**NACRT**

**ZAKON O BUDŽETSKOJ INSPEKCIJI**

**Predmet**

**Član 1**

Ovim zakonom uređuju se način rada budžetske inspekcije, ovlašćenja i mjere koje preduzima u postupku inspekcijskog nadzora, kao i druga pitanja od značaja za rad budžetske inspekcije.

**Djelokrug rada**

**Član 2**

Budžetska inspekcija u vršenju inspekcijskog nadzora vrši kontrolu zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica, opština, subjekata koji vrše javna ovlašćenja i drugih korisnika javnih budžetskih sredstava u cilju da obezbijedi poštovanje zakonitog i namjenskog korišćenja javnih sredstava i ostvarivanje javnog interesa u oblastima koje su predmet inspekcijskog nadzora.

**Postupanje budžetske inspekcije**

**Član 3**

Budžetska inspekcijau vršenju inspekcijskog nadzora postupa u skladu sa ovim zakonom, zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, zakonom kojim se uređuje upravni postupak i posebnim zakonom.

**Saradnja sa drugim organima i nosiocima javnih ovlašćenja**

**Član 4**

Saradnja budžetske inspekcije sa drugim organima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave, pravosudnim i drugim organima i pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja ostvaruje se u skladu sa nadležnostima budžetske inspekcije i oblicima saradnje utvrđenim propisima o državnoj upravi i posebnim zakonima.

Saradnja, naročito, obuhvata međusobno obavještavanje, razmjenu podataka, pružanje pomoći i zajedničke mjere i radnje od značaja za inspekcijski nadzor.

**Upotreba rodno osjetljivog jezika**

**Član 5**

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

**Nadzor nad primjenom propisa o budžetu i fiskalnoj odgovornosti**

**Član 6**

Budžetska inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa kojim se uređuje planiranje i izvršenje budžeta, fiskalna odgovornost, pozajmice i garancije i druga pitanja od značaja za budžet Crne Gore i budžet jedinice lokalne samouprave, u odnosu na zakonito i namjensko korišćenje budžetskih sredstava potrošačkih jedinica, opština, subjekata koji vrše javna ovlašćenja i drugih korisnika javnih budžetskih sredstava.

**Nadzor nad primjenom propisa o zaradama zaposlenih u javnom sektoru**

**Član 7**

Budžetska inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa kojim se uređuje način utvrđivanja i ostvarivanja prava na zaradu, naknadu zarade i druga primanja zaposlenih u javnom sektoru, način obezbjeđivanja sredstava i druga pitanja od značaja za ostvarivanje ovih prava.

**Nadzor nad primjenom propisa o finansiranju lokalne samouprave**

**Član 8**

Budžetska inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa kojim se uređuju izvori sredstava, način finansijskog ujednačavanja i finansiranja poslova lokalne samouprave i to: opštine, Glavnog grada i Prijestonice.

**Nadzor nad primjenom propisa o računovodstvu u javnom sektoru**

**Član 9**

Budžetska inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa kojim se uređuju način i organizacija vođenja računovodstva u javnom sektoru, finansijsko izvještavanje i druga pitanja od značaja za računovodstvo u javnom sektoru.

**Organizacija budžetske inspekcije**

**Član 10**

Poslove inspekcijskog nadzora u skladu sa ovim zakonom vrši ministarstvo nadležno za poslove finansija preko budžetskih inspektora.

**Budžetski inspektor**

**Član 11**

Poslove budžetske inspekcije vrše glavni budžetski inspektor i budžetski inspektor (u daljem tekstu: budžetski inspektor).

Glavni budžetski inspektor organizuje rad, rukovodi i koordinira budžetskom inspekcijom i vrši inspekcijski nadzor u složenim pravnim stvarima.

Uslovi, postupak postavljenja budžetskog inspektora, prava, obaveze i odgovornosti budžetskog inspektora uređeni su zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Uslovi za razrješenje budžetskog inspektora uređeni su zakonom o inspekcijskom nadzoru i zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

**Ograničenje budžetskog inspektora u obavljanju drugih poslova**

**Član 12**

Budžetski inspektor ne može da obavlja privrednu ili drugu djelatnost i poslove za sebe ili drugog poslodavca, pruža konsultantske usluge u vezi sa poslovanjem kod subjekata inspekcijskog nadzora, učestvuje u radu stručnih radnih grupa, komisija ili tijela subjekata inspekcijskog nadzora iz člana 2 ovog zakona, kao ni da obavlja druge poslove i postupke koji štete samostalnosti u radu ili su u suprotnosti sa položajem i ulogom budžetskog inspektora i ako se bavi djelatnostima koje su nespojive sa inspekcijskim nadzorom.

Izuzetno od ograničenja iz stava 1 ovog člana, ministar finansija može odobriti učešće budžetskog inspektora u radu stručnih radnih grupa, komisija ili tijela na pisani i obrazloženi zahtjev budžetskog inspektora ili subjekta iz člana 2 ovog zakona.

**Praćenje stanja**

**Član 13**

Budžetska inspekcija prikuplja podatke, prati i analizira stanje u oblasti inspekcijskog nadzora koji je u njenom djelokrugu.

Praćenje stanja obuhvata prikupljanje i analizu podataka dobijenih neposrednim prikupljanjem podataka, podataka pribavljenih od državnih organa, jedinica lokalne samouprave i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, statističkih i drugih podataka, prikupljanje i analizu inspekcijske, upravne, sudske i poslovne prakse iz oblasti inspekcijskog nadzora budžetske inspekcije i druge srodne poslove.

Na osnovu utvrđenog stanja i procjene rizika budžetska inspekcija priprema plan inspekcijskog nadzora, inicira donošenje, izmjene i dopune zakona i drugih propisa, ujednačava i objavljuje inspekcijsku praksu, preduzima preventivne aktivnosti i predlaže organima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave i drugim nosiocima javnih ovlašćenja preduzimanje aktivnosti i mjera na koje su ovlašćeni.

**Procjena rizika**

**Član 14**

Inspekcijski nadzor zasniva se na procjeni rizika tako da se rizikom djelotvorno upravlja.

Rizik, prema stepenu, može biti neznatan, nizak, srednji, visok i kritičan.

Budžetska inspekcija nije dužna da vrši inspekcijski nadzor kada je procijenjeni rizik neznatan.

Rizik se procenjuje u toku pripreme plana inspekcijskog nadzora, prije i u toku inspekcijskog nadzora.

Kada se u toku realizacije godišnjeg plana inspekcijskog nadzora promijene okolnosti na osnovu kojih je procijenjen rizik i sačinjen plan, budžetska inspekcija usklađuje procjenu rizika i plan inspekcijskog nadzora sa novonastalim okolnostima.

Procjena rizika vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravljanje i unutrašnje kontrole u javnom sektoru.

**Planiranje inspekcijskog nadzora**

**Član 15**

Budžetska inspekcija vrši inspekcijski nadzor u skladu sa godišnjim planom rada redovnog nadzora (u daljem tekstu: Plan inspekcijskog nadzora) koji utvrđuje ministar finansija, na osnovu predloga glavnog budžetskog inspektora.

Plan inspekcijskog nadzora donosi se do kraja tekuće kalendarske godine za narednu godinu na osnovu procjene rizika i upravljanju rizicima.

Plan inspekcijskog nadzora sadrži: pregled subjekata nadzora, oblasti nadzora, vremenski period nadzora i raspored nadzora za svakog budžetskog inspektora pojedinačno, ciljeve koje inspekcija teži da ostvari u planiranom periodu i način za postizanje postavljenih ciljeva; učestalost i obuhvat vršenja inspekcijskog nadzora po oblastima, informacije o oblicima inspekcijskog nadzora koji će se vršiti i druge podatke o resursima inspekcije koji će biti opredijeljeni za vršenje inspekcijskog nadzora.

Inspekcijski nadzori iz godišnjeg plana nadzora, koji iz objektivnih razloga nijesu započeti i izvršeni do kraja tekuće godine, prenijeće se u sljedeću godinu ukoliko je njihovo sprovođenje svrsishodno i opravdano uzimajući u obzir naknadnu procjenu rizika tih inspekcijskih nadzora.

Budžetska inspekcija objavljuje Plan inspekcijskog nadzora na svojoj internet stranici.

Budžetska inspekcija planira i sprovodi inspekcijske nadzore na osnovu inicijativa, prijava, predstavki, prigovora i zahtjeva za vršenje inspekcijskog nadzora pristiglih od organa, organizacija, pravnih i fizičkih lica, na osnovu kojih je procijenjen stepen rizika koji ukazuje na potrebu sprovođenja inspekcijskog nadzora.

**Vrste nadzora**

**Član 16**

Inspekcijski nadzor vrši se kao redovni, vanredni, mješoviti, kontrolni i dopunski inspekcijski nadzor.

Redovan inspekcijski nadzor vrši se u skladu sa Planom rada.

Vanredni inspekcijski nadzor vrši se po nalogu glavnog bužetskog inspektora, ministra finansija i lica koja on ovlasti na osnovu inicijativa, prijava, predstavki, prigovora i zahtjeva za vršenje inspekcijskog nadzora pristiglih od organa, organizacija, pravnih i fizičkih lica, po kojima je procijenjen stepen rizika koji ukazuje na potrebu sprovođenja inspekcijskog nadzora.

Mješoviti inspekcijski nadzor vrši se istovremeno kao redovan i vanredan nadzor kod istog subjekta nadzora, kada se predmet redovnog i vanrednog inspekcijskog nadzora djelimično ili u cjelosti poklapaju ili su povezani.

Kontrolni inspekcijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mjera koje su ukazane ili naređene subjektu nadzora u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora.

Dopunski inspekcijski nadzor vrši se po službenoj dužnosti ili povodom zahtjeva subjekta nadzora, radi utvrđivanja činjenica koje su od značaja za inspekcijski nadzor, a koje nijesu utvrđene u redovnom, vanrednom, mješovitom ili kontrolnom inspekcijskom nadzoru, s tim da se može izvršiti samo jedan dopunski inspekcijski nadzor, u roku koji ne može biti duži od 30 dana od okončanja redovnog, vanrednog, mješovitog ili kontrolnog inspekcijskog nadzora.

**Oblici inspekcijskog nadzora**

**Član 17**

Inspekcijski nadzor, prema obliku, može biti terenski i kancelarijski.

Terenski inspekcijski nadzor vrši se izvan službenih prostorija budžetske inspekcije, na licu mjesta i sastoji se od neposrednog uvida u poslovnu i drugu dokumentaciju i evidencije. Kancelarijski inspekcijski nadzor vrši se u službenim prostorijama budžetske inspekcije, uvidom u prikupljene akte, podatke i dokumentaciju subjekta nadzora.

**Nalog za inspekcijski nadzor**

**Član 18**

Nalog za vršenje inspekcijskog nadzora daje ministar finansija ili lice koje on ovlasti i glavni budžetski inspektor.

Nalog iz stava 1 ovog člana sadrži:

- pravni osnov;

- broj naloga, vrijeme i mjesto izdavanja naloga;

- naziv i bliže identifikacione podatke subjekta nadzora;

- predmet inspekcijskog nadzora;

- period obuhvaćen inspekcijskim nadzorom;

- ime i prezime budžetskog inspektora i broj službene legitimacije;

- vrijeme trajanja inspekcijskog nadzora;

- procenjeni stepen rizika subjekta nadzora i

- potpis i pečat izdavaoca naloga.

Kada je u nalogu za obavljanje inspekcijskog nadzora navedeno više budžetskih inspektora, nosilac naloga je inspektor koji je prvi naveden.

**Dopunski nalog za inspekcijski nadzor**

**Član 19**

Dopunski nalog za inspekcijski nadzor donosi ministar finansija ili lice koje on ovlasti i glavni budžetski inspektor na pisani i obrazloženi zahtjev budžetskog inspektora u slučaju:

- proširenja, odnosno dopune predmeta inspekcijskog nadzora i perioda obuhvaćenog inspekcijskim nadzorom;

- povećanja broja budžetskih inspektora koji vrše inspekcijski nadzor i

- produženja vremena potrebnog za sprovođenje inspekcijskog nadzora.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, dopunski nalog za inspekcijski nadzor se donosi bez pisanog i obrazloženog zahtjeva budžetskog inspektora u slučaju zamjene budžetskog inspektora iz opravdanih razloga, kao što su privremena spriječenost za rad, odsustvo sa rada i druge okolnosti koje sprječavaju budžetskog inspektora u daljem vođenju postupka.

**Obavještenje o inspekcijskom nadzoru**

**Član 20**

Budžetski inspektor, po pravilu, najkasnije tri dana prije početka nadzora, obavještava odgovorno lice subjekta nadzora o vršenju inspekcijskog nadzora u elektronskom ili papirnom obliku.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, inspekcijski nadzor može se izvršiti bez prethodnog obavještavanja kad postoje razlozi za neodložno postupanje, odnosno ako takvo postupanje nalaže zaštita javnog interesa.

Obavještenje se ne dostavlja subjektu nadzora kada se vrši inspekcijski nadzor:

1) po zahtjevu suda, državnog tužilaštva, ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove i organa u sektoru bezbjednosti;

2) u kome predmet inspekcijskog nadzora ima oznaku određenog stepena tajnosti i

3) za koji je u nalogu za inspekcijski nadzor navedeno da će inspekcijski nadzor otpočeti bez prethodnog obavještavanja nadziranog subjekta.

Ako nije u mogućnosti da izvrši inspekcijski nadzor u vrijeme naznačeno u obavještenju, budžetski inspektor o tome blagovremeno obavještava subjekat nadzora.

**Sprovođenje inspekcijskog nadzora**

**Član 21**

Prije početka inspekcijskog nadzora, budžetski inspektor prikuplja podatke o prethodnim inspekcijskim nadzorima nad subjektom nadzora i druge podatke od značaja za predstojeći nadzor, putem informacionog sistema i drugih baza podataka, kao i putem neposrednog saznanja i informisanja i na drugi odgovarajući način.

Budžetski inspektor pribavlja po službenoj dužnosti javne isprave i podatke iz evidencija, odnosno registara koje vode nadležni javnopravni organi, koji su neophodni za inspekcijski nadzor. Ovi organi su dužni da inspekciji blagovremeno dostave ove javne isprave i podatke.

Budžetski inspektor sačinjava zapisnik o izvršenom inspekcijskom pregledu u roku od 15 dana od dana izvršenja kontrole i dostavlja ga subjektu nadzora.

Obrazac i sadržaj zapisnika utvrđuje ministar finansija.

Odgovorno lice u subjektu nadzora može uložiti primjedbe na zapisnik u pisanom obliku u roku od 7 dana od dana prijema zapisnika o inspekcijskom nadzoru.

Ukoliko odgovorno lice u subjektu nadzora da primjedbe koje ne sadrže nove činjenice i dokaze zbog kojih bi trebalo izmijeniti činjenično stanje koje je utvrđeno u zapisniku ili dati drukčije pravne i druge ocjene, budžetski inspektor koji je izvršio inspekcijski nadzor obavezan je da u roku od 15 dana od dana prijema primjedbi dostavi pisani odgovor na primjedbe odgovornom licu subjekta nadzora, sa navodima zašto date primjedbe nijesu prihvaćene.

Ukoliko odgovorno lice u subjektu nadzora uloži primjedbe koje sadrže nove činjenice i materijalne dokaze zbog kojih bi trebalo izmijeniti činjenično stanje koje je utvrđeno u zapisniku ili dati drukčije pravne i druge ocjene, budžetski inspektor će sastaviti dopunski zapisnik u roku od 20 dana od dana prijema primjedbi koje su u cjelosti ili djelimično prihvaćene.

Ukoliko su djelimično prihvaćene primjedbe koje je odgovorno lice u subjektu nadzora stavilo, budžetski inspektor je obavezan da u dopunskom zapisniku obrazloži i dio primjedbi koje nijesu prihvaćene.

Postupajući po primjedbama na zapisnik i sačinjavanjem dopunskog zapisnika, budžetski inspektor može da izmijeni naloženu ili izrečenu mjeru ili da odustane od nje.

Budžetski inspektor je dužan da dostavi izveštaj o izvršenom inspekcijskom nadzoru po okončanju postupka inspekcijskog nadzora ministru finansija.

**Preventivne mjere**

**Član 22**

Budžetski inspektor u zapisniku određuje odgovarajuće preventivne mjere, ako je to potrebno da bi se spriječio nastanak nepravilnosti i štetnih posljedica. Ako subjekat nadzora ne postupi po preventivnim mjerama određenim u zapisniku, budžetski inspektor rješenjem naređuje otklanjanje nepravilnosti.

Preventivne mjere su:

1) upozoravanje subjekta nadzora o njegovim obavezama iz zakona i drugih propisa, kao i o propisanim radnjama i mjerama upravljenim prema subjektu nadzora i sankcijama za postupanja suprotno tim obavezama;

2) ukazivanje subjektu nadzora na mogućnost nastupanja štetnih posljedica njegovog poslovanja ili postupanja;

3) druge mjere kojima se postiže preventivna uloga inspekcijskog nadzora.

**Upravne mjere**

**Član 23**

Ako otkrije nepravilnost odnosno nezakonitost u poslovanju ili postupanju subjekta nadzora, budžetski inspektor će ukazati na nepravilnosti odnosno nezakonitosti u skladu sa sa ovlašćenjima propisanim zakonom o inspekcijskom nadzoru, ostaviti primjeren rok za njihovo otklanjanje i naložiti vraćanje sredstava u budžet odnosno uplatu sredstava u budžet ili naložiti drugu odgovarajuću mjeru u skladu sa zakonom o inspekcijskom nadzoru, a to se konstatuje u zapisniku o inspekcijskom pregledu.

Subjekat nadzora je u obavezi da u roku od pet dana po isteku roka za postupanje po naloženim mjerama o tome obavijesti budžetskog inspektora i da dostavi dokaze o izvršenju naloženih mjera.

Ako nadzirani subjekat u ostavljenom roku ne preduzme mjere koje su mu naložene, ne otkloni nepravilnost odnosno nezakonitost i štetne posljedice, budžetski inspektor donosi rješenje kojim izriče mjere za njihovo otklanjanje.

Budžetski inspektor može rješenjem izreći sljedeće upravne mjere prema odgovornom licu u subjektu nadzora:

1. opomena;
2. novčanu kaznu u iznosu do 30% zarade koju je ostvario u mjesecu koji prethodi izricanju novčane kazne;
3. privremenu zabranu obavljanja djelatnosti ili vršenja aktivnosti ako je neophodno da se, preduzmu hitne mere radi sprječavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, javne prihode veće vrijednosti, nesmetan rad organa i organizacija.

Budžestki inspektor može istovremeno izreći više upravnih mjera u skladu sa zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor.

**Dostavljanje izvještaja**

**Član 24**

Budžetski inspektor je dužan da ministru dostavi izvještaj o radu:

- najmanje jedanput mjesečno do petog u mjesecu za prethodni mjesec;

- godišnji izvještaj o radu do 15. januara tekuće godine za prethodnu godinu;

- po potrebi, na zahtjev glavnog inspektora.

Izveštaj o radu budžetske inspekcije sadrži:

- oblasti inspekcijskog nadzora;

- predmet inspekcijskog nadzora;

- period koji je obuhvaćen inspekcijskim nadzorom;

- vrijeme koje je potrebno za obavljanje inspekcijskog nadzora;

- rezultate inspekcijskog nadzora - utvrđene nepravilnosti;

- broj budžetskih inspektora koji su obavili inspekcijski nadzor;

- broj i vrstu inspekcijskih nadzora;

- ostvarenje plana inspekcijskog nadzora, naročito o odnosu redovnih i vanrednih inspekcijskih nadzora;

- broju redovnih inspekcijskih nadzora koji nijesu izvršeni i razlozima za to;

- broju dopunskih naloga za inspekcijski nadzor;

- materijalne, tehničke i kadrovske resurse koje je budžetska inspekcija koristila u vršenju inspekcijskog nadzora i mjerama preduzetim u cilju djelotvorne upotrebe resursa budžetske inspekcije i rezultatima preduzetih mera;

- podatke o pridržavanju rokova propisanih za postupanje budžetske inspekcije;

- broj žalbenih postupaka i pokrenutih upravnih sporova i njihov ishod;

- podatke o programima stručnog usavršavanja koji su pohađali budžetski inspektori, odnosno službenici ovlašćeni za vršenje inspekcijskog nadzora i

- podatke o zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka i krivičnim prijavama koje je podnijela budžetska inspekcija nadležnim državnim organima.

**Evidencija**

**Član 25**

O izvršenom nadzoru i preduzetim mjerama budžetski inspektor je dužan da vodi evidenciju.

Sadržinu obrasca na kojem se vodi evidencija iz stava 1 ovog člana utvrđuje Ministarstvo.

**Kaznene odredbe**

**Član 26**

Novčanom kaznom u iznosu od 500 do 5000 eura kazniće se odgovorno lice subjekta nadzora:

1) ako postupi suprotno odredbama člana 21 stav 2 ovog zakona;

2) ako postupi suprotno odredbama člana 23 stav 2 ovog zakona;

**Stupanje na snagu**

**Član 27**

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

**Obrazloženje**

1. **Ustavni osnov za donošenje zakona**

Ustavni osnov za donošenje Zakona o budžetskoj inspekciji sadržan je u članu 16 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore kojim je propisano da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

1. **Razlozi za donošenje zakona**

Poslove državne uprave, a samim tim i inspekcijskog nadzora sprovode ministarstva i drugi organi uprave preko inspektora, a samo u izuzetnim situacijama se povjeravaju organima opštine ili gradova.

Inspekcijski nadzor je najznačajniji vid upravnog nadzora koji vrše organi uprave i ima jako bitan uticaj na društvene i ekonomske odnose. Bez inspekcijskog nadzora ne bi postojala adekvatna zaštita javnog interesa, tako da ovaj vid nadzora predstavlja i jedan od instrumenata zaštite zakonitosti i zaštite javnog interesa.

Jedan od tipova inspekcijskog nadzora predstavlja budžetska inspekcija, čija je uloga kontrola zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica, opština i drugih subjekata javnog sektora u cilju da se obezbijedi poštovanje zakonitog i namjenskog korišćenja javnih sredstava i ostvarivanje javnog interesa u oblastima koje su predmet inspekcijskog nadzora.

Djelokrug rada budžetske inspekcije se određuje u djelokrugu poslova koje vrši ministarstvo nadležno za poslove finansija, konkretno Ministarstvo finansija.

Kod budžetske inspekcije nijesu utvrđena neposredno prava i dužnosti, već se primjenjuju generalna prava i dužnosti ostalih inspekcija.

Budžetska inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad:

* Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru;
* Zakonom o finansiranju lokalne samouprave;
* Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti;
* Zakonom o računovodstvu u javnom sektoru;

Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 kao i Programom reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026, u okviru strateškog cilja Finansijska kontrola, predviđena je operacionalizacija centralizovane funkcije budžetske inspekcije.

Programom rada Vlade Crne Gore za 2024. godinu, utvrđena je obaveza pripreme Predloga zakona o budžetskoj inspekciji (rok I kvartal). Normativno uređivanje pravnog položaja budžetske inspekcije posebnim propisom nije novina u pravnim sistemima zemalja u okruženju (Republika Srbija, Republika Hrvatska).

Zakonom o budžetskoj inspekciji racionalno bi bilo urediti samo ona pitanja koja su specifična za budžetsku inspekciju.

Jedan od najvažnijih razloga donošenja Zakona o budžetskoj inspekciji je to što budžetska inspekcija u inspekcijskom nadzoru ispituje da li se javna sredstva koriste zakonito i u skladu sa opredijeljenom namjenom. Ona čini jednu od linija zaštite javnih sredstava, koja stoji nakon interne revizije i spoljne revizije (Državna revizorska institucija), sa inspekcijskim i represivnim (kaznenim) ovlašćenjima.

Zakoni, drugi propisi i opšti akti čija primjena je pod nadzorom budžetske inspekcije su brojni, obimni i složeni, te zahtijevaju široko pravno-ekonomsko znanje.

Krug subjekata koji su pod budžetskim inspekcijskim nadzorom je veliki i raznovrstan, jer tu spadaju direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava, organizacije za obavezno socijalno osiguranje, javna preduzeća, pravna lica koja su ova preduzeća osnovala, pravna lica nad kojima država Crna Gora, grad ili opština ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50 posto kapitala, druga pravna lica u kojima javna sredstva čine više od 50 posto ukupnog prihoda, subjekti koji koriste budžetska sredstva po osnovu zaduživanja, subvencija, ostale državne pomoći u bilo kom obliku, dotacija i dr.

Budžetska inspekcija je direkcija u Direktoratu u sastavu Ministarstva finansija, a inspekcijski nadzor se obavlja preko budžetskih inspektora. Zakon centralizuje funkciju budžetske insekcije, što znači da postoji budžetska inspekcija samo na centralnom nivou. Ukupna pozicija Evropske unije i države Crne Gore naglašava potrebu da se na sistemski način obezbijedi centralizovana funkcija budžetske inspekcije, koja će biti potpuno usklađena sa zahtijevima Programa reforme upravljanja javnim finansijama.

Formiranje centralizovane budžetske inspekcije ima za cilj i da poveća prosječan broj sprovedenih nadzora po inspektoru, kako bi se povećao obuhvat, a time i djelotvornost nadzora. Pored povećanja prosječnog broja nadzora po inspektoru, formiranje centralizovane 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.

Saglasno položaju, ovlašćenjima i ulozi budžetske inspekcije, izvore za plan budžetskog inspekcijskog inspekcijskog nadzora čine konkretne prijave, predstavke, prigovori i zahtjevi za vršenje inspekcijskog nadzora. Vršenjem inspekcijskog nadzora, iniciranjem prekršajnih postupaka i podrškom istražnim organima budžetska inspekcija djeluje kao oblik unutrašnje kontrole u oblasti upravljanja javnim sredstvima.

Kontrolnim, prinudnim i kaznenim ovlašćenjima budžetska inspekcija doprinosi ostvarenju ekonomske, razvojne, socijalne, društvene i stabilizacione funkcije budžeta.

**3. Objašnjenje osnovnih pravnih instituta**

Odredbom člana 1 Nacrta zakona – određuje se predmet zakona.

Ovim zakonom uređuje se način rada budžetske inspekcije, poslovi budžetske inspekcije, ovlašćenja i mjere u postupku nadzora, postupanje budžetskih inspektora kad, neposredno primjenjujući propise, radi kontrole zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica, opština i drugih subjekata javnog sektora u cilju da se obezbijedi poštovanje zakonitog i namjenskog korišćenja javnih sredstava i ostvarivanje javnog interesa u oblastima koje su predmet inspekcijskog nadzora.

Ovakvo određenje u predmetu zakona za cilj ima da obuhvati najvažnija pitanja od značaja za organizaciju i funkcionisanje budžetske inspekcije.

Odredbom člana 2, 6, 7, 8, 9 Nacrta zakona – utvrđen je djelokrug rada budžetske inspekcije.

Odredbom člana 3-4 Nacrta zakona – obezbjeđuje se kompatibilan odnos ovog zakona i posebnih propisa kojima se uređuje vršenje inspekcijskog nadzora, ali i postupanje u skladu sa ciljevima inspekcijskog nadzora i pravnom prirodom upravne stvari u slučaju javljanja pravnih praznina u praksi, kao i saradnja sa drugim organima i drugim subjektima koji su nosioci javnih ovlašćenja. Utvrđeni su segmenti nadzora po pojedinim upravnim oblastima iz nadležnosti budžetske inspekcije.

Odredbom člana 5 Nacrta zakona regulisana je upotreba rodno-osjetljivog jezika, koja ima svoju opravdanost i zakonsku utemeljenost u Ustavu Crne Gore, zakonskoj legislativi (Zakon o rodnoj ravnopravnosti, anti diskriminatorni zakon), kao i u relevantnim obavezujućim dokumentima međunarodnih organizacija.

Odredbom čl. 6-21 Nacrta zakona – uređuju se pitanja od značaja za način rada budžetske inspekcije. Rukovođenje budžetskom inspekcijom povjerava se glavnom budžetskom inspektoru, koji organizuje rad, rukovodi i koordinira budžetskom inspekcijom.

Kako bi se obezbijedila planska realizacija redovnih aktivnosti budžetske inspekcije, na godišnjem nivou, predviđa se donošenje godišnjeg plana rada redovnog nadzora od strane starješine Ministarstva finansija, na osnovu procjene rizika. Ovakav pristup obezbjeđuje i lakše praćenje postupanja budžetske inspekcije i usmjeravanje rada u skladu sa utvrđenim planom.

Nacrtom se predviđa više vrsta nadzora: redovni, vanredni, mješoviti i kontrolni nadzor. Redovni se vrši u skladu sa godišnjim planom rada; vanredni - po nalogu glavnog budžetskog inspektora, nalogu ministra finansija ili po inicijativi organa, pravnih ili fizičkih lica; mješoviti koji se vrši istovremeno kao redovan i vanredan nadzor kod istog subjekta nadzora, kada se predmet redovnog i vanrednog inspekcijskog nadzora djelimično ili u cjelosti poklapaju ili su povezani, a kontrolni – radi utvrđivanja izvršenja mjera koje su predložene ili naređene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora.

Kada su u pitanju oblici nadzora, utvrđuju se dva oblika:

- inspekcijski pregled na licu mjesta – neposrednim uvidom u opšte i pojedinačne akte, službene evidencije i drugu dokumentaciju;

- kancelarijski inspekcijski pregled – uvidom u opšte i pojedinačne akte, službene evidencije i drugu dokumentaciju u službenim prostorijama inspekcije.

Propisivanjem norme po kojoj se subjekat nadzora, tri dana unaprijed, obavještava o vršenju inspekcijskog nadzora, u funkciji je ostvarivanja načela preventivnosti, jer se subjektu nadzora na taj način daje mogućnost da otkloni eventualne nepravilnosti u svom radu, što može biti predmetom inspekcijskog nadzora. Izuzetak su samo one situacije u kojima bi najavljivanje vršenja inspekcijske kontrole značilo ugrožavanje javnog interesa ili opasnost od izbjegavanja nadzora. U vršenju inspekcijskog nadzora, budžetski inspektor ne smije biti sprječavan ili ometan, a o svome radu budžetska inspekcija vodi posebne evidencije.

Zbog potrebe pooštravanja pravila o sukobu interesa Nacrtom zakona se budžetskim inspektorima predviđa zabrana vršenja određenih vrsta djelatnosti.

Odredbama čl. 22-27 Nacrta zakona – predlažu se rješenja u vezi sa ovlašćenjima i mjerama budžetske inspekcije u postupku nadzora. Naime, i pored toga što je dobar dio ovih pitanja sistemski riješen, prije svega Zakonom o inspekcijskom nadzoru, priroda djelovanja budžetske inspekcije nalaže propisivanje određenih posebnih preventivnih i upravnih mjera i ovlašćenja, kako bi u cjelosti bila ostvarena njena funkcija, predviđeni su posebni slučajevi odgovornosti budžetskih inspektora, čime se doprinosi zakonitosti i cjelishodnosti rada cjelokupne upravne inspekcije, kao i izvještavanje o radu budžetske inspekcije, vođenje evidencija i kaznene odredbe.

**4. Budžetska sredstva za sprovođenje zakona**

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna dodatna sredstva u budžetu Crne Gore.