

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja

**Analiza tržišta pružanja usluga revizije na području Republike Hrvatske sa
stanovišta provedbe prava i politike tržišnog natjecanja**

Zagreb, travanj 2007.

SADRŽAJ

1. Uvodni dio.....	1
2. Zakonodavni i institucionalni okvir za pružanje usluga revizije na području Republike Hrvatske	1
2.1. Zakon o reviziji	1
2.1.1. Obveza provođenja revizije	2
2.1.2. Ovlašteni pružatelji usluga revizije.....	2
2.2. Hrvatska revizorska komora	3
2.3. Tarifa revizorskih usluga	3
3. Istraživanje utjecaja Tarife revizorskih usluga na poslovanje i konkurentnost poduzetnika na tržištu Republike Hrvatske	4
3.1. Rezultati istraživanja.....	5
3.1.1. Primatelji usluga revizije	5
3.1.2. Pružatelji usluga revizije.....	6
3.1.3. Hrvatska revizorska komora	6
3.1.4. Ministarstvo financija.....	7
4. Komparativna analiza prakse Europske komisije i zemalja članica Europske unije	7
4.1. Praksa Europske komisije na području pružanja usluga revizije.....	8
4.2. Praksa zemalja članica EU na području pružanja usluga revizije	9
4.2.1. Odluke Europske komisije	10
4.2.2. Odluke nadležnih tijela za provedbu prava i politike tržišnog natjecanja	10
5. Mišljenje i prijedlozi Agencije	11

1. Uvodni dio

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: Agencija), temeljem članka 37. točka 8. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja («Narodne novine», broj 122/03; u daljnjem tekstu: ZZTN) prati i analizira uvjete na tržištu s ciljem razvoja tržišnog natjecanja. Agencija je pokrenula projekt praćenja i analiziranja uvjeta u kojima se u Republici Hrvatskoj pružaju usluge revizije.

Pružanje usluga revizije spada u usluge koje se često nazivaju i profesionalne djelatnosti. Za takvu vrstu usluga potrebna su specifična znanja u pojedinim područjima djelatnosti. Kao i svaku drugu djelatnost iz područja profesionalnih djelatnosti, tako i pružanje usluga revizije karakterizira visok stupanj zakonskog uređenja. Regulacija tržišta profesionalnih djelatnosti uobičajeno je u obliku propisa koje donosi država ili na način da profesionalna udruženja koja okupljaju sudionike na tržištu za svoje članove uređuju uvjete pod kojima će obavljati određene usluge¹.

Cilj istraživanja tržišta pružanja usluga revizije na području Republike Hrvatske bio je utvrditi stanje i uvjete na tome tržištu nakon donošenja Tarife revizorskih usluga («Narodne novine», broj 63/06; u daljnjem tekstu: Tarifa) s aspekta provedbe prava i politike tržišnog natjecanja.

U svezi s procesom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: EU) i obveza koje iz istoga proizlaze, kako bi se hrvatski propisi koji uređuju materiju pružanja usluga revizije mogli usporediti s praksom zemalja članica EU, analiziran je i predstavljen pregled poredbenih rješenja u ovoj djelatnosti u drugim zemljama, te provedbena praksa prava i politike zaštite tržišnog natjecanja od strane Europske komisije.

2. Zakonodavni i institucionalni okvir za pružanje usluga revizije na području Republike Hrvatske

2.1. Zakon o reviziji

Zakonom o reviziji («Narodne novine», broj 146/05) kao posebnim zakonom² uređeno je obavljanje revizije financijskih izvještaja i konsolidacijskih financijskih izvještaja, određene su osobe ovlaštene za pružanje usluge revizije i uvjeti za obavljanje usluge revizije, revizorski odbor, osnivanje i rad Hrvatske revizorske komore i nadzor nad njezinim poslovanjem, nadzor i provjera kvalitete rada revizorskih društava, samostalnih revizora i ovlaštenih revizora, način izdavanja i oduzimanja dozvole za obavljanje usluga revizije kao i druga pitanja u vezi s revizijom.

¹ Vidi: "Report on Competition in Professional Services", Commission of the European Communities, Bruxelles, 9.2.2004., dostupan na web stranici Europske komisije [<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l23015.htm>]

² *Lex specialis*.

Zakonom o reviziji je propisana i naknada za obavljanje revizije i obveza revizorskih društava i samostalnih revizora da primjenjuju tarifu revizorskih usluga kojima se utvrđuju najniži iznosi naknada³.

Člankom 20. Zakona o reviziji propisano je da Tarifu revizorskih usluga utvrđuje i donosi Hrvatska revizorska komora uz suglasnost Ministarstva financija.

2.1.1. Obveza provođenja revizije

Prema odredbama Zakona o reviziji, jednom godišnje reviziji podliježu financijski izvještaji svih dioničkih društava, komanditnih društava i društava s ograničenom odgovornošću čiji godišnji ukupni prihod prelazi 30.000.000 kuna, kao i financijski izvještaji banaka, osiguravajućih društava, investicionih fondova, mirovinskih fondova, mirovinskih osiguravajućih fondova te drugih društava po posebnim propisima, kao i financijski izvještaji povezanih društava bez obzira na njihovu veličinu, ako obvezi revizije podliježe vladajuće društvo. Također, jednom godišnje reviziji podliježu i konsolidirani financijski izvještaji. Obveza je skupština trgovačkih društava koja podliježu reviziji da, najkasnije do 30. rujna godine na koju se revizija odnosi, izaberu odnosno imenuju ovlaštenog revizora.⁴

2.1.2. Ovlašteni pružatelji usluga revizije

Zakonom o reviziji utvrđeno je da usluge revizije mogu obavljati ovlašteni revizori, samostalni revizori, zajednički revizorski uredi i revizorska društva.

Za stjecanje certifikata ovlaštenog revizora osoba mora imati visoko stručno obrazovanje, radno iskustvo od najmanje tri godine na poslovima obavljanja revizije uz mentorstvo ovlaštenog revizora, položen ispit za ovlaštenog revizora, aktivno se mora služiti hrvatskim jezikom u govoru i pismu, mora imati hrvatsko državljanstvo i imati dokaz da nije pravomoćno osuđivan za kaznena djela protiv sigurnosti platnog prometa i poslovanja⁵.

Samostalni revizor je ovlašteni revizor koji reviziju obavlja kao samostalnu djelatnost i upisan je u registar samostalnih revizora koji se vodi u Hrvatskoj revizorskoj komori.

Radi obavljanja revizorskih usluga, dva ili više ovlaštenih revizora mogu osnovati zajednički revizorski ured, a međusobna prava i obveze uređuju se ugovorom. Revizorsko društvo osniva se kao trgovačko društvo u skladu s odredbama Zakona o reviziji i Zakona o trgovačkim društvima.⁶

³ Članak 20. Zakona o reviziji.

⁴ Članak 6. Zakona o reviziji.

⁵ Članak 7. Zakona o reviziji.

⁶ Članci 7. do 10. Zakona o reviziji.

2.2. Hrvatska revizorska komora

Hrvatska revizorska komora, sa sjedištem u Zagrebu (u daljnjem tekstu: Komora), pravna je osoba s javnim ovlastima utvrđenim Zakonom o reviziji, statutom i drugim aktima⁷. Komora je stručna organizacija revizorskih društava, samostalnih revizora i ovlaštenih revizora koji posluju na teritoriju Republike Hrvatske. Članstvo u Komori je obvezno.⁸

Zakonom o reviziji utvrđena su tijela Komore i način provođenja nadzora nad njenim radom⁹, kao i nadzor i provjera kvalitete rada revizorskih društava, samostalnih i ovlaštenih revizora.

Provjeru kvalitete rada revizorskih društava, samostalnih revizora i ovlaštenih revizora Komora provodi putem svojih zaposlenika, ovlaštenih revizora s najmanje deset godina iskustva na poslovima revizije koje imenuje Upravno vijeće Komore. Imenovanje ovlaštenih revizora provodi se na objektivan način kako bi se spriječio sukob interesa između osobe koja provodi provjeru kvalitete rada i provjeravanih subjekata.¹⁰

Provjera kvalitete rada sastoji se od provjere kvalitete rada obavljenih revizija, izvještaja revizorskih društava i samostalnih revizora, ugovora i naknada obavljenih revizija, ocjene sustava unutarnje kontrole kvalitete revizorskog društva, provjere vlasničke i upravljačke strukture, zapošljavanja ovlaštenih revizora i provjere drugih područja u skladu s odredbama Zakona o reviziji.

Komora je obvezna provjeriti kvalitetu rada najmanje jednom u šest godina, odnosno najmanje jednom u tri godine kod samostalnih revizora ili revizorskih društava koje obavljaju reviziju subjekata od javnog interesa.

Nakon provjere kvalitete rada, Komora sastavlja izvješće koje sadrži značajne nalaze i zaključke i uručuje ga subjektu provjere. Jednom godišnje se u službenom glasilu i na internetskoj stranici Komore objavljuju sveukupni rezultati provjere kvalitete rada.

2.3. Tarifa revizorskih usluga

Tarifa revizorskih usluga («Narodne novine», broj 63/06; u daljnjem tekstu: Tarifa), primjenjuje se od 5. lipnja 2006. Tarifu je donijela Skupština Komore na temelju ovlasti utvrđene Zakonom o reviziji, uz suglasnost Ministarstva financija.

Bitna novina koju donosi Tarifa u odnosu na stanje prije njenog donošenja jest u tome što se Tarifom utvrđuju najniži iznosi naknada za revizorske usluge, kao i iznosi naknade troškova koje imaju pravo naplatiti revizorsko društvo, samostalni revizor odnosno zajednički revizorski ured (u daljnjem tekstu: pružatelji revizorskih usluga). Također,

⁷ Hrvatska revizorska komora osnovana je 18. ožujka 2006.

⁸ Članak 30. Zakona o reviziji.

⁹ Javni nadzor nad radom Komore, sukladno odredbi članka 42. Zakona o reviziji provodi Ministarstvo financija.

¹⁰ Članak 45. Zakona o reviziji.

propisano je da pružatelji revizorskih usluga ne smiju s korisnicima revizorskih usluga ugovarati naknadu koja nije u skladu s Tarifom.¹¹

Tarifom su propisane naknada za reviziju temeljnih financijskih izvještaja obveznika revizije, i to posebno za tri kategorije obveznika: trgovačka društva, banke i osiguravajuća društva, te za investicijske i mirovinske fondove. Također, propisan je i iznos najniže naknade za obavljanje poslova posebne revizije temeljem Zakona o trgovačkim društvima.

Iznos naknade utvrđuje se na temelju slijedećih kriterija:

- ukupnog prihoda obveznika u prethodnoj godini,
- vrijednosti aktive obveznika u prethodnoj poslovnoj godini i
- prosječnog broja radnika obveznika u prethodnoj poslovnoj godini.

Svaki od tih kriterija (ovisno o visini prihoda i aktive, odnosno o broju radnika) daje određeni broj bodova, a umnožak zbroja bodova i vrijednosti boda daje iznos najniže naknade. Naknada za reviziju konsolidiranih financijskih izvještaja obveznika revizije utvrđuje se temeljem broja ovisnih društava, a u slučaju revizije za potrebe regulatornih ili nadzornih tijela (npr. za banke po zahtjevu Hrvatske narodne banke), taj se iznos uvećava za najmanje 15 posto. Za obveznike čije su dionice uvrštene u kotaciju burze i kojima se javno trguje, Tarifa propisuje i povećanje najniže naknade za 20 posto.

3. Istraživanje utjecaja Tarife revizorskih usluga na poslovanje i konkurentnost poduzetnika na tržištu Republike Hrvatske

Budući da je donošenjem Tarife revizorskih usluga prvi puta u Republici Hrvatskoj propisana najniža naknada za revizorske usluge, Agencija je provela istraživanje i analizu tržišta pružanja usluga revizije sa ciljem da se utvrdi mogući utjecaj Tarife usluga revizije na poslovanje i konkurentnost poduzetnika na tržištu u odnosu na stanje prije donošenja Tarife u kojem je važila potpuna sloboda ugovaranja cijena revizorskih usluga između primatelja i pružatelja usluge.

U tom je smislu Agencija zatražila mišljenja od različitih interesnih skupina na čije će poslovanje donošenje novih propisa o reviziji imati učinak. Agencija je zatražila i mišljenje od Ministarstva financija, ali i od same Hrvatske revizorske komore.

Pri odabiru poduzetnika od kojih je tražila mišljenje, Agencija je imala na umu da je riječ o dvije interesne grupe poduzetnika, i to o pružateljima usluga revizije i primateljima usluga revizije.

U skupinu pružatelja usluga revizije uključeni su kako «lideri» na tržištu, tako i manji poduzetnici s obzirom na prihode, tržišni udjel i broj zaposlenih.

Pri izboru poduzetnika iz skupine primatelja usluga revizije Agencija je polazila od kriterija iz Tarife, tj. iznosa ukupnih prihoda poduzetnika, vrijednosti aktive i broja zaposlenih, pri čemu je prednost dana poduzetnicima koje karakterizira radno intenzivna i kapitalno intenzivna djelatnost. Osim toga, mišljenje je zatraženo i od banaka,

¹¹ Članak 1. Tarife revizorskih usluga.

osiguravajućih društava, te investicijskih i mirovinskih fondova, budući da su i za te subjekte Tarifom propisane najniže naknade za reviziju.

Ukupno je u istraživanje sa strane pružatelja usluga revizije uključeno 19 revizorskih društava. Sa strane primatelja usluga revizije uključeno je 12 trgovačkih društava, pet banaka, dva osiguravajuća društva, dva investicijska i dva mirovinska fonda. Mišljenje je zatraženo i od Hrvatske revizorske komore i Ministarstva financija.

3.1. Rezultati istraživanja

U trenutku izrade ove analize svoje mišljenje o utjecaju Tarife na poslovanje i konkurentnost dostavilo je ukupno 12 primatelja usluga revizije, 14 pružatelja usluga revizije te Hrvatska revizorska komora i Ministarstvo financija.

3.1.1. Primatelji usluga revizije

Iz odgovora primatelja usluga razvidno je da je za većinu njih, cijena usluge revizije najznačajniji element koji se razmatra prilikom odlučivanja o izboru revizora.

Provedeno istraživanje pokazalo je da se čak devet, od ukupno dvanaest primatelja usluga (dakle 75 posto) očitovao da primjena Tarife ima značajan negativan utjecaj na njihovo poslovanje i konkurentnost na tržištu u odnosu na stanje prije donošenja Tarife, kad su se cijene usluga revizije određivale slobodnim pregovaranjem između pružatelja i primatelja usluga. Naime, glavna posljedica primjene Tarife jest značajno povećanje cijene koje posljedično povećava troškove poduzetnika, u odnosu na taj trošak prije donošenja Tarife.

Istraživanje je pokazalo da se najznačajnije povećanje troškova poduzetnika i naknada za usluge revizije pojavljuje kod izuzetno radno intenzivnog karaktera poduzetnika (npr. tekstilna industrija), te kod poduzetnika kapitalno intenzivnog karaktera (npr. poduzetnici kojima je u aktivu uključeno javno dobro, npr. autoceste).

Na inicijativu skupine poduzetnika, Hrvatska revizorska komora, uz suglasnost Ministarstva financija, dala je mišljenje kako se kod poduzetnika kod kojih je u vrijednost aktive uključena i imovina dana trgovačkom društvu na upravljanje (javno dobro), za potrebe određivanja naknade za reviziju, vrijednost javnog dobra isključuje iz osnovice za utvrđivanje broja bodova na osnovi aktive.

Međutim, temeljem odgovora poduzetnika Agencija je utvrdila da je primjena tako prilagođene Tarife povećala troškove revizije tih trgovačkih društava za 50 posto u odnosu na prethodne godine kada se natjecanjem biralo revizorsko društvo.

Iz odgovora investicijskih fondova razvidno je da je uvođenjem Tarife došlo do značajnog povećanja naknada za usluge revizije. To povećanje prema njihovim očitovanjima iznosi od 53,5 do čak 73 posto. Budući da troškovi revizije u cijelosti terete investicijske fondove, time se umanjuju njihovi prinosi. Umanjivanje prinosa ima značajan negativni učinak na poslovanje investicijskih fondova, jer izravno utječe na njihovu konkurentnost prema ostalim štedno-ulagačkim proizvodima.

Iz odgovora banaka i osiguravajućih društava razvidan je visok stupanj znanja i svijesti o temeljnim načelima i prednostima tržišnog natjecanja. Naime, u svim mišljenjima koje su

Agenciji dostavile banke i osiguravajuća društva te se financijske institucije zalažu za dosljednu primjenu tržišnih načela i pri formiranju cijena za revizorske usluge, budući da se Tarifom uvodi «apsolutni monopol» na cijenu usluga koja značajno poskupljuje njihovo poslovanje i smanjuje konkurentnost. U tom je kontekstu naročito indikativan slučaj jedne stambene štedionice čiji su troškovi za usluge revizije nakon uvođenja Tarife povećali za čak 97 posto u odnosu na stanje prije njenog uvođenja.

3.1.2. Pružatelji usluga revizije

Agencija je anketom pribavila mišljenje od 19 pružatelja usluga revizije. Svi pružatelji usluga revizije pozdravljaju uvođenje Tarife kao nužnost. Zajedničko je svim odgovorima da smatraju da se uvođenjem Tarife unosi red i otklanja nelojalna konkurencija na tržištu pružanja usluga revizije, te da će sada poduzetnici biti u mogućnosti odabrati revizora prema kriteriju kvalitete, a ne po kriteriju niže ponuđene cijene.

Također, stav je pružatelja usluga da vrijednost koju naručitelj usluge revizije poduzetnik dobiva kvalitetnom kontrolom poslovanja mnogostruko nadilazi cijenu koju za tu uslugu plaća.

Pružatelji usluga u svojim mišljenjima u pravilu navode kako se uvođenjem najnižeg iznosa naknada za revizorske usluge povećavaju njihovi prihodi, što pozitivno utječe na njihovo poslovanje. Samo jedan poduzetnik navodi da je zbog visokih naknada utvrđenih Tarifom izgubio klijente koji prema Zakonu o reviziji nisu obveznici revizije. Njegovi su klijenti, naime, zbog visokih naknada utvrđenih Tarifom, odustali od obavljanja revizije.

Tako pojedini pružatelji usluga mišljenja su «...*da će primjena Tarife utjecati na to da društva s jednim ili dva revizora, kao i samostalni revizori, neće moći ugovarati «dampinške» i nerealne cijene...*», dok drugi navode «...*prije donošenja Tarife, kako bi "preživjeli", bili smo prisiljeni konstantno smanjivati naknade za usluge revizije...*».

Nadalje, većina pružatelja usluga revizije smatra da je uvođenje minimalne naknade primjereno s obzirom da se obveza revizije odnosi na pravne osobe koje disponiraju sa značajnim materijalnim i ljudskim resursima.

3.1.3. Hrvatska revizorska komora

Hrvatska revizorska komora u svom očitovanju navodi kako je Tarifa donesena slijedom zakonske obveze, te kako je Tarifom iskazana intencija zakonodavca da na teritoriju Republike Hrvatske uredi revizorsko tržište, spriječi nelojalnu konkurenciju i «damping» cijene¹², iskaže značaj uređenja revizijske profesije i podigne razinu kvalitete rada revizora.

Nadalje, u očitovanju se navodi da naknada iz Tarife predstavlja najniži iznos naknade za obavljene usluge za pojedine pravne subjekte prema prihodima, aktivni i broju zaposlenih, da tako utvrđene naknade nisu limitirajuće, te da kroz kvalitetu rada i

¹² Zbog izbjegavanja mogućih terminoloških nesporazuma potrebno je ukazati da Komora ovdje pogrešno koristi pojam *dampinških* cijena, iako nesumnjivo govori o *predatornim* cijenama.

ugovaranja cijena iznad minimalno propisanih postoji mogućnost tržišnog natjecanja revizora.

Konačno, Komora napominje da Zakon o reviziji izravno ograničava pružatelje usluga revizije isključivo na obavljanje točno određenih usluga (revizije i reviziji srodnih djelatnosti). Stoga Komora smatra da su revizori na tržištu diskriminirani u odnosu na druge pravne subjekte koji kroz registraciju mogu obavljati razne druge djelatnosti.

3.1.4. Ministarstvo financija

Ministarstvo financija potvrdilo je da je dalo suglasnost na Tarifu revizorskih usluga. Ističe, međutim, da su nakon objave Tarife započeli pristizati prigovori da je cijena usluga za revizorske poslove znatno povećala. U tom je smislu i Hrvatska gospodarska komora zatražila da se preispita visina Tarife s obzirom na povećanje cijena usluga.

Iz tih razloga Ministarstvo financija podržava analizu i preispitivanje Tarife koju provodi Agencija, kako bi se cijene za usluge revizije određivale u skladu s vrijednošću pružene usluge i financijskim teretom kojeg mogu podnositi gospodarski subjekti, obveznici revizije.

4. Komparativna analiza prakse Europske komisije i zemalja članica EU

Kako bi se mogli usporediti hrvatski propisi s praksom prava i politike zaštite tržišnog natjecanja u drugim zemljama, Agencija je provela analizu i napravila pregled poredbenih rješenja u djelatnosti revizije u državama članicama EU.

Pri utvrđivanju politike tržišnog natjecanja prvenstveno se mora uzeti u obzir stav i politika Europske komisije. Same smjernice razvoja temelje se na provedbenim politikama Lisabonske strategije, kao programa aktivnosti koji povezuje kratkoročne političke inicijative te srednjoročne i dugoročne gospodarske reforme.¹³ Dio provedbe ekonomskih reformi u okviru Lisabonske strategije predstavlja i reforma profesionalnih djelatnosti, kako u zakonodavnom okviru tako i u provedbenoj politici.¹⁴

Republika Hrvatska će Lisabonsku strategiju prihvatiti kao vlastitu strategiju razvoja u trenutku punopravnog članstva u EU.

Zaključak je Nacionalnog vijeća za konkurentnost, od 16. siječnja 2006., da Hrvatska mora provoditi strategiju razvoja koja će biti u skladu s ciljevima i preporukama Lisabonske strategije i prije punopravnog članstva u EU.

¹³ Preuzeto iz *"Mali leksikon europskih integracija"*, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, travanj 2005.

¹⁴ Čelnici vlada i država članica EU postigli su dogovor o zajedničkom strateškom cilju prema kojem bi EU do 2010. godine postala najkonkurentnije i najdinamičnije na znanju temeljeno gospodarstvo svijeta, sposobno za održiv gospodarski rast, s najvećom stopom zaposlenosti i snažnom ekonomskom i socijalnom kohezijom.

4.1. Praksa Europske komisije na području pružanja usluga revizije

Pomake i učinke u provedbi ciljeva Lisabonske strategije, u odnosu na tržišno natjecanje unutar profesionalnih djelatnosti, Europska komisija objavljuje periodičnim izvješćima¹⁵.

Gledišta Europske komisije izražena u izvješćima služe kao mjerila («*benchmark*») za komparativnu analizu stanja na tržištu pružanja usluga revizije u Republici Hrvatskoj u odnosu na pravo i politiku zaštite tržišnog natjecanja u EU.

Stav je Europske komisije da pružanje usluga revizije ima značajnu ulogu u podizanju konkurentnosti europskoga gospodarstva. Ovo iz razloga što usluge revizije predstavljaju «*input*» gospodarstvu, budući da kvaliteta i efikasnost ovih usluga ima učinak prelijevanja i na ostala područja gospodarstva. Jednako tako, smatra se da ove usluge izravno utječu na krajnje potrošače.

Stajalište je Europske komisije da se na ograničenja tržišnog natjecanja na tržištu pružanja usluga revizije potencijalno mogu pojaviti na sljedećim područjima:

- fiksne cijene,
- preporučene cijene,
- propisi o oglašavanju usluga,
- propisi o uvjetima za obavljanje usluga i isključivim pravima te
- propisi kojima se utvrđuje okvir djelovanja revizora na tržištu kao i suradnja s drugim tijelima.

Istraživanja su pokazala da previše regulirano tržište ili ograničavajući propisi mogu imati negativne učinke za potrošače. Takva regulacija može u potpunosti eliminirati ili ograničavati tržišno natjecanje između pružatelja usluga, čime se smanjuje motivacija poduzetnika da na tržištu posluju efikasno u odnosu na troškove, da pružaju niže cijene usluga, te da povećavaju kvalitetu i opseg usluga.

Kao dio provođenja Lisabonske strategije, Europska komisija izdala je u listopadu 2003. pregled odgovora od zainteresiranih strana temeljem njenog poziva za davanjem komentara na regulativni okvir u profesionalnim djelatnostima i njegovim učincima na tržište¹⁶.

Što se tiče reguliranja cijena u sektoru pružanja usluga revizije, većina zainteresiranih stranaka smatra da reguliranje cijena usluga nije opravdano i nije prikladno rješenje za ovaj sektor. Vezano uz pitanje reguliranja cijena usluga pružanja revizije, u izvješću se

¹⁵ Prvo izvješće pod nazivom "*Report on Competition in Professional Services*" objavljeno je 9. veljače 2004. Drugo je izvješće, kao nastavak prvoga, objavljeno 5. rujna 2005. pod nazivom "*Professional Services – Scope for more reform*".

¹⁶ "*Invitation to Comment Regulation in Liberal Professions and its Effects*", European Commission – DG Competition, listopad 2003., dostupno na web stranici Europske komisije [http://ec.europa.eu/comm/competition/liberalization/conference/summary_of_consultation_responses.pdf].

Europska komisija je u tom traženju mišljenja dobila ukupno 246 odgovora.

zaključuje da tržište pružanja usluga revizije funkcionira učinkovito u većini zemalja članica koje nemaju regulativu kojom bi se cijene usluga određivale administrativno.¹⁷

Jedinstveni je stav Europske komisija da svako određivanje fiksnih naknada, bez obzira u kojem obliku se javlja, predstavlja sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja. Taj pristup vrijedi za sve profesionalne djelatnosti, pa svaki komparativni predmet u kojem se rješava pitanje fiksnih naknada unutar bilo koje profesionalne djelatnosti, vrijedi i za tržište pružanja usluga revizije.

4.2. Praksa zemalja članica EU na području pružanja usluga revizije

U većini država članica EU pružatelji i korisnici usluga potpuno slobodno dogovaraju naknade za obavljanje usluga revizije. Kao rijetka iznimka, naknada za obavljanje usluga revizije, u obliku minimalne ili maksimalne naknade, fiksno je utvrđena tek u malom broju zemalja.

Prema podacima Europske komisije koji se odnose na tzv. «stare» članice EU, sustav administrativno utvrđenih minimalnih cijena na tržištu pružanja usluga revizije postoji samo u Grčkoj i Portugalu. Sustav administrativno utvrđenih preporučenih cijena primjenjuju primjerice Austrija, Belgija, Francuska, Velika Britanija i Italija.¹⁸

Tablica 1. Reguliranje cijena za revizore na području EU-15

	naziv struke u pojedinoj zemlji	određivanje cijena		
		minimalne	maksimalne	preporučene
Austrija	Beideter Wirtschaftsprüfer	ne	ne	da
Belgija	Reviseur d'entreprises	ne	ne	da
Danska	State Authorised Public Accountant Registered Public Accountant	ne	ne	(ne) ne
Finska	KHT HTM	ne	ne	ne ne
Francuska	Commissaire aux comptes	ne	ne	(da)
Njemačka	Wirtschaftsprüfer Vereidigter Buchprüfer	(ne) (ne)	(ne) (ne)	(ne) (ne)
Grčka	Orkoton Elektron	(da)	ne	ne
Italija	Dottore Commercialista Regionere perito Commerciale	ne ne	ne ne	da da
Nizozemska	Accountant Administrative Consultant	ne	ne	(da)
Portugal	Statutory Auditor	(da)	(da)	(ne)
Španjolska	Audotires de cueantas	ne	ne	da
Švedska	Auktorisened revisor Godkänd revisor	ne ne	ne ne	ne ne
Velika Britanija	Registered Auditor	ne	ne	da
Luksemburg	Réviseur d'Enterprises	ne	ne	ne
Irska	Chartered Accountant	ne	ne	ne

Izvor: preuzeto iz "Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States", str. 41, Study for the European Commission - DG Competition, IHS Wien, 2003.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Dostupno na web stranici Europske komisije [http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/prof_services/executive_en.pdf].

Europska komisija izradila je u 2004. godini pregled stanja i regulative za područje profesionalnih usluga za deset novih članica.¹⁹ Zaključak je Komisije da u deset novih članica ne postoji regulativa kojom se određuju cijene. Jedini izuzetak je Slovačka u kojoj su propisane referentne cijene za obavljanje usluga revizije. Međutim, valja imati na umu da je te cijene utvrdilo Ministarstvo financija, a ne interesna udruga pružatelja usluga.

4.2.1. Odluke Europske komisije

U nastavku navodimo neki od postupaka vezanih uz tarife usluga u profesionalnim djelatnostima koje je rješavala Europska komisija i nacionalna tijela država članica EU.

Prva odluka Europske komisije kojom utvrđivanje fiksnih tarifa u profesionalnim djelatnostima utvrđeno kao povreda prava EZ-a bio je predmet *Europska komisija protiv Udruge carinskih posrednika Italije*.²⁰

Postupak je vođen zbog utvrđivanja fiksnih tarifa za usluge carinjenja koje je donijela udruga koja okuplja carinske posrednike iz cijele Italije. Svi carinski posrednici morali su se pridržavati tarife koju je donijela Udruga. Europska komisija je donijela odluku da se Tarifom za usluge carinskih posrednika kojom su cijene usluga carinjenja fiksno utvrđene krši pravo EZ-a.

U predmetu *COMP/A.38549 - Udruga arhitekata Belgije*²¹, Europska komisija je donijela odluku kojom se utvrđuje da se tarifa usluga koja sadrži minimalne naknade za usluge, smatra povredom članka 81(1) Ugovora o osnivanju EZ-a.²²

4.2.2. Odluke nadležnih tijela za provedbu prava i politike tržišnog natjecanja

Uz navedene odluke Europske komisije postoji i niz relevantnih predmeta iz područja profesionalnih djelatnosti koje su provodila nadležna tijela za provedbu prava i politike zaštite tržišnog natjecanja pojedinih zemalja članica EU.

¹⁹ To su Cipar, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. Studija je izrađena pod nazivom "*Stocktaking Exercise on Regulation of Professional Services – Overview of Regulation in the new EU Member States*"; dostupno na web stranici Europske komisije [http://ec.europa.eu/comm/competition/liberalization/conference/overview_of_regulation_in_the_eu_professions.pdf]

²⁰ Predmet 93/438/EEC: Commission Decision of 30 June 1993 relating to a proceeding pursuant to Article 85 of the EEC Treaty (IV/33.407 - CNSD), dostupno na web stranici EUR-Lex [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993A0513:EN:HTML>].

²¹ engl. *Belgian Architects' Association*.

²² Izvorni tekst odluke dostupan na web stranicama Europske unije [<http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/cases/decisions/38549/en.pdf>].

Za potrebe ove analize izdvajamo predmet koji je vodilo Vijeće za tržišno natjecanje Mađarske protiv Komore revizora Mađarske.²³

U tom je predmetu Vijeće za tržišno natjecanje Mađarske ocjenjivalo Etički kodeks donesen od strane Komore revizora Mađarske sa ciljem da se utvrdi da li se njegovim odredbama krše odredbe zakona o tržišnom natjecanju. Vijeće je ocjenjivalo Etički kodeks u dijelu koji se bavi odredbama o cijenama usluga i odredbama o zabrani promocije. Za potrebe ove analize, opisuje se samo segment vezan uz određivanje cijena usluga. Odredbama spornog Etičkog kodeksa, revizori nisu mogli određivati naknade za usluge revizije koje bi bile niže od iznosa minimalnih naknada propisanih Etičkim kodeksom.

Vijeće je takvo određivanje minimalnih naknada ocijenilo kao ograničavajuće po tržišno natjecanje, budući da malim i manje poznatim revizorima onemogućuje natjecanje temeljeno na povoljnijim cijenama usluga kao jedinog dopuštenog instrumenta tržišnog natjecanja.

Vijeće za tržišno natjecanje Mađarske utvrdilo je da se odredbama o određivanju minimalnih cijena usluga sprječava i ograničava tržišno natjecanje u skladu s mađarskim propisima o tržišnom natjecanju. Iako je Komora revizora Mađarske tražila izuzeće u odnosu na zakon, Vijeće za tržišno natjecanje Mađarske nije našlo nikakve argumente kojima bi primjenu takvih odredbi o cijenama moglo izuzeti od primjene zakonske regulative. Na kraju, Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja Mađarske kaznilo je Komoru revizora Mađarske za kršenje zakona i naložilo ukidanje spornih odredbi Etičkog kodeksa u roku od 30 dana.

5. Mišljenje i prijedlozi Agencije

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja provedenim istraživanjem tržišta revizorskih usluga u Republici Hrvatskoj utvrdila je stanje na tom tržištu nakon donošenja Tarife revizorskih usluga u odnosu na ranije stanje.

Temeljem provedenih analiza, te uvidom u poredbena zakonska i praktična rješenja u zemljama članicama EU, Agencija je utvrdila da primjena Tarife usluga revizije kojim se administrativno utvrđuje najniža cijena pružanja revizorskih usluga, može imati značajan negativni učinak na tržišno natjecanje te na poslovanje i konkurentnost poduzetnika u Republici Hrvatskoj.

Argumentacija pružatelja usluga revizije i Hrvatske revizorske komore u dijelu u kojem se tvrdi da je Tarifom iskazana namjera zakonodavca da uvođenjem minimalne cijene usluga revizije na teritoriju Republike Hrvatske, između ostaloga, spriječi nelojalnu konkurenciju i predatorne cijene, Agenciji nije prihvatljiva.

²³ *Komora revizora Mađarske*; poslovni broj Vj-148/1998/18. Izvor: "Competition in Professional Services", str. 129., OECD, 2000. i web stranice Vijeća za tržišno natjecanje Mađarske [<http://www.gvh.hu>].

Naime Zakon o reviziji vrlo detaljno uređuje način obavljanja usluge revizije i uvjete koje revizori moraju ispuniti. Tako, primjerice, Zakon o reviziji²⁴ propisuje vrlo visoke standarde i kriterije za postizanje zvanja ovlaštenog revizora.

Istodobno, Zakon o reviziji propisuje vrlo rigorozne uvjete nadzora nad kvalitetom rada revizora, koji povjerava Komori. Zakon vrlo detaljno uređuje i obveze revizora pri obavljanju usluge revizije, ali i zaštitu revizora, odnosno uvjete pod kojima se revizija obavlja i obveze pravnih osoba u odnosu na revizore pri obavljanju poslova revizije. Zakon o reviziji sadrži i odredbe o osiguranju od odgovornosti revizora, odredbe o provođenju nadzora i kvalitete rada revizora, te kaznene odredbe. Takvo zakonsko rješenje predstavlja, ili bi trebalo predstavljati, jamstvo korisnicima revizorskih usluga da će te usluge biti obavljene zakonito i u skladu s pravilima struke.

Međutim, iz argumentacije Hrvatske revizorske komore proizlazi da, unatoč detaljno utvrđenim uvjetima za stjecanje zvanja revizora i rigoroznim uvjetima za nadzor nad njihovim radom, Zakon o reviziji uopće ne jamči kvalitetu usluge utemeljenu na stručnosti i vjerodostojnosti revizora, već kvalitetu usluge osigurava i jamči administrativno utvrđena minimalna cijena usluge.

Međutim, kvalitetu usluge potpuno je neprimjereno vezati uz njenu cijenu. Cijena usluge je rezultat troškova i očekivane dobiti svakog revizora. Slijedom toga, cijene usluga svakog pojedinog revizora morale bi se bitno razlikovati, primjerice, s obzirom na broj zaposlenih, odnosno s obzirom na to je li riječ o pružatelju usluge s manjim ili većim brojem zaposlenih, o revizorskim kućama ili je riječ o revizorskim kućama s jakom nacionalnom odnosno svjetskom reputacijom i globalnom prisutnošću, pružateljima usluga s većim zahtjevima u pogledu reprezentativnosti ureda, opreme, itd.

U tom smislu Agencija ne može prihvatiti niti argument Hrvatske revizorske komore da upravo propisivanje minimalnih cijena omogućuje tržišno natjecanje između pružatelja usluga revizije, budući da omogućuje natjecanje u cijenama iznad utvrđenog minimuma. Taj je argument protivan doktrini i temeljnim načelima zaštite tržišnog natjecanja, ali i svakodnevnoj poslovnoj praksi.

Stav Agencije u svezi s propisivanjem minimalnih cijena revizorskih usluga, u bitnome se poklapa sa stavom Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja Mađarske. Agencija, naime, smatra da iz provedenih analiza i poredbenih rješenja iz prakse Europske komisije i regulatornih tijela država članica EU, jasno proizlazi da određivanje minimalnih naknada za obavljanje revizorskih usluga može imati značajan ograničavajući učinak na tržišno natjecanje na tržištu pružanja usluga revizije. Naime, takvo rješenje malim i manje poznatim revizorima onemogućuje natjecanje u cijenama kao glavnoj komparativnoj prednosti u odnosu na velike i poznate revizorske kuće, čije cijene zasigurno uključuju i "brand" koji nude. Provedene analize hrvatskog tržišta ne pružaju nikakve argumente za zaključak da jednako zakonsko rješenje neće imati jednake učinke na tržišno natjecanje i interese potrošača u Republici Hrvatskoj.

Na duži rok to bi moglo imati za posljedicu nestanak s tržišta malih i manje poznatih revizora, kao i onemogućavanje pristupa tržištu novim tržišnim takmacima. Posljedično

²⁴ Članak 7. Zakona o reviziji.

takvo zakonsko rješenje osigurava opstanak na tržištu samo velikim financijski moćnim i renomiranim domaćim ali i globalno prisutnim (svjetskim) revizorskim kućama.

Korisnici usluga revizije u Republici Hrvatskoj u anketi koju je provela Agencija iskazali su mišljenje da je već samim donošenjem Tarife revizorskih usluga došlo do značajnog povećanja cijena (od preko 50 do čak 97 posto) u odnosu na ranije stanje. Vrlo je vjerojatno da će smanjivanje broja pružatelja revizorskih usluga dovesti do daljnjeg povećanja cijena usluga revizije.

Analiza odluka Europske komisije i nacionalnih regulatornih tijela zemalja članica EU, pokazala je da sustav određivanja minimalnih naknada za pružanje usluga od strane interesnih udruga profesionalnih djelatnosti (što uključuje i revizore), predstavlja kršenje prava tržišnog natjecanja i da takvi sustavi mogu sprječavati, ograničavati i narušavati tržišno natjecanje. S obzirom na visoku usklađenost hrvatskih propisa o tržišnom natjecanju s pravnom stečevinom EZ, možemo zaključiti da se ovi zaključci mogu primijeniti i na konkretnu situaciju u Republici Hrvatskoj.

Administrativno utvrđeni iznosi naknada za usluge revizije koji bi se određivali ili putem zakona ili koje bi odredila interesna udruga pružatelje usluga revizije, generalno se smatraju antikompetitivnima, protivnim javnom interesu te stoga i neprihvatljivima.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja z a k l j u č u j e:

- i) Provedeno istraživanje pokazuje da bi Tarifom revizorskih usluga utvrđene minimalne cijene usluga mogle imati značajan negativni učinak na tržišno natjecanje.
- ii) Taj bi se negativni učinak mogao odraziti ne samo na tržištu revizorskih usluga, već i na drugim zahvaćenim tržištima.
- iii) Istovremeno bi se mogli pojaviti i negativni učinci na interese potrošača.

N e g a t i v n i u č i n c i na tržišno natjecanje mogli bi se pojaviti u sljedećim oblicima:

- i) Kao značajno ograničavanje ili potpuno ukidanje tržišnog natjecanja na tržištu pružanja revizorskih usluga.
- ii) Kao nestanak (istupanje) s tržišta malih i manje poznatih pružatelja revizorskih usluga.
- iii) Kao značajno povećavanje troškova korisnika usluga revizije što će za posljedicu imati smanjivanje njihove konkurentnosti.
- iv) Kao prednost na tržištu samo za velike i osobito svjetske, globalno prisutne revizorske kuće, koje imaju veliku tržišnu i financijsku snagu, čija cijena uključuje i «brand» koji nude. Ta financijska i tržišna snaga omogućuje im istiskivanje s tržišta revizora male tržišne snage bez međunarodne reputacije.
- v) Kao značajno povećanje cijena usluga radi smanjivanja broja tržišnih takmaca uvjetovanog nedostatnim tržišnim natjecanjem kroz nuđenje nižih cijena i visokim zaprekama ulasku na tržištu.
- vi) Kao odustanak od revizije svih poduzetnika koji nemaju zakonsku obvezu njenog provođenja, čime će se dodatno zatvoriti tržišna niša za manje revizorske kuće ili revizore pojedince. Takva situacije sasvim sigurno nije u interesu razvijanja korporativne kulture.
- vii) Kao smanjivanje pogodnosti za krajnjeg potrošača, jer će korisnici revizorskih usluga povećane troškove poslovanja proizašle iz povećanja cijena revizorskih usluga prebaciti na potrošača u obliku povećanja cijene svojih proizvoda.

Kako bi se spriječilo nastupanje navedenih negativnih učinaka, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja p r e d l a ž e:

1. Izmjene odredbe Zakona o reviziji koje Hrvatskoj revizorskoj komori kao interesnoj strukovnoj udruzi revizora daje ovlast da autonomno, tarifom ili na koji drugi način, određuje visinu naknade za obavljanje usluga revizije i naknade troškova koje imaju pravo naplatiti pružatelji usluga revizije.

Ako zakonodavac smatra da je iz nekog osobito značajnog razloga ipak potrebno propisati visinu tih naknada, ovlast za to trebalo bi imati Ministarstvo financija koje bi u tom slučaju moralo temeljem transparentnih i jasnih kriterija, a uvažavajući interese korisnika usluga, odrediti tarifu. To ne isključuje mogućnost suradnje navedenog ministarstva sa strukovnom udrugom revizora.

2. U Zakonu o reviziji i Tarifi revizorskih usluga potrebno je brisati odredbe o obvezi pružatelja usluga revizije da se pridržavaju Tarife. Drugim riječima, Zakon o reviziji i Tarifa ne smiju ograničavati pružatelje i primatelje usluga revizije da u svakom konkretnom slučaju slobodno utvrde cijenu revizorskih usluga.

U tom bi smislu, ako za to postoje osobito važni razlozi, naknade predviđene postojećom Tarifom mogle predstavljati samo preporučene ili maksimalne cijene za pojedine usluge, ali bez ikakve obveze ili sankcija za pružatelje i primatelje usluga koji u konkretnom slučaju ugovore drugačiju cijenu od preporučene cijene. U tom slučaju Tarifa bi morala sadržavati izričite odredbe u tom smislu.

Stav je Agencije da samo sustav slobodnog određivanja cijena usluga jamči jačanje tržišnog natjecanja i ostvarivanja svih pogodnosti i koristi za poduzetnike i potrošače koje iz toga proizlaze. Jedino tržišno natjecanje putem različito ponuđenih cijena za istu uslugu prisiljava poduzetnike na troškovno efikasno poslovanje i omogućuje tržišno optimalno postizanje cijena usluga. Sve to kao pozitivni učinak ima da krajnji potrošači imaju mogućnost izbora i da za isporučene usluge plaćaju tržišne cijene. To je opći i temeljni pristup prava i politike zaštite tržišnog natjecanja u odnosu na određivanje cijena usluga. U tom smislu se zakonska rješenja u Republici Hrvatskoj ne bi trebala razlikovati od onih koja proizlaze iz pravne stečevine EZ.