

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

MINISTARSTVO FINANSIJA

NAZIV PROPISA

IMPLEMENTACIJA ESA 2010
METODOLOGIJE U STATISTICI JAVNIH
FINANSIJA

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Ovaj dokument i rješenja u njemu predviđaju uvođenje ESA metodologije u sistem statističkog izvještavanja o realizaciji javnih finansija. *Evropski sistem nacionalnih računa (European System of Account, skraćeno ESA)* je međunarodno uporediva statistička metodologija koja se koristi za sistematsko, detaljno i sveobuhvatno prikazivanje i mjerenje ekonomije, njenih komponenti i njihovih međuzavisnosti. Kako je državna potrošnja jedna od komponenti obračuna bruto domaćeg proizvoda, po potrošnoj metodi, da bi se primijenila ESA metodologija na obračun BDP-a, ista se mora primjenjivati i u sistemu statističkog izvještavanja za javne finansije. Uvođenje ESA standarda je dio usklađivanja definisanog u pregovaračkom poglavlju 17 Monetarna i ekonomska unija.

Donošenje ovog propisa omogućava početak primjene ESA standarda, kao neophodnog uslova usklađivanja izvještaja u skladu s pravnom regulativom EU.

Glavni ciljevi uvođenja ESA standarda su:

- stvoriti metodološki uporediv statistički okvir
- povećati kredibilitet i transparentnost javnih finansija
- realnije i sveobuhvatnije prikazivati javno-finansijski rezultat

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Donošenje ovog propisa omogućava početak primjene ESA standarda kao neophodnog uslova usklađivanja izvještaja u skladu s pravnom regulativom EU.

Pravni osnov za donošenje Strategije za implementaciju ESA 2010 metodologije u statistici javnih finansija sadržan je Zakonu o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike ("Sl. list Crne Gore", br. 18/12 od 30.03.2012. godine), kojim je utvrđeno da su u izvršavanju međunarodnih obaveza, nadležni organ i drugi proizvođači zvanične statistike dužni da

obezbjede uporedivost statističkih podataka sa drugim državama i sprovede saradnju sa međunarodnim organizacijama i proizvođačima zvanične statistike iz drugih država, uz obavezu poštovanja i primjene međunarodnih standarda (član 62).

Pored navedenog, u okviru Pregovračkog poglavlja 17 - ekonomska i monetarna unija, preporuka Evropske komisije se odnosi i na uvođenje ESA 2010 metodologije u sektor države. Naime, Crna Gora je u obavezi da uskladi svoje zakonodavstvo, procese i kapacitete sa zahtjevima iz Direktive 2011/85/EU, koja se odnose na budžetsko računovodstvo i statističko izvještavanje, prognoze, numerička fiskalna pravila, srednjoročni budžetski okvir i jasnu podjelu nadležnosti u statističkom sistemu. U tom cilju, donesen je Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl. list Crne Gore", br. 20/14, od 25.04.2014.), tako da je, za potpuno usklađivanje sa pomenutom direktivom, potrebno da se sistem javnih finansija usaglasi sa zahtjevima ESA 2010 metodologija, uz odgovarajući institucionalni obuhvat. Navedeno je komplementarno i u skladu sa Pravilnikom o sačinjavanju podataka o državnom deficitu i dugu i Regulativom Evropskog savjeta 479/2009.

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 donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Ne postoji alternariva koja bi zamijenila izvještavanje po ESA standardu. Izvještavanje po sadašnjim rješenjima ne odražava u potpunosti realno stanje javnih finansija i realan doprinos države u formiranju BDP-a.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Primjena rješenja iz ovog propisa omogućiće donosiocima političkih odluka realniji uvid u stanje sektora države kao značajnog segmenta ukupne ekonomske aktivnosti, a time i kreiranje mjera ekonomske politike u pravcu otklanjanja prepreka bržem rastu ekonomske aktivnosti.

Primjena ovog propisa ne nameće dodatne troškove građanima i privredi. Usvajanje ove strategije i njena primjena su neophodan uslov čije ispunjavanje je mjerilo i uslov za zatvaranje pregovaračkog poglavlja 17 Monetarna i ekonomska unija, pa su troškovi njenog uvođenja u potpunosti opravdani.

Usvajanje ove strategije podrazumijeva stvaranje stalne radne grupe sačinjene od predstavnika Ministarstva finansija, Monstat-a i Centralne banke Crne Gore, koja bi pratila implementaciju strategije i rješenja sadržanih u njoj. Saradnja sa međunarodnim i domaćim ekspertima i obuke su neophodan uslov za kvalitetnu implementaciju rješenja sadržanih u dokumentu. U cilju implementacije rješenja sadržanih u strategiji neophodne su obuke za zaposlene u lokalnoj samoupravi, koji su zaduženi za izvještavanje za potrebe javnih finansija.

Primjena strategije sadrži sljedeće aktivnosti koje će zahtijevati angažovanje zaposlenih iz institucija koje su uključene u proces kao i potrebnih administrativnih kapaciteta iz nadležnih

ministarstava po pojedinim temama :

Proces uvođenja ESA standarda imaće uticaja na administrativna opterećenja koja se odnose na:

- a. Uspostavljanje stalne radne grupe. Radnu grupu čine predstavnici Centralne banke, Monstat-a i Ministarstva finansija, po 2 člana iz svake institucije. Mandat stalne radne grupe trajao bi 4 godine.
- b. Za potrebe razrade pojedinih faza strategije potrebno je angažovanje podgrupa za konkretne oblasti u kojima bi bili angažovani eksperti iz pojedinih oblasti. Podgrupe bi imale do 4 člana od kojih bi Monstat imao učešća u svakoj od njih.
- c. Ljudski kapaciteti Ministarstva finansija i Monstat-a moraju biti ojačani kroz obuku postojećeg kadra i/ili zapošljavanje novog, koji će se isključivo baviti pitanjima iz domena statistike javnih finansija.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? **Obrazložiti.**
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? **Obrazložiti.**
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena 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 proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- **Obrazložiti** metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? **Obrazložiti.**
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? **Obrazložiti.**

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

Potrebno je izdvajanje finansijskih sredstava za implementaciju ove strategije, da bi se angažovali kvalitetni kadrovi i da bi proces uvođenja trajao što kraće. Ukupna izdvajanja finansijskih sredstava za implementaciju ovog propisa su 54.075 €.

- Da li je izdvajanje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda?

Izdvajanje finansijskih sredstava nije jednokratno, već je planirano za prerioid 2015.god. do 2018. god. i to:

Tabela 1 Troškovi

2015	2016	2017	2018	ukupno
14,150	19,700	12,125	8,100	54,075

Zavisno od učešća eksperata iz Centralne Banke Crne Gore, opterećenje za budžet bi bilo

proporcionalno manje.

- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze?

Ne. Implementacijom ovog propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze

- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?

Crna Gora će iz državnog budžeta osigurati sredstva potrebna za realizaciju aktivnosti proisteklih iz ovog dokumenta, na način da se nosioci pojedinih aktivnosti i njihovo izvršenje uvrste u godišnje finansijske planove pojedinih organa državne uprave. U skladu sa navedenim, dinamika osiguravanja i trošenja sredstava namijenjenih sprovođenju rješenja iz ovog dokumenta, određivaće se svake godine u postupku donošenja Državnoga budžeta. Radi realizacije pojedinih mjera iz strategije, nosioci programa, u skladu sa navedenim planiranim aktivnostima, mogu zaključivati ugovore s međunarodnim organizacijama i ostalim zainteresovanim donatorima.

- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze?

Ne. Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze.

- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihodi za budžet Crne Gore?

Implementacija ovog propisa neće donijeti dodatne prihode budžetu Crne Gore.

- Obraložiti metodologiju kojom je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.

Prilikom obračuna finansijskih sredstava korišćena su iskustva zemalja u okruženju koje već imaju ovakvu Strategiju, metoda standardnog troška, kao i procjene troškova pojedinih aktivnosti.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

U postupku pripreme ovog dokumenta i rješenja sadržanih u njemu korišćena su iskustva i ekspertska pomoć kolege iz ministarstva finansija Slovenije koji je aktivno učestvovao u njegovom kreiranju. Ekspert iz Slovenije je bio vođa tima za implementaciju ESA standarda za Sloveniju. Njegovo iskustvo i znanje će biti neophodni u svakoj od faza implementacije ESA standarda, da bi se izbjegle potencijalne prepreke i da bi proces implementacije bio što kraći. Ovaj ekspert je u pripremljenoj fazi održao niz seminara i konsultacija sa predstavnicima crnogorskih institucija.

U fazi pripreme ovog dokumenta učestvovali su predstavnici Ministarstva finansija, Monstat-a i

Centralne banke. Ekspert iz Slovenije je sugerisao podjelu nadležnosti i poslova po rješenjima koja se primjenjuju u EU. Podjela posla i definisanje nosilaca aktivnosti preciziraće se Sporazumom o saradnji između pomenutih institucija. Donošenje ovog Sporazuma je rješenje predviđeno u početnoj fazi implementacije.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Potencijalne prepreke implementacije mjera iz ovog dokumenta mogu se odnositi na administrativne kapacitete, kako u pogledu broja izvršilaca, tako i u pogledu znanja neophodnih za implementaciju novih rješenja. U fazi implementacije ovog dokumenta precizirani su rokovi za završetak procesa, koji podrazumijevaju da tek završetkom pojedine faze počinje implementacija sljedeće. Primjenu i kvalitet rješenja nadgledaće EUROSTAT, pa će pozitivne ocjene ove institucije biti glavni kriterijum za ispunjenje indikatora ispunjenja ciljeva. Monitoring primjene ovog propisa i rješenja proisteklih iz njega biće obaveza Monstat-a, kao institucije nadležne za poslove statistike.

Datum i mjesto

MINISTAR

Podgorica, 19.03.2015.god.

