

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
6.12.2005. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложение Нацрта закона о рачуноводству и ревизији садржи анализу ефекта у складу са чл. 34. став 2. тачка 5. Пословника Владе Републике Србије ("Службени гласник РС" бр. 113/04).

У складу са чланом 3. став 1. Одлуке о изменама и допунама Пословника Владе Републике Србије ("Службени гласник РС" бр. 113/04) даје се

МИШЉЕЊЕ:

Образложение Нацрта закона о рачуноводству и ревизији, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство финансија под бројем: 011-00-714/2005-16 од 23.11.2005. године, САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ефекта у складу са чланом 34. став 2. тачка 5. Пословника Владе Републике Србије.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је **Министарство финансија** доставило на мишљење **Нацрта закона о рачуноводству и ревизији** са Образложењем које садржи одељак V под насловом: „Ефекати доношења закона на привреду“.

У анализи ефекта, обрађивач прописа наводи разлоге за доношење закона и циљеве које жели њим да постигне. Обрађивач прописа наводи да примена овог закона неће изазвати веће трошкове у привреди, осим нужних трошкова који се односе на примени нових МРС/МСФИ. Даље наводи да се очекује да ће позитивни ефекти бити већи од могућих трошкова јер омогућује „одржив систем финансијског извештавања“. Такође је наведено да мала правна лица и предузетници нису у обавези да доносе општа акта која садрже општа упутства и смернице за састављање финансијских извештаја, што смањује њихове трошкове у имплементацији овог закона. Обрађивач даље наводи да овај закон ствара услове за формирање већег броја предузећа за вођење пословних књига и састављање финансијских извештаја.

Даље од тога се у анализи ефекта није отшло, иако бројна решења имају евидентне финансијске ефekte, поготово трошкове за привреду, па је требало образложити из којих разлога су та решења неопходна.

Имајући у виду значај питања која се предложеним решењима регулишу, Савету није био довољан рок у коме се инсистирало на давању мишљења, па постоји могућност да у овом мишљењу нису сагледани могући негативни ефекти предложених решења. У том смислу, скреће се пажњу на само нека од решење чији ефекти нису анализирани:

Сматрамо да је било неопходно образложити из којих разлога је потребно да НБС води Регистар финансијских извештаја и Регистар података о бонитету правних лица и предузетника. Ово имајући у виду трошкове регистрације, које плаћају привредни субјекти, а да није јасно какву они корист од тога имају. Уколико држава има потребу за вођењем ових регистара, у циљу вођења статистике, онда она сама треба да сноси трошкове обраде података, а не да их превалају на привреду.

Обрађивач наводи да „иако наша држава није чланица ЕУ, али је у поступку припреме придруживања, потребно је да се и директиве Европске Уније као правна регулатива, до окончања пријема у ЕУ, третирају са једнаким значајем као и међународни стандарди...“. Иако би се из цитираног образложења могло закључити да обрађивач прописа решења предлаже управо у складу са директивама ЕУ, решење Нацрта закона, које критикујемо у претходном ставу је управо супротно Првој Европској директиви (члановима 1. и 3.) која регулише коју документацију привредни субјекти морају да обелодањују укључујући и годишње финансијске извештаје, те да та документација мора да се налази у статусном регистру привредних субјеката. Управо по тој директиви је Законом о регистрацији привредних субјеката и предвиђено да се од 2006. године у Регистар привредних субјеката региструју и финансијски извештаји. Напомињемо да се у готово свим европским државама финансијски извештаји обелодањују у оквиру Регистра привредних субјеката. Сувишно је привредним субјектима наметати обавезу да финансијске извештаје региструју на два места, као и да се инсистира на томе да одређена институција треба да врши обраду тих извештаја и израду извештаја о бонитету правних лица о трошку привредних субјеката. Ово поготово имајући у виду да држава не гарантује тачност података које региструје, нити одговара за накнаду штете уколико се неко поузда у податке регистроване у Регистар финансијских извештаја или Регистар бонитета које би требала да води НБС.

Посебно наглашавамо да обрађивач прописа наводи да ће применом овог прописа знатно бити побољшан квалитет рачуноводствених и ревизорских услуга, те да се формирањем Коморе овлашћених ревизора постављају високи стандарди за обављање ревизије и других послова, чиме ће „финансијски извештаји и извештаји о ревизији финансијских извештаја бити знатно побољшани...“. Самом чињеницом увођења високих стандарда у овој области, није јасно због чега би привредни субјекат требао додатно да плаћа и обраду финансијских извештаја и израду извештаја о бонитету државној установи.

У том смислу предлажемо брисање чланова 33-36 Нацрта закона, и брисање у преосталом тексту нацрта, уколико постоје, одредби које предвиђају обавезу

регистровања финансијских извештаја и израде извештаја о бонитету од стране НБС о трошку привредних субјеката.

Како би се обрађивач прописа подсетио на разлоге из којих се анализа ефектата прописа врши и како би је надаље, приликом израде прописа, примењиво, у даљем тексту наводимо шта одељак образложења „анализа ефектата прописа-акта“, мора посебно да садржи:

- одређење проблема који акт треба да реши;
- циљеве који се доношењем акта постижу;
- анализу о томе које су друге могућности за решавање проблема разматране изузев доношења акта;
- зашто је доношење акта најбоље за решавање проблема.

Такође, одељак „анализа ефектата прописа-акта“ мора да садржи следећа објашњења:

- на кога и како ће највероватније утицати решења предложена у акту,
- који су трошкови које ће примена акта изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима,
- да ли су позитивни ефекти доношења акта такви да оправдавају трошкове,
- да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију,
- да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о акту и
- које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта.

Ако обрађивач сматра да образложение прописа-акта не треба да садржи анализу ефектата, дужан је да то посебно образложи.

Обрађивач, треба да наведе да ли су у вези са прописом-актом спровођене јавне расправе и у којој мери су на решења која се предлажу прописом-актом утицала мишљења изнета на тим јавним расправама.

Само на основу целовитог образложења, израђеног у складу са горе наведеним списком објашњења, Савет може да сагледа да ли је пропис-акт израђен уз анализу ефектата и да да сврхисходно мишљење о томе.

Наглашавамо да је анализа ефектата процес који обрађивач спроводи од почетка рада на пропису-акту, а да након његове израде, у образложењу нацрта прописа-акта, само описује у чему се та анализа састојала. Дакле, сврха анализе ефектата прописа-акта није да након израде прописа-акта компликује обрађивачу израду образложења, већ да допринесе изради прописа-акта са најпозитивнијим могућим ефектима. Сврха самог описа анализе ефектата је да Савет и Владу, а на крају и Скупштину и све заинтересоване стране упозна са очекиваним ефектима предложеног прописа-акта и са тим како је анализа ефектата током израде прописа-акта вршена.

Такође истичемо да Савет врши процену тога да ли образложение прописа-акта треба или не треба да садржи анализу ефекта и о томе даје мишљење. Ту процену не врши обрађивач прописа, па он нацрт, односно предлог прописа-акта обавезно доставља Савету на мишљење.

Обзиром на значај овог прописа, сматрамо да би било нецелисходно да се из формалних разлога стопира његово доношење, па с тога дајемо **УСЛОВНО ПОЗИТИВНО МИШЉЕЊЕ** да образложение Нацрта закона о рачуноводству и ревизији СADRЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА у складу са чланом 34. став 2. тачка 5. Пословника Владе Републике Србије. Ово мишљење је позитивно уз услов да обрађивач прописа прихвати нашу сугестију и избрише одредбе садржане у члановима 33-36 Нацрта закона о рачуноводству и ревизији који нам је достављен дописом **011-00-714/2005-16 од 23.11.2005. године.**

У Београду, 6. децембар 2005. године

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

др Предраг Бубalo

