



Ministarstvo
finansija



Crna Gora
MINISTARSTVO FINANSIJA

Broj:

13-703/25-2591/1

Datum:

10. 02. 2025

PLAN NADZORA BUDŽETSKE INSPEKCIJE ZA 2025.GODINU

januar 2025.godine



SADRŽAJ

Contents	3
1. Uvod	3
1.1. Značaj	3
1.2. Zakonski okvir	4
1.3. Plan nadzora Budžetske inspekcije	4
2. Organizaciona struktura	4
2.1. Djelokrug rada Budžetske inspekcije	4
2.2. Kadrovska struktura budžetske inspekcije	4
3. Planiranje aktivnosti budžetske inspekcije	5
3.1. Predmet nadzora	5
3.1.1. Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti	5
3.1.2. Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru	6
3.1.3. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave	6
3.2. Subjekti nadzora	10
4. Subjekti nadzora i dinamika redovnog inspeksijskog nadzora u 2025.godini	11
4.1. Nastavak inspeksijskih nadzora započelih u 2024. godine	11
JZU Klinički centar Crne Gore	11
Komunalna policija i inspekcija	11
4.2. Nerealizovane aktivnosti predviđene Planom nadzora budžetske inspekcije za 2024. godinu;	12
Crnogorski elektrodistributivni sistem (CEDIS)	12
Solar gradnja DOO Nikšić	13
13.jul – Plantaže AD Podgorica	13
Željeznička infrastruktura AD Podgorica	14
4.3. Tematske kontrole	15
5. Ciljevi sprovođenja Plana nadzora	17
6. Analiza rizika	17
Identifikacija rizika	20
7. Registar rizika	23
8. Odgovornost za realizaciju Plana nadzora	23



1. Uvod

1.1. Značaj

Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 sa Akcionim planom 2022-2024, kao i Programom reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026, u okviru strateškog cilja Finansijska kontrola, predviđena je operacionalizacija centralizovane funkcije budžetske inspekcije. Centralizovana funkcija budžetske inspekcije predstavlja jedno od mjerila ispunjenosti PP 32 — Finansijski nadzor.

Nadzor koji sprovodi budžetska inspekcija ima uticaj na društvene i ekonomske odnose. Bez inspeksijskog nadzora ne bi postojala adekvatna zaštita državnih interesa, tako da ovaj vid nadzora predstavlja i jedan od vidova zaštite zakonitosti i namjenskog trošenja budžetskih sredstava, a samim tim utiče na povećanje transparentnosti javne uprave i doprinosi fiskalnoj disciplini potrošačkih jedinica.

1.2. Zakonski okvir

Procesno pravni osnovi za vršenje inspeksijskog nadzora su Zakon budžetskoj inspekciji ("Službeni list CG", br. 123/24) i Zakon o inspeksijskom nadzoru ("Službeni list RCG", br.39/03 i "Službeni list CG", br.76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16 i 84/24).

Takođe, propisano je da budžetski inspektor vrši nadzor nad primjenom sljedećih zakona:

- Zakon o budžetu Crne Gore;
- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Službeni list CG" br. 20/14, 56/14, 70/2017, 4/18, 55/18, 66/19, 70/21, 27/23, 123/23, 125/23,);
- Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list CG" br. 16/16, 83/16, 21/17, 42/17, 12/18, 39/18, 42/18, 34/19, 130/21, 146/21, 92/22, 152/22, 152/22-1,113/23, 48/24 i 84/24);
- Zakonom o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list CG" br. 3/2019, 86/2022 i 5/2024 i 7/24);
- Zakonom o računovodstvu u javnom sektoru ("Službeni list CG" br. 66/2019, 145/2021 i 123/2023., član 47 primjena Zakona od 01. 01. 2027. godine).

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

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



1.3. Plan nadzora Budžetske inspekcije

Plan nadzora čine tri segmenta:

1. Inspekcijski nadzori koji su započeti u 2024. godini – visokog i srednjeg rizika;
2. Segment nerealizovanih aktivnosti predviđenih Planom nadzora budžetske inspekcije za 2024. godinu – visokog i srednjeg rizika;
3. Segment koji obuhvata tematsku oblast za vršenje inspekcijskog nadzora sa definisanjem predmeta inspekcijskog nadzora – velikog i srednjeg rizika.

2. Organizaciona struktura

2.1. Djelokrug rada Budžetske inspekcije

Budžetska inspekcija, vršenjem inspekcijskog nadzora nad radom budžetskih korisnika predstavlja specifičan oblik kontrole. Djelokrug budžetske inspekcije se određuje u djelokrugu poslova koje vrši ministarstvo nadležno za poslove finansija, konkretno Ministarstva finansija.

Poslovi budžetske inspekcije obavljaju se u Direktoratu za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU, u organizacionoj jedinici Direkcija za budžetsku inspekciju.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu finansija, koji je stupio na snagu 03.01.2025.godine, utvrđen je djelokrug rada Direkcije za budžetsku inspekciju, koji se odnosi na pripremu i sprovođenje kontrole zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica; pripremu i sprovođenje kontrole izvršenja budžeta lokalnih samouprava, javnih ustanova, nezavisnih regulatornih tijela, privrednih društava i pravnih lica čiji je vlasnik država ili opštine ili imaju većinski vlasnički udio, inspekcijski nadzor nad sredstvima koja se dodjeljuju nevladinim organizacijama od strane države i opština, kontrolu računovodstvenih, finansijskih i drugih poslovnih dokumenata subjekata nadzora i druge poslove iz djelokruga rada.

2.2. Kadrovska struktura budžetske inspekcije

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, sistematizovano je osam radnih mjesta za inspektore, od čega su popunjena tri i to glavnog inspektora i dva inspektora I, koja su po obrazovnoj strukturi sljedeći - jedan diplomirani pravnik, jedan diplomirani ekonomista i magistar ekonomskih nauka.



3. Planiranje aktivnosti budžetske inspekcije

Planirane aktivnosti budžetske inspekcije obuhvaćene su Planom inspekcijskog nadzora budžetske inspekcije za 2025.godinu.

3.1. Predmet nadzora

Planom nadzora, predviđeno je vršenje nadzora kod subjekata nadzora, koji su na osnovu procjene nivoa rizika sa aspekta negativnog uticaja na budžet ocijenjeni kao visoko rizični i srednje rizični subjekti nadzora, a na osnovu zaprimljenih inicijativa, prijava, prigovora i zahtjeva u prethodnom periodu. Izbor subjekata nadzora izvršen je u skladu sa nadležnostima primjene propisa nad kojim budžetska inspekcija vrši nadzor, i to su sljedeći propisi:

3.1.1. Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti:

- poništene transakcije u slučaju kada je na konsolidovani račun trezora povraćen prethodno isplaćeni novac (član 9 stav 5);
- objava evidencija o postojećem dugu, uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama i datim garancijama (član 59 stav 4);
- obavještenje Ministarstvu finansija nakon završetka projekta o neutrošenim sredstvima planiranim za taj kapitalni projekat (član 46 stav 1);
- obavještenje Ministarstvu finansija da u toku fiskalne godine usljed vanrednih ili nepredviđenih okolnosti nije došlo do realizacije planiranog kapitalnog projekta (član 46 stav 2);
- kontrola korišćenja sredstava u granicama utvrđenim zakonom o budžetu države (član 40 stav 1);
- usaglašenost ugovorenih obaveza u skladu sa planiranim i odobrenim sredstvima (član 40 stav 5);
- izvještaj o primicima, izdacima i ugovorenim obavezama (član 44 stav 1);
- izvještaj o svakom povlačenju kreditnih sredstava u roku od sedam dana od dana povlačenja, odnosno ne podnese kvartalni izvještaj o stanju ukupnog zaduženja (član 57 stav 3);
- evidencija primitaka, ugovorenih obaveza i izdataka (član 62);
- dostava finansijskog izvještaja na osnovu posebnog naloga Ministarstva finansija (član 64 stav 2);
- prijava primitaka budžeta države, izdataka i ugovorenih obaveza radi evidentiranja u glavnoj knjizi trezora (član 9 stav 3);
- nenamjenska potrošnja budžetskih sredstava ili ugovoranje obaveze iznad iznosa koji je planiran godišnjim zakonom o budžetu (član 40 stav 1), osim u



- slučaju obaveza iz člana 40 stav 6 (Potrošačka jedinica može preuzimati nove ugovorene obaveze, koje će se realizovati i u narednoj fiskalnoj godini, pod uslovom da je taj izdatak u tekućem budžetu definisan kao višegodišnji izdatak, uz prethodno dobijenu saglasnost Ministarstva finansija);
- izvještaj o primicima, izdacima i ugovorenim obavezama (član 44 stav 1);
 - akt ili odobrenje kojim se omogućava da se uzmu dugoročne pozajmice i garancije bez prethodne saglasnosti Vlade (član 57 st. 1 i 2);
 - prekoračenje propisanog limita koje nije u skladu sa članom 27 ovog zakona.

3.1.2. Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru

- uslovi za uvećanje odnosno smanjenje fonda zarada odnosno da je prilikom planiranja budžeta, lokalna samouprava čije obaveze po osnovu otplate hartija od vrijednosti, kredita, garancija i poreza i doprinosa prelaze 10% tekućih prihoda ostvarenih u prethodnoj godini, dužna je da smanji sredstva za zarade za 10%, osim lokalna samouprava koja uredno izmiruje sve svoje obaveze (član 10);
- pravna lica iz člana 2 stav 1 tač. 3, 5 i 6 ovog zakona, koja su u prethodnoj godini ostvarila gubitak u poslovanju dužna su da smanje ukupan fond zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% (član 10);
- uslovi i način ostvarivanja prava na varijabilni dio zarade bez saglasnosti Vlade i mišljenja Ministarstva (član 21 st. 4 i 5);
- koeficijente za zarade bez prethodno pribavljene saglasnosti Ministarstva (član 23 stav 1) odnosno utvrdi koeficijente za zarade bez saglasnosti Vlade i mišljenja Ministarstva (član 24 stav 1);
- koeficijenti za zarade zaposlenog koji radi na poslovima koji zahtijevaju posebna znanja, vještine i kompetencije bez saglasnosti Vlade (član 27);
- zarade za zaposlene i, rukovodeća lica suprotno članu 24 stav 2 ovog zakona;
- koeficijenti za zarade zaposlenog koji radi na poslovima koji zahtijevaju posebna znanja, vještine i kompetencije bez saglasnosti Vlade (član 27).

3.1.3. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave

- izvještaji o ostvarenim primicima i izdacima i izdacima po potrošačkim jedinicama mjesečno u roku od 15 dana od dana isteka mjeseca (član 55 stav 1);
- izvještaji o neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju kvartalno, najkasnije u roku od 15 dana od dana isteka kvartala (član 55 stav 2).
- mišljenje Ministarstva na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo suficita, odnosno deficita (član 29 tačka 5);



- namjenska sredstva obezbijedena iz budžeta države, koja se moraju držati odvojeno od sopstvenih sredstava i troše se samo za namjene za koje su odobrena (član 32);
- korišćenje sredstava u granicama utvrđenim odlukom o budžetu opštine (član 33 stav 2);
- ugovorene obaveze potrošačkih jedinica nijesu u skladu sa planiranim i odobrenim sredstvima u skladu sa odlukom o budžetu opštine (član 33 stav 2);
- potrošačke jedinice u slučaju nedostatka sredstava za pojedine namjene ne vrše preusmjeravanje sredstava u skladu sa članom 36 ovog zakona;
- potrošnja budžetskih sredstava suprotno namjenama za koje su odobrena (član 37 stav 2);
- izdavanje garancija bez prethodne saglasnosti Vlade do nivoa utvrđenog godišnjim budžetom opštine (član 46 stav 1).

3.1.4. Zakon o budžetu Crne Gore za 2024. godinu

- Dinamika potrošnje budžetom odobrenih sredstava za fiskalnu godinu realizovaće se zavisno od ostvarenja prihoda za određeni mjesec i raspoloživosti sredstava na depozitima države. Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) može, na predlog Ministarstva finansija (u daljem tekstu: Ministarstvo), posebnim propisom definisati kriterijume za utvrđivanje redoslijeda prioriteta u plaćanju Budžetom utvrđenih obaveza – član 4;
- Potrošačka jedinica može ugovarati obaveze do iznosa sredstava koja su, planom potrošnje, odobrena od strane Ministarstva – član 5;

3.1.5. Zakon o računovodstvu u javnom sektoru

- Rukovodilac organa, odnosno pravnog lica iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona dužan je da organizuje vođenje računovodstva zasnovano na vjerodostojnoj računovodstvenoj dokumentaciji, u skladu sa načelima pouzdanosti i pojedinačnog iskazivanja pozicija, radi istinitog i fer prikaza računovodstvenih transakcija i događaja u finansijskom izvještaju - član 7 stav 1
- Metodologiju vođenja računovodstva, priznavanje i vrednovanje imovine, obaveza, neto imovine, prihoda, primitaka, rashoda i izdataka propisuje organ državne uprave nadležan za poslove finansija (u daljem tekstu: Ministarstvo) - član 7 stav 2
- Poslovne knjige, knjigovodstvene isprave i finansijski izvještaji vode se, odnosno sastavljaju, u skladu sa metodologijom iz člana 7 ovog zakona, na crnogorskom jeziku i izražavaju u valuti koja se primjenjuje u Crnoj Gori - član 9 stav 1



- Podaci se u poslovne knjige unose po nastanku poslovnog događaja, najkasnije u roku od tri dana od dana izvršene kontrole vjerodostojnosti knjigovodstvene isprave - član 9 stav 2
- Rukovodilac organa, odnosno pravnog lica iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona odgovoran je za organizovanje, zakonito poslovanje i obavljanje računovodstvenih poslova u skladu sa pravilima urednog knjigovodstva - član 10 stav 1
- Za sastavljanje finansijskih izvještaja odgovorno je lice koje obavlja računovodstvene poslove u organu, odnosno pravnom licu iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona - član 10 stav 2
- Lice iz stava 1 ovog člana potpisuje finansijske izvještaje i odgovorno je za njihovo blagovremeno dostavljanje - član 10 stav 3
- Poslovne knjige vode se: 1) po sistemu dvojnog knjigovodstva; 2) u elektronskoj formi - član 11 stav 2 alineja 1 i 2
- Dnevnik je poslovna knjiga u koju se unose poslovni događaji prema redosljedu njihovog nastanka tokom obračunskog perioda član 12 stav 2
- Glavna knjiga trezora je sistematska knjigovodstvena evidencija svih budžetskih i finansijskih transakcija države, opštine, odnosno prihoda i rashoda, imovine, neto imovine, obaveza, primitaka i izdataka, u skladu sa propisanim kontnim planom i na nivou propisanih budžetskih klasifikacija - član 12 stav 4
- Glavne knjige organa, odnosno pravnih lica iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona, koji u cijelosti posluju preko konsolidovanog računa trezora sastavni su dio Glavne knjige trezora član 12 stav 5
- Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije poslovnih događaja, koji su u glavnoj knjizi iskazani sintetički i druge pomoćne evidencije o stanju i promjenama imovine i obaveza, radi praćenja poslovanja - član 12 stav 6
- Evidentiranje poslovnih događaja u glavnoj knjizi sprovodi se primjenom propisanog kontnog plana - član 13
- Organ, odnosno pravno lice iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona, dužan je da vodi sljedeće pomoćne knjige: 1) knjigu stalne i obrtne nefinansijske imovine; 2) knjigu finansijske imovine i obaveza; 3) knjigu (dnevnik) blagajne; i 4) evidenciju putnih naloga i korišćenja službenih vozila - član 14 stav 1
- Poslovne knjige vode se na način kojim se obezbjeđuje: 1) ispravnost i kontrola unijetih podataka; 2) čuvanje i korišćenje podataka; 3) uvid u promet i stanje na računima glavne knjige; i 4) hronologija unosa poslovnih događaja - član 15 stav 1
- Poslovne knjige otvaraju se na početku fiskalne godine ili danom osnivanja organa, odnosno pravnog lica iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona - član 15 stav 3



- Početna stanja glavne knjige na početku fiskalne godine moraju da budu ista kao zaključna stanja na kraju prethodne fiskalne godine - član 15 stav 4
- Poslovne knjige zaključuju se na kraju fiskalne godine - član 15 stav 5
- Glavna knjiga nakon zaključivanja mora da se zaštiti na način kojim će da se onemogući izmjena djelova ili listova te knjige - član 16 stav 1
- Glavnu knjigu, koja je potpisana elektronskim potpisom, moguće je kopirati na papir u skladu sa propisima kojima se uređuju elektronski dokument, elektronska identifikacija i elektronski potpis - član 16 stav 2
- Ako nije moguće zaštititi poslovne knjige koje se vode kao elektronski zapis na način propisan stavom 2 ovoga člana, one se kopiraju na papir, uvezuju i potpisuju od strane rukovodioca organa, odnosno pravnog lica iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona - član 16 stav 3
- Organ, odnosno pravno lice iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona, dužan je da čuva: dnevnik i glavnu knjigu najmanje deset godina, od dana zaključivanja; pomoćne knjige najmanje pet godina, od dana zaključivanja - član 16 stav 4
- Rukovodilac organa, odnosno pravnog lica iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona, odnosno lice koje rukovodilac ovlasti, dužno je da provjeri i potvrdi da je knjigovodstvena isprava vjerodostojna (potpuna, istinita, računski tačna i da prikazuje poslovnu promjenu) - član 17 stav 3
- Knjigovodstvena isprava, sastavljena kao elektronski zapis, treba da sadrži potpis ili drugu identifikacionu oznaku rukovodioca organa, odnosno pravnog lica iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona, odnosno lica ovlaštenog za izdavanje knjigovodstvene isprave - član 17 stav 4
- Knjigovodstvena isprava, sastavljena kao elektronski zapis, treba da sadrži potpis ili drugu identifikacionu oznaku rukovodioca organa, odnosno pravnog lica iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona, odnosno lica ovlaštenog za izdavanje knjigovodstvene isprave - član 17 stav 5
- Rukovodilac organa, odnosno pravnog lica iz člana 3 stav 1 tač. 1 do 4 ovog zakona, dužan je da čuva knjigovodstvene isprave, i to: obračun zarada i drugih ličnih primanja ili analitičke evidencije o zaradama za koje se plaćaju obavezni doprinosi, trajno; isprave na osnovu kojih su podaci unijeti u dnevnik i glavnu knjigu, najmanje deset godina; isprave na osnovu kojih su podaci unijeti u pomoćne knjige, najmanje pet godina - član 17 stav 2
- Rok za čuvanje knjigovodstvenih isprava iz stava 2 al. 2 i 3 ovoga člana počinje da teče istekom zadnjeg dana fiskalne godine na koju se odnose poslovne knjige u koje su podaci iz isprava unijeti - član 17 stav 3
- Organi, odnosno pravna lica iz člana 3 stav 1 tač. 1, 2, 4 i 5 ovog zakona, radi upisa u Centralni registar, podatke dostavljaju Ministarstvu na obrascu iz člana 29 ovog zakona - član 30 stav 1



- Organi, odnosno pravna lica iz člana 3 stav 1 tač. 3 i 6, radi upisa u Opštinski registar, podatke dostavljaju nadležnom organu lokalne uprave na obrascu iz člana 29 ovog zakona - član 30 stav 2
-
- Nadležni organ lokalne uprave podatke iz stava 2 ovog člana, i svoje podatke, radi upisa u Centralni registar, dostavlja Ministarstvu na obrascu iz člana 29 ovog zakona - član 30 stav 3
- Registri iz člana 28 ovog zakona vode se u elektronskom obliku i objavljuju na internet stranici Ministarstva, odnosno opštine - član 30 stav 4
- Organi, odnosno pravna lica iz člana 3 ovog zakona objavljuju finansijske izvještaje na svojim internet stranicama najkasnije u roku od osam dana od dana dostavljanja, odnosno na internet stranicama opštine, odnosno ministarstva, ako nemaju svoju internet stranicu - član 37
- Finansijski izvještaji u javnom sektoru su: 1) bilans uspjeha; 2) bilans stanja; 3) izvještaj o promjenama neto imovine; 4) izvještaj o novčanim tokovima - član 32 stav 1
- Uz finansijske izvještaje u javnom sektoru sastavljaju se i napomene koje predstavljaju dopunu podataka iz finansijskih izvještaja i njihov su sastavni dio - član 32 stav 2
- Organi, odnosno pravna lica iz člana 3 ovog zakona dužni su da: sastavljaju godišnje finansijske izvještaje i kvartalne finansijske izvještaje za fiskalnu godinu; čuvaju godišnje finansijske izvještaje trajno.

3.2. Subjekti nadzora

Subjekti nadzora su korisnici budžetskih sredstava i to: državni organi, ministarstva i drugi organi uprave, državni fondovi, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta Crne Gore, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio, politički subjekti u dijelu inspekcijskog nadzora nad sredstvima koja se izdvajaju iz budžeta Crne Gore i budžeta lokalne samouprave, nevladine organizacije u dijelu inspekcijskog nadzora nad sredstvima koja se dodjeljuju iz državnog budžeta i budžeta jedinice lokalne samouprave.

Izbor subjekata inspekcijskog nadzora u Planu nadzora budžetske inspekcije za 2025. godinu rezultat je analize dostavljenih inicijativa tokom 2024. godine, Plana nadzora budžetske inspekcije za 2024. godinu, operativnih saznanja, izvještaja i javno dostupnih dokumenata iz oblasti nadzora, a koji su u djelokrugu budžetske inspekcije.

4. Subjekti nadzora i dinamika redovnog inspekcijskog nadzora u 2025.godini

4.1. Nastavak inspekcijskih nadzora započetih u 2024. godine

JZU Klinički centar Crne Gore

Predmet inspekcijskog nadzora: primjena Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru

Vrijeme nadzora: nadzor se sprovodi u prvom kvartalu 2025.godine.

Rizik: visok

Rizici:

1. Neadekvatna evidencija podataka
2. Pogrešno pripremljeni podaci za obračun zarada
3. Netačno i neažurno vođenje podataka
4. Nedonošenje akata u skladu sa zakonom
5. Isplata sredstava bez pravnog osnova
6. Nenamjenska potrošnja budžetskih sredstava

Sprovedenim nadzorom po inicijativi u 2024. godini, kod istog subjekta nadzora, ali druge organizacione jedinice - Stomatološka poliklinika, utvrđen je obračuna zarada i dodataka na zarada u većem iznosu od propisanog, to jeste obračunata je zarada za isti vremenski period po više osnova što je dovelo do nezakonitog utvrđivanja i uvećanja zarada. Takođe je utvrđeno nedonošenje rješenja o zaradi.

Komunalna policija i inspekcija

Predmet inspekcijskog nadzora: primjena Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru

Vrijeme nadzora: započeti nadzor koji se nastavlja u prvom kvartalu 2025.godine

Rizik: srednji

Rizici:

1. Pogrešno pripremljeni podaci za obračun zarada
2. Neadekvatna evidencija podataka
3. Netačno i neažurno vođenje podataka



4. Nedonošenje akata u skladu sa zakonom
5. Isplata sredstava bez pravnog osnova
6. Nenamjenska potrošnja budžetskih sredstava

Povod za sprovođenje nadzora je inicijativa u kojoj se izražava sumnja na nepoštovanja odredbi Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Povodom inicijative je započet nadzor i izuzeta dokumentacija u pripremljenoj fazi sprovođenja inspekcijuskog nadzora.

- 4.2. Nerealizovane aktivnosti predviđene Planom nadzora budžetske inspekcije za 2024. godinu;

Crnogorski elektrodistributivni sistem (CEDIS)

Predmet inspekcijuskog nadzora: primjena člana 10 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru;

Vrijeme nadzora: nadzor se sprovodi u drugom kvartalu 2025. godine;

Rizik: visok

1. Nepoštovanje zakonskih normi
2. Nenamjenska potrošnja budžetskih sredstava
3. Isplata sredstava bez pravnog osnova

Povod za sprovođenje inspekcijuskog nadzora je inicijativa od strane NVO Institut Alternativa. Uvidom u finansijske izvještaje za 2022. godinu, koji su dostupni u javnoj evidenciji Poreske uprave iskazuje se sumnja da pojedina privredna društva nijesu djelovala u skladu sa odredbama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru odnosno članom 10 stav 2 kojim je propisano da pravna lica koja su u prethodnoj godini ostvarila gubitak u poslovanju dužna su da smanje ukupan fond zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% u narednoj kalendarskoj godini.

Uvidom u Izvještaju Državne revizorske institucije za 2022. godinu konstatovano je da je ukupan broj zaposlenih u Društvu na dan 31. decembar 2022. godine je 1643 od čega 1334 zaposlenih na neodređeno vrijeme i 309 lica zaposlenih na određeno vrijeme (uključujući i zaposlene preko Agencije za ustupanje), **što je za 4,8% više u odnosu na 2021. godinu.**

Kaznene odredbe u Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru propisane članom 43 gdje se navodi da će se novčanom kaznom u iznosu od 2.000 do 20.000 eura, kazniti za prekršaj pravno lice, ako ne smanji ukupan fond zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% u narednoj kalendarskoj godini kao i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u iznosu od 500 do 2.000 eura.

Solar gradnja DOO Nikšić

Predmet inspekcijskog nadzora: primjena člana 10 Zakona o zaradama zaposnih u javnom sektoru;

Vrijeme nadzora: nadzor se sprovodi u četvrtom kvartalu 2025. godine;

Rizik: srednji

Rizici:

1. Nepoštovanje zakonskih normi
2. Nenamjenska i nezakonita potrošnja budžetskih sredstava

Povod za sprovođenje inspekcijskog nadzora je inicijativa podnijeta od strane NVO Institut Alternativa. Uvidom u finansijske izvještaje za 2022. godinu, koji su dostupni u javnoj evidenciji Poreske uprave iskazuje se sumnja da pojedina privredna društva nijesu djelovala u skladu sa odredbama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru odnosno članom 10 stav 2 kojim je propisano da pravna lica koja su u prethodnoj godini ostvarila gubitak u poslovanju dužna su da smanje ukupan fond zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% u narednoj kalendarskoj godini.

Kaznene odredbe u Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru propisane članom 43 gdje se navodi da će se novčanom kaznom u iznosu od 2.000 do 20.000 eura, kazniti za prekršaj pravno lice, ako ne smanji ukupan fond zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% u narednoj kalendarskoj godini kao i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u iznosu od 500 do 2.000 eura.

13.jul – Plantaže AD Podgorica

Predmet inspekcijskog nadzora: primjena člana 10 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru;



Vrijeme nadzora: nadzor se sprovodi u trećem kvartalu 2025. godine;

Rizik: srednji

Rizici:

1. Nepoštovanje zakonskih normi
2. Nenamjenska i nezakonita potrošnja budžetskih sredstava

Povod za sprovođenje inspekcijskog nadzora je inicijativa podnijeta od strane NVO Institut Alternativa. Uvidom u finansijske izvještaje za 2022. godinu, koji su dostupni u javnoj evidenciji Poreske uprave iskazuje se sumnja da pojedina privredna društva nijesu djelovala u skladu sa odredbama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru odnosno članom 10 stav 2 kojim je propisano da pravna lica koja su u prethodnoj godini ostvarila gubitak u poslovanju dužna su da smanje ukupan fond zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% u narednoj kalendarskoj godini. Kaznene odredbe u Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru propisane članom 43 gdje se navodi da će se novčanom kaznom u iznosu od 2.000 do 20.000 eura, kazniti za prekršaj pravno lice, ako ne smanji ukupan fond zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% u narednoj kalendarskoj godini kao i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u iznosu od 500 do 2.000 eura.

Željeznička infrastruktura AD Podgorica

Predmet inspekcijskog nadzora: primjena člana 10 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru;

Vrijeme nadzora: nadzor se sprovodi u četvrtom kvartalu 2025. godine;

Rizik: srednji

Rizici:

1. Nepoštovanje zakonskih normi
2. Nenamjenska i nezakonita potrošnja budžetskih sredstava

Povod za sprovođenje inspekcijskog nadzora je inicijativa od strane NVO Institut Alternativa. Uvidom u finansijske izvještaje za 2022. godinu, koji su dostupni u javnoj evidenciji Poreske uprave iskazuje se sumnja da pojedina privredna društva nijesu djelovala u skladu sa odredbama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru odnosno članom 10 stav 2 kojim je propisano da pravna lica koja su u prethodnoj godini ostvarila gubitak u poslovanju dužna su da smanje ukupan fond zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% u narednoj kalendarskoj godini.



Kaznene odredbe u Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru propisane članom 43 gdje se navodi da će se novčanom kaznom u iznosu od 2.000 do 20.000 eura, kazniti za prekršaj pravno lice, ako ne smanji ukupan fond zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% u narednoj kalendarskoj godini kao i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u iznosu od 500 do 2.000 eura.

4.3. Tematske kontrole

Predmet inspekcijskog nadzora: korišćenje budžetskih sredstava sa izdatka 414-6 - Advokatske, notarske i pravne usluge

Broj subjekata nadzora: 2

(Zakon o budžetu Crne Gore i Zakon o budžetu i fiskalne odgovornosti)

Vrijeme nadzora: nadzor se vrši u četvrtom kvartalu 2025. godine

Rizik: srednji

Rizici:

1. Nepoštovanje zakonskih normi
2. Nenamjenska i nezakonita potrošnja budžetskih sredstava
3. Isplata sredstava bez pravnog osnova

Povod za vršenje nadzora su rezultati analize podataka iz SAP- sistema koja je sprovedena imajući u vidu zakonsko ograničenje angažovanje advokata definisano čl. 53 Zakona o državnoj imovini "Crnu Goru, njene organe i javne službe čiji je osnivač država, a nemaju svojstvo pravnog lica, pred sudovima i drugim državnim organima zastupa Zaštitnik imovinsko - pravnih interesa Crne Gore". Praksa je pokazala angažovanje advokata od strane organa ili javne službe suprotno navedenoj odredbi kao i isplatu sredstava za pružene usluge od strane angažovanog advokata sa pozicije 414-6.

Metoda nadzora: analiza uvida u eksport finansijskih i nefinansijskih podataka iz sistema za računovodstvo.

Predmet inspekcijskog nadzora: korišćenje budžetskih sredstava sa izdatka 414-7 - Konsultantske usluge, projekti i studije

Broj subjekata nadzora: 2



(Zakon o budžetu Crne Gore i Zakon o budžetu i fiskalne odgovornosti)

Vrijeme nadzora: nadzor se vrši u četvrtom kvartalu 2025. godine

Rizik: srednji

Rizici:

1. Nepoštovanje zakonskih normi
2. Nenamjenska i nezakonita potrošnja budžetskih sredstava
3. Isplata sredstava bez pravnog osnova

Povod za vršenje nadzora su rezultati analize podataka iz SAP- sistema i značajnog iznosa sredstava koji se iplaćuju sa pozicije 414-7 kao i saznanja iz otvorenih izvora informacija o nenamjenskoj potrošnji sredstava sa pomenute pozicije.

Metoda nadzora: analiza uvida u eksport finansijskih i nefinansijskih podataka iz sistema za računovodstvo.

Predmet inspeksijskog nadzora: korišćenje budžetskih sredstava sa izdatka **431-4** - Transferi nevladinim organizacijama **431-3**-Transferi institucijama kulture i sporta

Broj subjekata nadzora: 2

(Zakon o budžetu Crne Gore i Zakon o budžetu i fiskalne odgovornosti)

Vrijeme nadzora: nadzor se vrši u četvrtom kvartalu 2025. godine

Rizik: Srednji

1. Nepoštovanje zakonskih normi
2. Nenamjenska i nezakonita potrošnja budžetskih sredstava

Povod za vršenje nadzora su rezultati analize podataka iz SAP- sistema koji ukazuju na sumnju na nenamjensku potrošnju sredstava sa pozicija 431-3 i 431-4 dok statistika takođe ukazuje na značajno odstupanje visine transferisanih sredstava sa pozicije 413-4 u 2024.godini i to 9.35 eura (miliona) (prethodnih godina: 2023. godine 7.46 miliona eura; 2022. godine 6.28 miliona eura; 2021. godine 3.8 miliona eura). Rezultati analize su takođe ukazali na sumnju da su sa pozicija 431-3 i 431-4 transferisana sredstava subjektima koji koji nijesu registrovani kao nevladina organizacija odnosno institucije sporta i kulture.

Metoda nadzora: analiza uvida u eksport finansijskih i nefinansijskih podataka iz sistema za računovodstvo.



Napomena: Prilikom utvrđivanja dinamike sprovođenja inspekcijskog nadzora uzete su u obzir sve faze inspekcijskog nadzora (pripremna faza, faza sprovođenja inspekcijskog nadzora i faza izvještavanja).

Direktorat za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU zadržava pravo da izmijeni dinamiku aktivnosti inspekcijskog nadzora u skladu sa prioritetima koji se mogu pojaviti, naloga ministra kao i uslijed nepredviđenih okolnosti.

5. Ciljevi sprovođenja Plana nadzora budžetske inspekcije za 2025.godinu

Prilikom planiranja inspekcijskih nadzora u 2025. godini, uzeti su u obzir vanredni inspekcijski nadzori koji se vrše po nalogu glavnog budžetskog inspektora, ministra finansija i lica koja on ovlasti, i na osnovu inicijativa, prijava, predstavki, prigovora i zahtjeva za vršenje inspekcijskog nadzora pristiglih od organa, organizacija, pravnih i fizičkih lica.

Cilj koji se želi postići ovim inspekcijskim nadzorom je:

1. utvrđivanje da li se budžetska sredstva troše namjenski i zakonito
2. preduzimanje mjera radi sprječavanja nezakonitog upravljanja i trošenja budžetskih sredstava, kao i određivanje mjera za naknadu štete koja je nastala u budžetu.

6. Analiza rizika za 2025.godinu

Direkcija za budžetsku inspekciju, kao organizacioni dio Direktorata za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU Ministarstva finansija, saglasno članu 12v Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Sl.list RCG", br.39/03 i "Sl.list CG", br.76/09, 57/11, 18/14, 11/14, 11/15, 52/16 i 84/24), vrši identifikaciju i procjenu rizika, radi sačinjavanje analize rizika u oblasti inspekcijskog nadzora iz svoje nadležnosti sa ciljem:

- Opšti cilj: efikasno ispunjavanje zadataka iz nadležnosti Direkcije za budžetsku inspekciju;
- Posebni cilj: obezbijediti efikasnu primjenu zakona i drugih propisa, preduzimanje upravnih mjera i radnji u postupcima, blagovremeno izvještavanje.

Identifikacija rizika

Rizik se procjenjuje u toku pripreme Plana inspekcijskog nadzora, prije i u toku inspekcijskog nadzora, odnosno:

- Tokom planiranja i pripreme inspekcijskog nadzora;
- Tokom sprovođenja inspekcijskih aktivnosti;



- Po završetku inspekcije i tokom izvještavanja;
- Na osnovu rezultata evaluacije sprovedenih nadzora

Vrste rizika

U skladu sa članom 14 Zakona o budžetskoj inspekciji, inspekcijski nadzor se zasniva na procjeni rizika, koji može biti neznatan, nizak, srednji, visok i kritičan. Budžetska inspekcija nije dužna da vrši inspekcijski nadzor kada je procijenjeni rizik neznatan.

Sledeće kategorije rizika su relevantne:

- Nenamjenska i nezakonita potrošnja budžetskih sredstava
- Isplata sredstava bez pravnog osnova
- Neadekvatna evidencija podataka
- Pogrešno pripremljeni podaci za obračun zarada
- Netačno i neažurno vođenje podataka
- Nedonošenje akata u skladu sa zakonom

Metode identifikovanja rizika

- Analiza dokumentacije na licu mjesta kod subjekta nadzora kao i korišćenje javno dostupnih podataka, korišćenje podataka iz informacionih sistema u posjedu Ministarstva finansija (SAP, BMIS; COZ);
- Kontrolne liste: upotreba kontrolnih lista za provjeru usklađenosti sa zakonom;
- Postupanje po inicijativama i razmatranje inicijativa.

Legenda za mjerenje i rangiranje rizika:

Ocjena	Uticaj rizika	Vjerovatnoća nastanka rizika
1	Veoma mali / zanemarljiv	Sasvim rijetko
2	Mali	Rijetko
3	Srednji	Umjereno
4	Veliki	Vjerovatno
5	Veoma veliki / značajan	Gotovo sigurno

Ukupan rang (rezidualni nivo) rizika	
Interval (indeks rizika)	Rang rizika
1-4	Neznatan rizik
5-9	Nizak rizik
10-14	Srednji rizik
15-19	Visoki rizik
20-25	Kritičan rizik



7. Registar rizika

R.B.	Opis rizika	Vrsta rizika	Rang rizika			Pregled postojećih kontrola	Reagovanje na rizik	Odgovorne osobe za rizik	Rok za sprovođenje
			Uticaj	Vjerovatnoća	Ukupno				
1	Obuka inspektora – odražava se na kvalitet rada, efikasnost nadzora, zakonitost postupanja i ugled institucije.	Operativni	3 Srednji	4 Vjerovatno	Srednji rizik 12	Član 11 Zakona o državnim službenicima i namještenicima Plan obuka MF, Uprave za ljudske resurse, domaće, i međunarodne obuke	Organizovanje širokog spektra različitih obuka kako bi se konstantno unaprijeđivala znanja inspektora, uzimajući u obzir raznolikost i kompleksnost subjekata nadzora koje ova inspekcija nadzire	Generalni direktor Glavni inspektor	Kontinuirano
2	Metodološki okviri – odražava se na efikasnost i efektivnost rada inspekcije	Operativni	3 Srednji	4 Vjerovatno	12 Srednji rizik	Obezbeđivanje obuka i ekspertske podrške u dijelu pripreme i izrade	Kao podrška budžetskoj inspekciji u narednom periodu na raspolaganju će biti eksperti kroz projekat „EU4PFM“ koji je finansiran od strane Evropske komisije.	Generalni direktor Glavni inspektor	Kontinuirano



3	Neadekvatna zaštita informacionih sistema, prekid komunikacije ili nedostupnost JIIS-a, eDMS-a, SAP-a i drugih sredstava komunikacije, uz nedostatak savremenih softverskih rešenja za analizu podataka - može ozbiljno ugroziti pristup podacima inspektorima, što bi značajno uticalo na izvršenje zadataka.	Tehnološki	2 Mali	1 Sasvim rijetko	2 Neznatan rizik	Redovno praćenje rizika uz redovnu i blagovremenu komunikaciju sa nadležnim organima. Postupanje po internom aktu ili proceduri čija primjena utiče na ublažavanje rizika.	Preduzimanje mjera u vezi sa skladištenjem podataka u skladu sa propisima i preporukama Ministarstva javne uprave. Arhiviranje spisa predmeta o izvršenim inspekcijским nadzorima i druge dokumentacije u Direkciji. Izrada novih ili unapređenje postojećih softverskih alata za naprednu analizu i obradu podataka.	Glavni inspektor Inspektori	Kontinuirano
4	Nepoštovanje zakonom propisanih rokova ili procedura od strane subjekata nadzora	Operativni	3 Veliki	3 Umjereno	9 Nizak rizik	Redovno praćenje rizika kroz vršenje inspekcijских pregleda.	Smanjivanje i ublažavanje rizika na način što će se preduzimati mjere u cilju smanjenja vjerovatnoće nastanka i/ili uticaja rizika, kroz preventivno djelovanje ili izricanje kazni za kršenje zakona.	Glavni inspektor Inspektori	Kontinuirano



5	Nenamjenska i nezakonita potrošnja budžetskih sredstava	Regulatorni	3	Umjereno 3	Srednji rizik 10	Redovno praćenje rizika kroz vršenje inspekcijskih pregleda.	Smanjivanje i ublažavanje rizika na način što će se preduzimati mjere u cilju smanjenja vjerovatnoće nastanka i/ili uticaja rizika, kroz preventivno djelovanje ili izricanje kazni za kršenje zakona.	Glavni inspektor Inspektori	Kontinuirano
6	Isplata sredstava bez pravnog osnova	Regulatorni	3	Umjereno 3	Srednji rizik 10	Redovno praćenje rizika kroz vršenje inspekcijskih pregleda.	Smanjivanje i ublažavanje rizika na način što će se preduzimati mjere u cilju smanjenja vjerovatnoće nastanka i/ili uticaja rizika, kroz preventivno djelovanje ili izricanje kazni za kršenje zakona.	Glavni inspektor Inspektori	Kontinuirano
7	Neadekvatna evidencija podataka	Regulatorni	3	Umjereno 3	Srednji rizik 10	Redovno praćenje rizika kroz vršenje inspekcijskih pregleda.	Smanjivanje i ublažavanje rizika na način što će se preduzimati mjere u cilju smanjenja vjerovatnoće nastanka i/ili uticaja rizika, kroz preventivno djelovanje ili izricanje kazni za kršenje zakona.	Glavni inspektor Inspektori	Kontinuirano



Ministarstvo
finansija

8. Odgovornost za realizaciju Plana nadzora

Za realizaciju Plana nadzora odgovoran je glavni inspektor i inspektori.

MINISTAR

Novica Vuković

