



**CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 02-03- 62671,

Podgorica, 11. 04. 2012. godine

MINISTARSTVO FINANSIJA

PODGORICA

Povodom *Predloga zakona o dopuni Zakona o platnom prometu u zemlji*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst *Predloga zakona* i *Izvještaj o analizi uticaja propisa*, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Takođe, uvidom u dostavljeni RIA obrazac, sa aspekta uticaja na budžet Crne Gore, nemamo primjedbi.

S poštovanjem,



MINISTAR
Dr Milorad Katnić



**CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 02-03- 42471

Podgorica, 11. 04. 2012. godine

MINISTARSTVO FINANSIJA

PODGORICA

Povodom *Predloga zakona o dopuni Zakona o platnom prometu u zemlji*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst *Predloga zakona* i *Izveštaj o analizi uticaja propisa*, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Takođe, uvidom u dostavljeni RIA obrazac, sa aspekta uticaja na budžet Crne Gore, nemamo primjedbi.

S poštovanjem,



IZVJEŠTAJ O ANALIZI UTICAJA PROPISA

MINISTARSTVO ILI REGULATORNO TIJELO PREDLAGAČ	Ministarstvo finansija / Centralna banka Crne Gore
NASLOV PROPISA	Zakon o dopuni zakona o platnom prometu u zemlji

Odjeljak 1: Definisiranje problema

- *Kontekst*
- *Koje probleme treba da riješi predloženi akt?*
- *Što su uzroci problema?*
- *Što su posljedice problema?*
- *Ko je pogođen postojećim problemom, na koji način i koliko?*
- *Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?*

Regulatorni okvir. Zakon o platnom prometu ("Sl. list RCG" br. 61/08) član 12 stav 2 propisuje da su podaci iz Centralnog registra računa tajni, ukoliko zakonom nije drukčije uređeno. Zakon o izvršenju i obezbeđenju ("Sl. list RCG" br. 61/08) član 208 stav 3 reguliše pitanje izdavanje potvrde o ukupno neizmirenim obavezama po izvršnim povjericima na zahtjev dužnika o broju dana blokade računa izvršnog dužnika, kao i pregled broja izvršenih, djelimično izvršenih i neizvršenih naloga.¹

Time postojeći regulatorni okvir omogućava da povjerioci ili potencijalni poslovni partneri mogu dobiti informaciju o stanju likvidnosti dužnika, odnosno potencijalnog kupca samo posredno odnosno jedino ako se obrate dužniku ili potencijalnom partneru, koji se nakon primljenog zahtjeva obraća Centralnoj banci radi izdavanja potvrde. *Broj ovakvih upita na godišnjem nivou je relativno značajan i usporava obavljanje privrednih aktivnosti i stvara dodatne troškove privatnom sektoru.* Prema proračunu prihoda, CBCG prihodi od izdavanja potvrda iznose oko 8331,7 eura, ali s obzirom da se ostvaruju po više osnova (npr. za potrebe javnih nabavki) nije moguće dati precizan iznos. Takođe, administrativni zahtjevi neophodni da bi se prikupile i prosljedile zahtijevane informacije stvaraju dodatne troškove privredi. Ovakvo stanje prouzrokovalo je nezadovoljstvo privatnog sektora koji je u nekoliko navrata pokretao inicijativu za izmjenu postojećeg regulatornog okvira. Naime, Unija poslodavaca Crne Gore je u julu 2011. godine u dokumentu "Prilog unapređenju i razvoju privrede Crne Gore (analiza problematike sa predlozima mjera)" u dijelu "likvidnost privrednih i državnih aktera" predložila reviziju postojećih pravnih mehanizama za ažuriranje plaćanja dugova shodno zabrinjavajućim podacima CBCG o blokadi računa privrednih društava i izloženosti ekonomije Crne Gore rizicima likvidnosti.

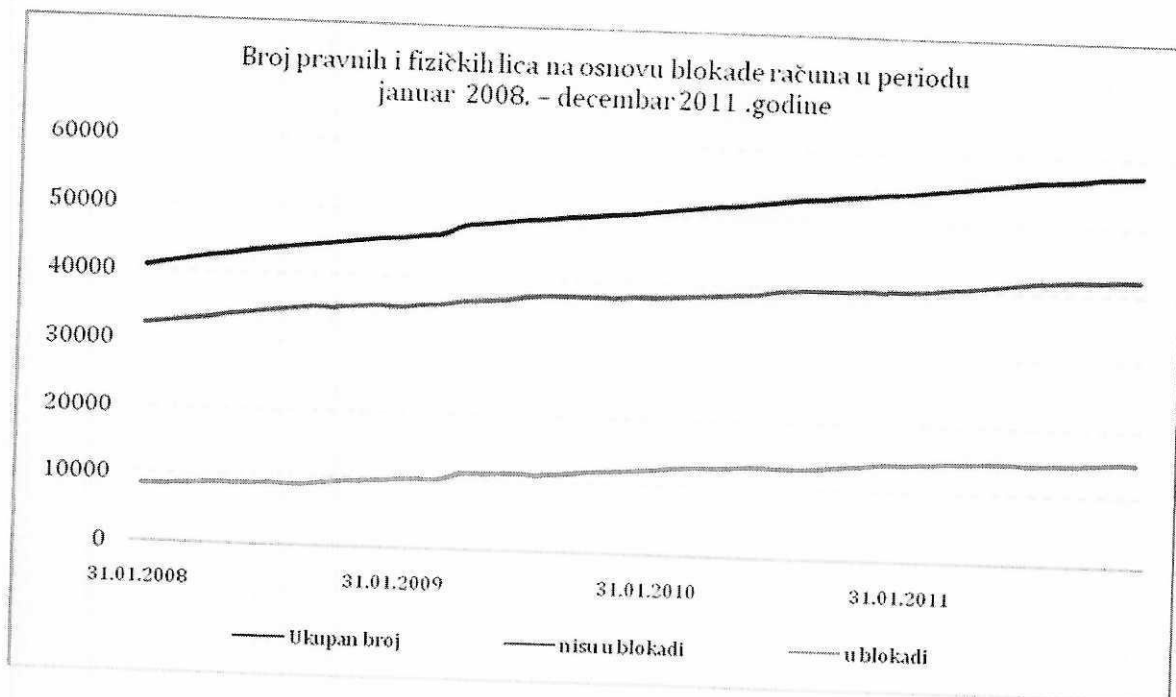
Blokada računa je jedan od prvih indikatora nastanka problema u poslovanju. Sam mehanizam blokade računa dužnika relativno je jednostavan. Od momenta prijema naloga za blokadu računa izvršnog dužnika do blokade tog računa, kao i za vrijeme trajanja blokade, sredstva na računu izvršnog dužnika ne mogu se koristiti za izvršavanje transfera, osim za izvršavanje transfera zbog kojih su blokirana. Takođe, banke ne mogu otvarati nove račune izvršnom dužniku dok traje postupak izvršenja na njegovim novčanim sredstvima. Zbog svoje relativne efikasnosti i

¹ Pored navedenih propisa, Centralni registar računa kao evidencija računa za izvršavanje transfera sredstava u zemlji propisana je Odlukom o sadržini centralnog registra računa ("Sl. list RCG" br. 24/09).

jednostavnosti mehanizam blokade računa se izuzetno puno koristi i primenjuje prema velikom broju pravnih lica i preduzetnika i često je prvi indikator nastajanja problema u poslovanju. Stoga je pravovremeno posjedovanje ove informacije od velikog značaja za povjerioce.

Centralni registar računa i osnovni podaci o blokiranim računima. Centralni registar računa Centralne banke Crne Gore trenutno sadrži 58,218 računa, od kojih je značajan broj 15,530 računa (26.28%) u blokadi. Ukupan iznos blokade iznosi 394.9 miliona eura, pri čemu se od ukupnog iznosa blokade čak 95,67% odnosi na 10,434 pravnih lica. Iako skoro jednu trećinu blokiranih računa predstavljaju računi preduzetnika, njihovo učešće u ukupnoj blokadi je nešto ispod 5% odnosno oko 17 miliona eura. U proteklom periodu apsolutni broj blokiranih računa bilježi konstantan rast prikazan Tabelom 1. U prosjeku broj blokiranih dužnika mjesečno poraste od 100 do 150.

Datum	Broj blokiranih računa	Učešće blokiranih u ukupnom broju računa (%)	Blokirana suma u mln. eura
31.12.2008	9.729	21.4	92,7
31.12.2009	12.254	24.4	177.2
31.12.2010	14.113	26.2	253.9
31.03.2011	14.581	26.6	301.6
30.06.2011	14.726	26.3	309.9
30.09.2011	14.750	26.0	349.5
31.12.2011	15,186	26.4	377.6
31.03.2012	15,530	26.3	394.9



Visoka koncentracija dugovanja. Na dan 31.3.2012. godine deset najvećih dužnika imalo je učešće od 21,4% u ukupnom iznosu blokiranih sredstava, dok pedeset najvećih dužnika, koji čine 0,33 % od ukupno evidentiranih dužnika, učestvovalo je 43,26 %, a 100 najvećih ili samo 0,64% od ukupno blokiranih lica čak 54,2% od ukupnog iznosa blokade ili 214,05 miliona eura.

Većina dužnika u blokadi ima blokirane račune preko jedne godine. Krajem prvog kvartala u neprekidnoj blokadi do jedne godine bilo je 2.062 izvršnih dužnika čija blokada je iznosila 55,84 miliona eura, što čini 14,14 % ukupnog iznosa blokade, dok je duže od godinu dana bilo u blokadi 13.468 izvršna dužnika sa iznosom blokade od 339.05 miliona eura, što čini 85,86 % ukupnog iznosa blokade.

S obzirom na iznijete okolnosti, evidentno je da zbog nedostataka postojećeg regulatornog okvira, pri korišćenju mehanizma blokade računa kao dominantnog oblika izvršenja, postojeći oblik pribavljanja informacija o stepenu likvidnosti dužnika odnosno potencijalnih poslovnih partnera utiče na usporavanje i smanjenje privredne aktivnosti, stvarajući nepotrebne administrativne troškove.

Odjeljak 2: Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**

1. Veći stepen informisanosti i zaštite povjerilaca
2. Smanjenje troškova pribavljanja informacija
3. Blagovremeno pokretanje stečajnog postupka
4. Podsticaj za redovno izmirenje dospjelih obaveza

- **Navesti dosljednost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

U cilju povećanja likvidnosti Vlada Crne Gore je u saradnji sa Centralnom bankom pristupila kreiranju transparentnog sistema periodičnog izlistavanja firmi čiji su računi blokirani, a u cilju podrške zdravim firmama i preduzetničkim idejama.

S tim u vezi, Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta je u okviru aktivnosti na unapređenju poslovnog ambijenta u oktobru 2011. godine formirao Radnu grupu od predstavnika Ministarstva finansija, Centralne banke i Privrednog suda sa zadatkom da pripremi izmjenu i dopunu regulative u cilju objavljivanja podataka o privrednim subjektima čiji su računi pod blokadom, kao i da predloži rješenja za prevazilaženje problema nelikvidnosti i međusobnih dugovanja.

Uvažavajući navedeno, RG je utvrdila jasne kriterijume za objavljivanje podataka o blokiranim računima (iznos blokade računa u postupku prinudne naplate i broj dana blokade računa u neprekidnom trajanju) iz Centralnog registra računa i predložila dopunu Zakona o platnom prometu.

Odjeljak 3: Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza pravnog djelovanja).**

Prilikom analize razmatrane su potrebe za promjenom regulatornog okvira, ali i niz opcija u vezi sa rješavanjem pojedinačnih problema. **Opcija status quo**, odnosno odsustvo regulatorne promjene, nije prihvaćena, jer bez regulatorne promjene nije moguće otkloniti osnovni uzrok problema – tajnost podataka u vezi stanja računa pravnog lica. Pored status quo opcije, razmatrana je i **opcija tekuće ažurnosti**. Ova opcija podrazumijevala je dnevnu ažurnost u vezi svih blokiranih računa. Iako ova opcija ima prednost po pitanju ažurnosti i obuhvatnosti informacija, ona nosi sa sobom veći rizik od objavljivanja pogrešnog podatka u vezi sa stanjem računa dužnika, takođe zbog relativno malog

broja dužnika koji bi na dnevnoj osnovi dospjeli na listu u zavisnosti od usvojenih kriterijuma smatralo se da vođenje ovakvog sistema ne bi donelo dovoljno visoke koristi. Pored toga prilikom razmatranja ove opcije uzeta su u obzir i ograničenja usljed potrebe za usklađivanjem baze sa podacima iz Centralnog registra u Poreskoj upravi i uobičajenom dinamikom objavljivanja CBCG na mjesečnom nivou. Razmatrano je i više opcija presjeka prema različitim kriterijumima. **Dvije opcije presjeka, odnosno mjesečnog objavljivanja liste izvršnih dužnika u blokadi** su posebno razmatrane – inicijalni predlog CBCG prema kome bi lista sadržala sve dužnike čiji su računi blokirani preko 90 dana i čije dugovanje iznosi preko 10,000 eura i alternativni kriterijumi prema kojima bi lista sadržala sve dužnike čiji su računi blokirani preko 30 dana i čija dugovanja iznose preko 10,000 eura.

U idućem dijelu dajemo pregled razmatranih alternativnih kriterijuma za stavljanje dužnika na listu.

1. Broj dana blokade

Inicijalno predloženi kriterijum od strane CBCG bio je 90 dana. Analizom podataka utvrđeno je da iako bi se obuhvat dužnika smanjivanjem sa 90 na 30 dana nešto uvećao, objavljivanje podataka samo za dužnike koji su preko tri mjeseca u blokadi ne bi značajno doprinijelo kvalitetu informisanosti povjerilaca. Takođe, odredbama član 12 Zakona o stečaju ("Sl. list CG", br. 01/11), propisani su stečajni razlozi prema kojima se stečaj može otvoriti usljed trajnije nesposobnosti plaćanja i prezaduženosti. Trajnija nesposobnost plaćanja nastaje ako dužnik nije u stanju da odgovori svojim novčanim obavezama u roku od 45 dana od dana dospelosti obaveze ili je potpuno obustavio sva plaćanja u periodu od 30 dana neprekidno. S obzirom da obustavljanje plaćanja u periodu od 30 dana neprekidno predstavlja mogućnost za otvaranje stečajnog postupka, usvajanje drugih rokova bilo bi arbitrarno, te je kao kriterijum za objavljivanje odgovarajućih podataka o izvršnim dužnicima identičan roku predviđenom u Zakonu o stečaju.

Stavljanje na listu dužnika koji su manje od 30 dana neprekidno u blokadi iako bi povećala kvalitet ažurnost informacija povjerilaca, s druge strane može da stvori nepotrebnu paniku povjerilaca, te da prouzrokuje i nepotrebnu blokadu i započinjanje stečajnog postupka iako je problem samo u relativno kratkotrajnom periodu nelikvidnosti dužnika. Stoga je period od 30 dana izabran kao period koji s jedne strane maksimizuje koristi po osnovu povećanja stepena informisanosti, a s druge strane štiti i dužnike od trke za blokiranjem njegovog računa od strane poverilaca.

2. Visina blokade računa

Na osnovu analize blokiranih računa, stavljanjem dužnika na listu bez obzira na iznos dugovanja, odnosno bez eksplicitno utvrđenog iznosa visine blokade kao kriterijuma za stavljanje na listu, veliki broj pravnih lica i preduzetnika bi se našao na listi iako nije riječ o suštinski značajnom iznosu blokade. Stavljanjem takvih lica na listu stvorio bi se podsticaj povjeriocima koji nisu blokirali račun da to učine, čime bi se bez potrebe dodatno ugrozila likvidnost takvih lica. S obzirom na ovakav mogućí ishod razmatrane su posljedice nekoliko različitih pragova u vezi visine blokirane sume.

CBCG je razmatrala obuhvat dužnika za različite pragove. Utvrđeno je da bi pragom od 10,000 bilo obuhvaćeno 92% od ukupne blokade koja se odnosi na 2712 blokiranih dužnika.

Broj dužnika	Učešće u ukupnom broju blokiranih dužnika	Blokada u mil. eura	Učešće
--------------	---	---------------------	--------

Blokirana pravna lica i preduzetnici - duže od 30 dana i iznos blokade veći od 10 000	2712	17,46	362,6	91,82
Blokirana pravna lica- duže od 30 dana i iznos blokade veći od 10 000	2 271	14,62	354,3	89,72
Blokirani preduzetnici- duže od 30 dana i iznos blokade veći od 10 000	441	2,84	83,1	2,10

Prosječna blokada u slučaju preostalog broja dužnika koji se ne bi pojavljivali na listi iznosi oko 2,589 eura.

Odjeljak 4: Analiza uticaja

- na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - Nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne
- kakve troškove će primjena propisa stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima),
- da li su pozitivne posljedice donošenja propisa takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija

Na osnovu analize opcija kao regulatorno rješenje izabrana je četvrta opcija – opcija presjeka, odnosno mjesečnog objavljivanja liste izvršnih dužnika u blokadi ukoliko su dužnici neprekidno u blokadi 30 dana i ako blokada prelazi iznos od 10,000 eura.

Predložena regulatorna rešenja smanjiće troškove pribavljanja informacija o stanju likvidnosti dužnika ili potencijalnog partnera. S obzirom da godišnje CBCG primi veliki broj zahtjeva (oko 300,000) od kojih se veliki dio odnosi na posredne zahtjeve povjerilaca da im dužnici dostave podatke o dužini i vrijednosti eventualne blokade njihovog računa, tako da će predložena regulatorna mjera značajno smanjiti vrijeme i troškove potrebne za prikupljanje potrebnih informacija.

Neki od dužnika koji budu na listi svakako će imati negativne efekte. Ipak, podsticaj da se ne dospije na listu doprineće boljoj finansijskoj disciplini u Crnoj Gori, dok će i povjericima i dužnicima duže prisustvo na listi biti jasan signal da je potrebno preduzeti mjere poput pokretanja stečajnog postupka ili pokušati na drugi način redefinisati dužničko povjerilačke odnose.

- uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera

Prema proračunu prihoda, CBCG prihodi od izdavanja potvrda iznose oko 8331,7 eura, ali s obzirom da se ostvaruju po više osnova (npr. za potrebe javnih nabavki) nije moguće dati precizan iznos.

Svakako, primjenom predloženih odredbi doći će do smanjenja administrativnih troškova za privredu i građane.

Odjeljak 5: Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno izdvajanje finansijskih sredstava za implementaciju propisa i u kom

iznosu?

- Da li je izdvajanje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? **Obrazložiti.**
 - Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? **Obrazložiti.**
 - Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
 - Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze?
 - Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihodi za budžet Crne Gore?
 - **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
 - Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? **Obrazložiti.**
 - Da li su postojale primjedbe Ministarstva finansija na predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti**

CBCG neće imati dodatna izdvajanja finansijskih sredstava radi uspostavljanja liste.

Odjeljak 6: Konsultacije zainteresovanih strana

- **naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako**

Izveštaj o analizi uticaja ovog propisa je izrađen uz podršku USAID Projekta dobrog upravljanja u Crnoj Gori.

- **naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije)**
- **naznačiti glavne rezultate, i kako je input zainteresovanih strana bio uzet u obzir ili zašto nije bio uzet u obzir**

Unija poslodavaca Crne Gore je u julu 2011. godine u dokumentu "Prilog unapređenju i razvoju privrede Crne Gore (analiza problematike sa predlozima mjera)" u dijelu "likvidnost privrednih i državnih aktera" predložila reviziju postojećih pravnih mehanizama za ažuriranje plaćanja dugova shodno zabrinjavajućim podacima CBCG o blokadi računa privrednih društava i izloženosti ekonomije Crne Gore rizicima likvidnosti.

•

- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**

Ispunjenje ciljeva mjeriće se na osnovu većeg broja indikatora, a osnovni su:

- broj pravnih lica i preduzetnika u blokadi
- ukupan iznos blokade
- struktura blokiranih računa

- broj podnijetih zahtjeva.

• **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**

CBCG će formirati zaseban link u okviru svojeg web-a, na kome će se nalaziti listing pravnih i fizičkih lica čiji računi su u blokadi duže od 30 dana i čiji iznos blokiranih sredstava prevazilazi 10000 Eura. Lista će biti kreirana po principu opadajućeg ili rastućeg matičnog broja ili naziva kompanije radi uspostavljanja pune nepristrasnosti objavljivanja.

• **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Za monitoring primjene propisa biće zadužena Centralna banka Crne Gore. Predviđeno je da se kao i do sada na mjesečnom nivou na web site-u Centralne banke objavljuju ključni podaci u vezi blokiranih računa.

Datum i mjesto

11. april 2012. godine, Podgorica



Starješina organa predlagača

[Handwritten signature]