

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Одређење проблема које Нацрт закона треба да реши

Закон о рачуноводству и ревизији („Службени гласник РС”, број 46/06) који је ступио на снагу 02. јуна 2006. године (у даљем тексту: Закон) представља основни правни акт који регулише материју корпоративног рачуноводства и ревизије финансијских извештаја привредних субјеката у земљи.

Основни проблеми које треба решити доношењем Закона и који су определили законодавца да приступи измени и допуни актуелних законских решења огледају се у настојању да се смање трошкови пословања привредних субјеката, да се избегну паралелне процедуре у раду државних органа које оптерећују привредне субјекте, да се исправе недостаци уочени приликом примене овог закона, као и да се у што већој мери уграде решења из директива Европске уније које уређују ову област.

У току спровођења свеобухватне реформе прописа, чији је основни циљ поједностављење и поједностављење услова пословања привредних субјеката у Србији, као и хармонизација домаћег законодавства са законодавством, правилима и праксом земаља ЕУ, констатовано је да у делу достављања финансијских извештаја постоји дуплирање процедура, јер су привредни субјекти дужни да истовремено податке (финансијске извештаје) истовремено предају на више места Народној банци Србије, Агенцији за привредне регистре, као и Пореској управи као прилог уз порески биланс.

Овај проблем посебно добија на значају у тренутку када се спроводи идеја увођења једношалтерског система која треба да омогући да се размена података о привредним субјектима између државних органа врши искључиво у електронском облику, са циљем да се привредни субјекти ослободе обавезе предаје истовремене документације код више државних органа.

Са успостављањем система једног шалтера везаног за оснивање привредних субјеката, Србија је истовремено испунила и краткорочни приоритет, који је као такав одређен у Националном плану интеграције Србије у ЕУ, а тиче се усклађивања са Препоруком Савета Европе (90/946/ЕЕС) од 28. 5.1990. године, која се односи на уклањање административних препрека, поједностављивање процедура, успостављање „one stop shop“ система и олакшавање отпочињања пословања привредних субјеката.

У делу закона који уређује обављање ревизије један од разлога за измену Закона односи се и на отклањање уочених недостатака у вези контроле и надзора над предузећима за ревизију, давања и одузимања дозвола за њихов рад, као и потребом за даљом хармонизацијом са директивом ЕУ, а све у циљу стварања услова за подизање квалитета ревизорских извештаја и јачања поверења у ревизорску професију.

Имајући у виду да Осма директива ЕУ посебну пажњу посвећује надзору над квалитетом рада предузећа за ревизију предложена су одређена решења која предвиђају да до оснивања посебног тела за јавни надзор како то налаже директива

ЕУ, одређене послове контроле обављају Министарство финансија и Комора овлашћених ревизора.

2. Циљеви који се постижу његовим доношењем

Основни циљ предложеног законског решења је решавање поменутих проблема, а у сврху растерећења привреде непотребних трошкова и процедура, побољшања постојећих законских норми ради отклањања уочених недостатака у примени постојећег закона и ради хармонизације са директивама Европске уније.

Предложеним изменама и допунама Закона о рачуноводству и ревизији, ради растерећења привреде непотребних трошкова и процедура које је наметала постојећа законска обавеза да привредни субјекти финансијске извештаје истовремено достављају и Народној банци Србије (у даљем тексту: НБС) и Агенцији за привредне регистре, као и ради обједињавања свих регистара који се тичу правних лица и предузетника на једном месту, поверени су Агенцији за привредне регистре (у даљем тексту: Агениција) послови везани за вођење Регистра финансијских извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника.

Успостављање јединствене, централизоване базе података финансијских извештаја здружене са статусним базама података свих пословних субјеката у Србији на једном месту у Агенцији, омогућава доступност огромног броја потпуних, усклађених, прецизних и правовремених података и информација заинтересованим пословним субјектима за остваривање конкретних законских и пословних права, али и државним органима и институцијама за свакодневни рад и анализу, дијагностицирање и креирање разних мера и политика. Тиме се истовремено обезбеђује и доградња јединствене, централизоване, јавне, електронске базе података и информација о привредним субјектима и субјектима са тржишта капитала у нашој земљи, чиме се побољшава информисаност и сигурност домаћих и страних инвеститора, смањује степен ризика у реалном сектору и финансијском систему, јача стабилност финансијског тржишта и побољшава се рејтинг земље.

Предавање финансијских извештаја на једном месту у Агенцији, довешће до веће дисциплине у предавању финансијских извештаја и исто тако до јачања контроле финансијског извештавања, која у садашњим условима светске економско-финансијске кризе добија све више на значају. Европско корпоративно право и пракса захтевају да се створе услови како би се онемогућило избегавање неподударности између поднетих и јавно објављених података из финансијских извештаја код других органа и институција са подацима из финансијских извештаја који се налазе у статусном регистру. Адекватно и ажурно праћење промена на капиталу привредних субјеката и регистрација тих промена у складу са законом представља важан сегмент свеукупних података статусног карактера привредних субјеката.

Обједињени пријем финансијских извештаја и стварање интегрисане електронске и јавне базе података о привредним субјектима у оквиру Агенције омогућиће ефикасније остваривање контроле финансијског извештавања путем: контроле формалне исправности и рачунске тачности финансијских извештаја и

података из финансијских извештаја; објављивања што већег броја релевантних података о финансијском стању и резултатима пословања привредних субјеката и о лицима одговорним за њихово састављање на сајту Агенције и могућност њиховог увида без накнаде .

Реализација концепта „све на једном месту у Агенцији за привредне регистре“ не захтева додатна финансијска средства, а представљаће рационализацију административних поступака и трошкова, што ће омогућити за око 50% мање укупно трошковно оптерећење пословних субјеката у односу на досадашње трошкове које су пословни субјекти имали. Наиме, НБС по основу накнаде за пријем, контролу и обраду финансијских извештаја за обвезнике подношења финансијских извештаја који исте не поднесу у електронској форми наплаћује од 1.000 динара по извештају за друго правно лице до 10.000 динара по извештају за велико или средње правно лице или консолидовани финансијски извештај. Поред тога, на име давања података из базе финансијских извештаја, података из изворних финансијских извештаја и других података према захтевима корисника услуга НБС наплаћује посебне накнаде. За извештаје које НБС припрема и издаје из области бонитета и скоринга такође се наплаћују посебне накнаде. Агенција на име пријема и регистрације финансијских извештаја предузетницима наплаћује накнаду од 310 динара, а осталим привредним субјектима накнаду од 860 динара. Укупно трошковно оптерећење привредних субјеката и других правних лица по основу плаћања накнада НБС и Агенцији за предате финансијске извештаје за 2008. годину износи преко 200 мил. динара. Када се овоме додају трошкови које привредни субјекти имају по основу обавезног прибављања извештаја о бонитету и других извештаја и потврда, онда укупни обавезни трошкови привредних субјеката и правних лица достижу око 300 мил. динара. Финансијске извештаје за 2008. годину предало је Агенцији, односно НБС око 112.000 привредних субјеката, обвезника предаје извештаја. Наведени подаци упућују да постојећа пракса, по којој привредни субјекти имају обавезу подношења истог финансијског извештаја код три државне институције (НБС, Агенција и Пореска управа) и да у вези с тим два пута плаћају накнаду представља непотребно нагомилавање обавеза и непотребно трошковно оптерећење привредних субјеката.

Предложено решење довешће до концентрације постојећих ресурса Одељења за регистре НБС и Агенције (знања, искуства, софтверских решења, методологије, кадрова, архиве, база података, започетих пројеката, система тарифирања и др.), централна банка се ослобађа послова који не спадају у њену основну делатност, а држава и пословни субјекти ће по основу обједињавања функција остварити значајне финансијске уштеде, док ће услови пословања у делу који се односи на комуникацију пословних субјеката са државом ће бити додатно поједностављени.

Један од циљева преложених измена је усклађивање са прописима Европске уније у области регистрације и објављивања финансијских извештаја.

Првом директивом компанијског права 68/151/ЕЕЗ и 2003/58/ЕЗ (у даљем тексту: „*прва директива*“) чланом 2, између осталог, прописано је да државне-чланице предузимају неопходне мере како би обезбедиле обавезно објављивање

најмање следећих докумената и појединости биланса стања и биланса успеха за сваку финансијску годину, с тим да се у документу који садржи биланс стања, наводе и детаљи о лицима која имају законску обавезу да га овере.

Чланом 3. Прве директиве прописано је да се у сваком регистру друштва води посебан досије за свако друштво заведено у таквом регистру. У вези члана 2. ове директиве, сви документи и појединости који морају да буду објављени, чувају се у досијеу или се уносе у регистар, али тако да свакако предмет уноса у регистар (у конкретном случају то су финансијски извештаји) мора да се налази у досијеу.

Разлог за овакво решење јесте чињеница да неподношење финансијских извештаја повлачи озбиљне статусно правне последице (брисање из регистра) по привредне субјекте који не поступају у складу са овом обавезом. Таква санкција је прописана и Законом о регистрацији привредних субјеката („Сл. Гласник РС“ , бр 55/04 и 61/05) који прописује да, ако привредни субјекти не изврше своју обавезу, регистратор Регистра привредних субјеката те субјекте преводи у статус неактивних, који има за последицу губитак права на заштиту пословног имена и могућност да се против истих привредних субјеката покрене поступак ликвидације уколико у неактивном статусу проведу дуже од годину дана.

Управо из наведених разлога се приликом доношења Закона о регистрацији привредних субјеката водило рачуна да се овај пропис усагласи са европским директивама те је прописана обавеза привредних друштва да једном годишње Регистру привредних субјеката предају годишње финансијске извештаје. Том приликом је било покренуто питање да се и други прописи из области рачуноводства и ревизије ускладе са оваквим решењем.

У домену корпоративног права и конкретно обавезе финансијског извештавања Четврта и Седма директива, усаглашене са Првом директивом као базичном, даље регулишу питање састављања и објављивања годишњих финансијских извештаја, тако да је њима прописано да се финансијски извештаји објављују у складу са чланом 3. прве директиве (у регистру који води привредна друштва).

Упоредно законодавство је показало да је пракса у државама чланицама ЕУ и другим развијеним државама да се спроводе где год је то могуће интегрисање разних регистара о свим пословним субјектима у јединствену информациону базу података, чиме се повећава транспарентност и правна сигурност и смањују трошкови како пословних субјеката, тако и државе.

У делу који уређује обављање ревизије финансијских извештаја детаљније је разрађен поступак надзора над радом предузећа за ревизију.

У складу са предложеним изменама поступак надзора може да се спроводи како у просторијама министарства, тако и у просторијама предузећа за ревизију, за разлику од досадашњег законског решења које је омогућавало само инспекцијски надзор. Детаљније је уређен обухват надзора, што у великој мери олакшава надзорном органу (Министарству финансија) да предузима одређене мере и доноси акта за њихово спровођење.

За разлику од постојећег, предложеним решењем прописане су мере надзора у зависности од тежине учињених повреда Закона и извршена је њихова

класификација. За лакше пореде издаје се налог да се прекршај отклони, за теже повреде се изричу додатне мере, а за најтеже се одузима дозвола.

Посебан предмет надзора треба да буде контрола квалитета предузећа за ревизију и лиценцираних овлашћених ревизора која би према предложеним одредбама требало да се спроводи у сарадњи Министарства финансија и Коморе овлашћених ревизора.

Регистар предузећа за ревизију је као јавни регистар доступан на интернет страници Министарства финансија и поред података које већ садржи, новину представљају подаци о: чланству предузећа за ревизију у ревизорској мрежи, основаним канцеларијама, односно повезаним лицима у другим земљама, као и подаци о изреченим мерама надзора.

Из обавезе ревизије изузета су новоонована правна лица за годину у којој су основана, као и мала правна лица која не емитују хартије од вредности јавном понудом.

Предузећа за ревизију могу поједине поступке ревизије да повере и другим запосленим лицима у предузећу за ревизију, али под надзором лиценцираног овлашћеног ревизора. Овакво решење је предложено из разлога што ревизију обављају запослени у предузећу за ревизију и пре него што стекну звање овлашћеног ревизора и лиценцу за обављање тих послова, што је, између осталог и услов за стицање професионалног звања.

Овакво решење треба да допринесе повећању броја лиценцираних овлашћених ревизора, а самим тим и квалитету обављених ревизија јер у Србији постоји значајна диспропорција између потреба ревизије и броја ревизора.

Извршено је проширење обима казних одредби ради увођења веће дисциплине у примени овог закона. Казнене одредбе су односу на постојеће законско решење далеко обухватније и њима се санкционише већи број радњи које имају карактер привредног преступа, односно прекршаја.

Предложена решења заснивају се и на искуствима развијених земаља, као и земаља у окружењу, које су у поступку кандидовања или су постале чланице Европске уније.

3. Које су друге могућности за решавање проблема?

Предложене измене и допуне предмет су законског регулисања.

4. Зашто је доношење акта најбоље за решавање проблема?

У питању је област која је уређена законским и подзаконским прописима.

5. На кога ће и како највероватније утицати решења у Закону?

Нацт закона ће у делу финансијског извештавања имати позитиван утицај на све привредне субјекте и друга правна лица који примењују овај закон, али и на државне органе и институције, стране и домаће инвеститоре.

Позитиван утицај се пре свега односи на растерећење привреде од непотребних и компликованих административних обавеза и процедура, а самим

тим и трошкова изазваних подношењем истоветних података на више места. У конкретном случају значи да ће привредни субјекти уместо и Народној банци Србије и Агенцији за привредне регистре, од 01.01.2010. године финансијске извештаје предавати само Агенцији за привредне регистре.

Применом обједињеног поступка предавања, контроле, регистрације и обраде финансијских извештаја на једном месту у Агенцији, држава Србија даје конкретан и мерљив допринос унапређењу институционалног амбијента, а самим тим и допринос јачању конкурентности наше привреде у односу на земље у региону. Са обједињавањем материје финансијског извештавања са материјом регистрације и статусних промена код Агенције Србија усклађује свој правни систем са корпоративним правом и директивама ЕУ.

Поред тога, предавање финансијских извештаја на једном месту у Агенцији довешће до веће дисциплине у предавању финансијских извештаја и исто тако до јачања контроле финансијског извештавања у смислу смањења неподударности између поднетих и јавно објављених података из финансијских извештаја код различитих државних органа и институција, што у садашњим условима светске економске кризе добија све више на значају.

Детаљнија регулација надзора над радом предузећа за ревизију, као и имплементација одређених делова Осме директив, треба да допринесу побољшању квалитета ревизорских извештаја на трајној основи.

Изузимањем из обавезе ревизије новоонованих правних лица за годину у којој су основана, као и малих правна лица која не емитују хартије од вредности јавном понудом смањиће се трошкови пословања ових субјеката.

6. Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди посебно малим и средњим предузећима?

Примена овог акта неће изазвати ни грађанима ни привреди издвајање додатних трошкова, већ ће предложено укидање преклапања надлежности и функција НБС и Агенције допринети смањењу постојећих трошкова везаних за предавање финансијских извештаја за око 50% у односу на непосредне трошкове које су правна лица- обвезници предаје финансијских извештаја имала по том основу у 2008. години.

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

Предложени Нацрт закона допринеће пре свега смањењу трошкова и процедура везаних за финансијско извештавање, што у основи заједно са смањењем трошкова и процедура у другим привредним активностима ствара повољну климу за појаву нових и унапређење пословања постојећих привредних субјеката.

Предложено законско решење стимулише, запошљавање нових кадрова у ревизији, односно оснивање нових предузећа за ревизију, с обзиром да су капацитети постојећих предузећа за ревизију недовољни да покрију захтеве тржишта ревизије.

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

Нацрт закона о изменама и допунама Закона о рачуноводству и ревизији је достављен на мишљење Републичком секретаријату за законодавство, Министарству економије и регионалног развоја, Министарству правде, Министарству за државну управу и локалну самоуправу, Министарству за телекомуникације и информационо друштво, Народној банци Србије, Комисији за хартије од вредности, Канцеларије за европске интеграције, Агенцији за привредне регистре, Комисији за хартије од вредности и Комори овлашћених ревизора.

Наведене институције у достављеним мишљењима на текст Нацрта закона у основи нису имали примебе концептуалног, односно суштинског карактера, већ су се примедбе већим делом односиле на термилошко усклађивање предложених одредби.

Примедба Народне банке Србије да се Нацртом закона пропише обавеза сертификавања лица којима би било поверено вођење пословних књига и састављање финансијских извештаја у великим правним лицима, у овом тренутку није прихваћена, јер уређење ове комплексне материје захтева велики број норми, а постојећи текст Нацта закона због обима предложених измена не би могао да буде допуњаван у том смислу. Ова материја ће бити предмет регулације у новом Закону о рачуноводству и ревизији, чија се израда ускоро планира.

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

У поступку примене овог закона, Агенција је дужна да преузме предмете, документацију, архиву, базе података, средства за рад, потребан број запослених, као и део информационог система и неопходну информатичко технолошку опрему, које је Народна банка Србије користила за обављање послова пријема и обраде финансијских извештаја и вођења регистра података о бонитету правних лица и предузетника, као и да донесе неопходна акта за спровођење послова који су јој овим Нацртом пренети у надлежност.

Министарство финансија је дужно да донесе одговарајућа подзаконска акта ради спровођења овог закона.