



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića 2
81000 Podgorica, Crna Gora
Tel: +382 20 225 619
Fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 03-02-430/23-4942/2

Podgorica, 21.11.2023. godine

DIREKTORAT DRŽAVNOG TREZORA

Povodom *Predloga zakona o izmjeni Zakona o računovodstvu u javnom sektoru*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

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

Uvidom u dostavljeni akt, utvrđeno je da se *Predlogom zakona o izmjeni Zakona o računovodstvu* odlaže početak primjene istog za tri godine, odnosno sa 01. januara 2024. godine na 01. januar 2027. godine, što će omogućiti obezbjeđivanje adekvatnog IT rješenja, koje će podržavati vođenje budžetskog računovodstva i finansijsko izvještavanje u skladu sa obračunskim računovodstvenim principom.

Direktorat za državni budžet, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na dostavljeni tekst *Predloga zakona o izmjeni Zakona o računovodstvu u javnom sektoru*.

S poštovanjem,

MINISTAR

Novica Vuković



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo finansija
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o izmjeni Zakona o računovodstvu u javnom sektoru

1. Definisane probleme

- 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)?

Skupština Crne Gore donijela je u novembru 2019. godine Zakon o računovodstvu u javnom sektoru („Službeni list CG“, br. 66/19 i 145/21). Ovim zakonom uređuje se način i organizacija vođenja računovodstva u javnom sektoru, finansijsko izvještavanje i druga pitanja od značaja za računovodstvo u javnom sektoru. Saglasno članu 53 ovog zakona, ovaj zakon je stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore" – 14. decembra 2019. godine, a primjenjivaće se od 1. januara 2024. godine.

Saglasno odredbama ovog zakona, Ministarstvo finansija je u prethodnom periodu pripremlilo:

- Pravilnik o kontnom okviru (koji je razvijen na način da podržava evidentiranje svih transakcija u javnom sektoru na obračunskom principu, a ne samo priliva i odliva gotovine i da podržava konsolidaciju finansijskih izvještaja);
- Pravilnik o računovodstvenoj metodologiji i računovodstvena metodologija sa šemama knjiženja (koje su razvijene do nivoa sintetike) sa posebnim osvrtom na kreiranje početnih bilansa;
- Pravilnik o centralnom i opštinskom registru javnog sektora (kojim se utvrđuju organi i pravna lica koja spadaju u javni sektor i način vođenja registra, što predstavlja određeni iskorak obzirom da u dosadašnjoj praksi nismo imali na jednom mjestu pregled svih subjekata javnog sektora), a koji je neophodan za utvrđivanje i praćenje obaveze finansijskog izvještavanja i konsolidacije;
- Pravilnik o sadržaju poslovnih knjiga;
- Pravilnik o finansijskom izvještavanju u javnom sektoru (koji propisuje rokove, način pripreme i dostavljanja, kao i formate finansijskih izvještaja sa uputstvom za njihovo popunjavanje);
- Priručnik za knjiženje po novoj računovodstvenoj metodologiji (sa primjerima knjiženja za potrebe lakše primjene nove računovodstvene metodologije);
- Pravilnik o načinu sprovođenja obuke i polaganja ispita za sticanje sertifikata računovođe u javnom sektoru („Službeni list CG“, broj 20/22).

U dijelu nadogradnje informacionog sistema Ministarstvo finansija je u saradnji sa domaćim i međunarodnim ekspertima i na osnovu komunikacije sa pojedinim korisnicima budžeta, kod kojih postoje veći izazovi u implementaciji nadogradnje informacionog sistema, pripremlilo set akata i analiza. Pripremljeni su Analiza računovodstvenih procesa i mogućnosti povezivanja

postojećih informacionih sistema za potrebe implementacije informacionog sistema koji će podržavati obračunsko računovodstvo, kao i GAP analiza postojećih funkcionalnosti računovodstvenog informacionog sistema i zahtjeva obračunskog računovodstva u odnosu na Zakon i predloge podzakonskih akata.

Za primjenu ovog zakona potrebno je obezbijediti adekvatno i izuzetno zahtjevno IT rješenje, koje će podržavati vođenje budžetskog računovodstva i finansijsko izvještavanje u skladu sa obračunskim računovodstvenim principom, a koje se u velikom dijelu razlikuje od postojećeg računovodstvenog informacionog sistema, koji podržava gotovinski računovodstveni princip.

Imajući u vidu da je i Državna revizorska institucija kroz Izvještaj o reviziji Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2022. godinu, ocijenila da nisu stvoreni uslovi za primjenu Zakona u dijelu procjene vrijednosti državne imovine i stavljanja u funkciju softvera za vođenje jedinstvene evidencije i registra nepokretnosti, nije moguće primjeniti Zakon u predviđenom roku i potrebno je odložiti primjenu zakona, kako bi se stvorili uslovi za primjenu nove računovodstvene regulative.

Imajući u vidu navedene objektivne okolnosti ovim zakonom se predlaže odlaganje početka primjene Zakona o računovodstvu u javnom sektoru za tri godine, sa 1. januara 2024. godine na 1. januar 2027. godine.

2. Ciljevi

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

Predloženim propisom stvorice se uslovi za odlaganje početka primjene zakona, što će omogućiti obezbjeđivanje adekvatnog IT rješenja, koje će podržavati vođenje budžetskog računovodstva i finansijsko izvještavanje u skladu sa obračunskim računovodstvenim principom. U isto vrijeme unaprijediće se znanja i vještine računovođa u javnom sektoru kako bi se stvorili uslovi za primjenu 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 donošenja predloženog propisa).**
- **Objasnite preferiranu opciju?**

Odlaganje početka primjene Zakona uveliko zavisi od propisa koji su na snazi. Stoga, ako ne bi došlo do donošenja propisa, odredbe zakona ne bi mogle da se primijene.

Bez promjene propisa, odnosno u slučaju opcije "status quo" Zakon ne bi mogao da se primjeni zato što postojeći računovodstveni informacioni sistem ne podržava obračunski računovodstveni princip i rješenja predložena Zakonom.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **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.

Usvajanje predloženog zakona će imati uticaj na državne organe, organe uprave, jedinice lokalne samouprave, državne fondove i druge subjekte javnog sektora koji su definisani kao obveznici primjene predloženog zakona.

Primjena predloženog propisa će imati pozitivan efekat zbog mogućnosti bolje pripreme svih neophodnih uslova za primjenu Zakona.

U saradnji sa domaćim i međunarodnim ekspertima, Ministarstvo finansija je pripremio set akata i analiza. Takođe, obavljene su konsultacije sa pojedinim korisnicima budžeta, kod kojih postoje veći izazovi u implementaciji nadogradnje informacionog sistema. Pripremljena je Analiza računovodstvenih procesa i mogućnosti povezivanja postojećih informacionih sistema za potrebe implementacije informacionog sistema koji će podržavati obračunsko računovodstvo, kao i GAP analiza postojećih funkcionalnosti računovodstvenog informacionog sistema i zahtjeva obračunskog računovodstva u odnosu na Zakon i predloge podzakonskih akata.

Donošenje ovog propisa nema uticaja na privredne subjekte i primjena propisa neće izazvati troškove građanima i privredi.

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 prosteći 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.

Prilikom donošenja Zakona o računovodstvu u javnom sektoru procijenjen je fiskalni uticaj Zakona na budžet, koji se odnosio na sredstva neophodna za unaprijeđenje informacionog sistema i obuku računovođa. Obzirom da se do sada nisu stekli uslovi za realizaciju navedenih aktivnosti, sprovođenje Zakona o izmjeni zakona o računovodstvu u javnom sektoru, imaće isti fiskalni uticaj na budžet.

Prilikom donošenja Zakona o računovodstvu u javnom sektoru procijenjen je fiskalni uticaj na

način što je napravljena procjena uticaja nadogradnje informacionog sistema i procjena uticaja obuka za računovođe, u ukupnom iznosu od cca. 1.200.000,00 €, od čega je za unaprijeđenje informacionog sistema procjenjeno cca. 1.000.000,00 €, a za obuku kadrova cca. 200.000,00 € na godišnjem nivou. Obuka računovođa je kontinuirana i neophodno ja da svi subjekti javnog sektora, koji budu imali potrebu za obukom kadrova, planiraju sredstva za naknadu troškova obuke, koja će biti prihod budžeta Crne Gore, a istovremeno organ uprave, nadležan za poslove obuke planira sredstva u godišnjem Zakonu o budžetu Crne Gore.

Napominjemo da nije bilo moguće precizno obračunati finansijske izdatke za implementaciju predloženog Zakona, već je procjena napravljena kroz RIA obrazac prilikom donošenja Zakona podrazumijevala da će se za nadogradnju informacionog sistema utrošiti od 800.000,00 € - 1.000.000,00 €. Kroz GAP analizu postojećeg informacionog sistema u odnosu na potrebe informacionog sistema koji će biti usklađen sa novom regulativom, predložene su tri opcije softverskog rješenja koje bi podržalo novu regulativu, i to:

- zamjena postojećeg informacionog sistema novim – procjena inicijalnih troškova 0,9 mil. €*;
- djelimična nadogradnja postojećeg informacionog sistema i razvoj novog softverskog rješenja koje bi podržalo logističke procese – procjena inicijalnih troškova 1,1 mil. €*;
- kompletna nadogradnja postojećeg informacionog sistema tako da podržava novu regulativu – procjena inicijalnih troškova 3 mil. €*.

*U navedene iznose nisu uključeni troškovi licenci i troškovi održavanja

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 pripremi Predloga zakona o izmjeni Zakona o računovodstvu u javnom sektoru nije korišćena ekspertska pomoć.

Naime, ekspertska pomoć korišćena je u pripremi izvornog teksta propisa, a takođe su i vršene konsultacije sa zainteresovanim stranama.

Imajući u vidu objektivne okolnosti, ovim zakonom se predlaže odlaganje početka primjene Zakona i nije se smatralo neophodnim održavanje javne rasprave.

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?**

Predloženim propisom se odlaže primjena Zakona o računovodstvu u javnom sektoru i stvaraju uslovi za primjenu odredbi Zakona kroz informacioni sistem. Potencijalna prepreka za implementaciju propisa može biti nedostatak nadogradnje informacionog sistema koji će omogućiti dvojno knjigovodstvo i primjenu principa obračunskog računovodstva na kojima se zasniva Zakon.

Da bi se ispunili ciljevi, tj. primjena Zakona od 1. januara 2027. godine potrebno je nadograditi informacijski sistem, na način da omogući primjenu obračunskog računovodstva.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su početak primjene Zakona od 1. januara 2027. godine.

Za monitoring primjene ovog zakona biće zaduženo Ministarstvo finansija.

Datum i mjesto
Podgorica, 08.11.2023. godine

Starješina
