

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама члана 72. став 1. тач. 4, 8. и 12. Устава Републике Србије, према којима Република, поред осталог, уређује и обезбеђује правни положај предузећа и других организација, финансијски систем, контролу законитости располагања средствима правних лица и друге економске односе од општег интереса за Републику.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Актуелни Закон о рачуноводству и ревизији („Службени гласник РС”, број 46/06) ступио је на снагу 02. јуна 2006. године.

Законом о рачуноводству и ревизији уређује се вођење пословних књига, састављање, достављање, обелодањивање и обрада годишњих финансијских извештаја, као и питања у вези обављања ревизије финансијских извештаја, издавања и одузимања дозволе за рад предузећима за ревизију, Регистар предузећа за ревизију, инспекцијски надзор над предузећима за ревизију, као и надзор над обављањем поверених послова Комори овлашћених ревизора.

Закон је у време доношења био делимично усклађен са Директивама ЕУ: Четвртом (78/660/ЕЕС), Седмом (83/349/ЕЕС) и Осмом (84/253/ЕЕС), међутим 17. маја 2006. донета је нова Осма директива 2006/46-/ЗЕЗ Европског парламента и Савета која дефинише принципе јавног надзора над ревизорском професијом, што упућује на потребу за даљом хармонизацијом домаћег законодавства у овој области са правним тековинама ЕУ.

Основни разлози за доношење Закона о изменама и допунама Закона о рачуноводству и ревизији односе се на:

1) Успостављање Регистра финансијских извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника у Агенцији за привредне регистре чиме се реализује закључак Владе Републике Србије од 16. јула 2009. године о потреби обједињеног поступка пријема, регистрације и обраде финансијских извештаја у Агенцији за привредне регистре уместо досадашњег законског решења којим је било прописано да се финансијски извештаји достављају и Народној банци Србије и Агенцији за привредне регистре, а као прилог уз порески биланс и Пореској управи.

С тим у вези указује се да је јединица за спровођење свеобухватне реформе прописа (СРП) руководећи се потребом даљег поједностављења услова и снижавања трошкова пословања привредних субјеката у Србији, као и ради даље хармонизације са регулативом ЕУ, након опсежне анализе предложила Влади Републике Србије „да се преузму надлежности Центра за бонитет Народне банке Србије од стране Агенције за привредне регистре, чиме би се истовремено решио проблем вишеструког слања финансијских извештаја и дошло до концентрације података о финансијском извештавању и статусних података привредних субјеката на једном месту“.

Анализом упоредног законодавства сагледано је да се и у државама чланицама ЕУ спроводи 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.

Према томе, предложеним изменама у вези обједињавања статусних регистара и регистра финансијских извештаја у једној институцији - Агенцији за привредне регистре, као и јавног објављивања финансијских извештаја на интернет страници Агенције врши се усклађивање са праксом у ЕУ, Првом Директивом ЕУ и чл. 47. и 48. Четврте Директиве ЕУ.

2) Отклањање уочених недостатака у примени Закона и имплементација одређених одредби из нове Осме директиве у делу који уређује обављање ревизије и надзор над предузећима за ревизију, стварањем механизма који треба да утиче на побољшање квалитета ревизорских извештаја на трајној основи.

Имајући у виду обавезу земаља-чланица ЕУ да успоставе ефикасан систем јавног надзора над ревизорском професијом и квалитетом спровођења ревизије, изменама и допунама овог закона детаљније се уређује спровођење надзора, с обзиром на то да ће до оснивања посебног тела за јавни надзор како то налаже директива ЕУ, одређене послове надзора над предузећима за ревизију обављати министарство финансија.

Предложено је такође, да контролу квалитета предузећа за ревизију и лиценцираних овлашћених ревизора обављају Министарство финансија и Комора овлашћених ревизора.

Суштина измена огледа се и у чињеници да су постојећа законска решења непрецизна, поступци органа и странака у делу издавања и одузимања дозвола за обављање послова ревизије недоречени, а сам надзор од стране Министарства над радом предузећа за ревизију посебно у погледу изрицања мера надзора недовољно уређен и због тога тешко спроводив.

Проширен је обим казних одредби ради увођења веће дисциплине у примени овог закона, са циљем да се и на овај начин утиче на подизање нивоа квалитета на тржишту пружања услуга ревизије.

3) Усклађивање са одредбама других закона, а пре свега са законима који уређују тржиште хартија од вредности и инвестиционе фондове у смислу да се одређене надлежности из области коју регулише постојећи Закон о рачуноводству и ревизији а односе се на привредне субјекте над чијим пословањем контролу врши Комисија за хартије од вредности, преносе на Комисију за хартије од вредности (прописивање контног оквира и образаца финансијских извештаја за те субјекте). Овим изменама и допунама врши се и усклађивање са Законом о електронском документу („Службени гласник РС”, број). Извршене су одређене техничке и термилошке измене у циљу боље и ефикасније примене овог закона.

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

III. САДРЖИНА ЗАКОНА - ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

У делу измена и допуна Закона којима се уређују питања из делокруга рачуноводства, односно финансијског извештавања правних лица најзначајнија измена и допуна односи се на обавезу достављања финансијских извештаја Агенцији за привредне регистре и формирање Регистра финансијских извештаја и података о бонитету правних лица у Агенцији.

Значајну новину представља и обавеза Агенције да на својим интернет страницама обелодањује податке о регистрованим финансијских извештајима и да свим заинтересованим корисницима без накнаде омогући увид у те финансијске извештаје.

Отклањају се нејасноће у погледу критеријума за разврставање правних лица, с обзиром на то да су два критеријума у члану 7. Закона била супротна један другом. Дешавало се да исто правно лице применом критеријума из става 3. буде мало, а применом критеријума из става 4. велико. Критеријум који се брише није био ни у складу са критеријумима које налаже IV Директива ЕУ. Овом изменом око 770 правних лица из категорије средњих прећи ће у категорију малих.

Прецизирање критеријума за одређивање величине правног лица било је неопходно како за потребе сагледавања обима финансијског извештавања, тако и са аспекта обавезности ревизије јер у Србији постоји значајна диспропорција између потреба ревизије и броја ревизора. У оваквој ситуацији поставило се питање квалитета и начина обављања ревизије.

Према подацима Народне банке Србије број субјеката ревизије за 2008. годину је 6.556, а тренутно према подацима Коморе ревизора - расположив број лиценцираних овлашћених ревизора је 130 запослених у 40 предузећа за ревизију.

Према директивама ЕУ финансијски извештаји привредних друштава од јавног интереса треба да буду предмет ревизије, јер земље чланице Европске уније разврставају предузећа према њиховој величини која са степеном јавне одговорности показује висок степен корелације. Висина параметара у нашој земљи није усаглашена са висином параметара из IV Директиве ЕУ, док критеријуми углавном јесу. Применом параметара из Директиве ЕУ који су изузетно високи остао би мали број привредних друштава у земљи разврстаних у категорију велика и средња, што значи да би велики број предузећа применом параметара ЕУ био разврстан у категорију малих.

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 (затворена акционарска друштва све до тренутка док не пређу у отворена).

Предложене су одређене измене у погледу стварања услова за повећање кадрова који обављају ревизију, тако што се предузећима за ревизију даје могућност да поједине поступке ревизије 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.

Међутим, прецизирано је да само запослени у предузећу за ревизију могу учествовати у обављању ревизије, како би се избегло ангажовање «дивљих» ревизора на основу чијег рада се издају мишљења од стране појединих ревизорских предузећа. Изузетак, сходно стандардима ревизије, могу представљати само ангажовања специјалиста које друштво не запошљава, као што су нпр. актуари, проценитељи, ИТ експерти, адвокати и слично.

У делу Нацрта закона 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 ревизије, за разлику од досадашњег законског решења који је предвиђао 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, овим законским решењем прописане су мере надзора и у зависности од тежине учињених повреда одредаба Закона 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.

Предложеним изменама, појашњен је поступак издавања и одузимања дозволе за обављање послова ревизије финансијских извештаја.

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.

Чланом 1. Нацрта закона мења се одредба члана 1. став 2. Закона тако што се прописује да се одредбе овог закона примењују и на инвестиционе фондове и друштва за управљање инвестиционим фондовима, чиме је извршено усклађивање са одредбама Закона о инвестиционим фондовима („Службени гласник РС”, бр. 46/06 и 51/09).

Чланом 2. Нацрта закона предложено је брисање става 5. члана 2. Закона којим је предузетник био изузет од обавезе доношења општих аката којим би уредио одређена питања вођења пословних књига. Предложено је брисање овог става јер је у супротности са другим одредбама Закона које прописују обавезу правним лицима и предузетницима да својим општим актима уреде поједина питања везана за материју вођења пословних књига (одређују лица надлежна за вођење пословних књига, организују систем рачуноводства, усвајају рачуноводствене политике и др.).

Измене у ставу 6. овог члана извршене су у смислу прецизнијег одређивања обвезника примене Међународних рачуноводствених стандарда (МРС), као и усклађивања са законом који регулише тржиште хартија од вредности. Суштина је да су сва правна лица независно од величине, укључујући и мала правна лица обвезници примене МРС, ако јавном понудом издају или имају намеру да издају хартије од вредности којима се тргује на организованом тржишту или ако састављају консолидоване извештаје. Остала мала правна лица и предузетници могу да одлуче да не примењују МРС, већ постојећи Правилник који је донео министар финансија.

Чланом 3. Нацрта закона извршено је појашњење који се преводи Међународних рачуноводствених стандарда (МРС) објављују у «Службеном гласнику». Министарство финансија је добило право, у складу са споразумом Министарства финансија и Фондације Комитета за међународне стандарде из Лондона, да објављује основне текстове МРС и тумачења, без пратећих прилога и допунских објашњења који се објављују у комерцијалним издањима.

Чланом 4. Нацрта закона предложено је да се прецизира радно искуство потребно за добијање лиценце за обављање ревизије финансијских извештаја у смислу да се под радним искуством сматра и рад на одређено време у предузећу за ревизију за разлику од досадашњег решења које је подразумевало само рад на неодређено време. Лиценцу за рад издаје Комора овлашћених ревизора.

Чланом 5. Нацрта закона врши се измена и допуна члана 7. Закона којим су прописани критеријуми за разврставање правних лица на мала, средња и велика ради дефинисања обавезе обима финансијског извештавања и обавезе ревизије финансијских извештаја.

Став 4. овог члана је замењен јер је био у супротности са ставом 3. овог члана, у исто време врши се усаглашавање критеријума са Директивом ЕУ, а прецизира се и случај када је правно лице по једном критеријуму мало, по другом средње, а по трећем велико у смислу да се тада сврстава у категорију средњих правних лица.

Основни критеријуми за класификацију, односно разврставање обвезника на мала, средња и велика правна лица остали су непромењени.

У ст. 8. и 9. члана 7. Закона, као орган надлежан за пријем обавештења о разврставању одређена је Агенција уместо Народне банке Србије.

У ставу 10. истог члана предвиђено је да се независно од величине великим правним лицем поред лица наведених у овом ставу, сматрају и инвестициони фондови и друштва за управљање инвестиционим фондовима.

Чланом 6 и 7. Нацрта закона врши се измена члана 9. став 4, 5. и 7. и члана 10. став 3. Закона ради усклађивања са Законом о електронском потису и Законом о електронском документу.

Чланом 8. Нацрта закона брише се став 4. у члану 14. Закона којим је било прописано да представништва која не обављају привредну делатност воде пословне књиге у складу са посебним прописим. Ова одредба стварала је забуну јер представништва у складу са законом о привредним друштвима не могу да обављају привредну делатност, а у складу са Законом о рачуноводству и не воде пословне књиге, већ само одређене евиденције које су уређене пореским прописима.

Чланом 9. Нацрта закона врши се измена и допуна члана 15. Закона, тако што се Комисији за хартије од вредности даје у надлежност да прописује Контни оквир за инвестиционе фондове и друштва за управљање инвестиционим фондовима, као и Контни оквир за берзе и брокерско-дилерска друштва, чиме је извршено усклађивање са одредбама Закона о инвестиционим фондовима и прописима који уређују тржиште хартија од вредности.

У члану 10. Нацрта закона допуњују се одредбе члана 17. став 2. Закона, којима се прописује да друштва за управљање инвестиционим фондовима не могу да повере вођење пословних књига привредним друштвима, односно агенцијама чија је то делатност, већ морају да имају запослена лица која обављају те послове.

Чланом 11. Нацрта закона, мења се одредба члана 19. став 1. Закона, којом је прописано у којим све случајевима правно лице и предузетник врши попис имовине и обавеза. Обавеза вршења комплетног пописа би требало да буде усаглашена са обавезом састављања финансијских извештаја. Међутим, чланом 19. Закона прописана је обавеза вршења комплетног пописа и у случају промене правне форме привредног субјекта иако у таквој ситуацији, не постоји обавеза састављања финансијских извештаја. Отклањањем ове неусаглашености правно лице неће имати обавезу да у случају промене правне форме врши комплетан попис имовине и обавеза.

Чланом 12. Нацрта закона отклањају се одређене непрецизности у члану 24. Закона. Суштина ове измене је да се направи разлика између редовних финансијских извештаја који се састављају за текућу пословну годину са стањем на дан 31. децембра текуће пословне године, од ванредних финансијских извештаја који се састављају приликом настанка статусних промена (спајање, подела и одвајање), као и у случају отварања и закључења стечаја и ликвидације.

Изоставља се обавеза састављања финансијских извештаја у случају продаје правног лица, јер нема економског, тржишног нити другог валидног разлога да се приликом продаје нпр. акција или удела састављају финансијски извештаји на дан утврђен у уговору о продаји. Продаја акција и удела може да се дешава често, чак и свакодневно, у току године, што није разлог за састављање финансијских извештаја.

Такође, прецизира се да приликом статусних промена код којих долази до припајања, правно лице стичалац ако саставља финансијске извештаје није обавезан да их доставља у Регистар финансијских извештаја, с обзиром на то да се код ових правних лица на дан доношења одлуке о статусној промени не дешава никаква промена и да су по својој суштини у питању периодични извештаји. Правно лице стичалац наставља да послује после припајања другог привредног друштва, а на крају године

доставља годишњи финансијски извештај у којем су подаци за целу годину обједињени са подацима за правна лица која су припјена у току године и која се налазе у њиховом саставу на дан биланса стања. Правно лице које у овим статусним променама престаје да постоји дужно је да саставља и да доставља ове финансијске извештаје.

У члану 13. Нацрта закона врши се измена и допуна члана 25. Закона. Изменама је прецизирано шта финансијски извештаји у смислу овог закона обухватају, јер се поред финансијских извештаја дефинисаних у МРС: Биланса стања, Биланса успеха, Извештаја о променама на капиталу, Извештаја о новчаним токовима и Напоменама уз финансијске извештаје саставља и посебан извештај за статистичке потребе- Статистички анекс.

Прецизира се да финансијски извештаји малих правних лица и предузетника који нису обавезни да примењују МРС обухватају: Биланс стања, Биланс успеха и Статистички анекс.

Такође се врши техничко усклађивање јер одредбе којима се уређује састављање финансијског извештаја треба да буду садржане у делу VII. Финансијски извештаји, а не у одељку IX. Достављање, регистрација обелодањивање и обрада финансијских извештаја како је то у досадашњем решењу.

Предложено је да се достављање финансијских извештаја који се састављају и достављају у прописаним роковима уреди чланом 30. а достављање мишљења ревизора и измењених финансијских извештаја чланом 31.

У члану 14. Нацрта закона врши се измена и допуна члана 26. Закона, тако што се Комисији за хартије од вредности даје у надлежност да прописује садржај и форму образаца финансијских извештаја за инвестиционе фондове, друштва за управљање инвестиционим фондовима, као и за берзе и брокерско-дилерска друштва.

Чланом 15. Нацрта закона врши се измена члана 28. став 4. Закона, у циљу његовог усаглашавања са одредбама Закона о електронском документу.

У члану 16. Нацрта закона врши се измена и допуна наслова IX поглавља Закона, с обзиром да се овом поглављу поред одредби везаних за достављање, обелодањивање и обраду финансијских извештаја, додају и одредбе везане за Регистар финансијских извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника.

Чл. 17 и 18. Нацрта закона ради прегледнијег обухватања одредби у вези достављања финансијских извештаја мењају се одредбе чл. 30. и 31. важећег Закона. Ове измене не представљају суштински нове одредбе у погледу рокова за достављање и врсту финансијских извештаја, већ прецизирање досадашњих решења садржаних у закону и подзаконским актима. Новину представља достављање и обелодањивање одлуке о расподели добити, односно покрићу губитка ако је одлучено да се добит распоређује, односно да се врши покриће губитка. Захтев за јавним обелодањивањем предложене, односно спроведене расподеле добити прописан је чланом 50. IV Директиве ЕУ, а исте одредбе могу се наћи и упоредном законодавству Словеније и Хрватске.

Чланом 19. Нацрта закона уређује се да Агенција за привредне регистре преко Регистратора води Регистар финансијских извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника. Дефинише се Регистар као централна, јавна, јединствена електронска база података из финансијских извештаја, као и података о бонитету правних лица и предузетника, на основу којих се сагледавају резултати пословања и финансијски положај правних лица и предузетника, као и привредна кретања у Републици Србији. У складу са овом изменом Агенција је дужна да све финансијске извештаје чува 10 година. У односу на досадашње решење рок чувања је скраћен са 20 на 10 година.

Имајући у виду природу и карактер података из финансијских извештаја рок од 10 година у којем би се чували изворни документи (у папирној форми) је рационалан и оправдан, утолико пре што се сви подаци из примљених финансијских извештаја уносе у електронске базе података, а изворни документи се скенирају и на тај начин биће сачувани и доступни у електронској форми и у периоду који је дужи од 10 година, јер ће се у тој форми чувати трајно.

Како се ради о веома обимној документацији (годишње се прими и обради око 160.000 финансијских извештаја), то је следствено томе и њено чување у дужем периоду у односу на предложени рок од 10 година отежано, а истовремено је и нерационално и веома скупо.

Упоредна искуства земаља у окружењу такође указују да органи који примају финансијске извештаје у тим земљама, исте чувају у роковима који су компатибилни са предложеним роком од 10 година.

Чланом 20. Нацрта закона даље се уређују послови Агенције у вези Регистра.

Чланом 21. Нацрта закона уводи се значајна новина у погледу обелодањивања финансијских извештаја на интернет презентацији Агенције за привредне регистре. Према досадашњем решењу правна лица-обвезници ревизије били су дужни да на свом WEB SITE-у или у средствима јавног информисања објаве финансијске извештаје. Ова одредба се није увек примењивала у пракси, захтевала је додатне трошкове привредних субјеката, а није ни била предвиђена санкција за необјављивање финансијских извештаја.

С тим у вези, Агенција је дужна да на интернет страници Регистра објави финансијске извештаје обвезника ревизије и омогући корисницима бесплатан приступ сајту и увид у финансијске извештаје за три пословне године.

Чл. 22. и 23. Нацрта закона даје се надлежност министру финансија да подзаконским прописима ближе уреди питања дефинисана овим законом у вези Регистра, а предвиђено је да накнаду за услуге које обавља Агенција утврђује Влада Републике Србије.

Чланом 24. Нацрта закона врши се прецизирање обвезника ревизије у смислу да обавези ревизије финансијских извештаја не подлежу новооснована правна лица у години у којој су основана, као и мала затворена акционарска друштва. За новооснована правна лица овакво решење доприноси смањењу трошкова новооснованих привредних друштава, за која се поуздано може утврдити величина тек након прве пословне године. Мала затворена акционарска друштва не издају јавном понудом хартије од вредности, па према тома нису ни обвезници ревизије.

Према томе, обвезници ревизије су сва велика и средња правна лица, као и мала правна лица ако јавном понудом издају хартије од вредности.

Из овог члана изостављене су одредбе којима је било прописано да порески орган може да врши контролу финансијских извештаја малих правних лица и предузетника, јер је ова норма сувишна, с обзиром да порески орган у поступку контроле у сваком случају врши контролу финансијских извештаја код свих правних лица независно од величине правног лица што је уређено Законом о пореском поступку и пореској администрацији. Ово поглавље Закона се односи на ревизију, а порески орган свакако не врши ревизију, те овај став никако не треба да је у овом поглављу.

Чланом 25. Нацрта закона врши се усаглашавање регулативе са праксом. Наиме, 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.

Неопходно је прецизирати да само запослени у предузећу за ревизију могу учествовати у обављању ревизије, како би се избегло ангажовање «дивљих» ревизора на основу чијег рада се издају мишљења од стране појединих ревизорских предузећа. Изузетак, сходно стандардима ревизије, могу представљати само ангажовања специјалиста које друштво не запошљава, као што су нпр. Актуари, проценитељи, ИТ експерти и слично.

Овим изменама уведена је у складу са захтевима Осме Директиве ЕУ чл. 39. и 40. обавеза предузећа за ревизију да извештава директора правног лица-наручиоца ревизије, односно други надлежан орган (одбор за ревизију) о значајним питањима која се јављају у току ревизије, а посебно о значајним недостацима интерне контроле у процесу финансијског извештавања, као и обавеза да сваке године у писаној форми потврди своју независност од правног лица код кога се врши ревизија.

У односу на постојеће законско решење овим изменама је обухватније уређено питање располагања информацијама до којих у поступку ревизије долазе лица која обављају ревизију. Према предлеженим изменама обавеза коришћења података и информација искључиво за потребе ревизије се односи не само на овлашћене ревизоре, већ и на чланове ревизорског тима, који немају професионално звање и на све остале запослене у ревизији који долазе у контакт са подацима о пословању клијената.

Одредбе у вези раскидања већ закљученог уговора о ревизији преузете су из члана 36. Осме Директиве ЕУ.

Извршено је усклађивање Закона и са Законом о спречавању прања новца и финансирању тероризма.

Чланом 26. прецизира се да правно лице које нема дозволу за обављање послова ревизије у складу са овим законом, не може користити у правном промету у називу реч „ревизија”.

У члану 27. Нацрта закона врши се допуна члана 41. став 1. Закона, који уређује поступак уписа предузећа за ревизију у Регистар предузећа за ревизију који води Министарство. Наиме, досадашњим решењем није било прецизирано када предузеће за ревизију постаје члан Коморе у смислу да ли предузеће прво постаје члан Коморе па подноси захтев Министарству за добијање дозволе за обављање послова ревизије финансијских извештаја, или прво добије дозволу од Министарства па подноси захтев за чланство у Комори. Разматрајући наведени пропуст, предложено је да се ово питање прецизира тако да приведно друштво прво треба да добије дозволу за обављање послова ревизије од Министарства, па да поднесе захтев за чланство у Комори. Овом изменом уређено је да само предузећа која добију дозволу за обављање послова ревизије могу да буду чланови Коморе.

Прецизира се садржај Регистра предузећа за ревизију који је као јавни регистар доступан на интернет страници Министарства финансија. Поред података које садржи постојећи Регистар предузећа за ревизију, 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.

Чланом 28. Нацрта закона, мењају се и допуњују одредбе члана 45. Закона, којима су прописани случајеви у којима предузеће за ревизију, односно лиценцирани овлашћени ревизори не могу да обављају послове ревизије код обвезника ревизије.

Циљ ових измена је да се због потребе независности прецизирају случајеви у којима може бити угрожена независност ревизора, односно објективност ревизорског извештаја. Измена се по угледу на упоредно законодавство Хрватске и Словеније пре свега односи на ситуацију када су предузећа за ревизију, односно овлашћени ревизори

преко повезаних предузећа индиректни власници правног лица које је наручилац ревизије.

Чланом 29. Нацрта закона предложени су нови чл. 47а, 47б, 47в, 47г и 47д.

Новим чланом 47а, на прецизнији и свеобухватнији начин уводи се обавеза редовног годишњег извештавања предузећа за ревизију, као и ванредног извештавања сваки пут када се промене подаци о предузећу који су већ објављени у Регистру предузећа за ревизију. Редовно годишње извештавање односи се на период 30. април претходне – 30. април текуће године, а ванредно – у року од осам дана од дана настанка догађаја који утиче на промену података.

Новим чланом 47б ближе се уређује надзор над предузећима за ревизију. Овим чланом прописано је да се надзор над радом предузећима за ревизију може вршити како у просторијама Министарства, тако и у просторијама предузећа за ревизију. У досадашњем законском решењу под надзором се подразумевао само инспекцијски надзор у просторијама предузећа за ревизију. У складу са одредбама новог члана, надзор без обзира где се обавља (да ли у просторијама Министарства или у просторијама предузећа за ревизију), обухвата: контролу да ли предузећа за ревизију испуњавају услов за издавање дозволе за обављање ревизије финансијских извештаја и упис у Регистар; контролу да ли лиценцирани овлашћени ревизори испуњавају услове за упис у одговарајуће регистре Коморе; контролу независности предузећа за ревизију и лиценцираног овлашћеног ревизора од наручиоца ревизије; праћење, прикупљање и проверу извештаја која су предузећа за ревизију и Комора овлашћених ревизора дужни да достављају министарству; контролу да ли предузећа за ревизију имају процедуре за успостављање система квалитета у складу са међународним стандардима ревизије, као и изрицање мера надзора у складу са овим законом.

Новину представља предложено решење да проверу усклађености интерних процедура којима се обезбеђује квалитет у обављању ревизије у складу са међународним стандардима ревизије врше стручна лица са листе коју на предлог Коморе утврди министар финансија.

Новим чланом 47в, ближе се уређује део надзорне функције из претходног члана који се односи на изрицање мера надзора.

Мере које Министарство у поступку надзора над радом предузећа за ревизију доноси су, у зависности од тежине повреда одредаба овог закона, разврстане у три групе. Прва група мера подразумева лакше повреде овог закона за које се решење којим Министарство налаже надзираном предузећу за ревизију да отклони уочене недостатке и своје пословање усклади са законом. У случају да су у питању теже повреде одредби овог закона, Министарство може наложити и додатне мере (друга група мера) које предузеће за ревизију мора да предузме да би се његово пословање одвијало у складу са одредбама овог закона, с тим да непредузимање наложених мера у предвиђеном року низоставно води ка најтежој од свих мера надзора, тј. до одузимања дозволе (трећа група мера).

Овакво уређење надзора смањује дискреционо право надзорног органа, односно овлашћеног лица у надзору у погледу вођења поступка и доношења аката којима се окончава поступак надзора.

Новим чл. 47г и 47д, ближе се описују радње, чијим предузимањем предузеће за ревизију чини лакше, односно теже повреде одредаба овог закона, због којих се од стране Министарства предузимају мере надзора из члана 47в овог закона.

Чланом 30. Нацрта закона, мењају се и допуњују одредбе члана 48. Закона, којима су прописани случајеви када се предузећу за ревизију одузима дозвола за рад. Тако се у односу на претходно решење, дозвола за рад предузећу за ревизију одузима

и у случају када оснивач донесе одлуку о престанку обављања делатности ревизије финансијских извештаја, као и у случајевима престанка привредног друштва у складу са законом којим се уређују привредна друштва. Овим нацртом је предвиђено да се дозвола одузима и у случају када предузеће за ревизију престане да испуњава један од услова који представљају основ за добијање дозволе за рад, а по том основу не отклони неправилност, односно не спроведе додатне мере у одређеном року које утврди надлежни орган.

Чланом 31. Нацрта закона прецизирано је да се решење којим је одузета дозвола за рад предузећу за ревизију, поред Агенције за привредне регистре, доставља и Комори како би то предузеће за ревизију било брисано из чланства Коморе.

Чланом 32. Нацрта закона, врши се допуна члана 51. Закона, којим су прописани послови које обавља Комора. Овом допуном Комори је дато у надлежност да утврђује који се превод Међународних стандарда ревизије примењује и о томе обавештава своје чланове на интернет страници Коморе. Да ли ће Комора прихватити већ постојеће преводе које је објавио Савез рачуновођа и ревизора Србије или ће радити нове преводе о томе Комора треба да донесе одлуку.

Комора врши и проверу квалитета рада чланова Коморе у смислу да ли предузећа за ревизију и лиценцирани овлашћени ревизори обављају ревизију у складу са МСР и Кодексом етике. Ова провера је веома значајна јер од квалитета ревизорских извештаја зависи и поверење јавности у целу ревизорску професију.

Чланом 33. Нацрта закона, ради ефикаснијег рада испитне комисије предлаже се да без сагласности Скупштине Савет може да именује 1/3 чланова испитне Комисије.

Чланом 34. Нацрта закона, мењају се одредбе у вези именовања чланова Националне Комисије за рачуноводство. За разлику од досадашњег решења према којем су од седам чланова Комисије обавезно била два представника струковних удружења и један представник Народне банке Србије, новим решењем не прецизира се из које институција морају да буду делегирани чланови Комисије. Предложено је да се чланови бирају из редова стручних лица која поседују знања и праксу из области финансија, рачуноводства и ревизије. Циљ ове измене је да се прошири круг стручних лица која могу бити именована у чланство ове Комисије, како би се наставио њен даљи рад у случају када неко струковно удружење тповуче свог представника, а не именује другог.

Чл. 35. и 36. Нацрта закона, извршено је брисање члана 65. и измене и допуне члана 66. Закона, којима су ближе прописане врсте аката која се доносе у поступку надзора и њихово правно дејство. Циљ ових корекција је да се део управног поступка који се односи на врсту аката и њихово правно дејство прилагоди предложеним изменама постојећег законског решења у делу надзора над радом предузећа за ревизију.

Чл. 37. и 38. Нацрта закона, извршене су измене и допуне члана 68. Закона, којим су прописане казнене одредбе. Овим изменама и допунама извршено је проширивањење обима казних одредби ради увођења веће дисциплине у примени овог закона, са циљем да се и на овај начин утиче на подизање нивоа квалитета финансијског извештавања. Казнене одредбе су односу на постојеће законско решење далеко обухватније и њима се санкционише већи број радњи које имају карактер привредног преступа, односно прекршаја. Казнене одредбе су приказане на систематичнији начин него у постојећем закону (подељене су у четири члана, у зависноситу на кога се односе, тј. да ли је учинилац кажњивог дела правно лице, предузеће за ревизију, овлашћени ревизор или предузетник).

Чл. 39. до 42. Нацрта закона, прописане су прелазне и завршне одредбе овог закона, јер се одређене одредбе у вези Регистра финансијских извештаја примењују од 1. јануара 2010 године. Предложено је ступање на снагу овог закона наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, како би се закон донео по хитном поступку.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Разлози за доношење Закона о изменама и допунама Закона о рачуноводству и ревизији по хитном поступку произилазе из чињенице да је неопходно урадити велики број припремних радњи како би од 1. јануара 2010. године отпочео пријем финансијских извештаја у Агенцији за привредне регистре.

Неопходно је да се до краја 2009. године формира Регистар финансијских извештаја и именује регистратор, као и да се изврши преузимање постојећих ресурса (софтверска решења, методологије, кадрови, архива, базе података и др.) из Одељења за регистре Народне банке Србије у Агенцију за привредне регистре.

Недоношење овог закона по хитном поступку значило би даље оптерећење привреде трошковима достављања финансијских извештаја на два места, као и трошковима објављивања финансијских извештаја у средствима јавног информисања или на сопственим интернет презентацијама уместо достављања финансијских извештаја само Агенцији за привредне регистре и јавног објављивања финансијских извештаја на интернет презентацији Агенције за привредне регистре.