

IV. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

- Одређење проблема које Нацрт закона треба да реши

Предложено законско решење треба да отклони неусклађеност постојећих прописа у области ревизије са одговарајућом регулативом Европске уније.

Сагласно ово законском решењу, систем контроле квалитета биће успостављен на ефективнији и ефикаснији начин, тако што ће послови контроле квалитета бити поверени лицима која имају знање и искуство потребно за ревизију финансијских извештаја, уз поштовање начела независности које подразумева да лица која врше контролу квалитета не могу бити запослена у друштвима за ревизију нити могу бити чланови органа управљања тих друштава.

Влада Републике Србије ће формирати Одбор за јавни надзор над обављањем ревизије, као тело чији је ће деловање бити усмерено на заштиту јавног интереса у раду Коморе овлашћених ревизора, друштава за ревизију, самосталних ревизора и лиценцираних овлашћених ревизора. Ово тело и министарство надлежно за послове финансија имаће крајњу одговорност за квалитет обављања ревизије у Републици Србији.

Предложено законско решење решило би проблем међународне сарадње у вези са овлашћивањем и регистрацијом субјеката који пружају услуге ревизије и надзора над њиховим радом, као и међународнону сарадњу Одбора за јавни надзор са сличним телима у другим земљама.

Такође, постојећи систем сертификавања, односно лиценцирања за професионална звања у области ревизије био би прилагођен и еквивалентан систему који се примењује у Европској унији.

- Циљеви који се постижу његовим доношењем

Основни циљ предложеног законског решења је усклађивање са постојећом регулативом Европске уније у вези са обавезном ревизијом годишњих и консолидованих финансијских извештаја.

Међутим, крајњи циљ предложених реформи треба да буде подизање нивоа квалитета ревизорског и финансијског извештавања у Републици Србији, кроз унапређење система обављања ревизије, што је један од предуслова за привлачење потенцијалних домаћих и страних инвеститора.

- Које су друге могућности за решавање проблема?

С обзиром да уређивање материје статутарне ревизије подразумева прописивање јасних и транспарентних правила и процедура које морају бити усаглашене са затевима релевантних директива ЕУ, као и прописивање права и обавеза правних и физичких лица у вези са статутарном ревизијом и изрицање казних и других врста мера у поступку надзора, законско уређивање ове материје предстаља једини могући избор.

- Зашто је доношење акта најбоље за решавање проблема?

Предложене одредбе се односе на материју која се најефикасније и најтранспарентније регулише законом, тако да је процењено да се на овај начин јасно и недвосмислено ствара одговарајући правни оквир за уређивање ове области, а стварају се услови и за неопходно усклађивање са одговарајућом међународном регулативом.

- На кога ће и како највероватније утицати решења у Закону?

Имплементација одредби нове Осме директиве ЕУ, а пре свега успостављање ефикасног система контроле квалитета рада у ревизији, као и система надзора над ревизијом, треба да допринесу побољшању квалитета ревизорских извештаја на трајној основи. То ће за последицу имати побољшање квалитета финансијских извештаја, што ће позитивно утицати на све привредне субјекте, али и на државне органе и институције, као и на стране и домаће инвеститоре.

- Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди посебно малим и средњим предузећима

Примена овог закона у највећој мери неће директно изазвати додатне трошкове привредним субјектима и грађанима.

Напротив, применом критеријума за утврђивање обвезника ревизије одређени број досадашњих обвезника ревизије (око 900) неће више имати ову обавезу, па ће по том основу бити смањени трошкови њиховог пословања. Поред позитивних ефеката на трошкове пословања, смањење обвезника ревизије ће у великој мери утицати и на подизање квалитета обављања ревизије, кроз успостављање адекватније сразмере између броја ревизора и обвезника ревизије.

Сагласно Нацрту закона, ревизија је обавезна за годишње и консолидоване финансијске извештаје:

1) великих и средњих правних лица разврстаних у складу са законом којим се уређује рачуноводство;

2) јавних друштава у складу са законом којим се уређује тржиште капитала независно од њихове величине;

3) свих правних лица, односно предузетника чији пословни приход остварен у претходној пословној години прелази 3.500.000 ЕУР у динарској противвредности.

Ред. бр.	ОБВЕЗНИЦИ РЕВИЗИЈЕ	Актуелни Закон о рачуноводству и ревизији	НАЦРТ ЗАКОНА
1.	Велика правна лица	1.163	552
2.	Средња правна лица	2.971	1.283
3.	Мала правна лица која се котирају на берзи	691	781
4.	Матична правна лица која су доставила консолидоване фин. извештаје за 2011. годину	828	828
5.	Остала правна лица и предузетници чији пословни приход прелази 3.500.000 ЕУР	/	1.252
	УКУПНО	5.653	4.719

Смањење обвезника ревизије резултат је пре свега повећања висине критеријума за разврставање правних лица и предузетника прописаних Нацртом закона о рачуноводству. Висина критеријума усклађивања са захтевима Четврте директиве ЕУ.

Међутим, у погледу директних трошкова пословања, постоји могућност да поједина друштава за ревизију повећају цене својих услуга, због обавезног осигурања од одговорности за штету коју лиценцирани овлашћени ревизор својим несавесним радом

може да причини кориснику услуга ревизије или неком трећем лицу. Могућност повећања цена услуга, постоји код оних друштава за ревизију која су се до ступања на снагу овог закона осигуравала на износе који су нижи од износа који ће бити утврђени применом предложеног законског решења.

Досадашња пракса је показала да је у одсуству критеријума за утврђивање минималне суме осигурања постојала велика несразмерност у погледу осигурања, а самим тим и у погледу заштите евентуално оштећених лица у вези са обављањем ревизије. Тако нпр. једно од предузећа за ревизију из „велике четворке“ (Big four) у току 2011. године на име премије осигурања платило је приближно 6.000.000 динара чиме се осигурало за евентуалну штету до износа од 80.000.000 долара, док се једно од домаћих предузећа за ревизију плаћањем премије осигурања од приближно 10.000 динара, осигурало за штету до износа од приближно 15.000 ЕУР. Како би се у што већој мери заштитили интереси корисника услуга ревизије, предлагач закона се определио да предложи критеријуме за утврђивање минималне суме осигурања која ће зависити од вредности уговорених услуга ревизије. С тим у вези, и даље ће постојати разлика у износу минималне суме осигурања од друштва до друштва, али ће зависности од обима и вредности преузетих послова у области пружања услуга ревизије, а не од одлуке самих друштава.

Према предложеном решење износ најниже суме осигурања на основу које се плаћа премија осигурања за појединачни осигурани случај за сваку пословну годину утврђује се као већи износ од следећих износа: од највише цене за услуге ревизије на основу појединачног уговора о ревизији помножено са 15 или од збира цена за услуге ревизије на основу свих уговора о ревизији, помножено са 2,5. **ПРИМЕР** (случај када је вредност свих закључених уговора, помножена са 2,5, већа од износа појединачно највећег уговора, помножено са 15): Уколико би вредност свих закључених уговора износила 300.000 евра, полиса осигурања (најнижа сума осигурања) би гласила на 750.000 евра ($300.000 * 2,5$), а по том основу би друштво за ревизију на годишњем нивоу плаћало премију око 750 евра. То значи, да би у случају настанка штете друштво за осигурање покрило износ штете до 750.000 евра.

У погледу индиректних трошкова, примена овог закона захтева издвајање средстава из буџета Републике Србије за финансирање накнада за рад чланова Одбора за јавни надзор над обављањем ревизије. Одлуком о образовању овог одбора утврдиће се висина износа накнаде која ће се исплаћивати сваком од чланова, а која се обично одређује у процентуалном износу у односу на нето плату помоћника директора управе у саставу министарства.

Примена овог закона може захтевати издвајање средстава из буџета Републике Србије за финансирање ванредних контрола квалитета рада друштава за ревизију и ревизора, које Министарство финансија и привреде може наложити Комори овлашћених ревизора у складу са овим законом. У том случају из буџета би се финансирала накнада за рад контролора који би по захтеву Министарства био ангажован у поступку ванредне контроле, а средства издвојена за ту намену би се кретала до висине плате врховног државног ревизора запосленог у Државној ревизорској инсититуцији.

Лиценцирање овлашћених ревизора, обавеза њихове континуиране едукације, као и издавање дозвола друштвима за ревизију уведено је Законом о рачуноводству и ревизији из 2006. године, а овим Нацртом закона је детаљније уређено, тако да по том основу неће бити додатно повећања трошкова.

Обавеза образовања Комисије за ревизију као тела у оквиру привредних друштава, већ је уведена Законом о привредним друштвима и Законом о банкама, а предложени Нацрт закона о ревизији упућује на те законе. Што се тиче трошкова за функционисање овог тела, то је ствар организације и политике сваког привредног субјеката који је образује.

Имајући у виду наведено, основни трошкови за примену овог закона биће везани за образовање и функционисање Одбора за јавни надзор, као тела чији је ће деловање бити усмерено на заштиту јавног интереса у раду Коморе овлашћених ревизора, друштава за ревизију, самосталних ревизора и лиценцираних овлашћених ревизора. Ово тело и министарство надлежно за послове финансија имаће крајњу одговорност за квалитет обављања ревизије у Републици Србији. Директива ЕУ захтева образовање оваквог тела. Предлагач закона је у смислу смањења трошкова функционисања оваквог тела предложио да се оно образује као тело (комисија) Владе, за које ће стручне и административне послове обављати Министарство финансија и привреде.

С тим у вези, истичемо да је на нивоу Европске уније дошло је до интензивирања захтева да представници јавног интереса (држава) учествују у надзору над ревизорском професијом кроз механизам јавног надзора којим ће се пратити процеси који се одвијају унутар професије, са циљем стицања уверења да професија делује у јавном интересу.

Све чланице Европске уније су сагласно Директиви у обавези да успоставе систем јавног надзора и с тим у вези, образују одговарајућа тела. Што се тиче земаља у окружењу, у Хрватској је слично решење као у предложеном Нацрту закона (тело које образује Влада), док је у Словенији образована посебна Агенција.

Позитивни ефекти које предложено законско решење треба да пружи, у потпуности оправдавају трошкове његовог спровођења, с обзиром да крајњи циљ предложених реформи треба да буде подизање нивоа квалитета ревизорског и финансијског извештавања у Републици Србији, кроз унапређење система обављања ревизије, што је један од предуслова за привлачење потенцијалних домаћих и страних инвеститора.

Ово ће бити постигнуто:

- спровођењем контроле квалитета над радом ревизора и друштва за ревизију у складу са захтевима директиве ЕУ;
- увођењем јавног надзора над радом ревизора, друштава за ревизију, као и над радом Коморе овлашћених ревизора.

- Да ли доношење закона стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?

Предложено законско решење стимулише запошљавање нових кадрова у ревизији, односно оснивање нових друштава за ревизију, због потребе квалитетнијег обављања ревизије (ревизорски тим треба да проведе већи број радних сати на обављању ревизија) упркос смањењу броја обвезника ревизије, с обзиром да су капацитети постојећих друштава за ревизију још увек недовољни да покрију захтеве тржишта ревизије.

Тренутно у Републици Србији 57 предузећа за ревизију има дозволу за обављање послова ревизије финансијских извештаја, а услуге ревизије пружа 203 лиценцираних овлашћених ревизора запослених у овим предузећима. У току 2011. године обављено је укупно 5.197 ревизија годишњих и консолидованих финансијских извештаја. Ако се томе дода податак да просечан број обављених ревизија финансијских извештаја у 2011. години по једном лиценцираном овлашћеном ревизору износи 31, у том случају неопходан

квалитет ревизије могуће је обезбедити адекватнијом сразмером броја ревизора и обвезника ревизије. С тим у вези, захтеви у погледу контроле квалитета обављања ревизије намећу потребу повећања кадровских капацитета и потребног времена за обављање сваке појединачне ревизије.

Такође, стварање амбијента за квалитетније ревизорско и финансијско извештавање и унапређење контроле квалитета рада друштва за ревизију и ревизора, позитивно ће утицати на потенцијалне инвеститоре да врше нова улагања у привреду Републике Србије.

- Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о Нацрту закона?

У поступку израде Нацрта закона спроведене су бројне консултације као и детаљна јавна расправа са свим учесницима заинтересованим за уређивање предметне материје.

Министарство финансија и привреде је у циљу израде овог закона у октобру 2012. године, формирало посебну Радну групу. Радна група у којој су учествовали представници државних органа (Министарство финансија и привреде, Пореска управа, Народна банка Србије, Комисија за хартије од вредности, Агенција за привредне регистре и Агенција за приватизацију), представник универзитета, као и чланови Коморе овлашћених ревизора, одржала је бројне састанке на којима су разматрана питања која су предмет уређивања овог закона.

Текст Нацрта закона је упућен на јавну расправу крајем фебруара 2013. године и био је јавно доступан на сајту министарства надлежног за послове финансија и привреде. У оквиру јавне расправе, сви релевантни субјекти: надлежна министарства, Комисија за хартије од вредности, Народна банка Србије, Комора овлашћених ревизора, Агенција за привредне регистре, професионалне организације и удружења у области рачуноводства, предузећа за ревизију, консултантске куће и др. заинтересована лица имала прилику да изнесу своје ставове и сугестије.

У организацији Привредне коморе Београда, 12. марта 2013. године организована је јавна расправа на којој су представницима привреде, струковних удружења у области рачуноводства и ревизије и другим учесницима, од стране Министарства финансија и привреде, у виду презентације, представљена нова решења у Нацрту закона о ревизији, након чега су учесници активно дискутовали.

У циљу побољшавања предложеног текста Нацрта закона, узете су у разматрање све достављене примедбе и сугестије учесника јавне расправе.

Прихваћене су примедбе и сугестије учесника јавне расправе које се односе на прецизирање појмова који се користе у овом закону, услове за ослобађање полагања испита, односно дела испита за стицање звања овлашћени ревизор, примедбе да се смањи износ пословног прихода, као једног од критеријума за утврђивање обвезника ревизије, примедбе у вези са садржином уговора о ревизији и ограничењима за обављање додатних услуга уз услуге ревизије, као и примедбе које се тичу делокруга рада и организације Одбора за јавни надзор над обављањем ревизије.

У начелу нису прихваћене примедбе које нису у сагласности са захтевима директива ЕУ у области статутарне ревизије.

Нису прихваћене примедбе појединих друштва за ревизију да се не дозволи ревизорима предузетницима да обављају делатност ревизије финансијских извештаја. Осма Директива ЕУ дозвољава да се делатност ревизије обавља у свим облицима

организовања привредних субјеката које познаје закон о привредним друштвима, па и у форми предузетника. У упоредном законодавству дозвољене су све форме организовања које познаје закон о привредним друштвима. Сагласно преложеном Нацрту закона, самостални ревизор (предузетник) у погледу обављања ревизије мора да испуњава услове као и друштво за ревизију (поштовање правила за обављање ревизије, осигурање од одговорности за штету, заштита података, забрана обављања ревизије и др.), па с тим у вези нема разлога да се и овој форми организовања привредних субјеката (форма предузетника) не омогући обављање послова ревизије.

Нису прихваћене примедбе учесника јавне расправе да се детаљније уреди материја интерне ревизије. Интерна ревизија је у Нацрту закона уређена у оној мери колико је потребно да се одржи континуитет са актуелним Законом о рачуноводству и ревизији у погледу сертификавања интерних ревизора и прописа који се с тим у вези ослањају овај закон. Нпр. Закон о привредним друштвима захтева од јавних акционарских друштава да најмање једно лице надлежно за унутрашњи надзор пословања мора испуњавати услове прописане за интерног ревизора у складу са законом којим се уређује рачуноводство и ревизија. С тим у вези, треба имати у виду да је основни предмет уређивања Нацрта закона о ревизији, статутарна (екстерна) ревизија, која се према својој функцији и значају у великој мери разликује од интерне ревизије и као таква предмет је детаљног уређивања. Нова Осма директива ЕУ чије одредбе смо дужни да имплементирамо у домаће прописе, уређује само материју статутарне (екстерне) ревизије. У делокругу директиве није уређивање интерне ревизије. Пракса у земљама ЕУ је да се интерни ревизори организују у посебна струковна удружења или институте у оквиру којих могу да остварују и штите интересе професије.

Није прихваћена примедба да се скрати рок за обавезну замену (ротирање) лиценцираног овлашћеног ревизора, потписника ревизорског извештаја код истог обвезника ревизије. Предложеним законским решењем уређује се општи оквир за обављање ревизије. Нацртом закона остављена је могућност да се посебним законима уреди „ротација“ ревизора и за краћи период (нпр: као што је то уређено законом којим се уређују банке, законом којим се уређује тржиште капитала и сл.) Обавеза друштава за ревизију да најкасније сваке седме године од почетка обављања ревизије финансијских извештаја код истог обвезника ревизије изврше замену лиценцираног овлашћеног ревизора потписника ревизорског извештаја преузета је из нове Осме директиве ЕУ.

- Које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта?

С обзиром да је примена закона условљена доношењем одговарајућих аката Коморе овлашћених ревизора и министарства надлежног за послове финансија, претпоставка за његову примену јесте доношење тих аката у прописаном року.

Према предложеном законском решењу, Комора овлашћених ревизора је надлежна да доноси подзаконска општа акта за спровођење овог закона. Општа акта Коморе могу ступити на снагу тек по добијању сагласности од стране Министарства финансија и привреде.

Оквирно треба донети око дванаест подзаконских аката, а постоји могућност да буде донет и мањи број, с обзиром да поједина питања подзаконског уређивања могу бити обухваћена једним општим актом. С тим у вези, тачан назив подзаконских аката није могуће унапред одредити. Комора овлашћених ревизора је као професионално тело

ревизора у Републици Србији, основана Законом о рачуноводству и ревизији („Службени гласник РС“, бр. 46/06 и 111/09) и наставља са радом у сладу са одредбама овог закона. Комора је дужна да своје постојеће акте усклади са одредбама овог закона у року од шест месеци од његовог ступања на снагу, као и да у овом року донесе нова општа акта у складу са својим надлежностима.

Министарство финансија и привреде не доноси непосредно општа акта за спровођење овог закона, већ даје сагласност на сва општа акта Коморе у делу који се односи на обављање поверених послова (јавна овлашћења).

Овим законом (у року од 90 дана од дана ступања на снагу) образује се Одбор за јавни надзор над обављањем ревизије. Ово тело је између осталог надлежно да даје мишљења на општа акта Коморе овлашћених ревизора на основу којих Министарство даје сагласност на та општа акта, да одлучује о издавању и одузимању лиценци физичким лицима и дозвола за рад друштвима за ревизију, да одлучује о изрицању мера у поступку надзора, као и да обавља и друге активности у складу са законом.