

# P R E D L O G

## ZAKONA O BUDŽETU I FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

### I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet

#### Član 1

Ovim zakonom uređuje se planiranje i izvršenje budžeta, fiskalna odgovornost, pozajmice i garancije i druga pitanja od značaja za budžet Crne Gore (u daljem tekstu: budžet države) i budžet jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: budžet opštine).

Značenje izraza

#### Član 2

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

- 1) **budžet državnih fondova** je procjena godišnjih primitaka i izdataka Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, Fonda za obeštećenje i drugih fondova osnovanih u skladu sa zakonom;
- 2) **transakcije finansiranja** su primici od pozajmica, emitovanih hartija od vrijdnosti i otplate kredita i izdaci za dospjelu otplatu glavnice duga po osnovu kredita i emitovanih hartija od vrjednosti i neizmirenih obaveza iz prethodnog perioda;
- 3) **neizmirene obaveze iz prethodnog perioda** su budžetske obaveze koje nijesu plaćene na dan dospijeca plaćanja i čija obaveza je nastala na osnovu zakona i u skladu sa zakonom i ugovorom;
- 4) **programski budžet** je dio godišnjeg zakona o budžetu koji sadrži zadatke i aktivnosti pojedinih potrošačkih jedinica koje se sprovode u cilju efikasnog upravljanja sredstvima po predloženim programima i podprogramima, a koji doprinose ostvarenju strateških ciljeva u skladu sa ekonomskom politikom države;
- 5) **budžetska klasifikacija** je sistem jedinstvene klasifikacije na osnovu koje se priprema i izvršava budžet, koji obuhvata: organizacionu, ekonomsku, funkcionalnu, programsku i projektnu klasifikaciju;
- 6) **organizaciona klasifikacija** je struktura kodova koji se koriste za klasifikaciju potrošačkih jedinica i organa uprave u sastavu potrošačkih jedinica;
- 7) **ekonomska klasifikacija** je struktura kodova koji se koriste za klasifikaciju primitaka, izdataka, imovine i obaveza u skladu sa prihvaćenom međunarodnom klasifikacijom državne finansijske statistike;
- 8) **funkcionalna klasifikacija** je klasifikacija funkcija države i opština u skladu sa prihvaćenom međunarodnom klasifikacijom;
- 9) **programska klasifikacija** je struktura kodova koji se koriste za klasifikaciju programa i podprograma;
- 10) **projektna klasifikacija** je struktura kodova koji se koriste za klasifikaciju kapitalnih projekata;
- 11) **opšti nivo države** su centralni i lokalni nivo države;
- 12) **centralni nivo države** su državni organi i organi državne uprave, pravna lica i privredna društva koja pretežno pružaju usluge od javnog interesa koja su pod upravljačkom kontrolom i najvećim dijelom finansirana od države;
- 13) **lokalni nivo** su organi opštine, pravna lica i privredna društva koja pretežno pružaju usluge od lokalnog interesa i koja su pod upravljačkom kontrolom i najvećim dijelom finansirana od opštine;

- 14) **državni dug** je dug centralnog nivoa države;
- 15) **javni dug** je dug centralnog i lokalnog nivoa, odnosno opšteg nivoa države;
- 16) **otplata duga** su transakcije koje se odnose na otplatu dugoročnih i kratkoročnih, domaćih i stranih kredita i hartija od vrijednosti, garancija i neizmirenih obaveza iz prethodnih godina;
- 17) **javni sektor** su državni organi, opštine, javne ustanove, nezavisna regulatorna tijela, privredna društva i pravna lica u kojima država ili opštine imaju većinski vlasnički udio;
- 18) **nezavisna regulatorna tijela** su: Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Agencija za elektronske medije, Regulatorna agencija za energetiku, Komisija za hartije od vrijednosti Crne Gore, Agencija za nadzor osiguranja, Agencija za lijekove i medicinska sredstva i druga nezavisna regulatorna tijela osnovana u skladu sa zakonom;
- 19) **potrošačke jedinice** su državni organi, organi državne uprave (ministarstva i organi uprave), Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Državna revizorska institucija Crne Gore (u daljem tekstu: Državna revizorska institucija), državni fondovi, javne ustanove i druga samostalna pravna lica koja se finansiraju iz budžeta države, organi, organi opštine, lokalni organi i javne službe opštine;
- 20) **potrošačke jedinice prvog nivoa** su: Predsjednik Crne Gore, Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština), pravosudni organi, Vlada - generalni sekretarijat Vlade Crne Gore i ministarstva, samostalne potrošačke jedinice i državni fondovi;
- 21) **samostalne potrošačke jedinice** su samostalni organi uprave i druga pravna lica koja nijesu u sastavu ministarstava, a finansiraju se iz budžeta države;
- 22) **javne ustanove** su ustanove u državnoj svojini koje pružaju usluge od javnog interesa (škole, bolnice, ustanove kulture, centri za socijalni rad i druge javne ustanove osnovane u skladu sa zakonom);
- 23) **transferni zajam** je oblik zajma koji je Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) primila od drugog zajmodavca radi davanja zajma krajnjim korisnicima;
- 24) **svop** je finansijski ugovor o davanju pozajmice radi zaštite od rizika pod promjenljivim uslovima u pogledu kamate i valute;
- 25) **derivat** je finansijska hartija od vrijednosti čija vrijednost dijelom proističe iz vrijednosti i karakteristika druge hartije od vrijednosti, referente aktive;
- 26) **višegodišnji izdaci** su izdaci za bruto zarade, ostala lična primanja, socijalnu zaštitu, novčane naknade Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, kapitalni budžet i drugi izdaci čija je obaveza plaćanja utvrđena zakonom i ugovorima za period duži od jedne fiskalne godine;
- 27) **plaćanja** su novčane transakcije usljed kojih dolazi do smanjenja salda na bankarskom računu;
- 28) **ugovorena obaveza** je preuzeta obaveza kojom se rezervišu sredstva za isplatu isporučenih dobara i usluga;
- 29) **bankarski račun** je račun za primanje, plaćanje i prenos državnog novca;
- 30) **državni novac** je novac kojim raspolaže država ili opština ili javne ustanove na centralnom, odnosno lokalnom nivou;
- 31) **budžetski izvršilac** je lice koje je odgovorno za izvršenje budžeta potrošačke jedinice, odnosno lice koje budžetski izvršilac ovlasti za upravljanje i raspolaganje državnim novcem;
- 32) **transfer** je plaćanje, ili prenos prava svojine, bez činjenja odgovarajuće protivusluge;
- 33) **glavna knjiga trezora** je osnovna knjiga dvojnog knjigovodstva, u kojoj se knjiže promjene stanja na kontima;
- 34) **opšti prihodi** su prihodi kojima se finansira javna potrošnja i kojima zakonom nije unaprijed utvrđena namjena;

- 35) **namjenski prihodi** su prihodi kojima se finansira javna potrošnja i kojima je zakonom unaprijed utvrđena namjena;
- 36) **sopstveni prihodi** su prihodi koje potrošačka jedinica ostvari komercijalnim vršenjem djelatnosti ili pružanjem usluga.

## II. DONOŠENJE BUDŽETA, EVIDENCIJE I UPRAVLJANJE BUDŽETOM

Period važenja

### Član 3

Budžet je finansijski plan baziran na godišnjim procjenama primitaka i izdataka.

Budžet se donosi za fiskalnu godinu i važi u godini za koju je donešen.

Fiskalna godina je kalendarska godina.

Sadržaj

### Član 4

Budžet sadrži tekući budžet, transakcije finansiranja, kapitalni budžet, budžete državnih fondova i rezerve (tekuća i stalna).

Budžetom se iskazuju izdaci i primici po izvorima iz kojih potiču.

Tekući budžet je plan namijenjen za finansiranje ili unaprijeđenje redovne djelatnosti, kao i izdataka koji se ponavljaju i odnose na jednu fiskalnu godinu.

Kapitalni budžet je plan koji se odnosi na period od godinu dana ili na period duži od godinu dana kojim se povećava vrijednost nefinansijske imovine, a obuhvata sticanje infrastrukture, građevinskih objekata, zemljišta i opreme od javnog, odnosno opšteng interesa (na državnom i lokalnom nivou).

Izdaci moraju biti uravnoteženi sa primicima.

Primici

### Član 5

Primici obuhvataju:

- 1) tekuće prihode (poreze, doprinose, takse, naknade, koncesije i ostale prihode);
- 2) primitke od prodaje imovine;
- 3) primitke od otplate kredita;
- 4) donacije i transfere;
- 5) pozajmice i kredite (domaće i inostrane);
- 6) druge prihode, u skladu sa zakonom.

Izdaci

### Član 6

Izdaci obuhvataju:

- 1) tekuće izdatke za: bruto zarade i doprinose na teret poslodavca, ostala lična primanja, rashode za materijal i usluge, tekuće održavanje, kamate, rentu, subvencije i ostale izdatke;
- 2) transfere za socijalnu zaštitu;
- 3) transfere institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru;
- 4) kapitalne izdatke za nabavku i investiciono održavanje finansijske i nefinansijske imovine;
- 5) date pozajmice i kredite;
- 6) otplatu dugova, garancija i obaveza iz prethodnih godina;
- 7) ostale isplate, u skladu sa zakonom.

## Predlagač propisa

### Član 7

Predlagač zakona ili drugog propisa koji ima za posljedicu smanjenje planiranih primitaka ili povećanje planiranih izdataka, dužan je da, u postupku predlaganja, predloži izvore za finansiranje smanjenih planiranih primitaka i izvore finansiranja planiranih izdataka.

## Uravnoteženje budžeta

### Član 8

Ako u toku fiskalne godine dođe do povećanja ili smanjenja planiranih primitaka ili izdataka može se pripremiti predlog za uravnoteženje budžeta.

Uravnoteženje budžeta vrši se izmjenama i dopunama budžeta, na način i po postupku propisanom za donošenje budžeta.

Ako tokom fiskalne godine, usljed vanrednih okolnosti i potreba, dođe do povećanja planiranih izdataka ili smanjenja planiranih primitaka, Vlada vrši uravnoteženje budžeta.

## Konsolidovani račun

### Član 9

Konsolidovani račun trezora, u smislu ovog zakona, predstavljaju svi računi na kojima se evidentira državni novac, a koji su u funkciji budžeta države ili opštine;

Konsolidovani račun trezora ustanovljava se i vodi u organu državne uprave nadležnom za poslove finansija (u daljem tekstu: Ministarstvo finansija).

Primici i izdaci budžeta države i ugovorene obaveze obavezno se evidentiraju u glavnoj knjizi trezora.

Zabranjena je isplata izdataka sa konsolidovanog računa trezora, ako nijesu odobreni zakonom o budžetu države.

Kada je na konsolidovani račun trezora povraćen novac, koji je prethodno evidentiran kao izdatak, takva transakcija će se poništiti.

## Bankarski račun i izvještavanje

### Član 10

Ministar finansija izdaje nalog za otvaranje bankarskih računa.

Odgovorno lice može raspolagati državnim novcem samo na osnovu ovlašćenja koja izdaje ministar finansija.

Bankarski računi iz stava 1 ovog člana u nazivu moraju imati oznaku "državni".

Budžetski izvršilac dužan je da novčanim sredstvima raspoređenim budžetom upravlja, raspolaze i o ostvarenim primicima i izvršenim izdacima izvještava u skladu sa ovim zakonom, zakonom o budžetu države i zakonom koji uređuje sistem unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

## Ugovor o bankarskim poslovima

### Član 11

Ministarstvo finansija zaključuje ugovor sa Centralnom bankom Crne Gore (u daljem tekstu: Centralna banka), za obavljanje bankarskih poslova u ime države.

Opštine i nezavisna regulatorna tijela zaključuju ugovor sa Centralnom bankom za obavljanje bankarskih poslova.

Izuzetno, ako Centralna banka ne može organizovati obavljanje poslova iz st. 1 i 2 ovog člana, Ministarstvo finansija, opština, odnosno nezavisno regulatorno tijelo mogu zaključiti ugovor za obavljanje tih poslova sa bankom, rezidentom države, uključujući i ugovaranje prekoračenja na račun.

## Odlaganje naplate

### Član 12

Ministarstvo finansija može odložiti naplatu poreskih i neporeskih potraživanja koja pripadaju budžetu države, odobriti plaćanje u ratama i kapitalizovati poreska i neporeska potraživanja za namjene regionalnog razvoja, restrukturiranje privrednih subjekata, kao i za druge namjene, u skladu sa propisom koji donosi Vlada.

Propisom iz stava 1 ovog člana utvrđuju se uslovi za odlaganje naplate poreskih i neporeskih potraživanja.

Predlog propisa iz stava 1 ovog člana prijavljuje se organu nadležnom za dodjelu državne pomoći.

## Slobodna sredstva

### Član 13

Slobodna sredstva sa konsolidovanog računa trezora Ministarstvo finansija može, u skladu sa smjernicama strategije za upravljanje dugom, investirati:

- 1) kao depozite kod Centralne banke ili druge banke sa niskim kreditnim rizikom u Eur-ima ili u drugoj valuti,
- 2) u državne hartije od vrijednosti ili druge vrste hartija od vrijednosti sa niskim kreditnim rizikom u Eur-ima ili drugoj valuti.

## Suficit, odnosno deficit

### Član 14

Budžetski gotovinski suficit, odnosno deficit predstavlja razliku primitaka i izdataka, pri čemu se primici umanjuju za pozajmice, primljene transfere i primitke od prodaje imovine, a izdaci za otplatu glavnice u zemlji i inostranstvu po osnovu duga nastalog uzimanjem kredita ili emitovanjem hartija od vrijednosti i promjenu neto obaveza iz prethodnih godina koje nemaju karakter pozajmica.

Promjena neto obaveza iz prethodnih godina prikazuje se kao razlika stanja obaveza na početku i kraju fiskalnog perioda.

## Upotreba suficita i izvori finansiranja deficita

### Član 15

Zakonom o budžetu države utvrđuje se upotreba budžetskog gotovinskog suficita, kao i izvori finansiranja budžetskog gotovinskog deficita.

Budžetski gotovinski deficit finansira se uzimanjem dugoročnih i kratkoročnih pozajmica iz domaćih i inostranih izvora, emisijom dugoročnih i kratkoročnih hartija od vrijednosti i iz drugih izvora finansiranja.

Kratkoročne pozajmice i hartije od vrijednosti iz stava 2 ovog člana mogu se koristiti i u cilju obezbjeđivanja likvidnosti, najduže šest mjeseci, nezavisno od granice godišnjeg porasta duga utvrđenog zakonom o budžetu države.

Budžetski gotovinski suficit može se koristiti za prijevremenu otplatu duga i obavezno se iskazuje kroz završni račun budžeta države.

## Evidencija primitaka i izdataka

### Član 16

Evidencija primitaka i izdataka budžeta opštine vrši se u skladu sa odredbama ovog zakona kojima je uređena evidencija budžeta države.

Odgovorno lice u opštini vrši upravljanje budžetom opštine, na način propisan ovim zakonom za upravljanje budžetom države.

### III. FISKALNA ODGOVORNOST

#### Fiskalna strategija

##### Član 17

Vlada, na početku svog mandata, donosi fiskalnu strategiju za period trajanja mandata.

Ministarstvo finansija priprema predlog fiskalne strategije i šalje na mišljenje radnom tijelu Skupštine nadležnom za budžet, Državnoj revizorskoj instituciji i Centralnoj banci, koji su dužni da daju svoje mišljenje na predlog fiskalne strategije u roku od 30 dana od dana donošenja.

Ministarstvo finansija šalje predlog fiskalne strategije, sa mišljenjima, Vladi na donošenje.

#### Smjernice fiskalne politike

##### Član 18

Vlada, na osnovu fiskalne strategije iz člana 17 ovog zakona, donosi smjernice fiskalne politike, na predlog Ministarstva finansija.

Smjernice fiskalne politike iz stava 1 ovog člana se donose na godišnjem nivou, odnose se na period od tri godine, i sadrže: srednjoročne strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike, osnovne makroekonomske i fiskalne pokazatelje i projekcije, limit potrošnje, nivoe bruto zarada i ostalih ličnih primanja, izdatke za penzijsko i invalidsko osiguranje i druge izdatke za socijalnu zaštitu.

#### Planiranje fiskalne politike

##### Član 19

Fiskalna politika planira se i realizuje u skladu sa sljedećim kriterijumima:

- 1) **treba da bude ostvaren primarni budžetski gotovinski suficit;**
- 2) nivo tekućih izdataka i transfera trebalo bi da bude niži od tekućih prihoda i donacija;
- 3) politika zaduživanja treba da bude odgovorna i sa povećanom pažnjom prema pravilima struke, u cilju obezbjeđenja fiskalne održivosti;

Primarni budžetski gotovinski suficit iz tačke 1 ovog člana je budžetski gotovinski suficit, umanjen za izdatke po osnovu kamata.

#### Nivoi za planiranje i izvršenje budžeta

##### Član 20

Planiranje i izvršenje budžeta vrši se u skladu sa sljedećim kriterijumima::

- 1) budžetski gotovinski deficit opšteg nivo države ne bi trebalo da pređe granicu od 3% BDP po tržišnim cijenama,
- 2) javni dug ne bi trebalo da pređe granicu od 60% BDP po tržišnim cijenama.

Nivo budžetskog gotovinskog suficita, odnosno deficita i neto zaduživanja na godišnjem nivou utvrdiće se zakonom o budžetu države, u skladu sa smjericama fiskalne politike.

Neto zaduženje iz stava 2 ovog člana je razlika zaduženja iz kredita i/ili emitovanih hartija od vrijednosti i otplate glavnice dospjelog duga.

#### Sanacija deficita, odnosno upotreba suficita

##### Član 21

Ako nivo deficita u toku fiskalne godine pređe granicu utvrđenu članom 20 stav 1 tačka 1 ovog zakona, Vlada će u roku od 60 dana, od dana utvrđivanja odstupanja Skupštini podnijeti predlog mjera za sanaciju deficita.

U cilju otklanjanja rizika od nestabilnosti javnih finansija, Vlada će u slučaju da javni dug iz člana 20 stav 1 tačka 2 ovog zakona:

- 1) dostigne 60% BDP-a, utvrditi predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o

- budžetu države kojim će se obezbijediti zadržavanje duga u granicama do 60% BDP-a;
- 2) pređe 60% BDP-a, predložiti Skupštini smanjivanje višegodišnjih izdataka, smanjivanje izdataka opštinama, kao i predložiti druge mjere za smanjenje državnog duga.
  - 3) **pređe 60% zbog realizacije kapitalnih projekata o čijem zaduživanju odlučuje Skupština, predložiti program sanacije za period od najduže tri godine.**

Ako u toku fiskalne godine dođe do nižeg ostvarenja prihoda od planiranog ili do potrebe uvećanja izdataka koje može imati negativne efekte na utvrđeni nivo budžetskog gotovinskog suficita, odnosno deficita i na neto zaduživanje, Vlada će utvrditi mjere fiskalne politike kojima će se obezbijediti sanacija budžetskog gotovinskog deficit, odnosno upotreba suficita iz člana 20 stav 2 ovog zakona.

#### Limit potrošnje

##### Član 22

Maksimalan nivo budžetske potrošnje koji je obavezujući za zakon o budžetu države za prvu godinu, a indikativan za drugu i treću fiskalnu godinu određuje se limitom potrošnje iz člana 18 stav 2 ovog zakona.

Limit potrošnje utvrđuje se kao zbir limita potrošnje za tekući budžet, budžet državnih fondova, kapitalni budžet i budžetsku rezervu.

Stopa rasta limita potrošnje za tekući budžet i budžet državnih fondova mora biti manja od planirane stope rasta realnog BDP-a, odnosno za kapitalni budžet i budžetsku rezervu ne može biti veća od nominalne stope rasta BDP-a.

#### Obuhvat limita potrošnje

##### Član 23

Limit potrošnje obuhvata:

- 1) izdatke tekućeg budžeta, budžeta državnih fondova i kapitalnog budžeta;
- 2) budžetsku rezervu;

Limit potrošnje ne obuhvata:

- 1) izdatke otplate duga i kamata za otplatu duga;
- 2) donacije iz fondova Evropske unije i druge donacije;
- 3) troškove ko-finansiranja donacija ukoliko donator obezbijeduje minimum 55% potrebnih sredstava, i;
- 4) izdatke finansiranja materijalne štete nastale usljed elementarnih nepogoda i drugih vanrednih i nepredvidivih okolnosti, odnosno usljed više sile.

#### Iskazivanje limita potrošnje

##### Član 24

Limit potrošnje iskazuje se:

- 1) za period od tri naredne fiskalne godine;
- 2) raspodjelom na tekući budžet, budžet državnih fondova, kapitalni budžet i budžetsku rezervu;
- 3) raspodjelom na budžete potrošačkih jedinica prvog nivoa koja uključuje budžete potrošačkih jedinica nad kojima vrše nadzor;
- 4) utvrđivanjem limita za zarade i ostala lična primanja.

Potrošačke jedinice prvog nivoa dužne su da svoj budžet i budžete potrošačkih jedinica nad kojima vrše nadzor planiraju u skladu sa utvrđenim limitima potrošnje iz stava 1 tačka 3 ovog člana.

## Izvještaj o nivoima suficita, odnosno deficita

### Član 25

Ministarstvo finansija priprema i objavljuje izvještaj o preliminarnim nivoima budžetskog gotovinskog suficita, odnosno deficita, javnog duga i neto zaduženja iz člana 21 stav 2 ovog zakona u roku od 90 dana, od isteka fiskalne godine na internet stranici ministarstva.

## Ocjena primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti

### Član 26

Ocjenu primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti (u daljem tekstu: kriterijuma) iz čl. 17 do čl. 25 ovog zakona, u ulozi fiskalnog savjeta, vrši Senat Državne revizorske institucije (u daljem tekstu: Senat).

Senat vrši ocjenu primjene kriterijuma u okviru svog godišnjeg izvještaja koji dostavlja Skupštini.

Senat može dati ocjenu o usklađenosti godišnjeg zakona o budžetu i fiskalnih smjernica, sa kriterijumima fiskalne odgovornosti kao i ocjenu o primjeni kriterijuma tokom fiskalne godine, kada to ocijeni neophodnim.

## IV. PRIPREMA I PLANIRANJE BUDŽETA

### Planiranje budžeta

#### Član 27

Planiranje budžeta države zasniva se na ekonomskoj i fiskalnoj politici, smjernicama fiskalne politike, projekcijama ekonomskog rasta i projekcijama makroekonomske stabilnosti.

### Stručno uputstvo

#### Član 28

Ministarstvo finansija u januaru tekuće godine, na osnovu propisa za izradu kapitalnog budžeta koji usvaja Vlada, izdaje stručno uputstvo za pripremanje kapitalnog budžeta potrošačkih jedinica i opština, koje predlažu kapitalne projekte za narednu fiskalnu godinu.

Potrošačke jedinice koje su predložile kapitalne projekte dužne su da zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava za kapitalne projekte podnesu Ministarstvu finansija do 15. marta tekuće, za narednu fiskalnu godinu.

Smjernice fiskalne politike iz člana 18 ovog zakona, Vlada donosi do kraja marta tekuće za narednu fiskalnu godinu, na predlog Ministarstva finansija.

Na osnovu smjernica fiskalne politike, Ministarstvo finansija, u maju tekuće fiskalne godine, izdaje stručno uputstvo za pripremanje budžeta potrošačkih jedinica i budžeta opština za narednu fiskalnu godinu.

Stručno uputstvo iz stava 4 ovog člana sadrži: osnovne odrednice fiskalne politike, odnosno smjernica fiskalne politike, limit potrošnje za naredne tri godine, fiskalna ograničenja, uputstva, smjernice i rokove za pripremu budžeta i preporuke za okvirni iznos izdataka opština, na osnovu kojih potrošačka jedinica i opština samostalno planiraju svoje izdatke.

### Planiranje i koordinacija

#### Član 29

Potrošačke jedinice prvog nivoa u postupku planiranja budžeta, shodno članu 24 ovog zakona, planiraju i koordiniraju planiranje budžeta potrošačkih jedinica nad kojima vrše nadzor i podnose zahtjev Ministarstvu finansija za dodjelu budžetskih sredstava, za narednu fiskalnu godinu, sa procjenom potrebnih budžetskih sredstava za sljedeće dvije godine.

Zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava sadrži:



- 1) tekući - programski budžet;
- 2) transakcije finansiranja;
- 3) kapitalni budžet;
- 4) budžete državnih fondova;
- 5) procjenu izdataka po ekonomskoj, funkcionalnoj, programskoj, projektnoj i organizacionoj klasifikaciji, koju utvrđuje Ministarstvo finansija u skladu sa međunarodnim standardima;
- 6) izvore finansiranja;
- 7) obrazloženje procijenjenih izdataka i izvora finansiranja.

Zahtjevi potrošačkih jedinica dostavljaju se do kraja jula tekuće, za narednu fiskalnu godinu.

#### Nacrt zakona

##### **Član 30**

Ministarstvo finansija, na osnovu smjernica fiskalne politike i dostavljenih zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava, nacrtom zakona o budžetu države predlaže izdatke za potrošačke jedinice i, ako pri tom postoji deficit, utvrđuje izvore sredstava za njegovo finansiranje.

Ako tokom pripreme nacrta godišnjeg zakona o budžetu postoje neslaganja između Ministarstva finansija i potrošačkih jedinica, Ministarstvo finansija priprema za Vladu predlog konačnog rješenja.

#### Rokovi za pripremu

##### **Član 31**

Ministarstvo finansija priprema nacrt zakona o budžetu države i u oktobru ga dostavlja Vladi.

Nadležni organ opštine priprema nacrt odluke o budžetu opštine i dostavlja ga na uvid Ministarstvu finansija do 1. novembra.

Nadležni organ nezavisnog regulatornog tijela utvrđuje predlog finansijskog plana sa planom rada za narednu godinu i određuje predstavnika nezavisnog regulatornog tijela koji će učestvovati u skupštinskoj proceduri.

Predlog finansijskog plana i akt o određivanju predstavnika nadležni organ nezavisnog regulatornog tijela dostavlja Ministarstvu finansija do 30. septembra tekuće godine.

#### Utvrđivanje predloga zakona

##### **Član 32**

Predlog zakona o budžetu države utvrđuje Vlada i u novembru ga dostavlja Skupštini.

Predlog odluke o budžetu opštine utvrđuje nadležni organ opštine i dostavlja ga skupštini opštine do 1. decembra.

#### Sadržaj budžeta

##### **Član 33**

Zakon o budžetu države i odluka o budžetu opštine sadrže opšti i posebni dio.

Opšti dio sadrži:

- 1) procjenu tekućih primitaka i tekućih izdataka i transfera, primarnog budžetskog gotovinskog suficita, odnosno deficita i budžetskog gotovinskog suficita odnosno deficita;
- 2) procjenu primitaka i izdataka iskazanih po ekonomskoj klasifikaciji;
- 3) normativni dio budžeta kojim se bliže uređuje njegovo izvršenje;
- 4) upotrebu budžetskog gotovinskog suficita i pokriće deficita;
- 5) tekuću i stalnu budžetsku rezervu.

Posebni dio sadrži izdatke potrošačkih jedinica po organizacionoj, funkcionalnoj, ekonomskoj, programskoj i projektnoj klasifikaciji.

## Mišljenje Ministarstva finansija

### Član 34

Prije usvajanja predloga odluke o budžetu opštine, nadležni organ opštine prethodno pribavlja mišljenje Ministarstva finansija na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo budžetskog gotovinskog suficita, odnosno deficita.

Mišljenje iz stava 1 ovog člana prilaže se uz prijedlog odluke o budžetu opštine koji se dostavlja skupštini opštine radi razmatranja i donošenja.

## Pregled primitaka i izdataka

### Član 35

Uz predloge zakona o budžetu države i odluke o budžetu opštine, Skupštini, odnosno skupštini opštine dostavlja se na uvid pregled planiranih primitaka i izdataka za naredne tri fiskalne godine, uključujući pregled višegodišnjih ugovorenih obaveza, višegodišnjih izdataka i investicionih programa.

Uz predlog zakona o budžetu države, Skupštini se dostavljaju predlozi finansijskih planova sa planom rada za narednu godinu nezavisnih regulatornih tijela, na usvajanje.

## Privremeno finansiranje

### Član 36

Ako se zakon o budžetu države odnosno odluka o budžetu opštine ne donese do 31. decembra tekuće, za narednu fiskalnu godinu, Ministarstvo finansija, do njegovog donošenja, potrošačkim jedinicama mjesečno odobrava sredstva do iznosa 1/12 (jedne dvanaestine) stvarnih izdataka u prethodnoj fiskalnoj godini, odgovorno lice u opštini do donošenja budžeta opštine odobrava sredstva u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje lokalne samouprave.

## Ovlašćenje odgovornog lica u opštini

### Član 37

Lice nadležno za pripremu i planiranje budžeta opštine u skladu sa odredbama ovog zakona, ima ovlašćenja koja, u odnosu na pripremu i planiranje budžeta države, ima ministar finansija.

## V. IZVRŠENJE BUDŽETA

### Opšta odgovornost za izvršenje

#### Član 38

Za izvršenje budžeta države odgovoran je ministar finansija.

### Dinamika izvršenja

#### Član 39

Potrošačke jedinice dužne su da sredstva koriste u granicama utvrđenim zakonom o budžetu države.

Potrošačke jedinice dužne su da sredstva koriste po dinamici koju je odobrilo Ministarstvo finansija.

Za zakonito korišćenje sredstava odobrenih potrošačkoj jedinici odgovoran je budžetski izvršilac.

Ugovorene obaveze potrošačke jedinice moraju biti u skladu sa planiranim i odobrenim sredstvima u skladu sa zakonom o budžetu države.

Potrošačka jedinica može preuzimati nove ugovorene obaveze, koje će se realizovati i u narednoj fiskalnoj godini, pod uslovom da je taj izdatak u tekućem budžetu definisan kao višegodišnji izdatak, uz prethodno dobijenu saglasnost Ministarstva finansija.

#### Namjenski prihodi

##### **Član 40**

Namjenski prihodi i prihodi ostvareni od obavljanja djelatnosti potrošačkih jedinica uplaćuju se na bankarske račune iz člana 11 ovog zakona.

Prihodi iz stava 1 ovog člana koriste se za finansiranje izdataka potrošačkih jedinica prema zakonom utvrđenoj namjeni.

#### Prihodi javnih ustanova od obavljanja djelatnosti

##### **Član 41**

Javne ustanove koje ostvaruju prihode od obavljanja sopstvene djelatnosti, koji nijesu uključeni u konsolidovani račun trezora, mogu te prihode koristiti za finansiranje tekućih i kapitalnih izdataka, uz prethodno obavještanje organa državne uprave koji nad njima vrši nadzor i saglasnost Ministarstva finansija na plan prihoda i rashoda za fiskalnu godinu.

Plan prihoda i rashoda iz stava 1 ovog člana dostavlja se Ministarstvu finansija i organu državne uprave koji vrši nadzor nad javnom ustanovom najkasnije do 1. decembra tekuće godine, za narednu fiskalnu godinu.

#### Tekuća i stalna rezerva

##### **Član 42**

Za neplanirane i nedovoljno planirane izdatke tokom fiskalne godine koriste se sredstva tekuće rezerve.

Za hitne i nepredviđene izdatke tokom fiskalne godine koriste se sredstva stalne rezerve.

Ministarstvo finansija odlučuje o korišćenju sredstava tekuće i stalne rezerve, uz prethodnu saglasnost Vlade.

#### Izveštaj potrošačke jedinice

##### **Član 43**

Potrošačka jedinica dužna je da Ministarstvu finansija dostavi tačan i potpun izvještaj o primicima, izdacima i ugovorenim obavezama.

Sadržaj izvještaja iz stava 1 ovog člana utvrđuje Ministarstvo finansija.

#### Preusmjeravanje sredstava

##### **Član 44**

Vlada može između potrošačkih jedinica vršiti preusmjeravanje sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države u visini do 10% od ukupno planiranih sredstava potrošačke jedinice.

Organičenje iz stava 1 ovog člana ne odnosi se na preusmjeravanje sa tekuće i stalne budžetske rezerve.

Iznos iz stava 1 ovog člana primjenjuje se na ukupno planirane izdatke potrošačke jedinice čiji se odobreni iznos sredstava umanjuje. Preusmjerena sredstva po pojedinim izdacima i programima raspoređuju se rješenjem ministra finansija.

Potrošačke jedinice, uz odobrenje Ministarstva finansija, mogu preusmjeriti odobrena sredstva po programima i pojedinim izdacima, u visini do 10% od sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države za programe i izdatke čiji se iznos umanjuje.

Kod programa koji se finansiraju od donacija iz fondova Evropske unije i drugih donacija nije dozvoljeno preusmjeravanje sredstava po izdacima.

Sredstva obezbijeđena za ko-finansiranje donacija iz fondova Evropske unije i drugih donacija nije dozvoljeno koristiti za druge namjene.

## Neurošena sredstva kapitalnog budžeta

### Član 45

Potrošačka jedinica koja realizuje kapitalni budžet dužna je da Ministarstvo finansija nakon završetka projekta obavijesti o neurošenim sredstvima planiranim za taj kapitalni projekat.

Potrošačka jedinica dužna je da obavijesti Ministarstvo finansija ako u toku fiskalne godine usljed vanrednih ili nepredviđenih okolnosti ne dođe do realizacije planiranog kapitalnog projekta.

Neurošena sredstva iz st. 1 i 2 ovog člana Vlada može, na predlog Ministarstva finansija, preusmjeriti na druge kapitalne projekte.

## Zabrana preusmjeravanja

### Član 46

Preusmjeravanje sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države sa kapitalnog budžeta na tekući budžet i budžet fondova nije dozvoljeno.

## Rok za korišćenje odobrenih sredstava

### Član 47

Sredstva odobrena potrošačkim jedinicama mogu se koristiti do 31. decembra fiskalne godine.

Neplaćene ugovorene obaveze u tekućoj fiskalnoj godini realizuju se iz sredstava odobrenih za narednu fiskalnu godinu.

Neplaćene ugovorene obaveze iz prethodne fiskalne godine imaju prioritet u plaćanju obaveza potrošačke jedinice.

## Izvršenje budžeta opštine

### Član 48

Izvršenje budžeta opštine vrši se na način i po postupku propisanom ovim zakonom za izvršenje budžeta države, a ovlašćenja koja ima ministar finansija u izvršenju budžeta države, ima odgovorno lice u opštini.

## VI. POZAJMICE I GARANCIJE

### Zaduživanje

#### Član 49

Država se može u toku fiskalne godine zaduživati do nivoa utvrđenog zakonom o budžetu države.

Zaduživanje iz stava 1 ovog člana je preuzimanje finansijskih obaveza po osnovu kreditnih ugovora, emisija dužničkih hartija od vrijednosti i izdatih garancija.

Dugoročnim zaduživanjem u smislu ovog zakona smatra se zaduživanje na period otplate duži od 12 mjeseci.

Ukupno godišnje zaduživanje ne uključuje iznos potreban za refinansiranje duga.

Refinansiranje iz stava 4 ovog člana je zaduživanje radi izmirenja obaveza po osnovu prethodnog zaduženja.

O zaduživanju, u skladu sa zakonom o budžetu države, odlučuje Vlada.

### Preuzimanje duga

#### Član 50

Država može preuzeti dug samo posebnim zakonom ili zakonom o budžetu države.

Država se može zaduživati radi:

- finansiranja potrošnje državnog budžeta u skladu sa godišnjim zakonom o budžetu;

- otkupa i refinansiranja državnog duga;
- održavanja likvidnosti budžeta;
- zaštite od rizika zaključivanjem svop ugovora i ugovora o kupovini derivata;
- finansiranja drugih potreba u skladu sa zakonom.

Ugovore i druge akte o zaduživanju države potpisuje ministar finansija.

#### Osnovi za pregovore

##### **Član 51**

Osnove za pregovore i zaključivanje ugovora o dugoročnom kreditu sa međunarodnim finansijskim institucijama, multilateralnim, bilateralnim i drugim kreditorima utvrđuje Vlada, na predlog Ministarstva finansija.

Ministarstvo finansija dostavlja Vladi izvještaj o pregovorima o kreditu sa predlogom ugovora o kreditu na odlučivanje.

#### Državne garancije

##### **Član 52**

Ukupan iznos garancija koje daje država utvrđuje se zakonom o budžetu države.

Državne garancije se mogu dati samo za finansiranje kapitalnih projekata.

Državna garancija je garancija koju izdaje Vlada u svrhu obezbjeđenja otplate obaveza po osnovu kreditnih ugovora ili dužničkih hartija od vrijednosti.

Ukupan iznos garancija ne smije da pređe 15% BDP-a.

Osnove za pregovore i zaključivanje ugovora o kreditu za koji se daje garancija i izvještaj o pregovorima o kreditu sa predlogom ugovora o kreditu i garanciji, Ministarstvo finansija dostavlja Vladi radi utvrđivanja.

#### Naknada za rizik

##### **Član 53**

Krajnji korisnik garancije i transfernog zajma plaća naknadu za rizik, u visini od 0,5% od iznosa garancije, odnosno zajma.

Naknada iz stava 1 ovog člana prihod je budžeta Crne Gore.

#### Korisnik garancije

##### **Član 54**

Pravno lice koje koristi državnu garanciju dužno je da prije ugovaranja svakog novog kredita pribavi odobrenje Ministarstva finansija.

Korisnik garancije, odnosno transfernog zajma dužan je da, bez odlaganja, izvrši povraćaj iznosa neotplaćenog kredita, odnosno transfernog zajma, ukoliko bez odobrenja iz stava 1 ovog člana zaključi novi ugovor o kreditiranju.

#### Davanje i evidencija garancija

##### **Član 55**

Ugovore i druge akte o davanju garancija potpisuje ministar finansija.

Ministarstvo finansija vodi evidenciju i prati izmirivanje obaveza po izdatim garancijama i transfernim zajmovima.

Garancije i transferni zajmovi daju se u skladu sa smjernicama utvrđenim strategijom za upravljanje dugom.

#### Zaduživanje opština

##### **Član 56**

Opštine mogu uzimati dugoročne pozajmice i davati garancije uz prethodnu saglasnost Vlade, koja se daje na predlog Ministarstva finansija.

Privredna društva i pravna lica koja su u većinskom vlasništvu države odnosno opštine

mogu se dugoročno zaduživati uz prethodnu saglasnost Vlade, koja se daje na predlog Ministarstva finansija.

Korisnik sredstava po osnovu dugoročnog zaduživanja i izdatih garancija dužan je da Ministarstvu finansija podnosi izvještaj o svakom povlačenju kreditnih sredstava, u roku od sedam dana od dana povlačenja i da podnosi kvartalne izvještaje o stanju ukupnog zaduženja.

Postupak za podnošenje zahtjeva, dokumentacija potrebna za dobijanje garancije i zaduživanje i uslovi koje moraju da ispunjavaju opštine, pravna lica i privredna društva i sredstva obezbjeđenja vraćanja zajma bliže se uređuju propisom Vlade.

#### Strategija o upravljanu dugom

##### **Član 57**

Strategijom o upravljanju dugom donosi se okvirni program zaduživanja za trogodišnji period, smjernice za utvrđivanje rizika prilikom uzimanja pozajmica, smjernice upravljanja dugom, gotovinom, garancijama i pozajmicama i druga pitanja od značaja za upravljanje dugom.

Strategiju iz stava 1 ovog člana utvrđuje Vlada, uz mišljenje Centralne banke.

Ako Centralna banka ne dostavi mišljenje iz stava 2 ovog člana u roku od 15 dana, od dana dostavljanja predloga strategije, Vlada će utvrditi strategiju bez mišljenja Centralne banke.

#### Upravljanje dugom i evidencija

##### **Član 58**

Državnim dugom upravlja i evidenciju o postojećem dugu države, uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama i datim garancijama vodi Ministarstvo finansija u skladu sa ovim zakonom.

Nadležni organ u opštini vodi evidenciju o postojećem dugu opštine, uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama i datim garancijama i o tome dostavlja ministarstvu finansija izvještaj kvartalno u roku od 30 dana, od isteka kvartala.

Ministarstvo finansija objedinjava evidenciju o javnom dugu.

Ministarstvo finansija i opštine dužni su da evidenciju iz stava 1, odnosno stava 2 ovog člana objavljuju na internet stranici tog ministarstva, odnosno opštine kvartalno.

#### Kamate i glavnice po osnovu duga

##### **Član 59**

Vlada ima neograničeno ovlašćenje da kamate i glavnice po osnovu duga države i garancija koje daje država, u skladu sa ovim zakonom, isplaćuje iz sredstava koja se vode na konsolidovanom računu trezora, u skladu sa uslovima i rokovima koje je ugovorila Vlada.

#### Potvrđivanje zakonitosti zaduživanja

##### **Član 60**

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, na zahtjev kreditora izdaje pravno mišljenje kojim potvrđuje da je ustavna i zakonska procedura zaduživanja ispoštovana.

## VII. RAČUNOVODSTVO I ZAVRŠNI RAČUN BUDŽETA

#### Računovodstvo i unutrašnja kontrola

##### **Član 61**

Budžetski izvršiocu su odgovorni za pravilno i tačno računovodstvo i unutrašnju kontrolu primitaka, ugovorenih obaveza i izdataka potrošačkih jedinica i organa u njihovom sastavu.

## Odgovornost za planiranje i izvršenje budžeta

### Član 62

Ministarstvo finansija odgovorno je za planiranje i izvršenje budžeta, vođenje računovodstva, zaduživanje i upravljanje državnim dugom.

## Način vođenja računovodstva i izvještavanje

### Član 63

Način vođenja računovodstva budžeta, podnošenja izvještaja o korišćenju sredstava budžeta i način evidentiranja primitaka, izdataka, ugovorenih obaveza, koncesija, kapitalnih projekata i programskog budžeta propisuje Ministarstvo finansija.

Ministarstvo finansija može izdati poseban nalog potrošačkim jedinicama, opštinama i drugim subjektima javnog sektora za podnošenje finansijskog izvještaja.

Potrošačke jedinice, opštine i drugi subjekti javnog sektora dužni su da po nalogu Ministarstva finansija podnesu finansijski izvještaj.

## Priprema završnog računa potrošačkih jedinica

### Član 64

Ministarstvo finansija propisuje način pripreme, izrade i predaje završnih računa potrošačkih jedinica.

Završni račun potrošačke jedinice dostavlja se do kraja februara tekuće, za prethodnu fiskalnu godinu.

## Rok za pripremu nacrt zakona o završnom računu

### Član 65

Ministarstvo finansija priprema nacrt zakona o završnom računu budžeta države i dostavlja ga Vladi do 1. juna tekuće, za prethodnu fiskalnu godinu.

## Rok za utvrđivanje predloga zakona o završnom računu

### Član 66

Vlada, do kraja juna utvrđuje predlog zakona o završnom računu budžeta države i dostavlja ga Državnoj revizorskoj instituciji koja izvještaj o reviziji završnog računa budžeta dostavlja Skupštini do 15. oktobra tekuće, za prethodnu fiskalnu godinu.

Vlada do kraja septembra dostavlja predlog zakona o završnom računu budžeta Skupštini. Nadležni organ nezavisnog regulatornog tijela utvrđuje predlog finansijskog izvještaja sa izvještajem o radu, odnosno stanju za prethodnu godinu i određuje predstavnika nezavisnog regulatornog tijela koji će učestvovati u skupštinskoj proceduri.

Predlog finansijskog izvještaja i akt o određivanju predstavnika nadležni organ nezavisnog regulatornog tijela dostavlja Ministarstvu finansija do 30. aprila tekuće, za prethodnu godinu.

## Sadržaj završnog računa

### Član 67

Završni račun budžeta države i završni račun budžeta opštine moraju biti u skladu sa sadržajem i klasifikacijom budžeta, shodno članu 33 ovog zakona.

Završni račun budžeta sadrži i:

- 1) početno i završno stanje konsolidovanog računa trezora;
- 2) pregled izvršenih odstupanja u odnosu na planirane iznose;
- 3) izvještaj o uzetim pozajmicama;
- 4) izvještaj o izdacima budžetskih rezervi;
- 5) izvještaj o garancijama datim tokom fiskalne godine;
- 6) izvještaj o kapitalnim projektima;
- 7) izvještaj o realizaciji programskog budžeta;
- 8) izvještaj o državnom dugu i datim garancijama;

- 9) izvještaj o poreskim i neporeskim potraživanjima iz člana 12 ovog zakona;
- 10) izvještaj o primicima i izdacima javnih ustanova koji nijesu uključeni u konsolidovani račun trezora;

#### Završni račun budžeta opštine

##### **Član 68**

Završni račun budžeta opštine priprema odgovorno lice u opštini, u skladu sa ovim zakonom.

Završni račun budžeta opštine dostavlja se na uvid Ministarstvu finansija.

#### Dostavljanje finansijskih izvještaja

##### **Član 69**

Nezavisna regulatorna tijela, javne ustanove, pravna lica, privredna društva u kojima država ili opštine imaju većinski udio u vlasništvu, dužni su da dostavljaju finansijske izvještaje Ministarstvu finansija, odnosno nadležnom organu opštine, u skladu sa propisom koji donosi Ministarstvo finansija.

### VIII. POSLOVI DRŽAVNOG TREZORA I BUDŽETA

#### Poslovi državnog trezora

##### **Član 70**

Državni trezor formira se u Ministarstvu finansija, a obavlja sljedeće poslove:

- 1) izvršava plaćanja na bazi dokumentacije i podataka dostavljenih lično ili elektronskom poštom od strane potrošačkih jedinica, u skladu sa ovim zakonom;
- 2) vodi glavnu knjigu trezora;
- 3) upravlja računovodstvenim sistemom državnih primitaka;
- 4) obrađuje naloge za potrošnju sredstava;
- 5) priprema završni račun budžeta države;
- 6) finansijsku kontrolu putem korišćenja računovodstvenog sistema baziranog na planiranim obavezama;
- 7) vodi računa da budžetski izvršiocci ne prekorače iznos odobrenih sredstava;
- 8) prati izvršavanje izdataka;
- 9) razvija i vodi računovodstvo budžeta države i upravlja finansijskim informacionim sistemom;
- 10) daje nedjeljne i mjesečne izvještaje budžetskim korisnicima;
- 11) daje redovne finansijske izvještaje za potrebe ministra finansija i Vlade;
- 12) daje podatke za analizu finansijskog sistema;
- 13) upravlja raspoloživim novčanim sredstvima na Konsolidovanom računu trezora;
- 14) obezbjeđuje neophodan iznos novčanih sredstava na Konsolidovanom računu trezora koji je potreban za blagovremeno plaćanje planiranih obaveza;
- 15) upravlja dugom nastalim po osnovu hartija od vrijednosti koje je emitovala država;
- 16) upravlja dugom nastalim po osnovu datih garancija i uzetih zajmova;
- 17) upravlja domaćim i spoljnim dugom;
- 18) upravlja stranim donacijama, pomoćima i zajmovima;
- 19) i drugim poslovima od značaja za trezorsko poslovanje.

#### Poslovi budžeta

##### **Član 71**

Poslovi budžeta obuhvataju:

- 1) pripremu prijedloga tekuće ekonomske politike;
- 2) postupak pripremanja, planiranja i izrade godišnjih zakona o budžetu i drugih propisa



- kojima se bliže uređuje njegovo pripremanje i izvršenje;
- 3) predlaganja smjernica i srednjoročnog makroekonomskog okvira za pripremu i planiranje budžeta, utvrđivanje i praćenje konsolidovanog bilansa javne potrošnje, projekciju primitaka i izdataka, odnosno prihoda i rashoda, projekciju deficita;
  - 4) razvijanje tehničkih standarda za pripremu budžeta;
  - 5) analizu zahtjeva potrošačkih jedinica za dodjelu budžetskih zahtjeva i predlaganje njegovih izmjena;
  - 6) nadzor nad ostvarivanjem prihoda i izvršavanja izdataka;
  - 7) pružanje savjeta o budžetskim pitanjima potrošačkim jedinicama i organima lokalne samouprave;
  - 8) praćenje i analiza finansijskih planova i finansijskih izvještaja javnih preduzeća i regulatornih agencija;
  - 9) predlaganje i pripremu izmjena i dopuna zakona o budžetu i odluke o privremenom finansiranju;
  - 10) sagledavanje finansijskih efekata zakona i drugih propisa na povećanje ili smanjenje budžetskih izdataka;
  - 11) usaglašavanje zakona i drugih propisa sa godišnjim zakonom o budžetu;
  - 12) pripremu mišljenju u dijelu korišćenja budžetskih sredstava, kao i ukupnih sredstava javne potrošnje;
  - 13) i drugi poslovi od značaja za budžet.

## IX. ODGOVORNOST BUDŽETSKOG IZVRŠIOCA I MJERE

### Obavještenje o odstupanju

#### Član 72

Ako prilikom izvršenja budžeta dođe do odstupanja od nivoa utvrđenih članom 21 ovog zakona, ministar finansija o odstupanjima obavještava Vladu sa obrazloženim razlozima za odstupanja i predlaže mjere za otklanjanje utvrđenih odstupanja.

### Odgovornost za štetu

#### Član 73

Budžetski izvršilac materijalno je odgovoran za finansijsku štetu koju je protivpravno, namjerno ili iz krajnje nepažnje prouzrokovao potrošačkoj jedinici odnosno državnom organu.

Ako se utvrdi da je budžetski izvršilac materijalno odgovoran za štetu, a tu štetu ne nadoknadi, državni organ može pravo na naknadu štete ostvariti kod nadležnog suda.

### Uslovi za preduzimanje mjera

#### Član 74

Ministarstvo finansija može preduzeti mjere iz člana 75 ovog zakona prema potrošačkoj jedinici koja je:

- 1) preuzela i izvršila finansijsku obavezu koja nije utvrđena planom javnih nabavki ili budžetom države;
- 2) ugovorila potrošnju u iznosu višem od iznosa raspoređenog budžetom države;
- 3) izvršila nenamjensku potrošnju;
- 4) izvršila zapošljavanje bez prethodno dobijene saglasnosti Ministarstva finansija o obezbjeđenju sredstava za tu namjenu u budžetu.

### Mjere

#### Član 75

Potrošačkoj jedinici iz člana 74 ovog zakona Ministarstvo finansija, odnosno nadležni organ opštine može:

- 1) naložiti obavezu dodatnog izvještavanja;
- 2) obustaviti, odnosno ograničiti mogućnosti preusmjerenja budžetskih sredstava i
- 3) privremeno obustaviti korišćenje budžetskih sredstava.

## X. INSPEKCIJSKI NADZOR

Nadležni organ

### Član 76

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donesenih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo finansija.

Poslove inspekcijskog nadzora iz stava 1 ovog člana vrši budžetski inspektor (u daljem tekstu: inspektor) u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor.

Obaveze i ovlašćenja inspektora

### Član 77

U vršenju nadzora inspektor ima obavezu i ovlašćenje da vrši kontrolu zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica, opština i drugih subjekata javnog sektora u skladu sa ovim zakonom.

Inspekcijski nadzor obuhvata kontrolu računovodstvenih, finansijskih i drugih poslovnih dokumenata subjekta nadzora.

U vršenju inspekcijskog nadzora, budžetski inspektor ima ovlašćenje da o uočenim nepravilnostima pokrene prekršajni postupak u skladu sa zakonom kojim se uređuje prekršajni postupak.

Obaveze subjekta nadzora

### Član 78

Subjekti nadzora iz člana 81 stav 1 ovog zakona dužni su da budžetskom inspektoru obezbijede pristup svim traženim dokumentima, podacima i informacijama, kao i da obezbijede sve potrebne uslove za nesmetano vršenje nadzora.

## XI. KAZNENE ODREDBE

### Član 79

Novčanom kaznom od 200 Eur-a do 1000 Eur-a kazniće se za prekršaj odgovorno lice u Ministarstvu finansija, odnosno organu lokalne uprave ako:

- 1) ne izvrši poništenje transakcije kada je na konsolidovani račun trezora povraćen prethodno isplaćeni novac (član 9 stav 5);
- 2) ne objavi evidenciju o postojećem dugu, uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama i datim garancijama (član 58 stav 4).

### Član 80

Novčanom kaznom od 200 Eur-a do 1000 Eur-a kazniće se za prekršaj odgovorno lice u potrošačkoj jedinici koja prati i realizuje kapitalni budžet ako ne obavjesti Ministarstvo finansija:

- 1) nakon završetka projekta o neutrošenim sredstvima planiranim za taj kapitalni projekat (član 45 stav 1);
- 2) da u toku fiskalne godine usljed vanrednih ili nepredviđenih okolnosti nije došlo do realizacije planiranog kapitalnog projekta (član 45 stav 2).

### Član 81

Novčanom kaznom od 200 Eur-a do 1000 Eur-a kazniće se za prekršaj odgovorno lice u potrošačkoj jedinici ako:

- 1) sredstva ne koriste u granicama utvrđenim godišnjim zakonom o budžetu (član 39 stav 1)
- 2) ugovorene obaveze nijesu u skladu sa planiranim i odobrenim sredstvima (član 39 stav 4).

#### **Član 82**

Novčanom kaznom od 200 Eur-a do 1000 Eur-a kazniće se za prekršaj odgovorno lice u potrošačkoj jedinici, privrednom društvu čiji je osnivač Vlada ili opština i pravna lica koja su u većinskom državnom vlasništvu ako:

- 1) ne podnese izvještaj o svakom povlačenju kreditnih sredstava u roku od sedam dana od dana povlačenja, odnosno ne podnese kvartalni izvještaj o stanju ukupnog zaduženja (član 56 stav 3);
- 2) izvrši nepravilnu i netačnu evidenciju primitaka, ugovorenih obaveza i izdataka (član 61 stav 1);
- 3) dostavi netačan i nepotpun izvještaj o primicima, izdacima i ugovorenim obavezama (član 43 stav 1);
- 4) ne dostavi finansijski izvještaj na osnovu posebnog naloga Ministarstva finansija (član 63 stav 2).

#### **Član 83**

Novčanom kaznom od 400 Eur-a do 4000 Eur-a kazniće se za prekršaj odgovorno lice – budžetski izvršilac potrošačke jedinice, ako:

- 1) primitke budžeta države, izdatke i ugovorene obaveze ne prijavi radi evidentiranja u glavnoj knjizi trezora (član 9 stav 3);
- 2) izvrši nenamjensku potrošnju budžetskih sredstava ili ugovori obaveze iznad iznosa koji je planiran godišnjim zakonom o budžetu (član 39 stav 1), osim u slučaju obaveza iz člana 39 stav 5;
- 3) ne podnese izvještaj o primicima, izdacima i ugovorenim obavezama (član 43 stav 1);
- 4) potpiše akt ili na drugi način da odobrenje kojim se omogućava da se uzmu dugoročne pozajmice i garancije bez prethodne saglasnosti Vlade (član 56 st. 1 i 2).

## **XII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

Rok za donošenje propisa

#### **Član 84**

Propisi za sprovođenje ovog zakona donijeće se u roku od godinu dana, od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Do donošenja propisa iz stava 1 ovog člana primjenjivaće se propisi donešeni na osnovu Zakona o budžetu ("Službeni list RCG", br. 40/01 i 71/05 i „Službeni list CG“, br. 12/07, 53/09 i 49/10).

Smjernice fiskalne politike

#### **Član 85**

Izuzetno od člana 17 stav 1 ovog zakona, Vlada kojoj na dan stupanja na snagu ovog zakona traje mandat donosiće smjernice fiskalne politike bez fiskalne strategije.

Prestanak važenja zakona

#### **Član 86**

Danom početka primjene ovog zakona, prestaje da važi Zakon o budžetu ("Službeni list RCG", br. 40/01 i 71/05 i „Službeni list CG“, br. 12/07, 53/09 i 49/10).

Stupanje na snagu

**Član 87**

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore", a primjenjivaće se od 1. januara 2014. godine.

## **OBRAZLOŽENJE**

### **I Ustavni osnov za donošenje zakona**

Ustavni osnov za donošenje Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti sadržan je u odredbama člana 16 Ustava Crne Gore, kojima je predviđeno da se zakonom, u skladu sa Ustavom, pored ostalog, uređuju „način ostvarivanja sloboda i prava, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje“ i „druga pitanja od interesa za Crnu Goru“ .

### **II Razlozi za donošenje zakona**

Donošenje novog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti predviđen je Programom rada Vlade Crne Gore za 2013. godinu radi unapređenja ukupnog sistema javnih finansija i usklađivanja sa evropskim standardima.

Takođe, donošenje novog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti uslovljeno je i time da neispunjenje predmetne obaveze vezane za dobijanje datuma početka pregovora o integraciji Crne Gore u EU prouzrokovalo bi štetne posljedice na ukupan dalji društveni, privredni i ekonomski razvoj i proces demokratizacije države Crne Gore.

### **III Usklađenost sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim konvencijama**

Ugovorom o uspostavljanju Evropske unije i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, utvrđen je Protokol 12 o proceduri prekomjernog deficita, kojim se definišu referentne vrijednosti ukupnog iznosa deficita u iznosu od 3% BDP-a i državnog duga u iznosu od 60% BDP-a.

Direktivom Savjeta broj 2011/85/EU od 8. novembra 2011. godine o zahtjeva se definisanje numerička fiskalna pravila koja će promovisati poštovanje referentnih vrijednosti u skladu sa protokolom 12 iz Ugovora o funkcionisanju EU, kao i postojanje srednjeročnog budžetskog okvira.

### **IV Objašnjenje osnovnih pravnih instituta**

Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti je osnovni zakon kojim se reguliše donošenje budžeta, evidencija i upravljanje budžetom, pripremanje i planiranje budžeta, izvršenje budžeta Crne Gore, budžeta opštine, zajmovi i garancije, unutrašnja kontrola, računovodstvo budžeta, odgovornost i mjere.

Ovaj zakon sadrži jedanaest poglavlja koja se odnose na: Osnovne odredbe, Donošenje budžeta, evidencije i upravljanje budžetom, Fiskalnu odgovornost, Pripremu i planiranje budžeta, Izvršenje budžeta, Pozajmice i garancije, Računovodstvo i završni račun budžeta,

Odgovornost, budžetskog izvršioca i mjere, Inspekcijski nadzor, Kaznene odredbe i Prelazne i završne odredbe.

### *I Osnovne odredbe*

U ovom poglavlju, članovima 1 i 2, propisano je šta se zakonom uređuje, ovlašćenja koja su data Ministarstvu finansija u smislu donošenja podzakonskih akata za sprovođenje ovog zakona i objašnjenja i komentari izraza upotrebljenih u zakonu.

### *II Donošenje budžeta, evidencije i upravljanje budžetom*

U ovom poglavlju, članom 3 i 4, propisan je da se budžet donosi za fiskalnu godinu i važi u godini za koju je donošen. Zakon o budžetu države za fiskalnu godinu donosi Skupština, a Odluku o budžetu opštine skupština opštine.

Članom 5 utvrđeno je da je budžet sadrži tekući budžet, transakcije finansiranja, kapitalni budžet i rezerve (tekuću i stalnu rezervu). Bužetom se iskazuju izdaci i primici po izvorima iz kojih potiču, s tim da izdaci moraju biti uravnoteženi sa primicima.

Članom 8 propisano je da ako u toku fiskalne godine dođe do povećanja ili smanjenja planiranih primitaka ili izdataka može se pripremiti predlog za uravnoteženje budžeta putem izmjena i dopuna budžeta, na način i po postupku propisanom za njegovo donošenje.

Propisana je obaveza (član 9) da je predlagač zakona ili drugog propisa koji ima za posljedicu smanjenje planiranih primitaka ili povećanje planiranih izdataka, dužan da predloži izvore finansiranja iz kojih će nadomjestiti smanjene primitke, odnosno izvore finansiranja planiranih izdataka ili da predloži sa kojih će izdataka iz druge potrošačke jedinice biti izvršeno preusmjerenje za pokriće novonastalih promjena.

Odredbom člana 10 propisano je da konsolidovani račun trezora ustanovljava se i vodi u organu državne uprave nadležnom za poslove finansija, a u glavnoj knjizi trezora obavezno se evidentiraju primici budžeta države, ugovorene obaveze i izdaci.

Propisana je obaveza da se nijedan izdatak, sa Konsolidovanog računa trezora ne smije isplatiti ako nije odobren zakonom o budžetu države.

Centralna banka Crne Gore, u skladu sa članom 11, na osnovu zaključenog ugovora sa Ministarstvom finansija obavlja bankarske poslove u ime države, kao i bankarske poslove u ime Opštine i regulatornih tijela na osnovu zaključenog ugovora.

Ukoliko Centralna bank, na osnovu odredbi člana 12, ne može organizovati obavljanje bilo kojeg od navedenih poslova, Ministarstvo finansija, opština, odnosno regulatorno tijelo mogu zaključiti ugovor za obavljanje tih poslova sa bankom, rezidentom države, uključujući i ugovaranje prekoračenja na računu.

Ministarstvo finansija, na osnovu odredaba o upravljanju ovlašćeno je da u skladu sa Smjernicama strategije za upravljanjem dugom može investirati slobodna sredstva sa

konsolidovanog računa trezora i Zakonom o budžetu države utvrđuje se upotreba budžetskog suficita (član 16) kao i izvori finansiranja budžetskog deficita.

### *III Fiskalna odgovornost*

U okviru ovog poglavlja, članom 18 i 19, utvrđuju se smjernice fiskalne politike Vlade za period trajanja mandata Vlade, u skladu sa kojim se utvrđuje fiskalna strategija. Fiskalnom strategijom se utvrđuju strateški ciljevi ekonomske i fiskalne politike, osnovni makroekonomski i fiskalni podaci i projekcije, limiti potrošnje, fiskalni rizici, nivoi bruto zarada i ostalih ličnih primanja, izdaci za penzijsko i invalidsko osiguranje i drugi izdaci za socijalnu zaštitu. Fiskalna strategija je dokument koji usvaja Vlada na godišnjem nivou u aprilu mjesecu, projekcije makroekonomske i fiskalne politike odnose se na period od tri godine, a u septembru se Strategija usklađuje sa najnovijim makroekonomskim i fiskalnim kretanjima.

Nadalje, članom 20 utvrđuju se smjernice u skladu sa kojima se rukovodi planiranje i realizacija fiskalne politike. Pored smjernica, članom 21 utvrđuju se numerička pravila kojima se određuju gornji limiti iznosa deficita od 3% Bruto domaćeg proizvoda (BDP) i javnog duga od 60% BDP-a, dok se iznosi suficita/deficita i duga za tekuću fiskalnu godinu utvrđuju se zakonom o budžetu države, odnosno godišnjim zakonom o budžetu.

U slučaju odstupanja od uvrđenih nivoa duga i deficita, shodno članu 22, Vlada je dužna da utvrdi mjere fiskalne politike kojima će se obezbijediti definisani nivo budžetskog suficita/deficita. Takođe, u cilju preventivnog djelovanja, Vlada se obavezuje da pripremi Zakon o izmjenama i dopunama zakona o budžetu u slučaju da državni dug dostigne 60% BDP-a, odnosno da predloži Parlamentu mjere fiskalne politike smanjivanja državnog duga u slučaju da pređe granicu od 60% BDP-a.

Članovima 23, 24 i 25 utvrđuje se maksimalan nivo potrošnje koji je definisan Fiskalnom strategijom. Limit potrošnje odnosi se na period od tri godine, gdje su utvrđeni izdaci obavezujući za prvu godinu, a indikativni za preostale dvije godine. Limiti potrošnje utvrđuju se u ukupnom nivou, i raspodjeljuju se na Tekući i Kapitalni budžet i potrošačke jedinice. Takođe, definiše se iskazivanje i obuhvatnost Limita potrošnje. Naime, Limiti potrošnje obuhvataju troškove Tekućeg budžeta, budžeta državnih fondova i Kapitalnog budžeta, budžetsku rezervu, budžetsku maržu, dok ne obuhvataju, troškove servisiranja duga, donacija i ko-finansiranja donacija, kao i troškove nastale finansiranjem materijalne štete usljed elementarnih nepogoda i drugih vanrednih i nepredvidivih okolnosti.

Budžetska marža, shodno članu 26, se utvrđuje u cilju vođenja fiskalne politike i ublažavanja odstupanja od makroekonomskih i fiskalnih projekcija, i jednaka je iznosu razlike između utvrđenih limita potrošnje za dvije uzastopne godine. Bliži kriterijumi za korišćenje Budžetske marže utvrđuje Vlada posebnim propisom.

Senat Državne revizorske institucije je, shodno članu 28, identifikovan kao nezavisan organ koji je zadužena za davanje ocijene o primjeni, odnosno odstupanju od primjene numeričkih fiskalnih pravila i smjernica.

#### *IV Priprema i planiranje budžeta*

Planiranje budžeta države, u skladu sa članom 29, zasniva se na ekonomskoj politici, fiskalnoj strategiji, projekcijama ekonomskog rasta i makroekonomske stabilnosti, na zakonima i drugim propisima.

U ovom poglavlju propisana je forma i sadržaj budžeta i dat je kalendar pripreme i planiranja budžeta.

Ministarstvo finansija, shodno članu 30, u februaru tekuće godine, na osnovu propisa za izradu kapitalnog budžeta koji usvaja Vlada, izdaje stručno uputstvo za pripremanje kapitalnog budžeta potrošačkih jedinica i jedinica lokalne samouprave, koje predlažu kapitalne projekte za narednu fiskalnu godinu, a potrošačke jedinice dužne su da zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava za kapitalne projekte podnesu Ministarstvu finansija do 31. marta tekuće godine za narednu fiskalnu godinu.

Fiskalnu strategiju Vlada utvrđuje do kraja marta tekuće fiskalne godine, na predlog Ministarstva finansija, i dostavlja ga Odboru Skupštine nadležnom za budžet i Državnoj revizorskoj instituciji na razmatranje.

Odbor Skupštine nadležan za razmatranje budžeta i Državna revizorska institucija će razmatrati fiskalnu strategiju i do kraja aprila uputiti preporuke Vladi.

Na osnovu fiskalne strategije, Ministarstvo finansija, u maju tekuće fiskalne godine, izdaje stručno uputstvo za pripremanje budžeta potrošačkih jedinica i budžeta lokalne samouprave za narednu fiskalnu godinu.

Zahtjevi potrošačkih jedinica dostavljaju se Ministarstvu finansija do kraja julu tekuće fiskalne godine za narednu.

Ministarstvo finansija priprema nacrt zakona o budžetu države i u oktobru ga dostavlja Vladi, a nadležni organ opštine priprema nacrt odluke o budžetu opštine i dostavlja ga na uvid Ministarstvu finansija do 15. novembra.

Nadležni organ nezavisnog regulatornog tijela utvrđuje predlog finansijskog plana sa planom rada za narednu godinu i određuje predstavnika nezavisnog regulatornog tijela koji će učestvovati u skupštinskoj proceduri, dok je Predlog finansijskog plana i akt o određivanju predstavnika nadležni organ nezavisnog regulatornog tijela dužan da dostavi Ministarstvu finansija do 30. septembra tekuće godine.

Predlog zakona o budžetu države, u skladu sa članom 34, utvrđuje Vlada i u novembru ga dostavlja Skupštini, dok Predlog odluke o budžetu opštine utvrđuje nadležni organ opštine i dostavlja ga skupštini opštine do kraja novembra.

Nadležni organ opštine dužan je da, prije usvajanja predloga odluke o budžetu opštine, pribavi mišljenje Ministarstva finansija na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivoa suficita, odnosno deficit i čini sastavni dio



predloga odluke o budžetu opštine.

Članom 38 propisano je da ukoliko se zakon o budžetu države ne donese do 31. decembra, Ministarstvo finansija, do njegovog donošenja, potrošačkim jedinicama mjesečno odobrava sredstva do iznosa 1/12 (jedne dvanaestine) stvarnih izdataka u prethodnoj fiskalnoj godini.

#### *V Izvršenje budžeta*

U ovom poglavlju, članom 40 i 41 propisana je dinamika korišćenja sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države i da je za zakonito izvršenje budžeta države odgovoran Ministar finansija, a za korišćenje sredstava odobrenih potrošačkim jedinicama budžetski izvršilac.

Članom 43 propisana je obaveza da Javne ustanove koje ostvaruju prihode od obavljanja sopstvene djelatnosti, a koji nijesu uključeni u Konsolidovani račun trezora, mogu koristiti uz prethodno obavještanje resornog ministarstva i uz saglasnost Ministarstva finansija na plan prihoda i rashoda za fiskalnu godinu.

Preusmjeravanje sredstava utvrđeno je članom 46, kojim je propisana mogućnost preusmjeravanja između pojedinih izdataka, programa i potrošačkih jedinica, kao i maksimalan iznos preusmjeravanja od 10% od ukupnog izdatka, programa, odnosno potrošačke jedinice.

Preusmjeravanje sa Kapitalnog na Tekući budžet, shodno članu 48, nije dozvoljeno.

Sredstva odobrena potrošačkim jedinicama, shodno članu 49, mogu se koristiti do 31. decembra fiskalne godine, a neplaćene ugovorene obaveze u tekućoj fiskalnoj godini realizuju se iz sredstava odobrenih za narednu godinu i imaju prioritet u plaćanju.

#### *VI Pozajmice i garancije*

Ukupno zaduživanje i izdavanje garancija utvrđuje se godišnjim zakonom o budžetu.

Članom 51 propisano je da se nivo zaduživanja utvrđuje godišnjim zakonom o budžetu uz napomenu da ukupno zaduživanje ne uključuje refinansiranje duga koje predstavlja zaduživanje po osnovu izmirenje obaveza predhodnog duga. Država se može zadužiti za finansiranje potrošnje državnog budžeta, otkupa i refinansiranja duga, održavanja likvidnosti i u druge svrhe utvrđene članom 52.

Članom 53 definišu se projekti za koje se država može zaduživati a koji ne ulaze u obračun ukupnog duga. Naime, kapitalni projekti čija vrijednost prelazi iznos od 50 miliona eura sa rokom otplate preko 10 godina su izuzeti, imajući u vidu njihov karakter projekta od strateškog značaja za državu. Zaduzivanje se može O zaduzivanju po ovom osnovu odlučuje Skupština.

Članovima 55, 56, 57 i 58 utvrđuje se izdavanje garancija. Naime, garancije izdaje Vlada do iznosa od 15% BDP-a i daju se samo za finansiranje kapitalnih prjekata. Izuzetno, iznos od 15%

BDP-a ne uključuje garancije izdate za finansiranje kapitalnih projekata od strateškog značaja za Crnu Goru, koji prelaze iznos od 50 miliona eura, o kojima odlučuje Skupština Crne Gore.

Takođe, utvrđena je naknada koju plaćaju krajnji korisnici garancije i transfernog zajma u iznosu od 0.5% iznosa garancije, odnosno transfernog zajma koja predstavlja prihod budžeta države, kao i obaveza dobijanja odobrenja od strane Ministarstva finansija prije ugovaranja svakog novog kredita.

U skladu sa članom 59, oštine, šrivredna društva i pravna lica u većinskom vlasništvu države, odnosno opštine mogu se dugoročno zaduživati i izdavati garancije samo uz saglasnost Vlade, na predlog ministarstva finansija. Postupak za podnošenje zahtjeva, neophodno dokumentacija i uslovi za dobijanje garancija uređuju se posebnim propisom Vlade.

Strategija o upravljanju dugom, shodno članu 60, predstavlja okvirni dokument koji priprema Ministarstvo finansija, a uvrđuje ga Vlada uz dostavljeno mišljenje Centralne banke. Strategijom se utvrđuju okvirni program zaduživanja za trogodišnji period, smjernice za utvrđivanje rizika prilikom uzimanja pozajmica, smjernice upravljanja dugom, gotovinom, garancijama i pozajmicama i druga pitanja od značaja za upravljanje dugom.

Članom 61, Ministarstvo finansija je identifikovano kao organ koji vodi evidenciju o postojećem dugu države, uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama i datim garancijama i objavljuje je na internet stranici ministarstva. Kod opština, nadležni organ u opštini vodi evidenciju o postojećem dugu opštine, uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama i datim garancijama, a evidenciju je dužan da objavi na internet stranici opštine. Objedinjenu evidenciju o javnog dugu vodi Ministarstvo finansija.

## *VII Računovodstvo i završni račun budžeta*

U ovom poglavlju propisana je odgovornost budžetskih izvršioca za računovodstvo i unutrašnju kontrolu primitaka, ugovorenih obaveza i izdataka potrošačkih jedinica i organa jedinica koje spadaju u njihovu nadležnost.

Ministarstvo finansija propisuje način vođenja računovodstva budžeta, način pripreme izrade i predaje završnih računa potrošačkih jedinica.

Nadaljen, propisani su rokovi, forma i sadržaj nacрта i predloga zakona o završnom računu budžeta države koje Ministrstvo finansija dostavlja Vladi, a Vlada Skupštini na usvajanje.

Članom 69, propisano je da zakon o završnom računa budžeta države Valda dostavlja DRI, a do kraja Septembra Skupštini Crne Gore. Ndalje, propisano je da nadležni organ nezavisnog regulatornog tijela utvrđuje predlog finansijskog izvještaja sa izvještajem o radu, odnosno stanju za prethodnu godinu i određuje predstavnika nezavisnog regulatornog tijela koji će učestvovati u skupštinskoj proceduri.

Takođe, shodno članu 72, u skladu sa propisom koji donosi Ministarstvo finansija, nezavisna

regulatorna tijela, javne ustanove, pravna lica, privredna društva u kojima država ili opštine imaju većinski udio u vlasništvu, dužni su da dostavljaju finansijske izvještaje Ministarstvu finansija, odnosno nadležnom organu lokalne samouprave.

#### *VIII Odgovornosti budžetskog izvršioca i mjere*

U ovom poglavlju propisano je da ukoliko prilikom izvršenja budžeta dođe do odstupanja od numeričkih fiskalnih pravila utvrđenih članom 21, ministar finansija obavještava Vladu i dostavlja obrazloženje sa razlozima odstupanja i predlogom mjera za otklanjanje utvrđenih odstupanja.

Takođe je propisano da su budžetski izvršioci u obavezi da primjenjuju odredbe ovog zakona, odnosno da su materijalno dogovorni u slučaju pruzrokovanja finansijske štete potrošačkoj jedinici usljed protivpravnih aktivnosti, namjerno ili krajnjom ne pažnjom.

Članom 77 utvrđeno je da Ministarstvo finansija odnosno nadležni organ opštine može preduzeti mjere prema potrošačkoj jedinici koja je preduzela i izvršila finansijsku obavezu koja nije utvrđena planom javnih nabavki, ugovorila potrošnju u većem iznosu od iznosa utvrđenog budžetom kao i drugih radnji utvrđenih člano 76.

#### *IX Inspeksijski nadzor*

U ovom poglavlju propisano je da Ministarstvo finansija vrši nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i drugih propisa donesenih na osnovu ovog zakona.

Poslovi inspeksijskog nadzora vrši budžetski inpektor u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspeksijski nadzor.

Nadzor obuhvata kontrolu računovodstvenih, finansijskih i drugih dokumenata potrošačkih jedinica, opština i drugih subjekata javnog sektora definisanih ovim zakonom.

#### *X Kaznene odredbe*

U okviru ovog poglavlja utvrđuju se kaznene odredbe za radnje suprotne odredbama ovog zakona.

Zavisno od prekršaja odgovornog lica, propisana je kazna u rasponu od 200- 1.000 eura koju je odgovorno lice dužno da uplati za lakše prekršajne postupke i kaznom od 400-4.000 eura za teže prekršaje, koji su posebno iskazane u ovom poglavlju.

#### *XI Prelazne i završne odredbe*

Nadležni organi su dužni da propise na osnovu ovlašćenja iz ovog zakona donesu u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, a do tada će se primjenjivati propisi koji su važili prije stupanja na snagu ovog zakona

Danom početka primjene ovog zakona, prestaje da važi Zakon o budžetu.

**V Finansijska sredstva potrebna za sprovođenje zakona**

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore.



**CRNA GORA  
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 03-SI

Podgorica, 08.07.2013. godine

**MINISTARSTVO FINANSIJA**

Na osnovu akta od 08.07.2013. godine, kojim se traži mišljenje na Predlog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Na Predlog zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Takođe, za implementaciju zakona nije potrebno obezbijedivanje finansijskih sredstava u budžetu Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija je saglasno sa Predlog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

S poštovanjem,



**MINISTAR**  
dr. Radoje Žugić



*Crna Gora*  
*Sekretarijat za zakonodavstvo*

Broj: 03-516  
Podgorica, 8. jula 2013. godine

MINISTARSTVU FINANSIJA

PODGORICA

Na **Predlog zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti**, nemamo primjedaba, budući da su sugestije ovog Sekretarijata ugrađene u predloženi tekst zakona.

Takođe, napominjemo da u odnosu na poglavlje IX. **INSPEKCIJSKI NADZOR** treba pribaviti mišljenje Ministarstva unutrašnjih poslova, a u odnosu na poglavlje X. **KAZNENE ODREDBE** mišljenje Ministarstva pravde.



SEKRETAR

Dušanka Jauković



CRNA GORA  
MINISTARSTVO PRAVDE

Broj: 03-5143/13  
Podgorica, 10. jun 2013. godine

Crna Gora  
MINISTARSTVO FINANSIJA  
PODGORICA

Primljeno: 14-06-2013			
Org. jed.	Broj	Prilog	Vrijednost
03	6769		

MINISTARSTVO FINANSIJA

PODGORICA

**PREDMET: Mišljenje na Nacrt zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti**

Ministarstvo pravde razmotrilo je tekst *Nacrta zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti*, koji je dostavljen aktom broj 03- 6769 od 10. juna 2013. godine i s tim u vezi, ukazujemo sljedeće:

Član 74 stav 4 tačka 1 propisuje novčanu kaznu za prekršaj ako odgovorno lice: "**ne dostavi izvještaj o dugoročnom zaduživanju i izdatim garancijama**", dok materijalna odredba iz člana 52 stav 3, na koju se kaznena odredba poziva, propisuje da: "korisnik sredstava po osnovu dugoročnog zaduživanja i izdatih garancija dužan je da Ministarstvu finansija **podnosi izvještaj o svakom povlačenju kreditnih sredstava, u roku od sedam dana od dana povlačenja, i podnosi kvartalne izvještaje o stanju ukupnog zaduženja**". Dakle, kaznena odredba ne odgovara materijalnoj odredbi, na koju se poziva, te ih je neophodno uskladiti.

Nadalje, predložena kaznena odredba iz član 74 stav 4 tačka 3 koja propisuje novčanu kaznu ako se: "**dostavi netačan i nepotpun izvještaj o primicima, izdacima i ugovoranim obavezama**", poziva se na materijalnu odredbu člana 44 *Nacrta zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti* koja je uopštenam s obzirom, da propisuje da se izvještaji podnose u skladu sa propisima koje donese Ministarstvo finansija. Cijeneći predloženu materijalnu odredbu, kao i kaznenu odredbu, koja se poziva na istu, nemoguće je precizno utvrditi radnju prekršaja. Navedena primjedba odnosi se i na člana 75 stav 1 tačka 3 *Nacrta zakona*.

Osim navedenog, ističemo da se kaznene odredbe iz član 74 st. 1, 2, 3 i 4 trebaju sistematizovati u više članova.

U ostalom dijelu teksta *Nacrt zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti* ovo ministarstvo, u okviru svojih nadležnosti, nema primjedbi.

MINISTAR,  
Duško Marković







CRNA GORA  
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

Broj 01 - 011/13-38404/2  
07.07.2013. god.

MINISTARSTVU FINANSIJA

PODGORICA

VEZA : Vaš akt broj 03-7617 od 24.06.2013.g.)

U vezi s **Predlogom Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti**, dajemo sledeće mišljenje:

1. U članu 39 poslije stava 1 dodati novi stav: „ Prije odobrenja dinamike korišćenje budžetskih sredstava, potrošačke jedinice dostavljaju svoje predloge mjesečnih varanata po pozicijama“. Time bi se smanjili zahtjevi za ubrzanom dinamikom trošenja sredstava.

Obrazloženje: Zbog uvećanih troškova tokom turističke sezone (naročito troškova goriva, smještaja, održavanja letilica i sl.) u periodu jul – septembar, na nekim pozicijama (4135, 4153, 4199 i sl.) su neophodna veća sredstva od jedne dvanaestine odobrenih budžetom.

2. U članu 44 u stavu 4 umjesto u visini do 10 %, zamijeniti sa: „u visini do 30 %“.

Obrazloženje: Smanjio bi se broj zahtjeva za preusmjeravanjem sredstava, a samim tim i rješenja o preusmjeravanju sredstava.

3. Na dio Predloga zakona koji se odnosi na odredbe o inspekcijском nadzoru nemamo primjedbi i sugestija.

S poštovanjem,



MINISTAR

*Mirko Konjević*





Crna Gora  
MINISTARSTVO FINANSIJA  
PODGORICA

Primljeno: 09.07.2013			
Org. jed.	Broj	Prilog	Vrijednost
03	8459		

Crna Gora  
Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija

Broj: 03/1/2-1319/3

Podgorica, 09. VII 2013.

MINISTARSTVO FINANSIJA

Dopisom broj 03-8259 od 8. jula 2013. godine tražili ste mišljenje o usklađenosti **Predloga zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti** s pravnom tekovinom Evropske unije, saglasno članu 40 stav 1 alineja 2 **Poslovnika Vlade**.

Nakon upoznavanja sa sadržinom propisa, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija je saglasno s navedenim u ocjeni usklađenosti propisa s pravnim propisima Evropske unije.



MINISTAR

dr Igor Lukšić

**IZJAVA O USKLAĐENOSTI NACRTA/PREDLOGA PROPISA CRNE GORE S PRAVNOM  
TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE**

<b>1. Naziv nacrta/predloga propisa</b>		<b>Identifikacioni broj Izjave</b>	<b>MF-IU/PZ/13/19</b>
- na crnogorskom jeziku	Predlog zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti		
- na engleskom jeziku	Proposal for the Budget and Fiscal Responsibility Law		
<b>2. Podaci o obrađivaču propisa</b>			
a) Organ državne uprave koji priprema propis			
Organ državne uprave	Ministarstvo finansija		
- Sektor/odsjek	Sektor za budžet		
- odgovorno lice (ime, prezime, telefon, e-mail)	Pomoćnik ministra, Nikola Vukićević (020 243 274, nikola.vukicevic@mif.gov.me)		
- kontakt osoba (ime, prezime, telefon, e-mail)	Bojan Paunović ( 020 224 – 541, bojan.paunovic@mif.gov.me)		
b) Pravno lice s javnim ovlaštenjem za pripremu i sprovođenje propisa			
- Naziv pravnog lica	/		
- odgovorno lice (ime, prezime, telefon, e-mail)	/		
- kontakt osoba (ime, prezime, telefon, e-mail)	/		
<b>3. Organi državne uprave koji primjenjuju/sprovode propis</b>			
- Organ državne uprave	Ministarstvo finansija		
<b>4. Usklađenost nacrta/predloga propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i njenih država članica, s jedne strane i Crne Gore, s druge strane (SSP)</b>			
a) Odredbe SSPa s kojima se usklađuje propis			
Glava VIII, Politike saradnje, Član 89 – Ekonomska i trgovinska politika			
b) Stepen ispunjenosti obaveza koje proizilaze iz navedenih odredbi SSPa			
	<input checked="" type="checkbox"/>	ispunjava u potpunosti	
	<input type="checkbox"/>	djelimično ispunjava	
	<input type="checkbox"/>	ne ispunjava	
c) Razlozi za djelimično ispunjenje, odnosno neispunjenje obaveza koje proizilaze iz navedenih odredbi SSPa			
/			
<b>5. Veza nacrta/predloga propisa s Nacionalnim programom za integraciju (NPI) odnosno Nacionalnim programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (NPA)</b>			
- NPI/NPA za period	/		
- Poglavlje, potpoglavlje	/		
- Rok za donošenje propisa	/		
- Napomena	/		
<b>6. Usklađenost nacrta/predloga propisa s pravnom tekovinom Evropske unije</b>			
a) Usklađenost s primarnim izvorima prava Evropske unije			
UFEU, Protokol 12, član 1 / TFEU, Protocol 12, Article 1			
<b>Potpuno usklađeno/fully harmonized</b>			
b) Usklađenost sa sekundarnim izvorima prava Evropske unije			
<b>32011L0085</b>			
Direktiva Savjeta 2011/85/EU od 8. novembra 2011. godine o zahtjevima za budžetskim okvirima država članica / Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States (OJ L 306, 23.11.2011)			
<b>Djelimično usklađeno/partly harmonized</b>			
c) Usklađenost s ostalim izvorima prava Evropske unije			



<b>6.1. Razlozi za djelimičnu usklađenost ili neusklađenost nacrt/predloga propisa Crne Gore s pravnom tekovinom Evropske unije i rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti</b>	
Djelimična usklađenost s direktivom 32011L0085 sadržana u dijelu koji se odnosi na: primjenu standarda ESA 95 i objavljivanje detaljnih informacija o uticaju poreskih rashoda na prihode. Rok za potpuno usklađivanje: 5 godina od dana stupanja na snagu zakona.	
<b>7. Ukoliko ne postoje odgovarajući propisi Evropske unije s kojima je potrebno obezbijediti usklađenost konstatovati tu činjenicu</b>	
/	
<b>8. Navesti pravne akte Savjeta Evrope i ostale izvore međunarodnog prava korišćene pri izradi nacrt/predloga propisa</b>	
Ne postoje izvori međunarodnog prava s kojima je potrebno uskladiti predlog propisa.	/
<b>9. Navesti da li su navedeni izvori prava Evropske unije, Savjeta Evrope i ostali izvori međunarodnog prava prevedeni na crnogorski jezik (prevode dostaviti u prilogu)</b>	
Navedeni izvor prava EU preveden je na hrvatski jezik.	
<b>10. Navesti da li je nacrt/predlog propisa iz tačke 1 Izjave o usklađenosti preveden na engleski jezik (prevod dostaviti u prilogu)</b>	
Predlog zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti nije preveden na engleski jezik.	
<b>11. Učešće konsultanata u izradi nacrt/predloga propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti</b>	
U izradi Predloga zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti nije bilo učešća konsultanata.	
<b>Potpis / ovlašteno lice obrađivača propisa</b> <i>Janiša Račković</i>	<b>Potpis / ministar vanjskih poslova i evropskih integracija</b> <i>[Signature]</i>
Datum:	Datum:



**Prilog obrasca:**

1. Prevodi propisa Evropske unije
2. Prevod nacrt/predloga propisa na engleskom jeziku (ukoliko postoji)

## TABELA USKLAĐENOSTI

<b>1. Identifikacioni broj (IB) nacrt/predloga propisa</b>		<b>1.1. Identifikacioni broj izjave o usklađenosti i datum utvrđivanja nacrt/predloga propisa na Vladi</b>		
MF-TU/PZ/13/19		MF-IU/PZ/13/19		
<b>2. Naziv izvora prava Evropske unije i CELEX oznaka</b>				
Direktiva Savjeta 2011/85/EU od 8. novembra 2011. godine o zahtjevima za budžetskim okvirima država članica – <b>32011L0085</b>				
<b>3. Naziv nacrt/predloga propisa Crne Gore</b>				
Predlog zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti		Proposal for the Budget and Fiscal Responsibility Law		
<b>4. Usklađenost nacrt/predloga propisa s izvorima prava Evropske unije</b>				
a)	b)	c)	d)	e)
Odredba i tekst odredbe izvora prava Evropske unije (član, stav, tačka)	Odredba i tekst odredbe nacrt/predloga propisa Crne Gore (član, stav, tačka)	Usklađenost odredbe nacrt/predloga propisa Crne Gore s odredbom izvora prava Evropske unije	Razlog za djelimičnu usklađenost ili neusklađenost	Rok za postizanje potpune usklađenosti
<b>Direktiva 2011/85/EU</b>				
<b>Član 1.</b> Ova Direktiva utvrđuje detaljna pravila u vezi s obilježjima budžetskog okvira država članica. Ta pravila su potrebna kako bi se osigurala usklađenost država članica s obavezama na temelju UFEU-a u vezi s izbjegavanjem prekomjernih državnih deficita.	Nema odgovarajuće odredbe	Neprenosivo		
<b>Član 2.</b> U smislu ove Direktive, primjenjuju se definicije „države”, „deficita” i „investicija” navedene u članku 2. Protokola (br. 12) o postupku u slučaju prekomjernog deficita priloženom UEU-u i UFEU-u. Takođe se primjenjuju definicije podsektora opšte države navedene u tački 2.70. Priloga A Regulative (EZ) br. 2223/96.	<b>Član 15, stav 1</b> Budžetski gotovinski suficit ili deficit predstavlja razliku primitaka i izdataka, pri čemu se primici umanjuju za pozajmice, primljene transfere i primitke od prodaje imovine, a izdaci za otplatu glavnice u zemlji i inostranstvu po osnovu duga nastalog uzimanjem kredita ili emitovanjem	Potpuno usklađeno		

	<p>hartija od vrijednosti i promjenu neto obaveza iz prethodnih godina koje nemaju karakter pozajmica.</p> <p><b>Član 2, stav 1, tačka 14</b>  lokalni nivo su organi opštine, pravna lica i privredna društava koja pružaju pretežno netržišne usluge i koja su pod upravljачkom kontrolom i najvećim dijelom finansirana od opštine</p> <p><b>Član 2, stav 1, tačka 15</b>  centralni nivo države su državni organi i organi državne uprave, pravna lica i privredna društava koja su odgovorna za pružanje pretežno netržišnih usluga koja su kontrolisana i najvećim dijelom finansirana od države</p> <p><b>Član 2, stav 1, tačka 16</b>  opšti nivo države su centralni i lokalni nivo države</p>			
<p>Osim toga, primjenjuju se sljedeće definicije: „budžetski okvir” znači skup rješenja, postupaka, pravila i institucija na kojima se temelji vođenje proračunskih politika opšte države, a prije svega: <b>(a)</b> sistem budžetskog računovodstva i statističkog izvještavanja;</p>	<p><b>Čl. 66-72</b></p>	<p>Potpuno usklađeno</p>	<p>Ovi članovi uređuju način vođenja računovodstva i izvještavanja i pripremu završnog računa potrošačkih jedinica, završnog računa budžeta opština i završnog računa budžeta države</p>	

<p><b>(b)</b> pravila i postupci koji uređuju pripremu prognoza za budžetsko planiranje;</p>	<p style="text-align: center;"><b>Fiskalna strategija</b> <b>Član 19</b></p> <p>Vlada utvrđuje fisklanu strategiju u skladu sa smjernicama iz člana 18 ovog zakona, na predlog Ministarstva finansija.</p> <p>Fiskalna strategija sadrži srednjoročne strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike, osnovne makroekonomske i fiskalne pokazatelje i projekcije, limit potrošnje, nivoa bruto zarada i ostalih ličnih primanja, izdatke za penzijsko i invalidsko osiguranje i druge izdatke za socijalnu zaštitu, za period od naredne tri godine.</p>	<p>Potpuno usklađeno</p>		
<p><b>(c)</b> numerička fiskalna pravila koja se odnose na pojedinu zemlju koja doprinose da vođenje fiskalne politike država članica bude u skladu sa njihovim obavezama na temelju UFEU-a, izraženo s obzirom na skraćeni pokazatelj implementacije budžeta, kao što je deficit državnog budžeta, zaduživanje, dug, ili njihov glavni dio;</p>	<p style="text-align: center;"><b>Fiskalna pravila</b> <b>Član 21, stav 1, tačke 1 i 2</b></p> <p>Planiranje i izvršenje budžeta vrši se na način da nivo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) budžetskog gotovinskog deficita ne bi trebalo da pređe granicu od 3% BDP po tržišnim cijenama,</li> <li>2) javnog duga ne bi trebalo da pređe granicu od 60% BDP po tržišnim cijenama.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>Državne garancije</b> <b>Član 55</b></p> <p>Ukupan iznos garancija ne smije da pređe 15% BDP-a.</p>	<p>Potpuno usklađeno</p>		
<p><b>(d)</b> budžetski postupci koji obuhvataju pravila postupanja koja podupiru budžetski proces u svim fazama;</p>	<p>Poglavlje IV – Priprema i planiranje budžeta <b>Čl. 29-39.</b></p>	<p>Potpuno usklađeno</p>	<p>Ovim pogavljem utvrđuju se opšte odredbe planiranja i koordinacije budžeta, detaljan kalendar budžetskog procesa, izrada stručnih uputstava, kao i</p>	

			sadržaj budžeta	
<b>(e)</b> srednjoročni budžetski okviri kao poseban skup nacionalnih budžetskih postupaka koji proširuju raspon za oblikovanje fiskalne politike dalje od vidokruga godišnjeg budžetskog kalendara, uključujući i utvrđivanje prioriteta politike i srednjoročne budžetske ciljeve;	Poglavlje III – Fiskalna odgovornost <b>Čl. 18-28.</b>	Potpuno usklađeno	Ovim poglavljem utvrđuju se strateški dokumenti na osnovu kojih se vrši srednjoročno planiranje i utvrđuju smjernice za planiranje godišnjeg budžeta	
<b>(f)</b> rješenja za nezavisno praćenje i analizu radi povećanja transparentnosti elemenata budžetskog procesa;	<b>Ocjena primjene smjernica Član 28</b> Senat Državne revizorske institucije u okviru godišnjeg izvještaja Skupštini, koji se odnosi na završni račun budžeta države, daje ocjenu primjene, odnosno odstupanja od primjene smjernica i nivoa iz čl. 20 i 21 ovog zakona. Senat Državne revizorske institucije može i u toku fiskalne godine izvijestiti Vladu i Skupštinu o primjeni, odnosno odstupanju od primjene smjernica i nivoa iz čl. 20 i 21 ovog zakona.	Potpuno usklađeno		
<b>(g)</b> mehanizmi i pravila koja uređuju fiskalne odnose između državnih tijela u podsektorima opšte države.	Nema odgovarajuće odredbe		Materija nije predmet regulisanja ovog propisa	
<b>Član 3.</b> <b>1.</b> U pogledu nacionalnih sistema javnog računovodstva, države članice uspostavljaju javne računovodstvene sisteme koji sveobuhvatno i dosljedno pokrivaju sve podsektore opšte države i sadržavaju informacije potrebne za generiranje obračunskih podataka radi pripreme podataka na temelju standarda ESA 95. Ti sistemi javnog	Nema odgovarajuće odredbe	Neusklađeno	Potpuna usklađenost će se postići naknadnim izmjenama i dopunama ovog Zakona	5 godina od dana stupanja na snagu Zakona

<p>računovodstva podliježu unutrašnjoj kontroli i nezavisnim revizijama.</p> <p><b>2.</b> Države članice osiguravaju pravovremeno i redovno javno objavljivanje fiskalnih podataka za sve podsektore opšte države kako je definisano Regulativom (EZ) br. 2223/96. Države članice prije svega objavljuju:</p> <p>(a) fiskalne podatke o novčanom toku (ili jednakovrijednom iznosu iz javnog računovodstva ako podaci o novčanom toku nisu dostupni) sljedećom dinamikom:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mjesečno za centralnu državu, državnu upravu i podsektore socijalnog obezbijedenja, prije kraja sljedećeg mjeseca, i</li> <li>- tromjesečno za podsektor lokane uprave, prije kraja sljedećeg tromjesečja;</li> </ul> <p>(b) detaljna tablica usklađivanja koja prikazuje metodologiju pretvaranja podataka iz podataka o novčanim tokovima (ili jednakovrijednim iznosima iz javnog računovodstva ako podaci o novčanom toku nisu dostupni) u podatke koji se temelje na standardu ESA 95.</p>				
<p><b>Član 4.</b></p> <p><b>1.</b> Države članice osiguravaju da se fiskalno planiranje zasniva na realnim makroekonomskim i budžetskim prognozama koristeći najnovije informacije. budžetsko se planiranje temelji na najizglednijem makrofiskalnom scenariju ili na primjerenijem scenariju. Makroekonomske i budžetske prognoze upoređuju se s najnovijim prognozama Komisije i, prema potrebi, drugih nezavisnih tijela. Značajne razlike između odabranog makrofiskalnog scenarija i prognoze Komisije opisuju se uz obrazloženje, posebno ako</p>	<p>Nema odgovarajuće odredbe</p>	<p>Neprimjenjivo</p>		



<p>nivo rasta varijabli u vanjskim pretpostavkama značajno odstupa od vrijednosti sadržanih u prognozama Komisije.</p> <p><b>2.</b> Komisija objavljuje metodologije, pretpostavke i relevantne parametre koji podupiru makroekonomske i proračunske prognoze.</p> <p><b>3.</b> U svrhu pružanja potpore državama članicama u pripremanju njihovih proračunskih prognoza, Komisija osigurava prognoze za rashode Unije na temelju nivoa rashoda planiranih višegodišnjim finansijskim okvirom.</p> <p><b>4.</b> Unutar okvira analize uticaja, makroekonomske i budžetske prognoze razmatraju smjerove glavnih fiskalnih varijabli na temelju različitih pretpostavki što se tiče rasta i kamatnih stopa. Raspon alternativnih pretpostavki korištenih u makroekonomskim i budžetskim prognozama rukovodi se uspješnošću prošlih prognoza i nastoji uzeti u obzir relevantne scenarije rizika.</p> <p><b>5.</b> Države članice određuju instituciju odgovornu za davanje makroekonomskih i budžetkih prognoza i objavljuju službene makroekonomske i budžetke prognoze pripremljene za fiskalno planiranje, uključujući metodologije, pretpostavke i relevantne parametre koji podupiru prognoze. Najmanje jednom godišnje države članice i Komisija sarađuju u tehničkom dijalogu u vezi s pretpostavkama koje podupiru pripremu makroekonomskih i budžetskih prognoza.</p> <p><b>6.</b> Makroekonomske i budžetke prognoze za fiskalno planiranje podliježu redovnoj, nepristranoj i sveobuhvatnoj procjeni na temelju objektivnih kriterija, uključujući ex post procjenu. Rezultat te procjene objavljuje se i primjereno uzima u obzir</p>				
---	--	--	--	--

<p>kod budućih makroekonomskih i budžetkih prognoza. Ako procjena otkrije značajnu pristranost koja utiče na makroekonomske prognoze tokom razdoblja od najmanje 4 uzastopne godine, predmetne države članice preduzimaju potrebne radnje i to objavljuju.</p> <p><b>7.</b> Komisija (Eurostat) objavljuje kvartalni dug i visine deficita država članica svaka 3 mjeseca.</p>				
<p><b>Član 5.</b> Svaka država članica ima uspostavljena specifična numerička fiskalna pravila koja učinkovito promovišu usklađenost s njezinim obavezama koje proizlaze iz UFEU-a u području budžetske politike tokom višegodišnjeg razdoblja za opštu državu u cjelini. Takva pravila posebno promovišu:</p> <p>(a) usklađenost s referentnim vrijednostima za deficit i dug navedenim u skladu s UFEU-om;</p> <p>(b) usvajanje višegodišnjeg razdoblja fiskalnog planiranja, uključujući pridržavanje srednjoročnim budžetskim ciljevima države članice.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Fiskalna pravila</b> <b>Član 21, stav 1, tačke 1 i 2</b></p> <p>Planiranje i izvršenje budžeta vrši se na način da nivo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) budžetskog gotovinskog deficita ne bi trebalo da pređe granicu od 3% BDP po tržišnim cijenama,</li> <li>2) javnog duga ne bi trebalo da pređe granicu od 60% BDP po tržišnim cijenama.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>Smjernice fiskalne politike</b> <b>Član 18</b></p> <p>Vlada, na početku svog mandata, Skupštini predlaže smjernice fiskalne politike za period trajanja mandata Vlade</p> <p style="text-align: center;"><b>Fiskalna strategija</b> <b>Član 19</b></p> <p>Vlada utvrđuje fisklanu strategiju u skladu sa smjernicama iz člana 18 ovog zakona, na predlog Ministarstva finansija.</p> <p>Fiskalna strategija sadrži srednjoročne strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike, osnovne makroekonomske i fiskalne pokazatelje i projekcije, limit</p>	<p>Potpuno usklađeno</p>		

	potrošnje, nivoe bruto zarada i ostalih ličnih primanja, izdatke za penzijsko i invalidsko osiguranje i druge izdatke za socijalnu zaštitu, za period od naredne tri godine.			
<p><b>Član 6.</b></p> <p>1. Ne dovodeći u pitanje odredbe UFEU-a u vezi s okvirom za budžetski nadzor Unije, numerička fiskalna pravila koja se odnose na pojedinu zemlju sadržavaju specifikacije u pogledu sljedećih elemenata:</p> <p>(a) definicije cilja i područja primjene pravila;</p> <p>(b) učinkovitog i pravovremenog nadzora usklađenosti s pravilima, na temelju pouzdane i nezavisne analize provedene od strane neovisnih tijela ili tijela funkcionalno nezavisnih o fiskalnim vlastima države članice;</p> <p>(c) posljedica u slučaju neusklađenosti.</p> <p>2. Ako numerička fiskalna pravila sadržavaju izlazne odredbe, takve odredbe navode ograničen broj posebnih okolnosti u skladu s obavezama država članica koje proistječu iz UFEU-a u području budžetke politike i stroge postupke u kojima se dopušta privremena neusklađenost s pravilom.</p>	Nema odgovarajuće odredbe	Neprenosivo		
<p><b>Član 7.</b></p> <p>Zakonodavstvo o godišnjem budžetu država članica odražava važeća numerička fiskalna pravila koja se odnose na pojedinu zemlju.</p>	Nema odgovarajuće odredbe	Neprenosivo		
<p><b>Član 8.</b></p> <p>Članci od člana 5. do člana 7. ne primjenjuju se u Ujedinjenoj Kraljevini.</p>	Nema odgovarajuće odredbe	Neprenosivo		
<p><b>Član 9.</b></p> <p>1. Države članice uspostavljaju vjerodostojan, učinkovit srednjoročni budžetki okvir koji omogućava usvajanje razdoblja za fiskalno</p>	<p><b>Član 19.</b></p> <p>Vlada, u skladu sa smjernicama iz člana 18 ovog zakona, utvrđuje fiskalnu strategiju na predlog ministarstva finansija.</p>	Potpuno usklađeno		

<p>planiranje od najmanje 3 godine kako bi osigurali da nacionalno fiskalno planiranje slijedi višegodišnju perspektivu fiskalnog planiranja.</p> <p><b>2. Srednjoročni budžetki okvir uključuje postupke za uspostavljanje sljedećih tačaka:</b></p> <p>(a) sveobuhvatni i transparentni višegodišnji budžetki ciljevi u smislu deficita opšte države, duga i bilo kojeg drugog zbirnog fiskalnog indikatora kao što je rashod, osiguravajući njihovu usklađenost sa svim fiskalnim pravilima kako su predviđena važećim Poglavljem IV.;</p> <p>(b) projekcije svake važnije stavke rashoda i prihoda opšte države s više specifikacija za nivo centralne države i socijalne obezbijedenosti, za budžetsku godinu i dalje, na osnovu nepromijenjenih politika;</p> <p>(c) opis predviđenih srednjoročnih politika s uticajem na finansije opšte države, raščlanjene po glavnim stavkama prihoda i rashoda, pokazujući kako se postiže prilagođavanje srednjoročnim budžetskim ciljevima u poređenju sa projekcijama na temelju nepromijenjenih politika;</p> <p>(d) procjena najvjerovatnijeg utjecaja predviđenih politika, u svjetlu njihova izravnog dugoročnog učinka na financije ošte države, na dugoročnu održivost javnih financija.</p> <p><b>3. Projekcije usvojene unutar srednjoročnih proračunskih okvira temelje se na realnim makroekonomskim i budžetkim prognozama u skladu s poglavljem III.</b></p>	<p>Fiskalna strategija sadrži srednjoročne strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike, osnovne makroekonomske i fiskalne pokazatelje i projekcije, limit potrošnje, nivoe bruto zarada i ostalih ličnih primanja, izdatke za penzijsko i invalidsko osiguranje i druge izdatke za socijalnu zaštitu, za period od naredne tri godine.</p>			
<p><b>Član 10.</b> Zakonodavstvo o godišnjem budžetu usklađeno je s odredbama srednjoročnog budžetkog okvira. Konkretno, projekcije prihoda i rashoda i prioriteta</p>	<p><b>Smjernice planiranja fiskalne politike:</b> <b>Član 20</b> Fiskalna politika planira se i realizuje na sljedećim smjernicama:</p>	<p>Potpuno usklađeno</p>		

<p>koji proizlaze iz srednjoročnog budžetkog okvira kako je navedeno u članu 9. stavu 2. čine osnovu za pripremu godišnjeg budžeta. Svako odstupanje od tih odredbi propisno se objašnjava.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1)</b> nivo tekućih izdataka i trasfera treba da bude niži od tekućih prihoda i donacija;</li> <li><b>2)</b> politika zaduživanja treba da bude odgovorna i sa povećanom pažnjom prema pravilima struke, u cilju obezbijedenja fiskalne održivosti;</li> <li><b>3)</b> da se neto zaduživanje države po pravilu vrši za potrebe finansiranja kapitalnog budžeta, a izuzetno za potrebe finansiranja tekućeg budžeta u slučaju nastupanja elementarnih nepogoda i drugih vanrednih i nepredvidivih okolnosti, odnosno usljed više sile;</li> <li><b>4)</b> da stopa rasta planiranih tekućih prihoda, po pravilu, bude najviše do nivoa planirane stope rasta nominalnog bruto domaćeg proizvoda (u daljem tekstu: BDP);</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>Limiti potrošnje</b> <b>Član 23, stav 1</b></p> <p>Maksimalan nivo budžetske potrošnje koji je obavezujući za godišnje zakone o budžetu za prvu godinu, a indikativan za drugu i treću fiskalnu godinu određuje se limitom potrošnje iz člana 19 stav 2 ovog zakona.</p>			
<p><b>Član 11.</b> Nijedna odredba ove Direktive ne spriječava novu vladu neke države članice u ažuriranju svog srednjoročnog budžetkog okvira kako bi odražavao prioritete njene nove politike. U tom slučaju, nova vlada treba naglasiti razlike u odnosu na prethodni srednjoročni budžetki okvir.</p>	<p>Nema odgovarajuće odredbe</p>	<p>Neprenosivo</p>		

<p><b>Član 12.</b> Države članice osiguravaju da sve mjere preduzete radi usklađenja s poglavljima II, III i IV. budu dosljedno sprovedene i sveobuhvatno pokrivaju sve podsektore opšte opšte države. To prije svgea zahtijeva dosljednost računovodstvenih pravila i postupaka, i integritet osnovnih sistema za prikupljanje i obradu podataka.</p>	<p>Poglavlje VIII. Odgovornost budžetskog izvršioca i mjere, IX. Inspekcijski nadzor i Poglavlje X. Kaznene odredbe</p>	<p>Potpuno usklađeno</p>		
<p><b>Član 13.</b> <b>1.</b> Države članice uspostavljaju primjerene mehanizme koordinacije u podsektorima opšte države kako bi osigurale sveobuhvatnu i dosljednu pokrivenost svih podsektora opšte države u fiskalnom planiranju, numeričkim fiskalnim pravilima koja se odnose na tu zemlju, kao i u pripremi budžetskih prognoza i uspostavljanju višegodišnjeg planiranja kako je posebno utvrđeno u višegodišnjem budžetkom okviru. <b>2.</b> Radi promovisanja fiskalne odgovornosti, jasno se utvrđuje budžetska odgovornost državnih tijela u raznim podsektorima opšte države.</p>	<p>Poglavlje VIII. Odgovornost budžetskog izvršioca i mjere</p>	<p>Potpuno usklađeno</p>		
<p><b>Član 14.</b> <b>1.</b> Unutar okvira godišnjih budžetskog procesa, države članice identifikuju i predstavljaju sva tijela opšte države i fondove koji ne čine dio redovnih budžeta na nivou podsektora, zajedno s ostalim relevantnim informacijama. Kombinovani uticaj na bilans i dug tih tijela opšte države i fondova prezentuje se u okviru godišnjih budžetskih procesa i srednjoročnih budžetskih planova.</p>	<p><b>Poglavlje IV. Priprema i planiranje budžeta</b> <b>Čl.29-39</b> <b>Upravljanje dugom i evidencija</b> <b>Član 61</b> Državnim dugom upravlja i evidenciju o postojećem dugu države, uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama i datim garancijama vodi Ministarstvo finansija u skladu sa ovim zakonom. Nadležni organ u opštini vodi evidenciju o postojećem dugu opštine, uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama i datim garancijama i o tome dostavlja</p>	<p>Potpuno usklađeno</p>		

	<p>ministarstvu finansija izvještaj kvartalno u roku od 30 dana, od isteka kvartala.</p> <p>Ministarstvo finansija objedinjava evidenciju o javnom dugu.</p> <p>Ministarstvo finansija i opštine dužni su da evidenciju iz stava 1, odnosno stava 2 ovog člana objavljuju na internet stranici tog ministarstva, odnosno opštine kvartalno.</p>			
<p><b>2.</b> Države članice objavljuju detaljne informacije o uticaju poreskih rashoda na prihode.</p>	Nema odgovarajuće odredbe	Neusklađeno	Potpuna usklađenost će se postići naknadnim izmjenama i dopunama ovog Zakona	5 godina od dana stupanja na snagu Zakona
<p><b>3.</b> Za sve podsektore opšte države, države članice objavljuju relevantne informacije o potencijalnim obavezama s potencijalno velikim uticajem na javne budžete, uključujući državna jamstva, loše kredite i obveze koje proizlaze iz poslovanja javnih preduzeća, uključujući i njihov opseg. Države članice takođe objavljuju informacije o učešću opšte države u kapitalu privatnih i javnih preduzeća u vezi s ekonomski značajnim iznosima.</p>	Poglavlje VII Računovodstvo i završni račun budžeta	Poptuno usklađeno	Objavljivanje finansijskih izvještaja javnih preduzeća nije predmet regulisanja ovog propisa.	
<b>Član 15-18</b>	Nema odgovarajuće odredbe	Neprenosivo		

## **Izveštaj sa javne rasprave za Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti**

*Period trajanja javne rasprave 13.11.2012 – 31.01.2013.*

Ministarstvo finansija je, u skladu sa Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona ("Službeni list Crne Gore", broj 12/12), pokrenulo javnu raspravu o Nacrtu Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti koja je trajala u periodu od 13.11.2012. godine do 31.01.2013. godine.

U periodu trajanja javne rasprave dobijeni su komentari i sugestije na teksta nacрта zakona od više pravni i fizičkih lica. Kometari se značajnim dijelom odnose na tehničke korekcije odredbi koji su bili sadržani u okviru skoro svih dostavljenih komentara i u većini slučajeva su prihvaćeni i reflektovani u tekstu nacрта zakona. Od dostavljenih komentara izdvajamo komentare Zajednice opština Crne Gore, Državne revizorske institucije, Svetske banke i nevladine organizacije Institut Alternativa.

**Zajednica opština Crne Gore** je dostavila komentare i sugestije koji se odnose na više odredbi Nacrta zakona od kojih je najveći broj komentara prihvaćen i inkorporiran u tekst zakona. Komentari koji nisu inkorporirani odnose se na definiciju deficita, odnosno suficita, ubrzane procedure uravnoteženja budžeta, kao i korekcije kalendara u dijelu usvajanja Odluke o budžetu opštine u Skupštini opštine. Niame, definicija budžeta u tekstu nacrt zakona, u skladu sa međunarodnim standardima (GFSM2001 i ESA 95), ne uzima u obzir prihode od prodaje imovine prilikom izračunavanja deficita (ovo takođe predstavlja postojeću praksu). Komentar Zajednice opštine se odnosi na uračunavanje prihoda od prodaje imovine prilikom obračuna deficita, imajući u vidu da ovi prihodi, u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju lokalnih samouprava, predstavljaju prihode lokalnih samouprava. Definicijom deficita, odnosno suficita ne dovode se u pitanje sopstveni prihodi lokalnih samouprava, već predstavlja metod obračuna ovog pokazatelja i iz tog razloga ovaj komentar nije uzet u obzir.

Nadalje, predloženo je vraćanje datuma za dostavljanje na uvid i davanje mišljenja Ministarstva finansija na Predlog odluke budžeta na rokove utvrđene postojećim Zakonom o budžetu (sa predloženog 30. septembra u skladu sa Nacrtom zakona na 15. novembar u skladu sa postojećim Zakonom o budžetu. Ova sugestija je djelimično usvojena, uvrđujući 1. novembar kao rok dostavne



Nacrta odluke na mišljenje. Kada je u pitanju uravnoteženje budžeta opština po ubrzanoj proceduri, gdje je sugerisano da procedura donošenja rebalansa opština treba da bude skraćena (imajući u vidu da je po postojećoj praksi izmjene odluke o budžetu zahtjevano pokretanje procedure jave rasprave), Ministarstvo finansija je mišljenja da ove odredbe nisu predmet Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, imajući u vidu da se uravnoteženje budžeta države vrši po skraćenom postupku u skladu sa Poslovníkom Skupštine Crne Gore.

**Državna revizorska institucija** je dostavila opšte i pojedinačne primjedbe na Nacrt zakona. Većina pojedinačnih primjedbi je prihvaćena ili inkorporirana kroz dopune Nacrta zakona. Dva pitanja nisu uzeta u obzir, a koja se tiču koncepta budžetske marže i budžetskih inspektora. Naime, na osnovu sugestija zaključuje se da je u pitanju nerazumjevanje predloženih odredbi (imajući u vidu da se radi o uvođenju novih koncepta) što je mogao biti rezultat nedovoljno jasnih predloženih odredbi. U tom smislu, odredbe koje se odnose na budžetsku inspekciju i budžetsku maržu su pojašnjene i dodatno uređene.

Kada su u pitanju opšte primjedbe, nisu uzete u obzir sugestije definisanja fiskalnih pravila i fiskalne odgovornosti posebnim zakonom, kao i sugestije zadržavanja odredbi koje se tiču poslova koje obavlja Državni trezor i poslova budžeta.

Naime, na osnovu pravnotehničke analize zemalja u okruženju i šire, upravo se može zaključiti da su primjeri uređivanja oblasti fiskalnih pravila i fiskalne odgovornosti vrlo različiti i ne ukazuju na jedinstveno pravilo koje bi bilo potrebno slijediti, već to prije svega zavisi o praktičnosti implementacije u postojeći regulatorni sistem zemlje. Na osnovu razgovora sa međunarodnim partnerima, prije svega misleći na predstavnike MMF-a i Evropske komisije, i iscrpnih diskusija, došlo se do zaključka da je postojeće rješenje bilo najpraktičnije, posebno imajući u vidu međupovezanost novih odredbi sa već postojećim odredbama utvrđenim organiskim Zakonom o budžetu. Shodno navedenom, zadržana je ideja uređivanja ovih pitanja kroz jedinstven zakon koji takođe uređuje i druga pitanja od značaja za budžet.

Odredbe koje se tiču poslova državnog trezora i budžeta, a koje su u važećem Zakonu o budgežu taksativno nabrajane, su izbrisane, imajući u vidu da je kroz postojeće odredbe predloga zakona okvirno određena oblast djelovanja

Ministarstva finansija, te samim tim i trezora i budžeta, dok su posebni poslovi ovih sektora bliže uređeni Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija.

Komentari i sugestije **Svetske banke** odnose se prije svega na 1) pojednostavljivanje i pojašnjavanje teksta zakona u pojedinim oblastima i uvođenje jednostavnih, operativnih fiskalnih pravila za centralni nivo vlade koja bi bila u skladu srednjeročnim fiskalnim ciljevima Vlade i novim fiskalnim okvirom EU i 2) ojačavanje mehanizma za sprovođenje predloženih fiskalnih pravila.

Značajan dio komentara Svetske banke je inkorporiran u tekstu zakona. Naime, u cilju pojašnjenja i preciznog definisanja fiskalnih pravila, u postojećem tekstu predloga zanoka utvrđena su dva numerička fiskalna pravila, pravilo maksimalnog duga i pravilo maksimalnog deficita (koja su i u skladu sa utvrđenim mastričkim kriterijumima). Takođe, pored numeričkih fiskalnih pravila utvrđene su i smjernice, odnosno tzv. proceduralna fiskalna pravila, kojima se Vlada rukovodi prilikom planiranja i realizacije fiskalne politike. Sugerisano fiskalno pravilo potrošnje dodatno je ojačano kroz preciznije definisanje limita potrošnje uz ograničenje rasta u skladu sa rastom bruto društvenog proizvoda. Nadalje, utvrđena je jasna spona između vođenja fiskalne politike i srednjeročnih fiskalnih ciljeva kroz godišnje utvrđivanje fiskalne strategije bazirane na opštim smjernicama fiskalne politike Vlade koje se donose za period trajanja mandata Vlade. Takođe, fiskalna pravila (bez izuzetaka, imajući u vidu da je Svetska banka skrenula pažnju na postojanje odredbi čija primjena počije u različitim periodima), kao i ostale i odredbe ovog zakona primjenjivaće se od 1. januara 2014. godine.

Komentari Svetske banke dijelom se odnose i na formiranje mehanizma za sprovođenje fiskalnih pravila. Naime, sugestija je formiranje posebnog, nezavisnog tijela, Fiskalnog savjeta (umjesto Državne revizorske institucije) koji bi obezbijedio nezavisno izvještavanje o ispunjavanju, odnosno o odstupanju od ispunjavanja utvrđenih fiskalnih pravila. Naime, fokus monitoringa ispunjavanja utvrđenih uslova predviđenih fiskalnim pravilima odnosi se na postojanje nezavisnog tijela koje bi imalo ove nadležnosti. Imajući u vidu pravno uređenje Državne revizorske institucije, njenu institucionalnu nezavisnost i visok kredibilitet, ogromno akumulirano iskustvo i institucionalno znanje u oblasti revizije i analize finansijskih izvještaja, utvrđenje procedure izvještavanja, kao i nepostojanje potrebe za dodatnim troškovima i administrativnim procedurama koji bi

proistekli iz osnivanja potpuno novog nezavisnog tijela, Državna revizorska institucija predstavlja prirodan izbor nezavisnog tijela koje bi bilo zaduženo za monitoring primjene, odnosno odstupanja od primjene fiskalnih pravila. Takođe, shodno prethodno navedenom, ovakvo rješenje je podržano od strane Međunarodnog monetarnog fonda i okarakterisano kao izvodljivo i adekvatno. Naravno, imajući u vidu nova zaduženja, u ovoj oblasti bi bilo nepohodno unaprijediti kapacitete Državne revizorske institucije u ovoj oblasti.

**NVO Institut alternativa** dostavila je komentare na više odredbi ovog zakona. Značajan dio komentara i sugestija odnosi se na odredbe koje se tiču tehničkog prilagođavanja, kao i druge odredbe koje su takođe bile predmet dostavljenih sugestija i komentara drugih institucija. Ove sugestije su najvećim dijelom reflektovani u tekstu zakona. Takođe, sugerisano je pomjeranje kalendara planiranja i usvajanja godišnjeg zakona o budžetu na način da se datum dostavljanja Predloga zakona o budžetu Skupštini pomjeri za jedan mjesec unazad, na taj način ostavljajući više vremena radnim tijelima Skupštine za razmatranje predloga budžeta. Kalendar pripreme i planiranja budžeta zasnovan je na postojećem konceptu programskog budžetiranja i kapacitetima budžetskih korisnika. Pomjeranje kalendara, u skladu sa predlogom, biće omogućeno sa daljim razvojem programskog budžeta zasnovanog na učinku, sa razvojem srednjeročnog budžetskog okvira i osnaživanjem ljudskih i tehničkih kapaciteta budžetskih korisnika i u tom pravcu će se kretati dalji razvoj budžetskog procesa. Međutim, u ovom momentu nije moguće implementirati naznačene predloge, imajući u vidu kratak rok za njihovu implementaciju.

<b>IZVJEŠTAJ</b>	
<b>O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA</b>	
<b>PREDLAGAČ</b>	Ministarstvo finansija
<b>NAZIV PROPISA</b>	Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti
<p><b>1. Definisanje problema</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?</li> <li>- Koji su uzroci problema?</li> <li>- Koje su posljedice problema?</li> <li>- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?</li> <li>- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa (“status quo” opcija)?</li> </ul> <p>- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti je osnovni zakon kojim se reguliše donošenje budžeta, evidencija i upravljanje budžetom, pripremanje i planiranje budžeta, izvršenje budžeta Crne Gore, budžeta opštine, zajmovi i garancije, unutrašnja kontrola, računovodstvo budžeta, odgovornost i mjere.</p> <p>- Donošenje Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti predlaže se u cilju daljeg unapređenja ukupnog sistema javnih finansija, fiskalne discipline i usklađivanja upravljanja javnim finansijama sa evropskim standardima.</p> <p>- Dosadašnjim Organskim zakonom o budžetu, nisu bila formalno uređena pitanja koja se odnose na: fiskalna pravila, na bazi kojih Vlada utvrđuje i sprovodi fiskalnu politiku, srednjeročni budžetski okvir, koji obuhvata limite potrošnje za tri fiskalne godine, odgovornost budžetskog izvršioca, inspeksijski nadzor i druga pitanja od značaja za jačanje fiskalne discipline i odgovornosti.</p> <p>- Donošenje novog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti uslovljeno je i time da neispunjenje predmetne obaveze vezane za dobijanje datuma početka pregovora o integraciji Crne Gore u EU prouzrokovalo bi štetne posljedice na ukupan dalji društveni, privredni i ekonomski razvoj i proces demokratizacije države Crne Gore.</p>	
<p><b>2. Ciljevi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?</li> <li>- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.</li> </ul>	

- Usvajanje Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti omogućava dalje unaprjeđenje sistema javnih finansija u Crnoj Gori kroz jačanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i srednjoročne i dugoročne održivosti javnih finansija. Takođe, ovaj zakon ima za cilj jačanje odgovornosti za zakonito korišćenje budžetskih sredstava kroz unaprjeđenje kontrole i nadzora u cilju osiguranja fiskalne discipline. Ovim zakonom formalno se definiše način upravljanja fiskalnim rizicima u cilju ispunjavanja propisanih fiskalnih pravila.

- Navedeni ciljevi usklađeni su sa opredjeljenjem Vlade Crne Gore da dalje radi na unaprjeđenju upravljanja javnim finansijama i harmonizaciji propisa koji se odnose na oblast javnih finansija sa relevantnim propisima Evropske unije.

### 3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Objasniti preferiranu opciju?**

- Neusvajanjem ovog zakona ne bi bila formalno regulisana pitanja koja se odnose na fiskalna pravila, limite budžetske potrošnje u srednjem roku, fiskalnu odgovornost budžetskog izvršioca, inspeksijski nadzor i kaznene mjere za prekršaje, kao i druga pitanja od značaja za jačanje fiskalne discipline i odgovornosti.

### 4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

- Rješenja sadržana u ovom propisu uticaće na sve koji učestvuju u procesu pripreme i planiranja budžeta, izvršenja budžeta i drugim pitanjima koja su predmet ovog zakona.

- Primjena propisa neće izazvati troškove građanima i privredi.

- Propisom se ne utiče na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju.

- Primjena propisa neće dovesti do stvaranja administrativnih opterećenja i biznis barijera.

#### 5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? **Obrazložiti;**
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? **Obrazložiti;**
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;**
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? **Obrazložiti;**
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? **Obrazložiti.**

- Za implementaciju ovog zakona nije potrebno obezbjeđivanje sredstava iz Budžeta Crne Gore.

- Vidjeti prethodni odgovor.

- Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

- /

- Podzakonska akta čije se donošenje predviđa usvajanjem ovog propisa neće iziskivati izdvajanje sredstava iz Budžeta Crne Gore.

- /

- /

- /

#### 6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti**

- Za pripremu Nacrta zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti bila je odgovorna radna grupa koju su pored predstavnika Ministarstva finansija sačinjavali i predstavnici sljedećih institucija: Centralne banke Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Državne revizorske institucije i Sekretarijata za zakonodavstvo.

- Pored navedenog, sve zainteresovane strane konsultovane su kroz sprovedenu javnu raspravu i saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama kao što su: Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond kao i Evropska komisija, koje su dostavile mišljenja