

Dragan Kulina*

Materijalnost u finansijskoj reviziji javnog sektora

Rezime

Rad obrađuje materijalnost ili značajnost u finansijskoj reviziji javnog sektora. Materijalnost je koncept koji priznaje da finansijski izvještaji rijetko mogu biti apsolutno korektni i zato je prihvatljiv određen stepen tolerancije njihove tačnosti. To prepoznaju i mišljenja revizora o finansijskim izvještajima koja izražavaju institucije za reviziju entiteta javnog sektora. Određivanje materijalnosti involvira profesionalni sud revizora, uzimajući u obzir klijenta i okolnosti u kojima se on nalazi, te interes parlamenta kome SAI obično upućuju revizorska mišljenja.

Ključne riječi: revizija pravilnosti, materijalnost, kvantitativni aspekt, kvalitativni aspekt, prag materijalnosti, mišljenje revizora.

UVOD

Materijalnost je jedan od ključnih koncepata revizije kako u privatnom tako i u javnom sektoru. U fazi planiranja revizije materijalnost se određuje radi utvrđivanja obima revizijskih postupaka, a u fazi izvještavanja služi kao mjera kod izražavanja mišljenja.

Revizija javnog sektora obuhvata reviziju pravilnosti (finansijsku reviziju) i reviziju uspjeha. I za jednu i za drugu materijalnost ima podjednaku važnost.

U reviziji pravilnosti javnog sektora materijalnost je karakteristična po tome što jednak značaj ima i materijalnost po vrijednosti i materijalnost po prirodi odnosno kontekstu. To je zbog toga što se revizija pravilnosti javnog sektora sastoji od dva oblika revizije: revizije sa potvrdom i revizije usaglašenosti. Za reviziju sa potvrdom vezan je kvantitativni aspekt materijalnosti, a za reviziju usaglašenosti kvalitativni aspekt materijalnosti.

U ovom radu pažnja je usmjerena na materijalnost u finansijskoj reviziji javnog sektora u kvantitativnom i kvalitativnom smislu, te na određivanje i primjenu materijalnosti u fazama planiranja revizije i izvještavanja o rezultatima provedene revizije.

1. CILJEVI I KARAKTERISTIKE FINANSIJSKE REVIZIJE JAVNOG SEKTORA

Eksterna revizija javnog sektora obuhvata dva glavna oblika *ex post* revizije:

- revizija pravilnosti (*regularity audit*), i
- revizija uspjeha (*performance audit*).

U okviru revizije pravilnosti postoje dva oblika revizije sa različitim ciljevima. Jedna se naziva **revizija sa potvrdom (*attestation audit*)** i identična je reviziji finansijskih izvještaja koja se provodi u privatnom sektoru. Nastoji da utvrdi tačnost finansijskih izvještaja sa ciljem da procijeni da li korisnici tih izvještaja mogu imati razumno uvjerenje da oni pravilno oslikavaju finansijske aktivnosti i stanje entiteta javnog sektora čiji su izvještaji predmet revizije.

Drugi oblik je **revizija usklađenosti ili podudarnosti (*compliance audit*)**, koja teži da identifikuje slučajeve nezakonitih i nepropisnih transakcija sa ciljem da utvrdi da li je revidovani subjekt pravilno ispunio svoje zakonom propisane obaveze i odgovornosti.

Shodno navedenom, ciljevi finansijske revizije u javnom sektoru su širi od obima propisanog Međunarodnim standardima revizije za entitete u privatnom sektoru. Osim utvrđivanja da li su finansijski izvještaji u svim materijalno značajnim aspektima sastavljeni u skladu sa primjenjivim okvirom finansijskog izvještavanja, uključuju dodatne ciljeve koji su vezani za pronalaženje neregularnih transakcija i izvještavanje o efektivnosti internih kontrola. Zbog toga su obično prisutna velika očekivanja javnosti u vezi sa izvještavanjem o nezakonitim transakcijama i efektivnosti internih kontrola. Revizori javnog sektora zato treba da imaju na umu ova očekivanja kada određuju materijalnost.

Revizija sa potvrdom i revizija usklađenosti se mogu obavljati posebno ili zajedno. Neke vrhovne institucije za reviziju (dalje: SAI)¹ to rade odvojeno, ali većina njih iz praktičnih razloga to čini zajedno.

Ako se obavljaju posebno, onda je cilj revizije sa potvrdom da omogući revizoru izražavanje mišljenja o pouzdanosti podataka u finansijskim izvještajima, odnosno u slučaju revizije usaglašenosti mišljenje o usaglašenosti transakcija o kojima ti izvještaji informišu sa zakonima, propisima, pravilima i procedurama.

* Ekonomski fakultet Univeziteta u Istočnom Sarajevu. E-mail: dragankulina@gmail.com

¹ Vrhovne institucije za reviziju (engl. *Supreme Audit Institutions* - SAI) zajednički je naziv za različito organizovane institucije u pojedinim državama koje su ustavom i/ili zakonom ovlaštene za eksternu reviziju entiteta javnog sektora. One su na međunarodnom nivou povezane putem Međunarodne organizacije vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI) koja je izdala ISSAI standarde koje primjenjuju SAI.

Da bi revizor mogao izraziti mišljenje, neophodno je da prije toga odredi prag materijalnosti prema kojem će upoređivati uočene greške i nepravilnosti, a da bi došao do grešaka i nepravilnosti, treba provesti odgovarajuće postupke revizije čiji obim, pored ostalog, zavisi od određenog nivoa materijalnosti. Zbog toga je materijalnost tako važna u reviziji.

2. DEFINISANJE MATERIJALNOSTI

Određivanje materijalnosti je propisano u ISSAI standardima, gde se kaže da u planiranju revizije revizor treba odrediti materijalnost stvari koje su predmet razmatranja.² Predmet razmatranja u reviziji javnog sektora može biti različit, a u nastavku je detaljnije razrađeno pitanje materijalnosti u kontekstu revizije pravilnosti.

Materijalnost je jedan od osnovnih koncepata revizije i ima centralno mjesto, kako u pripremi, tako i u samoj reviziji finansijskih izvještaja.³ Za one koji pripremaju finansijske izvještaje materijalnost pruža osnovu na kojoj određuju način objelodanivanja transakcija i računa prema zahtjevima profesionalnih standarda finansijskog izvještavanja. S druge strane, za revizore materijalnost obezbjeđuje reper ili kriterijum za određivanje prihvatljivog nivoa greške u finansijskim izvještajima i zajedno da procijenjenim rizikom pomažu određivanje obima i pravaca revizije.

Koncept materijalnosti u reviziji pravilnosti podrazumijeva da su neke stvari, bilo pojedinačno ili u cjelini posmatrane, relativno značajne za istinit i fer prikaz ili fer prezentaciju finansijskih izvještaja i regularnost transakcija u kojima ti izvještaji informišu korisnike. Revizor čak ne može formirati mišljenje o finansijskim izvještajima bez razmatranja materijalnosti.

S druge strane, cilj revizije je da omogući revizoru izražavanje mišljenja o finansijskim izvještajima. Mišljenje respektuje činjenicu da finansijski izvještaji rijetko mogu biti apsolutno tačni i prihvata postojanje određenog stepena tolerancije tačnosti. Ova tolerancija je zapravo **“materijalnost”** i Međunarodni standardi revizije je definišu na sljedeći način:

“Izostavljanja ili netačna prikazivanja stavki su materijalno značajna ako mogu, pojedinačno ili kolektivno, uticati na odluke ili procjene korisnika na osnovu finansijskih izvještaja. Materijalna značajnost zavisi od prirode greške ili veličine izostavljanja ili netačnog prikazivanja prosuđene u datim okolnostima. Priroda ili veličina stavke, ili kombinacija obje, mogu biti odlučujući faktor”⁴

Na primjer: Pretpostavimo da želimo kupiti bocu vina. Vidjeli smo bocu kakvu želimo u izlogu prodavnice pića. Na boci je istaknuta cijena od 6 evra. Kada smo ušli u prodavnicu, cijena je 3 evra viša nego što je u izlogu. To će vjerovatno uticati na našu odluku da li da kupimo vino ili ne. Međutim, ako želimo da kupimo zamrzivač i cijena u salonu bijele tehnike je za 3 evra viša nego u cjenovniku objavljenom u prodajnoj brošuri, to vjerovatno neće uticati na odluku o kupovini zamrzivača. U oba slučaja razlika je identična - 3 evra. U prvom slučaju, razlika u cijeni je materijalno značajna (to utiče na našu odluku). U drugom slučaju, razlika nije materijalna i ne utiče na odluku.

Dakle, pri određivanju da li je nešto materijalno značajno u prvom redu treba voditi računa o tome ko su korisnici finansijskih izvještaja.

Zato u sklopu dijela planiranja koje se odnosi na razumijevanje klijenta, revizor treba pažljivo pogledati ko su ključni korisnici izvještaja, te stepen i prirodu njihovog interesa.⁵

Koncept materijalnosti relevantan je u svim fazama revizije. U početnoj fazi (fazi planiranja) procjena materijalnosti pomaže revizoru u odabiru revizijskih postupaka za koje smatra da će smanjiti rizik izražavanja pogrešnog mišljenja na prihvatljivo nizak nivo. Između materijalnosti i rizika postoji uska veza, ali je važno naglasiti da rizik ne utiče na procjenu materijalnosti jer se “rizik odnosi na vjerovatnoću pojave greške, a materijalnost na stepen do kojeg greška može biti tolerisana.”⁶

U fazi izvještavanja, odnosno kod izražavanja revizorskog mišljenja, revizor je prvenstveno zainteresovan za materijalno pogrešne iskaze: greške, pogrešna objelodanivanja i neregularnosti. Stoga u ovoj fazi materijalnost predstavlja ključni kriterijum za određivanje vrste mišljenja koje će u svom izvještaju izraziti revizor.

Međutim, materijalnost je relativan pojam i zato nešto može biti materijalno u jednim uslovima, dok u drugim neće biti. Zbog toga je procjena šta je materijalno u konačnom stvar profesionalnog prosuđivanja zasnovanog u velikoj mjeri na iskustvu revizora, a materijalnost se može posmatrati sa kvantitativnog i kvalitativnog aspekta.

2.1. Materijalnost u kontekstu revizijskih standarda

Revizori javnog sektora u svom radu primjenjuju Međunarodne standarde vrhovnih institucija za reviziju (ISSAI standardi), koje izdaje Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI) i Međunarodne standarde revizije (ISA standardi), koje izdaje Odbor za Međunarodne standarde revizije i uvjeravanja (IAASB).

S tim u vezi, odgovornost revizora javnog sektora za primjenu koncepta materijalnosti u planiranju i provođenju finansijske revizije obuhvaćena je sa:

- (1) ISSAI 1320 – Materijalnost u planiranju i provođenju revizije,
- (2) ISA 320 – Materijalnost u planiranju i provođenju revizije,
- (3) ISA 450 – Evaluacija nepravilnosti identifikovanih tokom revizije.

Iz same oznake ISSAI 1320 i ISA 320 vidi se da su tijela koja su izdala pomenute standarde djelovala koordinirano. To najbolje potvrđuje sadržaj ISSAI 1320, gdje se jasno u paragrafu P2 navodi da revizori javnog sektora mogu primjenjivati ISA 320 kada provode reviziju finansijskih izvještaja entiteta javnog sektora. Takođe, ISSAI 1320 kao dio Smjernica za finansijsku reviziju sadrže dodatna razmatranja koja se odnose na specifičnosti koncepta materijalnosti u finansijskoj reviziji javnog sektora.

U dijelu ISSAI 1320 koji nosi naslov „Materijalnost u kontekstu revizije“ kaže se da pri određivanju materijalnosti u svrhu planiranja revizije u javnom sektoru jednaku važnost imaju kvalitativni i kvantitativni aspekt materijalnosti kao, i priroda stavke. Isto tako, kontekst u kojem se javlja problem može biti jako važan kao i karakteristična priroda stavke ili grupe stavki.

Nadalje se naglašava da su primarni korisnici finansijskih izvještaja parlamenti i regulatorna tijela te ističe i činjenica da finansijski izvještaji u javnom sektoru mogu predstavljati ključni element odgovornosti entiteta javnog sektora prema javnosti (građanima). Zbog toga treba uvesti druge faktore koji utiču na nivo materijalnosti, a

² INTOSAI, Code of Ethics and Auditing standards, str. 51-52.

³ Osim termina “materijalnost” u primeni su i termini “značajnost”, “materijalno značajan” i sl.

⁴ Savez računovoda i revizora Srbije i Savez računovoda i revizora Republike Srpske, Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor, Beograd, 2007, str. 33.

⁵ Korisnici finansijskih i revizorskih izvještaja javnog sektora uključuju Parlament, Ministarstvo finansija, novinare, one koji posluju sa tijelima javne administracije, donatore, sponzore, regulatore, civilno društvo i širu javnost.

⁶ The National Audit Office of UK, Financial Audit Manual, 2006-2007, str. 172.

posljedica svega vjerovatno će biti to da će nivo materijalnosti biti rezultat kako kvantitativnih tako i kvalitativnih faktora, kao i to da nivoi materijalnosti za posebne klase transakcija, salda i objelodanivanja mogu zato biti postavljeni na niskom nivou.

U standardu je takođe navedeno šta treba državni revizori da uzmu u obzir pri određivanju materijalnosti iz kvalitativnog aspekta:

- kontekst u kojem se problemi javljaju, na primjer, ako je u pitanju usaglašenost sa zakonima i propisima ili ako zakoni i propisi zabranjuju prekomjerno trošenje javnih fondova, bez obzira na to o kojem se iznosu radi,
- potrebe različitih stajholdera (kako oni koriste finansijske izvještaje),
- prirodu transakcija koje se smatraju osjetljivim za korisnike finansijskih izvještaja,
- očekivanja javnosti i javni interes, uključujući posebno naglašena pitanja od strane parlamenta ili parlamentarnih komisija kao što je odbor (komisija) za reviziju. Ovo se odnosi i na neophodnost određenih objelodanivanja,
- potrebe parlamentarnog nadzora i regulacije pojedinih oblasti,
- potrebe za otvorenosću i transparentnošću (na primjer, postojanje posebnih zahtjeva za objelodanivanje prevara i gubitaka).

U nastavku ukazujemo na potrebu identifikovanja prikladnih benčmarka za materijalnost u kontekstu finansijskih izvještaja i kao prihvatljive benčmarke ističemo bruto rashode i bruto prihode za entitete javnog sektora od kojih se očekuje da pokriju troškove, dok za entitete koji raspoložu velikim iznosima sredstava prikladan benčmark mogu biti: ukupna sredstva, ukupne obaveze, neto obaveze ili neto sredstva.

3. KVANTITATIVNI ASPEKT MATERIJALNOSTI

Materijalnost u kvantitativnom smislu nabolje je izražena u situaciji kada revizor procjenjuje najviši nivo pogrešnog prikazivanja u finansijskim izvještajima u cjelini, za koji očekuje da će biti prihvatljiv za korisnike izvještaja, a sa namjerom da izrazi istinit, fer i ispravan pogled o izvještajima. U ovom slučaju, revizor posmatra **“materijalnost po vrijednosti”**.

Prilikom određivanja materijalnosti po vrijednosti, treba uzeti u obzir karakteristike entiteta koji je predmet revizije i interesovanje koje za njega pokazuju ključni korisnici izvještaja. Revizor se treba rukovoditi sljedećim pitanjima:

- Koji je stepen interesovanja korisnika finansijskih izvještaja?
- Koje stavke u finansijskim izvještajima najvjerovatnije zanimaju korisnike?

Tabela 1.

Osnova	Raspon			
	0,5%			
Ukupni rashodi	Razmotriti			
Ukupna sredstva	Razmotriti			
Profit				Razmotriti

Povećana osjetljivost

Viši nivo interesa za izvještaje rezultuje manjim iznosom greške koja se toleriše prije nego što se osjeti da finansijski izvještaji više ne daju istinit i fer prikaz stanja revidovanog entiteta i regularnosti transakcija. Stavke za koje su najčešće zainteresovani korisnici finansijskih izvještaja diktiraju izbor osnove materijalnosti (npr. ukupni rashodi/prihodi, ukupna sredstva ili dobit).

Kada je bilans stanja značajno veći (u smislu visine iznosa) od bilansa uspjeha, obično je prihvatljivo postaviti posebne nivoe materijalnosti za bilans stanja i za bilans uspjeha. To omogućava revizoru da na pravi način fokusira revizijske postupke koje će izvesti. Pri postavljanju posebnog nivoa materijalnosti, revizor treba obratiti pažnju na to kako greške iz bilansa stanja utiču na bilans uspjeha, na primjer, tamo gdje greške u obračunu amortizacije nisu značajne u bilansu stanja, ali imaju značajan uticaj na bilans uspjeha.

Nivo materijalnosti nigdje nije decidno propisan, bilo u apsolutnom, bilo u relativnom izrazu. Jedino što se može naći u dostupnoj literaturi jesu sugestije o mogućim rasponima nivoa materijalnosti. Jedna takva sugestija je sadržana u Evropskim smjernicama za primjenu INTOSAI standarda, gdje se kaže: “Pri utvrđivanju ukupnog praga značajnosti određenog revizijskog zadatka, revizor javnog sektora mora razmotriti specifičnosti svog zadatka i činjenicu da su korisnici finansijskih izvještaja javnog sektora uglavnom veoma zainteresovani za pravilnost i zakonitost poslovanja tog sektora. Prag značajnosti kod ovih revizija teži zadržati nizak nivo zato što postoji naročit interes za ispitivanjem pravilnosti i zakonitosti poslovanja javnog sektora. Primjeren prag značajnosti mogao bi, na primjer, biti između 0,5% i 2% one vrijednosti koja najbolje odražava nivo finansijske aktivnosti nekog tijela ili revizijske subjekte. Osnovica praga materijalnosti treba biti ukupni iznos prihoda i rashoda, ali u nekim situacijama može biti i druga vrijednost, kao što su ukupna sredstva ili ukupne obaveze - za ove slučajeve može se utvrditi neki drugi primjereni raspon postotka.”⁷

Smjernica dalje navodi da je utvrđivanje nivoa (praga) materijalnosti, u iznosu ili procentu, stvar prosuđivanja revizora, ali zbog dosljednosti u primjeni vrlo je važno da ga SAI utvrdi svojom politikom. Osnovna stvar koju treba pri tom razmotriti jeste politička osjetljivost područja koje pokrivaju finansijski izvještaji.

Shodno tome, mnoge SAI su usvojile raspone (donje i gornje granice) za određivanje nivoa materijalnosti. Tako je Evropski sud revizora svojom politikom utvrdio da pri planiranju revizije pouzdanosti finansijskih izvještaja i/ili legalnosti i regularnosti transakcija, revizori treba da postave **prag materijalnosti između ½% i 2%** ukupnih rashoda ili ukupnih prihoda, ukoliko je to moguće. Slično je i u slučaju Kancelarije za reviziju Velike Britanije gdje je utvrđena materijalnost u rasponu od 0,5% do 1% ukupnih rashoda ili ukupnih sredstava i od **5% do 10% prosječnog dobitka ili profita**, što se nabolje vidi iz naredne tabele.⁸

⁷ European Court of Auditors, European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards, 1998, str. 17.

⁸ The National Audit Office, Financial Audit Manual, 2007, str. 174.

U namjeri da procijeni materijalnost po vrijednosti, najbolje je da revizor izračuna sve moguće vrijednosti za raspoložive osnove, razmotri raspon vrijednosti i izabere nivo materijalnosti koji reflektuje kombinaciju senzibilnosti.

4. KVALITATIVNI ASPEKT MATERIJALNOSTI

Materijalnost u kvalitativnom smislu relevantna je u situacijama kada revizor razmatra prihvatljiv nivo pogrešnih prikazivanja koja se odnose na transakcije, pojedine račune i objelodanjivanja upućivanjem na prirodu greške ili neregularnosti i na njihov kontekst u finansijskim izvještajima, a ne samo na vrijednost pogrešnog prikazivanja. Radi se zapravo, o aspektima materijalnosti koji se najčešće nazivaju **“materijalnost po prirodi”** i **“materijalnost po kontekstu”**.

Materijalnost po prirodi u centru pažnje ima inherentne karakteristike pojedinih stavki ili grupe stavki, a ne samo njihovu vrijednost, i pri određivanju materijalnosti revizor šire posmatra pitanje senzitivnosti finansijskih izvještaja od same materijalnosti po vrijednosti. Glavna razlika je u tome što je, pri razmatranju materijalnosti po prirodi, revizor više zainteresovan za pojedine aspekte djelovanja revidovanog entiteta i pojedine stavke, nego za finansijske izvještaje u cjelini.

Identifikovanje takvih stavki vrši se u fazi planiranja sa ciljem određivanja nivoa tačnosti za koji se sa velikom vjerovatnoćom očekuje da su prihvatljivi za korisnike finansijskih izvještaja i, shodno tome, vrši dizajniranje revizijskih testova. Nešto može biti materijalno po prirodi iz dva razloga:

1. Postojanje specifičnih zahtjeva za objelodanjivanje koji traže viši stepen pažnje i tačnosti nego što je to uobičajeno. Primjeri su:
 - primanja (plate) rukovodnog osoblja i članova odbora;
 - pojedivosti o gubicima koje traže posebno objelodanjivanje;
 - iznosi iz prethodne godine;
 - detalji o specijalnim isplatama, otpisu sredstava i štetama;
 - specifična zakonska poravnanja.
2. Postojanje pitanja koja su od takvog značaja za parlament da će on biti zainteresovan za greške i propuste koji mogu biti znatno ispod procijenjenog nivoa materijalnosti u kvantitativnom smislu. Nije moguće obezbijediti sveobuhvatnu listu pitanja koja su vjerovatno materijalna po prirodi jer ona variraju od entiteta do entiteta. Međutim, najčešće su takve stvari povezane sa pitanjima regularnosti poslovanja zbog posebne zainteresovanosti parlamentaraca i/ili šire javnosti za takve slučajeve.

Materijalnost po kontekstu je prvenstveno usmjerena na greške i propuste koji mogu biti važni zbog toga što mogu promijeniti utisak koji korisnici mogu steći analizirajući finansijske izvještaje. Primjeri uključuju:

- pretvaranje viška u deficit i obrnuto;
- organizacija nije uspjela ostvariti postavljene ciljeve u smislu učinka;

- uticaj isplata starijem osoblju na osnovu nivoa ostvarene produktivnosti;
- ostvareni rashodi prelaze planirane rashode, itd.

Primjeri koji ilustruju materijalnost po kontekstu su postojanje vrlo male - neznatne greške ili stavke koja u bilansu uspjeha pretvara dobit u gubitak ili kada zbog pogrešne klasifikacije nekog rashoda na pogrešnu budžetsku poziciju ili konto dođe do neznatnog prekoračenja odobrenog iznosa na toj stavci (npr. 100,01%). Iako se radi o neznom iznosu, kontekst stavke, njena pozicija u finansijskom izvještaju i uticaj koji ima čine je materijalnom i zato treba da bude pomenuta u revizorskom izvještaju.

U fazi planiranja treba procijeniti vjerovatnoću pojave pogrešnih iskaza ili neregularnosti koji su materijalni po prirodi. Procjena pogrešnih iskaza sa aspekta materijalnosti po kontekstu najčešće će biti izvršena pri kraju revizije prilikom izvođenja zaključaka, ali revizori moraju biti svjesni mogućnosti postojanja takvih grešaka tokom izvođenja revizije.

Materijalnost koja se procijeni u fazi planiranja je **planirana ili preliminarna materijalnost** i ona treba biti ponovo razmotrena ukoliko se tokom izvođenja revizije identifikuju novi faktori ili pitanja koja mogu uticati na validnost pretpostavki na osnovu kojih je izvršena procjena.

5. ODREĐIVANJE MATERIJALNOSTI

Materijalnost treba biti određena u fazi planiranja revizije i preispitivana tokom procesa revizije kako bi bilo potvrđeno da je procjena materijalnosti još uvijek prihvatljiva i da se može koristiti kao mjerilo (reper) za određivanje je li nivo otkrivenih grešaka ili neregularnosti u okviru prihvatljivih granica. Zato je koncept materijalnosti relevantan u svim fazama revizije.

Nivo materijalnosti se postavlja za svaki pojedinačni set finansijskih izvještaja. Obično se daje kao numerička vrijednost, a revizorska procjena nivoa materijalnosti je stvar profesionalnog prosuđivanja. Moguće je i korišćenje najznačajnijih i najvažnijih stavki sadržanih u finansijskim izvještajima kao baze za postavljanje materijalnosti.

U slučaju entiteta koji uglavnom troše budžet na administraciju, kao što su vladina ministarstva, kao osnova se najčešće uzimaju ukupni rashodi. U slučaju entiteta koji prikupljaju ili naplaćuju poreze, iznos prikupljenih ili naplaćenih prihoda je najvažnija stavka i zbog toga se najčešće koristi kao osnova za postavljanje materijalnosti. U nekim slučajevima, kao što su investicione banke ili socijalni fondovi, korisnici finansijskih izvještaja su vjerovatno više zainteresovani za njihova ukupna sredstva, neto aktivu, ukupan promet ili dobit i zato se ove stavke mogu koristiti pri određivanju materijalnosti.

Materijalnost se obično određuje u rasponu od 0,5% do 2% ukupnih rashoda, ukupnih prihoda i ukupnih sredstava ili od 5% do 10% od neto dobiti. Najbolje je da se izračuna na osnovu svake od pobrojanih osnova, uporede dobijeni rezultati i razmotre odnosi između njih prije odabira osnove za računanje materijalnosti i određivanja nivoa materijalnosti.

Primjer određivanja materijalnosti za finansijske izvještaje pripremljene na akrualnoj osnovi

Za xx godinu finansijski izvještaji javnog preduzeća pokazuju ukupne rashode od 11,0 miliona evra i ukupna sredstva od 11,5 miliona evra. Prosječan profit tokom četiri zadnje godine je bio 1,6 miliona evra.

Osnova	0.5%	1%	2%	5%	10%
Uk. rashodi (evro)	55.000	110.000	220.000		
Uk. sredstva (evro)	57.500	115.000	230.000		
Profit (evro)				80.000	160.000

Parlament je vjerovatno najviše zainteresovan za profit, tako da revizor može odlučiti da to koristi kao osnovu materijalnosti. Ako revizor ne smatra ovo suviše senzitivnim ili važnim može se opredijeliti da nivo materijalnosti bude npr. 100.000 evra, tj. u nižem dijelu raspona od 80.000 do 160.000 evra. Ako je profit bio veoma mali ili je fluktuirao, revizor neće koristiti to kao osnovu materijalnosti, već će umjesto toga koristiti ukupna sredstva ili ukupne rashode. Ako su sredstva, male vrijednosti u poređenju sa ukupnim rashodima (npr. manja od 10%), što u ovom primjeru odgovara iznosu od 1.000.000 evra, revizor treba odrediti poseban, niži nivo materijalnosti za bilans stanja, a to je recimo 10.000 evra (1%).

Dakle, revizor može odrediti niži nivo materijalnosti za pojedinačne stavke u finansijskim izvještajima ako korisnici istih očekuju veću tačnost (preciznost). Takvi slučajevi mogu biti postojanje specifičnih zahtjeva za objelodanjivanje, mogućnost da greške reflektuju neregularnosti i sl. Revizor, isto tako, može odrediti niži nivo materijalnosti za stavke ili grupe stavki koje mogu biti važne zbog postojanja specifičnih okolnosti. Na primjer, ako greška pretvara suficit u deficit suprotno višegodišnjim trendovima iskazanim u izvještajima ili ako greška utiče na to da li će entitet ostvariti važne finansijske ciljeve.

Na primjer, entitet A vrši prijeveremeno penzionisanje starijeg osoblja uz isplatu određene naknade u sklopu programa koji je u tu svrhu planiran u iznosu 1.000.000 evra. Parlament je izrazio zainteresovanost za isplate po osnovu prijevremenog penzionisanja. Revizor smatra da je ukupan nivo materijalnosti od 100.000 evra nedovoljan za ovaj iznos rashoda. Odlučuje da odredi poseban, niži nivo materijalnosti od 10.000 evra za isplate po osnovu prijevremenog penzionisanja.

Revizori moraju objasniti u radnim papirima zašto su izabrali osnovu materijalnosti i nivo materijalnosti. Radni papiri obavezno treba da sadrže relevantne stavke entiteta (npr. prihodi, isplate, ukupna sredstva), procenat primijenjen u računanju nivoa materijalnosti i odabrani nivo materijalnosti.

6. MATERIJALNOST I IZRAŽAVANJE MIŠLJENJA REVIZORA

U završnoj fazi revizije, materijalnost predstavlja reper za evaluaciju rezultata testiranja i za izražavanje mišljenja.

Evaluacija prethodi izražavanju mišljenja. Njen cilj je utvrđivanje materijalno značajnih grešaka i neregularnosti. Obezbeđuje da sva važna pitanja budu pravilno razmotrena prije nego što se izda

mišljenje o pouzdanosti finansijskih izvještaja i/ili regularnosti transakcija o kojima ti izvještaji informišu korisnike.

U nastavku ćemo se fokusirati na evaluaciju rezultata direktnih dokaznih postupaka (suštinskih testova), a sam način evaluacije ovih postupaka zavisi od toga da li je izvršeno testiranje svih stavki ili je testiranje izvršeno na bazi uzorka.

Ukoliko transakcije nisu uzorkovane, odnosno ako je izvršeno testiranje svih stavki u populaciji (100%), onda revizor zna koliki je stepen greške i stoga ne vrši njenu ekstrapolaciju na cijelu populaciju. Međutim, ukoliko je testiranje izvršeno na bazi uzorka, način evaluacije zavisi od toga da li je korišćena tehnika statističkog uzorkovanja ili nestatističkog uzorkovanja. To je zbog toga što samo uzorci koji su izabrani na validnoj statističkoj osnovi obezbjeđuju rezultate koji se mogu ekstrapolisati na cijelu populaciju.

Imajući to u vidu, u fokusu našeg razmatranja je statistički uzorak, i to tehnika prostog slučajnog uzorka koja se najviše primjenjuje u praksi. Generalno, prosti slučajni uzorak koristi se kada stavke nisu homogene i gdje postoji veći rizik pojave greške.

6.1. Evaluacija rezultata testiranja prostog slučajnog uzorka

Ako su transakcije uzorkovane i ukoliko revizor pronade greške u uzorku, revizor vrši procjenu nivoa greške u populaciji kao cjelini. To se zove **ekstrapolacija grešaka**.

Kod prostog slučajnog uzorka revizor računa stepen greške izražen kao procenat od ukupne vrijednosti odabranog uzorka i vrši ekstrapolaciju na populaciju komponente. U tom slučaju, revizor pretpostavlja da testirani uzorak reprezentuje sve stavke u populaciji.

Na primjer, revizor provjerava grantove Ministarstva finansija državnim institucijama kulture testiranjem stavki selektovanih upotrebom prostog slučajnog uzorka. Otkriva grešku u evidentiranju granta plaćenog Institutu za kulturu, gde je umjesto 5.265 evra evidentiran iznos od 5.915 evra. Ukupna vrijednost uzorkovanih transakcija (20 stavki) je 164.480 evra i ukupna vrijednost grantova plaćenih tokom godine je 4.290,715 evra.

1. Izračunavanje stope greške

$$\text{Stopa greške} = \frac{\text{Greška}}{(\text{Vrijednost uzorkovanih stavki})} * 100$$

$$\text{Stopa greške} = \frac{650}{164.480} * 100 = 0,395\%$$

2. Ekstrapolacija greške

Ekstrapolisana greška = ukupna populacija revidovane komponente x stopa greške

$$\text{Ekstrapolisana greška} = 4.290.715 * 0,395\% = 16.948$$

Revizor ne treba automatski kvalifikovati mišljenje na bazi ekstrapolisane greške (ako evaluacija pokaže da postoji indikacija da je nivo ekstrapolisane greške materijalan), već treba razmotriti preduzimanje dodatnih testova kako bi kvantifikovano stvarni nivo greške.

6.2. Greške koje se odnose na usaglašenost transakcija sa propisima

Evaluacija neregularnosti uočenih tokom revizije vrši se kako bi se odredio njihov uticaj na mišljenje revizora. Greške koje se odnose na regularnost transakcija mogu imati različit uticaj na istinitost monetarnih grešaka. Revidovani entitet najčešće nije u mogućnosti da ispravi ove greške dok je monetarne greške lakše korigovati. Revizor mora evaluirati neregularnosti da bi odredio jesu li one materijalne ili ne u kontekstu finansijskih izvještaja i razmotriti jesu li neregularnosti materijalne po prirodi, što bi vodilo kvalifikovanju njegovog mišljenja.

Greške vezane za neregularnost ne ekstrapolišu se jer one najčešće ne predstavljaju nivo monetarnih netačnosti u transakcijama koje nagovještavaju postojanje sličnog nivoa greške u drugim transakcijama čija je revizija u toku. One se prije mogu posmatrati kao neregularne transakcije jer nisu u skladu sa zakonima i propisima. Međutim, otkrivanje neregularnosti može povećati pažnju vezano za regularnost poslovanja revidovanog entiteta, s tim da neregularnosti nemaju uticaj na procjenu stepena greške u ostatku transakcija. Neophodno je da revizor dokumentuje svoja prosuđivanja kada otkrije neregularnosti kako bi pokazao na koji način je procijenio njihov uticaj na finansijske izvještaje. Ono što je važno jeste da dužnu pažnju posveti ovim nalazima i obezbijedi čvrst dokaz njihovog postojanja saglasno relevantnim konceptima revizije.

6.3. Određivanje značaja nivoa greške

Materijalnost je mjera prema kojoj revizor određuje da li je ukupni nivo greške ili neregularnosti u finansijskim izvještajima od takvog značaja (1) da finansijski izvještaji ne daju istinit i fer prikaz ili nisu pravilno prezentovani ili (2) da transakcije evidentirane u finansijskim izvještajima nisu izvršene u skladu sa relevantnim propisima (sredstva nisu utošena u namjene koje je utvrdio parlament donošenjem budžeta).

Ukupnu ekstrapolisano grešku revizor upoređuje sa nivoom materijalnosti i razmatra kvalitativne faktore koji se odnose na specifične uslove u kojima se nalazi revidovani entitet.

Pri tom, nivo greške u populaciji ima dva dijela. To su:

- greška koju revizor otkrije tokom testiranja,
- podatak za grešku koja možda nije otkrivena.

Polazi se od pretpostavke da su neotkrivene greške jednake 50% nivoa materijalnosti, a zatim razmatra da li ostali faktori upućuju na potrebu preuzimanja neotkrivenih grešaka, viših ili manjih od ove greške (npr. za entitete sa većim rizikom revizor može više dodati za neotkrivene greške).

Moguća su tri scenarija:

Scenario 1.

Procijenjena greška je vrlo niska u odnosu na materijalnost i ne prelazi nivo materijalnosti čak ni nakon dodavanja dodatka za neočekivane greške u visini 50% materijalnosti. Dakle, greška nije materijalno značajna. U tom slučaju, revizor je dostigao željeni nivo uvjeravanja da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne greške i može izdati pozitivno mišljenje.

Scenario 2.

Revizor otkriva grešku koja je veća od 50% nivoa materijalnosti ali je manja od nivoa materijalnosti. Kada revizor doda „dodatak“ za neotkrivene greške prag materijalnosti je probijen. U tom slučaju, revizoru je na raspolaganju više opcija. Može kvalifikovati mišljenje revizora uzdržavanjem od davanja mišljenja ili neslaganjima koja su dovoljna za mišljenje sa rezervom ili negativno mišljenje. Međutim, ovo je vrlo ozbiljan momenat u procesu revizije i zato je važno da revizor identifikuje mogućnost pojave materijalno značajne greške u ranijoj fazi revizije tako da može razmotriti ovo pitanje pažljivo i ispitati sljedeće alternative:

- tražiti od rukovodstva provođenje dodatnih postupaka,
- obavljanje dodatnog rada (npr. povećanjem uzorka narednim uzorkom transakcija),
- ograničavanje obima u mišljenju revizora (ukoliko nijedan od gornjih scenarija nije izvodljiv ili ne obezbijedi revizoru potrebno uvjeravanje).

Scenario 3.

Otkrivene greške su veće od nivoa materijalnosti čak i bez dodavanja „dodatka“ za neotkrivene greške. Revizor će kvalifikovati svoje mišljenje o finansijskim izvještajima.

Jednostavno rečeno, u slučajevima kada otkrivene greške prelaze postavljeni nivo materijalnosti revizor kvalifikuje svoje mišljenje.

Ovakav pristup je lako primjenjiv za greške čiju je vrijednost moguće precizno izraziti u brojkama, a to su računovodstvene greške pogrešnog prikazivanja pojedinih stavki u finansijskim izvještajima. Ključnu ulogu kod takvih grešaka ima **materijalnost po vrijednosti** i zbog toga se može govoriti o dominaciji vrijednosnog kriterija.

Međutim, problem predstavlja utvrđivanje kriterijuma za izražavanje modifikovag mišljenja (mišljenje sa rezervom ili negativno mišljenje) u slučaju postojanja grešaka koje se odnose na neregularnosti, nezakonitosti, prevare i sl. Radi se o greškama koje se smatraju **materijalnim po prirodi** i obuhvataju greške kao što su: nepridržavanje pravila ili nedosljedna primjena tenderskih procedura kod javnih nabavki, neusaglašenost sa principom jednogodišnjosti, nedostaci koji se odnose na jasno delegiranje ovlašćenja i odgovornosti, neadekvatno obezbjeđenje javnih sredstava koja se investiraju radi zarade itd. Najprimjereniji naziv za ove kriterijume mogao bi biti "kriterijum prirode greške".

Kada minorne greške mogu imati značajan uticaj na prikazivanje izvršenja budžeta (npr. kada se avansi prikažu pogrešno i zbog toga dođe do manjeg prekoračenja budžeta), primjenjuje se kriterijum konteksta.

Kriterijume prirode greške i kriterijume konteksta veoma je teško precizno postaviti, a gotovo nemogućim se čini pokušaj njihovog vrednosnog izražavanja. Zbog toga mnoge SAI postavljaju ove kriterijume deskriptivno.

ZAKLJUČAK

Koncept materijalnosti (značajnosti) ima ključni značaj u svim fazama procesa finansijske revizije u entitetima javnog sektora. S obzirom na kompleksnost ovog oblika revizije javnog sektora, pri određivanju nivoa materijalnosti treba ravnopravno uzeti u obzir i kvalitativni i kvantitativni aspekt materijalnosti.

Ono što je od suštinskog značaja jeste to da nivo materijalnosti treba odrediti u fazi kada se planira revizija, preispitati tu preliminarnu procjenu tokom provođenja revizijskih procedura i koristiti početni (ili korigovani) prag materijalnosti u fazi evaluacije rezultata provednih revizijskih postupaka, odnosno kod izražavanja mišljenja revizora. Prilikom određivanja nivoa materijalnosti potrebno je voditi računa

o tome ko su korisnici finansijskih i revizorskih izvještaja i šta je vjerovatni predmet njihovog interesovanja.

U cilju umanjenja stepena subjektivnosti revizora takođe je potrebno na nivou SAI uspostaviti smjernice za određivanje nivoa materijalnosti, osnovu materijalnosti u vrijednosnom smislu, raspone materijalnosti u relativnom smislu i kvalitativne faktore materijalnosti. Na taj način ćemo maksimalno povećati nivo objektivnosti prilikom izražavanja mišljenja jer materijalnost istovremeno predstavlja mjeru za određivanje vrste revizorskog mišljenja.

IZVORI

1. Andrić M., Krsmanović B., Čalija N., Kulina D., *Revizija javnog sektora*, Ekonomski fakultet Subotica, 2007.
2. European Court of Auditors, *Audit Manual*, Luxembourg, 1998.
3. European Court of Auditors, *European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards*, 1998.
4. INTOSAI, *Auditing Standards*, Issued by the Auditing Standards Committee, 2001, Wien.
5. INTOSAI, *Code of Ethics and Auditing Standards*, Wien.
6. INTOSAI Professional Standards Committee, *Financial Audit Subcommittee - Secretariat, ISSAI 1320 - Materiality in Planning and Performing an Audit*, 2007.
7. IAASB, *ISA 320 - Materiality in Planning and Performing an Audit*, 2009.
8. Kulina Dragan, *Savremeni koncepti revizije pravilnosti i uspeha javnog sektora* - doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Subotica, 2009.
9. SIGMA paper, *Audit Report Writing*, 2007.
10. The Auditing Practices Board, *Audit of Financial Statements of Public Sector Entities in the United Kingdom (Revised)*, Practice Note, London, 2001.
11. The National Audit Office of UK, *Financial Audit Manual*, 2006-2007.
12. www.issai.org
13. www.intosai.org

Summary

The paper deals with materiality in financial audit of public sector entities. Materiality is a concept that acknowledges that financial statements can rarely be absolutely correct, and that a degree of tolerance in their accuracy is therefore acceptable. This is recognised in the opinions that the Supreme Audit Institutions places on financial statements. The determination of materiality involves the exercise of the audit team's professional judgement as auditors, taking account of the client and their circumstances, and the interests of Parliament as the usual addressee of the SAI's audit opinion.

Key words: *regularity audit, materiality, Quantitative aspect, Qualitative aspect, Threshold of materiality, Audit opinion.*