

**OBRAZAC**
IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	MINISTARSTVO FINANSIJA
NAZIV PROPISA	Nacrt zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

1. Definisanje problema

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

Kontekst i potreba za unapređenjem normativnog okvira

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti iz 2014. godine (Sl. list CG, br. 20/2014 i izmjene i dopune) postavio je čvrste temelje sistema upravljanja javnim finansijama Crne Gore i bio je osnov za niz značajnih reformskih pomaka u protekloj deceniji — uspostavljanje Fiskalnog savjeta, uvođenje programskog budžetiranja, normativno uređenje državnog trezora i izgradnju fiskalnih pravila usklađenih s Mastihtskim kriterijumima. U periodu primjene zakona, međutim, standardni okvir upravljanja javnim finansijama u EU i na međunarodnom nivou značajno se razvio, a Crna Gora je ostvarila konkretan napredak u procesu pristupanja EU koji donosi nove normativne obaveze. Pregled primjene važećeg zakona i zahtjeva ukazuje na potrebu jačanja sistema u više oblasti, od kojih ističemo sljedeće oblasti u kojima je unapređenje normativnog okvira nužno i opravdano:

- POTPUNIJA INTEGRACIJA FISKALNOG SAVJETA U BUDŽETSKI CIKLUS** — Fiskalni savjet Crne Gore, uspostavljen u okviru važećeg zakona (Poglavlje IIIa, čl. 27a–27k), funkcioniše kao nezavisno tijelo s pravnim subjektivitetom, Sekretarijatom i jasno definisanim nadležnostima. S uvođenjem novih instrumenata — Srednjoročnog budžetskog okvira — javlja se potreba da se nadležnosti Fiskalnog savjeta eksplicitno prošire i na ove instrumente, čime bi se zatvorio krug ex-ante kontrole u skladu sa zahtjevima Direktive Savjeta 2011/85/EU o zahtjevima za budžetske okvire država članica, kako je izmijenjena Direktivom Savjeta (EU) 2024/1265 od 29. aprila 2024. koja proširuje ulogu nezavisnih fiskalnih institucija u budžetskim okvirima. Pored toga, izmjenjena odredbe o angažovanju članova na naučnoj i obrazovnoj djelatnosti radi preciziranja finansijskog tretmana profesionalnog angažmana omogućuje lakše privlačenje akademskih stručnjaka u instituciju.
- UVOĐENJE FORMALNOG SREDNJOROČNOG BUDŽETSKOG OKVIRA (SBO)** — Važeći zakon sadrži Smjernice fiskalne politike s trogodišnjim projekcijama, čime je stvoren dobar osnov za višegodišnje planiranje. Sljedeći logičan korak razvoja sistema jeste uvođenje Srednjoročnog budžetskog okvira (SBO) kao formalnog dokumenta koji operacionalizuje Fiskalnu strategiju i Smjernice u formi obavezujućih limita potrošnje po potrošačkim jedinicama. Ovaj instrument, zahtjevan čl. 9 Direktive 2011/85/EU koji nalaže uspostavljanje vjerodostojnog i efektivnog nacionalnog srednjoročnog budžetskog okvira s horizontom planiranja od najmanje tri godine, omogućava strukturiran top-down pristup planiranju koji čvrsto vezuje strateške fiskalne ciljeve za godišnji budžetski proces.
- PRECIZIRANJE I DOGRADNJA FISKALNIH PRAVILA** — Važeći zakon uspostavlja ključna fiskalna pravila (deficit \leq 3% BDP-a, javni dug \leq 60% BDP-a) koja su dobra osnova fiskalne discipline. Unapređenje koje donosi novi zakon odnosi se na uvođenje: mehanizma fiskalne konvergencije; klauzule za vanredne okolnosti koja omogućava privremena odstupanja u slučajevima ekonomskih šokova; i odredbe o izdacima za odbranu, u skladu s Uredbom (EU) 2024/1263, koja odražava savremeni pristup fiskalnim pravilima prihvaćen u EU reformisanim Paktom o stabilnosti i rastu.
- USPOSTAVLJANJE ZAKONSKOG OKVIRA ZA DUBINSKU ANALIZU POTROŠNJE** — Upravljanje javnim rashodima na osnovu analize vrijednosti za novac (spending review) predstavlja savremeni standard koji MMF i Svjetska banka preporučuju svim državama u procesu PFM reformi. Uvođenje ovog instrumenta u zakonski okvir — umjesto dosadašnje prakse ad-hoc analiza — stvara sistemski i institucionalno utemeljenu osnovu za racionalizaciju i prestrukturiranje javnih rashoda prema prioritarnim politikama.
- USKLAĐIVANJE SA NOVIM EU ACQUIS ZAHTJEVIMA IZ PROCESA PRISTUPANJA** — S napredovanjem pregovaračkog procesa, identifikovane su konkretne obaveze koje zahtijevaju normativno uređenje: uspostavljanje AFCOS sistema za zaštitu finansijskih interesa EU, sistem upravljanja i kontrole IPA sredstava i Reformske agende, te okvir za planiranje i plaćanje sopstvenih sredstava EU. Ove obaveze zahtijevaju sistemsku regulaciju unutar budžetskog normativnog okvira.
- NORMATIVNO UREĐENJE UPRAVLJANJA EU FONDOVIMA I SOPSTVENIM SREDSTVIMA EU** — Napredak Crne Gore ka punopravnom članstvu u EU donosi konkretne finansijske obaveze — plaćanje sopstvenih sredstava EU u zajednički budžet — ali i mogućnosti: korišćenje strukturnih fondova i Kohezijskog fonda. Oba aspekta zahtijevaju jasan pravni okvir unutar budžetskog zakona.
- FORMALIZACIJA SISTEMA UPRAVLJANJA JAVNIM INVESTICIJAMA** — Efikasno upravljanje kapitalnim projektima zahtijeva centralizovanu evidenciju, standardizovane kriterijume prioritizacije i koordinaciono tijelo. Uvođenje Registra javnih investicija i Savjeta za upravljanje javnim investicijama, u skladu s PIMA metodologijom MMF-a (2023), nadogradnja je na postojeći okvir kapitalnog budžeta i stvara uslove za sistematičniji pristup planiranju i realizaciji javnih investicija.
- UVOĐENJE ČETVRTOG NIVOVA ORGANIZACIONE KLASIFIKACIJE — POTPUNA BUDŽETSKA VIDLJIVOST POTROŠAČKIH JEDINICA** — Važeći zakon razlikuje tri nivoa organizacione klasifikacije (razdio, grana, grupa). Novi zakon (čl. 3) uvodi četvrti nivo — jedinicu organizacione klasifikacije — koji obuhvata pojedinačne sudove i tužilaštva,

javne ustanove i sve subjekte nad kojima osnivač vrši nadzor ili finansiranje. Ovim se obezbjeđuje potpuna budžetska vidljivost svakog entiteta koji troši javna sredstva: svaka potrošačka jedinica na nivou jedinice dobija sopstvenu budžetsku poziciju, raspolaze dodijeljenim sredstvima i snosi odgovornost za zakonito i namjensko trošenje. Ovo unapređenje direktno odgovara standardu sveobuhvatnosti budžeta (comprehensiveness) koji promovira MMF Kodeks fiskalne transparentnosti (2019) i OECD smjernice o upravljanju javnim finansijama.

9. INTEGRACIJA SOPSTVENIH PRIHODA U KONSOLIDOVANI RAČUN TREZORA — Prema dosadašnjoj praksi, sopstveni prihodi potrošačkih jedinica (prihodi od sopstvene djelatnosti i pružanja usluga) vodili su se vanbilansno, izvan konsolidovanog računa trezora, što je ograničavalo fiskalnu preglednost i onemogućavalo konsolidovano upravljanje likvidnošću. Novi zakon (čl. 44) propisuje da se svi uplatni računi za namjenske i sopstvene prihode potrošačkih jedinica vode kao odgovarajući uplatni računi budžeta države, čime se kompletira trezorski okvir i osigurava da sve javne finansijske transakcije budu obuhvaćene sistemom. Ovo rješenje je u skladu s načelom trezorske konsolidacije koje preporučuju MMF i OECD, a prema kome svako javno sredstvo mora biti vidljivo i upravljano unutar jedinstvenog trezorskog sistema.

10. UVOĐENJE VIŠEGODIŠNJEG PRENOSA SOPSTVENIH PRIHODA — Dosadašnji sistem obavezivao je potrošačke jedinice da neutrošene sopstvene prihode vrate na kraju fiskalne godine, što je dovelo do neracionalnog trošenja sredstava u decembru i demotivisalo efikasno upravljanje prihodima. Novi zakon (čl. 51) uvodi pravo prenosa neutrošenih sopstvenih prihoda i prihoda od donacija i evropskih fondova u narednu fiskalnu godinu. Ovim se stvara direktan finansijski podsticaj potrošačkim jedinicama koje ostvaruju sopstvene prihode da unaprijede efikasnost poslovanja: što efikasnije posluje — više raspolaze akumuliranim sopstvenim sredstvima bez vremenskog ograničenja. Eliminacijom tzv. 'decembarske potrošnje' poboljšava se kvalitet rashoda i unapređuje planiranje.

11. JAČANJE PROGRAMSKOG BUDŽETA I UVOĐENJE RODNO ODGOVORNOG BUDŽETIRANJA — Programski budžet, uveden prethodnim zakonom, u novom zakonu dobija znatno sveobuhvatniji i obavezniji sadržaj (čl. 30): pored opisa nadležnosti, ciljeva i indikatora učinka, programski budžet potrošačke jedinice mora sadržavati i informacije o rodnoj odgovornosti. Ministarstvo je obavezno da u stručnom uputstvu za pripremu budžeta (čl. 31) dostavi posebna uputstva za pripremu rodno odgovornog budžeta, čime se rodno odgovorno budžetiranje operacionalizuje na sistematičan način.

Posljedice zadržavanja postojećeg stanja bez unapređenja

Bez donošenja novog zakona, Crna Gora ne bi mogla na odgovarajući način odgovoriti na zahtjeve koji proistječu iz napretka u procesu pristupanja EU, niti bi u potpunosti iskoristila potencijal koji donose novi instrumenti upravljanja javnim finansijama:

Status quo opcija

Zadržavanje važećeg zakona bez unapređenja nije opcija koja može adekvatno odgovoriti na savremene zahtjeve upravljanja javnim finansijama u kontekstu EU integracija. Dosadašnji zakon je dao dobar doprinos razvoju sistema, ali logika reformskog procesa i preuzete međunarodne obaveze zahtijevaju sistemsko unapređenje koje nije moguće postići parcijalnim izmjenama i dopunama.

2. Ciljevi

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

Opšti cilj

Uspostavljanje modernog, sveobuhvatnog i EU-usklađenog normativnog okvira za planiranje i izvršenje budžeta, fiskalnu odgovornost, zaduživanje i upravljanje garancijama, koji će osigurati fiskalnu disciplinu, transparentnost i dugoročnu fiskalnu održivost javnih finansija Crne Gore — u skladu sa zahtjevima Direktive Savjeta 2011/85/EU, Uredbe (EU) 2024/1263 i mjerila pregovaračkih poglavlja 32 i 33.

Posebni ciljevi

Cilj 1: Jačanje normativnog okvira i proširenje nadležnosti Fiskalnog savjeta Crne Gore

Fiskalni savjet Crne Gore postoji kao institucija od 2014. godine (Poglavlje IIIa važećeg zakona) i funkcioniše kao nezavisno tijelo s pravnim subjektivitetom, predsjednikom i dva člana, Sekretarijatom i utvrđenim budžetom. Novi zakon (Poglavlje X, čl. 86–100) ne osniva novu instituciju, već unapređuje i precizira normativni okvir koji uređuje njen rad — na dva ključna načina. Prvo, eksplicitno se propisuje obaveza davanja mišljenja na Srednjoročni budžetski okvir, čime se zatvara krug ex-ante kontrole u svim fazama budžetskog ciklusa, u skladu s proširenim zahtjevima koje uvodi Direktiva Savjeta (EU) 2024/1265 kojom se mijenja Direktiva 2011/85/EU radi jačanja uloge nezavisnih fiskalnih institucija. Drugo, odredba o angažmanu članova na naučnoj i obrazovnoj djelatnosti precizirana je tako da eksplicitno dozvoljava i profesionalno angažovanje uz proporcionalno umanjenje naknade, čime se otklanja praktična prepreka koja je onemogućavala angažovanje akademskih stručnjaka. Prema OECD principima za nezavisne fiskalne institucije (OECD, 2014), sveobuhvatan djelokrug koji pokriva sve faze budžetskog ciklusa ključan je za efektivnost IFI.

Cilj 2: Uvođenje Srednjoročnog budžetskog okvira (SBO) kao obaveznog instrumenta planiranja

Novi zakon u čl. 21 uvodi SBO kao formalni dokument koji premošćuje jaz između Fiskalne strategije i godišnjeg budžeta. SBO sadrži projekcije osnove izdataka u srednjem roku, pregled po programskoj strukturi, limite potrošnje po potrošačkim jedinicama na nivou grane i uticaj na fiskalne kriterijume — za tekuću i naredne tri fiskalne godine.

Uvođenje SBO-a je direktna transpozicija zahtjeva čl. 9 Direktive 2011/85/EU, koji nalaže uspostavljanje vjerodostojnog i efektivnog nacionalnog SBO s horizontom planiranja od najmanje tri godine i koji zahtijeva da godišnji budžet bude konzistentan s odredbama tog okvira.

Cilj 3: Jačanje fiskalnih pravila i uvođenje mehanizma fiskalne konvergencije

Novi zakon u čl. 23–24 zadržava Mاستrihtska fiskalna pravila (deficit $\leq 3\%$ BDP-a, javni dug $\leq 60\%$ BDP-a) i uvodi: (i) klauzulu za vanredne okolnosti, inspirisanu logikom čl. 26 Uredbe (EU) 2024/1263 koji predviđa nacionalnu „izlaznu“ klauzulu za slučajeve izuzetnih okolnosti van kontrole države s velikim uticajem na javne finansije; (ii) klauzulu za privremeno odstupanje za odbrambene rashode, u duhu prakse primjene čl. 26 Uredbe 2024/1263 koju je Evropska komisija razvila 2025. godine aktivacijom nacionalne izlazne klauzule za povećane odbrambene rashode u kontekstu bezbjednosnih izazova; i (iii) precizni mehanizam fiskalne konvergencije.

Cilj 4: Normativno uređivanje dubinske analize potrošnje (spending review)

Poglavlje XVII (čl. 116–120) uvodi zakonski okvir za sistematsku dubinsku analizu potrošnje kao instrument povećanja efikasnosti javnih rashoda. Zakon definiše cilj, metodologiju, institucionalne odgovornosti, rokove izvještavanja i transparentnost. Ovaj cilj je u direktnoj korelaciji s preporukama ERP-a i zahtjevima poglavlja 32.

Cilj 5: Uspostavljanje pravnog okvira za upravljanje EU fondovima i sopstvenim sredstvima EU

Poglavlje XVI (čl. 113–115) uređuje: (i) Samostalno upravljanje IPA sredstvima i Reformskom agendom, (ii) planiranje i uplatu sopstvenih sredstava EU u budžet EU, i (iii) uspostavljanje AFCOS sistema za zaštitu finansijskih interesa EU — direktno ispunjavajući mjerilo 3 Poglavlja 32 i cjelokupno Poglavlje 33.

Cilj 6: Uvođenje sistema limita potrošnje po potrošačkim jedinicama (top-down pristup)

Čl. 25–27 uvode obavezujuće limite potrošnje za potrošačke jedinice na nivou grane, vezane za projektivanu stopu nominalnog rasta BDP-a, što osigurava fiskalnu disciplinu u planiranju budžeta i sprečava prekomjerni rast javne potrošnje.

Cilj 7: Uvođenje rodno odgovornog budžetiranja

Novi zakon (čl. 30) uvodi rodno odgovorno budžetiranje kao obavezni element programskog budžeta potrošačkih jedinica, što je u skladu sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti i sa EU standardima rodne ravnopravnosti u upravljanju javnim finansijama.

Cilj 8: Jačanje sistema upravljanja kapitalnim projektima

Poglavlje XII (čl. 103–105) uvodi: (i) formalizovani okvir za upravljanje kapitalnim budžetom s kriterijumima prioritizacije projekata; (ii) Registar javnih investicija u elektronskom obliku; i (iii) Savjet za upravljanje javnim investicijama. Prema nalazima PIMA metodologije (IMF, 2023), ove mjere direktno doprinose efikasnosti javnih investicija.

Cilj 9: Uvođenje četvrtog nivoa organizacione klasifikacije — potpuna budžetska vidljivost

Novi zakon (čl. 3, tač. 16) uvodi potrošačke jedinice na nivou jedinice organizacione klasifikacije kao četvrti i najniži nivo budžetske organizacione strukture. Ovaj nivo obuhvata pojedinačne sudove i tužilaštva, javne ustanove osnovane od strane države ili opštine, te sve subjekte nad kojima osnivač vrši nadzornu, upravljačku ili finansijsku ulogu. Uvođenjem ovog nivoa svaka potrošačka jedinica dobija sopstvenu budžetsku poziciju u zakonu o budžetu i raspolaže dodijeljenim sredstvima u okviru limita koje utvrđuje nadležna potrošačka jedinica na nivou grupe. Odgovornost budžetskog izvršioca za zakonito i namjensko trošenje postaje formalno vezana za konkretnu instituciju, a ne samo za matični organ.

Cilj 10: Integracija sopstvenih prihoda u konsolidovani račun trezora

Novi zakon (čl. 44) propisuje da su uplatni računi za namjenske i sopstvene prihode potrošačkih jedinica odgovarajući uplatni računi budžeta države, čime se sopstveni prihodi u potpunosti integrišu u konsolidovani račun trezora. Dosadašnja praksa vanbilansnog vođenja sopstvenih prihoda — izvan trezorskog sistema — stvarala je fragmentaciju upravljanja javnim sredstvima, umanjivala vidljivost ukupnih javnih tokova i otežavala konsolidovano upravljanje likvidnošću. Potpunom integracijom u trezorski sistem obezbjeđuje se da svaka javna finansijska transakcija bude obuhvaćena i evidentirana kroz jedinstven sistem, što je preduslov za precizno izvještavanje prema ESA 2010 metodologiji i za efikasno upravljanje trezorskom likvidnošću. Ovo rješenje je u skladu s najboljim praksama trezorskog upravljanja.

Cilj 11: Uvođenje višegodišnjeg prenosa sopstvenih prihoda — podsticaj za efikasnost

Novi zakon (čl. 51 st. 4) uvodi pravo potrošačkih jedinica da neutrošene sopstvene prihode i prihode od donacija i evropskih fondova, koji nisu iskorišćeni do kraja fiskalne godine, prenesu u narednu fiskalnu godinu i koriste do iznosa ostvarenja — bez vremenskog ograničenja. Ovo predstavlja sistemski podsticaj za unapređenje efikasnosti poslovanja potrošačkih jedinica koje ostvaruju sopstvene prihode: akumulirani sopstveni prihodi koji se prenose postaju instrument finansijske samostalnosti, jer potrošačka jedinica raspolaže akumuliranim razlikom između ostvarenih i utrošenih prihoda. Eliminacijom 'decembarske potrošnje' — iracionalnog trošenja pred kraj fiskalne godine radi izbjegavanja vraćanja sredstava — poboljšava se kvalitet javnih rashoda i unapređuje dugoročno planiranje. Reforma je posebno značajna za javne ustanove u oblasti zdravlja, kulture i obrazovanja koje ostvaruju sopstvene prihode i koje su dosad bile demotivisane za efikasno upravljanje jer neutrošena sredstva nisu smjele zadržati. Istovremeno, reforma doprinosi potpunijoj integraciji doprinosa iz EU fondova u godišnji budžetski ciklus, s obzirom na to da EU projekti često nisu usklađeni s kalendarskom godinom.

Cilj 12: Jačanje programskog budžeta i operacionalizacija rodno odgovornog budžetiranja

Novi zakon (čl. 30) propisuje da programski budžet potrošačke jedinice, pored finansijskih informacija po programskoj klasifikaciji, obavezno sadrži opis nadležnosti, ciljeve, indikatore učinka i informacije o rodnoj odgovornosti. Ministarstvo

je obavezno (čl. 31) da uz stručno uputstvo za pripremu budžeta dostavi priručnik za pripremu rodno odgovornog budžeta, čime se rodno odgovorno budžetiranje operacionalizuje na sistematičan i obavezan način za sve potrošačke jedinice. Ovaj cilj je višedimenzionalan: s jedne strane, jačanje programskog budžeta — uvođenjem indikatora učinka i programske klasifikacije na nivou svih potrošačkih jedinica — čini osnovu za mjerenje vrijednosti za novac u javnoj potrošnji i direktno podržava sistem dubinskih analiza potrošnje. S druge strane, rodno odgovorno budžetiranje, usklađeno sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore i sa EU standardima rodne ravnopravnosti u javnim finansijama, osigurava da raspodjela budžetskih sredstava uzima u obzir rodne aspekte i doprinosi rješavanju strukturnih nejednakosti.

Usklađenost sa Vladinim strategijama i programima

Predloženi zakon je u direktnoj korelaciji sa sljedećim strateškim dokumentima:

- Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (MAPEU 2024–2027) — mjere harmonizacije zakonodavstva u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole; Crna Gora je u obavezi da uskladi zakonodavstvo u oblasti budžeta i javnih finansija sa EU *acquisom*.
- Program ekonomskih reformi (ERP 2024–2026) — preporuke vezane za fiskalnu konsolidaciju, jačanje institucionalnog okvira i uvođenje *spending review* analize kao instrumenta racionalizacije javnih rashoda.
- Fiskalna strategija Crne Gore — ciljevi fiskalne konsolidacije, stabilnost javnog duga i unapređenja institucionalnog okvira fiskalne politike.
- Strategija upravljanja javnim finansijama (PFM reforma) — reformski ciljevi u oblasti budžetskog planiranja (SBO, programski budžet), izvršenja (trezorske operacije) i izvještavanja (ESA 2010).

3. Opcije

Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? Obrazložiti preferiranu opciju.

Opcija 1 — Zadržavanje važećeg zakona bez izmjena

Nastavak primjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti iz 2014. godine bez ikakvih izmjena. Ova opcija nije razmatrana kao realna jer ne bi omogućila ispunjenje novih obaveza koje proistječu iz napretka pregovaračkog procesa — posebno u pogledu AFCOS sistema, upravljanja EU fondovima i sopstvenih sredstava EU — a niti uvođenje novih instrumenata planiranja (SBO, *spending review*, Registar javnih investicija) koji su postali standard savremenog upravljanja javnim finansijama. Pored toga, ova opcija ne bi odgovorila na zahtjeve Direktive 2011/85/EU u pogledu višegodišnjeg budžetskog okvira i preciziranja mehanizama fiskalne konvergencije.

Opcija 2 — Izmjene i dopune postojećeg zakona

Razmatrana je mogućnost parcijalnih izmjena i dopuna važećeg zakona kojima bi se uveli novi instrumenti bez donošenja sistemski novog teksta. Ova opcija je bila predmet detaljne analize, ali je ocijenjena kao manje efikasna od Opcije 3 iz sljedećih razloga:

- Obim neophodnih dopuna: Uvođenje SBO-a, *spending review* okvira, AFCOS sistema, Registra javnih investicija i poglavlja o sopstvenim sredstvima EU zahtijevalo bi dodavanje pet novih poglavlja i redizajn značajnog dijela postojećih odredaba. Takav obim izmjena teže osigurava normativnu koherentnost nego potpuno novi, sistemski organizovan tekst.
- Koherentnost pojmovnika i klasifikacija: Novi zakon uvodi preciziran i proširen pojmovnik usklađen s ESA 2010 metodologijom i standardima EU. Ugrađivanje ovog pojmovnika u izmijenjeni stari tekst stvorilo bi terminološke nedosljednosti koje bi otežavale jednoznačnu primjenu.
- Preglednost i primjenljivost: Jedan sistemski organizovan zakon s jasnom strukturom poglavlja lakše je primjenjivati od višestruko dopunjavanog teksta, posebno za potrošačke jedinice koje zakon primjenjuju u svakodnevnom radu.

Opcija 3 — Donošenje novog zakona (PREFERIRANA OPCIJA)

Donošenje potpuno novog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti koji na sistemski i koherentan način unapređuje i razvija sve aspekte upravljanja javnim finansijama, nadograđujući se na dostignuća važećeg zakona. Ova opcija je preferirana iz sljedećih razloga:

- Sveobuhvatna i koherentna transpozicija EU *acquisa*.
- Izgradnja na postignutim rezultatima: Novi zakon ne napušta dostignuća važećeg zakona, već ih suštinski razvija — fiskalna pravila su zadržana i precizirana, Fiskalni savjet zadržava sve postojeće nadležnosti i dobija proširene, programski budžet se dalje razvija rodno odgovornim budžetiranjem, a trezorski sistem se operativno unapređuje.
- Ispunjavanje obaveza iz pregovaračkog procesa ih poglavlja 32 i 33 u cjelini: Novi zakon u Poglavlju XVI (čl. 113–115) implementira mjerilo 3 Poglavlja 32 (AFCOS sistem, upravljanje EU fondovima) i obaveze iz Poglavlja 33 (sopstvena sredstva EU) na sistemski način.

- Pravna sigurnost i stabilnost: Sistemski organizovan tekst s jasnim poglavljima, sveobuhvatnim pojmovnikom i konzistentnom terminologijom osigurava predvidljivost i jednoznačnu primjenu zakona na svim nivoima vlasti.

4. Analiza uticaja

Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu — nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne. Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi. Da li pozitivne posljedice opravdavaju troškove. Da li se propisom podržava tržišna konkurencija. Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Pozitivni uticaji

A. Direktni pozitivni uticaji na javni sektor

Na organe državne uprave (potrošačke jedinice): Uvođenje i razrada obavezujućih limita potrošnje (čl. 25) i top-down pristupa planiranju kroz SBO povećava predvidljivost finansiranja i jača odgovornost za postizanje rezultata. Sistem koordinatora za programski budžet i SBO institucionalizuje kapacitete za planiranje unutar svake potrošačke jedinice na nivou grane.

Na javne ustanove i entitete četvrtog nivoa organizacione klasifikacije: Uvođenjem potrošačkih jedinica na nivou jedinice (čl. 3) svaka javna ustanova — bolnica, škola, ustanova kulture, sud, tužilaštvo — postaje budžetski vidljiva entitet s vlastitom pozicijom, vlastitim sredstvima i odgovornošću budžetskog izvršioca. Ovo eliminišu anonimnost u trošenju javnih sredstava i stvara osnov za mjerenje učinaka svake institucije ponaosob. Uz to, pravo na preusmjeravanje sredstava do 10% u okviru programskih linija (čl. 48) daje institucijama operativnu fleksibilnost pri upravljanju.

Na potrošačke jedinice koje ostvaruju sopstvene prihode: Integracija sopstvenih prihoda u trezor (čl. 44) i pravo prenosa neutrošenih sopstvenih prihoda u narednu godinu (čl. 51) zajednički stvaraju direktan finansijski podsticaj za efikasno poslovanje. Institucija koja efikasno posluje, racionalno troši i ostvaruje sopstvene prihode zadržava akumuliranu razliku — što je model koji podstiče preduzetničko upravljanje u javnim ustanovama i smanjuje ovisnost o centralnim budžetskim aroprijacijama.

Na Skupštinu Crne Gore: Novi zakon jača parlamentarni nadzor nad budžetskim procesom kroz: (i) obavezno mišljenje Fiskalnog savjeta na predlog budžeta i Smjernice; (ii) godišnji izvještaj Fiskalnog savjeta Skupštini o primjeni fiskalnih pravila; (iii) zakonski definisane rokove u budžetskom kalendaru; i (iv) sveobuhvatno obrazloženje koje prati zakon o budžetu.

Na jedinice lokalne samouprave: Jasno definisan normativni okvir za planiranje i izvršenje opštinskog budžeta, uz odloženu primjenu zahtjevnih odredbi (SBO, programski budžet) do 1. januara 2030. godine, što osigurava dovoljan period prilagođavanja i izgradnje kapaciteta.

B. Pozitivni uticaji na građane

Povećana fiskalna transparentnost: Obaveza Ministarstva i opština da objavljuju periodične izvještaje o budžetskom rezultatu, javnom dugu i realizaciji budžeta (čl. 47), kao i objava svih mišljenja Fiskalnog savjeta, povećavaju informisanost javnosti o korišćenju javnih sredstava.

Bolje usluge javnog sektora: Razvijeni sistem programskog budžeta s indikatorima učinka, uvođenje dubinskih analiza potrošnje i podsticaj za efikasnost sopstvenih prihoda zajednički doprinose efektivnijoj alokaciji javnih sredstava i povećanju kvaliteta javnih usluga.

Rodno osjetljiva raspodjela sredstava: Obavezno uključivanje informacija o rodnoj odgovornosti u programski budžet (čl. 30) i posebna uputstva za rodno odgovorno budžetiranje (čl. 31) osiguravaju da raspodjela javnih sredstava uzima u obzir rodne aspekte i doprinosi smanjenju strukturnih nejednakosti, u skladu s EU standardima.

Dugoročna fiskalna stabilnost: Jačanje mehanizama fiskalne discipline i uvođenje mehanizma konvergencije doprinose smanjenju fiskalnih rizika, što dugoročno štiti građane od nenajavljenih korekcija u javnoj potrošnji.

C. Pozitivni uticaji na privredne subjekte

Veća predvidljivost poslovnog okruženja: Dugoročna fiskalna disciplina i smanjeni rizik fiskalnih šokova povećavaju predvidljivost makroekonomskog okruženja, što je ključan faktor investicionih odluka.

Poboljšani kreditni rejting: Jačanje nadležnosti Fiskalnog savjeta i uvođenje mehanizama konvergencije doprinose pozitivnoj ocjeni fiskalnih okvira od strane međunarodnih relevantnih ustanova i agencija.

Povećana apsorpcija EU fondova: Uspostavljanje adekvatnih sistema upravljanja i kontrole EU fondova povećava stopu apsorpcije IPA sredstava i sredstava Reformske agende, što direktno povećava dostupnost finansiranja za privredne subjekte uključene u realizaciju EU-finansiranih projekata.

Troškovi primjene i ocjena opravdanosti

A. Troškovi kontinuiranog funkcionisanja Fiskalnog savjeta

Fiskalni savjet funkcioniše i finansira se iz budžeta Crne Gore na osnovu važećeg zakona. Novi zakon ne mijenja model finansiranja ni koeficijente za zarade. Godišnji troškovi (zarade predsjednika i dva člana, Sekretarijat, prostorije i tekući troškovi) ostaju u procjenjenom umjerenom okviru oko 500.000 EUR godišnje. Izmjena odredbe o profesionalnom angažmanu — kojom se dozvoljava angažovanje na naučnoj/obrazovnoj djelatnosti uz proporcionalno

umanjenje naknade — ne povećava troškove, već može dovesti do njihovog umanjenja privlačenjem akademskih stručnjaka koji kombinuju funkciju s naučnim radom.

B. Troškovi prilagođavanja informacionog sistema

Prilagođavanje budžetskog informacionog sistema novim zahtjevima (SBO, Registar javnih investicija, unaprijeđeni programski budžet) zahtijeva IT investicije koje će biti planirane u budžetu Ministarstva finansija, a dijelom potencijalno mogu biti finansirane iz EU tehničke pomoći.

C. Troškovi obuke i izgradnje kapaciteta

Unapređenje sistema planiranja zahtijeva dodatnu obuku zaposlenih u organima državne uprave i opštinama. Za tu svrhu zakon (čl. 101–102) uspostavlja Akademiju finansija unutar Ministarstva finansija, koja centralizuje i sistematizuje aktivnosti obuke na dugoročnoj osnovi.

D. Povećane obaveze izvještavanja

Novi zakon uvodi preciziranije obaveze izvještavanja za nezavisna regulatorna tijela i privredna društva u većinskom vlasništvu države i opština (čl. 108–109), koje su proporcionalne i neophodne za sveobuhvatno praćenje fiskalnih rizika javnog sektora.

Ocjena opravdanosti

Benefiti koji proistječu iz unapređenja normativnog okvira — posebno u pogledu fiskalne discipline, transparentnosti, ispunjenja EU obaveza i ubrzanja procesa pristupanja — višestruko prevazilaze troškove primjene, koji su u najvećoj mjeri jednokratni troškovi IT prilagođavanja ili su već sadržani u tekućim troškovima funkcionisanja postojećih institucija:

- Kontinuirani troškovi Fiskalnog savjeta ($\approx 0,01\%$ BDP-a) nasuprot potencijalnim fiskalnim uštedama od 0,5–1% BDP-a godišnje od unaprijeđene fiskalne discipline (IMF, Fiscal Council Dataset 2021).
- Troškovi sistema dubinskih analiza vs. procijenjene uštede od 3–5% analizirane potrošnje prema iskustvima EU država koje su implementirale spending review (Irska, UK, Holandija).
- Troškovi IT prilagođavanja (jednokratni) vs. kontinuirani benefiti od efikasnosti upravljanja javnim investicijama, procijenjeni na 10–15% ukupnih rashoda za IT u roku od 5 godina.

Tržišna konkurencija i biznis barijere

Predloženi zakon ne uvodi nova ograničenja za tržišnu konkurenciju niti stvara poslovne barijere za privredne subjekte. Zakon se isključivo odnosi na organizaciju budžetskog sistema javnog sektora. Naprotiv, jačanjem fiskalne discipline i predvidljivosti makroekonomskog okruženja, zakon indirektno doprinosi povoljnijem poslovnom okruženju za privredne subjekte.

5. Procjena fiskalnog uticaja

Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta za implementaciju propisa? Da li su finansijska sredstva obezbjeđena? Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Da li je predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze? Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet?

Finansijska sredstva za implementaciju zakona

Primjena zakona zahtijeva obezbjeđivanje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za sljedeće namjene:

1. Uspostavljanje i funkcionisanje Fiskalnog savjeta Crne Gore

Na osnovu članova 93 i 98 zakona, predsjedniku i članovima Fiskalnog savjeta utvrđuju se zarade i naknade u skladu sa Zakonom o zaradama u javnom sektoru, pri koeficijentima utvrđenim zakonom (predsjednik — koeficijent kao Predsjednik DRI; dva člana — koeficijent kao član Senata DRI). Ukupni godišnji troškovi funkcionisanja Fiskalnog savjeta — uključujući zarade predsjednika i dva člana, zarade zaposlenih u Sekretarijatu (procijenjeno 5–8 izvršilaca), prostorije, opremu i tekuće troškove rada — procjenjuju se na iznos između oko 500.000 EUR godišnje. Budžet Fiskalnog savjeta biće utvrđen posebnom budžetskom pozicijom u zakonu o budžetu, na osnovu prijedloga koji Fiskalni savjet dostavlja Ministarstvu finansija u toku godišnje procedure planiranja budžeta.

2. Akademija finansija

Akademija finansija (čl. 101–102) uspostavlja se kao organizaciona jedinica Ministarstva finansija — bez osnivanja novog pravnog lica — čime se troškovi osnivanja minimiziraju. Troškovi organizacije obuka i edukativnih programa planiraće se u okviru budžetskih alokacija Ministarstva finansija. Dio troškova može biti pokriven iz programa tehničke pomoći EU i partnerskih organizacija.

3. Prilagođavanje informacionog sistema

Budžetski informacioni sistem mora biti prilagođen novim zahtjevima: SBO projekcijama, višedimenzionalnoj klasifikaciji za programski budžet, Registru javnih investicija i sistemima praćenja EU fondova. Troškovi IT prilagođavanja planiraće se u budžetu Ministarstva finansija, s mogućnošću (su)finansiranja iz EU tehničke pomoći.

4. Savjet za upravljanje javnim investicijama

Savjet za upravljanje javnim investicijama (čl. 105) uspostavlja se kao koordinaciono tijelo bez posebnih budžetskih zahtjeva — troškovi rada pokrivaju se iz redovnih alopiracija Ministarstva finansija i Ministarstva kapitalnih investicija. Registar javnih investicija (čl. 104) uspostavlja se kao elektronska baza podataka unutar postojeće IT infrastrukture.

Obezbjeđenost finansijskih sredstava

U skladu sa prelaznim odredbama zakona (čl. 131 i dalje), Fiskalni savjet se konstituiše u roku od 60 dana od dana imenovanja sva tri člana od strane Skupštine. Budžetska pozicija Fiskalnog savjeta uspostaviće se počev od prve naredne fiskalne godine od dana konstituisanja Savjeta. Sva ostala finansijska sredstva za implementaciju zakona planiraće se u okviru redovnih budžetskih alopiracija Ministarstva finansija.

Finansijska sredstva za funkcionisanje Fiskalnog savjeta planirana su budžetom u 2026. godini u iznosu od 250.000 €, i biće predmet razmatranja i planiranja u Zakonu o budžetu za fiskalnu 2027. godinu.

Međunarodne finansijske obaveze

Zakon u Poglavlju XVI uređuje upravljanje sopstvenim sredstvima EU, koja će predstavljati finansijsku obavezu Crne Gore prema budžetu EU od dana pristupanja. Visina doprinosa utvrđuje se godišnjim zakonom o budžetu u skladu s Odlukom Savjeta (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. decembra 2020. o sistemu sopstvenih sredstava EU. Pravna osnova ove obaveze je čl. 311 st. 3 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU), koji ovlašćuje Savjet da utvrđuje kategorije sopstvenih sredstava. Ova obaveza nije uzrokovana ovim zakonom, već njime samo normativno uređena i operacionalizovana za crnogorski budžetski sistem.

Podzakonski akti i finansijske obaveze

Zakon predviđa donošenje 22 podzakonska akta u roku od 9 mjeseci od stupanja na snagu (vidjeti Prilog 1 — Pregled podzakonskih akata) i biće predmet posebne analize fiskalnih efekata pojedinačnog akta.

Prihodi za budžet

Primjena zakona neće direktno generisati prihode za budžet Crne Gore. Međutim, indirektno fiskalne koristi od poboljšano upravljanja javnim finansijama mogu biti značajne:

- Uštede od poboljšane fiskalne discipline i sistema dubinskih analiza potrošnje — prema iskustvima EU država procjenjuju se na 2–5% analizirane potrošnje.
- Povećana apsorpcija EU fondova — poboljšani sistemi upravljanja i kontrole neposredno povećavaju stopu povlačenja IPA sredstava, čime se maksimizira dostupnost bespovratnih EU finansiranja.
- Efikasnije upravljanje sopstvenim prihodima — integracija sopstvenih prihoda u konsolidovani račun trezora i pravo prenosa neutrošenih sredstava eliminišu 'decembarsku potrošnju' i stvaraju finansijski podsticaj za povećanje prihoda od sopstvene djelatnosti javnih ustanova, što dugoročno doprinosi smanjivanju ovisnosti o centralnim budžetskim alopiracijama.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška. Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi i kako. Naznačiti glavne rezultate konsultacija.

Konsultacije zainteresovanih strana

U procesu pripreme zakona, u okviru strukturisanog međuresornog radnog procesa koordinisanog od strane Ministarstva finansija, konsultovane su sljedeće grupe zainteresovanih strana:

Organi državne uprave

Organi uprave kao potrošačke jedinice koje direktno primjenjuju zakon.

Jedinice lokalne samouprave

Konsultovane su pogledu potrebe uvođenja programskog budžeta u opoštinama, sa odloženom primjenom.

Javna rasprava

Nacrt zakona je upućen na javnu raspravu u skladu sa zakonom, a sve primjedbe i sugestije zainteresovanih strana, po okončanju javne rasprave, će biti razmatrane od strane Ministarstva finansija. Javna rasprava sprovedena je na internet stranici Ministarstva finansija i Portalu e-Konsultacije, uz organizovanje javnih prezentacija za zainteresovanu javnost. Prihvaćene primjedbe ugrađene su u konačni tekst nacrta zakona, dok su odbijene primjedbe pravno obrazložene.

7. Monitoring i evaluacija

Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa? Koje mjere će biti preduzete tokom primjene? Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva? Ko će biti zadužen za monitoring i evaluaciju?

Potencijalne prepreke za implementaciju

1. Institucionalna prepreka — konstituisanje Fiskalnog savjeta

Imenovanje sva tri člana Fiskalnog savjeta s visokim profesionalnim kvalifikacijama može biti izazovno, što je dosadašnja praksa ukazala.

2. Administrativna i kadrovska prepreka

Primjena SBO-a i programskog budžeta zahtijeva visok stepen stručnosti zaposlenih u organima državne uprave. Za prevazilaženje ove prepreke, zakon predviđa: Akademiju finansija (čl. 101–102) za kontinuiranu obuku; Koordinatora za programski budžet i SBO kao specijalizovanu funkciju u svakoj potrošačkoj jedinici; i odloženu primjenu za opštine do 2030. godine.

3. Tehnička prepreka — IT infrastruktura

Prilagođavanje budžetskog informacionog sistema novim zahtjevima (SBO, Registar javnih investicija, programski budžet) zahtijeva IT investicije. Dio ovih troškova može biti pokriven iz EU tehničke pomoći, a Ministarstvo finansija je već u toku izrade specifikacija i razvoja IT i modernizacije finansijskog sistema.

4. Prepreka na lokalnom nivou

Opštine imaju ograničene administrativne kapacitete za primjenu zahtjevnih odredbi. Zakon predviđa odloženu primjenu odredbi o programskom budžetu za opštine do 1. januara 2030. godine, što daje period od 5 godina za izgradnju kapaciteta uz podršku Akademije finansija i Ministarstva finansija.

Mjere za osiguranje implementacije

- Uspostavljanje Akademije finansija (čl. 101–102): Kontinuirane obuke budžetskih izvršilaca i zaposlenih u budžetskom sistemu, počev od prve fiskalne godine primjene zakona.
- Donošenje podzakonskih akata u roku od 9 mjeseci od stupanja na snagu zakona, s jasnim rasporedom prioriteta.
- Redovni monitoring primjene zakona od strane Ministarstva finansija kroz godišnje konsolidovane izvještaje o primjeni.
- Godišnja ocjena Fiskalnog savjeta o primjeni kriterijuma fiskalne odgovornosti (čl. 28), koja se dostavlja Skupštini i Vladi.
- Godišnji konsolidovani izvještaj o sprovođenju preporuka dubinske analize potrošnje (čl. 120).
- Tehnička pomoć EU u okviru TAIEX i twinning instrumenata za podršku implementaciji SBO-a, programskog budžeta i AFCOS sistema.

Ključni indikatori praćenja ciljeva

Fiskalni indikatori:

- Nivo javnog duga kao % BDP-a (cilj: silazna putanja ka ispod 60% BDP-a).
- Nivo budžetskog gotovinskog deficita opšteg nivoa države kao % BDP-a (cilj: ne prekoračiti 3% BDP-a u skladu s fiskalnim pravilom čl. 23).
- Nivo primarne budžetske ravnoteže (cilj: postizanje primarnog suficita u skladu s čl. 22).
- Tekuća potrošnja niža od tekućih prihoda (cilj: postizanje suficita tekuće potrošnje u skladu s čl. 22)

Institucionalni indikatori:

- Konstituisanje Fiskalnog savjeta Crne Gore.
- Broj mišljenja Fiskalnog savjeta izdatih u zakonskim rokovima (cilj: 100% u rokovima propisanim zakonom).
- Uspostavljanje Registra javnih investicija (cilj: funkcionalan sistem u prvoj godini primjene zakona).

Indikatori primjene:

- Procenat potrošačkih jedinica na nivou grane koje primjenjuju programski budžet u skladu s novim zahtjevima (cilj: 100% od prve fiskalne godine primjene zakona za državni nivo).
- Broj potrošačkih jedinica na nivou jedinice organizacione klasifikacije evidentiranih u zakonu o budžetu (cilj: sve relevantne javne ustanove i entiteti uvršteni od prve fiskalne godine primjene).
- Udio sopstvenih prihoda potrošačkih jedinica evidentiranih kroz konsolidovani račun trezora u ukupnim sopstvenim prihodima (cilj: 100% od prve fiskalne godine primjene zakona).
- Procenat potrošačkih jedinica koje ostvaruju sopstvene prihode a koje koriste pravo prenosa neutrošenih sredstava u narednu godinu (praćenje trenda 'decembarske potrošnje' — cilj: smanjenje pritiska na javne finansije u decembru).
- Broj programskih budžeta potrošačkih jedinica koji sadrže informacije o rodnoj odgovornosti (cilj: rastući trend od prve fiskalne godine primjene zakona u odnosu na prethodno stanje).

- Stepen apsorpcije IPA fondova i sredstava Reformske agende (cilj: povlačenje sredstava u najvećoj mogućoj mjeri).
- Broj sprovedenih dubinskih analiza potrošnje u skladu s godišnjim planom (cilj: minimum jedna dubinska analiza godišnje u skladu s čl. 116).
- Broj podzakonskih akata donesenih u roku od 9 mjeseci od stupanja na snagu zakona (cilj: 22/22 — svi predviđeni akti).

Odgovornost za monitoring i evaluaciju

- Ministarstvo finansija — primarna odgovornost za pravovremeno donošenje i monitoring primjene zakona, godišnjeg zakona o budžetu i zakona o završom računu, koordinaciju donošenja podzakonskih akata u propisanim rokovima i godišnje izvještavanje o implementaciji.
- Fiskalni savjet Crne Gore — nezavisna godišnja ocjena primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti i godišnji izvještaj o aktivnostima Skupštini (čl. 92, 99).
- Državna revizorska institucija — revizija završnog računa budžeta i provjera zakonitosti trošenja javnih sredstava, komplementarno s nadzorom Fiskalnog savjeta.
- Skupština Crne Gore — parlamentarni nadzor kroz razmatranje godišnjeg izvještaja Fiskalnog savjeta i završnog računa budžeta.

Datum i mjesto: 08.05.2016

Starješina: _____

Handwritten signature

