



JAČANJE KAPACITETA
ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA
ZA MONITORING JAVNIH BUDŽETA



GEA
CENTAR ZA ISTRAŽIVANJA I STUDIJE

BUDŽETSKA INSPEKCIJA U BiH U RASCJEPU OČEKIVANJA I REALNIH MOGUĆNOSTI

Đukić Ognjen i Martić Marko
januar, 2023. godine



Funded by the
European Union



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

B | T | D

BUDŽETSKA INSPEKCIJA U BiH
U RASCJEPU OČEKIVANJA I REALNIH MOGUĆNOSTI

Centar za istraživanja i studije GEA

Đukić Ognjen i Martić Marko

januar, 2023. godine

SADRŽAJ

UVOD	3
NORMATIVNI OKVIR ZA RAD BUDŽETSKIH INSPEKCIJA U FEDERACIJI BIH, REPUBLICI SRPSKOJ I BRČKO DISTRIKTU	5
ULOGA I ODGOVORNOSTI BUDŽETSKE INSPEKCIJE	7
BUDŽETSKE KONTROLE.....	10
PLANIRANJE BUDŽETSKIH KONTROLA	10
POSTUPAK PROVOĐENJA BUDŽETSKIH KONTROLA.....	10
MJERE KOJE SE PODUZIMAJU U CILJU OTKLANJANJA UTVRĐENIH NEPRAVILNOSTI ILI NEZAKONITOSTI.....	13
RAD BUDŽETSKIH INSPEKCIJA U PRAKSI	15
BUDŽETSKE INSPEKCIJE U OKRUŽENJU.....	22
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	28
PRILOZI.....	31
REFERENCE.....	33

Ovaj dokument izrađen je u okviru projekta „*Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za monitoring javnih budžeta*“ koji finansira Evropska unija, *The Balkan Trust for Democracy* i *German Marshall Fund*, a zajednički implementiraju Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), Futura iz Mostara i Centar za istraživanja i studije – GEA iz Banja Luke. Radi se o projektu koji je kreiran sa ciljem da doprinese borbi protiv korupcije kroz specifične aktivnosti usmjerene ka unapređenju procedura koje regulišu pitanje korištenja javnog novca i unapređenja odgovornosti javnih službenika, a sve u pravcu podizanja nivoa fiskalne i budžetske transparentnosti i aktivnijeg uključivanja civilnog društva.

Na samom početku projekta urađena je sveobuhvatna analiza budžetskih procesa i politika u Bosni i Hercegovini sa aspekta budžetske transparentnosti¹. Rezultati ove analize su pokazali da u sistemu budžetskog nadzora i kontrole postoji niz slabosti, posebno iz perspektive raspoloživih kapaciteta institucionalnih aktera koji treba da obavljaju kontrolu planiranja i kontrolu zakonitosti, pravovremenosti i namjenskog korištenja budžetskih sredstava. To je bio osnovni razlog zbog kojeg se nametnula potreba za detaljnijim istraživanjem i dubljom analizom kako bi se sagledala uloga budžetskih inspekcija u Bosni i Hercegovini i njihove realne mogućnosti za obavljanje iste.

U uvodnom dijelu dokumenta predstavljena je analiza normativnog okvira kojim je definisan rad budžetskih inspekcija u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko Distriktu. Posebno su obrađena pitanja uloge i odgovornosti koje budžetske inspekcije imaju, ili treba da imaju, u sistemu budžetske kontrole i nadzora korištenja javnih sredstava. Sam postupak budžetske kontrole je dalje predstavljen kroz niz osnovnih koraka koje su budžetski inspektori dužni da preduzmu prilikom vršenja postupka budžetske kontrole, a u skladu sa relevantnim podzakonskim aktima.

Metodološki pristup istraživanju podrazumijevao je i prikupljanje podataka i informacija o stvarnim kapacitetima i rezultatima rada budžetskih inspekcija. S obzirom da su javno dostupni podaci o tim kategorijama bili vrlo limitirani, za potrebe istraživanja kreiran je poseban upitnik koji je obuhvatio osnovne aspekte rada budžetskih inspekcija u BiH, kapacitete kojima raspolažu i izazove sa kojima se susreću. Rezultati tog istraživanja i podaci koji su prikupljeni putem telefonskih razgovora sa predstavnicima nadležnih institucija u okviru kojih djeluju budžetske inspekcije su predstavljeni u poglavlju „Rad budžetskih inspekcija u praksi“.

Pored toga, radi sagledavanje šire slike, istraživanjem su obuhvaćeni i podaci o radu budžetskih inspekcija u zemljama okruženja, prije sve ga u Srbiji i Hrvatskoj. U okviru tog

¹ „Izveštaj o analizi budžetskih procesa i politika u Bosni i Hercegovini sa aspekta budžetske transparentnosti“

<https://www.gea.ba/wp-content/uploads/2022/03/Izviestaj-o-budžetskoj-transparentnosti-objava.pdf>

poglavlja urađena je i komparativna analiza normativnog okvira kojim je regulisan rad budžetskih inspekcija u ove dvije susjedne zemlje u odnosu na Federaciju BiH i Republiku Srpsku.

U završnom poglavlju sumirani su osnovni zaključci ovog istraživanja i date konkretne preporuke u pravcu poboljšanja rada i rezultata budžetskih inspekcija u Bosni i Hercegovini.

NORMATIVNI OKVIR ZA RAD BUDŽETSKIH INSPEKCIJA U FEDERACIJI BIH, REPUBLICI SRPSKOJ I BRČKO DISTRIKTU

Ključni zakoni koji definišu budžetske politike i procese u entitetima su Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine („*Službene novine FBiH*“, br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15, 104/16, 5/18, 11/19 i 99/19) i Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske ("*Službeni glasnik Republike Srpske*", br. 121/2012, 52/2014, 103/2015 i 15/2016). Oba entitetska zakona, između ostalog, tretiraju pitanja budžetskog nadzora, kontrole i revizije te definišu ulogu budžetske inspekcije.

U Federaciji BiH se tako, u skladu sa navedenim zakonom, pod budžetskim nadzorom podrazumijeva **inspekcijski nadzor zakonitosti, blagovremenosti i namjenskog korištenja budžetskih sredstava** kojim se nalažu mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti. Budžetski nadzor **obuhvata nadzor računovodstvenih, finansijskih i ostalih poslovnih dokumenata subjekata nadzora, odnosno, budžetskih korisnika i vanbudžetskih fondova, pravnih i fizičkih lica korisnika sredstva iz budžeta i finansijskih planova vanbudžetskih korisnika**. Dakle, budžetska inspekcija zadužena je za kontrolu primjene zakona u oblasti finansijskog poslovanja, kontrolu namjenskog i zakonitog korištenja sredstava od strane korisnika budžetskih sredstava.

Prema pomenutom zakonskom rješenju poslove budžetskog nadzora obavljaju, po službenoj dužnosti, budžetski inspektori koji su ovlašteni službenici Ministarstva finansija, odnosno, kantonalnih ministarstava finansija. Važno je još naglasiti i to kako je Zakonom o budžetima u Federaciji BiH predviđeno da, **ukoliko budžetski inspektor utvrdi povrede odnosno nepravilnosti u primjeni zakona ili drugih propisa, dužan je preduzeti upravne i druge mjere** za koje je ovlašten zakonom i drugim propisima.

Kada su u pitanju konkretnije obaveze i odgovornosti budžetskih inspekcija u Federaciji Bosne i Hercegovine, one su regulisane posebnim podzakonskom aktom i to Uredbom o budžetskom nadzoru u Federaciji Bosne i Hercegovine ("*Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*", br. 111/14)². Ovom Uredbom detaljnije su obrađena pitanja obima budžetskog nadzora nad korištenjem budžetskih sredstava, kako budžeta Federacije BiH i kantona tako i sredstava iz budžeta gradova, opština i vanbudžetskih fondova. Isto tako, Uredbom je definisan način provođenja postupka budžetskog nadzora, te rad i ovlaštenja budžetskih inspektora.

I u Republici Srpskoj je na sličan način definisana svrha te način rada budžetske inspekcije. Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske propisano je da **kontrolu zakonitosti trošenja budžetskih sredstava vrši budžetska inspekcija**. Isti zakon propisuje osnovne odgovornosti i ovlaštenja budžetske inspekcije te postupke u pravcu

² U daljem tekstu: Uredba u FBiH.

otklanjanja uočenih povreda i nepravilnosti u primjeni relevantnih zakona u smislu korištenja budžetskih sredstava. I u Republici Srpskoj su specifični aspekti rada budžetske inspekcije definisani posebnim podzakonskim aktom i to Pravilnikom o načinu rada budžetske inspekcije ("*Službeni glasnik Republike Srpske*", br. 76/13)³. Ovim Pravilnikom se, između ostalog, definiše predmet i postupak kontrole budžetske inspekcije, te obaveze i odgovornosti, kako budžetskih inspektora, tako i budžetskih korisnika koji su predmet kontrole.

Iako je normativni okvir za rad budžetskih inspekcija u Federaciji BiH i Republici Srpskoj vrlo sličan, određene razlike ipak postoje kada su u pitanju novčane kazne za odgovorna lica budžetskog korisnika koji ne omogući nesmetano obavljanje budžetskog nadzora, odbije učestvovati u postupku nadzora ili na zahtjev inspektora budžetskog nadzora odbije dati na uvid svu potrebnu dokumentaciju. U Federaciji BiH su za tu vrstu prekršaja propisane novčane kazne u iznosu od 5.000 KM do 20.000 KM dok su u Republici Srpskoj propisane novčane kazne u iznosu od 300 KM do 1.500 KM uključujući i kazne za odgovorno lice koje u ostavljenom roku budžetskog inspektora ne otkloni zapisnikom utvrđene nepravilnosti. Još jedna specifičnost normativnog rješenja u Federaciji BiH je to što je Uredbom definisano da se poslovi budžetskog nadzora obavljaju po nalogu Federalnog ministra finansija, odnosno, kantonalnog ministra finansija, ali i po zahtjevima građana ili ovlaštenih lica budžetskih korisnika. Takva mogućnost nije direktno predviđena Pravilnikom o načinu rada budžetske inspekcije u Republici Srpskoj, već indirektno kroz definisanje kriterija za izradu plana budžetskih kontrola.

Na kraju ovog poglavlja treba dodati da je budžetski nadzor predviđen i za budžetske korisnike u Brčko distriktu Bosni i Hercegovine (Brčko Distrikt) a način rada i postupak budžetske kontrole preciznije definisan Pravilnikom o postupku, sadržaju, načinu i uslovima budžetskog nadzora ("*Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*", br. 12/20)⁴. Specifičnost ovog normativnog rješenja ogleda se u tome što su navedenim paravilnikom propisani i detaljni uslovi za obavljanje poslova glavnog budžetskog inspektora i budžetskog inspektora. Isto tako ovim Pravilnikom je utvrđen postupak u slučaju postojanja osnova sumnje da je počinjeno krivično djelo. Između ostalog propisano je da **ako u postupku kontrole budžetski inspektor utvrdi da činjenice i okolnosti ukazuju na postojanje osnova sumnje da je izvršeno krivično djelo, dužan je sačinii službenu zabilješku i obavještenje i da ih s pribavljenim dokazima, bez odlaganja dostaviti nadležnom tužilaštvu.** Pored toga, u slučaju da postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo za koje je propisana kazna zatvora preko pet godina, **budžetski inspektor je dužan da bez odlaganja obavijesti tužioca i pod njegovim nadzorom preduzimati dalje potrebne radnje.**

³ U daljem tekstu: Pravilnik u Republici Srpskoj.

⁴ U daljem tekstu: Pravilnik u Brčko Distriktu.

ULOGA I ODGOVORNOSTI BUDŽETSKE INSPEKCIJE

Ulogu i odgovornost budžetske inspekcije treba posmatrati u kontekstu funkcionisanja cjelokupnog sistema budžetskog nadzora i kontrole kao i poštovanja temeljnih principa i načela, naročito načela tačnosti, zakonitosti i transparentnosti. Pored budžetske inspekcije, važne uloge u tom sistemu svakako imaju računovodstvo i revizija. Zbog toga je neophodno posebno razgraničiti uloge i odgovornosti različitih institucionalnih aktera u okviru budžetskog sistema i naglasiti kako je primarna **uloga budžetske inspekcije nadzor zakonitosti, blagovremenosti i namjenskog korištenja budžetskih sredstava** kojim se nalažu mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti. Pri tome budžetski nadzor **obuhvata nadzor računovodstvenih, finansijskih i ostalih poslovnih dokumenata subjekata nadzora**. Shodno navedenom osnovna uloga budžetske inspekcije sastoji se u tome da:

- utvrdi da li se budžetska sredstva koriste zakonito, namjenski i blagovremeno;
- naloži preduzimanje korektivnih mjera radi zaustavljanja nepravilnosti i prevara kao što su zloupotreba budžetskih sredstava, pogrešno planiranje i upravljanje sredstvima;
- naloži preduzimanje mjera za sprečavanje nastanka štetnih posljedica u budžetu kao i mjera za otklanjanje štete nanesene budžetu;
- izvrši provjeru pravilnosti postupanja budžetskih korisnika u primjeni zakona i drugih na zakonu donesenih propisa i akata;
- izvrši prikupljanje pouzdanih i vjerodostojnih finansijskih i drugih podataka, te njihovo pravovremeno dostavljanje nadležnim organima.

Kada su u pitanju **odgovornosti i konkretna zaduženja budžetske inspekcije**, iste su utvrđene ranije već pomenutim posebnim podzakonskim aktima i **podrazumijevaju sljedeće vrste provjera i kontrola**:

- da li se budžetski korisnik pri planiranju i izvršenju budžeta pridržavao zakonskih odredbi u skladu sa propisima i internim aktima budžetskog korisnika;
- da li je na zakonit način raspolagano novčanim sredstvima;
- da li su vršene isplate izdataka koji nisu planirani ili su veći od planiranih;
- da li su vršene isplate izdataka na osnovu validnih knjigovodstvenih isprava;
- da li su nabavke obavljene u skladu sa propisima o javnim nabavkama;
- da li je otplata dugova vršena u ugovorenom iznosu i utvrđenom roku.

Takođe, u pogledu kontrole naplate prihoda, odgovornost budžetske inspekcije se odnosi i na utvrđivanje da li je budžetski korisnik uvodio nove ili mijenjao postojeće prihode budžeta, da li su preduzete potrebne mjere u cilju što efikasnije naplate javnih prihoda i da li je izvršeno ili odobreno zaduživanje u skladu sa relevantnim zakonom, itd.

U skladu sa prethodno opisanim normativnim okvirom za rad budžetskih inspekcija u entitetima i Brčko Disktriku, jasno je utvrđen i **obim budžetskog nadzora**. Tako je u skladu sa Uredbom u FBiH definisano da **poslove budžetskog nadzora korisnika sredstava budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, federalnih i kantonalnih vanbudžetskih fondova obavljaju budžetski inspektori Federalnog ministarstva finansija, dok poslove budžetskog nadzora gradskih i opštinskih organa uprave obavljaju budžetski inspektori nadležnog kantonalnog ministarstva finansija** u kantonima na čijoj teritoriji se grad ili općina nalazi.

U Republici Srpskoj predmeti kontrole budžetske inspekcije su priprema, planiranje, način izrade, način donošenja i izvršenje budžeta Republike Srpske, budžeta opština, gradova i fondova. Takođe, predmet kontrole budžetske inspekcije je i računovodstvena evidencija i izvještavanje.

Pravilnik u BD propisuje da je **predmet kontrole budžetske inspekcije** dokumentacija vezana za **pripremu, planiranje, način izrade i izvršenje budžeta Brčko Distrikta**, te računovodstvena evidencija i izvještaji.

Kada se radi o osnovnoj ulozi i odgovornosti budžetske inspekcije treba napomenuti kako posebno područje budžetskog nadzora predstavlja pitanje usklađenosti budžeta sa zakonima o budžetima ali i drugim pratećim dokumentima, kao što su razvojni planovi i strategije, planovi kapitalnih investicija, planovi javnih nabavki i slično. Radi se o posebnom području nadzora nad budžetskim politikama i procesima gdje su u izvještajima javnih službi za reviziju iz godine u godinu konstatuju brojne manjkavosti, kao što su slučajevi nedonošenja dokumenta okvirnog budžeta (DOB), kašnjenja u pojedinim koracima pripreme budžeta, nepostupanja pojedinih JLS po obavezi da na nacrt budžeta pribave mišljenje nadležnog Ministarstva finansija, i drugi slični propusti. Osim što ove neregularnosti predstavljaju neodgovorno postupanje sa javnim sredstvima, takođe predstavljaju i direktno kršenje zakonskih odredbi za šta su predviđene prekršajne sankcije i koje bi svakako trebale biti pod udarom budžetske inspekcije kao načinom kontrole zakonitog upravljanja javnim sredstvima.

Problem neusklađenosti između budžeta i planova kapitalnih investicija i javnih nabavki

Relevantni zakoni koji uređuju budžetske procese u Federaciji Bosne i Hercegovine i u Republici Srpskoj, te relevantni zakoni koji tretiraju oblast lokalne samouprave, kao i Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, definišu obavezu usklađivanja i međuzavisnosti pojedinačnih dokumenata koje usvaja JLS, prema svakom pomenutom zakonu. Ista obaveza uključuje da promjena jednog od dokumenata koji je obuhvaćen budžetskim procesom, zahtijeva usklađivanje i drugih vezanih akata. Npr, rebalans ili izmjena i dopuna budžeta traži i eventualno usklađivanje planova kapitalnih investicija, ili plana javnih nabavki, kao što bi i izmijenjena strategija razvoja JLS, ili promijenjen plan kapitalnih nabavki ili plan javnih nabavki, trebalo da imaju svoje uporište u usklađenom rebalansu budžeta.

Prema uočenim situacijama u praksi na nivou JLS može se konstatovati da prilikom izvršenja budžeta ne postoji potpuna usklađenost razvojnih planova i rebalansa budžeta, ili planova kapitalnih investicija sa izvršenim rebalansom, ili izvršene nabavke po izmjenama i dopunama plana javnih nabavki nisu usklađene sa inicijalnim godišnjim budžetom JLS do trenutka rebalansa. Navedene konstatacije proizilaze iz činjenice da u velikom broju JLS postoji značajan broj izmjena i dopuna plana javnih nabavki u tekućoj godini. Nekada te izmjene i dopune potpuno mijenjaju strukturu predviđene nabavke, te se umjesto roba uvodi nabavka radova. Budući da se navedenom aktivnošću mijenja i budžetska alokacija, to nužno dovodi i do potrebe za suštinskom prilagodbom osnovnog budžeta lokalne zajednice. Specifične su i situacije kada se vrši javna nabavka iz razloga krajnje hitnosti, nepredvidivim za ugovorni organ. I u ovakvim slučajevima, zbog nepredviđenih okolnosti, nameće se potreba usklađivanja budžetskog dokumenta sa izmijenjenim planom javnih nabavki, te se nameće i razmatranje odgovornog upravljanja javnim sredstvima sa aspekta planiranja budžetske rezerve. U segmentu usklađenosti budžeta i plana kapitalnih investicija, pored pomenutih primjera gdje nije izrađen plan kapitalnih investicija, uočljive su i situacije gdje stavke planirane planom kapitalnih investicija nikad nisu izvedene/izvršene na terenu lokalne zajednice. Takva situacija iziskivala je ili rebalans ili izmjene i dopune budžeta lokalne zajednice ili prilagođavanja plana kapitalnih investicija lokalne zajednice a što se formalno nije desilo.

Shodno identifikovanim praksama u radu JLS, postavlja se pitanje: šta sadržajno opredjeljuje odgovorno upravljanje javnim finansijama: samo budžet i/ili cjelokupni cijeli set zahtijevanih sistemskih dokumenata kao što su definisane strategije i razvojni programi, planovi kapitalnih investicija i planovi javnih nabavki? **U pojedinim situacijama iz prakse može se utvrditi da se planiranje budžeta JLS izvodi potpuno autonomno i izvan šireg okvira sistema upravljanja javnim finansijama što svakako nije u duhu principa usklađenosti i odgovornog upravljanja javnim finansijama.**

Slične situacije nepotpune odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima, ali i umanjene transparentnosti se mogu naći i pri pojavi da usvajanje rebalansa budžeta lokalnih zajednica ne prate izmjene i dopune ostalih pratećih dokumenata (strategije, programi utroška i korišćenja, planovi). Uočena je pojava da pomenuti dokumenti ostanu neusaglašeni, i po strukturi i po planiranim sredstvima, sa donesenim rebalansom. Isto tako Može se primjetiti da sistemi unutrašnje i vanjske budžetske kontrole u mnogim slučajevima nisu koordinisani. Izveštaji o provedenim finansijskim revizijama konstatuju česta ograničenja ili nedostatke u radu budžetskih kontrola JLS

Izvor: „Analiza budžetskih procesa i politika u BiH sa aspekta budžetske transparentnosti“

BUDŽETSKE KONTROLE - POSTUPAK

Formalni osnov za pokretanje postupka budžetske kontrole predstavlja nalog nadležnog ministra finansija. U skladu sa podzakonskim aktima koji uređuju rad budžetskih inspekcija, pismeni nalog ministra finansija za obavljanje budžetskog nadzora izdaje se „prema utvrđenim prioritetima, načelu ekonomičnosti i u skladu sa potrebama zadovoljavanja javnog interesa“. Radi se, dakle, o postupku redovne budžetske kontrole a nadležni ministar finansija može, ukoliko ocijeni da za to postoje opravdani razlozi, izdati i nalog za vršenje vanrednog budžetskog nadzora.

Ovdje još jednom treba ukazati na specifičnost normativnog rješenja u Federaciji BiH gdje je, u skladu sa Uredbom, definisano da nadležni ministar finansija (federalni ili kantonalni) može izdati nalog za vršenje budžetskog nadzora i po osnovu direktnog zahtjeva građana ili ovlaštenih lica budžetskih korisnika, uz prethodno dostavljanje pismenog obavještenja budžetskom korisniku koji je predmet nadzora.

PLANIRANJE BUDŽETSKIH KONTROLA

Kako je već navedeno, u Federaciji BiH se nalozi za obavljanje budžetskog nadzora izdaju prema utvrđenim prioritetima, načelu ekonomičnosti i u skladu sa potrebama zadovoljavanja javnog interesa. Za razliku od Republike Srpske i Brčko Distrikta, Uredba u FBiH ne propisuje obaveze u smislu donošenja Godišnjeg plana budžetske kontrole već on predstavlja sastavni dio godišnjeg plana rada organa uprava u okviru kojeg je oformljena budžetska inspekcija.

U Republici Srpskoj se, prema Pravilniku, godišnji plan budžetske kontrole zasniva na sljedećim indikatorima:

- planirani budžetski izdaci, koje čine budžetski rashodi, izdaci za nefinansijsku i finansijsku imovinu, te izdaci za otplatu dugova;
- preporuke Resora za budžet i javne finansije;
- preporuke Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske;
- preporuke interne revizije;
- vrijeme proteklo od prethodne kontrole;
- utvrđene nepravilnosti u prethodnim kontrolama;
- zaključci Vlade Republike Srpske;
- zahtjevi budžetskih korisnika;
- podaci od trećih lica, medija, nevladinih organizacija i drugih subjekata.

Godišnji plan budžetske kontrole predlaže rukovodilac u čijoj nadležnosti je budžetska inspekcija i to je sastavni dio godišnjeg plana rada ministarstva finansija kojeg odobrava

ministar.⁵ Osim kontrola utvrđenih godišnjim planom, po ukazanoj potrebi, a po nalogu ministra, može biti izvršena i vanredna budžetska kontrola.

Uvidom u indikatore za izradu godišnjeg plana budžetske kontrole može se primijetiti da i u Republici Srpskoj postoji mogućnost za pokretanje postupka budžetskog nadzora po osnovu prethodno dostavljenih zahtjeva i informacija od trećih lica, medija, nevladinih organizacija i drugih subjekata. Ipak, u ovom slučaju se radi o mogućnosti indirektnog uticaja na pokretanje postupka budžetske kontrole za razliku od rješenja predviđenog Uredbom u Federaciji BiH gdje je takva mogućnost direktnija.

U Brčko Distriktu Pravilnikom je takođe propisana obaveza izrade Godišnjeg plana budžetskog nadzora koji treba da sadrži:

- procentualni udio budžetskih nadzora prema obimu (cjelovitog, djelimičnog i *ad hoc* budžetskog nadzora) u procentima, posebno za svakog subjekta nadzora;
- za svaki predmet budžetskog nadzora planirani broj inspektora po obimu i vrsti inspeksijske kontrole (vrsta kontrole / broj inspektora);
- broj dana po vrstama budžetskog nadzora (vrsta budžetskog nadzora / broj dana za budžetski nadzor);
- ukupan broj budžetskih nadzora pojedinačno za svakog subjekta nadzora.

Pored Godišnjeg plana budžetskog nadzora Pravilnikom u Brčko Distriktu je propisana obaveza izrade i Plana pojedinačnih mjesečnih kontrola.

POSTUPAK PROVOĐENJA BUDŽETSKIH KONTROLA

Kada je riječ o provođenju postupka budžetskih kontrola treba napomenuti kako je prije početka inspeksijske kontrole, budžetski inspektor dužan dostaviti pismenu obavijest o otpočinjanju iste subjektu budžetske kontrole, odnosno budžetskom korisniku. Rukovodioci i zaposlenici budžetskog korisnika dužni su, nakon primljene obavijesti o početku kontrole, bez odlaganja pripremiti svu potrebnu dokumentaciju radi što efikasnijeg i bržeg obavljanja budžetske kontrole. Budžetska kontrola se ne najavljuje samo ako je to izričito navedeno u nalogu za obavljanje vanredne budžetske kontrole.

Prije početka kontrole, budžetski inspektor obezbjeđuje dokumentaciju o prethodnoj kontroli, revizorski izvještaj službe za reviziju javnog sektora (ukoliko je revizija bila izvršena) i drugu potrebnu i dostupnu dokumentaciju.

⁵ Programom rada Vlade Republike Srpske za 2022. godinu je planirana kontrola pripreme, donošenja i izvršenja budžeta jedinica lokalne samouprave u sedam opština Opštini Sokolac, Opštini Ugljevik, Opštini Bratunac, Opštini Kostajnica, Opštini Šamac, Opštini Istočna Ilidža i Opštini Han Pijesak.

Budžetskom kontrolom je neophodno konstatovati da li su po izvršenju budžeta u propisanim rokovima sačinjeni odgovarajući finansijski izvještaji, da li su sačinjeni u skladu sa propisima i standardima iz te oblasti, te da li su usvojeni od nadležnog organa. Konkretno, Pravilnikom koji definiše rad budžetske inspekcije u Republici Srpskoj su utvrđeni **konkretni postupci tokom budžetske kontrole u smislu pripreme, izvršenja, izvršenog rasporeda budžetskih sredstava i izvještavanja o budžetu.**

Budžetski inspektor je dužan da u postupku kontrole utvrdi **da li je budžet pripremljen u skladu sa odredbama Zakona**, odnosno da li je priprema izvršena po propisanim rokovima i instrukcijama, da li je budžet usvojen od nadležnog tijela, te da li je zasnovan na realnim pokazateljima i validnoj dokumentaciji.

Prilikom kontrole **izvršenja planiranih budžetskih sredstava**, budžetski inspektor dužan je da utvrdi da li se prihodi koje budžetski korisnik ostvari obavljanjem redovne i dopunske djelatnosti u zakonom propisanom procentu i roku uplaćuju na Jedinostveni račun trezora Republike, opštine, grada ili fonda; da li je budžetski korisnik uvodio nove ili mijenjao postojeće prihode budžeta Republike, opštine, grada ili fonda; da li su preduzete sve potrebne mjere u cilju što efikasnije naplate javnih prihoda; da li je izvršeno ili odobreno zaduživanje u skladu sa Zakonom.

Prilikom kontrole **izvršenog rasporeda budžetskih sredstava**, budžetski inspektor dužan je da utvrdi da li se budžetski korisnik pri izvršenju budžeta pridržavao odredbama Zakona; da li su izdaci za lična primanja i naknade zaposlenim vršeni u skladu sa propisima i internim aktima budžetskog korisnika; da li je na zakonit način raspolagano novčanim sredstvima, sa posebnim osvrtom na raspolaganje gotovinom; da li su stvarane obaveze i vršene isplate izdataka koji nisu planirani ili su veći od planiranih; da li su vršene isplate izdataka na osnovu validnih knjigovodstvenih isprava; da li su nabavke obavljene u skladu sa propisima o javnim nabavkama i da li je otplata dugova vršena u ugovorenom iznosu i utvrđenom roku.

Kontrolom je neophodno konstatovati i to da li su po izvršenju budžeta u propisanim rokovima **sačinjeni odgovarajući finansijski izvještaji**, da li su sačinjeni u skladu sa propisima i standardima iz te oblasti, te da li su usvojeni od nadležnog organa.

Treba napomenuti da, ukoliko utvrdi postojanje opravdanih razloga, **budžetski inspektor ima ovlaštenje da u toku postupka budžetske kontrole proširi predmet, obim i period trajanja iste.**

Nakon izvršene inspeksijske kontrole kod budžetskog korisnika, budžetski inspektor sačinjava zapisnik o utvrđenom stanju. Zapisnik mora sadržavati činjenično stanje utvrđeno u provedenom postupku koji je obavio budžetski nadzor. U Federaciji BiH je propisano da se zapisnik sastavlja na mjestu obavljanja budžetskog nadzora ili, ako se radi o složenijim postupcima, zapisnik se može sastaviti i u službenim prostorijama budžetske inspekcije u roku od tri dana od dana završenog nadzora. U Republici Srpskoj, budžetski

inspektor je dužan da najkasnije u roku od deset radnih dana od dana završetka kontrole sačini zapisnik o utvrđenom stanju.

U Brčko Distriktu je, kao i u Federaciji BiH, predviđeno da budžetski inspektor sačini zapisnik na licu mjesta osim u izuzetnim slučajevima kada zbog obima, složenosti ili prirode inspeksijskog nadzora ili zbog drugih okolnosti, nije moguće na licu mjesta sačiniti zapisnik u toku inspeksijskog pregleda. U tim slučajevima zapisnik se sačinjava u službenim prostorijama budžetske inspekcije (ili subjekta nadzora) istog dana kada je završena inspeksijska kontrola.

MJERE KOJE SE PODUZIMAJU U CILJU OTKLANJANJA UTVRĐENIH NEPRAVILNOSTI ILI NEZAKONITOSTI

Nakon što obavi postupak nadzora, budžetska inspekcija priprema zapisnik o izvršenoj inspeksijskoj kontroli na način i u rokovima koji su navedeni u prethodnom poglavlju. Ukoliko se, međutim, u zapisniku o izvršenoj inspeksijskoj kontroli konstatuju povrede, odnosno nepravilnosti u primjeni zakona, **budžetski inspektor je dužan da donese rješenje kojim budžetskom korisniku nalaže otklanjanje utvrđenih povreda.**

Kada je riječ o Federaciji BiH, ako se budžetskim nadzorom utvrdi postojanje nezakonitosti ili nepravilnosti, zapisnik budžetske inspekcije treba sadržavati sljedeće:

- 1) detaljno obrazloženje/opis utvrđenih nezakonitosti odnosno nepravilnosti,
- 2) dokaze na osnovu kojih su iste utvrđene,
- 3) prijedlog mjera i rokove za otklanjanje istih,
- 4) rok za dostavljanje obavještenja o poduzetim mjerama.

Budžetski inspektor sa nalazom upoznaje odgovorna lica korisnika kod kojeg je izvršen budžetski nadzor s tom da korisnik, kod kojeg je obavljen budžetski nadzor, može budžetskom inspektoru uložiti primjedbe na nalaz iz zapisnika.

U slučaju da budžetski korisnik u ostavljenom roku ne poduzme mjere koje su predložene u zapisniku ili pravovremeno ne dostavi obavještenje o poduzetim mjerama, **budžetski inspektor je dužan donijeti rješenje kojim nalaže mjere i određuje rok za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti ili nezakonitosti.** Pored toga, u slučaju da budžetski inspektori u postupku budžetskog nadzora utvrde postojanje protupravnih radnji rukovodioca i drugih ovlaštenih zaposlenika kontrolisanog budžetskog korisnika, **protiv navedenih lica su dužni poduzeti propisane mjere** i to:

- nadležnom tužilaštvu podnijeti **prijavu o počinjenom krivičnom djelu,**
- nadležnom sudu podnijeti **prekršajnu prijavu,**
- druge mjere za koje su ovlaštene zakonom ili drugim propisom.

Zakon o budžetima u Federaciji BiH je propisao i to da u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti odnosno nezakonitosti, budžetski inspektor može, između ostalog, rješenjem zabraniti korisniku raspolaganje dodijeljenim budžetskim sredstvima sve dok se utvrđene nepravilnosti ne otklone, naložiti povrat sredstava u budžet ukoliko se utvrdi da su sredstva korištena suprotno zakonu i naložiti druge mjere za koje je ovlašten zakonom ili drugim propisom. Istim zakonom su propisane i novčane kazne za odgovorna lica u rasponu 1.000-5.000 KM za neispunjenje/neizvođenje aktivnosti propisanih zakonom i u rasponu 5.000-20.000 KM za prekršaje koji su suprotni zakonu.

U Republici Srpskoj je postupak na preduzimanju mjera u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti ili nezakonitosti sličan. Prema relevantnom podzakonskom aktu u slučaju da se u zapisniku o izvršenoj inspekcijskoj kontroli konstatuju povrede, odnosno nepravilnosti u primjeni zakona, budžetski inspektor je dužan da, u roku od deset radnih dana od dana dostavljanja zapisnika budžetskom korisniku, donese rješenje kojim mu nalaže otklanjanje utvrđenih povreda.

Nadalje, prema Zakonu o budžetskom sistemu, ako se naložene mjere po konačnom rješenju ne otklone u ostavljenom roku, **ministar donosi rješenje o zabrani** raspolaganja budžetskim sredstvima i sredstvima ostalih izvora finansiranja predmetnog budžetskog korisnika. Takođe, zakonom su propisane su novčane kazne u rasponu 300-1.500 KM za lica koja se utvrdi da su odgovorna za počinjene prekršaje.

U Brčko Distriktu je relevantnim podzakonskim aktom definisano takođe da, ako se u zapisniku o izvršenoj inspekcijskoj kontroli konstatuju povrede, odnosno nepravilnosti u primjeni zakona, budžetski inspektor je dužan da u roku od deset radnih dana od dana dostavljanja zapisnika subjektu nadzora, donese rješenje kojim mu nalaže otklanjanje utvrđenih povreda. Pored toga, ukoliko u postupku kontrole **budžetski inspektor** utvrdi da činjenice i okolnosti ukazuju na postojanje osnova sumnje da je izvršeno krivično djelo, **dužan je da sačini službenu zabilješku i obavještenje i da ih s pribavljenim dokazima, bez odlaganja dostaviti nadležnom tužilaštvu.**

Nadalje, ako postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo za koje je propisana kazna zatvora preko pet godina, **budžetski inspektor je dužan da bez odlaganja obavijesti tužioca** i pod njegovim nadzorom preduzimate dalje potrebne radnje. Nakon preduzimanja neophodnih radnji za potrebe vođenja krivičnog postupka, budžetski inspektor nastavlja i okončava postupak budžetske kontrole, izuzev ako nadležni tužilac zatraži da se postupak kontrole prekine ili obustavi iz razloga i u interesu vođenja krivičnog postupka.

Kada se u postupku kontrole utvrdi da je odgovorno lice kod subjekta nadzora počinilo prekršaj iz oblasti propisa čiju primjenu kontroliše budžetska inspekcija, budžetski inspektor pokreće prekršajni postupak u skladu sa Zakonom o prekršajima Brčko Distrikta.

U prethodnim poglavljima detaljno je predstavljen normativni okvir kojim je uređen rad budžetskih inspekcija u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko Distriktu, kao i osnovni koraci u provođenju postupka budžetskog nadzora i kontrole.

Međutim, kada su u pitanju informacije o kapacitetima budžetskih inspekcija i ključnim rezultatima njihovog rada, one nisu (lako) dostupne javnosti što je suprotno temeljnim principima i načelima budžetskih sistema kao što su javnost rada, transparentnost i odgovornost u upravljanje javnih sredstvima. Zbog toga je za potrebe ovog istraživanja kreiran poseban upitnik sa pitanjima koja se odnose na kapacitete budžetskih inspekcija i rezultatima njihovog rada u 2021. godini i koji je dostavljen nadležnim kantonalnim ministarstvima finansija u Federaciji BiH i Odsjeku za budžetsku inspekciju u okviru Ministarstva finansija Vlade RS (obrazac dostavljenog upitnika se nalazi u prilogu ovog dokumenta). Na osnovu prikupljenih informacija kroz odgovore na upitnik i putem telefonskih razgovora, u ovom poglavlju su predstavljeni osnovni rezultati po pitanju uspostavljenih kapaciteta i izvršenih budžetskih kontrola na nivou JLS tokom 2021. godine.⁶

Federacija Bosne i Hercegovine

Kako je već pomenuto za budžetsku kontrolu JLS u Federaciji BiH zaduženi su budžetski inspektori iz kantonalnog ministarstva finansija za JLS koje pripadaju tom kantonu. Uz velike napore su od ukupno 10 kantonalnih ministarstava finansija prikupljena samo 4 popunjena upitnika i to za Kanton Sarajevo, Tuzlanski kanton, Hercegbosanski kanton i Unsko-sanski kanton. Ministarstvo finansija Tuzlanskog kantona je u Upitniku odgovorilo samo na pitanja o broju uposlenih budžetskih inspektora, uz obrazloženje dato kroz telefonski razgovor da u Tuzlanskom kantonu nisu vršena budžetske inspekcije JLS kako u 2021. godini, tako niti u prethodnih 5 godina.

Ostala kantonalna ministarstva finansija, koja nisu dostavila Upitnik, dala su različita obrazloženja, od toga da nemaju uposlenih budžetskih inspektora (Srednjobosanski kanton, Posavski kanton i Zapadnohercegovački kanton), ili da je prvi budžetskih inspektor zaposlen tek u 2022. godini (npr. Zeničko-dobojski kanton). Radi se isključivo o informacijama koje su dobijene kroz telefonsku komunikaciju sa ministarstvima finansija i budžetskim inspektoratima iz navedenih kantona.

Nažalost, uprkos svim pokušajima (dostavljanje dopisa sa Upitnikom poštom i *email*-ovima, mnogobrojni telefonski pozivi i višestruko produžavanje roka za dobijanje

⁶ Ministarstva finansija kantona i Brčko Distrikta, koji nisu dostavili popunjen Upitnik, su kroz telefonski razgovor kao obrazloženje za nedostavljanja traženih podataka naveli da nije bilo budžetskih kontrola JLS u nizu prethodnih godina i/ili nepopunjenost radnog mjesta budžetskog inspektora.

odgovora) do momenta izrade ovog dokumenta nikakve povratne informacije nisu stigle od Ministarstva finansija Bosansko-podrinjskog kantona Goražde. Takođe, neki od dostavljenih Upitnika iz Federacije BiH bili su samo djelimično popunjeni što će biti predstavljeno u narednom dijelu dokumenta. Ovako ograničeni rezultati iz procesa prikupljanja informacija o radu i kapacitetima budžetskih inspekcija signaliziraju **izuzetno nizak nivo transparentnosti i generalne spremnosti donosioca odluka da javnosti podijele informacije o izvršenom nadzoru nad korištenjem javnih sredstava.**

Kada je u pitanju ukupan broj angažovanih budžetskih inspektora u kantonalnim ministarstvima finansija u narednoj tabeli su predstavljeni podaci o broju budžetskih inspektora za JLS po kantonima i broju JLS po budžetskom inspektoru:

Kanton	Broj budžetskih inspektora	Broj JLS u kantonu	Broj JLS po budžetskom inspektoru	Budžet kantona za 2021. (u KM)
Kanton Sarajevo	3	9	3	974.200.500
Tuzlanski kanton	5	13	2,6	463.350.138
Zeničko-dobojski kanton	1	12	12	365.730.811
Hercegovačko-neretvanski kanton	2	9	4,5	237.564.860
Srednjobosanski kanton	0	12	-	217.545.330
Unsko-sanski kanton	1	8	8	210.666.026
Zapadnohercegovački kanton	0	4	-	90.183.762
Hercegbosanski kanton	1	6	6	84.969.559
Posavski kanton	0	3	-	44.502.900
Bosansko-podrinjski kanton	nn	3	nn	9.624.000

Izvori: popunjeni upitnici o budžetskoj inspekciji; telefonski razgovori sa predstavnicima kantonalnih budžetskih inspekcija i ministarstava finansija, dokumenti usvojenih budžeta kantona za 2021. godinu

Dakle, prema prikupljenim podacima na bazi popunjenih upitnika i telefonskih razgovora, ukupan broj budžetskih inspektora zaduženih za JLS u FBiH je za 2021. godinu iznosio 13 (bez Bosansko-podrinjskog kantona) iz čega proističe da je jedan budžetski inspektor u prosjeku zadužen za 6 JLS. Ono na šta treba posebno ukazati je podatak da u pojedinim kantonima, kao što je Zeničko-dobojski kanton, na jednog budžetskog inspektora dolazi čak 12 JLS.

Najveći broj budžetskih inspektora (5) je prijavilo ministarstvo za finansije Tuzlanskog kantona, dok su ministarstva finansija Srednjobosanskog kantona, Podrinjskog kantona i Zapadnohercegovačkog kantona izvjestile da uopšte nemaju uposlenih budžetskih inspektora iako su ta mjesta sistematizovana internim pravilnicima o sistematizaciji. To znači da se u ovim kantonima u prethodnom periodu nisu obavljane budžetske inspekcije JLS što je svakako u suprotnosti sa ciljevima budžetskog nadzora utvrđenim Uredbom o budžetskom nadzoru Federacije BiH

Kada su u pitanju rezultati rada i izvršeni postupci budžetskih inspektora u narednoj tabeli su zbirno predstavljeni pojedinačni predmeti kontrole koje su kantonalne budžetske inspekcije iz 4 kantonalna ministarstva finansija (Kanton Sarajevo, Tuzlanski kanton, Hercegbosanski kanton i Unsko-sanski kanton) izvršile u toku 2021. godine.

Pitanje iz Upitnika	Odgovori budžetskih inspekcija
Šta su bili predmeti kontrole Vaših budžetskih inspektora u JLS?	<p>Priprema, planiranje, način izrade i donošenja budžeta: 3 kantona</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kanton Sarajevo - Hercegbosanski kanton - Unsko-sanski kanton <p>Materijalno-finansijsko poslovanje: 3 kantona</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kanton Sarajevo - Hercegbosanski kanton - Unsko-sanski kanton <p>Plate, naknade i druga primanja: 3 kantona</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kanton Sarajevo - Hercegbosanski kanton - Unsko-sanski kanton <p>Primjena rokova za novčane obaveze u komercijalnim transakcijama: 1 kanton</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kanton Sarajevo

	<p>Javne nabavke i izvršenja ugovora: 3 kantona</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kanton Sarajevo - Hercegbosanski kanton - Unsko-sanski kanton <p>Sklapanje ugovora za radove za javnu upravu i isplate tih ugovora: 1 kanton</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kanton Sarajevo <p>Zasnivanje radnog odnosa na sistematizovana radna mjesta: 1 kanton</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kanton Sarajevo <p>Formiranje komisija i drugih radnih tijela i isplate naknada članovima: 2 kantona</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kanton Sarajevo - Hercegbosanski kanton
--	--

Izvori: popunjeni upitnici o budžetskoj inspekciji; telefonski razgovori sa predstavnicima kantonalnih budžetskih inspekcija i ministarstava finansija

Kao što se može vidjeti iz prethodne tabele, **budžetski inspektori Ministarstva finansija iz Kantona Sarajevo** su imali najšire predmete kontrole tokom provođenja nadzora u izabranim budžetskim korisnicima/JLS.

Takođe, na osnovu povratnih informacija iz upitnika u narednoj tabeli su predstavljeni zbirni podaci o broju utvrđenih nepravilnosti, broju donijetih rješenja i broju otklonjenih povreda po predmetima kontrole u 2021. godini.

Brojevi utvrđenih nepravilnosti, donijetih rješenja za otklanjanje utvrđenih povreda i otklonjenih povreda - po predmetima kontrole u JLS u FBiH

Predmet kontrole	Broj utvrđenih nepravilnosti i	Broj donijetih rješenja za otklanjanje utvrđenih povreda	Broj otklonjenih povreda po dostavljenim rješenjima
Priprema, planiranje, način izrade i donošenja budžeta	19	19	11
Materijalno-finansijsko poslovanje			

Plate, naknade i druga primanja	11	8	7
Primjena rokova za izmirenje novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama			
Javne nabavke i izvršenje ugovora	1	1	1
Zasnivanje radnog odnosa sa licima na sistematizovana radna mjesta bez javnog konkursa putem ugovora o djelu ili na drugi nezakonit način			
Formiranje komisija i drugih radnih tijela i isplate naknada	2	2	2

Izvori: popunjeni upitnici o budžetskoj inspekciji; telefonski razgovori sa predstavnicima kantonalnih budžetskih inspekcija i ministarstava finansija

Kao što se može vidjeti, najveći broj nepravilnosti je utvrđen u predmetu kontrole *Priprema, planiranje, način izrade i donošenja budžeta*. Za svih 19 utvrđenih nepravilnosti po tom osnovu su donijeta rješenja za otklanjanje utvrđenih povreda na bazi kojih je otklonjeno 11 povreda po dostavljenim rješenjima. Konstatovano je i 11 nepravilnosti u predmetu kontrole *Plate, naknade i druga primanja*. U ostalim predmetima kontrole utvrđene su ukupno 3 nepravilnosti, a u 3 predmeta kontrole nisu konstatovane nepravilnosti.

Podatke o naknadnim postupanjima i rezultatima provedenih kontrola JLS za 2021. godinu su putem upitnika dostavila samo dva kantonalna ministarstva finansija:

- Ministarstvo finansija Unsko-sanskog kantona je izvjestilo da su subjekti inspeksijske kontrole dostavile 3 primjedbe i da su budžetski inspektori podnijeli 1 zahtjev/prijavu za prekršajni postupak;
- Ministarstvo finansija Hercegbosanskog kantona je izvjestilo o 1 primjedbi.

Republika Srpska

Odsjek za budžetsku inspekciju i reviziju (Odsjek) iz Centralne jedinice za internu reviziju javnog sektora Republike Srpske je organizaciona jedinica koja u sklopu Ministarstva finansija Republike Srpske ima zaposlena 2 budžetska inspektora koji, između ostalog, vrše i budžetsku kontrolu JLS. Na osnovu podataka iz dostavljenog upitnika i putem telefonskog razgovora, u toku 2021. godine je obavljeno ukupno 11 budžetskih kontrola u JLS (od ukupno 64 JLS koliko je administrativno ustrojeno u Republici Srpskoj). Predstavnici Odsjeka su naveli da su njegovi predmeti kontrole u okviru JLS prvenstveno bili:

- Priprema, planiranje, način izrade i donošenja budžeta;
- Materijalno-finansijsko poslovanje;
- Plate, naknade i druga primanja;
- Javne nabavke i izvršenja ugovora.

Ostala područja budžetske kontrole kao što su: *Primjena rokova za izmirenje novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama; Sklapanje ugovora za izvođenje radova za javnu upravu i isplate tih ugovora; Zasnivanje radnog odnosa sa licima na sistematizovana radna mjesta;*⁷ *Formiranje komisija i drugih radnih tijela i isplate naknada članovima prema povratnim informacijama* nisu bili predmet kontrole budžetskih inspektora.

Popunjeni podaci po predmetima kontrole JLS u 2021. godini o broju utvrđenih nepravilnosti, broju donijetih rješenja i broju otklonjenih povreda su u sljedećoj tabeli.

Brojevi utvrđenih nepravilnosti, donijetih rješenja za otklanjanje utvrđenih povreda i otklonjenih povreda - po predmetima kontrole u JLS Republike Srpske

Predmet kontrole	Broj utvrđenih nepravilnosti	Broj donijetih rješenja za otklanjanje utvrđenih povreda	Broj otklonjenih povreda po dostavljenim rješenjima
Priprema, planiranje, način izrade i donošenja budžeta	20	5	25
Materijalno-finansijsko poslovanje	75	5	70
Plate, naknade i druga primanja	21	5	20

⁷ Ovdje je potrebno podsjetiti da su izvještaji finansijskih revizija Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske konstatovali višestruke nepravilnosti i nezakonitosti u predmetima zasnivanja radnih odnosa i formiranja komisija.

Primjena rokova za izmirenje novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama	-	-	-
Javne nabavke i izvršenje ugovora	19	5	15
Zasnivanje radnog odnosa sa licima na sistematizovana radna mjesta bez javnog konkursa, putem ugovora o djelu ili na drugi nezakonit način	-	-	-
Formiranje komisija i drugih radnih tijela i isplate naknade njihovim članovima	-	-	-

Kao što se može vidjeti na gornjoj tabeli, najveći broj nepravilnosti je utvrđen u predmetu kontrole *Materijalno-finansijsko poslovanje (75)*, u sklopu kojeg je donijeto 5 rješenja za otklanjanje utvrđenih povreda, te je otklonjeno 25 povreda po dostavljenim rješenjima. Drugi predmeti kontrole u kojima je utvrđen značajan broj nepravilnosti za koje su donijete rješenja i na taj način otklonjene povrede su: *Plate, naknade i druga primanja; Priprema, planiranje, način izrade i donošenja budžeta; Javne nabavke i izvršenje ugovora.*

Budžetska inspekcija je u prekršajnim postupcima izdala prekršajne naloge u skladu sa Zakonom o prekršajima RS, Zakonom o budžetskom sistemu RS, Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u RS i Zakonom o Trezoru. Predstavnici Odsjeka u dostavljenom Upitniku nisu naveli broj pravosnažnih presuda koje se odnose na kazne pravnih i/ili odgovornih službenih lica. Na pitanje o uzrocima najčešće utvrđenih nepravilnosti predstavnici Odsjeka su naveli sljedeće: „*Najčešće nepravilnosti utvrđene kod jedinica lokalne samouprave se odnose na: izvršenje budžeta, računovodstveno i finansijsko izvještavanje i postupak provođenja javnih nabavki*“.

U 2021. godini, prema navodu predstavnika Odsjeka, subjekti budžetske inspekcije nisu dostavili ni jednu primjedbu.

BUDŽETSKE INSPEKCIJE U OKRUŽENJU

Radi razumijevanja šire slike i konteksta u kojem djeluju budžetske inspekcije, za potrebe ovog istraživanja urađena je komparativna analiza normativnog okvira za rad budžetskih inspekcija Srbiji i Hrvatskoj.

Kada je u pitanju rad budžetske inspekcije u Srbiji ona je pod nadzorom Sektora za budžetsku inspekciju koja djeluje kao posebna organizaciona jedinica Ministarstva finansija. Sektor vrši redovne i vanredne kontrole pri čemu inspekcijski nadzor podrazumijeva pregled i provjeru računovodstvenih, finansijskih i ostalih poslovnih dokumenata, te pregled poslovnih prostorija, zgrada, predmeta, robe i drugih stvari, u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora. Redovni inspekcijski nadzor se obavlja na osnovu godišnjeg plana nadzora budžetske inspekcije a vanredni inspekcijski nadzor na bazi prijave, predstavki, prigovora i zahtjeva za vršenjem inspekcijskog nadzora koji nisu obuhvaćeni godišnjim planom nadzora budžetske inspekcije.

Ministar finansija Srbije propisuje kriterije za procjenu rizika, učestalost vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procjene rizika i posebnim elementima plana inspekcijskog nadzora budžetske inspekcije. Sektor za budžetsku inspekciju ima prema podacima iz 2022. godine zaposlenih 35 radnika od čega je 20 budžetskih inspektora. Pored njih, budžetski nadzor vrše i budžetski inspektori pri JLS s tim da nemaju sve JLS kapacitete da provode te poslove niti postoji adekvatan stepen popunjenosti već sistematizovanih radnih mjesta u pojedinim jedinicama lokalne samouprave.

Programom rada budžetske inspekcije za 2021. godinu planirano je vršenje inspekcijskih kontrola kod 47 subjekta, a isti je sačinjen na osnovu izvršene analize i procjene rizika primljenih prijave, predstavki, prigovora i zahtjeva za vršenje kontrole podnetih od organa, organizacija, pravnih i fizičkih lica tokom prethodne, 2020. godine. Broj planiranih kontrola je potom usklađen sa raspoloživim materijalnim i ljudskim resursima Sektora za budžetsku inspekciju, odnosno sa brojem zaposlenih budžetskih inspektora u vrijeme sačinjavanja programa. U toku 2021. godine budžetska inspekcija je izvršila kontrolu kod 67 subjekta. Na osnovu analize podataka o izvršenim kontrolama, koji su prikupljeni iz Godišnjeg izveštaja o radu budžetskih inspekcija za 2020. godinu, utvrđeno je da je prosječan broj provedenih kontrola po inspektor na republičkom nivou iznosio 4,86, prosječan broj provedenih kontrola po inspektor na nivou autonomne pokrajine je iznosio 3,33, dok je prosječan broj provedenih kontrola po inspektor na nivou jedinice lokalne samouprave iznosio 2,65.

Treba još dodati i to da je u Srbiji od januara 2023. godine u primjeni novi *Zakon o budžetskim inspekcijama* koji ima za cilj da dodatno uredi ovu oblast, prije svega kroz jačanje kapaciteta budžetske inspekcije (materijalnih i kadrovskih), povećanje efikasnosti

rada budžetskih inspektora, digitalizaciju i informatizaciju (uspostavljanje digitalnog servisa za praćenje budžetskih kontrola pod nazivom *e-Inspektor*) i unapređenje saradnje sa drugim akterima. Pri tome je posebno naglašen značaj koordinacija budžetske inspekcije sa drugim inspekcijama, kroz ustupanje predstavki od strane drugih inspekcija Ministarstvu finansija iz nadležnosti budžetske inspekcije; prosljeđivanje predstavki na dalju nadležnost i postupanje drugim inspekcijama s obzirom na sadržinu predstavke (budžetskim inspekcijama JLS, inspekciji rada, prosvjetnoj inspekciji...); razmjenom iskustava, davanjem prijedloga i ukazivanjem na nezakonitosti i nepravilnosti iz nadležnosti budžetske inspekcije (zdravstvena inspekcija, prosvjetna inspekcija, inspekcija rada...).

Podaci o sistemu budžetskog nadzora u Hrvatskoj govore o tome da je uloga budžetske inspekcije definisana na sličan način kao u BiH i Srbiji. U toku 2022. godine donesen je *Pravilnik o proračunskom nadzoru* kojim se uređuju se ciljevi, djelokrug, sadržaj, način i uslovi obavljanja budžetskog nadzora. Jedna od specifičnosti se ogleda u tome da je primarna uloga budžetskog nadzora da kroz specijalizovanu inspeksijsku službu djeluje po pritužbama i zahtjevima u kojima postoji sumnja na nepravilnosti i prevare u korištenju budžetskih sredstva i prikupljanju prihoda budžeta. To znači da budžetska inspekcije uglavnom djeluje na naknadnoj (*ex post*) osnovi, obavlja nadzor budžetskih korisnika i drugih subjekata kao treća strana postupa u slučajevima kada rukovodilac tijela kroz vlastiti sistem unutrašnjih kontrola nije u mogućnosti utvrditi nepravilnost ili je sam rukovodilac direktno umješan.

Kada su u pitanju subjekti budžetskog nadzora, to mogu biti budžetski i izvanbudžetski korisnici državnog budžeta, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, budžetski i izvanbudžetski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali, takođe, i pravne i fizičke osobe kojima su po bilo kojoj osnovi doznačena sredstva iz državnog budžeta. Budžetski inspektori imaju ovlaštenja da prate tok novca do krajnjeg korisnika, ovlašteni su pregledati poslovne prostorije, uređaje i opremu subjekta nadzora te utvrditi da li su izvršeni poslovi, isporučena roba i oprema zbog kojih su doznačena budžetska sredstva.

Isto tako, ukoliko se prilikom transfera budžetskih sredstava ministarstava lokalnim jedinicama, pa dalje trgovačkim društvima, udruženjima građana, fizičkim osobama ne dostavljaju izvještaji o utrošenim sredstvima ili se dostavljaju, ali bez vjerodostojne dokumentacije kao dokazom o korištenju doznačenih sredstava, budžetska inspekcija ima ovlaštenja nadzora i kontrole fizičkih i pravnih lica koja su korisnici budžetskih sredstava. Ostavljena je, takođe, mogućnost budžetskim inspektorima da se u slučaju sumnji na nepravilnosti i prevare obavi vanredna budžetska kontrola i bez prethodne najave

U narednoj tabeli predstavljen je uporedni prikaz normativnih rješenja kojima je uređen rad budžetskih inspekcija u Federaciji BiH, Republici Srpskoj, Srbiji i Hrvatskoj.

Propisom utvrđena uloga budžetske inspekcije	
FBiH	- Budžetska inspekcija provodi inspekcijsku kontrolu zakonitosti, pravovremenosti i namjenskog korištenja budžetskih sredstava, u kome se nalažu mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti (iz Uredbe). - Ministarstvo finansija može obavljati nadzor računovodstvenih dokumenata prihoda i izdataka budžetskih korisnika, nadzor izvanbudžetskih fondova, te nadzor kantona, gradova i općina (iz Zakona o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine).
RS	Budžetska inspekcija vrši kontrolu poslovnih knjiga, izvještaja, evidencija i druge dokumentacije o planiranju i korišćenju budžetskih sredstava kod javnih organa i organizacija. U pogledu prihoda, budžetski inspektor je u kontroli i dužan da utvrdi: da li se prihodi koje budžetski korisnik ostvari obavljanjem redovne i dopunske djelatnosti u zakonom propisanom procentu i roku uplaćuju na Jedinствeni račun trezora, da li je budžetski korisnik uvodio nove ili mijenjao postojeće prihode i da li su preduzete sve potrebne mjere u cilju što efikasnije naplate javnih prihoda (iz Pravilnika).
SRB	Budžetska inspekcija vrši inspekcijski nadzor zakonitosti korišćenja javnih sredstava, naplate i sticanja prihoda i primanja korisnika budžetskih sredstava i primene zakona i drugih propisa koji imaju uticaj na javna sredstva i sredstva iz drugih izvora kao što su prihodi, primanja, rashodi, izdaci, imovina ili obaveze od strane korisnika javnih sredstava u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem.
HRV	Proračunska inspekcija obavlja inspekcijski nadzor zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava, pravodobnosti i potpunosti naplate prihoda i primitaka iz nadležnosti proračunskih korisnika i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te inspekcijski nadzor pridržavanja i primjene zakona i drugih propisa koji imaju utjecaj na proračunska sredstva i sredstva iz drugih izvora, bilo da se radi o prihodima/primicima, rashodima/izdacima, povratima, imovini ili obvezama.
Ko i na koji način pokreće postupak budžetske inspekcije?	
FBiH	Federalni ili kantonalni ministar finansija pokreće postupak budžetske inspekcije putem naloga; postupci se pokreću i po zahtjevima građana ili ovlaštenih lica budžetskih korisnika.
RS	Kontrola zakonitosti trošenja budžetskih sredstava obavlja se po rješenju ministra finansija, a na osnovu prethodno utvrđenog plana kontrola za određenu fiskalnu godinu.

SRB	Rukovodilac budžetske inspekcije ili drugo ovlašćeno lice izdaje pisani nalog za inspekcijsku kontrolu; Poslovi inspekcijske kontrole se obavljaju po programu rada koji utvrđuje ministar nadležan za poslove finansija, nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno nadležni izvršni organ JLS.
HRV	Odluku o obavljanju proračunskog nadzora u pismenom obliku donosi ministar finansija.
Postupak provođenja budžetske inspekcije	
FBiH	<ul style="list-style-type: none"> - Budžetski inspektor prima nalog za obavljanje inspekcijskog nadzora ili zahtjev od strane građana ili ovlaštenog lica budžetskog korisnika; - Budžetski inspektor subjektu budžetskog nadzora dostavlja pismenu obavijest o otpočinjanju istog; - Provođenja postupka budžetskog nadzora; - Po izvršenom budžetskom nadzoru sastavlja se zapisnik (u slučaju osnovanih primjedbi i dopunu zapisnika) koji mora sadržavati činjenično stanje utvrđeno u provedenom postupku; - Budžetski inspektor je dužan vršiti kontrolu pravovremenog izvršenja mjera naloženih zapisnikom i o tome redovno izvještavati ministra finansija; - Budžetski inspektori su dužni o svakom okončanom postupku budžetskog nadzora dostaviti izvještaj rukovodiocu organizacione jedinice za budžetski nadzor u sastavu ministarstva.
RS	<ul style="list-style-type: none"> - Budžetski inspektor dobija rješenje o vršenju kontrole zakonitosti trošenja budžetskih sredstava; - Budžetski inspektor obavještava odgovorno lice koje rukovodi organom ili organizacijom kod koje će obavljati kontrolu o datumu otpočinjanja kontrole, obavezi pribavljanja relevantne dokumentacije i podataka neophodnih za kontrolu, obavezi prisustva računovođe i lica odgovornog za izvršenje budžeta, vremenu trajanja kontrole i slično; - Budžetski inspektor sprovodi inspekcijski nadzor; - Budžetski inspektor sačinjava zapisnik o utvrđenom stanju; - Ministar imenuje članove Odbora za žalbe, kojem budžetska inspekcija prosljeđuje primljenu žalbu sa kompletnim predmetom. - Ministar, na osnovu mišljenja Odbora za žalbe sačinjenog u pisanoj formi, donosi rješenje koje je konačno u upravnom postupku; - Budžetska inspekcija je dužna da najmanje dva puta godišnje sačini izvještaj o radu i dostavi ga nadležnom organu.
SRB	<ul style="list-style-type: none"> - Izdavanje naloga za obavljanje inspekcijskog nadzora; - Budžetski inspektor dostavlja obaveštenje o inspekcijskom nadzoru budžetskom subjektu;

	<ul style="list-style-type: none"> - Sprovođenje inspekcijskog nadzora (Ministar finansija utvrđuje metodologiju rada budžetske inspekcije); - Budžetski inspektor donosi zaključak o otklanjanju nedostataka; - Budžetski inspektor sačinjava zapisnik i po potrebi (nakon zaprimanja osnovanih primjedbi od strane subjekta inspekcijske kontrole) dopunski zapisnik o inspekcijskom nadzoru; - Budžetski inspektor dostavlja izvještaj o izvršenom inspekcijskom nadzoru ministru finansija; - Budžetski korisnik ima mogućnost da dostavi žalbe ministru finansija
HRV	<ul style="list-style-type: none"> - Donošenje odluke o obavljanju proračunskog nadzora; - Inspektor proračunskog nadzora dostavlja subjektu nadzora pisanu obavijest o početku obavljanja nadzora; - Provođenje nadzora; - O obavljenom proračunskom nadzoru sastavlja se zapisnik i po potrebi dopunski zapisnik ako odgovorna osoba subjekta nadzora uloži primjedbe koje sadrže nove činjenice i materijalne dokaze zbog kojih bi trebalo promijeniti činjenično stanje. - Jedan primjerak zapisnika dostavlja se Državnom uredu za reviziju, a jedan primjerak zapisnika ostaje ustrojstvenoj jedinici Ministarstva financija u čijoj je nadležnosti financijski i proračunski nadzor. Inspektor proračunskog nadzora obvezan je sastaviti sažetak zapisnika koji dostavlja ministru financija i državnom dužnosniku u čijoj su nadležnosti poslovi financijskog i proračunskog nadzora.
Prekršajne mjere	
FBiH	<ul style="list-style-type: none"> - Zabrana korisniku raspolaganje dodijeljenim budžetskim sredstvima dok se utvrđene nepravilnosti ne otklone; - Nalog povrata sredstava u budžet ukoliko se utvrdi da su sredstva korištena suprotno zakonu i nalog drugih mjera. - Novčane kazne za odgovorna lica u rasponu 1.000-5.000 KM za neispunjenje/neizvođenje aktivnosti propisanih zakonom i u rasponu 5.000-20.000 KM za prekršaje koji su suprotni zakonu; - Ako budžetski inspektori utvrde postojanje protupravnih radnji rukovodioca i drugih zaposlenika kontrolisanog budžetskog korisnika, protiv navedenih lica u skladu sa zakonom i drugim propisima dužni su poduzeti propisane mjere i to: (i) nadležnom tužilaštvu podnijeti prijavu o počinjenom krivičnom djelu, (ii) nadležnom sudu podnijeti prekršajnu prijavu, (iii) druge mjere za koje su ovlaštene zakonom ili drugim propisom.
RS	<ul style="list-style-type: none"> - Ako se u zapisniku o izvršenoj inspekcijskoj kontroli konstatuju povrede, odnosno nepravilnosti u primjeni zakona, budžetski inspektor dužan je da donese rješenje kojim budžetskom korisniku nalaže otklanjanje utvrđenih povreda;

	<ul style="list-style-type: none"> - Ako se naložene mjere po konačnom rješenju ne otklone u ostavljenom roku, ministar za budžetske korisnike koji su u potpunosti u sistemu trezorskog poslovanja donosi rješenje o zabrani raspolaganja budžetskim sredstvima i sredstvima ostalih izvora finansiranja, a za one koji to nisu donosi rješenje o zabrani raspolaganja novčanim sredstvima sa transakcionih računa i računa posebnih namjena; - Novčane kazne u rasponu 300-1.500 KM za lica utvrđena odgovornim za počinjene prekršaje.
SRB	<ul style="list-style-type: none"> - Budžetski inspektor podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu ukoliko odgovorna lica u postupku budžetske kontrole ne postupe po njegovom nalogu; - Izricanje mjera na bazi zapisnika za otklanjanje nezakonitosti i vraćanje sredstava u budžet; - Budžetski inspektor donosi rješenje kojim se nalaže povraćaj ili uplata sredstava u budžet ukoliko nadzirani subjekat ne postupi po naloženim mjerama u roku koji je određen zapisnikom; - Budžetski inspektor podnosi krivičnu prijavu ili zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu ako u postupku inspeksijskog nadzora utvrdi radnje i nezakonitosti za koje postoje osnovi sumnje.
HRV	<ul style="list-style-type: none"> - Inspektor proračunskog nadzora podnosi kaznenu prijavu nadležnom državnom odvjetništvu, odnosno dostavlja zapisnik s dokazima u prilogu na postupanje nadležnom državnom odvjetništvu; - Inspektor proračunskog nadzora, u slučaju kad utvrdi radnje kojima je ostvaren prekršaj, sastavlja u ime Ministarstva financija optužni prijedlog protiv počinitelja prekršaja koji inspektor ili druga ovlaštena osoba podnosi nadležnom područnom uredu Porezne uprave; - Inspektor proračunskog nadzora donosi rješenje o povratu sredstava u državni proračun; Inspektor proračunskog nadzora donosi rješenje kojim se nalaže uplata u državni proračun sredstava za koja je proračunskim nadzorom utvrđena ta obaveza; - Inspektor proračunskog nadzora nalaže mjere za otklanjanje nepravilnosti i prati postupanje po utvrđenim mjerama u utvrđenom roku.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Sistem budžetske kontrole i nadzora podrazumijeva zajednički rad i koordinaciju aktivnosti budžetske inspekcije i službi za internu i eksternu reviziju. U provedenim finansijskim revizijama javnog sektora u Bosni i Hercegovini (u Republici Srpskoj, Federaciji BiH i Brčko Distriktu) konstatovano je da postoje nedostaci u funkcionisanju institucija, veliki broj nepravilnosti koji se ponavljaju iz godine u godinu, da sistem interne finansijske kontrole ne reaguje na upozorenja i preporuke, te da cjelokupan sistem internih finansijskih kontrola u institucijama nije na zadovoljavajućem nivou. U tom smislu i **uloga budžetske inspekcije u otklanjanju konstatovanih manjkavosti svakako je važna** s obzirom da je budžetska inspekcija nadležna da sistemski vrši nadzor nad budžetskim procesima i provodi budžetske kontrole.

Nažalost, **rezultati istraživanja pokazuju da budžetska inspekcija u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko Distriktu nema dovoljno razvijene kapacitete (materijalno-tehničke i ljudske)** kako bi tu ulogu mogla adekvatno obavljati. Pri tome je **naglašen problem nedovoljnog broja budžetskih inspektora** što svakako predstavlja usko grlo u smislu kapaciteta za praćenje svih budžetskih procesa i pravovremeno otklanjanje devijacija. U skladu sa rezultatima analize čak tri kantona u Federaciji BiH uopšte nisu imali uposlenih budžetskih inspektora u trenutku provođenja istraživanja (druga polovina 2022. godine) iako su te pozicije sistematizovane njihovim pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Nadalje, iako je u Brčko Distriktu već nekoliko godina na snazi Pravilnik o radu budžetske inspekcije, prema raspoloživim podacima nema i do sada nije bilo uposlenih budžetskih inspektora, dok su u Republici Srpskoj angažovana samo dva budžetska inspektora u okviru Odsjeka za budžetsku inspekciju i reviziju Centralne jedinice za internu reviziju Ministarstva finansija. Ako se ima u vidu da potencijalni obim obuhvata budžetske kontrole i nadzora u Republici Srpskoj iznosi oko 900 subjekata a u Federaciji BiH čak 2.000 njih, nameće se pitanje da li je stvarna **uloga i značaj budžetske inspekcije podcijenjen od strane nadležnih donosioca odluka?**

Iskustva i primjeri rada budžetske inspekcije u Hrvatskoj i Srbiji mogu u određenim segmentima biti putokaz za pomake kada je u pitanje jačanje uloge budžetskih inspekcija u BiH. **Prostor za unapređenje definitivno postoji u domenu pristupa, efikasnosti, transparentnosti i koordinaciji rada** sa drugim relevantnim akterima.

Primjer iz Hrvatske gdje je tamošnjim *Pravilnikom o proračunskom nadzoru* definisano da se budžetski nadzor na prvom mjestu obavlja „*po predstavkama građana, zahtjevima tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih pravnih osoba, iz kojih proizlazi sumnja na nepravilnost ili prijevaru, te po nalogu ministra financija*“, stavlja akcenat na pristup gdje **budžetska inspekcija djeluje na naknadnoj (ex post) osnovi**, te da obavlja nadzor budžetskih korisnika i drugih subjekata **kao treća strana koja postupa u slučajevima kada zakaže sistem internih kontrola**. Na taj način je vrlo limitirane resurse budžetskih inspekcija moguće koristiti na efikasniji način

i istovremeno jasno razgraničiti uloge i odgovornosti budžetske inspekcije u odnosu na reviziju. Jedan od mogućih pristupa u tom pogledu su izmjene i dopune Zakona o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 38/16) i Zakona o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 91/16), čime bi se propisalo da službe za internu reviziju i internu budžetsku inspekciju imaju obavezu da budžetskoj inspekciji/ministarstvu finansija dostavljaju redovne izvještaje o provedenoj finansijskoj kontroli (uključujući i aspekt budžeta), a da u slučajevima prijave ili sumnje u izvještaj, budžetska inspekcija izlazi na teren i provodi dodatnu budžetsku kontrolu. Takođe, potrebno je raditi na jačanju kadrovskih kapaciteta internih budžetskih inspekcija, jer su negdje tek u fazi uspostavljanja, a negdje uopšte ne postoje..

Nadalje, iako su ovlaštenja budžetske inspekcije, u smislu mogućnosti da se budžetski nadzor vrši i kod pravnih i fizičkih lica kojima su doznačena sredstva iz budžeta i finansijskih planova izvanbudžetskih korisnika, predviđena postojećim normativnim okvirom, ona trebaju biti posebno naglašena jer se time **daje mogućnost budžetskoj inspekciji da u potpunosti prati tokove novca u postupcima budžetske kontrole**. Tako se se na najbolji način vrši i njihova temeljna uloga a to je nadzor zakonitosti, pravovremenosti i namjenskog korištenja budžetskih sredstava.

U cilju povećanja efikasnosti rada budžetskih inspektora potrebno je godišnjim planovima rada ciljati veći broj kontrola budžetskih korisnika i drugih subjekata, a u skladu sa potrebom smanjenja postojećih nepravilnosti i nezakonitosti u pogledu korištenja budžetskih sredstava. Tamo gdje to nije slučaj, potrebno je posebnim podzakonskim aktima detaljnije propisati specifične aspekte rada budžetske inspekcije, uključujući **definisanje jasnih kriterija za procjenu rizika i izradu plana budžetskih kontrola**, korake u postupku provođenja budžetskih kontrola, uslove i kriterije za obavljanje poslova budžetskog inspektora i dr.

Preporučuje se i **jačanje koordinacije u okviru sistema unutrašnjih i vanjskih kontrola**, a naročito sa javnim službama za finansijsku reviziju i postupanja po nalazima njihovih izvještaja. Takođe, potrebno je unaprijediti aspekt redovnosti i obuhvata budžetskih kontrola za šta je značajna kvalitetna koordinacija rada unutar budžetskih inspekcija sa službama za reviziju kao i kadrovski kapaciteti same budžetske inspekcije.

Pored toga, potrebno je uspostaviti sistem edukacije budžetskih inspektora kao važnog preduslova za povećanje efikasnosti i optimizaciju obuhvata budžetskih kontrola. U Federaciji Bosne i Hercegovine se sistem za edukaciju za kantonalne budžetske inspektore može uspostaviti na entitetskom nivou koji bi okupljao budžetske inspektore sa kantonalnog nivoa koji bi, pored edukacije, stvorio značajnu mogućnost kantonalnim budžetskim inspektorima da razmjenjuju iskustva iz pojedinačnih kantona i izvlače pouke.

Konačno, rezultati istraživanja i provedene analize su pokazali da je **rad budžetskih inspekcija u Bosni i Hercegovini netransparentan** s obzirom da osnovne informacije o radu budžetskih inspekcija i njihovim rezultatima nisu javno dostupne. Te informacije bilo je teško pribaviti čak i kroz direktno obraćanje i putem formalnih zahtjeva predstavnicima nadležnih institucija. U tom smislu neophodno je ustanoviti praksu redovne izrade i objavljivanja Godišnjih izvještaja o radu budžetske inspekcije, putem *web* stranice nadležnog ministarstva finansija ili druge organizacione jedinice organa uprave u okviru koje djeluje budžetska inspekcija. Po uzoru na zemlje iz okruženja (Zakon o budžetskoj inspekciji iz Srbije) **potrebno je propisati obaveznu strukturu i sadržaj godišnjeg izvještaja o radu budžetske inspekcije** uz obavezno navođenje informacija o broju realizovanih postupaka inspeksijskog nadzora, rezultatima i utvrđenim nepravilnostima kao o podatke od sudova i javnih tužilaštava po zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka ili krivičnim prijavama koje su podnesene po osnovu nalaza budžetske inspekcije.

Upitnik o budžetskoj inspekciji jedinica lokalne samouprave (JLS)

Koliko budžetskih inspektora trenutno imate? _____

Da li smatrate da je to dovoljno? Da Ne

Broj kontrolisanih JLS od strane budžetskih inspektora u 2021. godini: _____

Koji su predmeti kontrole JLS Vaših budžetskih inspektora?	<input type="checkbox"/> Priprema, planiranje, način izrade i donošenja budžeta <input type="checkbox"/> Materijalno-finansijsko poslovanje <input type="checkbox"/> Plate, naknade i druga primanja <input type="checkbox"/> Primjena rokova za izmirenje novčanih obaveza u komercijalnim trans. <input type="checkbox"/> Javne nabavke i izvršenja ugovora <input type="checkbox"/> Sklapanje ugovora za izvođenje radova za javnu upravu i isplate tih ugovora <input type="checkbox"/> Zasnivanje radnog odnosa sa licima na sistematizovana radna mjesta <input type="checkbox"/> Formiranje komisija i drugih radnih tijela i isplate naknada članovima
--	---

Molimo Vas da unesete podatke po sljedećim predmetima kontrole JLS od strane budžetskih inspektora u 2021. godini:

Predmet kontrole	Broj utvrđenih nepravilnosti	Broj donijetih rješenja za otklanjanje utvrđenih povreda	Broj otklonjenih povreda po dostavljenim rješenjima
Priprema, planiranje, način izrade i donošenja budžeta			
Materijalno-finansijsko poslovanje			
Plate, naknade i druga primanja			
Primjena rokova za izmirenje novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama			

Javne nabavke i izvršenje ugovora			
Zasnivanje radnog odnosa sa licima na sistematizovana radna mjesta bez javnog konkursa, putem ugovora o djelu ili na drugi nezakonit način			
Formiranje komisija i drugih radnih tijela i isplate naknade njihovim članovima			

Molimo Vas da unesete podatke o posljedicama kontrola JLS za 2021. godinu:

Broj primjedbi koje su dostavili subjekti inspekcijske kontrole: _____

Broj zahtjeva/prijava za prekršajni postupak podnijetih od strane budžetske inspekcije: _____

Broj pravosnažnih presuda koje se odnose na kazne pravnih i/ili odgovornih lica: _____

Molimo Vas da po Vašoj procjeni navedete uzroke najčešćih nepravilnosti koje su utvrđene u JLS:

REFERENCE

- *Analiza budžetskih procesa i politika u BiH sa aspekta budžetske transparentnosti*, GEA – Centar za istraživanja i studije <https://www.gea.ba/wp-content/uploads/2022/03/Izvjestaj-o-budžetskoj-transparentnosti-objava.pdf>
- *Upitnik o budžetskoj inspekciji JLS za 2021. godinu* – popunjen od strane kantonalnih budžetskih inspektora ili kantonalnih ministarstava finansija Federacije Bosne i Hercegovine i Odsjeka za budžetsku inspekciju i reviziju Centralne jedinice za internu reviziju Ministarstva finansija Republike Srpske
- Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske (*"Službeni glasnik Republike Srpske"*, br. 121/2012, 52/2014, 103/2015 i 15/2016)
- Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15, 104/16, 5/18, 11/19 i 99/19)
- Uredba o budžetskom nadzoru u Federaciji Bosne i Hercegovine (*"Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine"*, br. 111/14)
- Pravilnik o načinu rada budžetske inspekcije (*"Službeni glasnik Republike Srpske"*, br. 76/13)
- Pravilnik o postupku, sadržaju, načinu i uslovima budžetskog nadzora („*Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*“, br. 12/20)
- Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (*"Službeni glasnik Republike Srpske"*, br. 97/2016, 36/2019 i 61/2021)
- Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („*Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*“, br. 49/06)
- Zakon o prekršajima Republike Srpske (*"Službeni glasnik Republike Srpske"*, br. 63/2014, 36/2015 - odluka US, 110/2016, 100/2017 i 19/2021 - odluka US)
- Zakon o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj (*Službeni glasnik Republike Srpske"*, br. 94/2015 i 62/2018)
- Zakon o Trezoru (*Službeni glasnik Republike Srpske"*, br. 28/2013 i 103/2015).
- Pravilnik o proračunskom nadzoru (Narodne novine Republike Hrvatske broj 121/2022)
- Zakon o budžetskoj inspekciji Republike Srbije („*Službeni glasnik RS*“, broj br. 118/2021)
- Godišnji izveštaj o radu budžetske inspekcije za 2021. godinu, Ministarstvo finansija Republike Srbije