

Обавештење о стицању услова за настанак повреде конкуренције из члана 16. Закона о заштити конкуренције

22-11-2019

и

захтев за давање мишљења у вези са применом прописа о заштити конкуренције

Подносилац иницијативе: УДРУЖЕЊЕ РАЧУНОВОЋА И КЊИГОВОЋА СРБИЈЕ – УРИКС, БЕОГРАД, ЧАРЛИЈА ЧАПЛИНА 7/4

Овим дописом Вас обавештавамо о стицању услова, односно правног и фактичког стања које ће почетком примене Закона о рачуноводству ("Сл. гласник РС", бр. 73/2019, даље: Закон), скоро извесно, довести до настанка повреде конкуренције на тржишту професионалних пружалаца рачуноводствених услуга, као и на тржишту услуга едукације рачуновођа и молимо за давање мишљења у вези са применом прописа о заштити конкуренције.

Наиме, Законом о рачуноводству - одредбом члана 18. став 2. тачка 3. је установљено ново тржиште - тржиште Професионалних организација за стицање професионалних звања из области рачуноводства и ревизије и установљен тзв. законски монопол (или дуопол у зависности од тумачења релевантних норми Закона), прописивањем постојања баријера за улазак на то тржиште у тренутку постојања само једне (или две) организације које у пракси могу испунити законом прописане услове.

Једино лице које у овом тренутку може да стекне статус Професионалне организације у складу са Законом о рачуноводству у Републици Србији јесте удружење "Савез рачуновођа и ревизора Србије", јер једино оно испуњава потребне услове из наведеног члана закона у погледу чланства у Међународној федерацији рачуновођа. Напомињемо да и Комора ревизора (основана Законом о ревизији) има статус члана - али за разлику од Савеза - Комора има статус придруженог члана у Међународној федерацији рачуновођа.

Иако формирање законских монопола само по себи није недозвољено, то није ни пожељно, а најчешће је реч о делатностима од општег интереса. Ипак, у овом поднеску указујемо и на могућу повреду конкуренције на другим тржиштима узроковану установљеном доминацијом на тржишту Професионалних организација.

Оно што би могло да доведе до повреде конкуренције јесте чињеница да наведено правно лице - "Савез рачуновођа и ревизора Србије", у овом тренутку, има учешће у свом зависном привредном друштву "Предузеће за издавачку делатност и пословне услуге Рачуноводство ДОО, Београд (Врачар)" у висини од 93,450000000000 % које је управо један од учесника на повезаном тржишту - тржишту едукације рачуновођа.

То би практично значило да се законом успоставља не само доминација на тржишту пружања услуге стицања професионалног звања у области рачуноводства, већ и на повезаном, али сасвим засебном, тржишту едукације рачуновођа фаворизовањем услуга ћерке друштва учинивши их обавезним за стицање и задржавање статуса овлашћеног рачуновође. На тај начин ће доћи до значајног угрожавања конкуренције на тржишту пружања услуга едукације рачуновођа. Напомињемо да према тренутном стању, а пре почетка примене Закона о рачуноводству, управо коришћење услуга ћерке друштва доноси неопходне услове за стицање професионалног звања рачуновође код поменуте организације.

Поред претње угрожавања конкуренције на тржишту пружалаца услуге едукације, опасност од настанка повреде конкуренције се тиме "прелива" и на тржиште професионалних пружалаца рачуноводствених услуга (предузетници и привредна друштва регистрована за обављање рачуноводствене делатности).

Чланови удружења "Савез рачуновођа и ревизора Србије", су управо и корисници услуга едукације ћерке друштва, те ће почетком примене Закона о рачуноводству бити фаворизовани у односу на друге професионалне пружаоце рачуноводствених услуга, који нису чланови те организације, нити користе услуге едукације од повезаног правног лица, или је реч о члановима других струковних удружења, јер ће брже и ефикасније моћи да испуне услове и стекну могућност наставка обављања рачуноводствене делатности након почетка пуне примене Закона, а тиме и остваре предност у односу на конкуренте остварујући већи приход и захватајући већи део тржишта.

Преглед релевантних одредаба Закона

Према одредби члана 16. **Закона о рачуноводству ("Сл. гласник РС", бр. 73/2019** - даље: Закон, нови Закон) вођење пословних књига и састављање финансијских извештаја, правно лице, односно предузетник може поверити уговором, (другом) правном лицу или предузетнику, који је уписан у Регистар пружалаца рачуноводствених услуга.

Одредбом члана 17. Закона прописано је да Регистар води Агенција за привредне регистре (даље: Агенција) као поверени посао и то преко именованог регистратора. Одредбама истог члана Закона је прописано и да начин вођења и садржину Регистра прописује министар надлежан за послове финансија, те да то чини на предлог Агенције.

Чланом 18. истог закона су прописани услови за упис у Регистар лица пружалаца рачуноводствених услуга.

Према одредбама члана 18. (став 2. тачка 3. и став 5. тачка 3) у Регистар може бити уписано правно лице и предузетник које има дозволу за пружање рачуноводствених услуга издату решењем које издаје Комора овлашћених ревизора правном лицу под условом да, између осталог:

- има регистровану претежну делатност за пружање рачуноводствених услуга;
- има у радном односу са пуним радним временом најмање једног запосленог са професионалним звањем у области рачуноводства или ревизије, које је стечено код професионалне организације чланице Међународне федерације рачуновођа. (Предузетник сâм може испуњавати овај критеријум без обавезе да запосли лице са професионалним звањем).

Такође чланом 19. Закона је установљено да се привредном субјекту одузима дозвола за пружање рачуноводствених услуга као и да се брише из Регистра ако престане да испуњава услове за упис у Регистар.

Правна лица, односно предузетници који имају регистровану претежну делатност за пружање рачуноводствених услуга дужни су да ускладе своје пословање са одредбама овог закона најкасније у року од три године од дана ступања на снагу овог закона према члану 61, а лица која су стекла професионална звања у складу са ранијим Законом о рачуноводству и ранијим Законом о рачуноводству и ревизији могу та звања сходно користити за испуњавање захтева из члана 18. став 2. тачка 3) и став 5. тачка 3).

У образложењу Предлога Закона се наводи да ће се увођењем јасних услова за професионално пружање рачуноводствених услуга и посебног јавног регистра пружалаца рачуноводствених услуга у Републици Србији унапредити квалитет ових услуга, с обзиром да ће правна лица и предузетници морати да имају најмање једно лице запослено са професионалним звањем у области рачуноводства или ревизије. Ова лица ће бити професионално обучена за вођење пословних књига и састављање финансијских извештаја, уз обавезу похађања континуиране едукације како би то звање одржавали и били у могућности да на квалитетан и високо професионалан начин, уз поштовање Етичког кодекса пружају услуге трећим лицима.

Усвајање Закона о рачуноводству као основ за настанак доминације и фактичко стање које доводи до повреде конкуренције

Иако начелно поздрављамо намеру за увођењем јасних услова за професионално пружање рачуноводствених услуга и посебног јавног регистра пружалаца рачуноводствених услуга који би требало да унапреде квалитет ових услуга, указујемо на могуће недостатке Закона који ће се највероватније манифестовати почетком његове примене, а што ће негативно утицати управо на даљи развој тржишта пружалаца рачуноводствених услуга као и квалитет пружених услуга, а самим тим и на примаоце ове услуге - привреду, као и на тржишта везаних производа и услуга у том сектору, као што је услуга едукације.

Уколико се овако нормирани поступак стицања дозволе и уписа у Регистар овлашћених пружалаца рачуноводствених услуга усвоји и почне да примењује, могућа је и скоро извесна повреда конкуренције на више везаних тржишта, услед неадекватног и непрецизног прописивања услова у погледу квалификација и обавеза лица које би требало да је професионално оспособљено.

Наиме, Законом су установљени и начелно јасно постављени услови за обављање делатности рачуноводства - то је обавеза регистрације у посебном регистру, а по основу прибављене дозволе и то уколико то лице - привредни субјект, има у радном односу са пуним радним временом најмање једног запосленог са професионалним звањем у области рачуноводства или ревизије, које је стечено код професионалне организације чланице Међународне федерације рачуновођа. Такође, наглашено је да предузетник сам може испуњавати овај критеријум без обавезе да запосли лице са професионалним звањем, а услов је и да не постоји недостојност.

Поред јасног услова прибављања дозволе и регистрације адекватне претежне делатности и услова достојности, постоји и услов запошљавања лица које, како закон наводи, има *"професионално звање у области рачуноводства или ревизије, које је стечено код професионалне организације чланице Међународне федерације рачуновођа."* (даље: професионална организација).

Закон ни једном речју не прецизира на који начин се стиче *"професионално звање у области рачуноводства или ревизије"*, нити се наводи обавеза да се донесе подзаконски акт по овом питању, нити да ће се прецизирање услова за стицање тог звања прописати било којим актом. Сматрамо да није препоручљиво оставити пракси да тумачи овако неодређену норму због могућих повреда Устава Републике Србије, Закона о заштити конкуренције и Споразума о стабилизацији и придруживању, али и других прописа у тренутку постојања свих услова за настанак повреде конкуренције.

Уколико пак, по аналогiji стицања статуса овлашћеног ревизора, пратимо и раније важеће, али и нови Закон о ревизији ("Сл. гласник РС", бр. 73/2019) који је усвојен заједно са новим Законом о рачуноводству, видећемо да (члан 57) Комора овлашћених ревизора, као јавно овлашћење, између осталог и доноси и спроводи програм испита за стицање звања *овлашћени ревизор*, организује испите за стицање звања овлашћени ревизор и издаје сертификат за звање овлашћени ревизор, али и доноси програм континуираног професионалног усавршавања и организује стручно усавршавање лиценцираних овлашћених ревизора.

У два сродна закона (који су до недавно чинили јединствени Закон о рачуноводству и ревизији) прави се разлика између две категорије лица за која се предвиђа стицање звања.

С једне стране ревизори су организовани путем Коморе ревизора, која је управо и основана законом којим се уређује ревизија и којој је Република Србија тиме пренела јавна овлашћења. Управо се кроз органе Коморе доносе одлуке о тако значајним питањима као што су доношење и спровођење програма испита за стицање звања, организације испита, издавања сертификата и програма континуираног професионалног усавршавања и организује стручно усавршавање лиценцираних лица, док се са друге стране Закон о томе који орган ће бити надлежан за вршење сличних радњи представљања рачуновођа уопште не изјашњава.

Нису уређена сва она кључна питања која су квалитетно уређена када је реч о ревизорима.

Уколико тумачимо да одговор на питање: "Ко организује испите за стицање звања овлашћени ревизор и издаје сертификат?" гласи - *Професионална организација чланица Међународне федерације рачуновођа*, у том случају остају neodговорена питања:

Која институција доноси и спроводи програм испита за стицање звања овлашћени рачуновођа и које правно лице/институција доноси програм континуираног професионалног усавршавања и организује стручно усавршавање лиценцираних овлашћених рачуновођа?

Уколико и та јавна овлашћења Законодавац преноси наведеној Професионалној организацији онда је то тако требало и прописати. Овако остаје правна празнина која се може с разлогом тумачити на више начина. Пре свега, мишљења смо да се не може подразумевати постојање дозволе за пренос јавног овлашћења Професионалној организацији - оно се увек преноси Законом - експлицитно. Уколико би се тумачило да је оваквим нормирањем ипак пренето и јавно овлашћење за вршење наведених правних радњи тиме би се само отворило још додатних недоумица око правилне примене овог прописа.

Убрзо би се поставило питање евентуалног оснивања више професионалних организација које испуњавају законске услове за обављање делатности лиценцирања професионалних рачуновођа, па се поставља питање да ли би свака нова професионална организација која испуни услове могла да уђе на тржиште пружалаца услуге додељивања звања, односно да за своје потребе, односно потребе оних који стичу звања пред њом, доноси опште акте којима би уређивала овако значајна питања.

Указујемо да чланство у Међународној федерацији рачуновођа, као услов за стицање статуса Професионалне организације, представља баријеру за улазак на то тржиште Професионалних организација, поготово када се узме у обзир да се чланство у овој међународној организацији стиче по препоруци већ постојеће чланице те земље, што у конкретном случају значи да улазак новог учесника на тржиште зависи искључиво од жеље постојећих учесника. Тешко је поверовати да би такав тржишни учесник са доминантним положајем, установљеним законом, ограничавати своју доминацију уклањањем баријера за улазак других учесника (конкурентата) на то тржиште.

Законом није предвиђено који су то услови за стицање звања, нити је предвиђен програм испита и стручног усавршавања, већ нису ни поверена јавна овлашћења ниједном субјекту потребна за утврђивање услова за стицање статуса овлашћеног рачуновође.

Једино се у образложењу Предлога закона проналази одредница *обавеза похађања континуиране едукације*: "Ова лица ће бити професионално обучена за вођење пословних књига и састављање финансијских извештаја, уз обавезу похађања континуиране едукације...". Како текст образложења Предлога закона не чини саставни део текста закона који се усваја, тако је једино помињање једног од услова за стицање звања овлашћеног рачуновође остало ван текста закона. Али и да јесте не би било од значаја, јер се не врши никакво даље прецизирање.

Из свега наведеног сматрамо да Закон у тангираном делу, није одржив и да ће свакако довести до повреде конкуренције на више тржишта и до потребе за брзом накнадном изменом.

Усвајање оваквог текста закона ће свакако изазвати и потресе на тржишту пружања рачуноводствених услуга, али и на другим повезаним тржиштима. Напомињемо да постоји велико и доста уређено тржиште едукације рачуновођа, на којем постоји велики број учесника и јака тржишна утакмица између њих, а само тржиште се развија већ дуги низ деценија.

Сматрамо да све горе наведено није у складу са више позитивних прописа Републике Србије, али и прописа ЕУ које имплементирамо кроз Споразум о стабилизацији и придруживању.

Устав Републике Србије

Устав Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 98/2006) (чл. 83. и 84) предвиђа слободу предузетништва, и забрањује ограничења ове слободе, осим уколико се то чини законом, ради:

- заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и
- ради безбедности Републике Србије.

Даље, Устав установљава једнакост правног положаја (учесника) на тржишту и забрањује акте којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја.

Закон, односно његов актуелни текст, чини се, свакако не испуњава услове које Устав намеће, те се убрзо по његовом усвајању (уколико овакав текст буде усвојен) може очекивати покретање поступака уставности појединих одредаба пред Уставним судом.

Стицањем статуса Професионалне организације наведено лице ће заправо стећи статус тзв. законског монополисте. Иако наведено није забрањено (али ни пожељно), јесте забрањена злоупотреба таквог положаја (доминантног). Важећа верзија Закона о заштити конкуренције не дефинише радњу којом доминантни субјект врши злоупотребу, већ се Законодавац определио за набрајање најчешћих и најопаснијих видова могућих злоупотреба (члан 16):

- 1) непосредно или посредно наметање неправичне куповне или продајне цене или других неправичних услова пословања;
- 2) ограничавање производње, тржишта или техничког развоја;
- 3) примењивање неједнаких услова пословања на исте послове са различитим учесницима на тржишту, чиме се поједини учесници на тржишту доводе у неповољнији положај у односу на конкуренте;
- 4) условљавање закључења уговора тиме да друга страна прихвати додатне обавезе које по својој природи или према трговачким обичајима нису у вези са предметом уговора.

Управо последња тачка 4) члана 16. Закона представља основ за кажњавање привредних субјеката који злоупотребљавају доминантан положај везаном трговином. Према овој одредби, потребно је да постоји условљавање, односно приморавање саговорача односно потрошача на додатне обавезе, што најчешће значи куповину везаног производа (услуге) који није директно повезан са везујућим производом.

Постојање злоупотребе претпоставља установљавање доминантног положаја на претходно одређеном релевантном тржишту, а на основу овлашћења која даје Закон, Влада Републике Србије је 2009. године Уредбом о критеријумима за одређивање релевантног тржишта ("Сл. гласник РС", бр. 89/2009) ближе прописала критеријуме за одређивање релевантног тржишта.

Недозвољена везана трговина спада у ексклузивне повреде конкуренције, односно, таквим пословним понашањем се ограничава конкуренција, и то на тржишту везаног производа.

Везана трговина је специфична по томе што се радња злоупотребе одиграва на једном тржишту - тржишту доминантног положаја, а последица се испољава на другом тржишту, тржишту на којем тај субјект није доминантан.

У случају који посматрамо доминантни субјект - Професионална организација ће законом добити могућност да преноси своју доминацију са тржишта лиценцирања рачуновођа, на тржиште едукације рачуновођа које укључује стручне скупове, семинаре, стручне часописе и другу стручну литературу, а на којем пре усвајања овог закона није имала доминацију.

Право ЕУ

Ступањем на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању (даље: ССП) Република Србија је, као страна уговорница, између осталог, преузела и обавезе из домена заштите конкуренције.

ССП одредбом члана 73. наводи (нарочито) која то понашања субјеката на тржишту Републике Србије, у мери у којој могу утицати на трговину између Европских заједница и Србије, "нису у складу са правилним функционисањем Споразума":

- 1) Рестриктивни споразуми - споразуми између предузећа, одлуке удружења предузећа и усаглашена пракса између предузећа, чији је циљ или последица спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције;
- 2) Злоупотребе доминантног положаја од стране једног или више предузећа на територијама Заједнице или Србије, у целини или на њиховом значајном делу;
- 3) Државна помоћ - помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима.

Истим чланом ССП предвиђена је примена чл. 81, 82, 86. и 87. Уговора о оснивању Европске заједнице и инструмената тумачења које су усвојиле институције Заједнице, сада Европске уније. Одредбе ових чланова одговарају данас важећим одредбама чл. 101, 102, 106. и 107. Уговора о функционисању ЕУ који је "наследио" Уговор о оснивању Европске заједнице.

Уговор о функционисању ЕУ чланом 102. забрањује злоупотребу доминантног положаја на исти начин као и наш Закон о заштити конкуренције - набрајајући нарочито опасна понашања, укључујући и одредбу која се односи на везану трговину. Заправо је овај члан Уговора о функционисању ЕУ дословно преведен и као такав имплементиран у члан 16. Закона о заштити конкуренције.

У Београду, 20.11.2019. године

М.П.



Председник Удружења,
Драгана Симић