

УДК: 658.7(497.11)(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 77-78, стр. 173–192

Изворни научни рад

Рад примљен 9. 3. 2022. године

Рад одобрен 28. 3. 2022. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.11

РЕВИЗИЈА И НАДЗОР ЗАДРУЖНОГ ПОСЛОВАЊА У ДОМАЋЕМ И ЕВРОПСКОМ ПРАВУ

Марина ПРОТИЋ¹

Анстракт: Задруге представљају јединствену комбинацију друштва лица и капитала, аутономне и утемељене привредне субјекте који се заснивају на демократском управљању и поштовању задружних вредности и принципа. Као и за остале привредне субјекте, тако и за задруге, данас важе посебна правила о ревизији, контроли и надзору пословања која су мање-више уједначена са правилима која се примењују на остале привредне субјекте. Предметни рад има за циљ да размотри различите концепте ревизије, контроле, управног и инспекцијског надзора пословања задруга у домаћем задружном праву, уз компарацију решења присутних у задружном праву неких од држава чланица Европске уније (ЕУ). Анализа полази од претпоставке да у националним законодавствима постоје уједначени приступи у регулацији пословних активности задруга. Детаљнији приказ регулаторног оквира садржаја и правне природе посебних облика ревизије и надзора задружног пословања у Србији, треба да укаже на одређене разлике које постоје између домаћег и европског права, а што може бити од значаја за даљу хармонизацију нашег задружног законодавства са правом ЕУ.

Кључне речи: Ревизија, задруга, надзор, контрола пословања, инспекција, Србија, ЕУ.

1) УВОД

У склопу организације једног друштва, поред јавног и приватног сектора постоји и трећи – социјални (задружни), који подразумева реализацију

¹ Универзитет „Унион – Никола Тесла“ Београд, Confida Serbia.
E-mail: majaprotic@yahoo.com

одређених економских и социјалних активности које су од значаја за одређене интересне групе и друштвену заједницу. Међупростор између приватног и државног сектора заузима управо овај трећи сектор. Државни сектор карактеришу императивне норме, јавна власт и принуда, док се приватни сектор огледа у слободи предузетништва, иницијативности и профитној оријентацији. Супротно од њих, социјални сектор своје активности усмерава према задругама и другим добровољним организацијама и удружењима грађана. Историјски гледано, најпре је настао задружни сектор привређивања и искључиво се тако називао. Крајем 20. века тај сектор, осим задруга, обухвата и друге правне форме којима се реализују социјални циљеви, услед чега се све чешће назива социјални сектор привређивања. И у савременом добу најдоминантнији је задружни сектор, јер чини 90% социјалног сектора. Задружни сектор је продукт нарочитих друштвених околности на крају 18. и на почетку 19. века. Настао је у периоду либералног капитализма, наглим индустријско-технолошким развојем привреде (увођењем нових технологија које су за последицу имале крупну производњу), обарањем надница запослених и масовним губљењем радних места у производњи. Наведено је имало за последицу осиромашење радника и чланова њихових породица. Задружни сектор се традиционално дефинише као део привреде у коме производно, трговинско или кредитно пословање обављају задруге као организације посебног типа, сопственим радом и сопственим средствима. Задруга као посебан организациони облик почива на задругарима, а два основна субјекта задружног сектора су: задруге и задружни савези. Кооперативни сектор чине организације задружног типа (различите врсте задруга) и организације које представљају различите облике струковног удруживања (различите врсте задружних савеза). За функционисање задружног сектора одговорни су задругари преко органа задруге. Упоредноправним истраживањем задружне политике и националних законодавстава, долази се до закључка да је неопходна унутрашња и спољашња ревизија задруге. Унутрашњу ревизију обавља група чланова задруге, чији број утврђује генерална скупштина задруге, њихов мандат, потребне квалификације, овлашћења, дужности, зараде као и њихову грађанску и кривичну одговорност. За „унутрашње ревизоре“ се не смеју именовати чланови задружних органа чији би послови били предмет њихове контроле. Спољашњу (екстерну) ревизију обављају задружни савези (федерације, конфедерације) или „приватни“ ревизори ангажовани по основу уговора.² Из наведеног би било могуће даље извести развијенију класификацију посебних облика контроле и надзора задруга и задружних савеза. Први облик контроле и надзора се одвија унутар задруге од задружног

² Henry Hagen, "Guidelines for Co-operatives Policy and Legislation (Guidelines for Co-operatives Legislation)", *Review of International Co-operation*, 2021, vol. 94, no. 2, p. 98.

органа – надзорног одбора. Ради се о унутрашњој, тј. интерној контроли рада и пословања задруге. Други облик контроле се одвија од екстерног субјекта – ревизијског (задружног) савеза. Трећи облик контроле тиче се финансијске контроле, коју као екстерну и накнадну врши законом овлашћени субјект изван задруге – предузеће (друштво) за ревизију. Четврти облик контроле и надзора врши надлежни државни орган на основу закона, у форми управног и инспекцијског надзора. У наставку овог рада ближе ћемо анализирати наведене посебне облике контроле и надзора над радом и пословањем задруга.

2) КОНТРОЛА, РЕВИЗИЈА И ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

У највећем броју друштвених области постојање контроле је неминовно, а такав је случај и са контролом рада и пословања задруга. У управној науци, једни аутори под контролом (тзв. надзирањем) у најширем смислу подразумевају трајну делатност пажљивог и систематског посматрања, проверавања и оцењивања туђег рада и пословања.³ Наиме, реч је о правној контроли, ако је делатност уређена правним нормама, ако су критеријуми на основу којих се врши правни и ако субјект контроле има на располагању правне инструменте корективне природе, с једне стране, ради отклањања утврђених недостатака и, с друге стране, инструменте репресивне природе, у смислу примене санкција за отклањање утврђених недостатака у раду контролисаног. Сврха правне контроле огледа се у оцени правилности (законитости), као и целисходности рада и пословања контролисаног.⁴ Контрола има три релативно одвојене фазе: Прва се огледа у надгледању ради упоређивања предвиђеног и оствареног; Друга се везује за оцену стања, тј. за констатације на основу извршеног проверавања, односно потврђивања или негирања контролисаног понашања; Трећа се исцрпљује у одговарајућој интервенцији као последици изречене оцене. Треба имати у виду да ће трећа фаза контроле изостати, уколико је оцена из друге фазе била позитивна.⁵ У чему је разлика између термина „контрола” и „надзор”? По правилу, контрола значи исто што и надзор. Обе друштвене појаве имају одређени предмет и укључују утицај надзорног, односно контролног субјекта на лице које трпи надзор, односно контролу. Међутим, надзор се може ипак сматрати ширим и трајнијим поступком. Одатле произлази констатација да је „контрола саставни део надзора”.⁶ Полазећи од економског приступа, још ближе

³ Лаза Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, Надзирање управе, Београд, 1939, vol. III, стр. 2.

⁴ Ратко Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 468.

⁵ Зоран Томић, *Опште управно право*, Правни факултет Унивезитета у Београду, Београд, 2012, стр. 49.

⁶ *Ibid.*, стр. 49–50.

рачуноводственог, може се констатовати да је контрола задруге у њеном раду и пословању стална, систематска и научно заснована на одговарајућим активностима. Усмерена је на проверу економичности, ефикасности и ефективности конкретног пословања задруге. У суштини, контрола задруге је провера која се врши упоређивањем или супротстављањем онога што јесте и онога што треба да буде у раду и пословању задруге. Реч је о поступку утврђивања чињеница и њиховом упоређивању. Контрола задруге је стручни и систематски надзор заснован на испитивању, упоређивању и оцени рада и пословања задруге. С друге стране, надзор задруге представља скуп мера, метода и поступака чији је основни циљ утврђивање да ли се рад и пословање задруге врши у складу са законом и другим прописима, као и да се отклоне уочени недостаци и спречи њихово понављање у њеном будућем раду и пословању. Поступак надзора је организован низ активности у задрузи усмерених на упоређивање унапред утврђених норматива или стандарда (нпр. план производње) са оствареним у њеном раду и пословању. Осим тога, у поступку надзора задруге утврђују се узроци и последице евентуалних одступања, као и предлажу мере за превазилажење негативности и подстицање позитивних кретања у њеном раду и пословању. Вршење надзора над задругом представља истовремено и инструмент сигурности и заштите имовине задруге и значајан фактор у поступку управљања задругом.⁷

Интерни надзор

Унутрашњи надзор задруге одвија се по правилу у континуитету. Извршиоци су органи и овлашћена лица задруге чији је објект надзора рад и пословање задруге. Интерни надзор обухвата послове интерне контроле и интерне ревизије. По својој природи може бити:

- правни и ванправни,
- претходни (превентивни),
- накнадни,
- посредни (када га врши одређени орган или стручна служба задруге: надзорни одбор, директор, служба контроле), и
- непосредни (када надзор врше сви чланови задруге и запослени).

⁷ Љубиша Дабић, „Посебни облици контроле и надзора над радом и пословањем задруга”, у: *Савремено задругарство у Србији*, Кнић, Правни факултет, Економски факултет и Агрономски факултет Универзитета у Крагујевцу, 2020, стр. 39.

Екстерни надзор

Спољни или екстерни надзор задруге врши се повремено. Извршиоци су овлашћена лица и органи изван задруге. Субјекти екстерног надзора су овлашћена лица и надлежни државни органи.

Одлука о вршењу контроле

У одлуци о вршењу контроле и надзора у пракси обавезно се наводи:

- шта је предмет контроле,
- време у коме се врши контрола, и
- рок у коме мора бити састављен извештај о контроли, са налазом стања и мерама за отклањање уочених недостатака и пропуста у раду и пословању задруге.

Појам ревизије

Задружна ревизија је предмет појмовног одређења, односно дефинисања у законодавству, а још чешће у економској и правној теорији. Ревизија задруге или поново виђење њеног пословања је накнадно проверавање обухваћених догађаја који се врше на основу постојећих докумената. За разлику од контроле, ревизија је корективне природе. Шире посматрано, ревизија задруге је испитивање пословних књига и докумената задруге у складу са прихваћеном методологијом, ради идентификовања исправности и усклађености рачуноводства задруге и поузданости рачуноводствених и других исказа или извештаја. Полазећи од предмета ревизије задруге, разликујемо: ревизију рада и пословања задруге (ревизија пословања), ревизију поштовања нормативно регулисаног у задрузи (ревизија исправности), ревизију рачуноводствених извештаја (финансијска ревизија).⁸ Финансијска контрола (ревизија) задруге има за предмет редовне и консолидоване финансијске извештаје задруге. Врше је екстерни субјекти који се називају друштва за ревизију (или преко неког другог законом овлашћеног субјекта), на основу посебних прописа којима се уређују питања комерцијалне ревизије. Законодавац Србије под задружну ревизију подразумева контролу усклађености пословања, управљања и организовања задруге са одредбама Закона о задругама, задружним принципима и задружним вредностима.⁹ Осим контролне функције, задружна ревизија у праву Србије има још две функције – превентивну и инструктивну, ради

⁸ Ibid.

⁹ „Закон о задругама”, *Службени гласник РС*, бр. 112/2015, чл. 80.

заштите интереса задруга, задругара и унапређења задругарства. Из циљне функције задружне ревизије произлази и њена четврта функција – развојна функција. У задружном праву Србије је крајем 2015. донет нови Закон о задругама, којим је поново предвиђена и уређена задружна ревизија.¹⁰ Развој задружног законодавства уопште, укључујући и законодавства о задружној ревизији, имао је своју генезу, уз мање или веће специфичности, у земљама Европе и света, нпр. Француској, Италији, Шпанији, Немачкој, Аустрији, Холандији, Финској, Шведској, САД.¹¹

Извори о ревизији и унутрашње законодавство

Државе својим унутрашњим законодавством регулишу ревизију задружног пословања. У том погледу, њихово задружно законодавство опредељује и изворе права којима је ова материја ближе регулисана. Према изворима права о задружној ревизији, државе се разврставају у четири групе, и то:

- државе које задружну ревизију регулишу у оквиру општих прописа о задругарству (нпр. Немачка, Србија, Босна и Херцеговина – Република Српска);¹²
- државе које задружну ревизију регулишу посебним законом (нпр. Аустрија);
- државе које познају задружну ревизију, али њену организацију и вршење препуштају посебним прописима о комерцијалној ревизији (нпр. Словенија) и,
- државе које не познају задружну ревизију као посебну врсту ревизије и које је не регулишу унутар прописа о задругама или посебним прописом о задружној ревизији, већ њено вршење препуштају општим прописима који се примењују на ревизију у приватном сектору економије (нпр. Хрватска и Црна Гора).

Управни и инспекцијски надзор

Управни и инспекцијски надзор представљају облике правног надзора. Управни надзор је правно регулисан, а његова основна сврха је да произведе правне ефекте према надзираном субјекту – задрузи. Реч је о „скупу правним

¹⁰ Ibid., чл. 80–101.

¹¹ Марија М. Николић, *Еволуција задружног законодавства у Европи*, у: М. Шеварлић, Д. томић (ур.), *Задружно право*, Друштво аграрних економиста, Београд, 2009, стр. 215.

¹² „Закон о задругама”, *op. cit.*

нормама утврђених овлашћења и поступака којима се у оквиру надзорног односа обезбеђује законитост рада органа и лица над којима се врши надзор.¹³ Када је законом предвиђен надзор над задругом од одређеног министарства, онда је циљ тог правног надзора обезбеђивање законитости рада задруге, а ефикасност надзора се огледа у могућности примене санкције од овлашћеног министарства. Инспекцијски надзор је посебан облик управног надзора у којем надлежно министарство остварује непосредан увид у рад и пословање задруге. Има одређена општа обележја:

- врши се на одређеном подручју неауторитативних делатности;
- врши се од специјализованих и квалификованих субјеката који су овлашћени за предузимање значајних активности;
- инспекцијски послови су државни послови и у начелу се не могу поверавати недржавним субјектима;
- врши се путем посебних метода – инспекцијских прегледа, по чему се инспекцијски надзор разликује од других облика управног надзора;
- инспекцијски преглед је начин непосредног увида у рад и пословање, нпр. задруге, ради утврђивања поштовања закона, других прописа и општих аката;
- лица која врше инспекцијски надзор располажу посебним овлашћењима и могу примењивати посебна средства; и др.¹⁴

3) РЕШЕЊА О РЕВИЗИЈИ У ЗАКОНОДАВСТВУ СРБИЈЕ

У правном систему Србије, инспекцијски надзор је посао државне управе чији појам и садржина су утврђени законом којим се уређује њен рад. Врше га органи државне управе, органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Циљ је да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката, и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе. Инспекцијском надзору се уподобљавају други облици надзора и контроле чијим вршењем се испитује примена закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање надзираног субјекта, које врше надлежни органи и други субјекти са јавним овлашћењима, у складу са посебним законом. А надзирани субјекат је правно лице (укључујући задруге и задружне савезе), предузетник и физичко лице, организациони облик преко кога физичко или правно лице обавља делатност или врши активност за кога не постоји обавеза

¹³ Ратко Марковић, *op. cit.*, стр. 233.

¹⁴ *Ibid.*, стр. 236–237.

регистрације, као и субјект са јавним овлашћењима у складу са законом, чије пословање и поступање се надзире.¹⁵ Према врсти, инспекцијски надзор може бити: *редован, ванредан, мешовити, контролни и допунски*. А према облику може бити: *теренски и канцеларијски*. Надзор се заснива на процени ризика и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. Процена ризика је део поступка анализе ризика, који обухвата и управљање ризиком и обавештавање о ризику. Први облик надзора и контроле над радом и пословањем задруга (и задружних савеза) одвија се унутар задруге од стране задружног органа – надзорног одбора задруге. Реч је о унутрашњој, тј. интерној контроли рада и пословања задруге. Од почетка задружног покрета, тј. од оснивања првих задруга у задружном праву Србије, успостављен је принцип самоуправљања у задругама, који је конципиран тако да чланови задруге имају право и дужност да из својих редова бирају органе задруге: скупштину, управни и надзорни одбор и руководиоца задруге. На пример, у прводонетом Закону о земљорадничким и занатским задругама (1898), у посебном одељку („О представљању задруге и управљању њеним пословима“), између осталог, био је уређен и надзорни одбор задруге. Он је имао најмање три члана које је бирала скупштина задруге. Био је надзорни орган у задрузи, који је у име скупштине вршио контролу над радом и пословањем задруге. „Надзор се вршио у кругу самих задругара и није долазио изван задруге“.¹⁶ Због оваквог положаја и места надзорног одбора задруге, његова улога била је од великог значаја у задрузи, као самоуправној и демократској организацији, која је морала да обезбеди себи самоуправу. Док су се чланови управног одбора задруге руководили пословима у задрузи, дотле су чланови надзорног одбора контролисали обављање тих послова. Надзорни одбор задруге био је дужан да: надзире целокупни рад управног одбора; тражи обавештења о току задружних послова; у свако доба прегледа задружне књиге, све писане исправе, ефекте, робу и стање задружне благајне; испитује билансе (месечне и годишње рачуне) и предлоге о подели добитка или губитка, и да о свему подноси извештај скупштини задругара. Друге дужности надзорног одбора одређивале су се правилима задруге. Значи, надзорни одбор задруге је имао право да „чешће прегледа задружне рачуне и списе, те надзире сав рад управног одбора, да ли задруга уопште ради у границама задружних правила“.¹⁷ Права надзорног одбора задруге била су претежно ограничена на

¹⁵ „Закон о инспекцијском надзору“, *Службени гласник РС*, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018, чл. 2 и 3, ст. 1, тач. 3.

¹⁶ Божић Марковић, *Коментар Закона о земљорадничким и занатским задругама*, Београд, 1921, стр. 29.

¹⁷ Љубиша Дабић, *op. cit.*, стр. 40.

вршење интерне, унутрашње и накнадне контроле управљања задругом, а право представљања задруге имао је само за случај да се појави у улози заштите права задругара од управног одбора. Напред набројана права контроле имао је само надзорни одбор као колегијални орган задруге, а не и сваки поједини члан надзорног одбора самостално. Надзорни одбор је могао опуномоћити једног или више својих чланова да предметну контролу врше, али тиме неопуномоћени чланови нису скидали са себе одговорност чланова надзорног одбора.¹⁸ У контексту упоредног права, у шпанском праву задруге су уређене Општим законом о задругама (1987) и законима неких аутономних заједница, нпр. Баскије (1982), Каталоније (1983), Андалузије (1985) и Валенције (1985). Обавезни органи задруге су: скупштина, управни савет и један или више рачунских контролора. Скупштина је највиши орган управљања задругом, управни савет је орган који води пословање задруге, а рачунске контролоре бира и разрешава скупштина задруге. Они спроводе унутрашњу контролу пословања задруге, тј. задужени су да прегледају годишњи обрачун, пословне књиге и др. Они одговарају за свој рад по принципу „бриге савесног пословође”, односно „бриге законског заступника”.¹⁹ У савременим условима, на примеру српског Закона о задругама из 2015. године, органи задруге су: *скупштина, управни одбор, надзорни одбор и директор*. Законодавац је оставио могућност задругама које имају мање од 20 задругара да својим задружним правилима одреде да функцију управног и надзорног одбора врши скупштина задруге.²⁰ Надзорни одбор се састоји најмање од три члана, чији број, начин избора и разрешења уређују задругари задружним правилима. Надзорни одбор има председника кога бирају међу собом чланови, већином гласова од укупног броја. Његове чланове бира скупштина задруге из реда задругара, с тим да за члана не може бити биран председник задружног савеза, чланови управног одбора, директор и председник скупштине задруге. Овај одбор задруге има надлежности да врши надзор над радом органа управљања, заступања и пословођења, тј. над управним одбором и директором задруге; да врши преглед финансијских и других извештаја и извештаја о пословању, и извештава скупштину задруге о финансијским извештајима задруге; да контролише усклађеност пословања задруге са законом и задружним правилима и принципима; да ангажује, по потреби, друга стручна лица за одговарајућу област када је то потребно ради стручне анализе финансијских и других извештаја и извештаја о пословању задруге; да подноси извештај

¹⁸ Божидар Марковић, *op. cit.*, стр. 31.

¹⁹ Мирослав Витез, „Управљање задругом и њени органи у југословенском и упоредном праву”, *Правни живот*, 2000, бр. 11, стр. 245–246.

²⁰ „Закон о задругама”, *op. cit.*, чл. 34.

задругарима на свакој годишњој скупштини задруге, а по потреби и на ванредној скупштини задруге када сматра да је то потребно или када то затражи скупштина, управни одбор или директор задруге и да доноси пословник о свом раду, као и да обавља друге послове, у складу са законом и задружним правилима.²¹ С обзиром на претходно изнето, постављају се два логична питања: Која су овлашћења законом дата надзорном одбору задруге и каква је одговорност чланова надзорног одбора задруге? Управни одбор и директор задруге дужни су да надзорном одбору дају сва обавештења и податке о пословању задруге, као и да му омогуће увид у документацију задруге и несметан рад. Надзорни одбор дужан је да поднесе захтев за сазивање седнице скупштине задруге, ако у вршењу надзора утврди да су повређени интереси задруге, а нарочито ако утврди неправилности у раду и пословању задруге или теже кршење закона, задружних правила или одлука скупштине задруге. Чланови надзорног одбора дужни су да врше своју функцију савесно, поштено и одговорно према задрузи, са дужном пажњом и у складу са интересима задруге и свих њених чланова. Такође, они су одговорни, у складу са законом, за штету коју проузрокују задрузи. Из интерпретираних законских одредаба произлази да је и у савременим условима надзорни одбор задржао функцију аутоконтроле и надзора над задругом, тј. да врши интерну, унутрашњу и накнадну контролу над задругом. Овај унутрашњи надзор и контрола одвијају се аутономно, унутар задруге, од стране њеног органа – надзорног одбора задруге. Међутим, иако је надзорни одбор орган скупштине задруге, он је самосталан у оквирима његових надлежности, независан је у односу на управни одбор и директора задруге. Како се запажа од појединих аутора, објективна препрека да сам врши послове надзора и контроле над задругом лежи, најчешће, у недовољној стручној оспособљености његових чланова, јер се они бирају из редова задругара, и који не могу да избегну субјективност у поступку закључивања и извештавања. Недостатак недовољне стручности чланова надзорног одбора задруге надокнађује се тим што му законодавац даје право да може да затражи интервенцију спољњег органа надзора и контроле, тј. да затражи ванредну задружну ревизију. Овом надлежношћу надзорног одбора надокнађује се недостатак превентивне контроле, који не постоји у задрузи.²²

²¹ Ibid., чл. 44.

²² Ђорђе Бугарин, „Неопходност задружне ревизије”, у: Главинић, В., Ревизија кроз историју задругарства, Задружни савез Војводине, Нови Сад, 2009, стр. 49–50.

4) ЗАДРУЖНА РЕВИЗИЈА, ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА - НАДЗОР НАД ЗАДРУГОМ

Задруге које су се оснивале по иницијативи Рајфајзена (*Friedrich Wilhelm Raiffeisen*), у првој половини 19. века, увеле су систем екстерног задружног надзора. Ова врста надзора је у ствари била претеча праве задружне ревизије. У поменутом периоду постојали су кадрови који су обављали функције надзорника. Они су ишли од задруге до задруге и вршили финансијски преглед једанпут у две године. Успостављање задружне ревизије довело је до установљавања задружних принципа – принципа задружне самосталности и аутономне контроле задружног пословања.²³ Они су припомогли да се ревизија врши професионално и на екстеран начин, будући да је организационо смештена изван самих задруга. Њено вршење је било аутономно, јер се организовало унутар задружног сектора и преко задружних (ревизијских) савеза. Надзор пословања задруга од стране независних задружних ревизора омогућио је задругама да очувају своју самосталност, самоуправу и демократичност. Полазећи од основних функција задружне ревизије, могу се извући и њене најважније карактеристике које указују да је задружна ревизија посебна врста ревизије, која се разликује од других врста, посебно од државне ревизије која се врши у јавном сектору и законске (комерцијалне) ревизије која се врши у приватном сектору. Задружна ревизија се организује и врши од стране задружног професионалног удружења – задружног (ревизијског) савеза. Она се врши искључиво у задружном сектору и обавезна је за све задруге и тзв. привредне задружне савезе, без обзира на њихову величину и врсту делатности које обављају. Будући да ова обавеза произлази из закона, субјекти задружне ревизије (субјекти ревидирања) су искључиво задруге и задружни савези. Према природи, задружна ревизија је накнадна, инструктивно-едукативна, усмеравајућа и развојна, пре свега превентивна, опомињућа за задруге, а не егзекутивна, јер се само изузетно могу испољити ауторитативни елементи (нпр. извршни орган ревизијског савеза може да донесе одлуку о покретању поступка принудне ликвидације према ревидираном субјекту).²⁴ Ревизија се врши унутар задружних савеза стручно и професионално од стране овлашћених лица – задружних ревизора који су запослени у задружном савезу или су ангажовани по основу уговора. Ревизија има за предмет контролу усклађености пословања, управљања и организовања задруге са одредбама закона о задругама, задружним принципима и задружним вредностима, односно испитивање: примене задружних принципа у задрузи, пословања задруге са задругарима и трећим лицима, имовинскоправних односа и међусобних односа задруге и

²³ Ibid., стр. 37.

²⁴ „Закон о задругама“, оп. cit, чл. 98 и 63.

запослених, те примене општих и задружних правила у погледу оснивања, организовања и целокупног пословања задруге. Она почива на сопственим функцијама, и то: *контролној, превентивној, инструктивној и развојној функцији*. Задружна ревизија има за циљ да се у задрузи превентивно делује како би се спречиле грешке у пословању, као и да се уочене грешке исправе пре него што се активирају механизми надлежних државних органа – управни и инспекцијски надзор. Према врсти, ревизија може бити редовна и ванредна. По правилу, трошкове редовне задружне ревизије сноси задруга или задружни савез, а ванредне ревизије онај који је покренуо поступак, под условом да захтев није био оправдан. Из наведеног је јасно да задружна ревизија има велики значај за развој задругарства. У правном смислу, задружна ревизија је комплексан и сложен правни институт, док је као економска категорија такође важна јер обухвата целокупну економску структуру задруге, почев од оснивања, организовања, унутрашње организације, унутрашњих и екстерних односа, пословне оријентације и финансија, па до имовинско-правних односа. Поједини аутори значај задружне ревизије виде у њеној неопходности, а пословање задруге као привредног субјекта, у условима отворене и слободне тржишне привреде, условљавају потребом установљавања ревизије, као својеврсног облика контроле и давања легитимитета задругама у привредном систему.²⁵ У упоредном задружном праву обвезници задружне ревизије су задруге и задружни савези (субјекти ревизије), а у задружном праву Србије обвезник ове посебне врсте ревизије је искључиво задруга. У историјском контексту, Законом о привредним задругама из 1937. године, успостављено је правило да „свака задруга и сваки задружни савез морају, у свако доба, примити ревизију”. Такође, и у претходно важећем Закону о задругама СР Југославије из 1996. године, осим обавезности задружне ревизије за задруге, она је била обавезна и за задружне савезе. Била је предвиђена сходна примена законских одредаба о задружној ревизији и на ревизију задружних савеза.²⁶ Над другим субјектима у праву врше се друге врсте ревизије, нпр. интерна и законска ревизија над привредним субјектима, државна ревизија над директним и индиректним корисницима буџета. Задружна ревизија се може класификовати по основу различитих критеријума, па одатле и различите врсте задружне ревизије. Ово разврставање може да потекне од законодавца, али још чешће је дело правне и економске доктрине.²⁷ У законодавству и правној теорији постоје различите врсте задружне ревизије. Тако, у литератури се среће подела на формалну и материјалну задружну ревизију.

²⁵ Ђорђе Бугарин, *op. cit.*, стр. 49.

²⁶ „Закон о задругама”, *Службени лист СРЈ*, бр. 41/96, 12/98 и 34/06), чл. 84.

²⁷ Љубиша Дабић, *op. cit.*, стр. 55.

Прва је усредсређена на нормативну и књиговодствену сагласност пословања задруге, јер испитује да ли је рад задруге у складу са постојећим прописима, посебно са задружним правилима и задружним вредностима. Друга врста задружне ревизије акценат ставља на испитивање и критичко оцењивање укупног пословања задруге. До Првог светског рата у Србији су задруге биле подвргаване задружној ревизији једном годишње, у облику редовне ревизије. Постојала је могућност вршења и ванредне ревизије, у зависности од потреба задруге. И у савременом задружном праву Србије задружна ревизија може бити редовна и ванредна. Прва се обавља на захтев задруге, сваке две године, док се друга обавља по потреби. Задруга је дужна да се подвргне ванредној задружној ревизији на захтев законом овлашћених субјеката, и то: органа задруге; најмање 50 задругара, односно најмање 30% задругара, ако задружним правилима није одређен већи број задругара; задружног савеза чији је члан; надлежних министарстава и поверилаца задруге. Полазећи од критеријума правног основа за вршење редовне ревизије, она може бити обавезна, јер се врши сваке друге године по сили закона, или добровољна (факултативна), јер се врши на захтев надлежног органа задруге када он нађе да је то потребно.

Упоредноправна решења

У задружном праву Немачке законодавац прави разлику на редовну и ванредну задружну ревизију. Прва се врши једном годишње, а друга на захтев овлашћених субјеката. У ревизијском праву Аустрије законодавац прави разлику између најављене и ненајављене ревизије. Прва се врши на основу претходне најаве овлашћеног субјекта – ревизијског савеза, а друга без претходне најаве. У контексту упоредног права, у Немачкој је обавезност ревизије и контроле пословања задруге утврђена Законом из 1899. године. Задруге које су биле са приходом преко два милиона ДМ (немачких марака) биле су дужне да сваке године обављају ревизију, а мање задруге једном у две године. У задружном праву Аустрије ревизија може бити редовна, која се обавља сваке друге године, и ванредна, која се врши по потреби. И у Италији задружна ревизија може бити редовна и ванредна. Док се прва обавља најмање једанпут у две године, а врши је задружни савез који има право ревизије, дотле се ванредна ревизија обавља када се за то укаже потреба, а врши је министарство надлежно за рад и социјалну политику (ово министарство врши ревизију над задругама које нису чланице ниједног ревизионог савеза).²⁸ У задружном праву Словеније, Законом о задругама из

²⁸ Љиљана Васић, „Задружна ревизија у другим земљама”, у: *Задружна ревизија*, оп. cit., стр. 63–66.

1992. године била је уређена задружна ревизија, а задружним савезима стављено у дужност да је обављају. Изменама овог Закона 1993. и 2007. године није дирано у питања задружних савеза и задружне ревизије. Међутим, његовим изменама од 2009. укинута је поглавље о задружној ревизији. И у овом случају може се констатовати да постоје одређене дилеме код словеначког законодавца у погледу постојања задружне ревизије као посебне врсте ревизије.

Решења у домаћем праву

У литератури постоје залагања за увођење у задружно право Србије правног института „суперревизије“, коју би требало омогућити само са оправданим разлозима, нпр. груби пропусти ревизора. Њена суштина би се огледала у могућности преиспитивања већ извршене задружне ревизије над задругом од стручних ревизора. Реч је о поновном испитивању да ли је конкретна ревизија извршена у складу са законом – стручно, објективно и непристрасно. Превентивна и инструктивна функција задружне ревизије, законом уређен поступак задружне ревизије, али и коначан извештај о обављеној задружној ревизији, дају довољно гаранција ревидираном субјекту задружне ревизије, чиме се суперревизија чини сувишном. Полазећи од субјекта који је овлашћен за покретање поступка задружне ревизије и правног основа за њено покретање, она се дели на обавезну и добровољну. Код прве врсте се поступак покреће на основу закона, по службеној дужности од стране овлашћеног субјекта – обавезна (законска) задружна ревизија. Код друге врсте поступак се покреће на захтев субјекта ревизије, на основу уговора – факултативна (добровољна) задружна ревизија. Правни инструменти за вршење задружне ревизије код прве врсте је издавање налога за вршење ревизије од законом овлашћеног субјекта, а код друге врсте пуноважно закључени уговор о обављању задружне ревизије. Полазећи од критеријума шта представља предмет ревизије и који орган врши ревизију, ревизију над задругама можемо поделити на: ревизију финансијских извештаја (финансијску контролу) и задружну ревизију (контролу пословања). Надзор и контрола над задругама, који се тичу искључиво финансијске контроле задружног пословања као екстерни, одвија се изван задружног сектора, а врши се од стране екстерних субјеката који се називају предузећа (друштва) за ревизију (или преко неког другог законом овлашћеног субјекта), на основу посебних прописа којима се уређују питања законске (комерцијалне) ревизије. Наиме, над задругом се врши, осим задружне ревизије, још једна врста ревизије – ревизија задружних финансијских извештаја, тј. финансијска ревизија. За разлику од задружне ревизије, коју по правилу врше задружни савези, ревизију финансијских извештаја задруге врше друштва за ревизију у складу са одредбама закона о ревизији. На пример, Законодавац Србије је

једном лапидарном одредбом предвидео да се „ревизија финансијских извештаја задруге, врши у складу са законом којим се уређује ревизија”.²⁹ На истим позицијама стајао је и законодавац некадашње СР Југославије.³⁰ Право рачуноводства и ревизије у Србији почива на два темељна закона – на Закону о рачуноводству и на Закону о ревизији.³¹ У обавезнике примене Закона о рачуноводству разврстане су и задруге, а ревизија њихових финансијских извештаја обавља се у складу са Законом о ревизији. Полазећи од критеријума законске обавезе да се привредни субјект подвргне законској ревизији, она може бити обавезна и добровољна. Обавезна је за редовне финансијске извештаје великих и средњих привредних друштава, јавних друштава, независно од њихове величине и свих друштава, односно предузетника чији пословни приход остварен у претходној пословној години прелази 4.400.000 евра (обавезна законска ревизија). Такође, законска ревизија је обавезна за консолидоване финансијске извештаје матичних привредних друштава. Сва друга привредна друштва и други субјекти, који нису напред наведени, могу (не морају) да врше законску ревизију својих финансијских извештаја (добровољна законска ревизија).³² У ову другу категорију улази највећи број задруга у Србији. У економској теорији се истиче да су данас скоро у целом свету мала предузећа ослобођена обавезне ревизије, иако су многа од њих често предмет ревизије по захтеву власника капитала.³³ И у нашем законодавству она нису предмет обавезне ревизије. Ревизија финансијских извештаја задруга само се изузетно врши као обавезна, на основу Закона о ревизији, јер је по правилу добровољна. Због тога се може закључити да највећи број задруга у пословној пракси неће вршити ревизију својих финансијских извештаја. Међутим, треба запазити да се у вршењу задружне ревизије у одређеној мери врши и ревизија финансијских извештаја задруге, сходно правилима закона којим се регулише задружна ревизија. Најзначајнији разлог за доношење новог Закона о ревизији 2019. године, огледа се у потреби за усклађивањем са прописима ЕУ, у контексту обављања законске ревизије, чиме се постиже већи степен предвидљивости и транспарентности захтева који се тичу друштава за ревизију, ревизора и јачање њихове независности и објективности у вршењу ревизије. Управни надзор задруге се може вршити само када је то законом одређено. Манифестује се кроз три појавна облика: надзор над законитошћу рада задруге; надзор над законитошћу акта задруге,

²⁹ „Закон о задругама”, *op. cit.*, чл. 57. ст. 2.

³⁰ „Закон о задругама”, 1996, *op. cit.*, чл. 63. ст. 2.

³¹ „Закон о рачуноводству” и „Закон о ревизији”, *Службени гласник РС*, бр. 73/2019.

³² „Закон о ревизији”, *Ibid.*, чл. 21.

³³ Богољуб Виторовић, „Ревизија малих предузећа са посебним освртом на саопштење Међународне федерације рачуновођа”, *Ревизија*, 2004, бр. 24, стр. 4–11.

само ако су јој законом поверена јавна овлашћења; и инспекцијски надзор. Први облик надзора подразумева укупан рад задруге, из аспекта његове укупне усклађености са законом. У вршењу тог надзора, надлежно министарство има овлашћења да задрузи налаже извршавање законом одређених обавеза, да покреће иницијативу за другачије утврђивање законом уређених односа, да иницира, односно покреће поступак за оцену законитости, општих аката задруге, да предлаже престанак, односно забрану рада задруге и да предузима друге мере за које је законом овлашћено. Путем трећег облика надзора (инспекцијски надзор), као врстом управног надзора, надлежно министарство може да остварује непосредан увид у рад и пословање конкретне задруге у погледу поштовања закона, других прописа и општих аката задруге, да изриче управне мере и предузима друге радње за које је законом овлашћено. Управни и инспекцијски надзор над задругама и задружним савезима врши надлежни државни орган у форми екстерног надзора, на основу закона. Међутим, имајући у виду да су задруге аутономне и самоуправне организације, с једне стране, и да имају законом успостављену унутрашњу и екстерну контролу унутар задружног сектора економије, с друге стране, то се може констатовати да нема места за превеликим државним надзором над задругама. Због тога се у литератури констатује да државни надзор „ни у ком случају, не би смео додиривати материјалну страну установе (задруге – Љ. Д.), ни сва она делања њених органа, од којих је она зависна”.³⁴ Држава има одређене гаранције у заштити јавног интереса кроз организацију и рад ревизијских савеза и вршења финансијске контроле над задругама од стране овлашћених ревизора, због чега надлежни орган власти у својству вршења управног надзора над задругама може да наступи само у оним изузетним ситуацијама када стекне потпуно и стварно уверење да одређена задруга штети остварењу јавног интереса, јер не послује у складу са законом, задружним принципима и задружним вредностима.³⁵ На пример, у историјском контексту, законодавац је предвиђао да, „министар народне привреде има право да врши надзор над задругама и савезима”, а у савременим условима, српски законодавац је нашао за потребно да сузи управни надзор над задругама само на „спровођење задружне ревизије”.³⁶ На основу Закона о привредним задругама, државни надзор над задругама није вршило само једно министарство, већ је он стављен у надлежност више министарстава (министри пољопривреде, трговине и индустрије, социјалне политике и народног здравља и финансија), у зависности од врста задруга и њихових савеза. У пракси су се због оваквог законског приступа у вршењу

³⁴ Божидар Марковић, *op. cit.*, стр. 83.

³⁵ Љубиша Дабић, *op. cit.*, стр. 61.

³⁶ „Закон о задругама”, *op. cit.*, чл. 101.

надзора јављали проблеми у координацији, уједначавању праксе и једнакости поступања државне управе у контроли и надзору над задругама. Инспекцијски надзор над радом и пословањем конкретне задруге огледа се у превентивним активностима, у смислу предлагања и предузимања неопходних мера ради спречавања повреде Закона о задругама и других прописа. Потом, у корективним активностима, у смислу изрицања забрана, односно привремених наређења, сагласно закону, те коначно и у репресивним функцијама, у смислу изрицања мандатних казни. По правилу, надлежно министарство врши инспекцијски надзор преко инспектора, односно другим законом овлашћених лица. Инспектор је самосталан у свом раду, у границама овлашћења утврђених законом, и за свој рад је лично одговоран. О свом инспекцијском прегледу и предузетим радњама, инспектор је дужан да састави записник који садржи налаз стања и предложене или наложене мере. Записник се обавезно доставља задрузи над чијим је радом и пословањем вршен надзор, с тим да задруга обавештава инспектора о предложеним мерама наложеним у записнику. Инспектор је службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, који испуњава услове за обављање инспекцијског надзора и врши инспекцијски надзор. Мора да има легитимацију којом доказује положај инспектора. Дужан је да чува као службену тајну податке до којих дође у поступку вршења надзора, као и које му доставе заинтересована лица. У вршењу послова инспекцијског надзора сарађује са другим инспекторима судовима и другим заинтересованим органима, организацијама и лицима. Сарадња обухвата, нарочито, међусобно обавештавање, размену података, пружање помоћи и заједничке мере и радње од значаја за инспекцијски надзор. Надзор државних органа који се врши над задругом преко различитих инспекцијских органа није од утицаја на задружну ревизију, као што ни задружна ревизија не утуче на рад инспекцијских органа. Напросто, њихове надлежности су различите и међу њима нема преклапања, реализују се на различите начине и од различитих субјеката, а међу њима нема елемената субординације јер се њихови односи заснивају на сарадњи, међусобном обавештавању, размени искуства и др. Реч је суштински о две различите врсте послова, иако између њих има додирних тачака, али се разликују у организацији, предмету, мотивима, поступку, дometу и правним последицама њиховог вршења. „Задружна ревизија је универзалнија од инспекцијског надзора, будући да у себи садржи поред надзорних елемената и елементе инструктивног, едукативног и превентивног деловања”³⁷

³⁷ Драгољуб Говедаровић, „Задружна ревизија – посебан облик ревизије”, *Економика пољопривреде*, 1999, vol. 46, бр. 1-2, стр. 62.

5) ИЗВОРИ

- Бугарин, Ђ., „Неопходност задружне ревизије”, у: *Задружна ревизија*, Задружни савез Војводине, Нови Сад, 2009.
- Васиљевић, М., *Компанијско право – Право привредних друштава*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
- Витез, М., „Управљање задругом и њени органи у југословенском и упоредном праву”, *Правни живот*, бр. 11/2000.
- Виторовић, Б., „Ревизија малих предузећа са посебним освртом на саопштење Међународне федерације рачуновођа”, *Ревизија*, 2004, бр. 24.
- Главинић, В., „Ревизија кроз историју задругарства”, у: *Задружна ревизија*, Задружни савез Војводине, Нови Сад, 2009.
- Говедаровић Д., „Задружна ревизија – посебан облик ревизије”, *Економика пољопривреде*, 1999, vol. 46, бр. 1–2.
- Дабић, Љ., „Посебни облици контроле и надзора над радом и пословањем задруга”, у: *Савремено задругарство у Србији*, Кнић, Правни факултет, Економски факултет и Агрономски факултет Универзитета у Крагујевцу, 2020.
- Костић, Л., *Административно право Краљевине Југославије*, Надзирање управе, Београд, 2009.
- Николић, М., *Еволуција задружног законодавства у Европи*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Томић, З., *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
- Hagen, H., “Guidelines for Co-operatives Policy and Legislation (Guidelines for Co-operatives Legislation)”, *Review of International Co-operation*, 2001, vol. 94, no. 2.
- Protić, M., *Crisis trend management in the countries of Southeast Europe with a focus on the audit and control of business entities*, Beograd, Sofija: CESNA B i Institute of Philosophy and Sociology, Department Social theories, strategies and prognoses, Bulgarian Academy of Sciences, 2021.
- „Закон о задругама”, *Службени гласник РС*, бр. 112/2015.
- „Закон о задругама”, *Народне новине*, бр. 34/2011, 125/2013 и 76/2014.
- „Закон о задругама”, *Службени лист СРЈ*, бр. 41/96, 12/98 и 34/06
- „Закон о инспекцијском надзору”, *Службени гласник РС*, бр. 36/2015, 44/2018
- „Закон о рачуноводству и Закон о ревизији”, *Службени гласник РС*, бр. 73/2019.
- „Закон о ревизији”, *Службени гласник РС*, бр. 62/2013.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Србији највише пажње поклања се интерној контроли и надзору на пословањем задруга. У највећем обиму контролу и надзор врши задружни орган – надзорни одбор са стручним службама, али и сами задругари и запослени. Ради се о унутрашњој контроли и надзору која се врши у континуитету и накнадно и одвија се аутономно, унутар задруге. Задружна ревизија је посебна врста ревизије која се разликује у низу карактеристика од интерне, законске и државне ревизије као посебних облика ревизије које се врше у приватном, односно јавном сектору економије. Задружна ревизија се врши над задругама и задружним савезима као субјектима ревизије, под условима и на начин одређен законом и на основу правила о вршењу задружне ревизије која доносе законом овлашћени ревизијски савези. За разлику од неких других законодавних решења на просторима бивше Југославије (Хрватске, Црне Горе, Словеније), која су показала одређени степен колебања, недоследности и несигурности, у законодавству Србије (али и Босне и Херцеговине – Републике Српске), усвојена решења су постојана и недвосмислена, будући да се њима предвиђа регулација задружне ревизије као посебне врсте ревизије која се организује унутар задружног сектора од стране задружних (ревизијских) савеза, коју врше задружни ревизори или друга овлашћена лица ангажована по основу уговора. Функције задружне ревизије су кроз историју до данас биле нераскидиво везане за развој задругарства и задруга у свету. Протеком времена задружна ревизија је доживела успоне и падове. Независно од напред изнетих констатација, задружна ревизија је од настанка, односно успостављања у задружном сектору до данас, била од огромног значаја за развој овог сектора и имала посебно место у развоју задругарства. Значај задружне ревизије се првенствено огледа у обезбеђивању квалитетних, тачних и благовремених информација за потребе чланова управног одбора задруге ради доношења одлука о будућим активностима, али и о конкретном поступању у појединим задружним пословима. У крајњем случају, задружна ревизија треба да обезбеди правилно функционисање односа унутар задруге као и правилно функционисање спољних односа које задруга успоставља са трећим лицима. Правилним и усклађеним пословањем, управљањем и организовањем задруга у задружном сектору, сагласно Закону о задругама, задружним принципима и задружним вредностима, обезбеђује се остваривање многобројних задружних функција (контролних, превентивних, инструктивних и развојних). Пословање задруге, у складу с тим принципима, обезбеђује да њен рад буде првенствено у интересу њених задругара, али и у ширем интересу – локалне заједнице у којој задруга послује и друштва у целини. Коначно, ваља уочити да ће усвојена решења у домаћем законодавству у вези ревизије и надзора зависити од

суверене процене колико одређена решења у праву ЕУ и другим правним системима могу имати позитивне ефекте за задругарство у Србији.

AUDIT AND SUPERVISION OF COOPERATIVE BUSINESS IN DOMESTIC AND EUROPEAN LAW

Summary: Cooperatives are a unique combination of a society of persons and capital, autonomous and established economic entities based on democratic governance and respect for cooperative values and principles. As for other economic entities, special rules on audit, control, and supervision of operations also apply to cooperatives, which are more or less harmonized with the rules that apply to other economic entities. The present paper aims to consider different concepts of audit, control, administrative and inspection supervision of cooperatives in domestic cooperative law with a comparison of solutions present in the cooperative law of some EU member states. The analysis starts from the assumption that in national legislation, there is uniformity in the regulation of business activities of cooperatives. A more detailed overview of the regulatory framework and the legal nature of special forms of audit and supervision of cooperative business in Serbia should point out certain differences between domestic and European law, which may be important for further harmonization of our cooperative legislation with EU law.

Keywords: Audit, cooperative, supervision, business control, inspection, Serbia, EU.