



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**  
**ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**  
**Савет за борбу против корупције**  
**72 Број: 021-00-5715/2016**  
**Дана: 16.06.2016. године**  
**Немањина 11**  
**Београд**

**ИЗВЕШТАЈ О КАПАЦИТЕТИМА**  
**БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ**

Савет за борбу против корупције (у даљем тексту: Савет) је током двогодишњег периода пратио рад Одељења буџетске инспекције при Министарству финансија (у даљем тексту: Буџетска инспекција) и на основу информација и документације коју је од ње прибавио<sup>1</sup> израдио је извештај о капацитетима Буџетске инспекције, као и о односу Министарства финансија према овој веома битној инспекцијској служби. Подаци који су обрађивани односе се на временски период 2010-2015. године.

Статус, функција, основна надлежност, рад и дужности Буџетске инспекције регулисане су Законом о буџетском систему<sup>2</sup> (у даљем тексту Закон) и Уредбом о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције<sup>3</sup>. Додатне надлежности су предвиђене и Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору<sup>4</sup>, законима о буџету за 2015 и 2016. годину<sup>5</sup>, Законом о регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава<sup>6</sup> и Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама<sup>7</sup>.

Закон о буџетском систему прописује да послове буџетске инспекције обавља Министарство финансија (у даљем тексту Министарство). Функција Буџетске инспекције је контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и

---

<sup>1</sup> Допис Савета Министарству финансија – Одељење буџетске инспекције 72 бр. 112-3930/2014 од 13.05.2014. године; допис Буџетске инспекције Савету бр. 112-01-00364/2014-37 од 02.06.2014. године; допис Савета Буџетској инспекцији 050-72 бр. 112-3930/2014 од 05.06.2014. године; службена белешка Савета од 06.06.2014. године; допис Буџетске инспекције Савету бр. 112-01-00364/2014-37 од 06.06.2014. године; службена белешка Савета од 05.08.2014. године; допис Буџетске инспекције бр. 112-01-00364/2014-37 од 07.10.2014. године; допис Савета Буџетској инспекцији 050-72 бр. 112-3930/2014 од 16.12.2015. године; допис Савета Министру финансија 050-72 бр. 112-3930/2014 од 04.01.2016. године; допис Министарства финансија Савету 19 бр. 401-00-64/2016 од 15.01.2016. године; службена белешка од 30.03.2016. године; допис Савета Буџетској инспекцији 050-72 бр. 112-3930/2014-3 од 30.03.2016. године; допис Министарства финансија – Сектор за контролу јавних средстава бр. 401-00-00221/2016-26 од 22.04.2016. године, те више неформалних састанака о којима није састављена службена белешка.

<sup>2</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – исправка, 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон и 103/2015

<sup>3</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 10/2004 и 84/2007

<sup>4</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 68/2015

<sup>5</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 110/2013, 116/2014 и 142/2014 и „Сл. гласник РС“, бр. 142/2014 и 94/2015

<sup>6</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 68/2015 и 79/2015 - испр.

<sup>7</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 119/2012 и 68/2015

законитог коришћења средстава корисника буџетских средстава, организација, предузећа, правних лица и других субјеката (одређених законом).

Буџетска инспекција је задужена да врши инспекцијски надзор над: 1) директним и индиректним корисницима буџетских средстава; 2) организацијама за обавезно социјално осигурање; 3) јавним предузећима основаним од стране Републике Србије, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, правним лицима над којима Република Србија има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупног прихода; 4) аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, јавним предузећима основаним од стране локалне власти, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, правним лицима над којима локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупног прихода, 5) правним лицима и другим субјектима којима су директно или индиректно дозначена буџетска средства за одређену намену, правним лицима и другим субјектима који су учесници у послу који је предмет контроле и субјектима који користе буџетска средства по основу задуживања, субвенција, остале државне помоћи у било ком облику, донација, дотација и др. Поред напред наведеног, Буџетска инспекција обавља и контролу квалитета рада службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и служби за буџетску инспекцију јединица локалних самоуправа.

Када Буџетска инспекција утврди незаконитости, она налаже мере за њихово отклањање те покреће одговарајуће законске поступке. Ако корисници буџетских средстава не поступе по коначном решењу буџетске инспекције, Министар финансија (у даљем тексту Министар) може издати налог да им се обустави пренос средстава буџета у текућем периоду, осим средстава за плате, у висини ненаменски утрошених средстава која су им по коначном решењу буџетске инспекције наложена да врате. Министар може привремено обуставити пренос припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит предузећа, као и трансферних средстава из буџета ако аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе не поступи по решењу буџетске инспекције. Па чак и ако Буџетска инспекција нађе да је прекорачен ниво задужења прописан Законом о јавном дугу, министар може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета РС, односно припадајућег дела пореза.

Значај Буџетске инспекције из угла борбе против корупције је двострук. Првенствени значај буџетске инспекције је у томе што открива злоупотребе у управљању јавним финансијама код свих претходно набројаних субјеката, тако што прати траг новца и утврђује основаност трошења средстава. Са друге стране, снажна и ефикасна Буџетска инспекција представља опомену да ће се злоупотребе лакше открити и процесуирати, што представља значајан елемент превенције корупције.

Буџетској инспекцији се у току године обраћају путем дописа разне државне институције, агенције, невладине организације, правна лица, грађани и други, у којим указују на незаконито и ненаменско располагање буџетским средствима од стране њихових корисника и захтевају да буџетска инспекција предузима мере из своје надлежности. На основу тих дописа буџетска инспекција формира посебне предмете, којих је у 2013. години било око 300, у 2014. години 286, а 2015. години 276 предмета.

Иако је значај рада Буџетске инспекције практично немерљив у успостављању законитог рада свих директних и индиректних корисника јавних финансија, јавних и других предузећа у већинској јавној својини, организација социјалног осигурања и других,

држава, да ли због незнања или због лоше намере, неодговорно запоставља Буџетску инспекцију.

Министар финансија је надлежан да утврђује методологију и ближе уређује стандарде и начин рада буџетске инспекције, те да утврђује и Програм и план рада Буџетске инспекције (у даљем тексту: програм рада). Међутим, министар није испуно своју обавезу - није нормирао рад буџетске инспекције, тако да не постоји стандардизована методологија рада, као ни нормативи на основу којих се може усвојити програм и плана рада. Због такве незаинтересованости Буџетска инспекција на ad hoc начин доставља министру финансија предлог програма рада Буџетске инспекције за наредни период, а предлози програма се заснивају на постојећим капацитетима буџетске инспекције у погледу броја контрола. Када је реч о одабиру субјеката контроле, предлози програма рада се креирају на основу ad hoc критеријума: • институција која је упутила захтев/ургенцију за контролу (тужилаштво, министарство, Агенција, Управа, Републичка комисија итд); • значај и висина неправилности на коју се у представи/захтеву указује; • остварен промет у претходној години према подацима Управе за трезор; • очекивани резултат контроле, односно високи проценат извесности да је учињен прекршај; • равномерна заступљеност субјеката по нивоима финансирања, делатностима и територијалној припадности; и • учесталост пријављивања. Субјекти контроле се практично бирају из широке лепезе формираних предмета.

Дакле, о капацитетима Буџетске инспекције најбоље говоре програми рада (садржина је представљена кроз табелу бр. 1). Предложени програми рада, израђени без прописане методологије ретко су трпели корекције и као такви су усвајени, без обзира на то ко је у датом тренутку био министар.

<b>Табела бр. 1</b>						
<b>ПРОГРАМ РАДА БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ ПО ГОДИНАМА</b>						
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>број предвиђених контрола</b>	37	26	28	32	25	18
<b>број незавршених контрола из претходне године</b>	није изричито наведен број	8	4	није изричито наведен број	9	1
<b>број контрола квалитета рада буџетске инспекције локалне самоуправе</b>	2	2	X	2	X	X
<b>број ванредних контрола по налогу министра</b>	46 наложених и извршених ванредних контрола за период од 2010-2015. године (просечно око 9 годишње)					

По незваничним подацима Управе за трезор у Републици Србији постоји између 12 и 13 хиљада субјеката над којима Буџетска инспекција врши контролу (у даљем тексту: субјекти контроле). Од толиког броја субјеката контроле, у периоду 2010-2015. године контроле су вршене над приближно 28 субјеката, не рачунајући ванредне контроле по дискреционом овлашћењу министра којих је за период 2010-2015. године укупно наложено и обављено 46 и контроле рада буџетске инспекције локалне самоуправе којих је у том

периоду било приближно једна годишње. Свеукупно се годишње обави просечно 38 контрола, а просечан број формираних предмета 290 годишње. Због ограниченог капацитета као и начина рада и поступања (вршењем контроле пословних књига, извештаја, евиденција и друге документације) буџетска инспекција није у могућности да поступа по свим захтевима због чега се врши селекција предмета, односно субјеката код којих ће се извршити контрола.

Буџетска инспекција често наилази на ситуације када се буџетска средства ненаменски троше, а чак и након коначних решења та средства се не враћају. Иако имају широку могућност принуде корисника буџетских средстава да средства троше наменски, министри не користе своја овлашћења. Министарство финансија је обавестило Савет да за период 2010-2015. година не постоје налози министара задужених за ресор финансија којима је вршено обустављање преноса средстава буџета корисницима буџетских средстава који нису поступили по коначном решењу Буџетске инспекције, којим је наложено да се ненаменски утрошена средства врате. Такође, није донесена ниједна одлука којом се привремено обуставља пренос припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит предузећа, као и трансферних средстава из буџета, ако аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе није поступила по решењу Буџетске инспекције, односно ако је прекорачен ниво задужења прописан Законом о јавном дугу. Дакле, министри нису користили законска овлашћења против оних који су кршили законске прописе и толерисали су злоупотребе буџетских средстава.

Наглашавамо да је рад Буџетске инспекције законски дефинисан као независан и самосталан, те да је Министарство законски обавезано да Буџетској инспекцији обезбеди одговарајуће ресурсе (особље, простор и опрема) који обезбеђују вршење њихових функција. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места од 12. фебруара 2016. године Буџетска инспекција која је била посебно одељење, односно посебна унутрашња јединица изван сектора, Секретаријата и Кабинета министра, подведена је под нови Сектор за контролу јавних средстава којим руководи помоћник министра. У комуникацији са начелником Буџетске инспекције, која је почев од 2014. године до тада била непосредна, Савету је у марту 2014. године саопштено да је дат налог да убудуће сва комуникација у вези са радом Буџетске инспекције треба да иде преко помоћника министра. Оваква промена унутрашњег уређења Буџетске инспекције поткрепљује сумњу да се законом прописана независност и самосталност у раду Буџетске инспекције грубо крши.

Наведеним Правилником измењена је систематизација радних места па је повећан број радних места са 11 на 13 од чега се једно радно место односи на начелника одељења који руководи радом одељења, а осталих 12 је предвиђено за инспекторе (једно радно место вишег инспектора-координатора, 5 радних места вишег инспектора и 6 радних места инспектора). Од систематизованих 13 радних места тренутно је попуњено 9. За ефикасно испуњавање законом прописане функције потребан је много већи број радних места, и то попуњених квалитетним кадром. Буџетска инспекција тренутно ради у 5 канцеларија које се налазе у згради Министарства финансија у Београду. Електронска евиденција сопствених предмета је само делимично устројена што у знатној мери отежава рад. Буџетска инспекција је надлежне упознавала са недостатком капацитета, али без обзира на то ко је био министар, ресурси нису појачавани. Од стране Буџетске инспекције је израђен чак и предлог организације и систематизације радних места за Буџетске инспекције који предвиђа око 50 инспектора. С обзиром да нису урађени нормативи не може се са сигурношћу тврдити колико је инспектора потребно, међутим чињеница да је у Буџетској инспекцији у 2013. години примљено 300 захтева за вршење инспекцијског надзора, а

урађено свега око 25 предмета, јасно упућује да је број запослених инспектора недовољан, и да се не располаже ни одговарајућим простором нити техничком опремом.

Узевши у обзир сложеност материје и велику одговорност коју са собом носи контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења буџетских средстава, не треба да чуди чињеница што се годишње изврши контрола над свега мало више од 0,2%<sup>8</sup> укупног броја субјеката контроле, јер се не располаже ни са минимумом ресурса са којим се може ефикасно радити.

Законом о буџетском систему је предвиђено да аутомне покрајине и јединице локалне самоуправе имају своје буџетске инспекције, али то није у целости реализовано. Евиденција Буџетске инспекције садржи податке о свега 30 јединица локалне самоуправе које су основале буџетску инспекцију, и не располажу подацима да је у протекле четири године дошло до промене наведеног броја. Дакле, на локалу не постоји адекватна контрола трошења буџетских средстава.

Процесуирање у складу са законом од стране Буџетске инспекције подразумева подношење кривичних пријава, захтева за покретање прекршајног поступка, и подношење пријава за привредне преступе (у даљем тексту: иницијални акти за процесуирање). Буџетска инспекција прослеђује своје записнике и другим институцијама на поступање по њиховим надлежностима. Треба напоменути да се често контроле врше по захтевима надлежних тужилаштава. Тиме се пружа изузетно битна асистенција органима гоњења у економској форензици. Буџетска инспекција је у периоду 2011-2015. година поднела 38 захтева за покретање прекршајног поступка, 5 пријава за привредни преступ и 2. кривичне пријаве док је 22 записника о извршеним контролама доставила надлежним тужилаштвима по чијим захтевима су и вршене контроле. Поред тога, 3 записника су достављена Агенцији за борбу против корупције у циљу спровођења радњи из њихових надлежности. Буџетска инспекција не располаже са свим подацима о резултатима поступања тужилаштава и судова по наведеним захтевима и пријавама. Разлог је недостатак капацитета у људству и у техници, јер не постоји ни посебан софтвер који је Буџетској инспекцији преко потребан због електронске евиденције предмета.

Дакле, приближно на сваку трећу спроведену контролу долази по један иницијални акт за процесуирање. Овај податак најбоље говори о потреби за даљим јачањем Буџетске инспекције.

Министарство финансија је након промене унутрашњег уређења 2016. године, образлажући Савету начин израде Предлога програма и плана рада, навело да се приликом сачињавања предлога Програма и плана рада узимају у обзир и активности у изради законодавног оквира у делу који се односи на надлежности, функцију и начин рада Буџетске инспекције, као и на изради одговарајућих подзаконских аката. Међутим, иако је од 2014. године надлежност Буџетске инспекције изменама прописа знатно проширена, Савет је добио информацију да о наведеним изменама Буџетска инспекција није консултована, односно није имала никакве активности у изради прописа, већ само обавештена.

Реч је о проширењу надлежности која се односи на вршење надзора над применом више закона: 1) Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору у делу који се односи на финансијске ефекте јавних расхода по основу рада и плата, односно зарада у јавном сектору; 2) Закона о регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава; 3) Закона о

---

<sup>8</sup> Процент изведен од броја 12.500 субјеката контроле (у складу са горе наведеним подацима Управе за трезор) и годишњег просека одређених субјеката контроле из програма рада.

роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама у делу који се односи на спровођење закона између јавног сектора и привредних субјеката, у комерцијалним трансакцијама у којима су субјекти јавног сектора дужници, као и између субјеката јавног сектора; 4) Закона о буџету за 2016. у делу који се односи на контролу корисника буџетских средстава у измирењу обавезе настале по основу сталних трошкова, трошкова текућих поправки и одржавања, материјала, као и по основу капиталних издатака у складу са Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама; 5) Закона о буџету за 2015. годину у делу који се односи на контролу спровођења плана рационализације броја запослених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.

Дакле, не само да капацитети нису побољшани како би се постигла оптимална ефикасност у раду, већ су надлежности проширене без укључивања Буџетске инспекције у процес израде прописа који се тичу надлежности те инспекције.

## ПРЕПОРУКЕ

На основу свега наведеног Савет даје Влади следеће препоруке како би се обезбедио независан, самосталан и ефикасан рад Буџетске инспекције:

- изменити унутрашње уређење тако што ће се основати сектор за буџетску инспекцију,
- изменити систематизацију радних места у Буџетској инспекцији тако што ће се увећати број буџетских инспектора и других извршилаца у складу са реалним потребама,
- утврдити методологију и ближе уредити стандарде и начин рада буџетске инспекције у складу са Законом о буџетском систему,
- обезбедити адекватне просторне капацитете, пратећу опрему, софтвер и квалитетно усавршавање запослених,
- обезбедити јавност рада Буџетске инспекције кроз интернет презентацију на којој ће се објављивати записници о контроли,
- израдити квалитетну и систематичну Стратегију развоја Буџетске инспекције са пратећим Акционим планом,
- јединице локалне самоуправе да успоставе службе буџетске инспекције,
- министри финансија да обустављају пренос средстава буџета корисницима буџетских средстава који нису поступили по коначном решењу Буџетске инспекције, којим је наложено да се ненаменски утрошена средства врате, као и да привремено обустављају пренос припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит предузећа, као и трансферних средстава из буџета, ако аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе није поступила по решењу буџетске инспекције, односно ако је прекорачен ниво задужења прописан Законом о јавном дугу.

ПОТПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Проф. др Мирослав Милићевић ср.