

institut alternativa

Vlada Crne Gore
Ministarstvo finansija

Komentar na nacrt Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

Poštovani,

Stav Instituta alternativa je da nacrt zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti donosi brojne novine kojima će se unaprijediti trenutno važeći organski zakon o budžetu. Ipak, mnoge od normi su ostale nedorečene, u određenim oblastima nije učinjen značajniji napredak, a neke oblasti koje su zahtijevale poboljšanja su u potpunosti zanemarene.

Konkretni prijedlozi koje upućujemo odnose se na izmjene budžetskog kalendara radi omogućavanja značajnije uloge Skupštine u budžetskom ciklusu, neusaglašenost ideje o budžetskoj inspekciji sa konceptom PIFC-a, potrebu uvođenja obaveze polugodišnjeg izvještavanja o izvršenju budžeta, uspostavljanje sistemskih preduslova za finansijsku nezavisnost određenih institucija i organa, potrebu za detaljnijim definisanjem kaznenih odredbi u raznim aspektima, itd.

Naše komentare struktuirali smo prema poglavljima nacrta zakona, citirajući član na koji imamo primjedbu, dajući naš prijedlog i obrazloženje prijedloga. Iako smo se trudili da u svakoj prilici damo i konkretan prijedlog kako određeni član treba da glasi, u par prilika smo samo ukazali na potrebu da se određena pitanja detaljnije definišu ili preciziraju.

Prijedlozi koje smo dali predstavljaju sintezu preporuka i nalaza našeg istraživačkog rada u oblasti javnih finansija. Sve naše publikacije dostupne su na Internet stranici, www.institut-alternativa.org

Nadamo se da ćete naše prijedloge razmotriti i da će biti od koristi u formulisanju što boljeg prijedloga ovog važnog zakonskog teksta. Stojimo vam na raspolaganju za dodatna pojašnjenja.

S poštovanjem,



Stevo MUK
Predsjednik Upravnog odbora

Institut alternativa
Ul. Đoka Miraševića, "Kroling", 3/3
81 000 Podgorica
020 268 686
stevo@institut-alternativa.org
www.institut-alternativa.org

IV Priprema i usvajanje budžeta

IV/1

Nacrt - Član 26

Ministarstvo finansija 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.

Potrošačke jedinice koje su predložile kapitalne projekte dužne su da zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava za kapitalne projekte podnesu Ministarstvu finansija do 31. marta tekuće godine za narednu fiskalnu godinu.

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.

Stručno uputstvo iz stava 3 ovog člana sadrži: osnovne odrednice fiskalne politike, limit potrošnje za naredne tri godine, fiskalna ograničenja, uputstva smjernice i rokove za pripremu budžetu, preporuke za okvirni iznos izdataka lokalnih samouprava, na osnovu kojih potrošačka jedinica i jedinica lokalne samouprave samostalno planira svoje izdatke, kao i smjernice za planiranje Kapitalnog budžeta.

Vlada dostavlja fiskalnu strategiju na razmatranje Odboru Skupštine nadležnom za razmatranje budžeta do kraja maja tekuće fiskalne godine

Odbor Skupštine nadležan za razmatranje budžeta će razmatrati fiskalnu strategiju do kraja jula i uputiti preporuke Vladi.

Prijedlog IA:

- 1) Stavove 5 i 6 člana 26 premjestiti u član 22 (takođe kao stavove 5 i 6 tog člana)
- 2) Članu 26 dodati stav 3 koji će glasiti: "U procesu izrade kapitalnog budžeta, Ministarstvo finansija će nacrt kapitalnog budžeta dostaviti nadležnom odboru Skupštine Crne Gore prije utvrđivanja liste prioriteta kapitalnih projekata."

Obrazloženje:

- 1) Stavovi 5 i 6 člana 26 tiču se procesa pripreme fiskalne strategije i kao takvi pripadaju poglavlju koje prethodi onom u kom se sada nalaze ("Pravila fiskalne odgovornosti" umjesto u "Priprema i planiranje budžeta"). Smatramo da, radi preglednosti normi, samog procesa pripreme fiskalne strategije i učešća aktera van izvršne vlasti, treba objedniti sve odredbe koje se odnose na ovaj proces u jednom poglavlju. Takođe, izostavljanje Skupštine u poglavlju koje se odnosi na izradu fiskalne strategije ostavlja utisak da se njen uticaj i uloga žele zanemariti ili staviti u drugi plan.
- 2) **Izrada kapitalnog budžeta** - Proces pripreme kapitalnog budžeta ne predviđa konsultovanje Skupštine. Kako nije uključena u proces formulacije kapitalnog budžeta, što je s obzirom na njegovu specifičnu prirodu, i jedini period kada se može uticati na njega, Skupština je dostavljanjem kapitalnog budžeta u sklopu ukupnog prijedloga zakona o budžetu dovedena pred svršen čin. Stoga je umjesto razmatranja i usvajanja, pravilnije reći da Skupština jednostavno konstatuje kapitalni budžet. Kako bi se ova situacija promijenila, potrebno je u Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, ali i budućoj Odluci o izradi kapitalnog budžeta, predvidjeti proceduru prema kojoj će se nacrt kapitalnog budžeta dostavljati matičnom odboru Skupštine na upoznavanje i izricanje mišljenja, koje bi Vlada uzela u obzir prilikom finalizovanja prijedloga.

IV / 2

Prijedlog IA (dodati novi član)

Član 27b

Zahtjeve za dodjelom budžetskih sredstava za samostalne potrošačke jedinice: Državnu revizorsku instituciju, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Agenciju za zaštitu ličnih podataka utvrđuje Skupština Crne Gore.

Zahtjevi iz stava 1, kao takvi, postaju sastavni dio prijedloga zakona o budžetu države.

Obrazloženje:

Smatramo da je na ovom mjestu u poglavlju "Priprema i usvajanje budžeta" potrebno dodati član koji će se baviti finansijskom nezavisnošću i autonomijom Državne revizorske institucije, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Agencije za zaštitu ličnih podataka. Skupština, na prijedlog ovih institucija utvrđuje zahtjeve za dodjelu budgežtskih sredstava, a oni postaju sastavni dio prijedloga zakona o budžetu države, što znači da Ministarstvo finansija ne čini korekcije istih. Razlog za umanjivanje uticaja Ministarstva na visinu odobrenih sredstava i raspored po programima je činjenica da se radi o potrošačkim jedinicama čija je finansijska nezavisnost preduslov za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti, ispunjavanje njihove osnovne funkcije i zadataka - kontrola rada izvršne vlasti. Potreba za njihovom finansijskom autonomijom je naglašena u izvještajima o napretku Evropske komisije i drugih relevantnih institucija, a praksa pokazuje da je u dosadašnjem periodu (pogotovo od početka ekonomske krize), Ministarstvo finansije bilo restriktivno prema budžetima ovih institucija, što se može tumačiti kao neposredan udar na njihovu nezavisnost.

IV / 3

Član 32 , stav 1

Predlog zakona o budžetu države utvrđuje Vlada i do 1. novembra ga dostavlja Skupštini.

Prijedlog IA - Član 32 , stav 1:

Nacrt - Član 32 , stav 1

Predlog zakona o budžetu države utvrđuje Vlada i do 1. oktobra ga dostavlja Skupštini.

Obrazloženje:

Vremenski okvir prema kojem se prijedlog budžeta dostavlja Skupštini 1. novembra ne predstavlja poboljšanje u odnosu na trenutno važeći Zakon o budžetu (prema kojem se prijedlog budžeta dostavljao "u novembru"). Predloženi rok za dostavljanje prijedloga zakona o budžetu Skupštini ostavlja premalo vremena za analizu i temeljnu raspravu o ovom važnom aktu. Ovakav rok nije u skladu sa najboljim praksama za transparentnost budžeta ("OECD Best Practices for Budget Transparency" (OECD, 2002), koje nalažu da se prijedlog budžeta dostavlja parlamentu "ne manje od 3 mjeseca do početka nove fiskalne godine". *Poređenja radi, u novim zemljama članicama EU prijedlog budžeta se dostavlja Skupštini sve ranije, npr. u Litvaniji 15. septembra, u Poljskoj krajem septembra, u Sloveniji 1. oktobra, Estoniji 1. oktobra, u Rumuniji i Slovačkoj 15. oktobra.*

Na ovaj problem je ove godine podsjetila i SIGMA u svom izvještaju o Crnoj Gori, preporučivši da se ispoštuju preporuke OECD i prijedlog budžeta Skupštini dostavlja ranije (SIGMA, Overall assesment, maj 2012). Vlada se i kroz Strategiju reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. obavezala na sljedeće: "U cilju aktivnije uloge Parlamenta, Predlog zakona o budžetu će se ubuduće dostavljati ranije, kako bi imao dovoljno vremena za pripremu i aktivno učešće u kreiranju budžeta za narednu kalendarsku godinu." (Strategija reforme javne uprave, poglavlje "Javne finansije", str. 21).

Više vremena za Skupštinu da razmotri budžet značice i mogućnost da se u proces uključe i predstavnici civilnog društva. S obzirom na to da se nacrtom zakona ne predvidio učešće javnosti, a prije svega organizacija civilnog društva i interesnih grupa, u procesu planiranja budžeta. Za razliku od procesa pripreme prijedloga budžeta na lokalnom nivou, gdje su lokalne vlasti Zakonom obavezane da obave javnu raspravu o nacrtu budžeta, na nacionalnom nivou ne postoji praksa organizovanja javnih rasprava ili drugog oblika javnih konsultacija o nacrtu budžeta. Stoga je Skupštini i njenim radnim tijelima da prilikom razmatranja prijedloga budžeta, između ostalog, organizuje široke konsultacije, za što je potrebno više vremena nego što je predviđeno sadašnjim normama u nacrtu zakona. Pomjeranje roka za dostavljanje prijedloga budžeta Skupštini koje predlažemo, podrazumijevao bi i izmjene rokova u članovima 22, 23, 30, i 31. Prijedlog izmjena kalendara pripreme budžeta:

Član	Aktivnost	Rok iz nacrta	Prijedlog novog roka
Član 22	Vlada utvrđuje fiskalnu strategiju na predlog Ministarstva finansija.	30. april	30. april (isto)
Član 23	Ministarstvo finansija priprema usklađenu fiskalnu strategiju	30. septembar	31. avgust
Član 30	Ministarstvo dostavlja nacrt budžeta Vladi i DRI	10. oktobar	10. septembar
Član 31	DRI dostavlja svoju ocjenu nacrta budžeta Vladi	20. oktobar	20. septembar
Član 32	Vlada utvrđuje prijedlog zakona o budžetu dostavlja Skupštini.	1. novembar	1. oktobar

IV / 4

Član 35

Uz predloge zakona o budžetu države i odluka 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.

Prijedlog IA - Dodati stav 3 članu 35, koji bi glasio:

“Uz prijedlog zakona o budžetu države, Skupštini se dostavlja mišljenje DRI na nacrt godišnjeg zakona o budžetu o primjeni, odnosno odstupanju od primjene fiskalnih pravila.”

Obrazloženje:

Prema članu 21 nacrta Zakona, DRI se obavezuje da daje mišljenje na nacrt godišnjeg zakona o budžetu o primjeni, odnosno odstupanju od primjene fiskalnih pravila. U članu 31 predviđeno je da se isti dostavlja Vladi do 20. oktobra. Međutim, kako nije propisan rok niti način objavljivanja ovog mišljenja koje će DRI davati. Stoga smatramo da isto treba da bude sastavni dio dokumentacije koja se Skupštini predaje uz prijedlog zakona o budžetu države.

V Izvršenje budžeta

V/1

Član 43

Potrošačke jedinice i opštine, Ministarstvu finansija podnose izvještaj o ostvarenim primicima i izvršenim izdacima, u skladu sa propisima koje donosi Ministarstvo finansija.

Prijedlog IA: - dodati 3 nova stava članu 43 -

Član 43

Potrošačke jedinice i opštine, Ministarstvu finansija podnose izvještaj o ostvarenim primicima i izvršenim izdacima, u skladu sa propisima koje donosi Ministarstvo finansija.

U roku od trideset dana po isteku šestomjesečnog perioda tekuće fiskalne godine, Vlada izvještava Skupštinu o izvršenju budžeta za taj period.

Izveštaj o polugodišnjem izvršenju budžeta iz stava 2 sadrži i obrazloženje odstupanja između usvojenog budžeta i njegovog izvršenja.

Ministarstvo finansija je dužno da na zahtjev Skupštine ili njenog radnog tijela dostavi informaciju o izvršenju budžeta za određeni period tekuće fiskalne godine.

Obrazloženje:

Od trenutka kada se budžet za narednu godinu usvoji u decembru tekuće godine, Skupština i matični odbor nemaju informacija o njegovom izvršenju u toku fiskalne godine na koju se odnosi, sve do razmatranja završnog računa budžeta, koji se dostavlja tek u septembru naredne godine. Nacrtom Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti nisu definisane obaveze Ministarstava finansija da priprema i Skupštini dostavlja izvještaj o izvršenju budžeta u toku trajanja fiskalne godine za koju je budžet usvojen.

Kao jednu od dobrih praksi za povećanje transparentnosti budžeta, OECD preporučuje da Ministarstvo finansija, osim završnog računa budžeta priprema razne izvještaje u periodu izvršenja budžeta, mjesečne i polugodišnje (OECD Best Practices for Budget Transparency). Usporedna praksa govori da u drugim zemljama parlamenti posvećuju značajnu pažnju nadzoru nad izvršenjem budžeta u toku trajanja fiskalne godine na koju se isti odnosi. Crna Gora je u ovom pogledu izuzetak u regionu, jer sve susjedne države imaju regulisane mehanizme polugodišnjeg izvještavanja parlamenta o izvršenju budžeta. Najčešći mehanizam je razmatranje polugodišnjih izvještaja o izvršenju budžeta, dok nije rijetkost da parlament u toku godine od izvršne vlasti zatraži informaciju o izvršenju budžeta, van ustaljenih rasporeda izvještavanja.

Smatramo da se ova obaveza mora naći u novom organskom Zakonu o budžetu. Takođe je potrebno Zakonom predvidjeti mogućnost Skupštine da na zahtjev matičnog odbora, u bilo kom trenutku, od Ministarstva finansija zatraži izvještaj o trenutnom stanju na polju izvršenja budžeta.

V/2

Nacrt - Član 49

Ministarstvo finansija može obavljati finansijsku kontrolu zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica.

Finansijsku kontrolu obavljaju službenici ovlašćeni od strane ministra finansija.

Ovlašćeni službenici dužni su da o uočenoj nepravilnosti blagovremeno uzvjestite ministra finansija, odnosno rukovodioca sektora u Ministarstvu finansija koji obavlja nadzor nad sprovođenjem budžeta, kao i rukovodioca potrošačke jedinice.

U toku procesa finansijske kontrole, potrošačke jedinice će obezbijediti ovlašćenim službenicima pristup svim zahtjevanim podacima, dokumentima i informacijama u cilju uspješnog sprovođenja budžetske kontrole.

Vlada će, na predlog Ministarstva finansija, bliže utvrditi proces finansijske kontrole zakonitosti i namjenskog korišćenja budžeta, kao i načina angažovanja službenika.

Ministarstvo finansija o uočenim nepravilnostima obavještava DRI.

Prijedlog IA

- Brisati član 49 -

Obrazloženje:

Uvođenje svojevrzne budžetske inspekcije koje se predviđa članom 49 nije u skladu sa dugogodišnjim programskim opredjeljenjem Vlade i obavezom iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Crne Gore - član 92), da razvija koncept sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC). S tim u vezi, ovakvo rješenje nije u skladu sa principima decentralizovane upravljačke odgovornosti, finansijskim menadžmentom i funkcionalnom nezavisnošću unutrašnje revizije, koji su sastavni dio koncepta PIFC-a.

Mišljenja smo da je, umjesto uvođenja novih ili vraćanja na stare, odbačene mehanizme (kao što je centralizovanje unutrašnje revizije), potrebno koordinirati napore na planu postizanja rezultata u kontroli budžeta --- osnažiti ili konačno primijeniti mehanizme koji već postoje u Zakonu o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (i vezanim podzakonskim aktima).

Ukoliko bi ono što ovaj član podrazumijeva bilo sprovedeno u praksi, dešavalo bi se preklapanje nadležnosti između ove inspekcije i unutrašnje revizije i problemi u implementaciji, kao i uvećani zahtjevi ka jačanju ljudskih resursa, koji su ovoj oblasti izuzetno deficitarni. Treba podsjetiti da su službenici nekadašnje jedinice za unutrašnju reviziju, sada uglavnom dio Centralne harmonizacijske jedinice (zadužene za razvijanje PIFC-a) pri Ministarstvu finansija.

Podsjećamo da su trenutno važeći organski Zakon o budžetu i Uputstvo o radu državnog trezora mijenjani kako bi se uskladili sa Zakonom o PIFC-u. Član 49 čije brisanje predlažemo bi predstavljao vraćanje na stare, prevaziđene mehanizme i iziskivao napor za sistematizovanjem novih organizacionih struktura i njihovim popunjavanjem ljudskim resursima.

VI Pozajmice i garancije

VI/1

Izrada Strategije o upravljanju dugom

Član 53

Strategijom o upravljanju dugom utvrđuju 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.

Centralna banka dužna je da, u roku koji odredi Vlada, dostavi traženo mišljenje.

Prijedlog IA - Izmijeniti stav 2 člana 53, tako da glasi:

“Strategiju iz stava 1 ovog člana utvrđuje Vlada, uz mišljenje Centralne banke, DRI i nadležnog radnog tijela Skupštine Crne Gore.”

Obrazloženje:

Neophodno je uključiti DRI i Skupštinu (nadležni odbor) u proces izrade Strategije upravljanja dugom. Njihovo mišljenje, koje ne mora biti obavezujuće, može pomoći Vladi i Ministarstvu finansija da dođu do kvalitetnijeg dokumenta, i u konačnom, za isti dobiju veći legitimitet i podijele odgovornost.

VII Unutrašnja kontrola i računovodstvo budžeta

VII - 1

Član 59

Ministarstvo finansija propisuje način i postupak vođenja unutrašnje kontrole budžeta.

Prijedlog IA: - Precizirati član -

Obrazloženje:

Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i usvojenim podzakonskim aktima¹, je **već** propisan način i postupak vođenja unutrašnje kontrole budžeta, odnosno, uređen je sistem unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru koji obuhvata finansijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju, utvrđuje metodologija i standardi i druga pitanja od značaja za uspostavljanje, razvoj i sprovođenje sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

¹ Pravilnik o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola Priručnik za FMC, Smjernice za FMC, Uputstvo za izradu i opis internih pravila i procedura, Uredba o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, Uredba o zvanjima unutrašnjih revizora, Pravilnik o načinu i postupku rada unutrašnje revizije, Priručnik za unutrašnju reviziju, Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za ovlašćenog unutrašnjeg revizora u javnom sektoru, Uputstvo o sadržaju godišnjeg izvještaja o sprovođenju planiranih aktivnosti na uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrole i godišnjeg izvještaja o radu unutrašnje revizije

VII - 2

Član 63

Vlada, do kraja juna utvrđuje predlog zakona o završnom računu budžeta države i dostavlja ga DRI.

Vlada do kraja septembra dostavlja predlog zakona o završnom računu budžeta Skupštini.

Nadležni organ regulatornog tijela utvrđuje predlog finansijskog izvještaja sa izvještajem o radu, odnosno stanju za prethodnu godinu i određuje predstavnika 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 godine.

Prijedlog IA: - dodati novi stav i izmijeniti stav 2:

Član 63

Vlada, do kraja juna utvrđuje predlog zakona o završnom računu budžeta države i dostavlja ga DRI.

DRI do kraja avgusta dostavlja Vladi i Skupštini izvještaj o reviziji završnog računa budžeta države.

Vlada do 01. septembra dostavlja predlog zakona o završnom računu budžeta Skupštini.

Nadležni organ regulatornog tijela utvrđuje predlog finansijskog izvještaja sa izvještajem o radu, odnosno stanju za prethodnu godinu i određuje predstavnika 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 godine.

Obrazloženje:

Predlagač akta nije predvidio izmjene fiskalnog kalendara kada je riječ o dostavljanju prijedloga zakona o završnom računu Skupštini, što znači da je kao rok ostao kraj septembra. Ovo znači da Skupština dobija informaciju o izvršenju budžeta skoro deset mjeseci nakon isteka fiskalne godine na koju se odnosi. Na ovaj način se Skupštini ostavlja malo vremena za izjašnjenje o završnom računu budžeta. Takođe, ovakvo rješenje u praksi dovodi do preklapanja razmatranja završnog računa budžeta sa raspravom o prijedlogu budžeta za narednu godinu. Uporedna praksa pokazuje tendenciju ka što skorijem dostavljanju završnog računa, u nekim zemljama čak i do četiri mjeseca od završetka fiskalne godine. Stoga smatramo da je potrebno učiniti napor da se završni račun dostavlja što ranije, a za krajnji rok postaviti 01. septembar. S tim u vezi, potrebno je obavezati i DRI da reviziju završnog računa budžeta mora obaviti i izvještaj dostaviti do istog datuma (kraj avgusta), kako bi se izbjegla situacija da se rasprava o zakonu o završnom računu budžeta odlaže dok DRI ne dostavi izvještaj o reviziji. Prijedlog izmjena rokova u fazi pripreme i usvajanja zakona o završnom računu budžeta:

Član	Aktivnost	Rok iz nacrt	IA Prijedlog novog roka
Član 62	Ministarstvo finansija priprema nacrt zakona o završnom računu budžeta države i dostavlja ga Vladi.	31. maj	01. maj
Član 63	Vlada utvrđuje predlog zakona o završnom računu budžeta države i dostavlja ga DRI.	30. jun	01. jun
Član 63	Vlada dostavlja predlog zakona o završnom računu budžeta Skupštini	30. septembar	01. septembar

VIII Odgovornost i mjere

Član 70

Ministarstvo finansija, odnosno nadležni organ lokalne samouprave može preduzeti mjere iz člana 65 ovog zakona prema potrošačkoj jedinici koja je:

preuzela i izvršila finansijsku obavezu koja nije utvrđena planom javnih nabavki ili limitom potrošnje;

ugovorila potrošnju u iznosu višem od iznosa raspoređenog budžetom države;

preusmjerila sredstva bez prethodnog odobrenja Ministarstva finansija;

izvršila nenamjensku potrošnju

izvršila zapošljavanje bez prethodno dobijene saglasnosti o obezbijedenosti sredstava u budžetu za tu namjenu od Ministarstva finansija.

Prijedlog IA

- Precizirati stav 1 člana 70 -

Obrazloženje:

U članu 65 nacrtu zakona na koji se u stavu 1 člana 70 poziva, propisano je sljedeće:

“Završni račun budžeta opštine priprema odgovorno lice u opštini, u skladu sa ovim zakonom. Završni račun budžeta opštine dostavlja se na uvid Ministarstvu finansija.”

Kao takav, ovaj član ne opisuje mjere koje Ministarstvo finansija, odnosno nadležni organ lokalne samouprave može preduzeti prema potrošačkoj jedinici. Potrebno je ispraviti ovaj propust i precizirati na koje se mjere misli u stavu 1 člana 70. Moguće je da je predlagač akta imao u vidu pozivanje na odredbe člana 71.

IX Kaznene odredbe

Član 72

Novčanom kaznom od 200 eura do 800 eura kazniće se za prekršaj odgovorno lice u Ministarstvu finansija-organu lokalne uprave ako:

primitke budžeta države, ugovorene obaveze, izdatke, izvršene uplate i isplate ne evidentira u glavnoj knjizi trezora (član 10 stav 2);

ne izvrši poništenje transakcije kada je na Konsolidovani račun trezora povraćen prethodno isplaćeni novac (član 10 stav 4);

ne objavi evidenciju o postojećem dugu, uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama i datim garancijama (član 54, stav 2 i 4)

Član 73

Novčanom kaznom od 200 eur-a do 800 eur-a kazniće se za prekršaj odgovorno lice – budžetski izvršilac potrošačke jedinice, ako:

ugovorene obaveze nijesu u skladu sa sredstvima koja, za određeni period, odobri Ministarstvo finansija (član 39 stav5);

ne podnose izvještaj o ostvarenim primicima i izvršenim izdacima, u skladu sa propisom (član 43);

bez odobrenja Ministarstva finansija preusmjeri odobrena sredstva po programima i pojedinim izdacima (član 44 stav 3);

ako ne obavijesti Ministarstvo finansija nakon završetka projekta o neutrošenim sredstvima planiranim za taj kapitalni projekat (član 45);

ako ne obavijesti Ministarstvo finansija da u toku fiskalne godine usljed vanrednih ili nepredviđenih okolnosti nije došlo do realizacije planiranog kapitalnog projekta (član 45);

preusmjeri sredstva sa Kapitalnog na Tekući budžet (član 46).

ako se utvrdi da je izvršena nenamjenska potrošnja budžetskih sredstava (član49)

ako se troškovi zarada ne isplate sa pozicije bruto zarada (član 39 stav 3)

Opšti komentar na kaznene odredbe:

1) Preniske novčane kazne:

Nacrtom zakona predviđene su kaznene odredbe koje podrazumijevaju novčane sankcije. Propisane kazne se kreću u rasponu od 200,00 do 800,00 eura. Kao takve, kazne ne predstavljaju odgovarajuću sankciju za predviđene prekršaje.

Prema Zakonu o prekršajima, novčana za fizičko i odgovorno lice može biti propisana u iznosu od 30 do 2000,00 eura, s tim što ukoliko se učinjeni prekršaj tiče oblasti javnih prihoda, propisana novčana kazna može biti iznositi i do dvostrukog iznosa maksimalne sume za fizička i odgovorna lica. Takođe, ukoliko je prekršaj učinjen iz koristoljublja i njime ostvorena imovinska korist, opet se maksimalni iznos od 2000,00 eura može duplirati. (odredbe iz člana 24 Zakona o prekršajima, stavova 2, 4 i 7).

Smatramo da je Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti potrebno ostaviti raspon novčanih snkcija do zakonom dozvoljenog maksimuma, koji je u ovom slučaju 4000.00 eura.

2) Nepotpun obuhvat kaznenih odredbi:

Kaznenim odredbama su predviđene sankcije za kršenje obuhvataju norme tek osam članova nacrta zakona (radi se o članovima 10, 39, 43, 44, 45, 46, 49 i 54). S tim što, od njih, *tačka 7 stava 1 člana 73* se poziva na član 49 nacrta zakona sa pogrešnom odrednicom i objašnjenjem (u članu 49 se ne pominje nenamjenska potrošnja budžetskih sredstava već se uređuju poslovi budžetske inspekcije).

Kaznene odredbe treba dopuniti tako da obuhvataju **kršenja rokova** od strane potrošačkih jedinica, nezavisnih regulatornih tijela, javnih ustanova u procesu pripreme i planiranja budžeta, izvještavanja u toku i nakon izvršenja. Takođe, kaznenim odredbama potrebno je obuhvatiti i sljedeće članove, od kojih je neke i sama DRI naglasila kao najčešće kršene u svom izvještaju o reviziji završnog računa za 2010. godinu:

- Član 11, stavovi 2, 3, 4 - Raspolaganje državnim novcem, upravljanje novčanim sredstvima
- Član 25, stav 2, 3, 4 - Određivanje limita rezerve potrošnje/marže, uslova korišćenja i namjene
- Član 40 - Korišćenje namjenskih prihoda i prihoda ostvarenih od obavljanja djelatnosti potrošačkih jedinica
- Član 44, stavovi 4 i 5 - zabrana preusmjerenja kod programa finansiranih od strane EU i upotreba sredstava obezbijeđenih za ko-finansiranje donacija EU i iz drugih izvora.
- Član 52 - Pozajmice i garancije od strane jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća
- Član 66 - Izvještavanje nezavisnih regulatornih tijela, javnih ustanova, pravnih lica, ortačkih i komanditnih društava u kojima država ili opštine imaju većinski udio u vlasništvu

3) Nadležnost za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka

Iz kaznenih odredbi nije jasno ko će biti nadležan za vršenje nadzora nad sprovođenjem ovog zakona niti za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti je potrebno precizno definisati koji organi imaju ovu nadležnost, kako bi se preduprijedili problemi i prebacivanje nadležnosti, kakve smo imali kod, npr. Zakona o javnim nabavkama.

Prema Zakonu o prekršajima, prekršajni postupak može se pokrenuti na osnovu zahtjeva ovlašćenog organa, oštećenog ili okrivljenog (organi državne uprave, organi lokalne uprave, ovlašćeni inspektori, državni tužilac i drugi organi i organizacije koji vrše javna ovlašćenja) u čiju nadležnost spada neposredno izvršenje ili nadzor nad izvršenjem zakona kojima su prekršaji propisani. (čl. 111 Zakona o prekršajima, Sl. list CG 39/11)

Stoga smatramo neophodnim da Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti mora sadržati član kojim će se definisati nadležnost za nadzor nad njegovim sprovođenjem, kao neophodan preduslov za primjenu normi o prekršajnoj odgovornosti.

4) Zastarjelost kao mogući problem

Zastarjelost prekršaja može biti prepreka njihovom sankcionisanju, posebno ako se ima u vidu činjenica da se prema budžetskom kalendaru, za određene radnje može sanati tek nakon sastavljanja izvještaja o reviziji, deset mjeseci nakon završetka fiskalne godine u kojoj se prekršaj mogao desiti. Prema Zakonu o prekršajima (Član 59, stav 1) "Prekršajni postupak se ne može pokrenuti ako protekne jedna godina od dana kada je prekršaj izvršen". Stoga je samim Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti potrebno propisati da prekršaji definisani u kaznenim odredbama zastarijevaju u roku od tri godine. Ova mogućnost je predviđena Zakonom o prekršajima, član 59, stav 5, koji kaže da:

"Izuzetno, za prekršaje iz oblasti (...) javnih prihoda (...) posebnim zakonom može se propisati duži rok zastarjelosti pokretanja i vođenja prekršajnog postupka, ali ne duži od tri godine."

Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti je neophodno utvrditi (Zakonom o prekršajima predviđen) maksimalan rok zastarjelosti pokretanja i vođenja prekršajnog postupka.

5) Zabrana vršenja poziva

Nacrtom zakona nije predviđena upotreba tkz. *zaštitnih mjera* koje poznaje Zakon o prekršajima, a čija je svrha da se otklone stanja ili uslovi koji mogu biti od uticaja da učinilac u budućnosti vrši prekršaje.

Za kršenje određenih odredbi zakona o budžetu (kao što su nedostavljanje izvještaja, značajne zloupotrebe i nenamjenska korišćenja javnih sredstava, itd.), odnosno, kršenja u određenoj mjeri, potrebno je ostaviti mogućnost zaštitne mjere - **Zabrane vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti** - privremeno ili trajno oduzimanje mogućnosti učinocu prekršaja da obavlja poziv, djelatnost ili dužnosti. (Čl. 45 Zakona o prekršajima).

6) Upućivanje na Zakon o prekršajima

Potrebno je da, radi izbjegavanja pravnih nedoumica i različitih tumačenja, nacrt Zakona neposredno uputi na Zakon o prekršajima, na način što će se reći da se: Prekršajni postupak iz članova 72 i 73 vodi u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuju prekršaji.