|  |
| --- |
| **IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA** |
| **PREDLAGAČ** | **MINISTARSTVO FINANSIJA**  |
| **NASLOV PROPISA** | **Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza** |
| Zakašnjela plaćanja mogu izazvati negativne posljedice, posebno kada je pristup finansijskim sredstvima ograničen i skup, te mogu ozbiljno da ugroze likvidnost i solventnost povjerilaca, a prije svega mikro, malih i srednjih preduzeća (MMSP). S druge strane, privredni subjekti dužnici, posebno privredna društva sa dominantnim položajem na tržištu i javni sektor privrede, zakašnjelim plaćanjima dobijaju besplatne izvore finansiranja i produženjem roka plaćanja novčane obaveze stiču priliku da dugovani novac koriste za obrt roba ili usluga. Da bi se sagledala primjena i sprovela ex post analiza Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza potrebno je imati u vidu polaznu osnovu za njegovu izradu, a to je bila Direktiva 2011/07/EU o borbi protiv zakasnelog plaćanja u komercijalnim transakcijama. Evropska unija ima dugu predistoriju pokušaja rješavanja uočenog problem zakasnelih plaćanja. Cilj direktive je sprečavanje kašnjenja plaćanja u komercijalnim transakcijama, kako bi se osiguralo pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, i time podstakla konkurentnost privrede, naročito malih i srednjih preduzeća.U Evropskoj Uniji neprimjereni rokovi plaćanja i zakašnjenje sa plaćanjem imaju za posljedicu dugačke periode naplate, ometaju slobodno kretanje robe i usluga između država članica. Takve okolnosti zahtijevale su i preduzimanje određenih mjera, tako da je nakon Preporuke (European Commission Recommendation of 12 May 1995 on payment periods in commercial transactions OJL 127, 10.6.1995, OJC 144, 10.6.1995), prva Direktiva u ovoj oblasti donijeta još prije sedamnaest godina pod nazivom Direktiva o kasnim plaćanjima u komercijalnim transakcijama (2000/35/CE).Osnovni cilj Direktive bio je da spriječi kasna plaćanja (plaćanja nakon ugovorenog roka) i da dâ smjernice o razumnim rokovima plaćanja. "Zaštita" je prije svega bila usmjerena ka sektoru malih i srednjih preduzeća kod kojih dugački periodi naplate stvaraju "lanac nelikvidnosti" i druge probleme u poslovanju koje često dovode do stečaja. Direktiva se odnosila kako na transakcije između privrednih subjekata privatnog sektora tako i između privatnog i javnog sektora. Direktiva 2000/35/CE nije harmonizovala periode plaćanja, ali je regulisala pitanje plaćanja i minimalnog iznosa kamatne stope. I pored toga izmirenje novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama i dalje je bilo veoma raširena, što ide u prilog tezi da su efekti propisivanja ograničeni. Problem koji se ispoljavao u praksi je što su 1) docnje u komercijalnim transakcijama uvećavane; 2) ugovarani pretjerano dugi rokovi izmirenja obaveza. U tom kontekstu donošenje nove Direktive kojom bi se uticalo pospješivanje kulture pravovremenog plaćanja smatralo se bitnim korakom ka smanjenju navedenih problema. Evropska Unija je zbog uočenih slabosti primjene stare direktive i nakon duge rasprave objavila novu Direktivu sprečavanja zakasnelog plaćanja u komercijalnim transakcijama (2011/7/EU). Direktiva 2011/7/EU stupila je na snagu 15. marta 2011, a države članice imale su rok od dve godine za primjenu, tj. najkasnije do 16. marta 2013. godine. Nova direktiva se primjenjuje na sva plaćanja u pogledu komercijalnih transakcija, a primjenjuje se i na javni sektor u svojstvu dužnika. Direktiva 2011/7/EU je donela niz novih instituta, od kojih su najznačajniji: 1) uređenje ugovorne slobode komercijalnih transakcija između privrednih subjekata - privredni subjekti su u obavezi da plate svoje obaveze po osnovu faktura u roku od 60 dana, osim ako se izričito ne dogovore drugačije, a da to nije očigledno nepravično po jednu stranu; 2) Usklađivanje perioda plaćanja koje vrši javni sektor - javni sektor ima obavezu da plaća nabavljenu robu i usluge u roku od 30 dana, a u izuzetnim okolnostima u roku od 60 dana; 3) povjerioci imaju pravo da traže kamatu na zakašnjela plaćanja, kao i pravo na naknadu, odnosno minimalni fiksni iznos od 40 evra za tzv. troškove namirenja - povjerioci mogu da traže naknadu štete i za preostale razumne troškove u vezi sa namirenjem; 4) zakonska kamatna stopa za zakasnelo plaćanje uvećanja je u odnosu na prethodnu direktivu, tako da iznosi najmanje osam procentnih poena iznad referentne kamatne stope Evropske centralne banke. Pri tome javni sektor ne smije da ugovara nižu kamatnu stopu za kasno plaćanje od navedene. Direktiva se odnosi na sva plaćanja koja se vrše između javnog sektora i privrednih subjekata, kao i plaćanja koja se obavljaju isključivo između privrednih subjekata, ali je data mogućnost državama članicama da izuzmu od obaveze primjene Direktive one privredne subjekte protiv kojih je pokrenut stečajni postupak. Za plaćanja koja se vrše između javnog sektora i privrednih subjekata, Direktiva propisuje opšti rok - 30 dana, a u posebnim slučajevima do 60 dana. Direktiva takođe uređuje i pitanja rokova za plaćanje između privrednih subjekata. Ovi rokovi ograničeni su na 60 dana, osim ako nije drugačije propisano ugovorom između privrednih subjekata i ukoliko to nije nepravedno prema poveriocu.Status transpozicije i kvalitet primjene u članicama Evropske Unije u 2015. godini prikazan je u Izveštaju Transpozicija i implementacija Direktive o zakasnelim plaćanjima u komercijalnim transakcijama. U okviru REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme of the Commission) inicijative Evropska komisija je sprovela evaluaciju primene Direktive 2011/7/EU u pogledu ispunjenja njenih ciljeva.Crna Gora je usvojila Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza 2014. godine. Zakon je stupio na snagu 12.07.2014.godine. Ciljevi donošenja propisa bili su višestruki:1. poboljšanje likvidnosti privrednih aktera,
2. Onemogućavanje ucjena dobavljača od strane pojedinih privrednih aktera posebno onih koji imaju atribute malih i srednjih privrednih društava i preduzetnika;
3. podsticanje konkurentnosti privrede i sprečavanje prestanka rada privrednih subjekata odnosno preduzetnika i usljed problema naplate potraživanja nastalih metodom prisiljavanja na nerazumno duge rokove plaćanja;
4. obeshrabljivanje kašnjenja u plaćanju javnog sektora.

Zakonom su uređeni rokovi za izmirenje novčanih obaveza između privrednih subjekata. Taj rok iznosi 30 dana od dana nastanka dužničko – povjerilačkog odnosa. Rok ispunjenja obaveze ne može biti duži od 60 dana, a izuzetno za malo pravno lice (privredno društvo koje ima manje od pedeset zaposlenih i godišnji promet, odnosno godišnji bilans stanja koji ne prelazi 10 miliona €). Može biti i do 90 dana pod uslovom da nije riječ o malom pravnom licu koje je povezano sa srednjim ili velikim pravnim licem u smislu zakona kojim se uređuju privredna društva. Ako ugovorom između privrednih subjekata nije ugovoren rok za izmirenje novčanih obaveza, dužnik je dužan, bez prethodne obaveze, izmiriti novčanu obavezu u roku od 30 dana, a rok za izmirenje počinje da teče od dana kada je dužnik primio fakturu, odnosno drugi zahtjev za plaćanje od povjerioca koji je ispunio svoju ugovornu obavezu ili dana kada je povjerilac ispunio svoju obavezu ili dana isteka roka za pregled predmeta oabveze, ako je za takav pregled određen rok.Zakonom su takođe uređeni i rokovi za izmirenje novčanih obaveza između javnog sektora i privrednih subjekata. Taj rok iznosi 30 dana od dana nastanka dužničko-povjerilačkog odnosa, a ugovorom je moguće utvrditi i drugačiji rok ispunjenja, ali on ne može biti duži od 60 dana. Ako ugovorom izmedju javnog sektora i privrednih subjekata nije ugovoren rok za izmirenje privrednih obaveza, dužnik je dužan, bez prethodne opomene, izmiriti novčanu obavezu, u roku od 30 dana, a izuzetno u slučaju kada je dužnik Fond za zdravstveno osiguranje, odnosno korisnik sredstava tog fonda, može se predvidjeti i duži rok izmirenja, ali ne duži od 90 dana. |
| **Odjeljak 1: Definisanje problema*** **Koje probleme treba da riješi predloženi akt?**
* **Što su uzroci problema?**
* **Što su posljedice problema?**
* **Ko je oštećen, na koji način i koliko?**
* **Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa (“status quo” opcija)?**
 |
| Prilikom implementacije nije došlo je do značajne „pozlate“ (goldplating) Direktive o rokovima izmirenja. Crna Gora nije značajno odstupila i u velikoj mjeri je već adekvatno transponovala odredbe Direktive koja nameće samo minimalni okvir harmonizacije u pogledu posljedica zakašnjelih plaćanja. S druge strane, Crna Gora u odnosu na države članice je takođe, donekle odstupile u korist povjerilaca dajući im dodatnu zaštitu u zakonu. Ipak, u odnosu na druge članice, to se radilo na uštrb slobode ugovaranja. Rigidnost određenih rješenja u navedenom zakonu, poput onog kojim se uvodi imperativnost u pogledu rokova plaćanja, suštinski je u suprotnosti sa duhom Direktive i načelom slobode ugovaranja. Zakon je takođe u nekim sektorima produžio dispozitivan rok plaćanja u odnosu na opšte ugovorno pravo, pa je time promašio osnovnu svrhu usvajanja posebnih pravila, koja je trebalo da se sastoji u pojačanoj zaštiti povjerilaca novčanih obaveza. U odnosu na Direktivu, rokovi koji se odnose na B2B transakcije su restriktivnije uređeni u crnogorskom zakonu, Naime, direktiva u čl. 3 uvodi rok od 60 kalendarskih dana, ali omogućava i duži rok u slučaju da su se strane tako dogovorile i da rok nije izuzeto nepravičan po povjerioca. Zakon o rokovima omogućava odstupanje od predviđenog roka samo u slučaju da je reč o malom preduzeću (90 dana) ili se izmirenje obaveza vrši u ratama ili ukoliko primalac isporučenih dobara, odnosno pruženih usluga, pruži i sredstvo obezbjeđenja plaćanja u dogovorenom roku predajom povjeriocu bankarske garancije koja sadrži klauzule: "neopoziva", "bezuslovna", "naplativa na prvi poziv bez prigovora" ili avalirane mjenice od strane banke, pri čemu iznos mora biti najmanje jednak iznosu konkretne novčane obaveze, odnosno fakturisane vrednosti isporučenog dobra ili pružene usluge. Za veliki broj komercijalnih transakcija, obezbjeđenje instrumenata obezbjeđenja učinilo bi ih ili neisplativim ili bi značajno uvećalo transakcione troškove, tako da odredba ima ograničenu mogućnost primjene u praksi. S druge strane, Direktiva navodi u kojim slučajevima dolazi do povrede rokova koji su nepošteni po povjerioca, pri čemu ostavlja nadležnim sudovima da cijene da li su ugovori izuzetno nepošteni, uzimajući u obzir sve okolnosti posmatranog slučaja.Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza ne poznaje pravni standard ‘krajnje nepoštene’ ugovorne odredbe o roku plaćanja tako da je harmonizacija pravnih posledica nepoštovanja pravila o rokovima plaćanja nije dosljedno implementirana u našem zakonodavstvu. Danska, Belgija, Bugarska, Poljska, Slovačka samo su neke od članica EU koje omogućavaju ugovaranje dužih rokova, ako oni nisu izuzetno nepošteni prema povjeriocu. Direktiva navodi određene parametre na osnovu kojih se vrši procjena da li su predviđeni rokovi nepošteni - ako postoji značajno odstupanje od dobre poslovne prakse suprotno dobroj vjeri, u zavisnosti od prirode proizvoda, odnosno usluge, da li postoje objektivne okolnosti zbog kojih dužnik odstupa od predviđenih rokova. Praksa u članicama EU se razlikuje. Na primjer, Španija predviđa rok od 30 dana za kvarljivu robu i prehrambene proizvode, dok za drugu robu i usluge predviđa rok od 60 dana, ali u slučaju da obezbijedi instrumente obezbjeđenja, plaćanje se može obaviti i u roku od 120 dana. Ipak, u praksi u zemljama članicama postoje značajni problemi u tumačenju ovog pravnog standarda, te je procijenjeno da bi njegova razrada bila od male koristi u crnogorskom pravnom ambijentu.Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza uvodi naknadu za kašnjenje u iznosu od 50EUR. To je suštinski u skladu sa Direktivom koja propisuje minimum od 40 EUR. Za očekivati je da se za malu vrijednost transakcija, naknada neće koristiti. Nažalost ne postoje statistički podaci o učestalosti zahtjeva za naknadu za kašnjenje. U zemljama članicama, primjenjuju se različit pristupi. Tako su se neke članice opredijelile da primjenjuju specifične kazne za pojedinačne sektore (na primjer, Francuska je to učinila u sektoru transporta gdje je predviđena kazna do 15.000 EUR). Sektor MSP je uobičajeno znatno više pogođen zakašnjelim plaćanjima, jer imaju ograničen pristup izvorima finansiranja, troškovi finansiranja su veći, a resursi za adekvatno upravljanje obrtnim kapitalom i sprječavanjem docnji su veoma ograničeni. Studije EU ukazuju da je problem docnji koji dovodi do nelikvidnosti jedan od osnovnih razloga propadanja mikro i malih preduzeća (blokiranih računa, stečaja ili likvidacije). Problemi sa docnjama negativno utiču na tokove gotovine, stvaraju dodatne finansijske troškove i nesigurnost u poslovanju sa povjeriocima. Navedeni problemi mogu se se podvesti pod dva ekonomska termina: 1. zloupotreba tržišne moći od strane dužnika koji mogu da ucjenjuju mala i srednja preduzeća zbog njihovog velikog učešća u prometu tih preduzeća. MSP uobičajeno troše i više vremena da namire svoja potraživanja, dok su često sudski troškovi za ova preduzeća prohibitivno visoki, tako da čekaju dužnika znatno duže.
2. Negativni ekterni efekti jer se često stvara lanac nelikvidnosti.

Veličina ovih problema u Crnoj Gori nije poznata, jer ne postoje vjerodostojni podaci o veličini docnje kako za B2B tako ni za G2B transakcije. Ipak, na osnovu analiza PKCG očigledno je da je problem docnji jedan od najznačajnijih prepreka biznisu u Crnoj Gori. Docnje ugrožavaju likvidnost i onemogućavaju adekvatno upravljanje obrtnim kapitalom i ugrožavaju poslovanje preduzeća. Prema anketi PKCG o kretanjima u crnogorskoj privredi 2018. godine, preduzeća su navela likvidnost i naplatu potraživanja kao drugorangiranu biznis barijeru. S druge strane, iako od ključnog značaja preduzeća nisu navela Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza kao zakon koji stvara probleme. S obzirom da ovi rezultati nisu kompatibilni, vjerovatno objašnjenje je da je veoma mali broj preduzeća upoznat sa ovim zakonom. Slaba infomisanost u vezi zakona, nije neuobičajena i bila je prisutna u velikom broju zemalja članica.Za potrebe analize efekata u saradnji sa PKCG sprovedena je anketa članica, kako bi se dobile povratne informacije o uobičajenoj praksi i primjeni zakona. Anketa nije statistički reprezentativna, ali daje određene informacije o stanju, prosječnim rokovima i načinom na koji se preduzeća bave problemom docnje u plaćanju. Prema dobijenim rezultatima u 78% slučajeva ovi rokovi su 30 ili manje dana, u 12% slučajeva do 60 dana, a u 10 procenata slučajeva do 90 dana. Pri tome značajan broj plaćanja se vrši u znatno kraćim rokovima (8 ili 15 dana). Najveći dio privrednih subjekata je naveo da privatni subjekti djelimično ispunjavaju obaveze u skladu sa rokovima (63%), dok manji broj (31%) nema problema sa kašnjenjem. Oko 40% anketiranih preduzeća navelo je da i samo ponekad kasni sa plaćanjem. Dobijeni prosječni period izvršenja obaveza iznosi 64 dana, ali treba naglasiti da je riječ o podatku koji nije dobijen na osnovu statistički reprezentativnog uzorka. Ipak, on predstavlja dobar indikator da je rezultat u Crnoj Gori približno jednak rezultatu u regionu. Takođe, u odnosu na druge zemlje u regionu ne postoje rezultati za Crnu Goru. Ankete sprovedene za druge zemlje pokazuju da postoje i često velike godišnje oscilacije, što smanjuje pouzdanost rezultata. Evropski izveštaj o plaćanjima za 2018. godinu (European Payment Report - EPR) daje prosječne rokove plaćanja koja preduzeća odobravaju kupcima, ali i prosječne rokove u kojima se stvarno vrše plaćanja. Prema preliminarnim analizama prosječni rok koji privredni subjekti daju u komercijalnim B2B transakcijama iznosi oko 40 dana. Takođe, za očekivati je da je Crna Gora među zemljama koje navode značajne gubitke usljed nenaplativih potraživanja kao procenat ukupnog prihoda. To je donekle potvrđeno nalazima ankete prema kojima su gotovo sva preduzeća navela da uobičajeno izlaze u susret i prihvataju rokove duže od ugovorenih ili uobičajeno omogućavaju plaćanje u ratama. Privredni subjekti u zavisnosti od sopstvenog položaja probleme sa docnjama rešavaju Nadzor nad sprovođenjem zakona u Crnoj Gori suštinski ne funkcioniše. Zakon je predvidio da nadzor nad primjenom vrši Poreska uprava. Sam postupak vršenja inspekcijskog nadzora nad primjenom zakona nije adekvatno uređen niti se primjenjuje u praksi. Treba imati u vidu da je namjera zakonodavca suštinski da zakonom stvori pravni okvir i omogući pravnu zaštitu povjerilaca novčanih potraživanja u slučaju neizmirenja novčanih obaveza u zakonom predviđenom roku. Ipak, da li će privredni subjekt, povjerilac novčanih potraživanja u komercijalnoj transakciji, iskoristiti pravo koje mu po zakonu pripada, ostavlja se na slobodnu procjenu istog. Postoji niz problema koji se tiču nadzora, a koji nije moguće rešiti bez aktivnog učešća privrednih subjekata i njihovih predstavnika. U zemljama članicama nadzor se vrši na različite načine. Tako u Španiji, Federacija malih i srednjih preduzeća u saradnji sa Vladom objavljuje kvartalni izveštaj o rokovima izmirenja, sa pratećom analizom. Sličan pristup koristi se u Poljskoj, gdje se na mjesečnom nivou prate indikatori koji prate docnje i rokove. Dansko Ministarstvo finansija donijelo je podzakonski akt koji se odnosi na aktivnosti u pogledu povećanja transparentnosti. U zemljama regiona je nadzor znatno formalniji. Tako je u Republici Srbiji sprovođenje isti delegiran PU u slučaju B2B transakcija, odnosno budžetskoj inspekciji u slučaju kada je riječ o transakcijama koje uključuju javni sektor. Slično rješenje prisutno je u Hrvatskoj, gde nadzor vrši Uprava za financijsko upravljanje, unutarnju reviziju i nadzor unutar Ministarstva financija.Predloženim izmjenama ovog zakona izvršiće se usklađivanje postojećih zakonskih rješenja koja se odnose na rokove izmirenja novčanih obaveza između privrednih subjekata, posebne naknada za troškove prouzrokovane povjeriocu dužnikovim zakašnjenjem sa ispunjenjem novčane obaveze u poslovnim transakcijama, kao i dijelu koji se tiče rokova za izmirivanje novčanih obaveza između javnog sektora i privrednih subjekata gore navedenom direktivom. Navedenim izmjenama takođe se predviđa da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona između javnog sektora i privrednih subjekata, u komercijalnim transakcijama u kojima su subjekti javnog sektora dužnici, kao i između subjekata javnog sektora, vrši organ državne uprave nadležan za poslove finansija, dok kod komercijalnih transakcija između privrednih subjekata ovaj nadzor vrši Uprava za inspekcijske poslove.Osnovni uzroci problema su zakašnjela plaćanja koja mogu izazvati negativne posljedice, posebno kada je pristup finansijskim sredstvima ograničen i skup, te mogu ozbiljno da ugroze likvidnost i solventnost povjerilaca, a prije svega mikro, malih i srednjih preduzeća (MMSP). U konkretnom slučaju usljed zakašnjelog plaćanja najviše je ugrožen sektor MMSP-a kod kod kojih dugački periodi naplate stvaraju "lanac nelikvidnosti" i druge probleme u poslovanju koje često dovode do stečaja. |
| **2. Ciljevi*** **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom ?**
* **Navesti dosljednost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**
 |
| Predlogom zakona o izmjenama i dopuni Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza žele se postići sljedeći ciljevi:1. Poboljšavanje gotovinskih tokova sektora preduzeća,
2. Obezbijeđivanje adekvatne primjene mjera povjeriocima, koje im omogućavaju da u potpunosti ostvare prava u skladu sa zakonom,
3. Omogućavanje redovnog, transparentnog i adekvatnog izmirenja obaveza javnog sektora,
4. Efikasniji nadzor nad sprovođenjem zakona.
 |
| **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).**
* **Obrazložiti preferiranu, tj izabranu opciju.**
 |
| 1. Status quo
2. Usaglašavanje, kako bi se propis uskladio sa tekstom direktive
3. Usaglašavanje sa direktivom i unapređenje implementacije propisa

S obzirom na prethodnu analizu, očigledna je potreba za napuštanjem status quo opcije. Druge dvije opcije razlikuju se prema stepenu promjena. Dok je prva usmjerena samo na zakonska rješenja koja minimalno ispunjavaju zahtjeve usklađenosti, treća opcija podrazumijeva dodatne promjene i unapređenje implementacije.Opcije usaglašavanja podrazumijevaju promjenu određenog broja članova i s obzirom da crnogorski Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza ne poznaje pravni standard ‘krajnje nepoštene’ ugovorne odredbe o roku plaćanja, harmonizacija pravnih posledica nepoštovanja pravila o rokovima plaćanja nije dosledno implementirana u zakonodavstvo. Navedenim izmjenama otklonio bi se problem koji se javio nakon usvajanja zakona, a to je *de facto* produžavanje dispozitivnih rok plaćanja u odnosu na opšte ugovorno pravo, odnosno rigidan pristup postojećeg propisa koji zabranjuje bilo kakvo odstupanje od strogih (imperativnih) pravila o maksimalnom dozvoljenom ugovorenom roku, uz par izuzetaka, a koji nije za postojeće rješenje nadzora primjenjivo u praksi.S obzirom, da su resursi Uprave prihoda i carina (ranije Poreske uprave) ograničeni, kao i da nadzor nad izvršenjem obaveza u domenu B2B transakcija nije u stvarnom djelokrugu rada UPC, potrebno je analizirati opcije promjene načina vršenja nadzora ili premještanja funkcije nadzora u drugo tijelo. Izmjene navedenog zakona dovešće do promjena u načinu vršenja nadzora te će u komercijalnim transakcijama u kojima su subjekti javnog sektora dužnici, kao i između subjekata javnog sektora, nadzor vršiti organ državne uprave nadležan za poslove finansija, dok će kod komercijalnih transakcija između privrednih subjekata ovaj nadzor vršiti Uprava za inspekcijske poslove.Na pojedine uzroke, poput privremenih problema sa likvidnošću, Zakon ne može značajno da djeluje. Na učestalost i nivo docnje bitno utiču i konjunkturna kretanja. U slučaju pozitivnog trenda rastu potrebe za obrtnim kapitalom, a time i potreba za trgovinskim kreditom i sl. Tokom ciklusa značaj navedenih faktora se mijenja, a time i konačan efekat po docnju. Na druge uzroke, poput neprofesionalnog ponašanja, nemogućnost povjerioca da pravovremeno naplati potraživanja zbog specifičnog položaja u odnosu na dužnika, efekti mogu biti relativno značajni. Domet ovog zakona u Crnoj Gori je ograničen upravo zbog strukture uzroka problema. Nasuprot velikom broju članica EU, dominantan problem u Crnoj Gori je privremeni problem sa likvidnošću, odnosno nemogućnost klijena da naplate svoja potraživanja. Svakako je potrebno preduzeti i opcije koje ne podrazumevaju donošenje propisa. Iz ankete PKCG uočljivo je da privredni subjekti nisu upoznati sa ovm zakonom, te je potrebno sprovesti dodatno informisanje i upoznavanje subjekata sa njihovim pravima i obavezama. U Crnoj Gori moguće je pokrenuti i sektorske inicijative. Na primjer, u pojedinim članicama EU, značajan napredak ostvaren je u specifičnim sektorima u kojima su pokrenute aktivnosti kako bi se smanjio problem zakasnelih plaćanja. Tako je u Velikoj Britaniji još 2009 godine usvojen Kodeks snabdijevanja koji primjenjuju prehrambeni prodajni lanci. Kodeks počiva na principu fer poslovanja i uređuje niz pitanja kao što su izmjene ugovora između dobavljača i prodajnih lanaca, rokova plaćanja. Ovo rješenje je samo kratko trajalo, i preraslo je u regulatornu opciju. Kako bi se osigurala primjena kodeksa usvojen je i Zakon o Arbitru kodeksa snabdijevanja 2013 i ustanovljena je kancelarija u okviru Ministarstva privrede i inovacija. Arbitar se popularno zove „Supermarket ombudsman“.Još jedna neregulatorna opcija je usvajanje Kodeksa promptnog plaćanja. U Velikoj Britaniji usvojen je Kodeks promptnog plaćanja (Prompt Payment Code), koji ustanovljava standarde u pogledu najbolje prakse izmirenja obaveza. Inicijativom upravlja Ovlaćeni institut za kreditni menadžment - Chartered Institute of Credit Management, dok nadzor nad primjenom principa sprovodi odbor. Kodeks obuhvata pored promptnog plaćanja i druge procedure koje se tiču izmirenja obaveza. Ministarstvo za mala preduzeća, potrošače i korporativnu odgovornost i izvršni direktor Instituta su pozvali preduzeća da pristupe ovoj inicijativi. Potpisnici pristupanjem iskazuju 1) spremnost da plaćaju dobavljače na vrijeme - u okviru rokova predviđenih ugovorom, bez pokušaja da vrše izmjene rokova po zaključenju ugovora, kao i da ne koriste praksu davanja dužih rokova malim preduzećima bez adekvatnog razloga; 2) daju dobavljačima jasna uputstva u pogledu procedura izmirenja obaveza, pri čemu postoji okvir za razrješavanje žalbi i sporova, kao i pravovremeno obavještavanje o razlozima docnje, ako je to slučaj; 3) ohrabrivanje dobre prakse zahtijevanjem da ključni dobavljači takođe primjenjuju kodeks i koriste ga za svoj lanac dobavljača. Kako bi se privredni subjekti podstakli da pristupaju Kodeksu, potpisnici nakon provjere mogu da koriste oznaku “subjekta koji redovno izmiruje obaveze” na svojoj dokumentaciji i veb sajtu čime signaliziraju potencijalni dobavljačima da redovno izmiruju svoje obaveze.  |
| **4. Analiza uticaja*** **na koga će i kako će najvjerovatnije 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**
* **uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**
 |
| U kojoj mjeri i kako će predložena zakonska rješenja u propisu uticati, zavisi od postojećeg stanja. Prvi kriterijum razmatra ugovorni aspekt, odnosno da li je plaćanje zakašnjelo u odnosu na ugovoreni rok. Drugi kriterijum zakonskih i običajnih pravila razmatra da li je plaćanje zakašnjelo u odnosu na rokove predviđene zakonom ili u odnosu na široko prihvaćene standarde koji se primjenjuju u privredi ili određenom sektoru privrede? Treći kriterijum dužnikove likvidnosti razmatra da li je sam dužnik suočen sa problemom likvidnosti, odnosno da li postoji vjerovatnoća da će dužnik namiriti svoju obavezu. Konačno, četvrti kriterijum razmatra motivaciju dužnika u pogledu zakašnjelog plaćanja, odnosno da li dužnik taktički koristi docnju prema specifičnim dužnicima. U zavisnosti od toga da li se zakašnjelo plaćanje može dovesti u vezu sa nekim od navedenih aspekata, moguće je razlikovati veći broj slučajeva spram potrebe i obima regulatorne intervencije. Primjena propisa, osim u domenu izvještavanja malog broja preduzeća za koje je izvršena procjuena administrativnih troškova, neće uticati na privredu. Prilikom analize efekata zakašnjenja sa plaćanjem u domenu javnog sektora, postoje značajna ograničenja u pogledu raspoloživih podataka. Na osnovu podataka o dužini docnje i procjeni potraživanja moguće je izračunati trošak koji preduzeća imaju usljed kašnjenja javnog sektora. Jednostavan pristup uzima u obzir potrebu preduzeća da kompenzuju nedostatak likvidnosti usled kašnjenja sa plaćanjem javnog sektora pozajmljenim sredstvima. Drugim riječima, preduzeća su usljed zakašnjenja sa plaćanjem prinuđena da obrtni kapital pribave zaduživanjem pod tržišnim uslovima. Procjena kratkoročnih finansijskih troškova koristi godišnju kamatnu stopu nefinansijskih pravnih lica i ukupan iznos potraživanja prema javnom sektoru. Aproksimacija za potraživanja prema javnom sektoru mogu da budu ukupni izdaci za javne nabavke roba i usluga. Procjena troškova dobija se primjenom sledeće formule:**C = potraživanja prema javnom sektoru x prosečna kam. stopa nefinansijskom sektoru privrede x docnja**Riječ je o procjeni, jer se prosječna docnja dobija kao rezultat docnji za različite vrijednosti potraživanja. Ako je zakašnjenje veće za veće iznose potraživanja onda je dobijeni rezultat potcijenjen. Ako je zakašnjenje veće za niže iznose potraživanja onda je rezultat precijenjen. Takođe, potrebni su i precizniji podaci o strukturi (npr. da li je riječ o domaćim ili inostranim preduzećima). Prema rezultatima sprovedene ankete 73% ispitanih privrednih subjekata je navelo da se rokovi od strane države djelimično poštuju. Na osnovu istih rezultata prosječno vrijeme plaćanja javnog sektora iznosi 49 dana. S obzirom da je moguće ugovoriti različite rokove od 30 do 60 dana, navedeni rok se nalazi u zakonskim okvirima, ali s obzirom da se dio ugovora zaključuje sa kraćim rokovima, dajemo obračun za pretpostavljeno procijenjeno zakašnjenje 7 dana. Procjena se daje samo u odnosu na domaća lica**C = 417 x 0.08 x 7/365 =639,8 hiljada EUR**Drugim riječima potencijalni obračun po osnovu pretpostavljene docnje javnog sektora iznosi oko 640 hiljada EUR na godišnjem nivou. Ovaj iznos je moguće precijenjen u slučaju da se plaćanje u većem broju ugovora zaključuje sa dužim rokom, tako da je u tom slučaju prosječno kašnjenje manje od 7 dana.Obračun u slučaju B2B transakcija je znatno teže izvršiti jer nisu dostupni potrebni podaci. Takođe, kalkulacija se može vršiti za bruto, ali i za neto iznos (jer su preduzeća po pravilu dijelom povjerioci, a dijelom dužnici). Konačno, treba imati u vidu da je u slučaju ovih transakcija, nije riječ o trošku privatnog sektora, već o transferu od povjerilaca ka dužnicima. |
| **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 proisteći finansijske obaveze?**
* **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihoda za budžet Crne Gore?**
* **Obraložiti metodologiju kojom je korišćenja 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 inicijativu za donošenje predloga propisa?**
* **Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.**
 |
| Za implementaciju propisa nisu potrebna izdvajanja iz budžeta. Implementacijom navedenog propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.Postojećim propisom predviđena je izmjena podzakonskog akta, pri čemu neće doći do novih finansijskih obaveza.Implementacijom navedenog propisa neće se ostvariti novi prihodi za budžet Crne Gore. Nisu postojale sugestije Ministarstva finansija na inicijativu za donošenje predloga propisa. |
| **6. Konsultacije zainteresovanih strana*** **naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza 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, i kako je input zainteresovanih strana bio uzet u obzir ili zašto nije bio uzet u obzir**
 |
| Prilikom izrade propisa korišćena je eksterna ekspertiza u dijelu analize međunarodnih iskustava u ovoj oblasti i pripreme rješenja.  |
| **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?**
 |
| Potencijalna prepreka za implementaciju propisa tiče se činjenice da privredni subjekti nisu dovoljno upoznati sa samim postojanjem ovog zakonskog rješenja. Samim tim, neophodno je sprovesti dodatno informisanje i upoznavanje privrednih subjekata sa njihovim pravima i obavezama, kako bi se doprinijelo adekvatnijem poštovanju rokova za izmirenje novčanih obaveza. Potencijalnu prepreku takođe predstavlja nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, koji do sada suštinski nije funkcionisao. Izmjenama navedenog zakona i prenošenjem nadzora na organ državne uprave nadležan za poslove finansija i Upravu za inspekcijske poslove želi se postići efekasniji nadzor kako u komercijalnim transakcijama u kojima su subjekti javnog sektora dužnici, tako i u komercijalnim transakcijama između privrednih subjekataGlavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva se odnose na smanjenje rokova izmirenja novčanih obaveza, kako u B2B transakcijama, tako i u transakcijama između privatnog i javnog sektora.Za nadzor i sprovođenje ovog propisa zaduženi su ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno Uprava za inspekcijske poslove. |

**Datum i mjesto Starješina**

Podgorica, 17. jun 2022. godine \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_