



DIREKCIJA ZA BUDŽETSKU INSPEKCIJU

Br: UPIN 13-702/24-47/11

Podgorica, 27.06.2024.godine

DODATAK

Zapisniku o izvršenom inspekcijskom nadzoru u Ministarstvu odbrane br. 13-702/24-47/9 od 19.06.2024. godine

Zapisnikom o izvršenom inspekcijskom nadzoru br. 13-702/24-47/9 od 19.06.2024. godine koji su sačinile budžetske inspektorke Ministarstva finansija, glavna budžetska inspektorica mr Jelena Perućica i inspektorica I Gordana Janjić, i ovlaštena lica za vršenje inspekcijskog nadzora Olga Uskoković i Stevan Brnović, ocijenjeno je činjenično stanje i utvrđene nepravilnosti nakon sprovedenog inspekcijskog nadzora u Ministarstvu odbrane.

Dopisom UPIN 13-702/24-47/10 od 26.06.2024. godine dostavljene su primjedbe na zapisnik sačinjenje od strane sekretarke Ministarstva odbrane, mr Jadranke Vojinović.

U primjedbama se u bitnom navodi da:

1. Ministarstvo odbrane, odnosno subjekat nadzora budžetske inspekcije je još u decembru 2023. godine uočilo neusklađenost postupanja s predmetnim upustvom Ministarstva finansija koje je donijeto 27.03.2023. godine, te je svoje poslovanje uskladilo sa istim počev od 01.01.2024. godine i obračun zarada vrši se na osnovu 174 časa kao fond sati na mjesečnom nivou. Takođe se u primjedbi ističe da navedeno postupanje nije konstatovano od strane budžetske inspekcije, a u skladu sa osnovnim načelima Zakona o inspekcijskom nadzoru, te načelom srazmjernosti (član 7) kojim je propisano da inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora preduzima one mjere i radnje koje su srazmjerne učinjenim nepravilnostima, a kojima se na povoljniji način za subjekat nadzora postiže cilj i svrha inspekcijskog nadzora.

Konstatuje se: Primjedbe su neosnovane. Naime, Zapisnikom o izvršenom inspekcijskom nadzoru br. 13-702/24-47/9 od 19.06.2024. godine ocijenjeno je činjenično stanje i utvrđene nepravilnosti nakon sprovedenog inspekcijskog nadzora u Ministarstvu odbrane.

Iz navedenog proizilazi da budžetska inspekcija nije preduzela mjere i radnje. U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor obavlja prvenstveno preventivnu funkciju, a preduzima upravne mjere i radnje kada se preventivnom funkcijom ne može obezbijediti svrha i cilj nadzora (čl.6 ZIN-a).

Takođe, Zapisnikom o izvršenom inspekcijskom nadzoru br.13-702/24-47/9 od 19.06.2024. godine kao predmet nadzora navedena je primjena odredbi Zakona o

zaradama zaposlenih u javnom sektoru za period **decembar 2021., 2022. i 2023. godine** izuzimanjem dokumentacije metodom slučajnog uzorka **samo za navedeni period**, na osnovu čega je utvrđeno činjenično stanje. Izvršeno usklađivanje se tretira kao olakšavajuća okolnost u postupku inspeksijskog nadzora, ali da nije od uticaja na ocjenu činjeničnog stanja za kontrolisani period.

2. Budžetska inspekcija u predmetnom Zapisniku nije konstatovala da Ministarstvo odbrane u skladu sa članom 64 stavom 2 Zakona o radu, a kojim je propisano da se prekovremeni rad uvodi pisanom odlukom poslodavca prije početka tog rada, donosi odluke o uvođenju prekovremenog rada. Takođe u primjedbi se navodi da zbog ograničenih administrativnih kapaciteta Ministarstva i velikog broja lica koji su svakog mjeseca angažovani na prekovremenom radu, Ministarstvo nije u mogućnosti da blagovremeno priprema i donosi rješenja o prekovremenom radu. U bitnom se takođe navodi da budžetski inspektori nijesu zapisnički konstatovali da Ministarstvo odbrane u konkretnom slučaju postupa shodno odredbama opšteg propisa o radu, odnosno Zakona o radu, kao sistemskog zakonskog akta, isti se u svom postupanju nijesu pridržavali osnovnih načela i odredbi Zakona o inspeksijskom nadzoru, te zapisnički nijesu konstatovali sve okolnosti i činjenice od uticaja za utvrđivanje zakonitosti u postupanju ovog organa.

Konstatuje se: Primjedbe su neosnovane. Naime, kako je prethodno navedeno predmet nadzora je primjena odredbi 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-I, 113/23) gdje poslove inspeksijskog nadzora nad primjenom ovog zakona vrši budžetski inspektor. U vršenju ispeksijskog nadzora budžetski inspektori i ovlašćena lica za vršenje ispeksijskog nadzora, sproveli su nadzor u pogledu primjene odredbi zakona, propisa i opštih akata iz svoje nadležnosti. Napominjemo da inspeksijski nadzor nad primjenom Zakona o radu i drugih propisa o radu, kolektivnih ugovora i kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih vrši inspekcija rada odnosno upravna inspekcija.

Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru (član 11) definisana je struktura zarade koju između ostalog čini i dodatak na zaradu (rad duži od punog radnog vremena - prekovremeni rad). Rješenje o zaradi zaposlenog iz člana 2 stav 1 tačka 1 ovog zakona (član 31 stav 1) donosi lice koje rukovodi tim organom, odnosno službom. Budžetski inspektori su konstatovali nepravilnosti u odnosu na primjenu odredbi Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru bez osporavanja pravnog osnova već konstatujući da je za isplatu zarade za prekovremeni rad bilo potrebno donijeti rješenje o zaradi u skladu sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Sprovedena procedura za uvođenje prekovremenog rada u skladu sa Zakonom o radu ne utiče na činjenicu ocjene činjeničnog stanja kada nije utvrđeno uvećanje zarada po osnovu časova prekovremenog rada u skladu sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru

3. Nije jasno zbog čega inspektori smatraju da su povrijeđeni čl.21 i 31 st.1 i čl 35 st. 1 i 5 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, i čl. 5 i 7 Odluke o varijabilnom dijelu zarade. Naime, navedena sredstva nijesu ni isplaćena za tu namjenu već za druge oblike ličnih primanja koja se obračunavaju i isplaćuju sa neto zaradom, a koja su evidentirana na računu Ministarstva odbrane na poziciji 411-1- Neto zarade - na računu neto zarade evidentiraju se planirani

iznosi (aproprijacije), mjesečno ili kvartalno odobravanje potrošnje (varanti/alokacije), zahtjevi za plaćanja i sva plaćanja koja se odnose na zarade za redovan rad, prekovremeni rad, noćni rad i dežurstva, terenski dodatak, stimulativne dodatke ili druge oblike ličnih primanja koja se obračunavaju i isplaćuju sa neto zaradom. Takođe se navodi da je čl.40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti između ostalog propisano da su potrošačke jedinice dužne da sredstva koriste u granicama utvrđenih zakonom o budžetu države, te da ta sredstva koriste po dinamici koje je odobrilo Ministarstvo finansija.

U primjedbi se navodi da je isplata novčanih sredstava zaposlenima u Ministarstvu odbrane po rješenjima br.15-810/21-10374 od 30.12.2021. godine, br.1502-430/22-4711-1 od 21.12.2022. godine i br.1502-430/23-1565 od 18.12.2023. godine izvršena u granicama utvrđenim Zakonom o budžetu i odobrenoj dinamici od strane Ministarstva finansija.

Takođe je primjedbom u bitnom ukazano da se Ministarstvo odbrane obraćalo zahtjevima za otpust sredstava te da je, nakon kontrole, Ministarstvo finansija izvršilo otpust sredstava, shodno utvrđenoj dinamici, a za isplatu po navedenim rješenjima, odobrenje je dao ovlašćeni službenik u Trezoru. Primjedbom je istaknuto da, prilikom dostavljanja zahtjeva za plaćanje od strane Ministarstva odbrane, ni jednim aktom nije ukazano na nemamjensko i nezakonito trošenje sredstava.

Na izveden Zaključak u Zapisniku kojim je navedeno da je isplatom novčanih sredstava u decembru 2021., 2022. i 2023. godine po Rješenjima br. 15-810/21-10374 od 30.12.2021. godine, br. 1502-430/22-4711-1 od 21.12.2022. godine i br. 1502-430/23-1565 od 18.12.2023. godine, izvršena je nenamjenska i nezakonita potrošnja budžetskih sredstava u ukupnom iznosu od 3.219.220,00€. Primjedbom se konstatuje da su navodi netačni jer su sva akta koja su bila potrebna za predmetno odlučivanje i isplatu predmetnih sredstava donijeta u skladu sa zakonom i stavljena na uvid postupajućim inspektorima. Navodi se na kraju da su inspektori prekoračili svoja ovlašćenja i pogrešno konstatovali da je izvršena nenamjenska i nezakonita potrošnja sredstava.

Konstatuje se: Primjedbe su neosnovane. Kako je konstatovano u Zapisniku o izvršenom inspekcijskom nadzoru br. 13-702/24-47/9 od 19.06.2024. godine čl. 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl. List CG", br. 20/ 14, 56/ 14, 70/ 17, 4/ 18, 55/ 18, 66/ 19, 70/ 21, 27/ 23, 123/ 23 i 125/ 23) ne predstavlja pravni osnov za utvrđivanje prava i isplatu novčanog iznosa zaposlenima koji su „pokazali visok nivo profesionalizma i maksimalnu posvećenost izvršavanju zadataka“, kako je navedeno u obrazloženjima navedenih rješenja.

Naime, Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti uređeno je planiranje i izvršenje budžeta, fiskalna odgovornost, pozajmice i garancije i druga pitanja od značaja za budžet Crne Gore i budžet jedinice lokalne samouprave. Odredbama člana 2. stav 1. tačka 35., člana 4. stav 2., člana 5. tačka 1. i člana 41. stav 2. Zakona propisano je da su namjenski prihodi, prihodi kojima se finansira javna potrošnja i kojima je zakonom unaprijed utvrđena namjena; da se budžetom iskazuju izdaci i primici po izvorima iz kojih potiču; da primici obuhvataju tekuće prihode (poreze, doprinose, takse, naknade, koncesije i ostale prihode) i da se namjenski prihodi koriste za finansiranje izdataka potrošačkih jedinica prema zakonom utvrđenoj namjeni.

U konkretnom slučaju, Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru utvrđuje namjenu finansiranja izdataka za zarade, naknadu zarade i druga primanja zaposlenih u javnom sektoru, odnosno pravni osnov za **utvrđivanje 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 utvrđena su odredbama Zakona o zaradama zaposlenih u javnim sektoru.** Shodno članu 11 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru definisana je struktura zarade i to: **osnovna zarade; posebni dio zarade; dodatak na osnovnu zaradu i varijabilni dio zarade.**

Zakonom o Zaradama zaposlenih u javnom sektoru takođe je definisan način utvrđivanja **osnovne zarade, posebnog dijela zarade, dodatka na osnovnu zaradu** (dodatak za rad noću, rad u dane državnog ili vjerskog praznika i rad duži od punog radnog vremena -prekovremeni rad; dodatak za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima; specijalni dodatak;dodatak po osnovu godina radnog staža - minuli rad i dodatak za dežurstvo i pripravnost) kao i visina dodatka. Iznos i način ostvarivanja **dodataka za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima i specijalnog dodatka,** definisan je čl. 17 i 18 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Uslov i načini ostvarivanje prava na varijabilni dio zarade utvrđeni su čl.21 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Imajući u vidu navedeno, Rješenja br.15-810/21-10374 od 30.12.2021.godine, br.1502-430/22-4711-1 od 21.12.2022. godine i br.1502-430/23-1565 od 18.12.2023.godine, ne predstavljaju rješenja o zaradi te prava koja su utvrđena navedenim rješenjima nijesu utvrđena u skladu sa zakonom.

Uvidom u Zahtjeve za plaćanje za 2021. godinu br. 40227346, 4022383, 402273362, 40227298, 40227331, 40227367, 40227359,40227284, 40227398, 40227335, 40227354, 40227311, 40227390, 40227411 i 40227328, utvrđeno je da su isplate izvršene, sa pozicija 411-1- neto zarade i 412-7-ostale naknade. U navedenim zahtjevima, kao svrha uplate naznačene su naknade bez navođenja konkretnog rješenja na koji se odnosi zahtjev za plaćanja. S obzirom da je pismenim putem potvrđeno da se navedeni zahtjevi odnose na Rješenje br.15-810/21-10374 od 30.12.2021.godine, **po istom osnovu isplate su izvršene sa dvije različite pozicije.** Rješenje br.15-810/21-10374 od 30.12.2021.godine ne predstavlja rješenje o naknadi shodno Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Budžetski inspektori i ovlašćena lica za sprovođenje inspekcijskog nadzora ostaju pri konstataciji da utvrđivanje prava na novčani iznos bez pravnog osnova predstavlja rješenje koje nije donešeno u skladu sa zakonom te je isplatom sredstava na osnovu Rješenja br.15-810/21-10374 od 30.12.2021.godine, br.1502-430/22-4711-1 od 21.12.2022. godine i br.1502-430/23-1565 od 18.12.2023.godine izvršena nenamjenska i nezakonita potrošnja budžetskih sredstava.

Takođe, vezano za primjedbu kontrole odobrenih sredstava napominjemo da shodno čl.40 st. 4 Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl. List CG", br. 20/ 14, 56/ 14, 70/ 17, 4/ 18 ,55/ 18, 66/ 19 , 70/ 21, 27/ 23, 123/ 23 i 125/ 23) za zakonito korišćenje sredstava odobrenih potrošačkoj jedinici odgovoran je budžetski izvršilac.

Poslove inspekcijskog nadzora nad sprovođenjem Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti vrši budžetski inspektor.

Vezano za konstataciju da su inspektori prekoračili svoja ovlašćenja, ukazujem da su u vršenju konkretnog inspekcijskog nadzora budžetski inspektori i ovlašćena lica za vršenje inspekcijskog nadzora, sproveli nadzor u pogledu primjene odredbi zakona, propisa i opštih akata iz svoje nadležnosti.

Bitno je istaći da u skladu sa odredbom čl.78 st.1 i st.2 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. U vršenju nadzora inspektor ima obavezu i ovlašćenje da vrši kontrolu zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica, opština i drugih subjekata javnog sektora u skladu sa ovim zakonom. Inspekcijski nadzor obuhvata kontrolu računovodstvenih, finansijskih i drugih poslovnih dokumenata subjekta nadzora.

U ostalom dijelu primjedbe su bespredmetne jer nijesu zasnovane na pravnoj i činjeničnoj argumentaciji vezano za konkretna rješenja.



Jelena Perućica

mr Jelena Perućica

glavna budžetska inspektorica