



CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA

STRATEGIJA IMPLEMENTACIJE ESA 2010 METODOLOGIJE U STATISTICI JAVNIH
FINANSIJA

Sadržaj

Uvod	3
O ESA 2010	4
Analiza postojećeg stanja	7
Ciljevi.....	9
Predlog mjera i aktivnosti	10
Budžetski uticaj.....	12
Okvirni akcioni plan.....	13

Uvod

Pravni osnov za donošenje Strategije za implementaciju ESA 2010 metodologije¹ 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 u izvršavanju međunarodnih obaveza, nadležni organ i drugi proizvođači zvanične statistike su dužni da obezbijede uporedivost statističkih podataka sa drugim državama i sprovode saradnju sa međunarodnim organizacijama i proizvođačima zvanične statistike iz drugih država, uz obavezu poštovanja i primjene međunarodnih standarda (član 62).

Programom zvanične statistike 2014-2018. godine utvrđeni su razvojni ciljevi zvanične statistike Crne Gore za period 2014-2018. godine, usklađeni sa obavezama i prioritetima Crne Gore, a definisani su, između ostalog, i politikom evropskih integracija. S tim u vezi, jedan od ciljeva se odnosi na: razvoj koordinacije i saradnje između institucija koje, u djelokrugu svog rada, prikupljaju i objavljuju makroekonomske statistike u primjeni ESA 2010 metodologije. U sklopu ovog cilja je i obaveza primjene ESA 2010 metodologije u statističkom izvještavanju javnog duga i deficita, za čiju realizaciju je, po sadašnjim procedurama, zaduženo Ministarstvo finansija, kao organ državne uprave nadležan za poslove finansija.

Pored navedenog, a u cilju otvaranja Pregovoračkog 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 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 statistički sistem javnih finansija usaglasi sa zahtjevima ESA 2010 metodologije uz odgovarajući institucionalni obuhvat. Istovremeno, uvođenje ESA metodologije u sistem javnih finansija kompatibilno je i sa Pravilnikom o sačinjavanju podataka o državnom deficitu i dugu i Regulativom Evropskog savjeta 479/2009.

¹ Programom rada Vlade Crne Gore za 2015. godinu predviđeno je da naziv dokumenta bude Prijedlog Strategije za prelazak javnog sektora na sistem ESA 95, međutim, u konsultaciji sa Monstatom i Centralnom bankom, a prije svega poštujući komentare Eurostata, naziv dokumenta je promijenjen, a dodatno uvažavajući činjenicu da su zemlje članice Evropske unije od septembra 2014. u obavezi da koriste ESA 2010 metodologiju. Stoga, naziv dokumenta je preimenovan u Predlog Strategije implementacije ESA 2010 metodologije u statistici javnih finansija.

O ESA 2010

Evropski sistem nacionalnih računa (European System of Account, ESA) je međunarodno uporediva statistička metodologija koja se koristi za sistematsko, detaljno i sveobuhvatno prikazivanje i mjerenje ekonomije, njenih komponenti i njihovih međuzavisnosti.

ESA 2010 metodologiju, definisanu regulativama i uputstvima Eurostata, koriste članice Evropske unije od septembra 2014. godine. ESA 2010 je kompatibilna sa SNA 2008 metodologijom UN, a u sistemu obračuna javnih prihoda i rashoda usklađena je sa metodologijom GFS 2014 MMF-a.

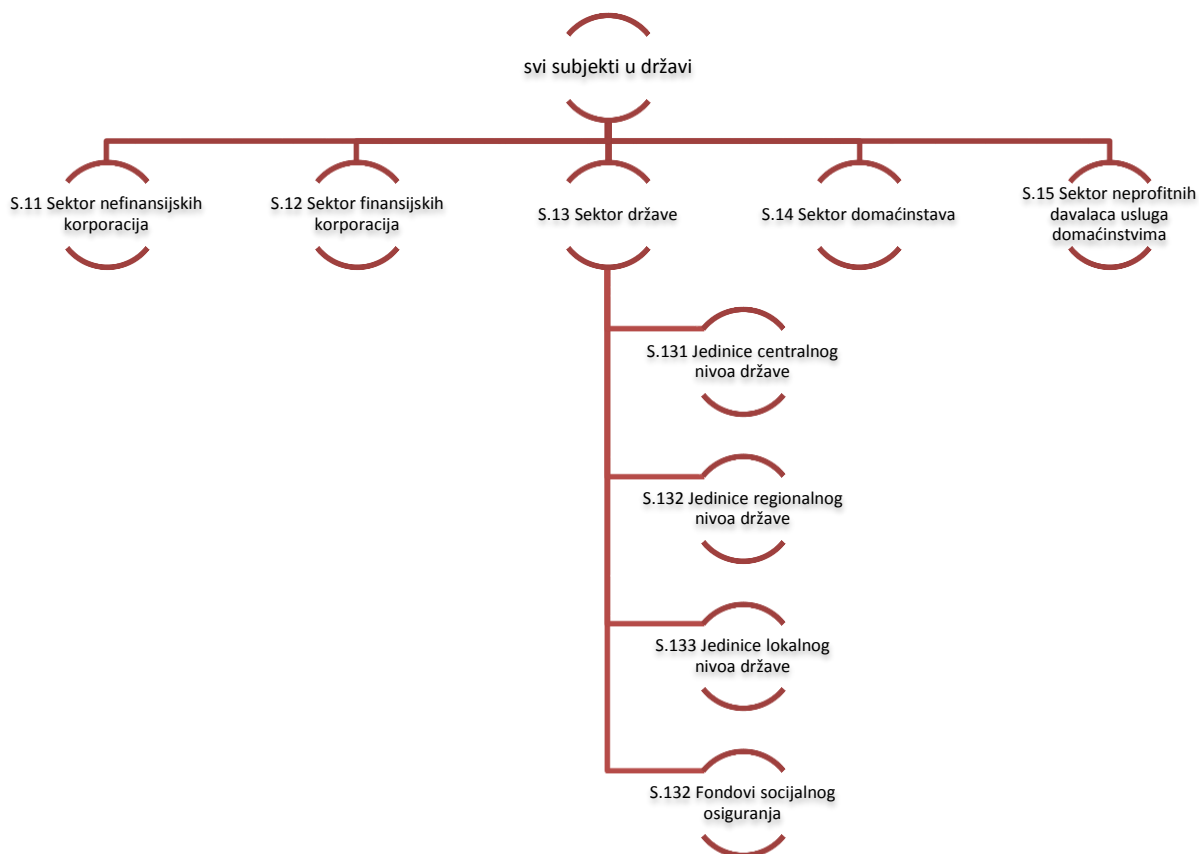
Navedena metodologija koristi se za obračun bruto nacionalnog dohotka, ali i svih njegovih komponenti, i veoma je kompleksna sa aspekta obuhvata, pojmova, izmjene načina obračuna i dr. Kako je državna potrošnja jedna od komponenti obračuna bruto domaćeg proizvoda, po potrošnoj metodi, da bi se primijenila ESA metodologija na obračun BDP-a, ista se mora primjenjivati i u sistemu statističkog izvještavanja o realizaciji javnih finansija.

Globalni trendovi u prikazivanju finansijskih rezultata države podrazumijevaju (a) promjenu obuhvata države, odnosno izvještajnog okvira, i (b) uvođenje obračunskog koncepta u knjiženju prihoda/rashoda.

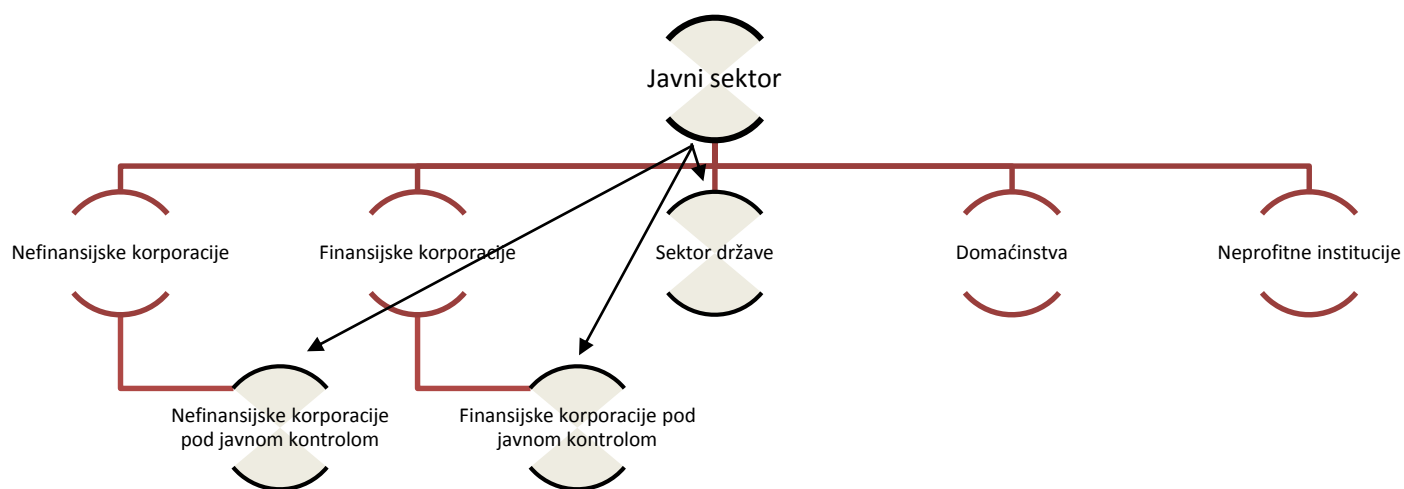
Definicija države je, sa standardne definicije centralne vlade i državnih javnih preduzeća, proširena, tako da uključuje i jedinice lokalne samouprave i javna preduzeća i kompanije osnovane od strane istih, ali i one organizacije koje više od polovine svojih prihoda dobijaju u obliku državne subvencije, transfera ili nekog drugog oblika državne potrošnje. Obračunski koncept knjiženja podrazumijeva da se prihodi odnosno rashodi trebaju prikazati u momentu kada je nastala obaveza njihovog plaćanja – na strani prihoda je to trenutak fakturisanja obaveze plaćanja pravnom ili fizičkom licu, dok na strani rashoda to znači knjiženje rashoda npr. nakon potpisivanja ugovora, izvršene usluge, dostavljene robe, i sl.

Kako bi se osiguralo da statistički izvještaji daju preciznu sliku finansijskog položaja vlade, bitno je da obuhvataju sve finansijske operacije za koje vlada snosi odgovornost. U tom cilju međunarodni standardi, kao što su Evropski sistem računa (ESA) 2010 i Statistika javnih finansija (GFS) MMF-a, uspostavili su precizne definicije *javnog sektora* i njegovih podsektora: centralne vlade, regionalne uprave, lokalne samouprave i socijalnog osiguranja. Obično svaki podsektor uključuje ne samo osnovne vladine institucije (centralna vlada, opštine), već i niz javnih institucija sa statusom pravnog lica koji su pod kontrolom, i većinski finansirane od strane javnog sektora (bolnice, škole). Osim toga, mnoge vlade snose odgovornost za institucije u korporativnom (poslovnom) sektoru privrede, odnosno za korporacije koje posjeduju (državna preduzeća i javna poduzeća u vlasništvu drugih podsektora javnog sektora, kao što su opštinska javna poduzeća).

Grafik 1 Šematski prikaz sektorizacije svih subjekata u ekonomiji države, sa akcentom na sektor države



Grafik 2 Podjela javnog sektora u institucionalnoj klasifikaciji



Finansijski izvještaji javnog sektora sastoje se od raznih izvještaja o njegovom poslovanju, kao i izvještajima o aktivni i pasivi javnog sektora. U svakoj zemlji različiti izvještaji o poslovanju javnog sektora pripremaju se kako bi se zadovoljili različiti ciljevi, odnosno različite zakonske obaveze. Finansijsko izvještavanje zasnovano je na zvaničnim nacionalnim budžetskim propisima i računovodstvenim standardima (kontni plan, pravilnici o trezorskom poslovanju i drugi računovodstveni propisi).

Obračunski koncept ima za cilj da obuhvati promjene u vrijednosti (neto vrijednost) državne svojine, umjesto promjenu u količini novčanog resursa/gotovine. Ponekad se sugerije da primjena obračunskog koncepta može zakomplikovati, ali i pojasniti sliku javnih finansija, kao što je to slučaj sa javnim investicijama. S druge strane, jasno je da vlade ponekad koriste "deficit podataka" koji vještački poboljšava sliku budžetskog deficit a kroz odloženu potrošnju, skrivena zaduživanja, dezinvestiranje, koncesije i privatno-javna partnerstva i da izbjegavaju njihovo prikazivanje u finansijskim izvještajima na gotovinskom principu. Iz ovih razloga, ESA 2010 i GFS sada zahtijevaju izvještavanje glavnih stavki prihoda i rashoda po obračunskom principu (uključujući poreze, kamate, socijalna davanja i transfere). Za uvođenje obračunskog koncepta u statističkom izvještavanju potrebno je koristiti iskustva i praksu država koje konvertuju gotovinske podatke u obračunske, shodno zahtjevima računovodstvenih standarda, a primjena ovog koncepta obračuna u trezorskom poslovanju Crne Gore biće predmet posebne strategije. Pritom značajna je institucionalna organizacija statističkog izvještavanja, koja se razlikuje od zemlje do zemlje. Što se tiče javnog sektora, uobičajeno je da vlada, institucije u javnom vlasništvu, kao i lokalne samouprave šalju svoje izvještaje Zavodu za statistiku, koji konsoliduje podatke odvojenih institucija i sastavlja izvještaje javnog sektora (opšte vlade) i njegovih podsektora u skladu sa zahtjevima ESA 2010 i GFS. Slično tome, preduzeća u javnom vlasništvu dostavljaju svoje izvještaje zavodu za statistiku, koji konsoliduje i sastavlja izvještaje javnog sektora. Međutim, postoje varijacije ovih procedura zavisno od institucionalnog uređenja pojedinih država.

Analiza postojećeg stanja

Statistički sistem u Crnoj Gori definisan je ranije pomenutim Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike, a članom 7 je precizirano da ključnu ulogu proizvođača zvanične statistike imaju Zavod za statistiku Crne Gore (Monstat), Centralna banka i Ministarstvo finansija.

Kako Strategija tretira samo pitanje statističkog sistema i procedura u javnim finansijama, što je u nadležnosti Ministarstva finansija, ali uz tendenciju da se za prikupljanje podataka u cjelosti izgrade kapaciteti Zavoda za statistiku kako bi mogli preuzeti obavezu statističkog izvještavanja, što i jeste praksa država članica Evropske unije, ali i preporuka Eurostata, to je analizom trenutnog stanja fokus biti stavljen samo na ovu oblast i najbitnija pitanja u okvirima kojih mora doći do određenih izmjena.

- (1) Obuhvat opšte Vlade – u procesu izvještavanja javnosti i relevantnih domaćih i međunarodnih subjekata, Ministarstvo finansija koristi definicije iz Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl. list Crne Gore", br. 20/14 od 25.04.2014, 56/14 od 24.12.2014). Na osnovu tog zakona, strukturu javnih finansija Crne Gore čini Budžet Crne Gore sa državnim fondovima (Fondom penzijskog i invalidskog osiguranja, Fondom zdravstvenog osiguranja, Fondom za obeštećenje, Zavodom za zapošljavanje i Fondom rada) i budžeti lokalnih samouprava (Prijestonica Cetinje, Glavni grad Podgorica i 21 opština). Centralni budžet Crne Gore čini oko 90% javnih finansija, dok se preostalih 10% odnosi na lokalnu samoupravu. Crna Gora nema regionalni nivo vlasti. Kao što je navedeno, podaci o realizaciji Centralnog budžeta obuhvataju i podatke budžetskih fondova, obzirom da je 2009. godine izvršena reforma sistema javnih finansija kojom je uveden princip jednog trezorskog računa preko koga posluje i 5 državnih fondova. Podaci o nivou javnog duga koriste isti institucionalni okvir kao i podaci o javnim finansijama.
- (2) Računovodstveni sistem – računovodstveni sistem Crne Gore zasnovan je na jedinstvenom kontnom okviru za obuhvat opšte Vlade (po sadašnjoj institucionalnoj klasifikaciji), a u velikoj mjeri prilagođen GFS 1986 metodologiji. Posljednja izmjena u kontnom planu izvršena je 2013. godine, kada su uvedene nove stavke rashoda. Osnova ekonomske klasifikacije prihoda i rashoda je četvorocifreni kod je u pojedinim slučajevima proširen do šestocifarskog koda, a za potrebe trezora se proširuje i do desetocifarskog. Prihodi i rashodi se knjiže po keš metodu, odnosno – prihodi i rashodi se knjiže u momentu njihove stvarne naplate odnosno plaćanja.
- (3) Postojeće procedure izvještavanja – Shodno zakonskim obavezama, a vodeći se načelom transparentnosti javnih finansija, Ministarstvo finansija na mjesečnom,

kvartalnom i godišnjem nivou izvještava javnost o realizaciji Centralnog budžeta, odnosno javnih finansija. (1) Na mjesečnom nivou, Ministarstvo izvještava o realizaciji prihoda i rashoda centralnog budžeta sa državnim fondovima, što je u skladu sa ranije objašnjenom reformom u javnim finansijama. Tom prilikom, Ministarstvo, koristeći metodu vremenskog prilagođavanja, izvještava po modifikovanom keš konceptu koji, u crnogorskom slučaju, znači prilagođavanje glavnih stavki izdataka (bruto zarada i socijalnih davanja) obračunskom konceptu knjiženja. Prihodi centralnog budžeta, kao i ostali rashodi ostaju prikazuju se po keš metodi. (2) Kvartalno, Ministarstvo finansija priprema izvještaj o realizaciji prihoda i rashoda u javnim finansijama, imajući u vidu obavezu lokalnih samouprava da kvartalno izvještavaju Ministarstvo o realizaciji svojih budžeta. Podaci se, takođe, prikazuju po modifikovanom keš principu. (3) Godišnje, Ministarstvo finansija, kroz izradu Zakona o završnom računu budžeta, u svrhu izračunavanja deficita javnih finansija i centralnog budžeta uključuje i stavku neto povećanja obaveza, što pripada obračunskom konceptu računovodstva, i predstavlja razliku između neizmirenih obaveza na početku i na kraju perioda.

Izvor podataka za realizaciju prihoda i rashoda centralnog budžeta je SAP sistem koji služi za evidenciju svih prihoda i rashoda državnog budžeta. Lokalne samouprave po unaprijed definisanim formama, elektronskim i štampanim putem izvještavaju Ministarstvo finansija o realizaciji svojih budžeta, nakon čega se podaci agregiraju i postaju sastavni dio izvještaja o realizaciji javnih finansija.

Grafik 3 Šematski prikaz izvora podataka i procesa izvještavanja o budžetskim prihodima



Ciljevi

Strateški cilj razvoja Crne Gore je povećanje konkurentnosti ekonomije kojim će se obezbijediti brži privredni rast i razvoj, povećanje zaposlenosti i rast životnog standarda. Postojanje kvalitetnih i pravovremenih podataka nužno je za osmišljavanje mjera ekonomske i socijalne politike, vezanih za ostvarenje zadatih ciljeva i praćenje učinaka mjera pojedinih politika.

Pored nacionalnih razvojnih ciljeva, proces pristupanja Evropskoj uniji zahtijeva dodatne napore za ostvarenje zajedničkih strateških ciljeva EU, što predstavlja dodatni izazov u pogledu kvaliteta i strukturnih obilježja statističkih podataka.

Ministarstvo finansija odgovorno je i za pripremu i sprovođenje vladine fiskalne politike, koja je u funkciji ostvarivanja postavljenih ciljeva Crne Gore. Pored toga, jedna od najvažnijih obaveza odnosi se na pripremu državnog budžeta i upravljanje prihodima i rashodima, odnosno novcem poreskih obveznika.

Odgovorno upravljanje javnim finansijama, kao jedan od preduslova makroekonomske stabilnosti, zahtijeva kvalitetne finansijske informacije, koje su od suštinskog značaja za odlučivanje u javnim finansijama, kako na državnom, tako i na nivou lokalne samouprave.

Donošenje Strategije preduslov je uvođenja i implementacije metodologije ESA 2010 na sistem javnih finansija u Crnoj Gori, čime će se:

- stvoriti metodološki uporediv statistički okvir;
- povećati kredibilitet i transparentnost javnih finansija i
- realnije i sveobuhvatnije prikazivati javnofinansijski rezultati.

Izazov u potpunom prilagođavanju metodologije ostaje na strani primjene obračunskog računovodstva. U tom slučaju, razlika između stvarno naplaćenog prihoda (keš princip) i prihoda koji je nastao kao pravo države na određeni prihod prikazivaće se u posebnoj stavci neplaćenog prihoda (*accounts receivable*). Prateći pomenutu logiku, one obaveze države koje su nastale ali ne i stvarno plaćene (po keš principu) knjižiće se kao rashod u okviru posebne stavke neplaćenih obaveza (*accounts payable*), što je u određenoj mjeri već uspostavljeno kroz izradu Zakona o završnom računu budžeta i stavku neto povećanja obaveza, kao što je ranije opisano.

Problemi za potpunu implementaciju ESA metodologije su i u oblastima institucionalne pokrivenosti, internih procesa izvještavanja i transformacije postojećih podataka iz nacionalnog kontnog okvira u standardizovane ESA kodove.

Predlog mjera i aktivnosti

ili Šta treba uraditi za primjenu ESA metodologije?

Premisa za predlaganje mjera i aktivnosti na polju implementacije ESA 2010 metodologije jeste ustaljena međunarodna praksa, po kojoj je Zavod za statistiku nosilac obaveze statističkog izvještavanja i definisanja metodologije u javnim finansijama prema Evropskoj uniji, odnosno Eurostatu. Istu obavezu prema Evropskoj centralnoj banci preuzima Centralna banka odgovarajuće države, dok tu obavezu prema Međunarodnom monetarnom fondu ispunjava Ministarstvo finansija.

Shodno ranije definisanim problemima u postojećem sistemu, predlaže se set aktivnosti, koji će omogućiti realizaciju cilja donošenja ove Strategije, odnosno uspostavljanje ESA metodologije u javnim finansijama.

I. Uspostavljanje stalne radne grupe

- a. Radnu grupu treba da čine predstavnici Centralne banke, Monstata i Ministarstva finansija;
- b. Radna grupa i institucije među sobom, memorandumom o saradnji i/ili aktom o osnivanju, treba precizno da definišu zadatke, model buduće saradnje i ulogu svih strana;
- c. Ljudski kapaciteti Ministarstva finansija i Monstata moraju biti ojačani kroz obuku postojećeg kadra i/ili zapošljavanje novog, koji će se isključivo baviti pitanjima iz domena statistike javnih finansija;
- d. Usaglašavanje pojmova, definicija i odgovarajućih koncepata po ESA metodologiji;
- e. Radna grupa će imati mandat da radi na svim pitanjima od značaja za implementaciju metodologije (institucionalna, ekonomska i funkcionalna klasifikacija, definisanje pravila i procedura izvještavanja, itd.) kako bi se postigao najveći mogući nivo kompatibilnosti podataka za zahtjevima Eurostata.

II. Institucionalna klasifikacija

- a. Donošenje Pravilnika o institucionalnoj klasifikaciji u Crnoj Gori – priručnik na osnovu koga će biti napravljena institucionalna klasifikacija svih sektora, po ESA 2010 metodologiji, uz uvažavanje nacionalnih specifičnosti;
- b. Sačiniti listu svih entiteta sektora države (država + lokalne samouprave + javna preduzeća + entiteti kojima je osnivač Vlada, Skupština i/ili jedinica lokalne samouprave);
- c. Sačiniti listu svih pravnih lica koja su pod kontrolom sektora države;
- d. Sačiniti listu svih poreskih nameta na nivou države (uključujući i lokalne samouprave);
- e. Sačiniti listu svih subvencija i državne pomoći, po godinama, za posljednje tri godine (Ministarstvo ekonomije, transporta i poljoprivrede);

- f. Uraditi analizu i reviziju postojećeg registra privrednih subjekata i dodati atribut institucionalne klasifikacije po ESA 2010 metodologiji za svakog pojedinačnog subjekta;
- g. Donijeti Uredbu o klasifikaciji institucionalnih sektora u Crnoj Gori i listu svih privrednih subjekata, po novoj klasifikaciji.

III. Ekonomska klasifikacija

- a. Izvršiti analizu i reviziju ekonomske klasifikacije postojećeg kontnog plana i upodobljenost sa zahtjevima ESA i uraditi eventualne izmjene i dopune;
- b. Uraditi metodološki priručnik o načinu knjiženja prihoda i rashoda sa praktičnim i detaljnim objašnjenjima izmijenjenog kontnog plana;
- c. Napraviti detaljne prevedbene tabele (nacionalni kontni plan – ESA – GFS).

IV. Funkcionalna klasifikacija

- a. Osposobiti kadar za izradu funkcionalne klasifikacije shodno Eurostatovoj metodologiji, a koja se razlikuje od postojeće metodologije koju koristi Ministarstvo finansija

V. Definisanje procedura izvještavanja za sektor države, sa posebnom pažnjom na dinamiku redovnog izvještavanja prema Eurostatu

VI. Izmjena regulatornog okvira

Budžetski uticaj

Za izradu Strategije i implementaciju predviđenih zadataka, po osnovu naknada članovima Radne grupe i troškova angažovanja eksperta, neophodno je obezbijediti novčana sredstva u iznosu od 54.075€ neto, iz budžetske rezerve i tekućih budžeta institucija koje učestvuju u procesu implementacije, za period 2015-2018.

Okvirni akcioni plan

Broj aktivnosti	Naziv aktivnosti	Nosilac aktivnosti	Vrijeme
I.	Uspostavljanje stalne radne grupe	MF, CB, Monstat	u najkraćem mogućem roku
II.	Institucionalna klasifikacija	Monstat , uz tijesnu saradnju sa MF i CB	T + 6 – 8 mjeseci
III.	Ekonomska klasifikacija	MF i Monstat	T + 2 mjeseca
IV.	Funkcionalna klasifikacija	Monstat	T + 3 mjeseca
V.	Definisanje procedura izvještavanje	MF, CB, Monstat	T + 1 mjesec
VI.	Izmjena regulatornog okvira	MF, CB, Monstat	T + 3 mjeseca

MF – Ministarstvo finansija

CB – Centralna banka

Monstat – Zavod za statistiku

T – vrijeme završetka prethodne aktivnosti

Nosilac svake pojedinačne aktivnosti označen je debljim slovima (bold)

Zbog ograničenih kadrovskih kapaciteta, koristi se *waterfall* model upravljanja projektom, koji podrazumijeva da naredna aktivnost otpočinje tek nakon završetka prethodne, odnosno, realizacija pojedinačnih aktivnosti se ne može izvršavati paralelno.

PREDLOG KOMUNIKACIONIH TEZA

Naziv dokumenta	Strategija implementacije ESA 2010 metodologije u statistici javnih finansija Crne Gore
Nosioci komunikacionih aktivnosti	Ministarstvo finansija - Direktorat za ekonomsku politiku i razvoj PR služba Ministarstva finansija
Ključne poruke	• Odgovorno upravljanje javnim finansijama, kao jedan od preduslova makroekonomske stabilnosti, zahtijeva kvalitetne finansijske informacije, koje su od suštinskog značaja za odlučivanje u javnim finansijama, kako na državnom, tako i na nivou lokalne samouprave. • Donošenje Strategije preduslov je uvođenja i implementacije metodologije ESA 2010 u statističkom izvještavanju Crne Gore, što predstavljala mjerilo za otvaranje poglavlja 17 u pretpristupnim pregovorima sa Evropskom unijom. • Problemi za potpunu implementaciju ESA metodologije su i u oblastima institucionalne pokrivenosti, internih procesa izvještavanja i transformacije postojećih podataka iz nacionalnog kontnog okvira u standardizovane ESA kodove.
Efekti	• stvaranje metodološki uporedivog statistički okvira; • povećanje kredibiliteta i transparentnosti javnih finansija; • ispunjavanje mjerila za otvaranje pregovaračkog poglavlja 17 – ekonomska i monetarna unija i • realnije i sveobuhvatnije prikazivanje javnofinansijski rezultata.
Novine	Nova metodologija praćenja statistike javnih finansija, uporediva na nivou Evropske unije.
Rizici	• odlaganje realizacije predloženih aktivnosti, može značajno uticati na period realizacije projekta i očekivane efekte
Ciljne grupe	Državna uprava, međunarodne organizacije i institucije
Relevantnost dokumenta za inostranu javnost	Strategija obezbjeđuje stvaranje metodološki uporedivog statistički okvira sa zemljama EU, što je u direktnoj vezi sa ispunjenjem zahtjeva Evropske unije u okviru pregovaračkih poglavlja 17 i 18 (ekonomska i monetarna unija i statistika)
Period realizacije	2015-2017
Dodatne napomene	Nema

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 Pregovoračkog 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 najvjerovatnije 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.

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 implemetaciju 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 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 prihod 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 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 period 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 proisteci finansijske obaveze?

Ne. Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci 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 pripremnoj 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.