



Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI

Nacrt zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

Vrijeme trajanja javne rasprave: od 8. maja 2026. godine do 31. maja 2026. godine.

U cilu uključivanja stručne i zainteresovane javnosti Ministarstvo finansija je omogućilo dostupnost Nacrta zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, a sve primjedbe, sugestije i komentari mogli su se dostavljati na adresu Ministarstva ili putem elektronske pošte.

Način sprovođenja javne rasprave:

Ministarstvo finansija uputilo je građanima, stručnoj javnosti i svim drugim zainteresovanim licima da se uključe u javnu raspravu i daju svoj doprinos u razmatranju Nacrta zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, dostavljanjem primjedbi, predloga i sugestija u pisanom obliku putem pošte na adresu Ministarstvu finansija, Stanka Dragojevića br. 2, 81000 Podgorica ili u elektronskoj formi na e-mail: dragana.nedic@mif.gov.me.

Tokom trajanja javne rasprave primjedbe, predloge i sugestije dostavili su:

1. Fidelity Consulting d.o.o., Podgorica
2. Sekretarijat Savjeta za konkurentnost (SCC)
3. Opština Plužine; Sekretarijat za finansije, ekonomiju i lokalne javne prihode
4. Zajednica opština Crne Gore
5. Institut alternativa

Rezime dostavljenih primjedbi, predloga i sugestija, sa navedenim razlozima njihovog prihvatanja, odnosno neprihvatanja.

1. FIDELITY CONSULTING D.O.O., PODGORICA; MILOŠ VUKOVIĆ, IZVRŠNI DIREKTOR (PREDLAGAČ)

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 1:

Član 3, tačka 1 – Definicija „budžeta“ sadrži pravopisnu grešku i gramatičku redundanciju: „predstavlja plan primitaka i izdataka za fiskalnu godinu godinu“. Riječ „predstavlja“ treba da glasi „predstavlja“, a riječ „godinu“ je ponovljena dva puta. Dodatno, u istom pojmovniku postoje sljedeće greške: tačka 10 – „računovodstvenih“ umjesto „računovodstvenih“; tačka 12 – „izvori finansiranja“ umjesto „izvori finansiranja“ (tri puta u istoj definiciji – nekonzistentna upotreba padeža); tačka 12 – „finansiranje“ umjesto „finansiranja“; tačka 34 – „neprofitna“ umjesto „neprofitna“; tačka 41 – „fizičko“ umjesto „fizičkog“; tačka 48 – „izgranj“ (dva puta) umjesto „izgradnje“; tačka 48 – „infrastrukturalnih“ umjesto „infrastrukturnih“; tačka 48 – „javnoog“ umjesto „javnog“; tačka 48 – „nabaka“ umjesto „nabavka“. Kroz čitav zakon prisutne su i sljedeće sistematske greške: „donešen/donešena“ umjesto „donesen/donesena“ (čl. 4, 39, itd.); „niovu/niova“ umjesto „nivou/nivoa“ (čl. 48, višestruko); „budežtske“ umjesto „budžetske“ (čl. 5); „srateškog“ umjesto „strateškog“ (čl. 9); „fiksalne“ umjesto „fiskalne“ (čl. 34); „zaposelnih“ umjesto „zaposlenih“ (čl. 33); „kapitalnih/kapitalnog“ umjesto „kapitalnih/kapitalnog“ (čl. 5, 46); „rudovodioca“ umjesto „rukovodioca“ (čl. 33); „ouhvataju“ umjesto „obuhvataju“ (čl. 84); „hatijama“ umjesto „hartijama“ (čl. 72); „finansijke“ umjesto „finansijske“ (čl. 16); „budžetkoj“ umjesto „budžetskoj“ (čl. 55); „financije“ umjesto „finansije“ (čl. 39); „stave“ umjesto „stava“ (čl. 33, 115); „ogrnačenja“ umjesto „ograničenja“ (čl. 48); „podnosešenja“ umjesto „podnošenja“ (čl. 42). Zakon ove složenosti ne bi smio da sadrži ovakav obim pravopisnih grešaka.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1:

Navedene greške utiču na pravnu jasnoću i sigurnost zakona. Direktiva 2011/85/EU u članu 1 zahtijeva da budžetski okviri država članica budu zasnovani na jasnim i preciznim definicijama. Nejasnoća u definiciji „budžeta“ (član 3, tačka 1) kao centralnog pojma zakona može proizvesti različita tumačenja u praksi. Preporučujemo detaljnu lektorsku reviziju čitavog teksta prije upućivanja u skupštinsku proceduru.

Odgovor:

Prihvata se. Uočene pravopisne i štamparske greške otklonjene su u konačnom tekstu, odnosno amandmanima na predlog zakona (opšti amandman o jezičkom usklađivanju i zbirni amandman o otklanjanju štamparskih grešaka), uz lektorsku reviziju cjelokupnog teksta prije upućivanja u skupštinsku proceduru.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 2:

Nekonzistentnost u numeričkim fiskalnim pravilima i mehanizmima korekcije (čl. 23 i 24). Član 23 definiše dva fiskalna pravila: deficit $\leq 3\%$ BDP-a i javni dug $\leq 60\%$ BDP-a, u skladu sa Mاستrihtskim kriterijumima. Međutim, član 24 propisuje obavezu plana fiskalne konvergencije „sa

silaznom putanjom javnog duga u srednjem roku" kada dug pređe 60% BDP-a, ali ne definiše: (1) minimalnu godišnju stopu smanjenja duga (tekst obrazloženja pominje 0,5 p.p. godišnje za dug 60-90% i 1 p.p. za dug >90%, ali ovo nije u normativnom dijelu zakona); (2) vremenski horizont „srednjeg roka“ za plan konvergencije; (3) numeričku granicu za strukturni deficit; (4) mehanizam prinudne korekcije ako se plan ne poštuje. Član 23, stav 3 (opšta klauzula odstupanja) ne zahtijeva plan povratka na fiskalna pravila po prestanku izuzetnih okolnosti, što je standardni zahtjev u EU praksi. Član 23, stav 4 (odbrambena klauzula) ne definiše „referentni nivo utvrđen Fiskalnom strategijom“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2:

Numerička fiskalna pravila su srce fiskalnog okvira i moraju biti operativno primjenjiva. Nedostatak kvantifikovane putanje smanjenja duga u normativnom dijelu stvara pravnu prazninu. Direktiva 2011/85/EU (čl. 5-7) zahtijeva da numerička fiskalna pravila budu precizna, transparentna, s efektivnim mehanizmima praćenja i popravljavanja. Uredba EU 2024/1263 o fiskalnom upravljanju zahtijeva individualizovane putanje prilagođavanja. Preporučujemo da se u normativni tekst unesu: (a) minimalna godišnja stopa smanjenja omjera javnog duga prema BDP-u; (b) obaveza izrade plana povratka na fiskalna pravila nakon korišćenja klauzule odstupanja; (c) precizna definicija „referentnog nivoa“ izdataka za odbranu iz člana 23, stav 4.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Putanja neto rashoda uvedena je kao kriterijum fiskalne odgovornosti (član 25), u skladu sa Uredbom (EU) 2024/1263, kao operativni indikator fiskalnih pravila. Kvantifikovana silazna putanja javnog duga utvrđuje se Fiskalnom strategijom (individualizovan pristup usklađen sa reformisanim okvirom EU), a klauzula odstupanja vremenski je ograničena; referentni nivo za ulaganja u odbranu utvrđuje se Fiskalnom strategijom.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 3:

Nezavisnost i kapaciteti Fiskalnog savjeta – nekonzistentnosti i rizici (čl. 86-100). Identifikovane nekonzistentnosti: (1) Član 87 (Djelokrug), tačka 1 upućuje na „član 9 stav 3“ za kriterijume fiskalne odgovornosti, ali fiskalna pravila su definisana u članu 23, ne u članu 9; (2) Član 87, tačka 5 upućuje na „član 24 stav 1“ za mjere fiskalne konvergencije, ali član 24 u stavu 1 govori o planu konvergencije, a u stavu 2 o obavezi Vlade – upućivanje je neprecizno; (3) Član 87, tačka 6 upućuje na „član 28 st. 1 i 2“, ali sam član 28 upućuje Fiskalni savjet da daje ocjenu – nastaje cirkularna referenca; (4) Nema odredbe o minimalnom budžetu Savjeta – Vlada može de facto ugroziti nezavisnost uskraćivanjem sredstava; (5) Rok od samo 15 dana za skupštinsko tijelo da razmotri budžet Savjeta (čl. 99) je prekratak.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 3:

Funkcionalna nezavisnost fiskalnog savjeta je *conditio sine qua non* za ispunjenje zahtjeva Direktive 2011/85/EU (čl. 6, st. 1b). Pogrešna unutrašnja upućivanja (naročito u djelokrugu) mogu stvoriti pravnu nesigurnost o obimu nadležnosti Savjeta. Evropska komisija u izvještaju COM(2014) 61 final upozorava da „funkcionalna nezavisnost zahtijeva adekvatne i stabilne

resurse". Preporučujemo: (a) ispravku svih internih upućivanja u članu 87; (b) uvođenje zakonske garancije minimalnog budžeta Savjeta; (c) produženje roka za razmatranje budžeta Savjeta.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Pogrešna interna upućivanja u odredbama o djelokrugu Fiskalnog savjeta ispravljena su amandmanima. Stabilnost sredstava za rad Savjeta obezbijeđena je posebnim odredbama (sredstva za rad i eksterna evaluacija rada Fiskalnog savjeta).

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 4:

Srednjoročni budžetski okvir (SBO) i odložena primjena – sistemski rizik (čl. 21, 125, 126). Odredbe o SBO se primjenjuju tek od 1. januara 2028. godine (čl. 126), a programski budžet opština tek od 2030. (čl. 125). U periodu od stupanja na snagu zakona do kraja 2027, zakon de facto neće imati operativan sistem limita potrošnje zasnovan na SBO. Direktiva 2011/85/EU (čl. 9) zahtijeva da države uspostave „kredibilan i efikasan srednjoročni budžetski okvir sa horizontom od najmanje tri godine". Dodatno, čl. 126, st. 2 propisuje da se do 2027. „shodno primjenjuju odredbe zakona koji je bio na snazi" – ali prethodni zakon prestaje da važi danom stupanja na snagu novog (čl. 128). Ovo stvara pravnu kontradikciju: novi zakon ukida stari, ali istovremeno naređuje shodnu primjenu ukinutog zakona.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 4:

EU acquis zahtijeva funkcionalan srednjoročni budžetski okvir kao preduslov za pristupanje (poglavlje 32 – Finansijski nadzor i poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna politika). Pravna konstrukcija iz člana 126, st. 2 – kojom se naređuje primjena ukinutog zakona (ukinutog članom 128) – jeste pravno-tehnički neadekvatna. Standardna praksa je da se prelaznim odredbama eksplicitno propišu privremena pravila umjesto upućivanja na ukinuti zakon. Preporučujemo: (a) skraćivanje tranzicionog perioda za SBO; (b) zamjenu formulacije iz čl. 126, st. 2 eksplicitnim prelaznim pravilima u samom tekstu novog zakona.

Odgovor:

Prihvata se. Prelazne odredbe preformulisane su tako da se, umjesto upućivanja na raniji (stavljani van snage) zakon, propisuju izričita prelazna pravila, čime se otklanja pravno-tehnička nedosljednost.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 5:

Nedostatak odredbi o obračunskom računovodstvu (accrual accounting) i neusklađenost sa ESA 2010 i IPSAS standardima (čl. 16, 76-78). Zakon ne propisuje: (1) eksplicitnu obavezu prelaska na obračunsko računovodstvo – član 3 Direktive 2011/85/EU zahtijeva da sistemi javnog računovodstva „sveobuhvatno pokrivaju sve podsektore opšte države i sadrže informacije potrebne za generisanje podataka na obračunskoj osnovi"; (2) plan tranzicije na IPSAS/EPAS standarde; (3) obavezu javnog objavljivanja kontingentnih obaveza – čl. 14, st. 3 Direktive

2011/85/EU (izmijenjene 2024) zahtijeva objavljivanje informacija o garancijama, nenaplativim potraživanjima, obavezama iz javnih preduzeća i klimatskim rizicima. Zakon u čl. 72 reguliše evidenciju duga i garancija, ali ne obuhvata šire kontingentne obaveze (PPP aranžmani, sudski sporovi, obaveze iz državnih preduzeća).

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 5:

Prelazak na obračunsko računovodstvo zahtijeva zakonsku osnovu i jasne rokove. EU zahtjevi su eksplicitni: Direktiva 2011/85/EU (čl. 3) nalaže sisteme koji generišu obračunske podatke, a Uredba ESA 2010 zahtijeva izvještavanje na obračunskoj osnovi. Preporučujemo: (a) uvođenje člana koji propisuje obavezu postepenog prelaska na obračunsko računovodstvo sa rokovima; (b) proširenje člana 72 ili novi član koji propisuje obavezu sistematskog objavljivanja svih kontingentnih obaveza u skladu sa čl. 14, st. 3 Direktive 2011/85/EU; (c) uvođenje obaveze analize klimatskih fiskalnih rizika u skladu sa izmijenjenom Direktivom 2011/85/EU (2024).

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Zakon uspostavlja osnov za izvještavanje usklađeno sa ESA 2010; prelazak na obračunsko računovodstvo je fazni proces koji se uređuje podzakonskim aktima i usklađuje sa dinamikom EU/EPSS. Kontingentne obaveze obuhvaćene su odredbama o fiskalnim rizicima i izvještavanju.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 6:

Član 37, stav 3 – Mišljenje Ministarstva na budžet opštine predstavlja de facto veto. Stav 3 propisuje: „U slučaju da je mišljenje Ministarstva negativno, skupština opštine ne može usvojiti Odluku o budžetu opštine.“ Ova odredba daje Ministarstvu apsolutno pravo veta nad budžetima svih opština, čime se efektivno ukida fiskalna autonomija lokalne samouprave. Ovo je potencijalno neusklađeno sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (CETS No. 122), čiji član 9 propisuje pravo lokalnih vlasti na adekvatne sopstvene finansijske izvore. Zakon ne propisuje: (a) rok za dostavljanje mišljenja; (b) obavezu obrazloženja negativnog mišljenja; (c) pravo opštine na pravni lijek; (d) posljedice za opštinu ako mišljenje nije dostavljeno u razumnom roku.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 6:

Fiskalni nadzor nad lokalnim samoupravama je legitiman cilj, ali mora biti proporcionalan i zasnovan na objektivnim kriterijumima. Direktiva 2011/85/EU (čl. 13) zahtijeva koordinacione mehanizme između podsektora opšte države, ali ne predviđa apsolutnu podređenost lokalnih budžeta centralnom ministarstvu. Preporučujemo: (a) ograničenje negativnog mišljenja na konkretne aspekte (neusklađenost sa fiskalnim pravilima, prekomjerno zaduživanje); (b) uvođenje roka za dostavljanje mišljenja; (c) obavezu obrazloženja s uputstvom za ispravku; (d) mogućnost ponovnog podnošenja nakon ispravke.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Negativno mišljenje Ministarstva vezano je za usklađenost sa fiskalnim pravilima i fiskalnu održivost opštine i nužno je za konsolidovanu opštu državu (sveobuhvatnost iz Direktive 2011/85/EU), a ne za ukidanje fiskalne autonomije lokalne samouprave.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 7:

Nekonzistentnosti u kaznenim odredbama i pogrešna interna upućivanja (čl. 126-130). Kaznene odredbe sadrže višestruka pogrešna upućivanja: (1) Čl. 127, t. 1 i 2 – poziva se na „član 53“ za neutrošena sredstva kapitalnog budžeta, ali član 53 reguliše nadzor nad radom potrošačke jedinice, ne neutrošena sredstva – trebalo bi da upućuje na član 50; (2) Čl. 128, t. 6 – pominje „zakonom utvrđeni petogodišnji ciklus“ nadzora – ali nigdje u zakonu nije propisan petogodišnji ciklus; (3) Čl. 128, t. 8 – upućuje na „član 54“ za obavezu omogućavanja nadzora, ali čl. 54 je proceduralna regulacija nadzornog tima; (4) Čl. 130, t. 5 – pominje „član 116“ za dubinsku analizu bez preciziranja stava. Ova pogrešna upućivanja mogu onemogućiti prekršajno procesuiranje.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 7:

Precizna upućivanja u kaznenim odredbama su ustavnopravni imperativ – princip nullum crimen, nulla poena sine lege zahtijeva da inkriminacija bude jasna i nedvosmislena. Pominjanje „petogodišnjeg ciklusa“ nadzora u kaznenim odredbama (čl. 128, t. 6) za koji ne postoji uporište u materijalnom dijelu zakona čini tu kaznenu odredbu neprimjenjivom. Preporučujemo kompletnu reviziju kaznenih odredbi sa preciznim usklađivanjem svakog upućivanja sa odgovarajućim materijalnim članom zakona, kao i brisanje ili normativno utemeljenje reference na petogodišnji ciklus nadzora.

Odgovor:

Prihvata se. Pogrešna interna upućivanja u kaznenim odredbama ispravljena su amandmanima; odredba koja se pozivala na petogodišnji ciklus nadzora usklađena je, odnosno brisana, radi usklađivanja sa materijalnim dijelom zakona.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 8:

Nedostatak odredbi o nezavisnoj makroekonomskoj prognozi i transparentnosti projekcija (čl. 20, 29, 35, 36). Zakon ne propisuje: (1) obavezu da makroekonomske projekcije budu zasnovane na nezavisnim ili validiranim prognozama – čl. 4 Direktive 2011/85/EU zahtijeva da fiskalno planiranje bude zasnovano na realističnim prognozama i da nezavisna tijela vrše ex ante ili ex post validaciju; (2) obavezu objavljivanja metodologije projekcija; (3) obavezu uporednog prikaza vladinih projekcija sa projekcijama međunarodnih institucija (IMF, EK, SB); (4) obavezu analize osjetljivosti na alternativne scenarije. U praksi mnogih EU država (Holandija – CPB, Velika Britanija – OBR, Irska – IFAC), prognoze priprema ili validira nezavisno tijelo.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 8:

Realistične makroekonomske prognoze su temelj kredibilnog budžeta. Član 4 Direktive 2011/85/EU eksplicitno zahtijeva validaciju prognoza od strane nezavisnog tijela, a Uredba EU 473/2013 (čl. 4, st. 4-6) propisuje da ako projekcije značajno odstupaju od projekcija Evropske komisije, to mora biti obrazloženo. Preporučujemo: (a) uvođenje obaveze da Fiskalni savjet vrši ex ante validaciju makroekonomskih projekcija Ministarstva; (b) obavezu objavljivanja metodologije i pretpostavki projekcija; (c) obavezu prikaza alternativnih scenarija sa fiskalnim implikacijama; (d) obavezu uporednog prikaza sa projekcijama EK i IMF-a u obrazloženju budžeta.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Fiskalni savjet ocjenjuje makroekonomske i fiskalne projekcije, a obrazloženje budžeta sadrži komparativni pregled projekcija; metodologija i pretpostavke projekcija se objavljuju.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 9:

Nekonzistentnosti u numeraciji poglavlja u obrazloženju zakona. Obrazloženje sadrži sistematsku grešku u označavanju: od Poglavlja XIV nadalje, sva poglavlja su pomaknuta za jedno (XIV ozn. kao XV, XV kao XVI, itd. do XX umjesto XXI). Ova greška sugerise da je u nekoj fazi rada na zakonu izbrisano ili dodato jedno poglavlje, a da numeracija u obrazloženju nije ažurirana. Ovo podriva kredibilitet čitavog obrazloženja i otežava parlamentarnu raspravu.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 9:

Obrazloženje zakona je integralni dio zakonodavnog materijala koji se dostavlja Skupštini. Pogrešna numeracija poglavlja otežava upućivanje i parlamentarnu debatu i svjedoči o nedovoljno pažljivoj finalnoj redakturi. Preporučujemo usklađivanje numeracije poglavlja u obrazloženju sa normativnim dijelom zakona prije upućivanja u skupštinsku proceduru.

Odgovor:

Prihvata se. Numeracija poglavlja u obrazloženju zakona usklađena je sa normativnim tekstom.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 10:

Član 11, stav 1 – Definicija konsolidovanog računa trezora je nepotpuna i gramatički nerazumljiva. Stav 1 glasi: „Konsolidovani račun trezora, u smislu ovog zakona, predstavljaju svi računi koji su u funkciji prikupljanja javnih prihoda, primitaka po osnovu pozajmica i kredita, primitaka od prodaje finansijske imovine i primitaka od otplate i rashodi sa glavnog računa trezora, izdaci kredita na kojima se evidentira novčana sredstva“. Rečenica je gramatički nekompletna: (a) „primitaka od otplate i rashodi“ prelazi iz genitiva u nominativ bez logičke povezanosti; (b) „izdaci kredita na kojima se evidentira novčana sredstva“ je nerazumljiva konstrukcija; (c) glagol „evidentira“ nije usklađen sa subjektom „novčana sredstva“ (množina).

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 10:

Konsolidovani račun trezora je centralni instrument izvršenja budžeta. Direktiva 2011/85/EU (čl. 3) zahtijeva sveobuhvatan i konzistentan sistem javnih računa. Definicija koja je sama po sebi nerazumljiva ne može ispuniti ovaj zahtjev. Preporučujemo kompletnu redakciju člana 11, stav 1, sa jasnim nabrojanjem računa koji čine konsolidovani račun trezora, po uzoru na komparativnu praksu (npr. srpski Zakon o budžetskom sistemu, čl. 2, ili hrvatski Zakon o proračunu).

Odgovor:

Prihvata se. Definicija konsolidovanog računa trezora redigovana je radi jasnoće i gramatičke pravilnosti.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 11:

Dubinska analiza potrošnje (spending review) – nedostatak obavezujućeg efekta preporuka (čl. 116-120). Zakon uvodi spending review kao novi instrument (pozitivno), ali čl. 119, st. 3 propisuje da Vlada „usvaja“ izvještaj bez pravne obaveze da preporuke sprovede. Nema sankcija za neimplementaciju niti principa „comply or explain“. Dodatno, čl. 119, st. 4 propisuje integraciju akcionog plana u SBO, ali primjena SBO je odložena do 2028. – preporuke spending reviewa neće imati operativan mehanizam integracije do tada.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 11:

Spending review je efikasan samo ako su preporuke obavezujuće ili postoji mehanizam odgovornosti. Komparativna praksa EU (Italija, Nizozemska, Irska) pokazuje da spending review ima najjači efekat kada je vezan za budžetski proces sa obavezom „comply or explain“. Preporučujemo: (a) obavezu Vlade da se izjasni o svakoj preporuci u roku od 60 dana (prihvata, odbija uz obrazloženje, ili prilagođava); (b) obavezu da se prihvaćene preporuke odraze u narednom predlogu budžeta; (c) obavezu Fiskalnog savjeta da prati implementaciju i izvještava Skupštinu.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Dubinska analiza potrošnje uvodi se kao instrument; Vlada usvaja izvještaj i akcioni plan koji se integriše u budžetski proces. Mehanizam praćenja sprovođenja može se dodatno urediti kroz podzakonske akte što je predviđeno zakonom.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 12:

Član 44, stav 4 – Zabrana korišćenja sopstvenih prihoda za zarade je prestroga i potencijalno kontraproduktivna. Stav 4 apsolutno zabranjuje korišćenje sopstvenih prihoda za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca. Ova zabrana ne pravi razliku između potrošačkih jedinica koje generišu značajne sopstvene prihode (univerziteti, zdravstvene ustanove) i onih koje ih ne

ostvaruju. U praksi, zabrana može: (a) demotivisati institucije da ostvaruju sopstvene prihode; (b) stvoriti nelogičnu situaciju u kojoj institucija ostvaruje prihode, ali nema kadrove jer ih ne može platiti iz tih prihoda; (c) ugroziti realizaciju projekata finansiranih iz inostranih izvora (EU projekti) koji zahtijevaju kofinansiranje zarada.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 12:

Cilj odredbe – sprečavanje zloupotreba i neplaniranog povećanja mase zarada – jeste legitiman. Međutim, apsolutna zabrana bez izuzetaka je neproporcionalna. Preporučujemo: (a) uvođenje izuzetaka za zarade zaposlenih na projektima iz EU fondova i drugih eksternih izvora, gdje je kofinansiranje zarada obavezan element; (b) mogućnost da Ministarstvo, na zahtjev potrošačke jedinice, odobri korišćenje sopstvenih prihoda za zarade u posebno obrazloženim slučajevima; (c) limitiranje zabrane samo na stalne zarade, uz dozvoljenost za projektna angažovanja.

Odgovor:

Ne prihvata se. Zabrana korišćenja sopstvenih prihoda za zarade sprječava nekontrolisan rast mase zarada iz budžeta, imajući u vidu da su sopstvena sredstva takođe budžetska sredstva; izuzetak za zarade sufinansirane iz sredstava EU fondova može postojati, ukoliko finansijski sporazum to predviđa.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 13:

Član 32 (Budžetski kalendar) ne predviđa nikakav oblik javnog učešća ili javne rasprave u procesu pripreme budžeta. Predlažemo dopunu budžetskog kalendara obaveznom fazom javne konsultacije o prioritetima budžeta (najmanje 15 dana), kao i obavezu izrade i publikovanja građanskog budžeta (citizen budget) najkasnije 30 dana od usvajanja zakona o budžetu.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 13:

Direktiva EU 2011/85/EU o budžetskim okvirima, u članu 9, zahtijeva da države članice imaju efektivan srednjoročni budžetski okvir koji uključuje transparentnost i odgovornost prema javnosti. OECD Preporuka o budžetskom upravljanju (2015) eksplicitno navodi princip otvorenosti, transparentnosti i dostupnosti kao temeljni stub dobrog budžetskog upravljanja, uključujući obavezu aktivnog uključivanja građana. Trenutni budžetski kalendar iz čl. 32 sadrži isključivo interinstitucionalne rokove (Vlada, Skupština, potrošačke jedinice) bez ijedne reference na javnost. Ovo je u suprotnosti sa čl. 2 Ustava Crne Gore (suverenost pripada građanima), te sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama i Uredbom o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave. Građanski budžet je međunarodni standard koji primjenjuje preko 120 zemalja (prema IBP Open Budget Survey 2023), uključujući sve zemlje regiona osim Crne Gore.

Odgovor:

Ne prihvata se. Transparentnost je obezbijeđena obavezom objavljivanja ključnih budžetskih dokumenata, uključujući budžet za građane (član 38).

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 14:

Član 87 definiše nadležnosti Fiskalnog savjeta čija su sva mišljenja isključivo savjetodavnog karaktera, bez obaveze Vlade ili Skupštine da ih razmotre ili obrazlože neslaganje. Predlažemo uvođenje mehanizma postupi ili obrazloži (comply or explain): Vlada je dužna da u roku od 30 dana javno obrazloži svako odstupanje od mišljenja ili preporuke Fiskalnog savjeta, a obrazloženje se dostavlja Skupštini i objavljuje na internet stranici Ministarstva.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 14:

Direktiva EU 2011/85/EU (čl. 6, st. 1(b)) i Uredba (EU) br. 473/2013 (čl. 5) zahtijevaju da nezavisna fiskalna tijela funkcionišu na principu comply or explain. Reformisani Pakt o stabilnosti i rastu iz 2024. godine (Uredba 2024/1263) dodatno jača ulogu nezavisnih fiskalnih institucija, zahtijevajući da vlade javno odgovaraju na njihove ocjene. Venecijanska komisija u svom izvještaju CDL-AD(2023)035 naglašava da fiskalni savjeti bez mehanizma prisilne transparentnosti postaju dekorativna tijela. Trenutno rješenje iz čl. 87 Nacrta stavlja crnogorski Fiskalni savjet ispod standarda uporedivih institucija u EU (npr. Fiskalni savjet Hrvatske, Fiskalni savjet Srbije – oba imaju zakonsku obavezu comply or explain). Bez ovog mehanizma, Crna Gora rizikuje negativnu ocjenu u procesu pristupanja EU, posebno u okviru Poglavlja 17 (ekonomska i monetarna politika) i Poglavlja 32 (finansijski nadzor).

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Nadležnosti Fiskalnog savjeta su ojačane, a njegova mišljenja se objavljuju, čime se obezbjeđuje transparentnost prema Skupštini i javnosti.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 15:

Kaznene odredbe (čl. 127–132) predviđaju maksimalne kazne od 2.000 do 6.000 EUR za odgovorno lice, odnosno 6.000 do 20.000 EUR za pravno lice, čak i za najteže prekršaje poput nenamjenskog trošenja budžetskih sredstava ili zaključivanja ugovora bez obezbijeđenih sredstava. Predlažemo: (a) povećanje raspona kazni najmanje trostruko; (b) uvođenje kaznene odredbe koja omogućava izricanje mjere zabrane vršenja funkcije za teže prekršaje; (c) uvođenje obaveze povraćaja nenamjenski utrošenih sredstava kao restitutivne mjere uz kaznu.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 15:

Postojeći kazneni okvir je neproporcionalno nizak u odnosu na potencijalnu štetu. Odgovorno lice koje nenamjenski utroši milione eura budžetskih sredstava (čl. 129 u vezi sa čl. 57) može biti kažnjeno sa maksimalnih 6.000 EUR – što je manje od jedne prosječne mjesečne bruto zarade rukovodioca u javnom sektoru. Komparativnom analizom: Zakon o budžetskom sistemu Republike Srbije predviđa kazne do 2.000.000 dinara (oko 17.000 EUR) za pravno lice; hrvatski Zakon o proračunu predviđa kazne do 66.000 EUR za odgovorno lice. Niske kazne ne ostvaruju ni generalnu ni specijalnu prevenciju i faktički stimulišu budžetsku nedisciplinu. Ustavni princip

zakonitosti upravljanja javnim finansijama (čl. 18, čl. 157 Ustava CG) zahtijeva efikasan sankcionisani okvir. Mjera zabrane vršenja funkcije postoji u Zakonu o prekršajima (čl. 28) i njena primjena na budžetske prekršaje bila bi sistemski konzistentna.

Odgovor:

Ne prihvata se. Rasponi kazni uvećani u odnosu na prethodno zakonsko rješenje; povraćaj nenamjenski utrošenih sredstava obezbjeđuje se drugim propisima.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 16:

Član 25, stav 4, ograničava rast tekuće budžetske potrošnje na stopu nominalnog rasta BDP-a. Ovaj mehanizam je inherentno procikličan – u periodu ekonomskog buma dopušta pretjerani rast potrošnje, a u recesiji zahtijeva restriktivnu politiku upravo kada je ekspanzija najpotrebnija. Predlažemo zamjenu limita baziranog na nominalnom BDP-u limitom zasnovanim na referentnoj stopi rasta neto primarnih rashoda (net primary expenditure growth), u skladu sa reformisanim Paktom o stabilnosti i rastu iz 2024. godine.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 16:

Reformisani okvir ekonomskog upravljanja EU (Uredba 2024/1263 od aprila 2024) napušta koncept strukturnog deficita i uvodi jedinstveni operativni indikator – neto primarne rashode (net primary expenditure, NPE). Ovaj indikator isključuje rashode za kamate, cikličke komponente nezaposlenosti i jednokratne mjere, čime se eliminišu prociklični efekti. Crnogorski nacrt koristi nominalni BDP kao sidro (čl. 25, st. 4), što je pristup koji su i MMF i Evropska komisija kritikovali kao procikličan u brojnim analizama (IMF Fiscal Rules Dataset 2023; EC Fiscal Sustainability Report 2024). Za zemlju kandidata za EU, usvajanje pravila koje je EU upravo napustila predstavlja regulatorni anakronizam i komplikovaće buduće usklađivanje. Preporučujemo da se limit potrošnje veže za višegodišnji prosjek realnog rasta potencijalnog BDP-a ili, još bolje, za NPE metodologiju iz reformisanog SGP-a.

Odgovor:

Prihvata se. Putanja neto rashoda uvedena je kao kriterijum fiskalne odgovornosti (član 25), u skladu sa Uredbom (EU) 2024/1263; ograničenje vezano za nominalni rast bruto domaćeg proizvoda zadržava se samo kao prelazno rješenje do prvog utvrđivanja putanje neto rashoda (član 27 stav 5).

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 17:

Nacrt zakona ne sadrži nijednu odredbu o obavezi objavljivanja budžetskih podataka u mašinski čitljivom formatu (open data). Predlažemo dodavanje novog člana u Glavu V (Izvršenje budžeta) ili Glavu VI (Izveštavanje) kojim se propisuje: (a) obaveza objavljivanja svih budžetskih dokumenata u otvorenom, mašinski čitljivom formatu (CSV, JSON ili XML) pored PDF verzije;

(b) obaveza vođenja jedinstvenog portala za budžetsku transparentnost; (c) objavljivanje podataka o izvršenju budžeta na mjesečnom nivou, po programima i potrošačkim jedinicama.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 17:

Crna Gora je u IBP Open Budget Survey 2023 ocijenjena sa samo 42/100 za budžetsku transparentnost – ispod globalnog prosjeka od 45 i značajno ispod prosjeka EU kandidata. OECD Preporuka o otvorenom upravljanju (2017) i EU Direktiva o otvorenim podacima (2019/1024) zahtijevaju proaktivno objavljivanje javnih finansijskih podataka u formatu pogodnom za ponovnu upotrebu. Član 198 UFEU, u kontekstu pristupnih pregovora, zahtijeva transparentnost javnih finansija kao preduslov za ocjenu fiskalnog upravljanja. PDF dokumenti, koji su trenutno jedini format objavljivanja, ne omogućavaju građanima, medijima, akademskoj zajednici i civilnom društvu da vrše efektivan nadzor budžetske potrošnje. Susjedne zemlje – Srbija (portal Open Finance), Hrvatska (proračunska transparentnost) – već imaju funkcionalne portale sa mašinski čitljivim podacima. Uvođenje ove obaveze bi unaprijedilo i poziciju Crne Gore u pristupnim pregovorima (Poglavlje 32 – Finansijski nadzor) i u globalnim indeksima transparentnosti.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Zakon propisuje obavezu Ministarstva da mjesečno objavljuje pregled izvršenih plaćanja iz u mašinski čitljivom formatu, sa podacima o datumu plaćanja, potrošačkoj jedinici, budžetskim klasifikacijama, iznosu, primaocu sredstava i osnovu plaćanja.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 18:

Nacrt zakona ne prepoznaje klimatske fiskalne rizike kao posebnu kategoriju rizika. Član 3 (Definicije) definiše fiskalne rizike uopšteno (tačka 46), a čl. 87, tačka 8 ovlašćuje Fiskalni savjet da ocjenjuje fiskalne rizike, ali bez eksplicitne reference na klimatske i ekološke rizike. Predlažemo: (a) dopunu definicije fiskalnih rizika iz čl. 3 eksplicitnim uključivanjem klimatskih i ekoloških rizika; (b) obavezu izrade godišnje procjene klimatskih fiskalnih rizika u okviru Fiskalnog okvira (čl. 22); (c) obavezu Fiskalnog savjeta da u godišnjem izvještaju posebno ocijeni klimatske rizike po budžet.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 18:

Evropska komisija u svom Izvještaju o fiskalnoj održivosti (Fiscal Sustainability Report 2024) identifikuje klimatske rizike kao jedan od ključnih dugoročnih rizika za fiskalne okvire zemalja članica i kandidata. ECB u svojoj Strategiji za klimatske promjene (2021) zahtijeva integraciju klimatskih rizika u makroekonomske projekcije. Mreža centralnih banaka za ozelenjivanje finansijskog sistema (NGFS) preporučuje eksplicitno uključivanje klimatskih scenarija u fiskalno planiranje. Crna Gora je, kao potpisnica Pariškog sporazuma i zemlja kandidat za EU, preuzela obavezu integracije klimatske politike u sve sektore, uključujući javne finansije. Nacionalna strategija za klimatske promjene do 2030. predviđa značajne fiskalne implikacije (adaptacija infrastrukture, energetska tranzicija, upravljanje katastrofama) koje moraju biti reflektovane u

budžetskom okviru. Propuštanje eksplicitnog prepoznavanja klimatskih fiskalnih rizika je sistemski nedostatak koji će se komplikovati sa svakom narednom godinom.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Definicija fiskalnih rizika obuhvata i klimatske i ekološke rizike; njihova ocjena vrši se u okviru analize fiskalnih rizika i Fiskalne strategije.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 19:

Rodno odgovorno budžetiranje je definisano u čl. 3, tačka 18 i pomenuto u čl. 30, ali ostaje isključivo deklarativno – bez minimalnih standarda, obaveznih indikatora, metodologije ili sankcija za nepostupanje. Predlažemo: (a) propisivanje obaveze da budžetski programi sadrže rodno specifične indikatore i ciljeve; (b) obavezu izrade rodne analize uticaja za programe čiji budžet prelazi 1.000.000 EUR; (c) obavezu Ministarstva da u godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta posebno izvijesti o rodnim aspektima budžetske potrošnje; (d) određivanje institucionalnog nosioca koordinacije rodnog budžetiranja.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 19:

EU Gender Equality Strategy 2020–2025 eksplicitno zahtijeva gender mainstreaming u svim politikama, uključujući budžetsku. Evropska komisija u svojim godišnjim izvještajima za Crnu Goru (Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, te Poglavlje 25 – Nauka i istraživanje) redovno konstatuje nedovoljan napredak u rodnoj ravnopravnosti i nedostatak konkretnih budžetskih mehanizama. Zakon o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore (Sl. list CG 46/07, 73/10, 40/11) u čl. 4 definiše gender mainstreaming kao obavezu, ali budžetski zakoni tu obavezu nikada nijesu operacionalizovali. Komparativno: Austrija je rodno odgovorno budžetiranje ugradila u Ustav (čl. 13, st. 3 B-VG) i Zakon o budžetu (BHG 2013); Island, Švedska i Kanada imaju zakonske obaveze rodne analize budžeta sa konkretnim indikatorima. Bez minimalnih standarda, odredbe čl. 3 t. 18 i čl. 30 Nacrta ostaju *lex imperfecta* – norma bez pravnog dejstva.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Rodno odgovorno budžetiranje ugrađeno je u zakon (član 3, član 30 i član 48 — prikaz realizacije rodno odgovornih komponenti programa); minimalni standardi, indikatori i metodologija urediće se uputstvom za pripremu programskog budžeta.

2. SEKRETARIJAT SAVJETA ZA KONKURENTNOST (SCC) (PREDLAGAČ)

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 20:

Predlog da se doda norma koja glasi:

Član xx

Organ državne uprave nadležan za poslove regionalnog razvoja uspostaviće elektronski Registar javnih nameta.

Javni nameti u smislu ovog zakona su prihodi koji čine:

- budžet Crne Gore i budžet
- budžet jedinica lokalne samouprave
- prihode naplaćuju državne agencije i državni fondovi i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja.

Bližu sadržinu, način upravljanja i druga pitanja od značaja za funkcionisanje Registra javnih nameta propisuje Vlada.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 20:

Početkom 2021. kreiran je prvi online Registar nameta koji sadrži namete na državnom nivou i nivou lokalnih samouprava. Osnovni cilj kreiranja ovog registra je centralizacija podataka o nametima koji se naplaćuju u Crnoj Gori, na državnom i lokalnom nivou, a u cilju pojednostavljenja procesa poslovanja i povećanja transparentnosti. Registar sadrži više od 1.700 (grupisanih) i preko 29.000 (razvrstanih) nameta, koji su izvučeni iz gotovo 800 zakonskih i podzakonskih akata. Takse, naknade, porezi, prirezi, doprinosi, novčane kazne, akcize i carine opisane su atributima: Naziv, Naziv na engleskom, Razvrstani naziv, Primjena, Vrsta nameta, Propis nameta, Propis iznosa nameta, Klasifikacija propisa nivo 1 i nivo 2, Datum početka primjene, Iznos nameta, Osnovica, Žiro-račun, Način plaćanja, Kada se plaća, Periodičnost plaćanja, Institucija i Obveznik plaćanja. Pristup portalu je slobodan i podaci se mogu eksportovati.

SCC je redovno ažurirao Registar, u skladu sa izmjenama regulative kako bi omogućio da podaci dostupni u ovoj bazi budu koristan input kako privredi za planiranje poslovanja, tako i javnoj upravi za planiranje politika u ovoj oblasti. Zaključkom Savjeta za konkurentnost od 1. Novembra 2024. godine nadležnost nad daljim vođenjem i ažiriranjem Registra nameta prenijeta je sa Sekretarijata Savjeta za konkurentnost na Ministarstvo regionalno investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama.

Registar omogućava javnom sektoru da ima uvid u opterećenost nametima po sektorima privrede, analizira neophodnost postojećih nameta i na osnovu tih inputa donosi odluku u kojim slučajevima se namet može smanjiti, odložiti ili ukinuti. Ova baza treba da pomogne donosiocima odluka pri izradi nove regulative i utvrđivanja novih nameta. Sa druge strane, za privredu ovakav registar omogućuje da na transparentan način ima uvid u listu nameta i iznos istih za oblasti koje se odnose na njihovo poslovanje, kao i mogućnost da unaprijed izračunaju i planiraju troškove koji se odnose na njihove obaveze prema javnom sektoru. Registar je

dinamična baza koja se mijenja u skladu sa izmjenama regulative koja propisuje namete na državnom i lokalnom nivou.

Prepoznavanje Registra javnih nameta u zakonu od posebnog je značaja radi obezbjeđivanja njegovog institucionalnog kontinuiteta, pravne sigurnosti i obaveze redovnog ažuriranja podataka od strane nadležnih organa. Zakonskim uređenjem Registra stvara se osnov za centralizovano, transparentno i javno dostupno evidentiranje svih nameta na državnom i lokalnom nivou, čime se doprinosi predvidivosti poslovnog ambijenta, kvalitetnijem planiranju politika i smanjenju administrativnog opterećenja privrede.

Odgovor:

Ne prihvata se. Uspostavljanje Registra javnih nameta izlazi iz predmeta ovog zakona..

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 21:

U članu 3 „Značenje izraza“, dodati sljedeću definicije:

„Rodno odgovorna budžetska izjava“ je izjava koja promovise rodnu ravnopravnost budžetskim sredstvima, obezbjeđujući uključivanje rodne ravnopravnosti u odabrani budžetski program u oblasti koju pokriva;

„Budžetski cirkular“ je dokument koji propisuje Ministarstvo finansija i koji sadrži informacije ili smjernice za automatsko smanjenje produktivnosti, srednjoročnim ili godišnjim gornjim granicama rashoda, sa ciljem usmjeravanja resornih ministarstva i drugih organa u pripremi njihovih nacrtu budžeta. Budžetski cirkular ima rodnu dimenziju.

„Budžet za građane“ je samostalan dokument i lako razumljiv sažetak glavnih karakteristika godišnjeg budžeta koji uključuje informacije i o rodnom budžetu.

„Rodni indikatori“ su podaci, mjere, broj, procenat, činjenica, mišljenje ili percepcija koji ukazuju na određenu situaciju, mjere promjene tokom vremena u odnosu na muškarce i žene i omogućavaju redovno praćenje i ocjenu izvršenja budžeta prema zadatim rodnim ciljevima;

„Rodni ciljevi“ su ciljevi za postizanje rezultata koji doprinose smanjenju nejednakosti između muškaraca i žena u skladu sa politikom ili programom na koji se odnose i koji izražavaju volju i opredjeljenje institucija da doprinesu rodnoj ravnopravnosti;

„Rodno-budžetski izvještaj“ je izvještaj o preduzetim aktivnostima Ministarstva i drugih organa uprave, realizovanim sredstvima iz budžeta i njihovom uticaju na rodnu ravnopravnost.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 21:

Dodavanje ovih definicija doprinosi jasnijem i preciznijem tumačenju pojmova od značaja za primjenu rodno odgovornog budžetiranja i transparentno upravljanje javnim finansijama. Definisanjem ključnih pojmova, uključujući rodne indikatore, rodne ciljeve i rodno-budžetsko izvještavanje, obezbjeđuje se jedinstveno razumijevanje njihove sadržine, svrhe i međusobne povezanosti u budžetskom procesu, čime se jača pravna sigurnost, dosljedna primjena zakona,

praćenje efekata budžetskih politika i transparentnost u ostvarivanju ciljeva rodne ravnopravnosti.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Rodno odgovorno budžetiranje ugrađeno je u zakon (član 3, član 30 i član 48); pojedini pojmovi (rodne izjave, indikatori, ciljevi) i njihova metodologija uređiće se uputstvom za pripremu programskog budžeta.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 22:

U članu 20, stav 6, iza riječi „ekonomske i fiskalne politike“ dodati riječi „od kojih je jedan rodno odgovorni cilj“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 22:

Uključivanje najmanje jednog rodno odgovornog cilja u okviru srednjoročnih strateških ciljeva ekonomske i fiskalne politike doprinosi sistemskom uključivanju principa rodne ravnopravnosti u proces planiranja i sprovođenja javnih politika. Na taj način obezbjeđuje se da rodno odgovorno budžetiranje ne ostane ograničeno na tehnički ili administrativni nivo, već da bude integrisano u strateško planiranje i prioritete fiskalne politike države. Takođe, definisanje rodno odgovornog cilja omogućava jasnije praćenje efekata budžetskih politika na žene i muškarce i doprinosi većoj transparentnosti i odgovornosti u korišćenju javnih sredstava.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Rodno odgovorni ciljevi obuhvaćeni su okvirom programskog budžeta; njihova operacionalizacija uređuje se uputstvom za pripremu programskog budžeta.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 23:

U članu 31 „Stručno uputstvo“ pored uputstva za pripremu rodno odgovornog budžeta, dodati i uputstvo za pripremanje rodno budžetske analize programa, njihovo kategorizovanje, definisanje rodno odgovornih ciljeva i indikatora i priprema rodno budžetskih izjava ministarstava i organa uprave.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 23:

Predložena dopuna je važna radi obezbjeđivanja jedinstvene metodologije i ujednačenog pristupa u primjeni rodno odgovornog budžetiranja kod svih potrošačkih jedinica. Imajući u vidu da nacrt zakona uvodi programski pristup budžetiranju i planiranje zasnovano na ciljevima i indikatorima, neophodno je detaljnije urediti način sprovođenja rodno budžetskih analiza, definisanja rodnihi ciljeva i indikatora, kao i pripreme rodno budžetskih izjava. Na taj način

omogućava se kvalitetnije planiranje, praćenje i izvještavanje o efektima budžetskih politika na rodnu ravnopravnost, kao i uporedivost podataka između institucija.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Uputstvo za pripremu programskog budžeta uređuje i rodno budžetsku analizu programa, kategorizaciju, rodno odgovorne ciljeve i indikatore.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 24:

U članu 36 „Sadržaj budžeta“, pored postojećih elemenata, dodati da zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava sadrži i rodno budžetsku izjavu.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 24:

Uvođenje obaveze dostavljanja rodno budžetske izjave uz zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava doprinosi uključivanju rodne perspektive u ranoj fazi planiranja budžeta. Rodno budžetska izjava omogućava da se već prilikom planiranja sredstava sagleda na koji način programi i aktivnosti utiču na žene i muškarce, kao i da li planirana sredstva doprinose smanjenju rodni nejednakosti. Time se unapređuje transparentnost budžetskog procesa i jača odgovornost potrošačkih jedinica za ostvarivanje ciljeva rodne ravnopravnosti.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Sadržaj zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava i rodna komponenta uređuju se uputstvom za pripremu programskog budžeta.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 25:

U članu 33 „Koordinacija i planiranja“, dodati da posebni dio sadrži i pregled svih programa koji imaju uticaj na rodnu ravnopravnost.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 25:

Predložena dopuna omogućava sistematičan pregled programa i aktivnosti koji imaju uticaj na rodnu ravnopravnost, čime se povećava transparentnost budžeta i olakšava praćenje izdvajanja za politike koje doprinose smanjenju rodni nejednakosti. Takođe, ovakav pregled doprinosi kvalitetnijem izvještavanju, evaluaciji efekata javne potrošnje i donošenju informisanih odluka u procesu planiranja budžeta.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Prikaz programa sa uticajem na rodnu ravnopravnost obezbjeđuje se u okviru programske klasifikacije i izvještavanja o realizaciji programskog budžeta (član 48).

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 27:

Dodati novi član koji reguliše budžet za građane kao mjeru za unapređenje transparentnosti i odgovornosti Vlade. To podrazumijeva da se reguliše i da Budžet za građane ima poglavlje o izdacima po programima koje unapređuju rodnu ravnopravnost.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 27:

Budžet za građane predstavlja važan instrument transparentnosti i približavanja budžetskog procesa građanima kroz jednostavan i razumljiv prikaz ključnih budžetskih informacija. Uključivanje posebnog pregleda programa i izdataka koji doprinose unapređenju rodne ravnopravnosti omogućava građanima bolji uvid u način raspodjele javnih sredstava i prioritete javnih politika u ovoj oblasti. Na taj način jača se odgovornost institucija, povjerenje javnosti i dostupnost informacija o efektima budžetskih politika na različite društvene grupe.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Budžet za građane propisan je članom 38; njegova sadržina može obuhvatiti i prikaz izdataka po programima koji unapređuju rodnu ravnopravnost.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 28:

Dodati član ili stav u okviru člana koji glasi:

„Potrošačka jedinica dužna je da Ministarstvu finansija dostavi tačan i potpun izvještaj o realizaciji rodno odgovornog budžeta“.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 28:

Propisivanje obaveze dostavljanja izvještaja o realizaciji rodno odgovornog budžeta od značaja je za praćenje sprovođenja rodno odgovornih politika i procjenu efekata budžetske potrošnje na rodnu ravnopravnost. Jasno definisani elementi izvještaja omogućavaju standardizovano i uporedivo izvještavanje svih potrošačkih jedinica, kvalitetnije praćenje realizacije rodni ciljeva, kao i identifikovanje izazova i preporuka za unapređenje politika i budžetskog planiranja u narednom periodu.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Izvještavanje o realizaciji rodno odgovornog budžeta obuhvaćeno je godišnjim izvještajem o realizaciji programskog budžeta (član 48).

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 29:

U članu 78 „Način vođenja računovodstva i izvještavanje“ dodati novi stav koji glasi: „Način izrade rodno budžetske izjave, definisanje rodni ciljeva i rodni indikatora kao i način pripreme rodno fiskalnog izvještaja propisuje Ministarstvo finansija.“

Takođe, u stavu 3 istog člana dodati obavezu da se podnosi i rodno fiskalni izvještaj.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 29:

Predloženom dopunom obezbjeđuje se normativni osnov za uspostavljanje jedinstvenih pravila i metodologije za pripremu rodno budžetskih izjava, definisanje rodni ciljeva i indikatora, kao i izradu rodno fiskalnih izvještaja. Time se doprinosi dosljednoj primjeni rodno odgovornog budžetiranja, kvalitetnijem prikupljanju i analizi podataka, kao i transparentnijem izvještavanju o efektima budžetske potrošnje na ostvarivanje rodne ravnopravnosti.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Način izrade rodno budžetske izjave, rodni ciljeva i indikatora uređuje se aktom Ministarstva, odnosno uputstvom za pripremu programskog budžeta.

Primjedba/predlog/sugestija 30: Propisati kaznene odredbe za neispunjavanje obaveza, gdje je to cjelishodno.

Odgovor:

Ne prihvata se. Prekršajne odredbe vezuju se za suštinske obaveze planiranja, izvršenja i izvještavanja; metodološke obaveze u oblasti rodno odgovornog budžetiranja ne sankcionišu se posebno.

3. OPŠTINA PLUŽINE; SEKRETARIJAT ZA FINANSIJE, EKONOMIJU I
LOKALNE JAVNE PRIHODE, SEKRETAR MILEVA RADOJIČIĆ
(PREDLAGAČ)

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 31:

Opšte primjedbe na Nacrt zakona

Tekst Nacrta nije dovoljno jasan i pregledan za primjenu u praksi, naročito u dijelu koji uređuje nadležnosti i obaveze jedinica lokalne samouprave.

Pojedine odredbe ostavljaju prostor za različita tumačenja, što može dovesti do neujednačene primjene zakona među opštinama.

Nacrt ne sadrži dovoljno precizna proceduralna pravila za postupanje organa lokalne uprave u pojedinim fazama budžetskog procesa. Brojne odredbe upućuju na naknadno uređivanje podzakonskim aktima i procedurama Ministarstva finansija, što otežava sagledavanje stvarnih obaveza jedinica lokalne samouprave i neizvjesnost u postupanju.

U odnosu na važeći Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, pojedina rješenja su definisana manje jasno i manje precizno.

Predlog: Smtaramo da je neophodno dodatno precizirati i doraditi odredbe koje se odnose na jedinice lokalne samouprave prije upućivanja Predloga zakona u dalju proceduru.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Budžetski postupak jedinica lokalne samouprave uređuje se shodnom primjenom odredaba ovog zakona koje se odnose na budžet države (član 54), uz posebne odredbe za opštine; pojedina pitanja uređuju se podzakonskim aktima i uputstvima, uz prelazni period za primjenu pojedinih instituta.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 32:

Primjedba na terminologiju

U velikom broju odredbi Nacrta zakona koriste se termini: "potrošačke jedinice na nivou grupe organizacione klasifikacije", "potrošačke jedinice na nivou jedinice organizacione klasifikacije", "odgovorno lice", "nadležni organ", "koordinator" i sl., bez njihovog preciznog definisanja u odnosu na sistem lokalne samouprave, što ostavlja prostor za različita tumačenja u praksi.

Kod opština nije jasno da li se pod "odgovornim licem" smatra predsjednik opštine, sekretar za finansije ili drugo lice, zatim koji organ predstavlja "nadležni organ" u postupcima davanja saglasnosti, nadzora i kontrole.

Poseban problem predstavljaju činjenica da se iste formulacije koriste i u prekršajnim odredbama zakona.

Predlog: Potrebno je da zakon precizno definiše prethodno nabrojane pojmove za potrebe jedinica lokalne samouprave.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Pojmovi „odgovorno lice“ i „nadležni organ“ u opštini tumače se u skladu sa propisima o lokalnoj samoupravi (odgovorno lice u opštini jeste lice ovlašćeno za izvršenje budžeta opštine); dosljednost terminologije obezbijedena je i u odnosu na prekršajne odredbe.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 33:

Neprepoznavanje problema nedostatka stručnog kadra

Nacrt zakona ne uzima u obzir realne administrativne i kadrovske kapacitete manjih opština.

Većina novih obaveza zasniva se na pretpostavci da jedinice lokalne samouprave raspolažu dovoljnim brojem stručnih službenika iz oblasti budžeta, finansija, planiranja i izvještavanja.

U velikom broju manjih opština poslove budžeta i finansija obavlja mali broj izvršilaca, pri čemu isti službenici obavljaju poslove budžeta, trezora, računovodstva, izvještavanja i dr., pa svako dodatno administrativno opterećenje ugrožava efikasno izvršavanje redovnih poslova.

Odgovor:

Prima se na znanje. Kadrovski kapaciteti opština jačaju se kroz prelazni period i podzakonsku, odnosno metodološku podršku (Akademija finansija, uputstva); primjedba ne zahtijeva izmjenu norme.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 34:

Nejasno definisan postupak za opštine

Odredbe koje se odnose na izradu, dostavljanje, izmjene i izvršenje budžeta jedinica lokalne samouprave nijesu dovoljno precizno razrađene.

Neophodno je jasnije definisati:

- nadležnosti predsjednika opštine,

- nadležnosti organa za finansije,
- obaveze potrošačkih jedinica,
- rokove i način dostavljanja dokumentacije,
- postupak usaglašavanja sa Ministarstvom finansija.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Postupak za opštine proizlazi iz shodne primjene (član 54) i posebnih odredaba; dodatna proceduralna pravila uređuju se uputstvima.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 35:

Potreba za posebnim zakonom ili detaljnijim uređenjem lokalnih budžeta

Smatramo da posebnosti budžetskog sistema jedinica lokalne samouprave nijesu dovoljno prepoznate u Nacrtu zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Predlog: Potrebno je razmotriti donošenje posebnog zakona kojim bi se uredilo finansiranje i budžetski postupak jedinica lokalne samouprave ili detaljnije normiranje svih pitanja koja se odnose na opštine u okviru ovog zakona.

Lokalna samouprava ima specifične izvore prihoda, postupke planiranja i izvršenja budžeta, kao i posebne nadležnosti koje zahtijevaju preciznije zakonsko uređenje.

Odgovor:

Ne prihvata se. Kao sistemski zakon, ovaj zakon uređuje i budžete opština, uz shodnu primjenu i upućivanje na propise o finansiranju lokalne samouprave; donošenje posebnog zakona nije neophodno.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 36:

Pojedinačne primjedbe na članove Nacrta zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

Član 9 – Procjena fiskalnog uticaja na predlog zakona, drugog propisa ili strateškog dokumenta

Član 9 stav 5 uvodi obavezu pripreme procjene fiskalnog uticaja za propise iz nadležnosti potrošačkih jedinica o kojima ne odlučuju Skupština, Vlada ili nadležni organ opštine, a koji ima fiskalni uticaj na budžet države, odnosno budžet opštine, kao i pribavljanje saglasnosti nadležnog organa opštine. Međutim ovim stavom nije jasno definisano koji propisi i akti potrošačkih jedinica podliježu obaveznoj pripremi procjene fiskalnog uticaja, budući da su jedinice

lokalne samouprave u obavezi, da u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o unutrašnjim kontrolama i drugim normativnim aktima, donose akte poput: pravilnika o sistematizaciji, plana javnih nabavki, internih procedura i sl. koji takođe imaju fiskalni uticaj na budžet opštine.

Ova odredba može predstavljati dodatno administrativno opterećenje.

Takođe, Uputstvo o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanja izvještaja o analizi uticaja propisa ne propisuje sprovođenje analize uticaja za propise iz nadležnosti potrošačkih jedinica o kojima ne odlučuju Skupština, Vlada ili nadležni organ opštine.

Predlog: Potrebno je precizno definisanje akata iz nadležnosti potrošačkih jedinica o kojima ne odlučuju Skupština, Vlada ili nadležni organ opštine, a za koje je potrebna procjena fiskalnog uticaja ili izuzimanje ovog stava iz člana 9 Zakona.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Procjena fiskalnog uticaja odnosi se na akte sa fiskalnim uticajem na budžet; obuhvat akata iz nadležnosti potrošačkih jedinica precizira se u skladu sa propisom kojim se uređuje analiza uticaja propisa.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 37:

Član 30 – Programski budžet

Ovim članom propisuje se obaveza izrade programskog budžeta kao sastavnog dijela budžeta jedinica lokalne samouprave. Međutim, predloženi nacrt ne uvažava organizacione specifičnosti i kapacitete manjih opština. U manjim opštinama, jedan organ lokalne uprave (sekretarijat) najčešće pokriva više različitih, često nesrodnih oblasti rada. Nasuprot tome, u većim opštinama te iste oblasti su strukturirane kroz posebne sekretarijate ili stručne službe.

Primjena istih uslova i pravila programskog budžetiranja stavlja manje opštine u neravnopravan položaj. Zbog objedinjavanja različitih nadležnosti unutar jedne potrošačke jedinice, izuzetno je otežano precizno definisanje ciljeva, indikatora uspješnosti (pokazatelja rezultata) i programskih aktivnosti po pojedinačnim oblastima.

Predlog: Neophodno je predvidjeti fleksibilniji model programskog budžetiranja za jedinice lokalne samouprave, imajući u vidu jedinice lokalne samouprave sa manjim brojem zaposlenih i ograničenom organizacionom strukturom.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Za opštine je predviđen prelazni period za primjenu programskog budžeta, a uputstvo za pripremu programskog budžeta omogućava prilagođavanje modela kapacitetima manjih opština.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 38:

Član 32 – Budžetski kalendar

Ovim članom propisano je da nadležni organ opštine priprema nacrt Odluke o budžetu opštine i dostavlja ga na uvid Ministarstvu finansija do karaja oktobra. Istovremeno, rješenje o raspodjeli sredstava Egalizacionog fonda donosi se tokom oktobra. Takvo zakonsko rješenje otežava realno i precizno planiranje budžeta jedinica lokalne samouprave, korisnica sredstava fonda.

Opštine su prinuđene da planiraju prihode bez konačno utvrđenih podataka o sredstvima koja predstavljaju značajan izvor finansiranja.

Dokaz: Plan akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda opštinama za 2026. godinu broj 07-402/25-37172/1 od 27.10.2025. ("Sl. list CG", br. 127/25 od 31.10.2025. godine)

Predlog: Uskladiti rok za dostavljanje nacrt budžeta sa dinamikom donošenja rješenja o raspodjeli sredstava Egalizacionog fonda, bilo pomjeranjem roka za predaju budžeta ili utvrđivanjem ranijeg datuma za donošenje rješenja o raspodjeli sredstava ili brisati odredbu kojom je propisana obaveza jedinica lokalne samouprave da dostavljaju nacrt odluke o budžetu na uvid Ministarstvu.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Razmotriće se usklađivanje roka za dostavljanje nacrt budžeta opštine sa dinamikom donošenja rješenja o raspodjeli sredstava Egalizacionog fonda.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 39:

Član 33 – Koordinacija planiranja

Predmetni član nedovoljno jasno definiše obaveze koordinacije, nadzora i odgovornosti na lokalnom nivou. Ukoliko se ova odredba odnosi i na jedinice lokalne samouprave, to će predstavljati značajno administrativno opterećenje za sekretarijate za finansije. Navedeni problem je posebno izražen u manjim opštinama, gdje bi ove poslove morali obavljati isključivo službenici sekretarijata za finansije, kao jedini kvalifikovani kadar za predmetnu oblast.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Ove norme neće doprinjeti dodatnom opterećenju, već, naprotiv, delegiranje odgovornosti, koje je dospozitivnog karaktera, može samo doprinjeti rasterećivanju odgovornosti i boljoj organizaciji. Obaveze koordinacije na lokalnom nivou proizlaze iz shodne primjene.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 40:

Član 36 – Sadržaj budžeta

Ovom odredbom se značajno proširuje obim i struktura budžetske dokumentacije, što nameće obavezu pripreme izuzetno obimnog obrazloženja budžeta, uključujući i izradu makroekonomskih projekcija. Ukazujemo na to da jedinice lokalne samouprave nemaju predviđena radna mjesta za ekonomske analitičare, niti stručne saradnike za makroekonomska pitanja.

Dodatno, obaveza višegodišnjeg planiranja i obrazlaganja finansijskih obaveza predstavlja poseban izazov za manje opštine. Razlog tome je visoka neizvjesnost u ostvarivanju prihoda, zavisnost od sredstava Egalizacionog fonda, učestale izmjene zakonske regulative, kao i nestabilne finansijske okolnosti.

Predlog: Za jedinice lokalne samouprave utvrditi pojednostavljeni model obrazloženja budžeta.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Obim obrazloženja budžeta za opštine prilagođava se shodnom primjenom; makroekonomske projekcije primarno se pripremaju na državnom nivou i u ovom dijelu je napravljen izuzetak za opštine.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 41:

Član 39 - Privremeno finansiranje

Član 39 propisuje da se tokom privremenog finansiranja potrošačkim jedinicama odobravaju sredstva na mjesečnom nivou u iznosu koji ne može biti veći od prosječnog mjesečnog iznosa planiranih izdataka budžeta te potrošačke jedinice iz prethodne godine.

Takođe, ovaj član propisuje zabranu finansiranja potrošačkih jedinica budžeta koje nijesu finansirane iz budžeta u prethodnoj godini, finansiranje novih aktivnosti programskog budžeta potrošačkih jedinica, kao i novo zapošljavanje.

U slučaju privremenog finansiranja ograničenog na prosječni mjesečnih nivo iz prethodne godine može doći do zastoja u realizaciji kapitalnih projekata, kao i ograničenja razvoja opštine. Ovakvo ograničenje može izazvati probleme u funkcionisanju lokalne samouprave.

Takođe, u praksi se često dešava da se izmjenama zakona predvidi uvođenje novih potrošačkih jedinica. U prilogu tome je novi Predlog Zakona o lokalnoj samoupravi koji propisuje formiranje Službe za evropske integracije, kao i Službe za informaciono-komunikacione tehnologije. U slučaju privremenog finansiranja novoformirane potrošačke jedinice ne bi mogle biti finansirane, iako bi bile osnovane u skladu sa Zakonom i važećim aktima opštine.

Potpuna zabrana finansiranja novih aktivnosti može dovesti do nemogućnosti izvršavanja zakonskih nadležnosti opština i sprovođenja razvojnih projekata. Posebno treba imati u vidu da

neusvajanje budžeta nije uvijek posljedica objektivnih finansijskih razloga, već često predstavlja rezultat političkih okolnosti i odnosa u Skupštini Opštine. Nije opravdano da posljedice političke blokade donošenja budžeta utiču na obustavljanje novih aktivnosti koje su od interesa za građane i lokalnu zajednicu. Takođe, u praksi se može desiti i da nove aktivnosti potrošačkim jedinicama budu upravo Zakonom preneseni poslovi, odnosno da zakonodavac novim propisom prebaci određene nadležnosti na opštine.

Predlog: Omogućiti odstupanje od organičenja prosječnog mjesečnog iznosa kada je to neophodno zbog dinamike realizacije kapitalnih projekata ili da se predvidi fleksibilniji model privremenog finansiranja za jedinice lokalne samouprave, posebno kada postoje objektivne potrebe i Zakonske obaveze za finansiranjem novih organizacionih jedinica, novih aktivnosti ili kapitalnih projekata.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Privremeno finansiranje nije redovno niti poželjno stanje javnih finansija, već krajnje izuzetan, vanredan institut koji se aktivira isključivo onda kada nadležni organ ne donese budžet u zakonom propisanom roku. Njegova svrha nije da omogući funkcionisanje potrošačkih jedinica kao da je budžet donesen, već da obezbijedi minimum kontinuiteta u izmirivanju već preuzetih obaveza i osnovnih funkcija do otklanjanja tog vanrednog stanja — a to znači do donošenja budžeta. Predloženo rješenje polazi od pogrešne premise: da privremeno finansiranje treba prilagoditi tako da neometano prati redovnu dinamiku potrošnje. Time bi se institut suštinski izjednačio sa redovnim budžetom i obesmislio.

Ispravno se ukazuje da neusvajanje budžeta često nije posljedica objektivnih finansijskih razloga, već političkih okolnosti u skupštini opštine — ali taj argument ide u prilog zadržavanju ograničenja, a ne njihovom ublažavanju. Ako se privremeno finansiranje učini fleksibilnim i „udobnim“, nestaje svaki podsticaj da se politička blokada razriješi, pa bi se ona mogla održavati neograničeno. Upravo restriktivnost instituta štiti dugoročni interes građana i lokalne zajednice, jer prisiljava odgovorne organe na rješenje;

U pogledu kapitalnih projekata, nužno je razlikovati preuzete (ugovorene) obaveze od novih. Privremeno finansiranje ne obustavlja izmirivanje već preuzetih obaveza — uključujući obaveze po ranije zaključenim ugovorima o kapitalnim projektima iz prethodnog budžeta — koje se servisiraju u okviru propisanog mjesečnog limita. Ono što se ograničava jesu nove obaveze i novi projekti koji nijesu bili predmet ranije budžetske autorizacije. Pokretanje novih kapitalnih projekata bez donesenog budžeta bilo bi suprotno osnovnom načelu da se javni rashod može preuzeti samo na osnovu prethodne budžetske autorizacije koju daje skupština opštine. Dozvoliti izvršnoj vlasti da tokom privremenog finansiranja započinje nove aktivnosti značilo bi zaobići budžetsko ovlaštenje skupštine — što nije zaštita, već narušavanje uređenja.

Isto važi i za novoformirane organizacione jedinice po novim propisima (npr. službe predviđene novim zakonskim rješenjima).

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 42:

Član 45 – Budžetska rezerva

Član 45 stav 2 propisuje da se rezerva izvršava preko potrošačkih jedinica, preusmjeravanjem. Nejasno je da li se ovaj stav primjenjuje i za opštine, što bi bilo nepovoljno i nefunkcionalno iz razloga što se sredstva iz tekuće rezerve opštine često isplaćuju direktno pravnim ili fizičkim licima (npr. jednokratne socijalne pomoći, podrška liječenju, sanacija šteta na privatnim objektima i sl.).

Predlog: Dopuniti navedeni član da se sredstva budžetske rezerve opštine mogu izvršavati i direktnim plaćanjem sa pozicije budžetske rezerve pravnim i fizičkim licima, na osnovu odluke nadležnog organa lokalne samouprave, u skladu sa propisom opštine kojim se uređuje korišćenje budžetske rezerve.

Odgovor:

Prihvata se. Član 47 stav 3 finalnog teksta već propisuje da se sredstva budžetske rezerve opštine mogu, izuzetno, izvršavati i neposredno sa pozicije budžetske rezerve, na osnovu odluke nadležnog organa opštine, u skladu sa propisom opštine kojim se uređuje korišćenje sredstava rezerve.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 43:

Član 48 – Preusmjeravanje sredstava

Član 48 propisuje obaveze i ograničenja u vezi sa preusmjeravanjem budžetskih sredstava između potrošačkih jedinica. Međutim, istim članom predviđena su veoma široko postavljena izuzeća od tih ograničenja. Nacrt na više mjesta uvodi veoma stroga pravila budžetske discipline, a zatim u članu 48 propisuje široke mogućnosti odstupanja bez dovoljno preciznih ograničenja. Takođe, nije jasno ko donosi odluku o preusmjeravanju sredstava u Opštini, odnosno ko se smatra nadležnom potrošačkom jedinicom u slučaju preusmjeravanja sredstava.

Predlog: Preciznije formulisanje člana 48.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Odredba o preusmjeravanju sredstava (član 50) precizira se; na opštine se primjenjuje shodno, uz nadležnost organa opštine za odlučivanje.

4. ZAJEDNICA OPŠTINA CRNE GORE (PREDLAGAČ)

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 44:

NAČELNE PRIMJEDBE

Nacrt zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti predstavlja sistemski propis kojim se uređuje oblast planiranja i izvršenja budžeta, fiskalne odgovornosti i upravljanja javnim finansijama, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. Međutim, iako zakon formalno obuhvata i budžete jedinica lokalne samouprave, odredbe koje se odnose na lokalni nivo nijesu dovoljno razrađene, precizirane niti prilagođene specifičnostima funkcionisanja opština.

U najvećem broju slučajeva, odredbe zakona dominantno su koncipirane sa aspekta centralnog nivoa vlasti, dok se lokalni nivo pominje samo deklarativno ili kroz parcijalna upućivanja na shodnu primjenu, bez jasnog definisanja nadležnosti, procedura, odgovornosti i mehanizama postupanja organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave. Takav pristup može dovesti do pravne nejasnoće i otežane primjene zakona u dijelu koji se odnosi na budžete opština.

Potrebno je dodatno normativno usklađivanje sa propisima kojima se uređuje sistem lokalne samouprave i njenog finansiranja, kako bi se izbjegle pravne praznine i eventualna kolizija nadležnosti.

Takođe ukazujemo da uvođenje programskog budžeta na lokalnom nivou predstavlja značajan izazov za jedinice lokalne samouprave. Naime, centralni i lokalni budžet nijesu isto, pa bi njegovo uvođenje u lokalne budžete izazvalo bespotrebno administriranje koji suštinski ne doprinosi njegovom unapređenju, a izazvalo bi i veće zapošljavanje bez značajnijih benefita za opštine i građane.

Ukoliko obrađivač ostane pri predloženom, bez obzira što je ostavljen prelazni period do 2030. godine, potrebno je razmotriti mogućnost faznog uvođenja sistema kroz određivanje pilot opština u početnoj fazi primjene na lokalnom nivou. Takav pristup omogućio bi postepeno testiranje modela, identifikovanje praktičnih izazova i kreiranje standardizovanih rješenja prije pune implementacije u svim opštinama.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Zakon uređuje i budžete opština kroz shodnu primjenu (član 54) i posebne odredbe; fazno uvođenje programskog budžeta na lokalnom nivou omogućeno je prelaznim periodom i uputstvima, uključujući mogućnost pilot-primjene.

POJEDINAČNE PRIMJEDBE I SUGESTIJE

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 45:

- Članom 3 uređuje se značenje izraza koji se koriste u ovom Zakonu, u okviru kojeg se tačkama 13, 14, 15 i 16 ovog člana utvrđuju potrošačke jedinice, potrošačke jedinice na nivou grane organizacione klasifikacije, potrošačke jedinice na nivou grupe

organizacione klasifikacije, te potrošačke jedinice na nivou jedinice organizacione klasifikacije, ali samo za budžet države.

Iako se ovaj zakon odnosi i na budžete opština, obrađivač zakona je propustio da navede potrošačke jedinice budžeta opštine (organe lokalne samouprave, organe lokalne uprave, stručne službe, javne ustanove), kao i da dopuni organizacionu klasifikaciju i za lokalni nivo. Ovo je veoma važno zbog pravne sigurnosti i obaveze primjene ostalih normi ovog zakona u opštinama.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Član 3 tač. 15 i 16 finalnog teksta obuhvataju i organe i stručne i posebne službe opština, kao i subjekte kojima se sredstva opredjeljuju budžetom opštine; organizaciona klasifikacija primjenjuje se i na lokalni nivo shodno.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 46:

Članom 5 uređuje se struktura budžeta, na način kojim se propisuje da budžet sadrži tekući budžet, budžete državnih fondova, kapitalni budžet, budžetsku rezervu i transakcije finansiranja. Ova odredba je koncipirana isključivo sa aspekta budžeta države, budući da budžet opštine ne sadrži budžete državnih fondova, zbog čega je potrebno jasno razdvojiti strukturu budžeta države od strukture budžeta opštine.

Predlaže se da se posebnim stavom propiše sadržaj budžeta opštine, odnosno izuzetak u slučaju budžeta opštine.

Odgovor:

Prihvata se. Posebnim stavom u okviru ovog člana je propisan sadržaj budžeta opštine.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 47:

- Članom 9 propisuje se obaveza predlagača zakona, drugog propisa ili strateškog dokumenta koji se dostavlja Skupštini, Vladi ili nadležnom organu opštine na odlučivanje da, u postupku njegovog predlaganja, izvrši procjenu fiskalnog uticaja predloženog akta na budžet države, odnosno opštine. Procjena fiskalnog uticaja, između ostalog, sadrži i mišljenje Ministarstva na predlog zakona, drugog propisa ili strateškog dokumenta, sa aspekta uticaja na budžet države.

Navedenu normu potrebno je dopuniti na način da procjena fiskalnog uticaja obuhvati i uticaj na budžete jedinica lokalne samouprave, imajući u vidu da primjena pojedinih propisa proizvodi posljedice i na budžete opština. Dosadašnja praksa ukazuje na brojne slučajeve donošenja propisa koji su imali značajan negativan efekat na finansijsku održivost opština, a da pritom nije izvršena prethodna procjena njihovog uticaja na lokalne finansijske.

Takođe, propisivanje obaveze da Ministarstvo daje mišljenje na predloge akata iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave predstavlja ograničenje Ustavom garantovane autonomije opština

u vršenju poslova iz njihove nadležnosti i prava garantovanih Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Iz tog razloga, potrebno je jasnije razgraničiti postupak procjene fiskalnog uticaja propisa koji se donose na državnom nivou od postupka koji se odnosi na propise iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Podsjećamo da je Uputstvom o sprovođenju analize uticaja propisa i sačinjavanja izvještaja o analizi uticaja propisa („Sl. list CG“, br. 01/26) utvrđeno da „Izvještaj o RIA za propise koje usvaja organ lokalne samouprave, potpisuje rukovodilac službe koja predlaže propis, i uz predlog propisa dostavlja glavnom administratoru ili rukovodiocu organizacione jedinice na odobrenje, a zatim skupštini opštine, odnosno predsjedniku opštine/gradonačelniku

Dodatno, problematična je i odredba stava 3 ovog člana, kojom je propisano da je predlagač zakona, drugog propisa ili strateškog dokumenta iz stava 1 ovog člana dužan da podnese zahtjev Fiskalnom savjetu Crne Gore radi davanja mišljenja o uticaju predloga na stabilnost javnih finansija i primjenu kriterijuma fiskalne odgovornosti.

Imajući u vidu da opštine donose propise u okviru zakonom utvrđenih nadležnosti i u skladu sa važećim zakonima, koji bi prethodno trebalo da prođu ovu vrstu kontrole kod Fiskalnog savjeta, ovu obavezu trebalo bi propisati isključivo za propise koji se donose na državnom nivou.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Procjena fiskalnog uticaja i mišljenje odnose se na akte sa fiskalnim uticajem; koordinacija u okviru opšte države ne narušava autonomiju opština (Direktiva 2011/85/EU). Obaveza pribavljanja mišljenja Fiskalnog savjeta odnosi se na propise koji se donose na državnom nivou.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 48:

Članom 10 uređuje se postupak uravnoteženja budžeta, ali isključivo državnog, dok postupak uravnoteženja budžeta opštine nije uređen.

Kako se radi o sistemskom zakonu, potrebno ili propisati osnovna pravila za uravnoteženje budžeta opštine ili jasno uputiti na zakon kojim se uređuje finansiranje lokalne samouprave.

Odgovor:

Prihvata se. Posljednji stav člana uravnoteženja budžeta upućuje na zakon o finansiranju lokalnih samouprava.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 49:

- Članom 11 uređuje se konsolidovani račun, ali isključivo na državnom nivou.

Ovaj član je potrebno dopuniti na način da se, pored zabrane isplate izdataka sa konsolidovanog računa državnog trezora koji nijesu odobreni zakonom o budžetu države, propiše i zabrana

isplate izdataka sa konsolidovanog računa trezora opštine koji nijesu odobreni odlukom o budžetu opštine.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Zabrana isplate neodobrenih izdataka primjenjuje se i na konsolidovani račun trezora opštine shodnom primjenom.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 50:

- Članom 14 propisana je mogućnost odlaganja naplate poreskih i neporeskih potraživanja koja pripadaju budžetu države, kao i mogućnost njihovog plaćanja u ratama i preduzimanja drugih mjera u cilju upravljanja javnim prihodima.

Međutim, predloženom odredbom nijesu obuhvaćene jedinice lokalne samouprave, odnosno nije propisana mogućnost da opštine, u okviru svojih nadležnosti, ostvaruju ista prava u odnosu na lokalne javne prihode.

Iz navedenog razloga, potrebno je dopuniti ovu normu na način da se i opštinama omogući odlaganje naplate poreskih i neporeskih potraživanja koja predstavljaju prihode lokalnih budžeta, kao i njihovo plaćanje u ratama, jer će doprinjeti nenaplativih ili teže naplativih prihoda.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Član 54 utvrđuje shodnu primjenu na opštine a u postupku izvršenja budžeta.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 51:

Članom 15 uređuje se raspolaganje slobodnim sredstvima države, ali je obrađivač propisa propustio da uredi postupanje opština sa slobodnim sredstvima budžeta opštine, pa je navedeno potrebno propisati.

Odgovor:

Prihvata se. Raspolaganje slobodnim sredstvima propisano je istim članom u posebnom stavu.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 52:

- Članom 17 utvrđuje se upotreba budžetskog gotovinskog suficita, kao i izvori finansiranja budžetskog gotovinskog deficita, ali samo za državni budžet, pa je navedeni član potrebno dopuniti i za opštinski.

Odgovor:

Prihvata se. Upotreba budžetskog gotovinskog suficita na nivou opština je propisano je istim članom.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 53:

- Članom 34 uređuje se pitanje pripreme budžeta, ali samo u slučaju državnog budžeta, dok je obrađivač izostavio da ovo pitanje uredi za opštinski budžet.

Odgovor:

Prihvata se. Pitanje pripreme budžeta opština propisano je istim članom.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 54:

- Članom 42 uređuju se planiranje prihoda i rashoda, kao i ugovaranje obaveza potrošačkih jedinica. Stavom 1 ovog člana propisano je da su potrošačke jedinice dužne da sredstva koriste u granicama utvrđenim zakonom o budžetu države, dok je izostalo odgovarajuće upućivanje na odluku o budžetu opštine kada su u pitanju jedinice lokalne samouprave.

Takođe, ovim članom uređuju se obaveze potrošačkih jedinica organizacione klasifikacije, pri Nacrt zakona ne definiše potrošačke jedinice organizacione klasifikacije za opštine na lokalnom nivou što je veoma važno.

Ovo može izazvati pravnu nesigurnost i otežati pravilnu primjenu na lokalnom nivou, posebno imajući u vidu specifičnosti organizacije i funkcionisanja jedinica lokalne samouprave.

Odgovor:

Prihvata se: Ovo pitanje je bliže uređeno za opštine istim članom.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 55:

- Članom 48 uređuje se pitanje preusmjeravanja sredstava budžeta. U stavu 1 propisano je ovlašćenje Vlade da vrši preusmjeravanje sredstava između potrošačkih jedinica budžeta države, ali nije propisano analogno rješenje za jedinice lokalne samouprave.

Dodatno je sporna norma iz stava 4 ovog člana kojom se Ministarstvu finansija daje mogućnost da preusmjerava sredstva utvrđena odlukom o budžetu opštine. Moguće da se radi o propustu prilikom pripreme teksta Nacrta, ali navedeno rješenje predstavlja grubu povredu Ustavom garantovanog prava opštine na budžet i autonomiju, imajući u vidu da Ministarstvo finansija nije organ nadležan za izvršenje budžeta opštine.

Isti komentar i za stav 6 ovog člana.

Odgovor:

Prihvata se: Ovo pitanje je bliže uređeno za opštine posebno istim članom.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 56:

- Članom 49 uređuje se zabrana preusmjeravanje sredstava. Stavom 1 propisana je zabrana preusmjeravanje sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države sa kapitalnog budžeta na tekući budžet i budžet fondova, ali je obrađivač izostavio da propiše isto u slučaju opštinskog budžeta.

Odgovor:

Prihvata se: Ovo pitanje je bliže uređeno za opštine istim članom.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 57:

- Članom 51 utvrđuje se rok za korišćenje odobrenih sredstava. U tom smislu, nejasna je formulacija iz stava 2 ovog člana koji glasi:

„Obaveze i neizmirene obaveze u tekućoj fiskalnoj godini realizuju se iz sredstava odobrenih za narednu fiskalnu godinu.“

Stoga, sugeriramo njeno preciziranje radi pravne sigurnosti.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Formulacija o realizaciji obaveza i neizmirenih obaveza precizira se radi pravne sigurnosti.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 58:

- Članom 103 uređuje se obuhvat kapitalnog budžeta države. Stavom 3 ovog člana propisano je da potrošačke jedinice podnose Ministarstvu zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava za kapitalne projekte za narednu fiskalnu godinu, u rokovima utvrđenim ovim zakonom.

Međutim, imajući u vidu da zahtjeve za finansiranje kapitalnih projekata podnose i jedinice lokalne samouprave, navedenu normu potrebno je dopuniti na način da se jasno prepoznaju i opštine kao subjekti koji učestvuju u postupku planiranja i kandidovanja kapitalnih projekata.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Opštine učestvuju u planiranju i kandidovanju kapitalnih projekata; registar javnih investicija (član 109) obuhvata i kapitalne projekte koji se finansiraju iz budžeta opština.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 59:

- Članom 104 propisuje se registar javnih investicija. Sadržaj norme je potrebno dopuniti sa kapitalnim projektima privrednih društava u većinskom vlasništvu opštine

Odgovor:

Prihvata se. Član 109 finalnog teksta već obuhvata kapitalne projekte privrednih društava u većinskom vlasništvu opštine.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 60:

- Poglavlje XIII odnosi se na srednjoročne prioritetne oblasti za ulaganje stranih donacija. Imajući u vidu sadržaj članova ovog poglavlja, nejasno je da li se isto odnosi i na strane donacije na lokalnom nivou.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Obuhvat odredaba o srednjoročnim prioritetnim oblastima za ulaganje stranih donacija se odnosi samo na nivo države, ne i opština.

PRIMJEDBA/PREDLOG/SUGESTIJA 61:

- Članom 110 propisano je da je budžetski izvršilac materijalno odgovoran za finansijsku štetu koju je protivpravno, namjerno ili krajnjom nepažnjom prouzrokovao potrošačkoj jedinici, odnosno državnom organu.

Međutim, predmetnom odredbom nije uređena odgovornost za finansijsku štetu budžetu jedinice lokalne samouprave, niti su propisane upućujuće norme koje bi omogućile shodnu primjenu ove odredbe na lokalni nivo, što je potrebno urediti na isti način.

U nadi da ćete razmotriti i prihvatiti ove naše sugestije, srdačno vas pozdravljam.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Budžetski izvršilac je lice odgovorno u potrošačkoj jedinici, a potrošačke jedinice se prepoznaju na nivou opština takođe, kao institucije koje koriste javni novac, te se ova norma shodno primjenjuje na sve potrošačke jedinice, uključujući i jedinice na nivou opština.

6. INSTITUT ALTERNATIVA

PRIJEDLOG 62.

Dopuna člana 19 - sadržaj Fiskalne strategije i strukturne mjere

U članu 19 poslije stava 3 dodaju se novi stavovi koji glase:

“Fiskalna strategija obavezno sadrži: 1) srednjoročne ciljeve fiskalne politike; 2) projekcije prihoda, rashoda, deficita, javnog duga i potreba za finansiranjem za period na koji se strategija odnosi; 3) pregled osnovnih makroekonomskih pretpostavki; 4) ocjenu usklađenosti sa kriterijumima fiskalne odgovornosti; 5) strukturne mjere na prihodnoj strani budžeta koje će se sprovesti tokom perioda važenja strategije; 6) strukturne mjere na rashodnoj strani budžeta koje će se sprovesti tokom perioda važenja strategije; 7) procjenu fiskalnog efekta svake strukturne mjere, pojedinačno i zbirno, po godinama; 8) rokove, nosioce i indikatore sprovođenja strukturnih mjera; 9) procjenu rizika za sprovođenje strategije i mjere za njihovo ublažavanje.

Strukturne mjere iz stava 4 ovog člana obuhvataju mjere koje trajno utiču na nivo, strukturu ili dinamiku javnih prihoda i javnih rashoda, uključujući poreske mjere, mjere u oblasti doprinosa, mjere u oblasti zarada, penzija, socijalnih davanja, subvencija, kapitalnih izdataka, javnih investicija, javnih preduzeća, poreskih rashoda i drugih fiskalno značajnih politika.

Ako Vlada tokom sprovođenja Fiskalne strategije odustane od pojedine strukturne mjere, izmijeni rok njenog sprovođenja ili predloži novu mjeru sa značajnim fiskalnim efektom, dužna je da uz Smjernice makroekonomske i fiskalne politike ili uz prijedlog zakona kojim se takva mjera uvodi dostavi Skupštini i objavi obrazloženje odstupanja i ažuriranu procjenu fiskalnog efekta.”

Obrazloženje:

Trenutni nacrt zakona ne precizira sadržaj Fiskalne strategije, kao ni važeći Zakon. Pored agregatnih ciljeva i projekcija, ona mora jasno pokazati kojim konkretnim mjerama Vlada namjerava da obezbijedi održivost javnih finansija. To je posebno važno u okolnostima kada se reformske politike, poreske izmjene, rashodne politike i kapitalni projekti često najavljuju u toku mandata Vlade, ali bez dovoljno vidljive srednjoročne fiskalne cijene.

Predložena dopuna bi učinila Fiskalnu strategiju operativnijom i mjerljivijom i svojevrsnim programom rada Vlade u ovoj oblasti. Posebno je važno propisati da strategija sadrži strukturne mjere - svaka strukturna mjera morala bi imati nosioca, rok, fiskalni efekat i vezu sa fiskalnim pravilima.

Ova dopuna je u skladu sa širim reformskim pravcem jačanja srednjoročnog budžetskog okvira i veze između strateškog planiranja i budžeta, što je prepoznato i u PFM programu i u zaključcima PFM dijaloga sa Evropskom komisijom.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Sadržaj Fiskalne strategije već je dodatno uređen u finalnom tekstu, uključujući mjere u slučaju konsolidacije javnih finansija, odnosno članom 21 finalnog teksta su predviđeni srednjoročni ciljevi, makroekonomske pretpostavke, kriterijumi fiskalne odgovornosti, projekcije, putanja neto rashoda, fiskalni rizici, značajne reforme i investicije sa fiskalnim uticajem i mjere za konsolidaciju, smanjenje duga i korekciju odstupanja.

PRIJEDLOG 63

Novi član 36a - Budžet za građane

Poslije člana 36 dodaje se novi član 36a koji glasi:

“Budžet za građane

Član 36a

Ministarstvo priprema i objavljuje *budžet za građane* kao pojednostavljenu, vizuelno razumljivu i javnosti prilagođenu verziju Prijedloga zakona o budžetu države, u elektronskom obliku.

Budžet za građane objavljuje se, odnosno ažurira, najkasnije u roku od 15 dana od dana dostavljanja Prijedloga zakona o budžetu države Skupštini.

Budžet za građane obavezno sadrži: 1) pregled prihoda, rashoda, deficita i javnog duga; 2) objašnjenje najvažnijih promjena u odnosu na tekuću fiskalnu godinu; 3) pregled organizacione, programske, ekonomske klasifikacije.

Ministarstvo priprema i ažurira budžet za građane i nakon usvajanja zakona o budžetu države, najkasnije u roku od 30 dana od dana njegovog objavljivanja u ‘Službenom listu Crne Gore’.”

Obrazloženje:

Predložena dopuna ima za cilj da se zakonom propiše obaveza uspostavljanja i redovnog održavanja elektronske online baze “Budžet za građane”, kao javno dostupnog, preglednog i korisnički prilagođenog alata za pristup podacima o budžetu države. Ovakvo rješenje je kvalitetnije od obaveze povremene izrade pojednostavljene publikacije, jer omogućava kontinuiran, ažuran i pretraživ pristup ključnim budžetskim informacijama tokom cijelog budžetskog ciklusa.

Budžet za građane ne treba posmatrati samo kao promotivni ili komunikacioni dokument, već kao instrument budžetske transparentnosti i javne odgovornosti.

Posebna vrijednost elektronske baze je u tome što omogućava prikaz budžeta na način koji je razumljiv javnosti, ali istovremeno zasnovan na zvaničnim budžetskim klasifikacijama. Time se izbjegava problem da se građanima prikazuje pojednostavljena, ali nedovoljno precizna verzija budžeta. Online baza treba da omogući različite nivoe prikaza: jednostavne vizuelne preglede za širu javnost, detaljnije tabele za korisnike koji žele dublju analizu, kao i mašinski čitljive podatke za dalju obradu.

Ovakva zakonska obaveza je posebno važna imajući u vidu da se budžetski dokumenti i dalje objavljuju u formatu koji je za građane teško razumljiv, dok se podaci o izvršenju, kapitalnim projektima i potrošnji često nalaze u različitim dokumentima, bez jedinstvenog mjesta za pretragu i poređenje. Elektronska online baza bi objedinjavanjem ovih podataka značajno unaprijedila dostupnost, razumljivost i upotrebljivost budžetskih informacija.

Predložena dopuna je usklađena i sa reformskim obavezama Crne Gore u oblasti upravljanja javnim finansijama, posebno u dijelu unapređenja budžetske transparentnosti, programskog budžetiranja, izvještavanja o izvršenju budžeta i javnog praćenja kapitalnih projekata. Zakonsko propisivanje online baze "Budžet za građane" stvorilo bi osnov da ova praksa ne zavisi od dobre volje ili pojedinačnih projekata Ministarstva finansija, već da postane trajna obaveza sistema javnih finansija.

Baza treba da bude dostupna na internet stranici Ministarstva finansija, redovno ažurirana i povezana sa dokumentima koji nastaju u budžetskom ciklusu, uključujući predlog zakona o budžetu, usvojeni budžet, mjesečne i polugodišnje izvještaje o izvršenju budžeta, izvještaje o kapitalnom budžetu i završni račun. Na taj način bi građani mogli da prate ne samo šta je planirano budžetom, već i kako se budžet izvršava tokom godine.

Uvođenje ovakve obaveze doprinijelo bi većem povjerenju javnosti u budžetski proces, kvalitetnijoj javnoj raspravi, boljem parlamentarnom nadzoru i većoj odgovornosti izvršne vlasti za upravljanje javnim novcem.

U pogledu podataka vezanih za kapitalni budžet i pojedinačne projekte, Budžet za građane bi upućivao na javni registar kapitalnog budžeta, koji bi mogao da bude njegov sastavni, a poseban segment.

Odgovor:

Prihvata se. Član 38 finalnog teksta već propisuje izradu i objavljivanje „budžeta za građane“ kao pojednostavljenog i javnosti razumljivog prikaza Prijedloga budžeta države, najkasnije u roku od 15 radnih dana od dostavljanja Skupštini, uz ažuriranje u roku od 30 radnih dana — što odgovara predloženom rješenju.

PRIJEDLOG 64

Dopuna člana 37 - objavljivanje mišljenja Ministarstva finansija na budžet opštine

U članu 37, poslije stava 2 dodaju se novi stavovi koji glase:

"Mišljenje Ministarstva iz stava 1 ovog člana objavljuje se na internet stranici Ministarstva i internet stranici opštine, najkasnije u roku od tri radna dana od dana dostavljanja mišljenja opštini.

Nadležni organ opštine dužan je da mišljenje Ministarstva dostavi skupštini opštine istovremeno sa Prijedlogom odluke o budžetu opštine i da ga učini dostupnim odbornicima i javnosti u okviru materijala za sjednicu skupštine opštine."

Obrazloženje:

Nacrt već predviđa (odnosno zadržava postojeću odredbu) da se prije usvajanja Prijedloga odluke o budžetu opštine, pribavlja mišljenje Ministarstva na nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke, izvore finansiranja i rezultat budžeta, te da skupština opštine ne može usvojiti budžet ako je mišljenje negativno. To mišljenje ima značaj za zakonitost i fiskalnu održivost lokalnog budžeta, ali iz istraživanja Instituta alternativa, u praksi nije uvijek javno dostupno, niti je sigurno da odbornici dobijaju puni tekst prije odlučivanja. Ministarstvo do sada nije imalo praksu proaktivnog objavljivanja ovih mišljenja.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Prema članu 39 finalnog teksta, mišljenje Ministarstva prilaže se uz prijedlog budžeta opštine koji se dostavlja skupštini opštine radi razmatranja, čime je obezbijeđena dostupnost odbornicima.

PRIJEDLOG 4.

Dopuna člana 45 - tekuća budžetska rezerva i zabrana diskrecione raspodjele preko komisije užeg kabineta Vlade

U članu 45, poslije stava 3, dodaju se novi stavovi koji glase:

"Sredstva budžetske rezerve ne mogu se dodjeljivati fizičkim i pravnim licima putem komisija, radnih tijela ili drugih mehanizama [užeg kabineta Vlade], ako takva dodjela nije zasnovana na posebnom zakonu, javno objavljenim kriterijumima, javnom pozivu ili drugom transparentnom postupku propisanom zakonom.

Ministarstvo objavljuje mjesečni izvještaj o korišćenju sredstava budžetske rezerve, najkasnije do kraja narednog mjeseca za prethodni mjesec."

Obrazloženje:

Predložena dopuna ima za cilj da se tekuća budžetska rezerva vrati svojoj osnovnoj svrsi: finansiranju neplaniranih, nedovoljno planiranih, hitnih i vanrednih izdataka koji nastanu tokom fiskalne godine, a ne da služi kao paralelni, diskrecioni fond za raspodjelu novca fizičkim i pravnim licima mimo redovnih budžetskih programa, sektorskih politika, sistema socijalne zaštite i javnih konkursa. Predloženo rješenje ne ukida budžetsku rezervu kao potreban instrument

fiskalne fleksibilnosti, već je štiti od zloupotrebe. Rezerva mora ostati mehanizam za nepredviđene i hitne izdatke, ali uz jasnu zabranu paralelne raspodjele sredstava fizičkim i pravnim licima mimo redovnog sistema, uz obavezno obrazloženje svake odluke i javno izvještavanje o njenom izvršenju.

Dosadašnja praksa pokazuje da je tekuća budžetska rezerva jedan od najnetransparentnijih mehanizama potrošnje javnog novca. Institut alternativa je u više navrata upozoravao da je dio sredstava budžetske rezerve dodjeljivan preko Komisije za raspodjelu dijela sredstava budžetske rezerve i užeg kabineta Vlade, kao tijela koja nijesu dio redovnog sistema odlučivanja o pravima građana, socijalnim davanjima, podršci organizacijama ili finansiranju javnih politika. Takav model omogućava da se novac dodjeljuje na osnovu pojedinačnih zahtjeva, bez jasnih zakonskih kriterijuma, bez javno dostupne rang liste, bez jednakog pristupa svim potencijalnim korisnicima i bez dovoljnog nadzora Skupštine i javnosti.

Posebno je problematično to što se kroz ovakav mehanizam mogu finansirati potrebe koje već moraju biti uređene posebnim zakonima i programima, kao što su socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, obrazovanje, podrška nevladinim organizacijama, podrška sportskim i drugim udruženjima ili pomoć privrednim subjektima. Ako postoji javna potreba za takvom vrstom podrške, ona mora biti planirana u okviru nadležnih potrošačkih jedinica, kroz jasne budžetske programe, propisane kriterijume, javne pozive i redovno izvještavanje, a ne kroz budžetsku rezervu. Budžetska rezerva ne smije zamijeniti sistem socijalne zaštite, javne konkurse, sektorske programe.

Institut alternativa je ranije ukazivao i na ozbiljne probleme u pogledu dostupnosti dokumentacije i javne kontrole nad ovim izdacima. U javnosti je posebno problematizovan slučaj nedostupne, odnosno uništene dokumentacije o podjeli pomoći iz budžetske rezerve za ranije godine, kao i podatak da je uži kabinet Vlade samo na jednoj sjednici 2020. godine odobrio isplate za više stotina osoba, u pojedinačnim iznosima od 100 do 30.000 eura. Ovakvi primjeri pokazuju da postojeći model nije samo pitanje nedovoljne transparentnosti, već i pitanje sistemskog rizika za jednakost građana pred institucijama, fiskalnu odgovornost i integritet budžetskog procesa.

Zbog toga je neophodno zakonom jasno zabraniti da se sredstva tekuće budžetske rezerve koriste za dodjelu pomoći fizičkim i pravnim licima preko komisija, užeg kabineta Vlade ili drugih ad hoc tijela, osim kada se radi o jasno definisanim vanrednim okolnostima, elementarnim nepogodama, hitnim intervencijama ili drugim slučajevima koji se ne mogu unaprijed planirati i koji su izričito obrazloženi odlukom Vlade.

Pored ograničenja namjene, potrebno je propisati i obavezu redovnog javnog izvještavanja o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve. Izvještaj treba da sadrži najmanje: naziv potrošačke jedinice kojoj su sredstva preusmjerena, pravni osnov, iznos, namjenu, obrazloženje hitnosti ili nepredvidivosti izdatka, datum odluke, izvorni budžetski program i ekonomsku klasifikaciju na koju se sredstva prenose, kao i informaciju o izvršenju. Izvještaj mora biti javno dostupan, objavljen na internet stranici Ministarstva finansija. Ovi izvještaji se već objavljuju, ali ta obaveza nije propisana Zakonom i neka naredna Vlada, odnosno Ministarstvo, mogu odlučiti da je napuste.

Odgovor:

Ne prihvata se u pretežnom dijelu. Korišćenje budžetske rezerve uređeno je članom 47 finalnog teksta (odlučuje Vlada, na prijedlog resornog ministarstva, uz saglasnost Ministarstva;

za zakonito i namjensko korišćenje odgovoran je budžetski izvršilac; Vlada propisuje kriterijume). Bliži način i kriterijume za korišćenje sredstava rezervi propisuje se podzakonskim aktom Vlade.

PRIJEDLOG 65

Dopuna člana 46 - kvartalni izvještaji po kapitalnim projektima i godišnji izvještaj o izvršenju kapitalnog budžeta

Član 46 mijenja se i dopunjava tako što se poslije postojećih odredbi o kvartalnom izvještaju o realizaciji kapitalnog budžeta dodaju novi stavovi koji glase:

"Polugodišnji i godišnji izvještaj o realizaciji kapitalnog budžeta sadrži i podatke o pojedinačnim kapitalnim projektima, uključujući: naziv projekta; potrošačku jedinicu; implementacionu jedinicu; lokaciju; sektor; izvor finansiranja; ukupnu procijenjenu vrijednost; ugovorenu vrijednost; plan za tekuću godinu; izvršenje u izvještajnom kvartalu; kumulativno izvršenje od početka godine; kumulativno izvršenje od početka realizacije projekta; fizičku realizaciju; status projektne, tenderske i druge dokumentacije; rok početka i završetka; odstupanja od planirane dinamike; razloge odstupanja; promjene ugovorene vrijednosti; status rješavanja imovinsko-pravnih odnosa; ključne rizike za realizaciju; i mjere za otklanjanje problema."

Obrazloženje:

Nacrt prepoznaje izvještavanje o kapitalnom budžetu, ali ne propisuje dovoljno detaljno sadržinu izvještaja, obavezu dostavljanja Skupštini i obavezu godišnjeg izvještaja. To treba precizirati, jer kapitalni budžet predstavlja jednu od najrizičnijih i najvidljivijih oblasti javne potrošnje. Realizacija se ne može ocjenjivati samo kroz agregatni iznos izvršenih sredstava, već kroz podatke po projektu: rokove, fizičku realizaciju, ugovorene vrijednosti, povećanja troškova, dokumentaciju, imovinsko-pravne probleme i razloge kašnjenja.

Vlada je, po prvi put, objavila Izvještaj o realizaciji Kapitalnog budžeta u 2025. godini, koji ne sadrži dovoljan nivo informacija o pojedinačnim projektima, u pogledu razloga odstupanja od planirane dinamike i objašnjenja izazova. Izvještaj stoga nije dovoljno informativan i u ovoj formi ne daje zadovoljavajući nivo podataka za javnost koja je zainteresovana za pojedinačne projekte.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Član 48 finalnog teksta propisuje kvartalni izvještaj o realizaciji kapitalnog budžeta i konsolidovani polugodišnji i godišnji izvještaj koji Ministarstvo objavljuje; detaljan prikaz po pojedinačnom projektu obezbjeđuje se kroz javno dostupnu komponentu registra javnih investicija (član 109).

PRIJEDLOG 66

Dopuna člana 47 - mjesečni izvještaj o izvršenju budžeta države

U članu 47, u stavu 2, riječ "periodični" zamjenjuje se riječju "mjesečni".

U članu 47 poslije stava 2 dodaju se novi stav koji glasi:

"Ministarstvo priprema i objavljuje mjesečni izvještaj o izvršenju budžeta države najkasnije do kraja narednog mjeseca za prethodni mjesec."

Obrazloženje:

Ministarstvo finansija već objavljuje mjesečne izvještaje o izvršenju budžeta, uključujući narativni dio i prateće tabele po klasifikacijama. Primjer izvještaja za april 2026. godine pokazuje da se javnosti već predstavljaju prihodi, izdaci, deficit, tekući i primarni suficit, kapitalni izdaci i prateće tabele po funkcionalnoj, programskoj i organizacionoj klasifikaciji. Međutim, ova praksa nije propisana, odnosno, zaštićena zakonom.

Zakonsko propisivanje mjesečnog izvještaja omogućilo bi kontinuitet javnog nadzora i spriječilo da objavljivanje zavisi od odluke Ministarstva ili neke naredne Vlade. Mjesečni izvještaji su važni za Skupštinu, medije, civilno društvo i građane, jer omogućavaju da se na vrijeme uoče odstupanja od plana, ubrzavanje ili usporavanje potrošnje, promjene u deficitu i korišćenje rezerve.

Korišćenje termina "periodični" izvještaji u stavu 2, člana 47, može biti tumačeno na različite načine pa je potrebno precizirati da se misli na mjesečni.

Ovaj izvještaj u praksi trenutno obuhvata i pregled potrošnje budžetske rezerve, što je potrebno precizirati i zakonom - naš prijedlog je ili u posebnom članu koji se tiče rezerve (vidjeti naš prijedlog 4) ili u ovom članu.

Odgovor:

Ne prihvata se u pretežnom dijelu. Izvještavanje o izvršenju budžeta uređeno je članom 49 (najmanje kvartalno, uz preliminarne nivoe suficita, odnosno deficita, duga i realizaciju po klasifikacijama) i usklađeno je normativno sa praksom i EU regulativom. Mjesečno izvještavanje nije propisano kao zakonska obaveza. Svakako dobra praksa u ovom kontekstu postoji i nastaviće se.

PRIJEDLOG 67

Novi član 47a - mjesečni pregled izvršenih plaćanja iz Državnog trezora

Poslije člana 47 dodaje se novi član 47a koji glasi:

"Pregled izvršenih plaćanja iz Državnog trezora

Član 47a

Ministarstvo mjesečno objavljuje pregled izvršenih plaćanja iz Državnog trezora, najkasnije do desetog dana u mjesecu za prethodni mjesec.

Pregled iz stava 1 ovog člana objavljuje se u mašinski čitljivom formatu i obavezno sadrži, najmanje: datum plaćanja, potrošačku jedinicu, programsku, organizacionu i ekonomsku klasifikaciju, iznos plaćanja, naziv primaoca sredstava, osnov plaćanja ili opis transakcije, izvor finansiranja.

Izuzetno, podaci koji se odnose na zaštićene lične podatke, bezbjednosno osjetljive podatke ili druge podatke čije je objavljivanje ograničeno posebnim zakonom, objavljuju se u anonimizovanom ili agregiranom obliku, uz navođenje pravnog osnova za ograničenje objavljivanja.

Bliži format i tehnička pravila objavljivanja pregleda iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo."

Obrazloženje:

Ministarstvo finansija već objavljuje preglede izvršenih plaćanja iz Državnog trezora u XLSX formatu. Primjer za maj 2026. godine pokazuje da je riječ o praksi koja se može jednostavno standardizovati i zakonski zaštititi. Ovi podaci su najkonkretniji oblik budžetske transparentnosti, jer omogućavaju praćenje stvarnih plaćanja, a ne samo agregatnih iznosa.

Zakonska obaveza je potrebna zato što trenutna praksa nije propisana kao obaveza i može biti napuštena u budućnosti. Pregledi plaćanja predstavljaju osnov za kontrolu potrošnje, praćenje javnih nabavki, subvencija, transfera, kapitalnih projekata, rezervi i plaćanja pojedinačnim korisnicima.

Odgovor:

Prihvata se. Ovo pitanje je normirano u finalnoj verziji zakona.

PRIJEDLOG 68

Novi član 47b - polugodišnji izvještaj o izvršenju budžeta koji se dostavlja Skupštini

Poslije člana 47a dodaje se novi član 47b koji glasi:

"Polugodišnji izvještaj o izvršenju budžeta

Član 47b

Vlada, na Prijedlog Ministarstva, utvrđuje polugodišnji izvještaj o izvršenju budžeta države i dostavlja ga Skupštini najkasnije do 31. avgusta tekuće fiskalne godine.

Polugodišnji izvještaj iz stava 1 ovog člana objavljuje se na internet stranici Vlade i Ministarstva istog dana kada se dostavi Skupštini.

Polugodišnji izvještaj obavezno sadrži: 1) pregled izvršenja prihoda, primitaka, rashoda i izdataka za prvih šest mjeseci fiskalne godine; 2) poređenje sa godišnjim planom po ekonomskoj, organizacionoj, funkcionalnoj, planom za izvještajni period i ostvarenjem u istom periodu prethodne godine; 3) obrazloženje odstupanja; 4) pregled zaduženja, otplate duga, garancija i stanja javnog duga; 5) pregled neizmirenih obaveza; 6) ocjenu rizika za izvršenje budžeta do kraja fiskalne godine i, po potrebi, Prijedlog korektivnih mjera."

Obrazloženje:

Predložena dopuna ima za cilj da se zakonom propiše obaveza pripreme, dostavljanja Skupštini i javnog objavljivanja polugodišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta. Ova obaveza je neophodna kako bi se obezbijedilo da Vlada i Ministarstvo finansija, sredinom fiskalne godine, ne izvještavaju samo o tehničkom izvršenju pojedinih budžetskih stavki, već da pruže sveobuhvatnu ocjenu da li se budžet izvršava u skladu sa planom, da li su makroekonomske i fiskalne pretpostavke i dalje realne, da li postoje značajna odstupanja u prihodima i rashodima, kao i da li je potrebno preduzimati korektivne mjere do kraja godine.

Polugodišnji izvještaj je jedan od ključnih međunarodno priznatih dokumenata budžetske transparentnosti. U metodologiji Open Budget Survey-ja, Mid-Year Review, odnosno polugodišnji pregled budžeta, predstavlja jedan od osam ključnih budžetskih dokumenata koji treba da budu javno dostupni, blagovremeno objavljeni i dovoljno sveobuhvatni da omoguće informisanu javnu i parlamentarnu raspravu o izvršenju budžeta. Za razliku od mjesečnih izvještaja, koji uglavnom prikazuju kretanje prihoda, rashoda, deficita i duga, polugodišnji izvještaj treba da ima analitičku funkciju: da objasni uzroke odstupanja, procijeni izvršenje do kraja godine i predstavi mjere koje Vlada namjerava da preduzme ako su prihodi, rashodi, deficit, dug ili fiskalni rizici značajno odstupili od plana.

Rezultati Open Budget Survey za Crnu Goru pokazuju da je ova oblast jedan od važnih nedostataka budžetske transparentnosti. U OBS 2023 Crna Gora je ostvarila rezultat od 48 od 100 poena u oblasti transparentnosti, što ukazuje da javnosti nije dostupno dovoljno sveobuhvatnih i pravovremenih budžetskih informacija za kvalitetnu raspravu o javnim finansijama. OBS 2025 za Crnu Goru posebno preporučuje da država priprema i blagovremeno objavljuje polugodišnji pregled budžeta na internetu. Zbog toga ova dopuna nije samo pitanje unapređenja domaće prakse izvještavanja, već i direktan odgovor na međunarodno prepoznatu slabost sistema budžetske transparentnosti.

Zakonsko propisivanje polugodišnjeg izvještaja posebno je važno jer sadašnja praksa periodičnog izvještavanja ne obezbjeđuje punu analizu izvršenja budžeta na polovini godine. Mjesečni izvještaji Ministarstva finansija predstavljaju korisnu osnovu za praćenje tekućih fiskalnih kretanja, ali ne mogu zamijeniti polugodišnji izvještaj koji treba da sadrži procjenu izvršenja do kraja godine, analizu odstupanja od budžetskog plana, pregled promjena u makroekonomskim i fiskalnim pretpostavkama, informacije o fiskalnim rizicima, kapitalnom budžetu, budžetskoj rezervi, javnom dugu, garancijama, neizmirenim obavezama i realizaciji programskog budžeta.

Polugodišnji izvještaj treba da bude dostavljen Skupštini, jer je Skupština organ koji usvaja budžet i ima obavezu da nadzire njegovo izvršenje. Bez ovakvog izvještaja, parlamentarni nadzor se u praksi svodi na raspravu o završnom računu, koja dolazi prekasno da bi imala korektivni efekat na izvršenje budžeta u toku iste fiskalne godine. Dostavljanje polugodišnjeg

izvještaja Skupštini omogućilo bi da se na vrijeme otvori rasprava o odstupanjima, fiskalnim rizicima, izvršenju kapitalnog budžeta, korišćenju rezerve i eventualnoj potrebi za rebalansom.

Predložena dopuna je u skladu i sa obavezama iz reformskog procesa upravljanja javnim finansijama. U okviru PFM dijaloga sa Evropskom komisijom i SIGMA-om, Crna Gora se već obavezala da će kroz izmjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti unaprijediti budžetsku transparentnost, između ostalog uvođenjem obaveze pripreme polugodišnjeg budžetskog pregleda. Zbog toga je neophodno da ova obaveza bude jasno propisana zakonom, uključujući rok dostavljanja, obavezno objavljivanje i minimalnu sadržinu izvještaja.

Polugodišnji izvještaj treba da bude objavljen na internet stranici Ministarstva finansija i dostavljen Skupštini najkasnije do kraja avgusta tekuće godine. Takav rok omogućava da se podaci za prvih šest mjeseci konsoliduju i analiziraju, ali i da izvještaj bude dostupan dovoljno rano da može uticati na pripremu rebalansa, budžeta za narednu godinu i rad nadležnih skupštinskih odbora.

Zakonsko propisivanje polugodišnjeg izvještaja doprinijelo bi većoj transparentnosti, odgovornosti Vlade, kvalitetnijem parlamentarnom nadzoru i boljoj javnoj raspravi o budžetu. Ono bi takođe doprinijelo ispunjavanju preporuka Open Budget Survey i reformskih obaveza Crne Gore u oblasti upravljanja javnim finansijama.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Polugodišnje izvještavanje je uvedeno (član 48 — konsolidovani polugodišnji izvještaj o programskom i kapitalnom budžetu koji se objavljuje; član 49 — izvještaji o nivoima suficita, odnosno deficita i duga).

PRIJEDLOG 69

Dopuna člana 55 - javnost izvještaja o nadzoru i mjera

U članu 55 poslije stava 2 dodaju se novi stavovi koji glase:

“Izvještaj o nadzoru iz stava 1 ovog člana objavljuje se na internet stranici potrošačke jedinice koja je sprovela nadzor i internet stranici Ministarstva, najkasnije u roku od 15 dana od dana dostavljanja izvještaja potrošačkoj jedinici koja je bila predmet nadzora.

Izuzetno, dijelovi izvještaja koji sadrže zaštićene lične podatke, tajne podatke, poslovnu tajnu ili druge podatke čije je objavljivanje ograničeno posebnim zakonom, izostavljaju se iz javno objavljene verzije, uz navođenje pravnog osnova za ograničenje objavljivanja.”

Obrazloženje:

Nacrt uvodi novi sistem nadzora nad potrošačkim jedinicama, ali bi njegov efekat bio ograničen ako izvještaji ostanu interni administrativni dokumenti. Javnost izvještaja o nadzoru povećava pritisak na otklanjanje nepravilnosti, jača odgovornost budžetskih izvršilaca i omogućava Skupštini, DRI, medijima i civilnom društvu da prate da li se problemi ponavljaju.

Objavljivanje izvještaja treba uskladiti sa zaštitom podataka, ali izuzeci ne smiju biti razlog da se cijeli izvještaji sakriju. Zbog toga se predlaže objavljivanje javne verzije izvještaja, uz zakonski osnov za eventualno izostavljanje pojedinih podataka.

SEP

Odgovor:

Prihvta se. Finalna verzija teksta zakona, u istom članu predviđa propisuje da se izvještaj o nadzoru iz stava 1 ovog člana objavljuje se na internet stranici potrošačke jedinice koja je sprovela nadzor. Ne prihvata se u pretežnom dijelu.

PRIJEDLOG 70

Novi član 81a - sprovođenje preporuka DRI nakon revizije završnog računa

Poslije člana 81 dodaje se novi član 81a koji glasi:

“Sprovođenje preporuka Državne revizorske institucije

Član 81a

Vlada je dužna da, najkasnije u roku od 60 dana od dana dostavljanja izvještaja Državne revizorske institucije o reviziji završnog računa budžeta države Skupštini, utvrdi akcioni plan za sprovođenje preporuka Državne revizorske institucije.

Akcioni plan iz stava 1 ovog člana sadrži: svaku pojedinačnu preporuku, nosioca aktivnosti, rok za realizaciju, opis mjere koja će biti preduzeta, potrebne izmjene propisa ili procedura, pokazatelj realizacije i način izvještavanja.

Vlada dostavlja akcioni plan iz stava 1 ovog člana Skupštini i Državnoj revizorskoj instituciji i objavljuje ga na svojoj internet stranici.

Vlada, na Prijedlog Ministarstva, polugodišnje izvještava Skupštinu i Državnu revizorsku instituciju o realizaciji akcionog plana iz stava 1 ovog člana, do potpune realizacije preporuka ili do prihvatanja drugačijeg statusa preporuke od strane Državne revizorske institucije.

Nadležno radno tijelo Skupštine najmanje jednom godišnje razmatra izvještaj o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije iz revizije završnog računa budžeta države.”

Obrazloženje

Predložena dopuna uvodi poseban član 81a kojim se uređuje postupak sprovođenja preporuka Državne revizorske institucije datih u izvještaju o reviziji završnog računa budžeta države. Cilj dopune je da se zatvori institucionalni ciklus odgovornosti: od usvajanja budžeta, preko izvršenja i završnog računa, do revizije i obaveznog postupanja po nalazima i preporukama Državne revizorske institucije.

Preporuke DRI često se odnose na ponavljajuće slabosti: planiranje i izvršenje izdataka, preuzimanje obaveza, računovodstvene evidencije, javne nabavke, kapitalni budžet, budžetsku rezervu, unutrašnje kontrole i izvještavanje. Ako se njihovo sprovođenje ne prati prije pripreme narednog budžeta, iste nepravilnosti se mogu ponavljati iz godine u godinu.

Poseban problem je što se rasprava o završnom računu i izvještaju DRI često odvija sa velikim zakašnjenjem, dok se sistemsko praćenje preporuka ne vezuje dovoljno za naredni budžetski ciklus.

Zbog toga je potrebno propisati da Vlada, na predlog Ministarstva finansija i u saradnji sa potrošačkim jedinicama, priprema akcioni plan za sprovođenje preporuka DRI datih u reviziji završnog računa. Akcioni plan treba da sadrži svaku preporuku, nadležnu instituciju, rok, planiranu mjeru, očekivani rezultat i status sprovođenja. Takav plan treba dostaviti Skupštini i DRI i objaviti ga na internet stranici Ministarstva finansija.

Pored akcionog plana, potrebno je propisati i obavezu polugodišnjeg i godišnjeg izvještavanja o sprovođenju preporuka. Time se obezbjeđuje da Skupština ne raspravlja o preporukama DRI samo jednom, prilikom razmatranja završnog računa, već da može pratiti da li Vlada i potrošačke jedinice zaista otklanjaju utvrđene nepravilnosti. Ovo je naročito važno za preporuke koje imaju sistemski značaj ili zahtijevaju izmjene propisa, promjene u budžetskom planiranju, jačanje unutrašnjih kontrola ili korekcije u računovodstvenim evidencijama.

Predloženo rješenje doprinosi i jačanju parlamentarnog nadzora. Skupština, kao organ koji usvaja budžet i završni račun, mora imati pouzdane informacije o tome šta je Vlada uradila povodom nalaza DRI. Bez obaveznih izvještaja o sprovođenju preporuka, kontrolna funkcija Skupštine ostaje ograničena, a odgovornost potrošačkih jedinica zavisi od pojedinačne prakse, a ne od jasne zakonske obaveze.

Odgovor:

Prihvata se. Finalni tekst već sadrži poseban član (član 83 — Postupanje po preporukama Državne revizorske institucije): Vlada donosi akcioni plan za sprovođenje preporuka DRI (u roku od 30 dana od razmatranja izvještaja DRI u Skupštini), koji utvrđuje preporuke, odgovorne institucije, mjere i rokove, dostavlja se Skupštini i objavljuje, uz polugodišnje izvještavanje Skupštine i DRI do potpune realizacije preporuka.

PRIJEDLOG 71

Dopuna člana 104 - javna komponenta registra javnih investicija

U članu 104 poslije postojećih stavova dodaju se novi stavovi koji glase:

“Registar javnih investicija ima javno dostupnu elektronsku komponentu koja omogućava zainteresovanoj javnosti praćenje kapitalnih projekata po nazivu projekta, nosiocu, implementacionoj jedinici, lokaciji, sektoru, izvoru finansiranja, procijenjenoj vrijednosti, ugovorenoj vrijednosti, godišnjoj i ukupnoj realizaciji, fazi sprovođenja, rokovima, izmjenama vrijednosti i rokova, statusu projektne dokumentacije, statusu javne nabavke, statusu imovinsko-pravnih odnosa i fizičkoj realizaciji.

Javna komponenta registra obavezno sadrži i projektnu dokumentaciju koja se može objaviti u skladu sa zakonom, odluke o uvrštavanju projekta u kapitalni budžet ili jedinstvenu listu javnih investicija, izvještaje o realizaciji, ex-post evaluacije i podatke o plaćanjima koja se odnose na projekat.

Podaci iz javne komponente registra ažuriraju najmanje kvartalno.

Ako se pojedini podatak ili dokument ne objavljuje zbog ograničenja propisanog posebnim zakonom, u registru se objavljuje oznaka da je podatak izuzet od objavljivanja i pravni osnov za izuzeće."

Obrazloženje:

Registar javnih investicija ne treba da bude samo interna evidencija Ministarstva finansija. Njegova ključna vrijednost je u tome da javnost može pratiti šta se gradi, gdje, koliko košta, iz kojih izvora se finansira, da li kasni i koliko je novca potrošeno. Korisnik treba da može pratiti projekat kroz cijeli ciklus: od kandidovanja i ocjene, preko budžetiranja i javne nabavke, do realizacije i ex-post evaluacije.

Zaključci PFM dijaloga su predvidjeli korake ka objavljivanju registra aktivnih kapitalnih projekata sa projektnom dokumentacijom i podacima o potrošnji. PIMA okvir takođe naglašava portfeljski nadzor, prikaz svih izvora finansiranja i praćenje realizacije. Zbog toga član 104 treba izričito dopuniti komponentom javnosti i otvorenih podataka.

Odgovor:

Prihvata se. Član 109 finalnog teksta već propisuje da registar javnih investicija ima javno dostupnu elektronsku komponentu koja omogućava praćenje kapitalnih projekata i ažurira se najmanje kvartalno, i obuhvata sve izvore finansiranja (državni budžet, budžeti opština, resorna ministarstva i javne ustanove, privredna društva u većinskom državnom, odnosno opštinskom vlasništvu i javno-privatno partnerstvo).

PRIJEDLOG 72

Dopuna člana 105 - Savjet za javne investicije kao centralno mjesto za jedinstvenu listu projekata (single project pipeline)

U članu 105, poslije stava 1, dodaju se novi stavovi koji glase:

"Savjet za javne investicije uspostavlja i redovno ažurira jedinstvenu listu infrastrukturnih i drugih kapitalnih projekata javnog sektora, nezavisno od izvora finansiranja, uključujući projekte koji se finansiraju iz budžeta države, budžeta opština, sredstava Evropske unije, kredita međunarodnih finansijskih institucija, donacija, javno-privatnog partnerstva i drugih izvora.

Kapitalni projekat koji nije evidentiran u registru javnih investicija i nije razmotren u okviru jedinstvene liste iz stava 2 ovog člana ne može biti predložen za finansiranje iz kapitalnog budžeta države, niti za kandidovanje prema trećim stranama.

Jedinstvena lista iz stava 2 ovog člana objavljuje se u okviru registra javnih investicija, uz navođenje statusa projekta, izvora finansiranja, ocjene spremnosti projekta, sektora, lokacije, procijenjene vrijednosti, faze pripreme i odluka Savjeta.

Resorno ministarstvo odgovorno je za stratešku opravdanost, prioritizaciju, praćenje učinka i izvještavanje o kapitalnim projektima iz svoje nadležnosti, nezavisno od toga da li tehničku implementaciju projekta vrši posebna implementaciona jedinica."

Obrazloženje:

Predložena dopuna člana 105 ima za cilj da Savjet za javne investicije ne bude samo konsultativno ili koordinaciono tijelo, već centralno mjesto za uspostavljanje, ažuriranje i praćenje jedinstvene liste kapitalnih i infrastrukturnih projekata javnog sektora. Time bi se obezbijedilo da se projekti koji se kandiduju za finansiranje iz kapitalnog budžeta, sredstava Evropske unije, Zapadnobalkanskog investicionog okvira, kredita međunarodnih finansijskih institucija, donacija, javno-privatnog partnerstva i drugih izvora razmatraju kroz jedinstveni sistem prioritizacije.

Ovakvo rješenje je u skladu sa nalazima i preporukama MMF-ove PIMA ocjene za Crnu Goru, koja ukazuje na potrebu jačanja upravljanja javnim investicijama kroz bolju koordinaciju, kvalitetniju procjenu i selekciju projekata, smanjenje fiskalnih rizika i uspostavljanje snažnijeg portfeljskog pregleda javnih investicija. Upravo zato je neophodno da Crna Gora ima jedinstvenu listu projekata, nezavisno od izvora finansiranja, kako bi se spriječilo paralelno planiranje i kandidovanje projekata mimo redovnog sistema kapitalnog budžeta.

U dosadašnjoj praksi, projekti se mogu pripremati i kandidovati kroz različite kanale: kroz kapitalni budžet, sektorske politike, pregovore sa međunarodnim finansijskim institucijama, evropske fondove, WBIF mehanizam, donacije ili pojedinačne političke inicijative. Takva fragmentacija otežava upoređivanje projekata, slabi prioritizaciju, povećava rizik da se finansiraju nedovoljno pripremljeni ili manje prioritetni projekti i smanjuje mogućnost da Vlada i Skupština imaju cjelovit pregled budućih obaveza po osnovu javnih investicija.

Jedinstvena lista projekata, odnosno single project pipeline, treba da obuhvati sve kapitalne i infrastrukturne projekte koji mogu imati fiskalni uticaj na budžet države ili širi javni sektor. To uključuje projekte koji se finansiraju iz državnog budžeta, budžeta opština, evropskih sredstava, WBIF-a, kredita međunarodnih finansijskih institucija, donacija, javno-privatnog partnerstva, kao i projekte privrednih društava u većinskom državnom ili opštinskom vlasništvu kada mogu stvarati direktne ili indirektne fiskalne rizike.

Zakonsko vezivanje jedinstvene liste za Savjet za javne investicije doprinijelo bi jačanju strateške koordinacije i sprečavanju situacije u kojoj se projekti kandiduju prema trećim stranama bez prethodne provjere zrelosti, strateške relevantnosti, fiskalnog uticaja, troškova životnog ciklusa i spremnosti za sprovođenje. Time bi se povećala vjerovatnoća da se ograničeni javni resursi, kao i dostupna sredstva EU i međunarodnih finansijskih institucija, usmjeravaju na najspremnije i najprioritetnije projekte.

Ovakva dopuna je dodatno opravdana i obavezama iz reformskog procesa upravljanja javnim finansijama. U izvještaju o sprovođenju PFM programa za 2025. godinu, među zaključcima PFM

dijaloga sa Evropskom komisijom i SIGMA-om navedeno je da Crna Gora treba da unaprijedi upravljanje javnim investicijama, uključujući izradu prvog nacrtu jedinstvenog portfolija kapitalnih investicionih projekata koji obuhvata projekte na državnom i opštinskom nivou finansirane iz centralnog budžeta, kao i korake ka objavljivanju registra aktivnih kapitalnih projekata sa projektnom dokumentacijom i podacima o potrošnji.

Zbog toga je potrebno da član 105 jasno propiše nadležnost Savjeta za javne investicije za uspostavljanje i održavanje jedinstvene liste projekata, kao i pravilo da projekat koji nije evidentiran na toj listi ne može biti predložen za finansiranje iz kapitalnog budžeta ili kandidovan za finansiranje iz međunarodnih i donatorskih izvora.

Odgovor:

Prihvata se. Savjet za javne investicije (član 110) prati realizaciju kapitalnih projekata i projekata javno-privatnog partnerstva i razmatra listu prioriternih projekata, a registar javnih investicija (član 109) obuhvata projekte iz svih izvora finansiranja. Dodatno, kapitalni projekti, koji ne zadovoljavaju utvrđene kriterijume i projekti koji nijesu predloženi u postupku pripreme budžeta, ne mogu biti uvršteni u prijedlog zakona o budžetau države.

PRIJEDLOG 73

Izmjena kaznenih odredbi - odgovornost odgovornog lica, a ne budžetskog korisnika kao "pravnog lica"

U čl. 126-131 potrebno je ujednačiti kaznene odredbe tako da se za povrede obaveza iz ovog zakona kažnjava odgovorno lice u potrošačkoj jedinici, odgovorno lice u opštini, odgovorno lice u Ministarstvu, budžetski izvršilac, odnosno drugo odgovorno fizičko lice, u zavisnosti od obaveze koja je povrijeđena.

U članu 126 dodaje se nova tačka kojom se propisuje da će se novčanom kaznom kazniti odgovorno lice u Ministarstvu ako ne objavi mjesečni izvještaj o izvršenju budžeta, pregled izvršenih plaćanja iz Državnog trezora, polugodišnji izvještaj, izvještaj o korišćenju budžetske rezerve ili podatke iz registra javnih investicija u rokovima i na način propisan ovim zakonom.

U članu 128 dodaju se nove tačke kojima se propisuje da će se novčanom kaznom kazniti odgovorno lice u potrošačkoj jedinici ako:

- 1) ne dostavi ili dostavi netačan izvještaj o ostvarenju i korišćenju sopstvenih prihoda iz člana 44 ovog zakona;
- 2) koristi sopstvene prihode suprotno namjeni, bez evidentiranja u sistemu trezora ili bez odobrenog plana;
- 3) ne dostavi ili dostavi netačan izvještaj o realizaciji kapitalnog projekta iz člana 46 ovog zakona;

- 4) ne dostavi plan za otklanjanje nepravilnosti nakon nadzora iz člana 55 ovog zakona;
- 5) ne objavi izvještaj o nadzoru ili plan za otklanjanje nepravilnosti u skladu sa članom 55 ovog zakona.

U članu 127 dodaje se nova tačka kojom se propisuje da će se novčanom kaznom kazniti odgovorno lice u potrošačkoj jedinici koja realizuje kapitalni projekat ako ne evidentira podatke u registru javnih investicija, ne ažurira podatke o projektu ili dostavi netačne podatke o vrijednosti, rokovima, izvorima finansiranja, fizičkoj ili finansijskoj realizaciji projekta.

U članu 130 precizirati da se kazna izriče budžetskom izvršiocu kao odgovornom fizičkom licu za nezakonito, nenamjensko ili netačno izvršenje i evidentiranje budžetskih obaveza, a ne potrošačkoj jedinici kao budžetskom korisniku.

Obrazloženje:

Kaznene odredbe ne treba propisivati tako da se novčanom kaznom kažnjava potrošačka jedinica, državni organ, opština ili drugi budžetski korisnik kao pravno lice.

Kod budžetskih korisnika nema stvarnog efekta ako se kažnjava institucija kao pravno lice, jer se kazna u suštini plaća iz javnih sredstava. To je "prelivanje iz džepa u džep" i ne stvara individualnu odgovornost za nezakonitu ili netransparentnu potrošnju. Prekršajna odgovornost treba da bude usmjerena i na odgovorna lica u potrošačkoj jedinici koja su propustila da dostave izvještaj, objave podatke, evidentiraju obaveze, poštuju namjenu sredstava ili spriječe nezakonitu potrošnju.

Nacrt već prepoznaje odgovorno lice i budžetskog izvršioca u više kaznenih odredbi, ali je potrebno dosljedno očistiti tekst i povezati nove obaveze transparentnosti sa prekršajnim sankcijama. Bez kaznenih odredbi, obaveze objavljivanja mjesečnih izvještaja, analitičkih kartica, izvještaja o kapitalnim projektima, registra javnih investicija i izvještaja o sopstvenim prihodima mogu ostati deklarativne.

Odgovor:

Djelimično se prihvata. Kaznene odredbe finalnog teksta usmjerene su na odgovorno lice, odnosno budžetskog izvršioca, kao fizička lica odgovorna za povredu obaveza. Nove prekršajne tačke vezane za obaveze koje nisu usvojene kao zakonske obaveze nisu uvedene.

Mjesto i datum sačinjavanja izvještaja: Podgorica, 06.8.2026. godine

Naziv organizacione jedinice ministarstva koja je odgovorna za pripremu nacrta zakona:

- Direktorat za državni budžet


Potpis ministra, odnosno rukovodioca organizacione
jedinice ministarstva koja je odgovorna za pripremu
nacrtu zakona




mr. Novica Vuković, ministar