

BUDŽETSKE INSPEKCIJE: CRNA GORA I ISKUSTVA IZ REGIONA



NASLOV PUBLIKACIJE:

Budžetske inspekcije – Crna Gora i iskustva iz regiona

IZDAVAČ:

Institut alternativa
Ul. Jaglike Adžić, br. 13, 8/30
81000 Podgorica, Crna Gora
+382 (0) 20 268 686
info@institut-alternativa.org

UREDNIK:

Stevo Muk

AUTORKA:

Valentina Kalezić

KOORDINATOR ISTRAŽIVANJA:

Marko Sošić

DIZAJN I PRELOM:

Artbuk d. o. o.

Podgorica, maj 2024. godine



Kingdom of the Netherlands

Ova analiza pripremljena je u okviru projekta „Javne nabavke pod lupom – čuvari da čuvaju!“, koji Institut alternativa sprovodi uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Holandije. Mišljenja i stavovi iznijeti u dokumentu ne odražavaju nužno stavove i mišljenja Ambasade Kraljevine Holandije.



Sadržaj

Uvod	4
Budžetska inspekcija (Crna Gora).....	5
Pravni okvir.....	5
O radu budžetske inspekcije.....	6
Budžetska inspekcija (Republika Srbija).....	8
Pravni okvir.....	8
O radu budžetske inspekcije.....	9
Primjeri iz prakse.....	11
Budžetska inspekcija (Bosna i Hercegovina).....	12
Pravni okvir.....	12
O radu budžetske inspekcije.....	13
Primjeri iz prakse.....	14
Proračunski nadzor (Republika Hrvatska).....	16
Pravni okvir.....	16
O radu proračunskog nadzora.....	17
Primjeri iz prakse.....	18
Finansijska inspekcija (Republika Sjeverna Makedonija).....	19
Pravni okvir.....	19
O radu finansijske inspekcije.....	20
Primjeri iz prakse.....	21
Proračunska inspekcija (Republika Slovenija).....	22
Pravni okvir.....	22
O radu proračunske inspekcije.....	23
Primjeri iz prakse.....	24
Zaključak	25
Preporuke	27



Uvod

Upotreba javnih finansija i transparentnost u njihovom upravljanju predstavljaju ključne faktore za ekonomski razvoj i održivost društava. Budžetske inspekcije imaju značajnu ulogu u osiguravanju integriteta i efikasnosti ovog procesa. Ovaj istraživački rad posvećen je analizi uloge budžetske inspekcije u Crnoj Gori i upoređivanju sa iskustvima iz regiona. Cilj ovog istraživanja je razumijevanje kako se Crna Gora nosi sa izazovima u vezi sa upravljanjem javnim finansijama i šta može naučiti iz praksi drugih zemalja u regionu. Kroz analizu ovih iskustava, istraživački rad teži da pruži relevantne preporuke i sugestije za unapređenje rada budžetske inspekcije u Crnoj Gori, kao i da doprinese širem razumijevanju uloge ovih institucija u promociji transparentnog i odgovornog upravljanja javnim sredstvima.

Tokom analize rada budžetskih inspekcija, pažljivo su istraženi različiti aspekti, uključujući pravni okvir i konkretne dokaze iz prakse. Metodologija je obuhvatala pregled relevantnih zakonskih i regulativnih dokumenata, kao i dublje proučavanje stvarnih aktivnosti i rezultata rada inspekcija. Praćenje zvaničnih web stranica budžetske inspekcije i Ministarstva finansija, kao i medijskih izveštaja doprinjelo je sticanju sveobuhvatnog uvida u rad budžetske inspekcije. Analizirani su izvještaji Evropske komisije, kao i izvještaji međunarodnih organizacija, da bi se bolje razumjelo kako se rad budžetske inspekcije ocjenjuje na međunarodnom nivou i kako se uklapa u evropske standarde i prakse.

Zemlje koje su obuhvaćene ovom analizom su: Srbija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Sjeverna Makedonija i Slovenija. Kako bi se prikupile najrelevantnije informacije o aktivnostima budžetskih inspekcija u ovim zemljama, svim inspekcijama su upućeni dopisi. U dopisima je zatražena mogućnost održavanja intervjua sa licem koje je nadležno za oblast budžetskog nadzora. Nažalost, do dana kada je sprovedena ova analiza, nisu primljeni odgovori na navedene dopise. Bez obzira na razloge, ostaje otvorenost za saradnju i nada da će se u budućnosti uspostaviti kontakt kako bi se razmijenile dragocjene informacije i iskustva u vezi sa budžetskim nadzorom.

Analizirajući pravni okvir i iskustva rada budžetskih inspekcija u regionu, postaje očigledno da se Crna Gora nalazi u nedovoljno zadovoljavajućem položaju u ovoj oblasti. Uporedno sa nekim drugim zemljama u regionu, primjetno je da su one daleko veći značaj i resurse razvoju i funkcionisanju budžetskih inspekcija. Ova činjenica zahtjeva temeljnu analizu i pažljivo razmatranje, kako bi se identifikovali ključni izazovi i usvojile najbolje prakse iz regiona.

Učenje iz iskustava ovih zemalja i primjena najboljih praksi može biti korak ka postizanju veće efikasnosti i transparentnosti u upravljanju budžetom, čime se doprinosi boljem razvoju društva i ekonomije.



Budžetska inspekcija (Crna Gora)

• PRAVNI OKVIR

Pozicija budžetskog inspektora u Crnoj Gori ustanovljena je još 2014. godine Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti¹, kao osnovnim zakonom kojim se reguliše budžetski sistem Crne Gore. Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donesenih na osnovu istog vrši Ministarstvo finansija, a poslove inspekcijskog nadzora vrši budžetski inspektor u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspekcijски nadzor.

Nadležnosti budžetske inspekcije su proširene Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru² i Zakonom o finansiranju lokalne samouprave³, dok je opšte funkcionisanje uređeno Zakonom o inspekcijском nadzoru⁴.

Takođe, budžetska inspekcija će vršiti nadzor i nad primjenom Zakona o računovodstvu u javnom sektoru⁵, koji će početi da se primjenjuje od 1. januara 2027. godine.

U Odjeljenju za budžetsku inspekciju vrše se poslovi koji se odnose na: pripremu i sprovođenje kontrole zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica; pripremu i sprovođenje kontrole izvršenja budžeta lokalnih samouprava, javnih ustanova, nezavisnih regulatornih tijela, privrednih društava i pravnih lica čiji je vlasnik država ili opštine ili imaju većinski vlasnički udio, kontrolu računovodstvenih, finansijskih i drugih poslovnih dokumenata subjekata nadzora. Predviđena su i sljedeća radna mjesta: glavni/a budžetski/a inspektor/ka - jedno radno mjesto; inspektor/ka I - tri radna mjesta.⁶

1 Član 77, član 78, član 79 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Sl. list CG”, br. 020/14, 056/14, 070/17, 004/18, 055/18, 066/19, 070/21, 145/21, 027/23).

2 Član 38, član 39, član 40 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Sl. list CG”, br. 016/16, 083/16, 021/17, 042/17, 012/18, 039/18, 042/18, 034/19, 130/21, 146/21, 092/22, 152/22, 152/22)

3 Član 56, član 57, član 58, član 59, član 60, član 61 Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Sl. list CG”, br. 003/19, 086/22)

4 Zakon o inspekcijском nadzoru („Sl. list Republike CG”, br. 039/03, Sl. list CG”, br. 076/09, 057/11, 018/14, 011/15, 052/16)

5 Član 47 Zakona o računovodstvu u javnom sektoru („Sl. list CG”, br. 66/19, 145/21, 123/23)

6 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva finansija



• O RADU BUDŽETSKE INSPEKCIJE

Karakteristično za Crnu Goru je činjenica da je pozicija glavnog budžetskog inspektora dugo bila nepopunjena, i pored toga što je u više navrata bila sprovedena procedura za popunu ovog radnog mjesta.

Odjeljenje za budžetsku inspekciju trenutno raspolaže sa popunjena dva radna mjesta, mjesto glavne budžetske inspektorke i mjesto inspektorke I. Glavna budžetska inspektorica je postavljena u julu 2022. godine, dok je u septembru 2023. godine postavljena bužetska inspektorica I. Bez obzira na popunjenost ova dva radna mjesta, rad budžetske inspekcije se i dalje ne može označiti efikasnim.

U prilog ovoj tvrdnji o radu budžetske inspekcije jeste i odgovor glavne budžetske inspektorke na upućen zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa. Naime, zahtjevom za slobodan pristup informacijama upućenim Ministarstvu finansija traženi su: Zapisnici o inspeksijskom nadzoru koje je Odjeljenje za budžetsku inspekciju sprovело u toku 2022. i 2023. godine; Rješenja o mjerama, radnjama i rokovima za otklanjanje nepravilnosti donijeta na osnovu rada Odjeljenja za budžetsku inspekciju u toku 2022. i 2023. godine.

Kao odgovor na navedeni zahtjev dobijen je e-mail od glavne budžetske inspektorke 26. juna 2023. godine, u kojem stoji pojašnjenje da novoformirano Odjeljenje za budžetsku inspekciju nije u potpunosti operativno (u smislu kadrovske i tehničke osposobljenosti, kao i regulative). U odjeljenju se postupalo po podnescima koji su se odnosili na kontrolu obračuna zarada tj. nadzor nad sprovođenjem Zakona o zaradama u javnom sektoru. Vezano za podneske koji se odnose na namjensko trošenje budžetskih sredstava, podnešene su dvije inicijative, a postupak sprovođenja nadzora je u toku.

Obavještenje dobijeno od strane Ministarstva finansija 26. septembra 2023. godine, nakon zahtjeva o kopijama zapisnika o izvršenom inspeksijskom nadzoru počev od 1. 1. 2023. godine do dana prijema zahtjeva, jeste da metodologija rada kojom bi se organizovao rad Odjeljenja za budžetsku inspekciju nije uspostavljena. U Obavještenju se navodi da će se metodologijom definisati da li će se djelovati po pojedinačnim prigovorima ili će rad biti uređen Planom kontrola na godišnjem nivou, ali napominju da je to proces koji će trajati.

Institut alternativa je 2020. godine objavio i određene preporuke za unapređenje rada budžetske inspekcije. Kao ključni koraci da bi budžetska inspekcija pro-funkcionisala se navode: Promjena sistematizacije tj. povećanje broja inspektora sa 3 na 6; Uvođenje tri odjeljenja za tri systemska zakona nad kojima se vrši nadzor da bi se pravilno obuhvatio cijeli zadatak budžetske inspekcije; Ukidanje uslova

za glavnog inspektora (U trenutnoj sistematizaciji pozicija glavnog budžetskog inspektora, između ostalog, zahtjeva „5 godina rada na inspekcijskim poslovima za glavnog inspektora“).⁷

U izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2022. godinu, u okviru poglavlja 32. posvećenog finansijskoj kontroli, ističe se da: „Funkcija centralizovane budžetske inspekcije u Ministarstvu finansija tek treba da bude operativna.“

Budžetskoj inspekciji Institut alternativa je 21. jula 2023. godine podnio i inicijativu za vršenje inspekcijskog nadzora u javnim preduzećima i privrednim društvima u vlasništvu države i jedinica lokalne samouprave, u vezi sa kršenjem Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Tokom razgovora sa predstavnicama budžetske inspekcije, rečeno je da će inicijativa Instituta alternativa biti uzeta u obzir prilikom izrade godišnjeg plana nadzora budžetske inspekcije, i da će inspekcijski nadzor u javnim preduzećima biti sproveden. Takođe, istakli su da je potrebno definisati kriterijume na osnovu kojih će se vršiti kontrola.

Plan nadzora budžetske inspekcije za 2024. godinu usvojen je i zvanično objavljen na sajtu Vlade Crne Gore 7. februara 2024. godine. Inicijativa Instituta alternativa za vršenje inspekcijskog nadzora obuhvaćena je Planom nadzora, pa bi shodno navedenom Planu budžetska inspekcija trebala sprovesti inspekcijski nadzor u 66 javnih preduzeća, u vezi sa kršenjem Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Crna Gora je, nažalost, ostvarila izuzetno skromne rezultate u oblasti rada budžetske inspekcije. Od trenutka kada je imenovana glavna budžetska inspektorka pa do danas, primjetno je da nije bilo značajnog napretka u ostvarivanju ciljeva i rezultata ove inspekcije. Međutim, nakon usvajanja Plana nadzora budžetske inspekcije za 2024. godinu, očekujemo da će se u ovoj oblasti ostvariti značajan napredak, što će doprinijeti poboljšanju učinkovitosti i efikasnosti rada budžetske inspekcije u Crnoj Gori.

⁷ Jaka budžetska inspekcija u tri koraka, *Institut alternativa, decembar 2020*, dostupno na: <https://cutt.ly/0wbGYtPL>



Budžetska inspekcija (Republika Srbija)

Budžetska inspekcija Republike Srbije igra ključnu i neizmjerljivo važnu ulogu u nadgledanju upravljanja javnim sredstvima i pravilnom korišćenju budžetskih resursa. Njen rad predstavlja temelj za očuvanje transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u upravljanju budžetom, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou.

Efikasnost rada budžetske inspekcije u Srbiji se ocenjuje kao izuzetno visoka. To se postiže kroz dobro definisani pravni okvir i adekvatnu primjenu inspeksijskih nadležnosti u praksi. Posebno istaknuta je i visoka transparentnost koja karakteriše njihov rad. Na sajtu Ministarstva finansija redovno se objavljuju godišnji izveštaji o radu budžetske inspekcije, programi rada za budući period, metodologija koja se primjenjuje tokom inspeksijskog nadzora, kao i kontrolne liste koje se koriste u ovom procesu.

Ovaj nivo transparentnosti omogućava široj javnosti da u realnom vremenu prati aktivnosti budžetske inspekcije i stvori uvid u njihovu ključnu ulogu u očuvanju finansijske discipline i prevenciji eventualnih zloupotreba u upravljanju javnim sredstvima. Srbija je, bez sumnje, postigla izuzetan napredak u ovoj oblasti, što svjedoči o njenom posvećenom pristupu očuvanju transparentnosti i odgovornosti u upravljanju budžetom.

• PRAVNI OKVIR

Budžetska inspekcija u Republici Srbiji je pod nadzorom Sektora za budžetsku inspekciju koji djeluje kao posebna organizaciona jedinica u Ministarstvu finansija. Prema Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu finansija⁸ koji je objavljen na sajtu Ministarstva finansija Republike Srbije definisane su i same nadležnosti budžetske inspekcije.

Do 31. decembra 2022. godine budžetska inspekcija je bila uređena u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu⁹ na osnovu kojeg je bila organizovana na tri nivoa: republički (Ministarstvo finansija), pokrajinski i gradski/opštinski (lokalni). Međutim, novim Zakonom o budžetskoj inspekciji¹⁰ koji je donijet 2021. godine, a koji je počeo da se primjenjuje od 1. januara 2023. godine, ova inspekcija je centralizovana, što

8 Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu finansija (*Pravilnika br. 110-00-459/2022-08, posle donošenja izmena i dopuna Pravilnika br. 110-00-269/2023-08*)

9 Zakon o budžetskom sistemu („Sl. glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 i 118/2021 - dr. zakon)

10 Zakon o budžetskoj inspekciji („Sl. glasnik RS”, br. 118/2021) dostupno na: <https://cutt.ly/CwnaOIAM>



podrazumijeva ukidanje službi za budžetsku inspekciju autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, i postoji samo budžetska inspekcija na republičkom nivou. Cilj novog zakona je da dodatno uredi ovu oblast, prije svega kroz jačanje kapaciteta budžetske inspekcije, povećanje efikasnosti rada budžetskih inspektora, digitalizaciju i informatizaciju, kao i unapređenje saradnje sa drugim akterima.

Centralizacijom budžetske inspekcije nastoji se povećati prosječan broj sprovedenih nadzora po inspektor, kako bi se povećao obuhvat, a time i djelotvornost nadzora. Pored povećanja prosječnog broja nadzora po inspektor, centralizacija budžetske inspekcije za cilj ima i administrativno i funkcionalno jačanje kapaciteta, koje se ostvaruje sprovođenjem kadrovskih mjera zapošljavanjem budžetskih inspektora i drugih službenika, kao i njihovim kontinuiranim stručnim usavršavanjem.

Zakonom o budžetskoj inspekciji propisano je da budžetska inspekcija vrši inspekcijski nadzor zakonitosti korišćenja javnih sredstava, naplate i sticanja sistema i primanja korisnika budžetskih sredstava i primjene zakona i drugih propisa koji imaju uticaj na javna sredstva i sredstva iz drugih izvora kao što su prihodi, primanja, rashodi, izdaci, imovina ili obaveze od strane korisnika javnih sredstava u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem.

• O RADU BUDŽETSKE INSPEKCIJE

Budžetska inspekcija planira i sprovodi inspekcijske nadzore na osnovu prijave, predstavki, prigovora i zahtjeva za vršenje inspekcijskog nadzora pristiglih od organa, organizacija, pravnih i fizičkih lica. Inspekcijski nadzori budžetske inspekcije su redovni inspekcijski nadzori ali i vanredni inspekcijski nadzori.

Republika Srbija ima izuzetno uređen sistem obavještanja o radu budžetske inspekcije, što omogućava građanima, institucijama i relevantnim strukturama uvid u njihove aktivnosti. Na web stranici Ministarstva finansija, u okviru Sektor za budžetsku inspekciju,¹¹ mogu se pronaći redovni godišnji izveštaji o radu budžetske inspekcije, kao i predviđeni programi njihovih aktivnosti za buduću godinu. Pored toga, dostupna su i rješenja koja se odnose na stručno-metodološka uputstva budžetske inspekcije Ministarstva finansija, metodologija koja usmjerava njihov rad, kodeks ponašanja i etički principi kojih se inspektori pridržavaju, kao i kontrolne liste koje koristi budžetska inspekcija Ministarstva finansija.

¹¹ Zvanična web adresa Ministarstva finansija, Budžetska inspekcija: <https://cutt.ly/8wb7m6nX>



Budžetska inspekcija je sačinila kontrolne liste¹² iz svoje nadležnosti, pa se prilikom sprovođenja inspeksijskih kontrola, budžetski inspektori oslanjaju na ove kontrolne liste. Kontrolna lista služi kao vodič tokom procesa inspekcije, obezbjeđujući da se ključna pitanja i aspekti uzmu u obzir i detaljno razmotre. Na osnovu kontrolne liste vrši se nivo usklađenosti poslovanja i postupanja kontrolisanih subjekata sa zakonom i drugim propisima, i samim tim se dolazi do procjene rizika subjekta kontrole sa aspekta izvršene inspeksijske kontrole. Obaveza izrade kontrolne liste propisana je Zakonom o inspeksijskom nadzoru¹³ Republike Srbije.

Jedan od aspekata unapređenja rada budžetske inspekcije je uspostavljanje digitalnog servisa za praćenje budžetskih kontrola pod nazivom E-inspektor¹⁴. Projekat E-inspektor predstavlja informacioni sistem koji ima za cilj da informatizuje sve inspeksijske službe u Republici Srbiji. Uvođenjem ovog informacionog sistema obezbjeđuje se bolja koordinacija između inspekcija, automatizacija rada inspeksijskih službi i bolja efikasnost nadzora. Dolazi do standardizacije rada inspekcija i dostupnosti podataka svim inspekcijama. Transparentniji rad sada omogućava i komunikacija sa građanima i privredom kroz sistem E-inspektor.

Budžetska inspekcija je omogućila građanima i drugim pravnim licima da mogu dostaviti prijavu saznanja i sumnje o nepravilnostima i nezakonitostima u postupanju i korišćenju budžetskih i drugih javnih sredstava putem pošte ili elektronskim putem, uz obrazac prijave objavljen na sajtu Ministarstva finansija.

Prema godišnjem izvještaju o radu budžetske inspekcije za 2022. godinu, kao najznačajnije mjere i aktivnosti preduzete navode se: smanjenje nepoštovanja propisa efikasnom funkcijom kontrole, aktivnosti u cilju priprema za primjenu novog zakona o budžetskoj inspekciji kroz izmjene normativnog okvira i novu organizacionu strukturu.

U sprovedenim inspeksijskim kontrolama utvrđeno je da je nivo usklađenosti postupanja sa propisima, a koji se mjeri kontrolnim listama zadovoljavajući.

Za 2022. godinu programom rada budžetske inspekcije bilo je predviđeno vršenje inspeksijskih kontrola kod 52 subjekta, međutim broj ukupno izvršenih kontrola je bio 127, a dvije se nastavljaju i u 2023. godini. Navodi se da su od ovog ukupnog broja izvršenih kontrola 43 bile redovne inspeksijske kontrole, a 84 vanredne inspeksijske kontrole.

12 Dostupno na sajtu Ministarstva finansija RS, Kontrolne liste: <https://cutt.ly/cwbGTicX>

13 Zakon o inspeksijskom nadzoru („Sl. glasnik RS”, br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018)

14 Digitalni servis, E-inspektor, dostupno na: <https://cutt.ly/rwnEawwh>



U Sektoru za budžetsku inspekciju Ministarstva finansija Republike Srbije sistematizovano je ukupno 40 radnih mjesta, a 25. novembra 2022. godine popunjeno je bilo njih 27.

• PRIMJERI IZ PRAKSE

Kao jedan od aktuelnih slučajeva rada budžetske inspekcije, koji je i medijski ispraćen, jeste „Češljanje“ fakulteta od strane budžetske inspekcije. Upravama četiri fakulteta Univerziteta u Beogradu, budžetska inspekcija je naložila da vrate novac zbog utvrđenih nepravilnosti i neregularnosti u poslovanju.

Budžetska inspekcija naložila je Fakultetu sporta i fizičkog vaspitanja da u budžet uplati više od 120 miliona dinara. U zapisniku o inspeksijskoj kontroli koji je obuhvatio period od 2018. zaključno sa septembrom 2022. godine, tom fakultetu je naloženo da u budžet uplati oko 26 miliona dinara po osnovu nezakonito uvećanih koeficijenata, i oko 90 miliona dinara po osnovu nezakonito uvećanih plata. Fakultet je dužan da uplati na budžetski račun i oko 1,4 miliona dinara koje je isplatio zaposlenim ženama za Dan žena, zatim 4,3 miliona koji su isplaćeni povodom Dana fakulteta i još oko tri miliona dinara na osnovu nezakonito isplaćenih naknada za učešće u radu komisija za odobravanje, ocjenu i odbranu doktorskih disertacija.¹⁵

Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Novom Sadu mora u budžet Republike Srbije da vrati iznos od 127,3 miliona dinara zbog utvrđenih nezakonitosti u radu, je takođe jedan od primjera djelovanja budžetske inspekcije u Srbiji. Nezakonitosti se odnose na niz propusta kao što su finansijsko poslovanje ustanove, isplate zarada, naknada i drugih primanja.¹⁶

15 „Budžetska inspekcija „češlja“ fakultete: Fakultetu sporta i fizičkog vaspitanja naloženo da vrati 120 miliona dinara“, *Portal Danas*, V. Andrić 05.04.2023, dostupno na: <https://cutt.ly/BwbGDUDE>

16 „Ministarstvo traži da Poljoprivredni fakultet vrati 127 miliona, kaže da su ih nezakonito potrošili“, *Portal 021, Gorica Nikolin*, 20.03.2023, dostupno na: <https://cutt.ly/vwbGD3UX>



Budžetska inspekcija (Bosna i Hercegovina)

Bosna i Hercegovina (BiH) je složena država u smislu da su nadležnosti podijeljene između države, njenih entiteta i Brčko distrikta. BiH je sastavljena od dva entiteta Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS), dok se Brčko distrikt (BD) teritorijalno izdvaja kao jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom BiH. Shodno tome, situacija sa budžetskom inspekcijom je takođe uređena u skladu sa ovim podjelama.

Analiza „Budžetska inspekcija u BiH u rascjepu očekivanja i realnih mogućnosti“¹⁷ koju je uradio Centar za istraživanje i studije – GEA, pokazuje da budžetska inspekcija u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu nema dovoljno razvijene ni materijalno-tehničke, ni ljudske kapacitete kako bi njen rad mogao imati adekvatan rezultat. Jedan od osnovnih zaključaka ovog istraživanja jeste i da je rad budžetskih inspekcija u BiH netransparentan, kao i da je neophodno ustanoviti praksu redovne izrade i objavljivanja godišnjih izvještaja o radu budžetske inspekcije radi informisanja javnosti.

• PRAVNI OKVIR

Ključni zakoni koji definišu rad budžetske inspekcije u Bosni i Hercegovini su Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske. Oba ova entitetska zakona tretiraju i pitanje budžetskog nadzora, kontrole i revizije, kao i samu ulogu budžetske inspekcije.

U Federaciji BiH se pod budžetskim nadzorom podrazumijeva inspeksijski nadzor zakonitosti, blagovremenosti i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava kojim se nalažu mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti. Budžetski nadzor obuhvata nadzor računovodstvenih, finansijskih i ostalih poslovnih dokumenata subjekata nadzora, odnosno budžetskih korisnika i vanbudžetskih fondova, pravnih i fizičkih lica korisnika sredstva iz budžeta i finansijskih planova vanbudžetskih korisnika, kao i nadzor korišćenja kreditnih sredstava po osnovu garancija. Poslove budžetskog nadzora obavljaju, po službenoj dužnosti, budžetski inspektori koji su ovlašćeni službenici Ministarstva finansija odnosno kantonalnih ministarstava finansija.¹⁸

¹⁷ „Budžetska inspekcija u BiH u rascjepu očekivanja i realnih mogućnosti“, Centar za istraživanje i studije - GEA, Đukić Ognjen i Martić Marko, januar 2023, dostupno na: <https://cutt.ly/hwnEDM0k>

¹⁸ Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine („Sl. novine FBiH“, broj 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 9/15, 102/15, 104/16, 5/18, 11/19 i 99/19)



Konkretnije obaveze i odgovornosti budžetskih inspekcija su takođe regulisane i posebnim podzakonskim aktom, i to Uredbom o budžetskom nadzoru u Federaciji Bosne i Hercegovine¹⁹. Uredbom je definisan način sprovođenja postupka budžetskog nadzora, kao i sam rad i ovlašćenja budžetskih inspektora.

U Republici Srpskoj svrha budžetske inspekcije je da vrši kontrolu zakonitosti trošenja budžetskih sredstava. Propisane su i osnovne odgovornosti i ovlašćena budžetske inspekcije, kao i postupci u pravcu otklanjanja uočenih povreda i nepravilnosti u primjeni relevantnih zakona u smislu korišćenja budžetskih sredstava.²⁰

I u Republici Srpskoj su konkretnije obaveze i odgovornosti budžetske inspekcije definisane podzakonskim aktom, i to Pravilnikom o načinu rada budžetske inspekcije²¹. Ovim Pravilnikom se, između ostalog, definiše predmet i postupak kontrole budžetske inspekcije, kao i obaveze i odgovornosti kako budžetskih inspektora, tako i budžetskih korisnika koji su predmet kontrole.

Način rada i postupak budžetske kontrole u Brčko distriktu preciznije je definisan Pravilnikom o postupku, sadržaju, načinu i uslovima budžetskog nadzora²². Ovim Pravilnikom utvrđen je i postupak u slučaju postojanja osnova sumnje da je počinjeno krivično djelo. Predviđeno je da budžetsku inspekciju čine jedan glavni budžetski inspektor i najmanje dva budžetska inspektora.

• O RADU BUDŽETSKE INSPEKCIJE

U skladu sa prethodno opisanim normativnim okvirom za rad budžetskih inspekcija u entitetima i Brčko Distriktu, jasno je utvrđen i obim budžetskog nadzora. Tako je u skladu sa Uredbom u FBiH definisano da poslove budžetskog nadzora korisnika sredstava budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, federalnih i kantonalnih vanbudžetskih fondova obavljaju budžetski inspektori federalnog ministarstva finansija, dok poslove budžetskog nadzora gradskih i opštinskih organa uprave obavljaju budžetski inspektori nadležnog kantonalnog ministarstva finansija u kantonima na čijoj teritoriji se grad ili opština nalazi.

19 Uredba o budžetskom nadzoru u Federaciji Bosne i Hercegovine, dostupno na:

<https://cutt.ly/GetX12go>

20 Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske („Sl. glasnik RS”, br. 121/2012, 52/2014, 103/2015 i 15/2016)

21 Pravilnik o načinu rada budžetske inspekcije („Sl. glasnik RS”, br. 76/13) dostupno na:

<https://cutt.ly/Fwnb4FSF>

22 Pravilnik o postupku, sadržaju, načinu i uslovima budžetskog nadzora („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, br. 12/20)

Formalni osnov za pokretanje postupka budžetske kontrole predstavlja nalog nadležnog ministra finansija. Nadležni ministar finansija takođe može, ukoliko procijeni da za to postoje opravdani razlozi, izdati i nalog za vršenje vanrednog budžetskog nadzora.

Ovdje treba ukazati i na specifičnost normativnog rješenja u Federaciji BiH, gdje je u skladu sa Uredbom definisano da nadležni ministar finansija (federalni ili kantonalni) može izdati nalog za vršenje budžetskog nadzora i po osnovu direktnog zahtjeva građana ili ovlašćenih lica budžetskih korisnika, uz prethodno dostavljanje pismenog obavještenja budžetskom korisniku koji je predmet nadzora.

Ono što je karakteristično jeste i da, za razliku od Republike Srpske i Brčko distrikta, Uredba u FBiH ne propisuje obaveze u smislu donošenja godišnjeg plana budžetske kontrole, već on predstavlja sastavni dio godišnjeg plana rada organa uprava u okviru kojeg je oformljena budžetska inspekcija. Pored godišnjeg plana budžetskog nadzora, Pravilnikom u Brčko distriktu je propisana i obaveza izrade plana pojedinačnih mjesečnih kontrola.

Međutim, kada su u pitanju informacije o kapacitetima budžetskih inspekcija i ključnim rezultatima njihovog rada, one nisu lako dostupne javnosti. Pretragom sajtova ministarstva finansija FBiH, RS i BD, ne mogu se naći dostupni podaci o radu budžetskih inspekcija, shodno tome javnost rada, transparentnost i odgovornost u upravljanju javnim sredstvima nije obezbijedena.

• PRIMJERI IZ PRAKSE

Primjer iz 2021. godine koji je bio medijski praćen jeste da je Aerodrom Tuzla dužan 1,5 miliona konvertibilnih maraka (KM), i da pravi nove dugove. Ovdje se navodi da je Vlada Tuzlanskog kantona izdvojila 1,5 miliona KM da pokrije dugovanja Međunarodnog aerodroma Tuzla. Budžetska inspekcija je nakon analize finansija utvrdila ogromna dugovanja koja se odnose na snabdjevanje gorivom, kao i zatezne kamate. Pored toga, navodi se da postoji dug i prema Upravi za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine, a jedan od problema je i dodatno zapošljavanje i povećanje plata. Nalaz budžetske inspekcije upućen je i Kantonalnom tužilaštvu Tuzlanskog kantona (TK).²³

23 „Aerodrom Tuzla dužan 1,5 miliona KM i pravi nove dugove“, *Portal Tuzla press*, J.Bojić / Faktor, dostupno na: <https://cutt.ly/fwbGBcBx>



Aktuelniji primjer je iz maja 2023. godine, kada je budžetska inspekcija utvrdila nezakonite budžetske realokacije gradonačelnika Bijeljine u iznosu od 1,3 miliona KM. Budžetska inspekcija Ministarstva finansija u Vladi Republike Srpske utvrdila je da je nakon usvajanja Budžeta grada Bijeljina za 2023. godinu, gradonačelnik jednostranim djelovanjem donio jedanaest zaključaka o realokaciji sredstava, u ukupnom iznosu 1.329.151 KM. Takođe, budžetska inspekcija je utvrdila da se prilikom pripreme i donošenja budžeta grad nije pridržavao rokova propisanih budžetskim kalendarom, što sve vodi kršenju Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske.²⁴

24 „Nezakonite budžetske realokacije gradonačelnika Bijeljine u iznosu od 1,3 miliona KM”, *Portal Info Bijeljina/SRNA* 15.05.2023, dostupno na: <https://cutt.ly/WwbGB1H2>



Proračunski nadzor (Republika Hrvatska)

Proračunski nadzor igra ključnu ulogu u osiguravanju odgovornog i transparentnog upravljanja javnim finansijama u Hrvatskoj. Njene aktivnosti pomažu u otkrivanju nepravilnosti, zloupotreba i korupcije u trošenju javnog novca, čime se obezbjeđuje integritet i odgovornost u proračunskim procesima. Inspekcijski nadzor proračuna u Hrvatskoj ima važnu ulogu u sprovođenju kontrole i nadzora kako bi se osigurala zakonitost, transparentnost i učinkovitost trošenja javnih sredstava.

Sektor za finansijski i proračunski nadzor u Hrvatskoj ima jasno definisane i pravno regulisane nadležnosti, ali pitanje izvještavanja i transparentnosti rada predstavlja izazov koji zahtijeva dodatnu pažnju, shodno tome ove informacije nisu lako dostupne i nije moguće pristupiti im putem web stranice Ministarstva finansija.

Jedan od faktora koji doprinosi nadzoru nad proračunom u Hrvatskoj je aktivna uloga građana. Građani imaju mogućnost da učestvuju u kontroli javnih finansija putem posebne e-mail adrese, koja je dostupna na službenoj web stranici Ministarstva finansija. Na ovaj način građani postaju nezaobilazan dio procesa nadzora proračuna, jer svojim prijavama mogu podstaknuti pokretanje istraga i dodatnih nadzora.

• PRAVNI OKVIR

U Ministarstvu finansija, Upravi za finansijsko upravljanje, unutrašnju reviziju i nadzor, uspostavljen je Sektor za finansijski i proračunski nadzor koji obavlja zakonom određene poslove finansijskog i proračunskog nadzora. Zakon kojim je definisana uloga proračunskog nadzora u Hrvatskoj jeste Zakon o proračunu (budžetu).

Proračunski nadzor je inspekcijski nadzor zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava, pravodobnosti i potpunosti naplate prihoda i primitaka iz nadležnosti proračunskih korisnika i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te inspekcijski nadzor pridržavanja i primjene zakona i drugih propisa koji imaju uticaj na proračunska sredstva i sredstva iz drugih izvora, bilo da se radi o prihodima/primicima, rashodima/izdacima, povratima, imovini ili obvezama.²⁵

Ministarstvo finansija obavlja proračunski nadzor proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika trgovačkih društava,

²⁵ Zakon o proračunu („Narodne novine”, broj 144/21), dostupno na: <https://cutt.ly/FwnES1ay>



te drugih pravnih i fizičkih osoba koje dobijaju sredstva iz proračuna i finansijskih planova izvanproračunskih korisnika kao i nadzor korištenja kreditnih sredstava s osnove garancije države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (subjekti nadzora).

U toku 2022. godine, u Hrvatskoj je donesen i Pravilnik o proračunskom nadzoru²⁶ u kojem se propisuju ciljevi, djelokrug, sadržaj, način i uslovi obavljanja proračunskog nadzora, odnosno odgovorne osobe kojima je inspektor proračunskog nadzora dužan dostaviti zapisnik o obavljenom proračunskom nadzoru, ovlašćenu osobu proračunskog nadzora i mjere proračunskog nadzora. Ovaj Pravilnik donosi Ministar finansija.

• O RADU PRORAČUNSKOG NADZORA

Ono što se definiše kroz Zakon o proračunu, kao i Pravilnik o proračunskom nadzoru, jeste da se proračunski nadzor obavlja po predstavkama građana, zahtjevima tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih pravnih osoba, iz kojih proizlazi sumnja na nepravilnost ili prevaru. Proračunski nadzor obavlja se po utvrđenim kriterijumima, prioritetima, ekonomičnosti i javnom interesu za obavljanje nadzora, po nalogu ministra finansija, ako Ministarstvo finansija raspolaže podacima ili informacijama iz drugih izvora, čijom analizom su se utvrdile sumnje na nepravilnosti i prevare u upravljanju proračunskim sredstvima.

Postupak proračunskog nadzora obavlja se direktnim nadzorom računovodstvenih, finansijskih i ostalih poslovnih dokumenata, kao i pregledom poslovnih prostorija, zgrada, predmeta, robe i drugih stvari u skladu sa svrhom inspeksijskog nadzora.

Inspektori proračunskog nadzora imaju posebno ovlašćenje ministra finansija, kao i službene kartice. Karakteristično je da ministar finansija donosi i Pravilnik²⁷ kojim se propisuje izgled službene kartice inspektora proračunskog nadzora, vođenje zapisnika o službenim karticama kao i način njihovog izdavanja, upotrebe i zamjene.

Ukoliko se prilikom transfera budžetskih sredstava ministarstava lokalnim jedinicama, pa dalje trgovačkim društvima, udruženjima građana, fizičkim osobama, ne dostavljaju izvještaji o potrošenim sredstvima, ili se dostavljaju ali bez vjerodostojne dokumentacije kao dokazom o korišćenju doznačenih sredstava, inspekcija ima ovlašćenja nadzora i kontrole fizičkih i pravnih lica koja su korisnici

²⁶ Na temelju člana 145. stav 4. Zakona o proračunu („Narodne novine“, broj 144/21)

²⁷ Pravilnik o službenoj iskaznici inspektora finansijskog i proračunskog nadzora, dostupno na: <https://cutt.ly/UwnEA4RS>



budžetskih sredstava. Ostavljena je, takođe, mogućnost inspektorima da se u slučaju sumnje na nepravilnosti i prevare obavi vanredna budžetska kontrola i bez prethodne najave.

Na sajtu Ministarstva finansija u Sektoru za proračunski nadzor stoji otvorena e-mail adresa za prijavu nepravilnosti. Ova adresa je namijenjena za prijavu nepravilnosti u upravljanju proračunskim sredstvima državnog proračuna Republike Hrvatske, sredstvima proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, bilo da se radi o prihodima/primicima, rashodima/izdacima, povratima, imovini ili obvezama.

- **PRIMJERI IZ PRAKSE**

Analizom hrvatskih medijskih izvještaja, mogu se vidjeti primjeri pokretanja proračunskog nadzora, ali informacije o njegovom konačnom ishodu su rjeđe dostupne. Jedan od primjera jeste istraživanje plata na zagrebačkim fakultetima, zato što su, prema tvrdnji ministarke obrazovanja, pojedini fakulteti bez saglasnosti Ministarstva unosili neodobrene promjene.²⁸ Drugi primjer predstavlja obavljanje proračunskog nadzora od strane Ministarstva finansija u Gradu Zadru.²⁹

28 „Pojedini su fakulteti bez suglasnosti unosili neodobrene promjene u sustav“, *Jutarnji list*, 2018, dostupno na: <https://cutt.ly/lwbG1X3Q>

29 Mijolović: U Gradu i dalje traje proračunski nadzor, *Zadarski list*, januar 2023, dostupno na: <https://cutt.ly/kwbG0uMJ>

Finansijska inspekcija (Republika Sjeverna Makedonija)

U Republici Sjevernoj Makedoniji finansijska inspekcija predstavlja naknadnu djelatnost kontrole pravilnosti poslovanja i drugih poslova iz područja finansijskog upravljanja i kontrole. Svrha finansijske inspekcije je zaštita finansijskih interesa subjekata javnog sektora od teških finansijskih malverzacija, prevara i korupcije među subjektima javnog sektora.

Sjeverna Makedonija je u posljednjem periodu postigla određeni napredak u ovoj oblasti, usvajanjem Zakona o finansijskoj inspekciji u javnom sektoru, pa se djelovanje ove inspekcije može označiti kao efikasno. Jasni primjeri inspeksijskih kontrola i visoka transparentnost rada, mogu se uočiti praćenjem web stranice Ministarstva finansija Republike Sjeverne Makedonije³⁰, na kojoj se redovno ažuriraju podaci.

- **PRAVNI OKVIR**

Prema Zakonu o finansijskoj inspekciji u javnom sektoru, poslove finansijske inspekcije obavlja Sektor za finansijsku inspekciju u javnom sektoru, kao posebna organizaciona jedinica unutar Ministarstva finansija. Radom Sektora upravlja glavni finansijski inspektor koji direktno odgovara ministru finansija.

Sektor je započeo s radom 2015. godine, a prema Pravilniku o sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu finansija, donesenom od strane ministra finansija 2018. godine, preimenovan je u Sektor za finansijsku inspekciju u javnom sektoru i koordinaciju borbe protiv zloupotreba sredstava Europske unije, pa je reorganizovan u dva odjeljenja: Odjeljenje za finansijsku inspekciju subjekata na centralnom i lokalnom nivou i Odjeljenje za koordinaciju borbe protiv zloupotreba sredstava Europske unije (AFKOS).

Novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i radu Ministarstva finansija, donesenim 2022. godine, Odjeljenje za finansijsku inspekciju podijeljeno je u dva nova odjeljenja: Odjeljenje za finansijsku inspekciju subjekata u javnom sektoru na centralnom nivou i Odjeljenje za finansijsku inspekciju subjekata u javnom sektoru na lokalnom nivou. U okviru ova dva nova odjeljenja planirano je ukupno 14 radnih mjesta, uključujući glavnog inspektora i pomoćnika glavnog inspektora.

30 Ministarstvo finansija RSM, Finansijska inspekcija u javnom sektoru, web adresa: <https://cutt.ly/zwbJV5v5>



Potreba za donošenjem novog zakona proizašla je iz potrebe poboljšanja efikasnosti finansijske inspekcije pri nadzoru, kao i prevladavanje nedostataka u postojećem zakonodavstvu, utvrđenih tokom praktične primjene zakona od strane finansijske inspekcije.

Finansijska inspekcija se vrši kod korisnika sredstava iz budžeta Republike Sjeverne Makedonije, fondova, opština i grada Skoplja, agencija i drugih ustanova osnovanih zakonom, javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih pravnih lica koja su u državnoj svojini ili svojini opština i grada Skoplja, ili u kojima država ili opštine i grad Skoplje imaju udjela, kod korisnika sredstava iz EU fondova, kao i u neprofitnim organizacijama i drugim pravnim i fizičkim licima samo za dio dobijenih javna sredstva ili garancije.³¹

• O RADU FINANSIJSKE INSPEKCIJE

Finansijska inspekcija sprovodi se na temelju podnesenih prijava u pisanom obliku od fizičkih lica, rukovodilaca ili zaposlenih nadziranih subjekata finansijske inspekcije i pravnih lica. Novim zakonskim rješenjem utvrđeno je da se finansijska inspekcija neće sprovoditi u slučaju anonimne prijave, osim ako takva anonimna prijava bude podržana dokazima ili sadrži navode o postojanju opravdane sumnje za nepravilnosti ili kazneno djelo u finansijskom upravljanju javnim sredstvima, kao i sredstvima iz fondova EU.

Ministarstvo finansija putem svoje internet stranice objavljuje podatke od značaja za javnost o sprovedenim radnjama i preduzetim inspekcijskim mjerama u svrhu zaštite javno finansijskih interesa. Pored zakonskih i podzakonskih akata, na sajtu su dostupni i obrazac prijave za pokretanje finansijske kontrole kao i odluke inspekcije, tj. rješenja o odbačenim prijavama za vršenje inspekcijske kontrole. U ovim rješenjima navodi se pojašnjenje odbijanja prijave, najčešće uslijed nedostatka dokaza. Ažurno se objavljuju i godišnji izvještaji o radu finansijske inspekcije, koji su potkrijepljeni detaljnom analizom i relevantnim podacima.

U Ministarstvu finansija osnovan je poseban sektor, Akademija za javne finansije, u kojem će se kontinuirano sprovoditi profesionalno i stručno usavršavanje i obuka finansijskih inspektora za sprovođenje finansijske inspekcije, kao i sticanje licence za finansijskog inspektora.³² Shodno tome, informacije koje su dostupne javnosti putem sajta su i Pravilnik o načinu polaganja ispita za finansijskog inspektora,

31 Закон за финансиската инспекција во јавниот сектор (Службен весник на РСМ бр. 19/23), dostupan na: <https://cutt.ly/AwbKjQha>

32 ПРАВИЛНИК за внатрешна организација и работа на Министерството за финансии, dostupan na: <https://cutt.ly/OwbKhhgl>



program za način polaganja, zahtjev, priručnik, ali i lista kandidata i ostvareni bodovi na prethodno održanom ispitu za finansijskog inspektora.

U razdoblju od 2014. godine do kraja 2022. godine, finansijskoj inspekciji je ukupno dostavljeno 11.310 prijava. Od njih, tokom 2022. godine, Sektoru su dostavljene 2.865 prijava, odnosno prosječno 239 prijava mjesečno. Osim toga, 17 od ukupno dostavljenih prijava u 2022. godini, odnosi se na veći broj subjekata javnog sektora, odnosno, prosječno jedna prijava na 142 subjekta javnog sektora. Stoga se u evidenciji Sektora te prijave vode kao odvojene prijave po subjektima.

• PRIMJERI IZ PRAKSE

Informacije o aktivnostima finansijske inspekcije i broju sprovedenih kontrola dostupne su putem izvještaja koje pruža Ministarstvo finansija. Međutim, važno je napomenuti da slučajevi sprovedenih finansijskih kontrola nisu dovoljno prisutni u medijskom izvještavanju. Da će javni sektor biti pod lupom finansijske inspekcije je posljednji dostupan medijski izvještaj nakon usvajanja novog zakona³³.

³³ Јавниот сектор под лупа на финансиската инспекција, Независен 24.01.2023, dostupno na: <https://cutt.ly/1etBpN3e>



Proračunska inspekcija (Republika Slovenija)

Sektor proračunske inspekcije u Sloveniji ima ključnu ulogu u kontroli primjene Zakona o javnim finansijama i propisa koji regulišu upravljanje državnim budžetom. Njihov glavni cilj je otkriti eventualne nepravilnosti i osigurati poštovanje zakona prilikom trošenja državnih sredstava.

Republika Slovenija se može pohvaliti uređenim sistemom rada ove inspekcije, počevši od čvrstog pravnog okvira do uspješne primjene u praksi. Rad budžetske inspekcije ostvaruje značajne rezultate u obezbjeđivanju sigurne i transparentne upotrebe budžetskih sredstava države. Naglasak se takođe stavlja na visoku transparentnost u radu, redovnim informisanjem o strateškim smjernicama i prioritetima za budući period, kao i o rezultatima inspeksijskih kontrola. Iz navedenog proizlazi da operativna efikasnost, kapaciteti i postignuti rezultati proračunske inspekcije u Sloveniji dosežu visoke standarde i predstavljaju inspirativan primjer za sve koji teže unapređenju sličnih institucija.

- **PRAVNI OKVIR**

Proračunska inspekcija je inspeksijski organ koji djeluje kao sektor u okviru Ureda Republike Slovenije za nadzor proračuna, organa u sastavu Ministarstva finansija.

U Sektoru proračunske inspekcije vrši se inspeksijski nadzor nad sprovođenjem Zakona o javnim finansijama i drugih propisa kojima se uređuje poslovanje sredstvima državnog budžeta, kontrolu sprovođenja Zakona o transparentnosti finansijskih odnosa i posebnom evidentiranju različitih djelatnosti, kao i nad korišćenjem namjenskih sredstava koja opštine dobijaju na osnovu člana 29 Zakona o finansiranju opština iz državnog budžeta.

Stranka u inspeksijskom postupku je direktni ili indirektni korisnik budžeta države ili opštine za sredstva dobijena iz državnog budžeta, izuzev Narodne skupštine, Državnog savjeta, Ustavnog suda, Zaštitnika građana ili Revizorskog suda.³⁴

³⁴ Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11–uradno prečišćeno besedilo, 14/13–popr., 101/13, 55/15–ZFiSP, 96/15–ZIPRS1617, 13/18, 195/20–odl. US, 18/23–ZDU-10 in 76/23), dostupno na: <https://cutt.ly/Ownw28j6>



Direktni i indirektni korisnici i drugi primaoci sredstava državnog budžeta dužni su da budžetskim inspektorima omogućе vršenje inspekcijskog nadzora za sredstva dobijena iz državnog budžeta i da obezbijede sve potrebne podatke, dokumenta, izveštaje koji se odnose na inspekcijski nadzor, kao i da omogućе kompjutersku obradu ovih podataka. Drugi primalac sredstava iz državnog budžeta dužan je da dozvoli budžetskom inspektoru vršenje inspekcijskog nadzora za sredstva dobijena iz državnog budžeta.

• O RADU PRORAČUNSKE INSPEKCIJE

Postupci inspekcijske kontrole sprovode se po službenoj dužnosti na osnovu godišnjeg plana rada, u kojem se određuje broj redovnih kontrola i kontrola koje će se sprovesti na temelju primljenih prijava ili inicijativa drugih organa. Sve primljene prijave, uključujući anonimne prijave, inicijative za inspekcijsku kontrolu i druge zahtjeve, se razmatraju. Ako se procijeni da postoji osnovana sumnja na kršenje propisa, pokreće se postupak inspekcijskog nadzora.

Poslove inspekcijskog nadzora obavljaju budžetski inspektori kao zaposleni sa posebnim ovlaštenjima u ministarstvu nadležnom za poslove finansija. Budžetski inspektori imaju dozvolu za samostalno donošenje odluka i sprovođenje inspekcijskih kontrola. Inspekcija takođe daje preporuke za ispravljanje nepravilnosti i pruža informacije za poboljšanje finansijskog upravljanja. U slučaju povreda zakona, inspekcija pokreće postupke prekršaja i saraduje s nadležnim organima za kazneni postupak.

Na zvaničnoj web stranici Ministarstva finansija Republike Slovenije, unutar Sektora za proračunsku inspekciju³⁵, pružaju se sve suštinske informacije o radu ove institucije. Na raspolaganju su detaljni podaci o operativnosti sektora, njegovim nadležnostima, proceduri inspekcijske kontrole i primjeni odgovarajućih mjera. Takođe, redovno se ažuriraju informacije o godišnjem planu rada, strateškim smjernicama i prioritetima proračunske inspekcije. Istaknuti element transparentnosti u radu predstavlja redovno objavljivanje zapisnika proračunske inspekcije o sprovedenim kontrolama, koji su dostupni i za prethodne godine, kao i zaključci i odluke donijete tokom ovih inspekcijskih aktivnosti. Ovi relevantni dokumenti prate se i polugodišnjim izvještajima proračunske inspekcije.

Jedna od praktičnih opcija dostupnih na ovoj web stranici je mogućnost prijavljivanja prekršaja Uredu za nadzor proračuna. Postupak podnošenja anonimnih prijava detaljno je opisan, omogućujući elektronsko, poštansko ili lično podnošenje prijava.

35 Ured za nadzor proračuna, Sektor proračunske inspekcije, web adresa: <https://cutt.ly/Aek03gIN>



Za 2023. godinu budžetska inspekcija Republike Slovenije planirala je sprovesti 60 inspekcijskih kontrola nad primjenom Zakona o javnim finansijama i drugih propisa koji regulišu poslovanje sredstvima državnog budžeta, i to: 45 redovnih inspekcijskih kontrola i 15 inspekcijskih kontrola na osnovu prijava i inicijativa. Inspekcijske kontrole na osnovu prijava, mogu odstupati od planiranog, u zavisnosti od broja i sadržaja prijava koje će primiti tokom godine.

● PRIMJERI IZ PRAKSE

Primjeri izvršenih inspekcijskih kontrola u Republici Sloveniji su evidentirani u velikom broju, što jasno pokazuje i dostupnost zapisnika o izvršenim kontrolama na web stranici Ministarstva finansija, Sektora proračunske inspekcije. Osim zapisnika koji se redovno objavljuju po izvršenju inspekcijske kontrole, i koju su dostupni za sve prethodne godine, od 2016. godine pa sve do posljednjeg objavljenog zapisnika iz jula 2023. godine³⁶, ovdje su predstavljene i odluke i zaključci budžetske inspekcije.

Jedna od najnovije objavljenih odluka podrazumjeva da Ministarstvo pravosuđa mora vratiti 50.050,00 EUR nenamjenski utrošenih budžetskih sredstava u budžet Republike Slovenije³⁷. Zapisnici, kao i odluke i zaključci koje donosi nadležni inspektor u okviru pojedinog postupka, detaljno su definisani i sadrže sve relevantne informacije koji podliježu nadležnosti budžetske inspekcije.

36 Zapisnik o inspekcijskom nadzoru nad sprovođenjem Zakona o javnim finansijama i propisa kojima se uređuje poslovanje sredstvima državnog budžeta, kod korisnika budžeta AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA POLJOPRIVREDNO TRŽIŠTE I RURALNI RAZVOJ, 13.7.2023, dostupno na: <https://cutt.ly/1wb2BKv3>

37 ODLUKA Ministarstvo pravosuđa, Župančičeva ulica 6, Ljubljana mora vratiti nenamjenski utrošena proračunska sredstava u proračun Republike Slovenije, 20.7.2023, dostupno na: <https://cutt.ly/Lwb21Nou>

Zaključak

Iako je uloga budžetske inspekcije od značaja za očuvanje transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u upravljanju javnim resursima u Crnoj Gori, čini se da su izazovi i prepreke na putu ostvarivanja tih ciljeva ostali nepromijenjeni.

Zemlje koje su ostvarile značajniji napredak u oblasti budžetskog nadzora često su uspjele da stvore snažne institucionalne okvire, obezbijede adekvatne resurse, i razviju kapacitete za obučavanje nadležnih osoba. Ovaj sveobuhvatni pristup omogućava im da efikasno nadgledaju i kontrolišu upravljanje državnim budžetom, čime se obezbjeđuje transparentnost i odgovornost u trošenju javnih sredstava.

Srbija i Sjeverna Makedonija su bez sumnje postigle izuzetan napredak u oblasti rada budžetske inspekcije. To se najprije ostvarilo kroz dobro definisan pravni okvir, uvođenjem Zakona o budžetskoj inspekciji (RS) / Zakona o finansijskoj inspekciji (RSM), i kroz adekvatnu primjenu inspeksijskih nadležnosti u praksi.

U ovim zemljama istaknuta je i visoka transparentnost rada koja se karakteriše redovnim objavljivanjem godišnjih izveštaja o radu budžetske inspekcije, programima rada za budući period, metodologijom koja se primjenjuje tokom inspeksijskog nadzora, kao i drugim informacijama od značaja za ovu instituciju.

Karakteristično za Srbiju jeste i uvođenje kontrolnih lista koje služe kao vodič tokom procesa inspekcije, čime je obezbijeđeno da se ključna pitanja i aspekti uzmu u obzir i detaljno razmotre. U Ministarstvu finansija Sjeverne Makedonije specifično je osnivanje Sektora Akademija za javne finansije, u kojem će se kontinuirano sprovoditi profesionalno i stručno usavršavanje i obuka finansijskih inspektora za sprovođenje finansijske inspekcije, kao i sticanje licence za finansijskog inspektora.

Hrvatska je sa druge strane u 2022. godini ustanovila i Pravilnik o proračunskom nadzoru u kojem se propisuju ciljevi, djelokrug, sadržaj, način i uslovi obavljanja proračunskog nadzora, odnosno odgovorne osobe kojima je inspektor proračunskog nadzora dužan dostaviti zapisnik o obavljenom proračunskom nadzoru, ovlašćenu osobu proračunskog nadzora i mjere proračunskog nadzora.

Slovenija predstavlja izuzetno inspirativan primjer kada je riječ o radu i transparentnosti budžetske inspekcije. Njihova posebno dobra praksa uključuje i redovno obavještavanje o strateškim smjernicama i prioritetima za rad budžetske inspekcije u budućem periodu. Može se pohvaliti i brojnim primjerima uspješnih inspeksijskih kontrola, što pokazuje dostupnost zapisnika o sprovedenim kontrolama, kao i objavljene odluke i zaključci budžetske inspekcije nakon svakog izvršenog nadzora.



Sa druge strane situacija u Bosni i Hercegovini se zapravo ne razlikuje mnogo od one u Crnoj Gori, što se tiče nastojanja da se poboljša efikasnost rada budžetskih inspekcija. Nažalost, u Bosni i Hercegovini je evidentno da rad budžetskih inspekcija često nije dovoljno transparentan, iako postoje pravilnici koji regulišu njihov rad. Dodatni izazov je i nedostatak kapaciteta za efikasan inspeksijski nadzor nad budžetom.

U oba slučaja, kako u Crnoj Gori tako i u Bosni i Hercegovini, postoji potreba za kontinuiranim naporima kako bi se unaprijedila transparentnost i efikasnost budžetskih inspekcija. To bi doprinijelo boljem upravljanju javnim finansijama i obezbijedilo veći stepen odgovornosti u trošenju sredstava iz budžeta, što je od suštinskog značaja za održavanje integriteta i stabilnosti finansijskog sistema.

Proučavanjem iskustava iz regiona, jasno se vidi da su druge zemlje, u različitim mjerama, dale veći značaj budžetskoj inspekciji. Od dobro definisanog zakonskog okvira, preko efikasne primjene ovlašćenja u praksi, pa sve do transparentnog dijeljenja informacija sa javnošću, mnoge zemlje su postavile visoke standarde. Ovaj primjer bi trebalo slijediti, uzimajući u obzir da doprinosi izgradnji povjerenja građana i unapređenju sistema kontrole javnih finansija.

Preporuke

Ispitivanjem izazova sa kojima se suočava budžetska inspekcija u Crnoj Gori, kao i na osnovu istraživanja pravnog okvira i prakse sličnih organa u regionu, moguće je izvesti nekoliko ključnih preporuka:

01

Ministarstvo finansija kao nadležno tijelo za rad budžetske inspekcije treba prije svega obratiti pažnju na potrebu za unapređenjem kadrovskih i tehničkih kapaciteta ove institucije. Da bi se prevazišli ovi nedostaci, preporučuje se ulaganje u obuku i razvoj osoblja, kao i pružanje potrebne tehničke podrške. Proširenje tima budžetske inspekcije, koja trenutno raspolaže sa popunjena dva radna mjesta, doprinijelo bi boljoj pokrivenosti inspeksijskih aktivnosti i povećalo sposobnost institucije da identifikuje i rješava potencijalne nepravilnosti u upravljanju javnim finansijama.

02

Regulativa koja je trenutno na snazi zahtijeva reviziju i poboljšanje kako bi se obezbijedio efikasniji rad budžetske inspekcije. Važno je uspostaviti jasno definisan pravni okvir za budžetsku inspekciju, što bi moglo uključivati razmatranje mogućnosti donošenja posebnog zakona posvećenog upravo ovoj oblasti, ugledajući se na dobru praksu iz Srbije i Sjeverne Makedonije, uvođenjem Zakona o budžetskoj inspekciji. Poseban zakon o budžetskoj inspekciji bi osigurao čvrst temelj i pružio veću jasnoću za rad ove institucije. To bi bilo ključno za jačanje povjerenja građana u način na koji se troši njihov novac.

03

Važno je napomenuti i da trenutno ne postoji uspostavljena metodologija rada koja bi organizovala aktivnosti Odjeljenja za budžetsku inspekciju. Ovo predstavlja značajan izazov u obezbjeđivanju koherentnosti i efikasnosti rada inspekcije. Stoga, neophodno je što prije ustanoviti jasnu i sveobuhvatnu metodologiju rada za budžetsku inspekciju. Ova metodologija trebalo bi da obuhvati korake, procese i smjernice za izvođenje inspeksijskih aktivnosti, analizu budžeta i donošenje odluka.

04

Posebnu pažnju treba posvetiti i povećanju transparentnosti rada budžetske inspekcije. Trenutno, nedostaju javno dostupne informacije o radu ove institucije. Iz tog razloga, važno je uspostaviti odgovarajući sektor ili dio na web stranici Ministarstva finansija posvećen budžetskoj inspekciji kako bi se pružile relevantne informacije o njenim aktivnostima. Ono što bi trebalo da bude javno dostupno jesu godišnji izveštaji o radu budžetske inspekcije, planovi rada za buduće periode, jasno definisana metodologija koja se primjenjuje tokom inspeksijskih nadzora, kao i javno objavljeni zapisnici, odluke i zaključci o izvršenim kontrolama, po ugledu na Sloveniju. Ovaj korak će omogućiti građanima da prate rad budžetske inspekcije i razumiju njenu ključnu ulogu u očuvanju finansijske discipline i sprječavanju eventualnih zloupotreba u upravljanju javnim sredstvima.





O Institutu alternativa

Institut alternativa osnovan je 2007. godine u Podgorici sa misijom snaženja demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori, kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Djelujemo kao istraživački centar (think tank) i bavimo se dobrim upravljanjem, transparentnošću i odgovornošću kroz tri glavna programa: I) reforma javne uprave; II) odgovorne javne finansije; III) vladavina prava.

Više o našem radu saznajte na www.institut-alternativa.org



**institut
alternativa**

Bavimo se javnim
politikama.