ove kampanje IASB je doneo standard IFRS 2, tokom 2004. godine, u kome se zahteva da se akcije zaposlenih iskazuju po fer vrednosti. Kompanije su nakon toga ublažile svoje stavove povodom ovog pitanja, naročito zbog sve češćih računovodstvenih zloupotreba koje su se pojavile u poslednje vreme (propast kompanija Enron i WorldCom). Godinu dana kasnije, tokom februara 2005. godine, Evropska Komisija je formalno uključila standard IFRS 2 kao zvanični standard koji će se koristiti u zemljama članicama EU. Takođe tokom decembra 2004. godine FASB je objavio standard SFAS 123(R) koji se u mnogome podudara sa standardom IFRS 2. Međutim, politički protivnici ovog standarda su u Kongresu doveli do blokiranja ovog standarda, o čemu će kasnije u radu biti više reči.

Finansijski instrumenti (2002-2004.)

Standard IAS 39 – Finansijski instrumenti: priznavanje i merenje (revidiran 2003. godine), je bio predmet velike političke borbe koja se odvijala u IASB-u. Početna verzija ovog standarda je IASC objavio decembra 1998. godine što je predstavljao jedan od standarda koji je bio deo takozvanog „čvrstog jezgra” standarda koje je Međunarodna organizacija komisija za hartije od vrednosti (International Organization of Securities Commissions – IOSCO) odobrila tokom maja 2000. godine. IASC je bilo veoma teško da donese ovakav standard, iako je bilo samo nekoliko zemalja na svetu koje su imale svoje nacionalne standarde koji su se bavili ovom problematikom. Evropska Komisija je tek u junu 2000. godine objavila zahtev da sve kompanije koje su

registrovane koriste ovaj standard za formiranje svojih konsolidovanih izveštaja do kraja 2005. godine.

Tokom 2001. godine Evropska Komisija je podstakla privatni sektor da formira telo čiji će zadatak biti pre svega da približi IFRS standarde privatnom sektoru. Uskoro je i formirana Evropska savetodavna grupa za finansijsko izveštavanje – European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG), koja je organizovala svoju Grupu eksperata takozvanu Technical Expert Group (TEG), sastavljenu od eksperata iz oblasti računovodstva iz zemalja članica EU. TEG ima zadatak da savetuje IASB po pitanju nacrt standarda i Evropsku Komisiju povodom tehničke pripreme IFRS standarda. Da bi se Evropska Komisija zaštitila od političkog uticaja formiran je Komitet za računovodstvenu regulativu – Accounting Regulatory Committee (ARC), sastavljen od predstavnika vlade zemalja članica EU. Mišljenja TEG-a su takođe poslata i u ARC. Konačni odluku da li će neki IFRS standard da se primenjuje na teritoriji EU donosila je Evropska Komisija.

Prvi ozbiljni test novih odnosa između IASB-a sa jedne i EFRAG i Evropske Komisije sa druge strane, bilo je upravo revidiranje standarda IAS 39. Osnovni cilj ovog standarda, koji je IASB pokušao da ostvari ali nije uspeo u potpunosti, je bio dvostruk: korišćenje potpune fer vrednosti za određene obaveze i određena ograničenja računovodstva zaštita koja imaju za zadatak da spreče banke da zaštite svoj portfolio depozita. Najveće pritužbe, posebno upućene od strane francuskih banaka, su se odnosile na mišljenje banaka da će ovaj standard svojim zahtevom za nepromenljivosti zarada naneti štete bankama, jer bi morale da menjaju svoju praksu poslovanja. Evropska Centralna Banka je smatrala da korišćenje potpune fer vrednosti može dovesti do potcenjivanja pojedinih obaveza banaka. Osim toga, Evropska Komisija je smatrala da je korišćenje potpune fer vrednosti u suprotnosti sa odredbama Četvrte Direktive.

Vrhunac političkog mešanja je bilo pismeno obraćanje tadašnjeg francuskog predsednika Žaka Širaka predsedniku Evropske Komisije Romano Prodiu, u kome izražava svoje mišljenje da će predloženi standard IASB dovesti do velike finansijske nestabilnosti.¹⁴ Takođe, svoju zabrinutost su izrazile i Evropska Centralna Banka i Komitet bankarskih regulatora iz Bazela.

Tokom juna 2005. godine, kao odgovor na kritike upućene sa različitih strana, IASB je prihvatio amandman na standard IAS 39 po pitanju korišćenja

¹⁴ www.globalriskregulator.com/archive/JulyAugust2003-19.html.

fer vrednosti, što je dovelo da kasnije i Komisija prihvati ovaj amandman. Problematično pitanje u vezi sa računovodstvom zaštite za depozite banaka je i dalje ostalo.

Jedan od osnovnih ciljeva IASB je da ostvari tesnu saradnju sa FASB-om. Međutim, direktor FASB-a je izjavio da tesna saradnja je moguća samo ukoliko obe strane donesu samo visoko kvalitetne standarde. Upravo su problemi izazvani standardom IAS 39 bili jedan od razloga zabrinosti osoblja FASB, jer ovakve situacije bi, po mišljenju FASB-a, trebalo izbegavati ukoliko se želi ostvariti buduća saradnja ove dve organizacije na visokom nivou.¹⁵

Pokušaji kontrole procesa donošenja Međunarodnih računovodstvenih standarda

Primeri kontrole u SAD-u

Protivnicima rada FASB nije bilo dovoljno da se suprotstavljaju ovoj organizaciji po pojedinim računovodstvenim pitanjima, već su počev od 1985. godine pokušavali da na razne načine stave pod svoju kontrolu rad FASB-a.

Tokom 1988. godine Poslovni forum, organizacija sastavljena od direktora nekih od 200 najvećih američkih javnih trgovačkih kompanija i banaka, su pritiskali SEC da osnuje telo koje će kontrolisati rad FASB-a. Takvo telo bi kontrolisalo ne samo rad FASB-a već bi moglo da odbaci standarde koje bi FASB izdao. Međutim, direktor SEC-a je ovu ideju kategorično odbacio objašnjavajući da SEC već kontroliše rad FASB-a.

Zatim, tokom 1990. godine, uz podršku jakog lobija, poverenici Fondacije za finansijsko računovodstvo – Financial Accounting Foundation (FAF), odgovorne za imenovanje članova FASB-a i obezbeđivanje finansijskih sredstava, su promenili potreban kvorum za izglasavanje standarda sa 4-3 na 5-2, čime su prividno usporili rad FASB.

Najvećih konfrontacija je bilo tokom 1996. godine. Vrlo brzo nakon što je FASB izdao standard SFAS 123 koje se bavi akcijama zaposlenih nakon velike političke borbe u Kongresu, predsednik Instituta finansijskih izvršioca je preko FAF-a želeo da određenim koracima kontroliše rad FASB-a.

¹⁵ “US Watchdog Warns Europe: European Opposition to Derivatives Rules May Hinder Agreement on Global Accounting”, Financial Times, 25 August 2003.

Jedan od pritisak je bio da FAF imenuje četiri poverenika u svom odboru koji će navodno prezentovani interese javnosti. FAF je dugo oklevao sve dok direktor SEC nije zapretio gubitkom SEC-ove podrške FASB-u. Nakon toga je odbor FAF-a imenovao nova četiri člana čime se veličina ovog odbora povećala sa 14 na 16 članova.

Prethodno navedeni događaji, i mnogi drugi koji su postojali, su pokazatelji u kom stepenu u SAD-u postoji protivljenje radu FASB i sa kojim problemima se ova organizacija svakodnevno suočava.

Primeri kontrole u radu IASB-a

Jedna od posledica velike afere koja je bila stvorena oko standarda IAS 39 je i pritisak na Evropsku savetodavnu grupu za finansijsko izveštavanje – European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG), da proširi svoju ulogu i poziciju u procesu donošenja budućih IFRS standarda. To je ustvari bio pokušaj da evropski lobisti putem EFRAG kontrolišu rad IASB-a.

Tokom aprila 2004. godine EFRAG je izdao svoj statut u kome se jasno kaže da se ekonomski, pravni i praktični uticaj mnogih bitnih računovodstvenih pitanja na različite poverenike mora posebno analizirati i da mnoga pitanja mogu pokrenuti političku raspravu. U statutu EFRAG se kaže da „Predloženi IFRS standardi se moraju analizirati u kontekstu evropskog javnog dobra, još u ranoj fazi donošenja ovih standarda”.¹⁶

Na ovaj način je politička dimenzija u radu EFRAG stavljena u prvi plan. Na osnovu toga u budućnosti su evropske kompanije mogle da se žale EFRAG-u i Evropskoj Komisiji, na političkim osnovama, po pitanju IFRS standarda.

Još od 2003. godine poverenici fondova IASC, koji su nagledali rad IASB, su započeli postupak revizije procedure rada IASB-a. Mnoge evropske kompanije i Evropska Komisija su pritiskali IASB da razmotri svoju proceduru rada i da bude mnogo spremnija da prihvati određene kritike na njen rad. Takođe pritisak je bio i da se u odboru finansijera IASB i u samom IASB poveća broj predstavnika zemalja koje prihvataju IFRS standarde i zemalja koje ne koriste IFRS standarde, posebno SAD. Pritisak je rezultirao time što su prošireni kriterijumi takozvane „tehničke ekspertize” za imenovanje poverenika u odboru finansijera IASB i u samom IASB-u kriterijumima „profesionalne

¹⁶ www.iasplus.com – The Enhancement of the Role and Working Process of EFRAG (28. januar 2004.)

kompetentnosti i praktičnog iskustva” čime je pristup ovim odborima u mnogome olakšan. Takođe, promenjen je i minimalni nivo glasova za prihvatanje standarda na 9-5 od 14 članova.

Ovi pokušaji u mnogome podsećaju na slične pokušaje kontrole FASB-a koji su se desili na teritoriji SAD-a. Međutim, i pored svega činjenica je da organizacije koje su nosioci procesa donošenja međunarodnih računovodstvenih standarda moraju biti mnogo fleksibilnije i otvorenije u svom radu.

Zaključna razmatranja

Tokom 90-tih godina XX veka osnovni prioritet SEC-u je bio da pomoću računovodstvenih standarda reguliše stanje na tržištu hartija od vrednosti. Međutim, nakon 90-tih a posebno tokom 2000. godine situacija se promenila jer su mnoge zemlje ojačale na polju donošenja računovodstvenih standarda. Ipak, i dalje postoje mnogi problemi u ovoj oblasti i teško je održati jedan konzistentan nivo performansi najviše zbog čestih deficita u budžetu evropskih zemalja i slabe zakonodavne podrške. Činjenica je da, iako je proces donošenja računovodstvenih standarda u mnogim zemljama na visokom nivou, politički uticaj u mnogome menja samu proceduru donošenja standarda, sve u cilju zadovoljenja mnogih političkih interesa.

Samo političko lobiranje podrazumeva stvaranje pritiska na proces donošenja računovodstvenih standarda, posebno od strane kompanija i vlada zemalja. Osnovni interes ovog lobiranja za kompanije jeste da se ostvare što veći profit i ukoliko neko od standarda ugrožava ostvarene zarade kompanija taj standard će biti pod direktnim napadom lobista. Vlade zemalja svoj interes u lobiranju nalaze pre svega u želji da smanje političke, ekonomske i socijalne turbulencije za vreme njihovog mandata.

Danas se uopšte ne poriče činjenica da je političko lobiranje postalo jedan od najvažnijih faktora u procesu donošenja računovodstvenih standarda, i to kako nacionalnom tako i na međunarodnom nivou. Što je značajnije računovodstveno pitanje sve je veći politički interes. Naravno političko lobiranje nije najvažniji faktor donošenja standarda, ali bez sumnje je jedan od faktora koji u mnogome može da ukoči, ubrza, osnaži ili da oslabi proces donošenja računovodstvenih standarda i toga moraju biti svesne i sve organizacije koje učestvuju u ovom procesu.

Reference

1. Beresford, D.R., „Congress looks at accounting for business combinations”, *Accounting Horizons*, March 2001, str. 73-86;
2. „Business Combinations – FASB Reaches Tentative Decisions on Accounting for Goodwill”, *FASB Status Report*, No. 331, Decembar 2000;
3. „Comparability of Financial Statements”, *Statement of Intent*, *International Accounting Standards Committee*, July 1990;
4. Crook, K., „Accounting for Share-Based Payment”, *financial Accounting Series*, FASB, No. 211-A, July 2000, str. 55-64;
5. Nobes, C. and Parker, R., „Comparative International Accounting (9th edition)”, 2006, Pearson Prentice Hall, London;
6. Nelson, M.W., Elliott, J.A. and Tarpley, R.L., „How are earnings managed? Examples from auditors”, *Accounting Horizons*, 2003, str. 17-35;
7. Revsine, L., Collins, D.W. and Johnson, W.B., „Financial Reporting and Analysis (3th edition)”, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, 2005, str. 876-881;
8. Seligman, J., „The Transformation of Wall Street: A History of the Securities and Exchange Commission and Modern Corporate Finance (3th edition)”, Aspen Publishers, 2003, str. 424-425;
9. „US Watchdog Warns Europe: European Opposition to Derivatives Rules May Hinder Agreement on Global Accounting”, *Financial Times*, 25 August 2003;
10. Watts, R.L. and Zimmerman, J.L., „Towards a positive theory of the determination of accounting standards”, *Accounting Review*, January 1978, str. 12-34;
11. Zeff, S.A., „A perspective on the U.S. public/private sector approach to the regulation of financial reporting”, *Accounting Horizons*, March 1995, str. 52-70;
12. www.globalriskregulator.com/archive/JulyAugust2003-19.html;
13. www.iasplus.com – *The Enhancement of the Role and Working Process of EFRAG* (28. januar 2004.).