

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о буџетској инспекцији садржан је у одредби члана 97. тачка 11. Устава Републике Србије, којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује између осталог и контролу законитости располагања средствима правних лица, као и у тачки 16. истог члана Устава којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Одредбама чл. 84-91. Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др.закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20) уређена је организација, надлежност, права и дужности буџетске инспекције. Сам рад, овлашћења и обележја уређена су Уредбом о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције („Сл. гласник РС“, број 93/2017).

Одредбама чл. 84-86. Закона о буџетском систему прописано је обављање послова буџетске инспекције министарства финансија, послова буџетске инспекције на територији аутономне покрајине и на територији јединица локалне самоуправе, као и надлежности за вршење контроле, односно субјекти контроле. Истим члановима прописано је да се на територији аутономне покрајине и на територијама јединица локалне самоуправе оснивају службе за буџетску инспекцију.

Од доношења овог закона, јавна управа је прошла кроз низ промена и усклађивања целокупног правног система са Уставом и новим друштвеним потребама и захтевима и прилагођавањима ширим савременим, као и европским искуствима. У том процесу донети су Закон о инспекцијском надзору, који на општи начин уређује инспекцијски надзор, и Закон о општем управном поступку који на општи начин уређује питање управног поступка. Овим законима су питања испитивања спровођења закона и других прописа, као и изрицања мера, као и управног поступања у целини, решена савременије и сврсисходније у односу на решења дата у Закону о буџетском систему и Уредби о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције.

Иако су Законом о инспекцијском надзору и Законом о општем управном поступку у значајној мери уређена процесна питања која су битна за обављање послова буџетске инспекције, садржина, границе, овлашћења, права и обавезе при вршењу инспекцијског надзора у пословима буџетске инспекције потребно је уредити новим законом. Ове посебности огледају се у типу надзираних субјеката (претежно из јавног сектора и групе корисника јавних средстава), садржини обавеза надзираних субјеката у материјалном смислу и уопште приступу провери законитости и правилности рада у овој врсти инспекцијских послова.

Разлози за доношење новог посебног закона нису само нормативне природе, већ и услед чињенице да је посебним законима утврђен надзор над применом од стране министарства финансија, као што су нпр. Закон о роковима измиривања новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, Закон о јавним набавкама и др. У том смислу, доношење новог закона представља адекватан начин прописивања надзираних субјеката

и тока поступка инспекцијског надзора и одређивања мера које ће се, по потреби, изрећи, имајући у виду да ови послови буџетске инспекције нису обухваћени постојећим Законом о буџетском систему. Измене и допуне Закона о буџетском систему, ради уређивања поступка надзора који проистиче из других закона, не би биле одговарајући правно-технички приступ.

Исто тако, анализом капацитета буџетске инспекције унутар градских/општинских управа, односно јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине утврђено је да је у 2017. години било запослено укупно 86 буџетских инспектора, у 2018. години 87, у 2019. години 81, а у 2020. години 82 буџетских инспектора, а на републичком нивоу запослено је 17 буџетских инспектора. Службе за буџетску инспекцију основане су у 42 јединице локалне самоуправе са попуњених 65, од 108 систематизованих радних места. У 35 јединица локалне самоуправе систематизовано је 44 радна места буџетског инспектора и то у оквиру неке од организационих јединица унутар градске односно општинске управе од којих је попуњено 17 радних места, док 65 јединица локалне самоуправе нема основану ни службу нити систематизовано радно место буџетског инспектора унутар управе.

Важно је напоменути да се у преговарачком поглављу 32-Финансијски надзор, поставља обавеза централизације буџетске инспекције и јасно разграничење са интерном ревизијом. Републичка буџетска инспекција обухвата надлежност и буџетске инспекције јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине, док су ове инспекције надлежне за контролу корисника средстава локалног, односно покрајинског буџета. Оцењено је да је сврсисходније и ефикасније да буџетски инспектори имају исти ниво овлашћења чиме се доприноси јачању капацитета буџетске инспекције, нарочито имајући у виду чињеницу да значајан број локалних самоуправа не спроводи послове буџетске инспекције, а да није адекватан ни степен попуњености систематизованих радних места у појединим јединицама локалне самоуправе.

Наиме, анализом података о извршеним контролама, који су прикупљени из Годишњег извештаја о раду буџетске инспекције за 2020. годину, Годишњег извештаја о раду Службе за буџетску инспекцију Аутономне покрајине Војводине за 2020. годину и података који су прикупљени анализом стања и капацитета буџетских инспекција у јединицама локалне самоуправе за 2020. годину утврђено је да просечан број спроведених контрола по инспектору на републичком нивоу износи 4.86, просечан број спроведених контрола по инспектору на нивоу аутономне покрајине износи 3.33, док просечан број спроведених контрола по инспектору на нивоу јединице локалне самоуправе износи 2.65.

Централизација буџетске инспекције која ће се спровести новим Законом о буџетској инспекцији, између осталог, има за циљ да повећа просечан број спроведених контрола по инспектору. Према пројекцијама за три (3) године, од почетка примене новог Закона о буџетској инспекцији, тј. од 1.1.2023. године који се узима као базна година, а у којој би просечан број контрола по инспектору износио 5, планирано је да се у 2024. години просечан број контрола повећа за 40% у односу на базну годину (7 контрола по инспектору) у 2025. години за 80% у односу на базну годину (9 контрола по инспектору) и у 2026. години за 120% у односу на базну годину (11 контрола по инспектору).

Поред повећања просечног броја спроведих контрола по инспектору, централизација буџетске инспекције има за циљ и административно и функционално јачање капацитета буџетске инспекције које ће бити остварено спровођењем кадровских мера, односно у конкретном случају преузимањем буџетских инспектора и других државних службеника на извршилачким радним местима који испуњавају услове за обављање послова инспекцијског надзора, као и кроз професионално усавршавање буџетских инспектора и других запослених у буџетској инспекцији континуираном едукацијом.

Централизација буџетске инспекције путем преузимања буџетских инспектора подразумева и преузимање свих права, обавеза, предмета, опреме, средстава за рад и архиве од аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе као што је и уређено чланом 36. Нацрта закона о буџетској инспекцији. Рад буџетских инспектора пратиће се кроз јединствени информациони систем еИнспектор, који у свом раду користе све републичке инспекције и који дигитализује рад инспекције и омогућава ефикасно извештавање и праћење тока инспекцијског надзора.

Сходно наведеном, циљеви новог закона о буџетској инспекцији су:

- да се на целовит и систематичан начин уреди надлежност, поступак, рад и овлашћења буџетске инспекције;
- да се организација вршења послова прилагоди стварним потребама грађана и заштити јавног интереса у области целокупног буџетског система Републике Србије;
- да се изврши административно и функционално јачање капацитета буџетске инспекције у надзору над свим категоријама надзираних субјеката; и,
- да се на јасан и недвосмислен начин прецизирају услови за обављање послова буџетског инспектора.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

1. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Чланом 1. Нацрта Закона о буџетској инспекцији (у даљем тексту: Нацрт закона) уређују се посебности поступка и положаја инспекције у области буџетског система (у даљем тексту: буџетска инспекција), као и друга питања од значаја за инспекцијски надзор у тој области

Чланом 2. Нацрта закона дефинише се предмет инспекцијског надзора буџетске инспекције, која у вршењу инспекцијског надзора испитује примену закона и других прописа у области наменског и законитог коришћења јавних средстава и материјално-финансијског пословања.

У чл. 3. и 4. Нацрта закона дефинише се сврха буџетске инспекције која, сагласно утврђеним надлежностима, обезбеђује поштовање законитог и наменског трошења јавних средстава и остваривање јавног интереса у областима које су предмет инспекцијског надзора. Буџетска инспекција врши инспекцијски надзор законитости, сврсисходности и правилности коришћења јавних средстава, правилности и потпуности наплате и стицања прихода и примања корисника јавних средстава и примене закона и

других прописа који имају утицај на јавна средства и средства из других извора (приходи, примања, расходи, издаци, имовина или обавезе) од стране корисника јавних средстава у смислу закона којим се уређује буџетски систем, а нарочито у погледу: 1) потпуног и законитог стицања и наплате прихода и примања из надлежности корисника јавних средстава; 2) законитог и наменског коришћења јавних средстава код правних и физичких лица којима су дозначена средства из буџета; 3) кредитних средстава по основу гаранција Републике Србије и располагања кредитним средствима од стране корисника јавних средстава по основу сагласности министарства надлежног за послове финансија; 4) трошења јавних средстава од стране корисника јавних средстава; и, 5) прегледа и провере рачуноводствених, финансијских и осталих пословних докумената, прегледа пословних просторија, зграда, предмета, робе и других ствари, у складу са сврхом инспекцијског надзора.

Чланом 5. Нацрта закона прописано је да су буџетски инспектори самостални и независни у раду, у границама овлашћења утврђених овим законом. Буџетски инспектор је дужан да чува тајност и поверљивост података и информација којима се може нанети материјална или друга штета за надзираног субјекта или друго лице у поступку инспекцијског надзора. Заштита података и информација из става 2. овог члана врши се у складу са законом којим се уређује тајност података и законом којим се уређује заштита података о личности. Буџетски инспектор има службену легитимацију којом доказује своје службено својство и идентитет. Министар надлежан за послове финансија подзаконским актом утврђује методологију, стандарде и начин рада буџетске инспекције и ближе уређује образац и изглед службене легитимације буџетског инспектора.

Овакво законско решење ослоњено је на постојећу одредбу члана 90. Закона о буџетском систему која прописује да је рад буџетске инспекције независан и самосталан. У спровођењу инспекцијског надзора, буџетски инспектор је самосталан и независан у раду, при чему су границе његових овлашћења утврђени предложеним законом. Једна од обавеза буџетског инспектора је и чување тајности и поверљивости података до којих је дошао у инспекцијском надзору. Питања методологије рада буџетске инспекције, ближе ће се уредити подзаконским актом министра надлежног за послове финансија.

Чланом 6. Нацрта закона прописано је да буџетска инспекција врши инспекцијски надзор над корисницима јавних средстава, односно над : 1) директним и индиректним корисницима буџетских средстава; 2) организацијама за обавезно социјално осигурање и корисницима средстава организација 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 односно аутономне покрајине, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, правним лицима над којима локална власт односно аутономна покрајина 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, као и јавним агенцијама и организацијама на које се примењују прописи о јавним агенцијама

и 5) правним лицима и физичким лицима, фондовима и другим субјектима којима су директно или индиректно дозначена буџетска средства за одређену намену, односно који су учесници у послу који је предмет инспекцијског надзора и субјектима који користе буџетска средства по основу задуживања, субвенција, остале државне помоћи у било ком облику, донација, дотација и др.

Предложеним законским решењем прецизно се одређују надзирани субјекти у надзорима буџетске инспекције. У досадашњој пракси утврђена је дилема мањег броја органа у поступцима за дела кажњива дела (кривична дела, привредни преступи и прекршаји) о томе да ли је одређено правно лице субјекат надзора буџетске инспекције. Како би се избегао проблем тумачења у контексту уводних одредби Закона о буџетском систему (уводне одредбе и чл. 84-85. Закона о буџетском систему), Нацрт закона у једној одредби јасно и недвосмислено дефинише надзиране субјекте у инспекцијском надзору.

2. ОРГАНИЗАЦИЈА БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ

Чланом 7. Нацрта закона прописано је да послове инспекцијског надзора у складу са овим законом обавља министарство надлежно за послове финансија преко буџетских инспектора. Министар надлежан за послове финансија ближе уређује унутрашње уређење буџетске инспекције и систематизује радна места у буџетској инспекцији, у складу са начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима.

Сагласно утврђеним потребама за унапређењем рада буџетске инспекције, предложеним законским решењем предвиђено је да буџетски инспектори буду државни службеници министарства финансија, при чему је предвиђено да министар ближе уреди и систематизује радна места у буџетској инспекцији.

Чланом 8. Нацрта закона прописани су услови за буџетског инспектора, односно да то може бити лице које има стечено високо образовање из научне области економске или правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету. Услов за обављање послова буџетског инспектора јесте и државни стручни испит (као општем захтеву који проистиче из Закона о државним службеницима) и испит за инспектора (као општем захтеву који проистиче из Закона о инспекцијском надзору). Предвиђено је да се буџетским инспекторима плата може увећати до 30%, о чему одлучује министар надлежан за послове финансија.

Чланом 9. Нацрта закона прописано је право и дужност буџетског инспектора да се стручно образује и усавршава за обављање инспекцијског надзора, на основу општег програма обуке и посебног програма обука и стручног усавршавања. Посебан програм обуке доноси министар надлежан за послове финансија.

Чланом 10. Нацрта закона прописана су ограничења буџетског инспектора у обављању других послова, при чему буџетски инспектор не може да обавља привредне или друге делатности и послове за себе или другог послодавца, учествује у раду стручних радних група, комисија или тела субјектата инспекцијског надзора из члана 6. овог закона, као ни да обавља друге послове и поступке који штете самосталности у раду

или су у супротности са положајем и улогом буџетског инспектора. Изузетно од наведеног правила, министар надлежан за послове финансија може одобрити учешће буџетског инспектора у раду стручних радних група, комисија или тела на писани и образложени захтев буџетског инспектора или субјекта из члана 6. овог закона. Постојање описаних ограничења усмерено је на спречавање обављања неспојивих послова који доводе или могу довести до сукоба интереса. Слична ограничења у обављању послова инспекцијског надзора и контроле прописана су и другим законима у надлежности Министарства финансија (попут Закона о пореском поступку и пореској администрацији и Закона о царинској служби).

3. ЦИЉ И ОБУХВАТ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Чланом 11. Нацрта закона прописано је да циљ инспекцијског надзора буџетске инспекције је успостављање буџетске дисциплине корисника јавних средстава и заштита финансијских интереса државе, а нарочито у погледу: 1) утврђивања да ли се јавна средства користе законито и наменски; 2) утврђивања да ли корисници јавних средстава потпуно и благовремено наплаћују приходе и примања из своје надлежности; 3) предузимања мера ради отклањања неправилности и незаконитости (откривање злоупотреба и погрешног управљања јавним средствима и одређивања за отклањање настале штете); и 4) провере примене закона и подзаконских прописа који имају утицај на јавна средства, у погледу прихода, примања, расхода, издатака, имовине или обавеза надзираних субјеката. Буџетска инспекција инспекцијским надзором проверава: 1) законитост трошења јавних средстава – као надзор над коришћењем јавних средстава у складу са законом, буџетом, финансијским планом и програмом пословања; 2) потпуност и благовременост наплате прихода и примања – као надзор корисника јавних средстава у погледу предузимања прописаних мера и активности за наплату прихода и примања из своје надлежности; и 3) примену закона и других прописа – као надзор над применом закона и других прописа које су надзирани субјекти дужни да поштују услед утицаја на јавна средства у погледу прихода, примања, расхода, издатака, имовине или обавеза надзираних субјеката. Овом одредбом потпуније су одређени послови буџетске инспекције, на тај начин што одређују и предузимање мера ради отклањања неправилности и незаконитости (открива злоупотребе и погрешно управљање јавним средствима и одређује мере за отклањање последица настале штете). Буџетска инспекција утврђује потпуно и тачно чињенично стање у поступку инспекцијског надзора и предузима мере за накнаду штете која је настала несавесним трошењем јавних средстава, као и мере за спречавања настанка штете по буџет Републике Србије.

4. ПЛАНИРАЊЕ И СПРОВОЂЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Чланом 12. Нацрта закона прописани су начин планирања инспекцијског надзора и врсте инспекцијског надзора буџетске инспекције који спроводи буџетска инспекција. Буџетска инспекција планира и спроводи инспекцијске надзоре на основу пријава, представки, приговора и захтева за вршење инспекцијског надзора пристиглих од органа, организација, правних и физичких лица, као и на основу процене и одабира области и типа корисника јавних средстава. Инспекцијски надзор буџетске инспекције заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора, процени ризика и управљању ризиком, при чему буџетска инспекција самостално одлучује о надзираним субјектима, предмету и обиму инспекцијског надзора, времену почетка и трајања

инспекцијског надзора, ако овим законом није другачије одређено. Такође је прописано да буџетска инспекција обавља: 1) редовни инспекцијски надзор (на основу годишњег плана надзора буџетске инспекције, који утврђује министар надлежан за послове финансија након прибављеног мишљења, односно смерница и упутстава у складу са законом којим се уређује инспекцијски надзор); и 2) ванредни инспекцијски надзор (на основу пријава, представки, приговора и захтева за вршење инспекцијског надзора који нису обухваћени годишњим планом надзора буџетске инспекције, по којима је процењен степен ризика који указује на потребу спровођења инспекцијског надзора). Разлика између ове две врсте инспекцијских надзора јесте у чињеници да ли је иницијатива, односно захтев за вршење инспекцијског надзора, обухваћен или узет у обзир приликом изградње годишњег плана надзора буџетске инспекције. Прописано је и да буџетска инспекција не спроводи утврђујуће и потврђујуће ванредне инспекцијске надзоре (прописане Законом о инспекцијском надзору), будући да ове врсте надзоре нису спојиве са природом, сврхом и циљевима инспекцијског надзора буџетске инспекције.

Чланом 13. Нацрта закона прописано је да се годишњи план инспекцијског надзора заснива на посебним елементима процене ризика у областима под надзором буџетске инспекције, а садржи и опште елементе који чине садржину годишњег плана рада органа државне управе и елементе плана у складу са одредбама закона којим се уређује инспекцијски надзор. Сагласно решењу Кривног Закона о инспекцијском надзору, у Нацрту закона је прописано да министар надлежан за послове финансија прописује посебне елементе, односно критеријуме за процену ризика, учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора буџетске инспекције. У одредби нацрта је предвиђен и случај када се инспекцијски надзор из годишњег плана неће вршити, и то уколико се у току реализације годишњег плана, а пре покретања инспекцијског надзора, накнадно утврди незнатан ризик услед промене елемената на основу којих је извршена процена ризика. С друге стране, инспекцијски надзори из годишњег плана који из објективних разлога нису започети и извршени до краја текућег године (на пример, услед већег броја непланираних ванредних инспекцијских надзора који су указивали на већи степен ризика од редовних надзора), могу се започетити и извршити у следећој години уколико је њихово спровођење сврсисходно и оправдано узимајући у обзир посебне елементе, односно критеријуме за процену ризика тих инспекцијских надзора, као опредељујуће чиниоце за одређивање надзора уопште.

Чланом 14. Нацрта закона прописано је да је ванредни инспекцијски надзор заснован на анализи и процени ризика који проистиче из пријава, представки, приговора и захтева за вршење инспекцијског надзора, који нису обухваћени годишњим планом надзора. Наиме, буџетска инспекција анализира представке и захтеве за инспекцијског надзора и процењује степен ризика који из њих произлази, након чега доноси одлуку о спровођењу надзора у тој години, или пак планира инспекцијски надзор приликом доношења годишњег плана инспекцијског надзора у наредној години. У сваком случају, ванредни инспекцијски надзор неће се вршити ако је процењени ризик незнатан, по посебним елементима, односно критеријумима за процену ризика.

5. ПОСТУПАК ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Чланом 15. Нацрта закона прописано је да налог за обављање инспекцијског надзора доноси министар надлежан за послове финансија или лице које он овласти, при чему налог садржи: правни основ; број налога, време и место издавања налога; назив и ближе идентификационе податке надзираног субјекта; предмет инспекцијског надзора; период обухваћен инспекцијским надзором; име и презиме буџетског инспектора и број службене легитимације; време трајања инспекцијског надзора; процењени степен ризика надзираног субјекта; и потпис издаваоца налога и печат. Када је у налогу за обављање инспекцијског надзора наведено више инспектора (нпр., у случајевима обимних и свеобухватних надзора или надзора чији се период испитивања и обраде односи на више буџетских година), носилац налога је инспектор који је први наведен.

Чланом 16. Нацрта закона прописано је да допунски налог за инспекцијски надзор доноси министар надлежан за послове финансија или лице које он овласти на писани и образложени захтев буџетског инспектора, и то услед: проширења, односно допуне предмета инспекцијског надзора и периода обухваћеног инспекцијским надзором; повећања броја инспектора који врше инспекцијски надзор; и продужења времена потребног за спровођење инспекцијског надзора. Изузетно, допунски налог се доноси без писаног и образложеног захтева буџетског инспектора у случају замене буџетског инспектора из оправданих разлога (привремена спреченост за рад, одсуство са рада и друге околности које спречавају буџетског инспектора у даљем вођењу поступка).

Чланом 17. Нацрта закона прописан је начин обавештавања о инспекцијском надзору, случајеви у којима се обавештење о инспекцијском надзору не доставља и обавезе надзираног субјекта које настају пријемом овог обавештења. Буџетски инспектор у писаном облику обавештава надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору, најкасније три дана пре почетка инспекцијског надзора. Обавештавање се врши електронским путем, а може се учинити и у папирном облику. Обавештење садржи и податке о интернет страници на којој је доступна контролна листа. Изузетно, обавештење се не доставља надзираном субјекту када се врши инспекцијски надзор: 1) по захтеву судова, јавних тужилаштава, министарства надлежног за унутрашње послове и посебних организација и органа у сектору безбедности; 2) у коме предмет инспекцијског надзора има ознаку одређеног степена тајности; и 3) за који је у налогу за инспекцијски надзор наведено да ће инспекцијски надзор отпочети без претходног обавештавања надзираног субјекта. Ако није у могућности да изврши инспекцијски надзор у време одређено у обавештењу, инспектор о томе благовремено на прикладан начин обавештава надзираног субјекта. У обавештењу о инспекцијском надзору могу се навести подаци о потребним активностима надзираног субјекта у циљу ефикасног и делотворног обављања инспекцијског надзора (припрема евиденција, документације, пословних књига, рачуноводствених исказа и исправа за стављање на увид буџетском инспектору, достављање исправа, аката, информација и извештаја путем електронске поште или на други начин и слично). Одговорна лица надзираног субјекта дужна су да обезбеде припрему потребне документације ради што делотворнијег и бржег обављања инспекцијског надзора.

Чланом 18. Нацрта закона прописан је начин обављања прве радње у инспекцијском надзору, односно да инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски надзор. Буџетски

инспектор је дужан да том приликом покаже службену легитимацију, изложи предмет инспекцијског надзора и предочи оквирни временски план инспекцијског надзора.

Чланом 19. Нацрта закона прописан је начин предузимања инспекцијског надзора, који се врши у пословним просторијама надзираног субјекта, непосредним увидом у пословну и другу документацију и у просторијама буџетске инспекције. Истим чланом прописане су и дужности одговорног лица надзираног субјекта у вези покренутог надзора. Одговорно лице надзираног субјекта дужно је да обезбеди адекватан радни простор за рад буџетског инспектора и да на захтев буџетског инспектора одреди једно или више службених лица, односно одговорних лица у правном лицу, која ће учествовати у инспекцијским радњама на утврђивању чињеница и у ту сврху буџетском инспектору обезбедити неопходна акта, евиденције и другу документацију. Одговорно лице надзираног субјекта и службена лица, односно одговорна лица у правном лицу, дужни су да поступају по захтевима буџетског инспектора, да му благовремено достављају потпуне и тачне податке, са писаним образложењем у случају немогућности поступања по том захтеву, те да на тражење инспектора пруже усмено односно писано изјашњење о чињеницама и доказима који су изнесени, односно утврђени у поступку инспекцијског надзора. Извршење ових дужности одговорног лица обезбеђено је прописаном прекршајном одговорношћу, па уколико не поступи по налогу буџетског инспектора, инспектор је дужан да против ових лица поднесе захтев за покретање прекршајног поступка надлежном суду. Сумњу која проистекне због ускраћивања информација, односно недостављања доказа и документације од стране надзираног субјекта који је, у складу са овим законом, дужан да их достави буџетској инспекцији, цениће буџетски инспектор с обзиром на све околности утврђене у поступку инспекцијског надзора.

Чланом 20. Нацрта закона прописано је закључак о отклањању недостатака, као акт управљања поступком који буџетски инспектор доноси са циљем отклањања одређених недостатака и тиме стварања услова за потпуно и тачно утврђивање чињеничног стања у инспекцијском надзору. Ако се у поступку инспекцијског надзора утврди да књиговодствене и друге евиденције и обрачуни нису потпуни, уредни, ажурни и тачни или нису сачињени у форми прописаној законом и другим прописима, услед чега није могуће обавити потпуни инспекцијски надзор, буџетски инспектор ће закључком наложити да се недостаци отклоне. Закључак се увек доноси у писаној форми и против њега се не може изјавити жалба, сагласно одредбама Закона о општем управном поступку. Рок за извршење закључка не може бити дужи од 30 дана од дана достављања закључка. Надзирани субјекат дужан је да поступи по закључку (на пример, спроводи попис и усаглашава књиговодствено и стварно стање имовине и обавеза) и да о томе писаним путем обавести буџетског инспектора, који након добијеног обавештења о извршењу закључка, односно истека рока за поступање по закључку, наставља започети инспекцијски надзор. Рок за завршетак инспекцијског надзора одређен налогом за инспекцијски надзор продужава се за време за које издат закључак, без обавезе издавања допунског налога. Уколико надзирани субјекат не поступи по закључку, буџетски инспектор ће против одговорног лица надзираног субјекта поднети захтев за покретање прекршајног поступка пред надлежним судом.

Чланом 21. Нацрта закона прописан је садржај записника о инспекцијском надзору и одређено је да се записник доставља одговорном лицу надзираног субјекта у

року од осам дана од дана завршетка инспекцијског надзора. Изузетно, на образложени писани захтев судова, јавних тужилаштва, органа државне управе и посебних организација, за потребе вођења судских и управних поступака из њихове надлежности, записник о инспекцијском надзору се може доставити и овим органима.

Чланом 22. Нацрта закона прописани су услови у којима ће се записником изрећи мера за отклањање неправилности и наложити враћање, односно уплата средстава у буџет, са обавезом надзираног субјекта да у року од пет дана по истеку рока за поступање по наложеним мерама о томе обавести буџетског инспектора и да достави доказе о извршењу наложених мера.

Чланом 23. Нацрта закона прописано је да одговорно лице надзираног субјекта може уложити примедбе на записник у писаном облику у року од 15 дана од дана пријема записника о инспекцијском надзору. Буџетски инспектор који је извршио инспекцијски надзор обавезан је у року од 15 дана од дана пријема примедби достави писани одговор на примедбе одговорном лицу надзираног субјекта, са наводима зашто стављене примедбе нису прихваћене, уколико одговорно лице надзираног субјекта стави примедбе које не садрже нове чињенице и доказе због којих би требало изменити чињенично стање које је утврђено у записнику или дати друкчије правне и друге оцене.

Чланом 24. Нацрта закона прописан је допунски записник о инспекцијском надзору, који буџетски инспектор саставља у року од 20 дана од дана пријема примедби које су у целости или делимично прихваћене, уколико одговорно лице надзираног субјекта уложи примедбе које садрже нове чињенице и материјалне доказе због којих би требало изменити чињенично стање које је утврђено у записнику или дати друкчије правне и друге оцене. Поступајући по примедбама на записник и сачињавањем допунског записника, инспектор може да измени предложену или наложену, односно изречену меру или да одустане од ње. Достављањем допунског записника одговорном лицу надзираног субјекта, поступак инспекцијског надзора се сматра окончаним, а на допунски записник не могу се стављати примедбе.

Чланом 25. Нацрта закона прописана је дужност буџетског инспектора да састави извештај о извршеном инспекцијском надзору у примереном року после окончања поступка, који се доставља министру надлежном за послове финансија. Исти извештај доставља се и: 1) директном кориснику буџетских средстава – у случају утврђених незаконитости и неправилности код надзираног субјекта који је индиректни корисник буџетских средстава; 2) скупштини аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе – у случају утврђених незаконитости и неправилности код надзираног субјекта који је аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе; и 3) ресорном министарству и надзорном, односно управном одбору надзираног субјекта – у случају утврђених незаконитости и неправилности код надзираних субјеката: јавних предузећа основаних од стране Републике Србије, јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине; правних лица основаних од стране тих јавних предузећа; правних лица 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.

Чланом 26. Нацрта закона прописана је дужност буџетског инспектора да води евиденцију о инспекцијским надзорима и да прати поступање надзираног субјекта по

наложеним мерама. Ближе уређивање начина вођења и садржаја евиденције о инспекцијским надзорима, која садржи податке о надзираном субјекту, предмету и периоду обухваћеним инспекцијским надзором, утврђеним незаконитостима и неправилностима, као и о наложеним мерама, уређује министар надлежан за послове финансија. Прописана евиденција садржи посебне податке о надзираним субјектима (тип и јединствени број корисника јавних средстава) и исходу надзора (изречене мере за отклањање неправилности), који ову евиденцију чине различитом од постојећих службених евиденција које се воде по Закону о инспекцијском надзору и прописима о канцеларијском пословању.

Чланом 27. Нацрта закона прописано је да уколико надзирани субјекат не поступи по наложеним мерама у року који је одређен записником, буџетски инспектор ће донети решење којим се налаже извршење мере, у року од 30 дана од дана истека рока за достављање доказа о поступању по наложеној мери. Решење буџетског инспектора је коначно и против њега се може покренути управни спор. Тужба којом је покренут управни спор не задржава извршење решења. Уколико надзирани субјекат не изврши обавезу из решења у остављеном року, спроводи се извршење решења у поступку принудне наплате, при чему принудну наплату спроводи Управа за трезор (над надзираним субјектима који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора), односно Народна банка Србије, уз учешће Државног правобранилаштва, односно правобранилаштва аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе (над надзираним субјектима који нису укључени у консолидовани рачун трезора). Поступак принудне наплате подзаконским актом ближе ће уредити министар финансија.

Чланом 28. Нацрта закона прописано је да ако у поступку инспекцијског надзора утврди радње и незаконитости за које постоје основи сумње о учињеном кривичном делу или привредном преступу, буџетски инспектор подноси кривичну пријаву, односно пријаву за привредни преступ надлежном тужилаштву, или обавештење са доказима да постоје основи сумње о учињеном кривичном, односно привредном преступу. Ако у поступку инспекцијског надзора утврди радње и незаконитости које су према закону или другом пропису кажњиве као прекршај, буџетски инспектор подноси захтев за покретање прекршајног поступка надлежном суду.

6. ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ О РАДУ

Чланом 29. Нацрта закона уређује се садржина годишњег извештаја о раду буџетске инспекције и обавеза извештавања Владе, ради достављања извештаја Народној скупштини.

7. ОДНОС СА ДРУГИМ ЗАКОНИМА

Чланом 30. Нацрта закона прописана је супсидијарна примена Закона о општем управном поступку и Закона о инспекцијском надзору, имајући у виду да оба наведена закона уређују поједина процесна питања, права и обавезе од знајача за обављање инспекцијског надзора буџетске инспекције.

8. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Чланом 31. Нацрта закона прописани су прекршаји одговорних лица надзираних субјеката. Ставом 1. овог члана прописани су прекршаји за кажњиве радње које спречавају спровођење неометаног инспекцијског надзора, а ставом 2. овог члана кажњиво је непоступање по решењу буџетског инспектора из члана 27. овог закона.

Чланом 32. Нацрта закона прописани су рокови застарелости покретања и вођења прекршајног поступка, у складу са одредбом члана 84. ст. 5-6. Закона о прекршајима којима је прописано да за прекршаје из области царинског, спољнотрговинског, девизног пословања, јавних прихода и финансија, јавних набавки, промета роба и услуга, животне средине, спречавања корупције и ваздушног саобраћаја може се посебним законом прописати дужи рок застарелости, који не може бити дужи од пет година.

9. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Чл. 33-36. Нацрта закона прописано је да поступци инспекцијског надзора започети пре дана почетка примене овог закона окончаће се по одредбама прописа по којима су започети, а ако после почетка примене овог закона решење буџетског инспектора буде поништено или укинато, даљи поступак спроводи се према одредбама овог закона. Поред наведеног, овим одредбама је прописано да ће се подзаконски акти за спровођење овог закона донети до дана почетка примене овог закона, као и да даном почетка примене овог закона престају да важе одредбе чл. 84-91 и 103. став 1. тач. 7) и 8) Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20) и Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције („Службени гласник РС“, број 93/17). Такође су прописани и ступање на снагу, почетак примене закона и преузимање запослених лица, права, обавеза, предмета, опреме, средстава за рад и архиве који су у вези обављања послова буџетске инспекције.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Нацртом закона о буџетској инспекцији прописано је да послове буџетске инспекције обавља Министарство финансија преко буџетских инспектора. Доношењем овог закона, број републичких буџетских инспектора, чије плате би се финансирале из буџета Републике Србије, био би повећан за 83, што са постојећим бројем инспектора у Министарству чини укупно 100.

Предложеним нацртом, укупна средства за реализацију, од дана ступања на снагу би била увећана по пројекцијама за 2023. годину у износу од 150 милиона динара за плате е.к. 411000 и 412000.

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

За овај закон није потребно изградити анализу ефеката Закона, с обзиром на то да се њиме не стварају нове обавезе за привредне и друге субјекте.

ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

**1. Орган државне управе, односно други овлашћени предлагач прописа – Влада
Обрађивач - Министарство финансија**

2. Назив прописа
НАЦРТ ЗАКОНА О БУЏЕТСКОЈ ИНСПЕКЦИЈИ
DRAFT LAW ON BUDGETARY INSPECTORATE

3. Усклађеност прописа с одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум):

а) Одредба Споразума која се односе на нормативну саржину прописа

/

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума

/

в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума

/

г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума

/

д) Веза са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније

/

4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније:

а) Навођење одредби примарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима

Не постоје одговарајући примарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност.

б) Навођење секундарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима

в) Навођење осталих извора права Европске уније и усклађеност са њима

/

г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност

/

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније

/

5. Уколико не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис, и/или не постоје одговарајући секундарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност, потребно је образложити ту чињеницу. У овом случају, није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа. Табелу усклађености није потребно попуњавати и уколико се домаћим прописом не врши пренос одредби секундарног извора права Европске уније већ се искључиво врши примена или спровођење неког захтева који произилази из одредбе секундарног извора права (нпр. Предлогом одлуке о изради стратешке процене утицаја биће спроведена обавеза из члана 4. Директиве 2001/42/ЕЗ, али се не врши и пренос те одредбе директиве).

/

6. Да ли су претходно наведени извори права Европске уније преведени на српски језик?

/

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик Европске уније?

Не.

8. Сарадња са Европском унијом и учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености.

У Београду, 30. септембар 2021. године

МИНИСТАР

СИНИША МАЛИ