

ZAKON

O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O POSTUPKU REGISTRACIJE U AGENCIJI ZA PRIVREDNE REGISTRE

Član 1.

U Zakonu o postupku registracije u Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik RS”, broj 99/11), u članu 9. stav 3. briše se.

Član 2.

U članu 14. tačka 9) briše se.

Član 3.

U članu 15. stav 2. briše se.

Član 4.

U glavi VI. posle naziva: „OBJAVLJIVANJE PODATAKA I DOKUMENATA”, dodaju se naziv člana i član 36a, koji glase:

„Javno objavljivanje finansijskih izveštaja i dokumentacije

Član 36a.

Javno objavljivanje podataka iz finansijskih izveštaja i dokumentacije koja se uz te izveštaje dostavlja Agenciji, Registru finansijskih izveštaja saglasno zakonu koji uređuje računovodstvo, vrši se u skladu sa odredbama tog zakona.”

Član 5.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u odredbama člana 97. stav 1. tač. 2. i 16. i člana 137. Ustava Republike Srbije, prema kojima Republika Srbija, između ostalog, uređuje i obezbeđuje postupak pred sudovima i drugim državnim organima, uređuje i obezbeđuje organizaciju, nadležnost i rad republičkih organa, te kojima se pojedina javna ovlašćenja zakonom poveravaju preduzećima, ustanovama i organizacijama.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Razlozi zbog kojih se predlaže donošenje ovog zakona sadržani su u neophodnosti usklađivanja normi ovog zakona sa novim Zakonom o računovodstvu („Službeni glasnik RS”, broj 62/13). Naime, novi Zakon o računovodstvu ne propisuje postupak registracije za dostavljene finansijske izveštaje, niti vođenje takvog postupka implicira iz odredaba ovog zakona, već uređuje isključivo dostavljanje istih radi javnog objavljivanja, pri čemu se u Agenciji za privredne registre (u daljem tekstu: Agencija) vrši javno objavljivanje svih dostavljenih finansijskih izveštaja i propisane dokumentacije, kako onih koji su potpuni i tačni, tako i onih koji to nisu.

Prihvatanje ovakvih rešenja u Zakonu o računovodstvu, posledica je specifičnosti poslova Registra finansijskih izveštaja, u odnosu na poslove drugih registara koje vodi Agencija, a pre svega:

- različita priroda podataka iz finansijskih izveštaja u odnosu na podatke koji se registruju u drugim registrima Agencije – podaci iz finansijskih izveštaja su podaci finansijskog karaktera, odnose se na tačno određen period i to period, koji prethodi upisu istih u Registar finansijskih izveštaja (najčešće, od 1. januara do 31. decembra prethodne godine u odnosu na godinu u kojoj se upis podataka vrši); stoga njihov upis u Registar ne proizvodi neposredne pravne posledice, pa se ne može govoriti ni o dejstvu za ubuduće vezano za taj upis;

- potreba zbirne obrade računski i logički usaglašenih podataka iz finansijskih izveštaja koje svih 160.000 obveznika dostavlja Agenciji za statističke potrebe, u tačno određenom periodu svake godine, a radi sagledavanja ukupnih privrednih kretanja u Republici Srbiji; ovo zahteva njihovu efikasnu i ekonomičnu obradu, tj. obradu u izuzetno kratkim rokovima, a sve u cilju blagovremenog ustupanja obrađenih podataka svim relevantnim državnim organima, kojima su isti neophodni u postupku donošenja mera ekonomske i fiskalne politike (svako kašnjenje u isporuci podataka nužno će se negativno odraziti na kvalitet tih mera); u ovom smislu ne postoji nikakva sličnost sa podacima koji se registruju u drugim registrima Agencije;

- blagovremeno i efikasno objavljivanje finansijskih izveštaja i dokumentacije iz člana 34. Zakona o računovodstvu, koje takođe svi obveznici dostavljaju u tačno određenom periodu svake godine, a radi zadovoljavanja potreba tržišta (svrha objavljivanja istih je stvaranje preduslova za analizu finansijskog položaja i uspešnosti poslovanja pravnih lica i preduzetnika i procena rizika u njihovom poslovanju); pretpostavka za to su pojednostavljena pravila javnog objavljivanja, pri čemu se vodilo računa o zaštiti interesa svih obveznika, a što je i razlog da Zakon o računovodstvu propiše obavezu objavljivanja na internet strani Agencije i finansijskih izveštaja i dokumentacije koji nisu potpuni i tačni.

Na rešenja iz Zakona o računovodstvu uticalo je i to što on uvodi značajne novine u sistem finansijskog izveštavanja u Republici Srbiji. Suština tih novina jeste

usklađivanje ove materije sa „dobrom evropskom praksom“ i odvajanje obaveze dostavljanja podataka iz finansijskih izveštaja u statističke svrhe (do kraja februara), od obaveze dostavljanja finansijskih izveštaja i propisane dokumentacije (do 30. juna), radi javnog objavljivanja, pri čemu su propisanu dokumentaciju sada dužni da dostave svi obveznici (njih 160.000), umesto samo obveznika revizije (njih 5.000). Istovremeno, Zakon o računovodstvu propisuje veoma kratke rokove za obradu i javno objavljivanje istih, a sve iz razloga što blagovremenijeg upoznavanja javnosti sa rezultatima poslovanja pravnih lica i preduzetnika. Rok za objavljivanje je 60 dana od dana prijema, potpunih i tačnih finansijskih izveštaja i dokumentacije, tj. 31. oktobar za one izveštaje i dokumentaciju u kojima obveznici nisu otklonili utvrđene nedostatke. Praktična posledica ovih novina za Agenciju je to da će ona biti dužna da faktički primi i obradi daleko veći broj predmeta nego do sada. Dakle, umesto finansijskih izveštaja za 160.000 obveznika i dokumentacije za 5.000 obveznika revizije, Agencija u novim uslovima prima i obrađuje podatke za statističke potrebe za 160.000 obveznika, zatim njihovih 160.000 finansijskih izveštaja, kao i 160.000 kompleta dokumentacije. Sve ovo značajno usložnjava procese rada i uvećava rizike u poslovanju Agencije.

S druge strane, članom 1. Zakona o postupku registracije u Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik RS”, broj 99/11 - u daljem tekstu: „Zakon o postupku registracije”), propisano je da se tim zakonom uređuje postupak registracije, evidentiranja i objavljivanja podataka i dokumenata koji su, u skladu sa posebnim zakonom, predmet registracije, evidencije i objavljivanja u registrima i evidencijama koje vodi Agencija, kao i druga pitanja od značaja za registraciju, evidenciju i objavljivanje. Dakle, Zakon o postupku registracije propisuje pravila po kojima se sprovodi postupak registracije a da, pri tome, ne propisuje koji se svi podaci i dokumenti smatraju predmetom registracije, te u kojim registrima se ta registracija vrši (to nije materija koju uređuje Zakon o postupku registracije, već posebni zakoni). Izuzetak, u tom smislu, je napravljen za Registar finansijskih izveštaja, ali ne zbog toga što se Zakonom o postupku registracije htela propisati obaveza registracije finansijskih izveštaja, već okolnost da se opšta procesna pravila propisana ovim zakonom ne mogu primeniti na poslove finansijskih izveštaja, što takođe ukazuje na specifičnost ovih poslova.

Polazeći od iznetog, a naročito činjenice da posebnim zakonom, odnosno Zakonom o računovodstvu, finansijski izveštaji i propisana dokumentacija nisu predviđeni kao predmet registracije (tim zakonom je predviđeno da su finansijski izveštaji i dokumentacija koja se dostavlja uz te izveštaje predmet javnog objavljivanja), jasno je da se ni odredbe Zakona o postupku registracije, koje neposredno uređuju postupak registracije, ne mogu odnositi na ove poslove. Sledstveno tome, potrebno je i rešenja iz Zakona o postupku registracije usaglasiti sa rešenjima prihvaćenim u Zakonu o računovodstvu, kao matičnim (posebnim) zakonom za poslove finansijskog izveštavanja. Dakle, neophodno je da se u Zakonu o postupku registracije, u poglavlju: „II POSTUPAK REGISTRACIJE“, brišu sve odredbe kojima su uređene specifičnosti postupka registracije finansijskih izveštaja (član 9. stav 3, član 14. tačka 9) i član 15. stav 2. Zakona).

Brisanje pomenutih odredbi Zakona o postupku registracije potrebno je tim pre, što je materija koja je uređena navedenim odredbama, već uređena Zakonom o računovodstvu. Naime, članom 9. stav 3. Zakona o postupku registracije predviđeno je da u slučaju kada se finansijski izveštaji podnose Agenciji preporučenom poštanskom pošiljkom, da se oni smatraju podnetim, danom predaje pošiljke pošti, dok je članom 33. stav 6. i članom 35. stav 6. Zakona o računovodstvu, izričito predviđeno da se finansijski izveštaji, ali i podaci za statističke potrebe dostavljaju Agenciji u elektronskom obliku, potpisani kvalifikovanim elektronskim potpisom zakonskog zastupnika. Član 14. tačka 9) Zakona o postupku registracije

podrazumeva obavezu dostavljanja računski i logički usaglašenih finansijskih izveštaja Agenciji, a predmetna materija je već uređena članom 36. stav 1. i članom 37. stav 1. Zakona o računovodstvu (računska i logička usaglašenost podataka je pretpostavka za upis podataka iz finansijskih izveštaja u Registar finansijskih izveštaja). Navedeno se u potpunosti odnosi i na rokove za obradu i objavljivanje finansijskih izveštaja, tj. i ovi rokovi su izričito propisani članom 36. Zakona o računovodstvu (stavom 2. istog člana Zakona, propisan je rok za objavljivanje potpunih i računski tačnih finansijskih izveštaja, a stavom 3. - rok za objavljivanje finansijskih izveštaja i dokumentacije u kojima nisu otklonjeni utvrđeni nedostaci), čime je i član 15. stav 2. Zakona o postupku registracije suvišan.

Sve napred izloženo, istovremeno ukazuje i na to da se javno objavljivanje finansijskih izveštaja i dokumentacije može urediti isključivo odredbama Zakona o postupku registracije koje uređuju objavljivanje podataka i dokumenata koji nisu predmet registracije. Time je i u poglavlju: „VI OBJAVLJIVANJE PODATAKA I DOKUMENATA“, potrebno posebnom odredbom urediti javno objavljivanje finansijskih izveštaja i propisane dokumentacije, u skladu sa Zakonom o računovodstvu.

I na kraju, uporedna iskustva takođe govore u prilog ovakvoj intervenciji u tekstu Zakona o postupku registracije, jer ni u zemljama u okruženju, niti u zemljama Evropske unije, nije predviđeno da se poslovi vezani za objavljivanje finansijskih izveštaja obavljaju po strogim pravilima registracije koja bi bila komplementarna sa pravilima registracije koja propisuje Zakon o postupku registracije. U svim ovim zemljama predmetni poslovi se obavljaju po pojednostavljenoj proceduri veoma sličnoj načinu na koji su se ovi poslovi obavljali do sada u Registru finansijskih izveštaja, te kako će se oni obavljati u skladu sa ovim predlogom.

Imajući u vidu da su predložena rešenja zakonska materija, nema mogućnosti da se ciljevi koji se žele postići reše bez donošenja zakona.

Donošenje zakona je jedini način za rešavanje problema, iz razloga što se radi o zakonskoj materiji, koju je jedino moguće menjati i dopunjavati odgovarajućim izmenama i dopunama zakona.

III. OBJAŠNENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA

Čl. 1-3. Predloga zakona predloženo je brisanje odredaba Zakona o postupku registracije, koje uređuju posebna pravila vezana za postupak registracije finansijskih izveštaja (član 9. stav 3, član 14. tačka 9) i član 15. stav 2. Zakona), obzirom da Zakonom o računovodstvu nije predviđena obaveza registracije ispravnih finansijskih izveštaja, već obaveza javnog objavljivanja svih finansijskih izveštaja i propisane dokumentacije (bez obzira da li su potpuni i tačni). Ovo utoliko pre, što je materija koja je uređena navedenim odredbama, već uređena Zakonom o računovodstvu. Predložena izmena je posledica usaglašavanja Zakona o postupku registracije sa Zakonom o računovodstvu kao matičnim zakonom.

Članom 4. Predloga zakona, predviđeno je da se posle člana 36. Zakona o postupku registracije, u poglavlju: „VI OBJAVLJIVANJE PODATAKA I DOKUMENATA“, dodaju novi naziv i član 36a, kojim se uređuje javno objavljivanje podataka iz finansijskih izveštaja i dokumentacije koja se uz te izveštaje dostavlja Agenciji, Registru finansijskih izveštaja, saglasno zakonu koji uređuje računovodstvo. I ova izmena je posledica usaglašavanja Zakona o postupku registracije sa Zakonom o računovodstvu kao matičnim zakonom.

Članom 5. Predloga zakona predviđeno je da ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

IV. FINANSIJSKA SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE OVOG ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nisu potrebna finansijska sredstva iz budžeta Republike Srbije.

V. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Razlozi za donošenje ovog zakona po hitnom postupku, u skladu sa članom 167. Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik RS”, broj 20/12-prečišćen tekst), proizlaze iz činjenice da je neophodno što pre obezbediti njegovu primenu, a sve u cilju izbegavanja pravne nesigurnosti po pravna lica i preduzetnike, ali i Agenciju, državne organe i druge državne institucije, koja bi proistekla iz kolizije Zakona o postupku registracije sa Zakonom o računovodstvu.