



Ministarstvo
finansija

13-430/25-4820J/1

PLAN NADZORA BUDŽETSKE INSPEKCIJE ZA 2026.GODINU

decembar 2025.godine

SADRŽAJ

I. Uvod	3
i. Značaj	3
ii. Zakonski okvir	3
II. Plan rada Budžetske inspekcije	3
III. Organizaciona struktura	4
i. Djelokrug rada Budžetske inspekcije	4
ii. Kadrovska struktura budžetske inspekcije	4
IV. Planiranje aktivnosti budžetske inspekcije	4
i. Predmet nadzora	4
<i>i.i Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti:</i>	4
<i>ii.i Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru</i>	5
<i>iii.i Zakonom o finansiranju lokalne samouprave</i>	6
<i>iv.i Zakon o budžetu Crne Gore za 2024. godinu</i>	6
<i>v.i Zakon o računovodstvu u javnom sektoru</i>	6
ii. Subjekti nadzora	6
V. Pregled broja planiranih inspeksijskih nadzora po tipu korisnika javnih sredstava u 2026.godini	7
VI. Analiza rizika u 2026.godini	7
VII. Registar rizika	9
VIII. Odgovornost za realizaciju Plana nadzora	11

I. Uvod

i. 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.

ii. Zakonski okvir

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. 20/2014, 56/2014, 70/2017, 4/2018, 55/2018, 66/2019, 70/2021, 27/2023, 123/2023 i 125/2023);
- Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list CG" br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018, 42/2018, 34/2019, 130/2021, 146/2021, 92/2022, 152/2022, 152/2022-1 i 113/2023);
- Zakonom o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list CG" br. 3/2019, 86/2022 i 5/2024);
- 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.

II. Plan rada Budžetske inspekcije

Plan rada čine tri segmenta:

1. Inspeksijski nadzori koji su započeti u 2025. godini – visokog i srednjeg rizika;
2. Segment nerealizovanih aktivnosti predviđenih Planom nadzora budžetske inspekcije za 2025. Godinu – srednjeg i visokog rizika;
3. Segment koji obuhvata tematsku oblast za vršenje inspeksijskog nadzora sa definisanjem predmeta inspeksijskog nadzora – srednji i visoki rizik

III. Organizaciona struktura

i. 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, 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.

ii. Kadrovska struktura budžetske inspekcije

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, sistematizovano je osam radnih mjesta za inspektore, od čega su popunjena dva i to glavnog inspektora i jednog inspektora I, dok je jedan inspektor iz druge upravne oblasti dodijeljen da po ovlaštenju vrši inspekcijski nadzor u budžetskoj inspekciji.

IV. Planiranje aktivnosti budžetske inspekcije

Planirane aktivnosti budžetske inspekcije obuhvaćene su Planom inspekcijskog nadzora budžetske inspekcije za 2024.godinu.

i. 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 kojima budžetska inspekcija vrši nadzor, i to su sljedeći propisi:

i.i 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.

ii.i 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).

iii.i 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 1);
- 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 preusmjerenje 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).

iv.i 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 redosljeda 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;

v.i Zakon o računovodstvu u javnom sektoru

ii. 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 2026. godinu rezultat je analize dostavljenih inicijativa tokom 2025.godine, Plana nadzora budžetske inspekcije za 2025.godinu, operativnih saznanja, izvještaja i javno dostupnih dokumenata iz oblasti nadzora, a koji su u djelokrugu budžetske inspekcije.

V. Pregled broja planiranih inspekcijskih nadzora po tipu korisnika javnih sredstava u 2026.godini

<i>Direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava</i>	5
<i>Pravna lica u većinskom državnom vlasništvu ili većinskom vlasništvu lokalne samouprave</i>	3
<i>Ostali korisnici budžetskih sredstava</i>	2

VI. Analiza rizika za 2026.godinu

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 rizika	Rang rizika
1-4	Neznatan rizik

5-9	Nizak rizik
10-14	Srednji rizik
15-19	Visoki rizik
20-25	Kritičan rizik

VII. Registar rizika

Redni broj	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	Kadrovski kapaciteti – odražava se na efikasnost nadzora, expeditivnost u finalizaciji nadzora i u krajnjem uklanjanju nepravilnosti	Operativni	3 Srednji	4 Vjerovatno	Srednji rizik	Obezbeđivanje neophodnih finansijskih sredstava i prostornih kapaciteta	Kroz predlog Zakona o budžetu za 2025. godinu planiran je iznos sredstava kojim bi se omogućilo dalje zapošljavanje i jačanje kapaciteta inspekcije	Generalni direktor Glavni inspektor	Kontinuirano
3	Metodološki okviri – odražava se na efikasnost i efektivnost rada inspekcije, onemogućava se očuvanje institucionalne memorije i ekspeditivnijih nadzora	Operativni	3 Srednji	4 Vjerovatno	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

4	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 inspekcijskim nadzorima i druge dokumentacije u Direkciji. Izrada novih ili unapređenje postojećih softverskih alata za naprednu analizu i obradu podataka.	Glavni inspektor Inspektori	Kontinuirano
5	Nepoštovanje zakonom propisanih rokova ili procedura od strane subjekata nadzora	Operativni	3 Veliki	3 Umjereno	9 Nizak rizik	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

VIII. Odgovornost za realizaciju Plana nadzora

Za realizaciju Plana nadzora odgovoran je glavni inspektor i inspektori za budžetsku inspekciju.

