



Топлички центар
за демократију
и људска права

СРБИЈА МЕЂУ ПОГЛАВЉИМА: ОПСТРУКЦИЈА КОРУПЦИЈЕ

Тойлички центар за демократију и људска љрава

ТРАНСПАРЕНТНОСТ И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ – КЉУЧ ЗА ЕВРОПСКУ ИНТЕГРАЦИЈУ СРБИЈЕ: ПОГЛАВЉЕ 32 – ЈЕДНО ИСТРАЖИВАЊЕ, ИЗВЕШТАЈ И ПРЕПОРУКЕ ГРАЂАНСКОГ ДРУШТВА

Увод

Све мање омиљена и све више оспоравана и унутар себе саме, Европска унија за Србију и даље остаје питање свих питања. Изнурени реформама чији најављивани резултати упорно изостају и изнурени од тескобног путовања чији се срећан крај не назире, грађани Србије бивају додатно оптерећени неизвесношћу и самог опстанка места на које су се запутили. Све већ апсолвиране примедбе, непознанице и недоумице везане за утемељеност, оправданост и смисленост евроентузијастичног опредељења политичких елита, додатно подупиру политичке и идеолошке турбуленције које прете да поруше саме стубове крхког европског подухвата.

Околност да се европска интеграција Србије, а посебно онај део који се односи на преговарачки процес, одвија далеко од очију јавности, уз огроман демократски дефицит од којег, важно је рећи, болује и сама Европска унија, утиче на додатну депопуларизацију овог политичког пројекта код већине грађана наше земље.

Све ово, уз хроничне пратеће манифестације транзиционих неправди, попут екстремно високе и разорне, а од стране државе неговане и заштићене корупције, утиче да грађани

Србије, односно већина њих, процес европске интеграције не доживљавају као свој нити препознају његов потенцијал за превладавање постојећих проблема и унапређење економских, социјалних и политичких прилика.

Како год било, и колико год била разапета између јењавајућег еврофанатизма, растућег евроскептицизма и преовлађујуће равнодушности, Србија се ипак држи европске агенде, макар у формалном и декларативном смислу, а понегде чак и стварно. Део организација грађанског друштва, које верују да је пут европске интеграције Србије, уз све мане и непознанице, ако не најбољи, а оно макар најмање лош избор за наше друштво, одлучан је да прати овај процес, нотира све препреке које стоје на путу, а од којих убедљиво највећи број потиче од стране јавних институција, указује на проблеме и предлаже решења за њихово превладавање.

На овај начин, организације грађанског друштва покушавају да питања европске интеграције и друштвених реформи врате онима којима изворно и припада – грађанима Србије. Јер, колико год се договарало и шта год се уговарало између администрација у Бриселу и Београду, овај процес неће бити ваљан нити имати легитимитет и подршку уколико у њему, на примерен начин, не учествују и они у чије се име преговара и којих се, суштински, једино и тиче.

Поглавље 32 – Финансијски надзор

Кључну фазу у процесу европских интеграција представљају преговори о приступању Европској унији. Преговарачки процес је подељен у 35 поглавља, а једно од њих, Поглавље 32 – Финансијски надзор, предмет је анализе у оквиру четворогодишњег пројекта „Транспарентност и борба против корупције: кључ за европску интеграцију Србије“, који реализује Топлички центар за демократију и људска права уз подршку Међународног центра „Улоф Палме“.

Правна тековина овог поглавља односи се на усвајање међународно прихваћених стандарда јавне унутрашње финансијске контроле и најбоље праксе Европске уније и њихову примену на цели јавни сектор. Систем ефикасне унутрашње финансијске контроле доприноси одговорнијем и транспарентнијем коришћењу јавних средстава, средстава Европске уније, као и заштиту финансијских интереса Европске уније. Поглавље 32 обухвата четири главне области: јавна унутрашња финансијска контрола, екстерна ревизија, заштита финансијских интереса Европске уније и заштита евра од фалсификовања.

Значајну карику у систему унутрашње финансијске контроле у Републици Србији представља буџетска инспекција, односно служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине и служба за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе, чија је основна функција инспекцијска контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења јавних средстава.

Предмет и метод истраживања

Топлички центар за демократију и људска права је у току 2016. године, у оквиру прве фазе реализације пројекта „Транспарентност и борба против корупције: кључ за европску интеграцију Србије“ спровео истраживање о раду буџетских инспекција у шест градова и општина у Републици Србији – Бечеј, Ниш, Ужице, Прокупље, Лозница и Мајданпек.

Чланом 85 став 2 Закона о буџетском систему¹ прописано је да надлежни извршни орган јединице локалне самоуправе оснива службу за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе. Служба за буџетску инспекцију јединице локалне

1 „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015 и 99/2016.

самоуправе надлежна је за спровођење инспекцијске контроле над:

- 1) директним и индиректним корисницима средстава буџета јединице локалне самоуправе;
- 2) јавним предузећима основаним од стране јединице локалне самоуправе, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, правним лицима над којима јединица локалне самоуправе има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупног прихода;
- 3) правним лицима и другим субјектима којима су директно или индиректно дозначена средства буџета јединице локалне самоуправе за одређену намену, правним лицима и другим субјектима који су учесници у послу који је предмет контроле и субјектима који користе средства буџета јединице локалне самоуправе по основу задужења, субвенција, остале државне помоћи у било ком облику, донација, дотација и др.

Функција службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе, прописана чланом 86 Закона о буџетском систему, је инспекцијска контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава код напред наведених корисника буџетских средстава.

Документација, на основу које је вршено истраживање, је прибављена коришћењем могућности које произилазе из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који свим заинтересованим субјектима омогућава да дођу у посед свих информација које су настале у раду и у вези са радом свих органа јавне власти. Наведеним општинама и градовима су на почетку истраживања упућени захтеви за слободан приступ информацијама од јавног значаја којим су тражени следећи документи:

- извештаји о раду буџетских инспекција за 2014, 2015. и 2016. годину, и
- планови рада буџетских инспекција за 2017. годину.

Део документације је прибављен увидом у јавно објављене информације на интернет странама локалних самоуправа које су биле предмет истраживања.

Обрада резултата истраживања вршена је у складу са динамиком прикупљања информација. Кључни елементи приликом анализе прибављене документације били су:

- капацитети буџетских инспекција;
- обухват и врста субјеката који су били предмет надзора буџетске инспекције у наведеном периоду;
- кључне неправилности које се утврђене приликом инспекцијског надзора;
- предузете мере поводом утврђених неправилности;
- транспарентност рада буџетских инспекција.

Од општина и градова који су били предмет анализе једино Мајданпек нема формирану службу буџетске инспекције.

Бечеј

Увидом у Годишњи извештај о раду буџетског инспектора за 2016. годину² утврђено је да је буџетски инспектор Општине Бечеј на радно место постављен решењем начелника Општинске управе број IV 112–45/2016 од 26.07.2016. године.

Од 26.07.2016. до 31.12.2016. године, на основу Плана буџетске контроле корисника буџетских средстава за 2016. годину³, извршена је инспекцијска контрола наменског и законитог коришћења буџетских средстава и материјално-финан-

2 Број IV 08–47–3/2017 од 31.01.2017. године.

3 План буџетске контроле корисника буџетских средстава за 2016. годину, број II 47–4/2016 од 11.08.2016. године.

сијског пословања Основне школе „Север Ђуркић“ у периоду од 01.01.2015. до 30.11.2016. године.

Председник Општине Бечеј је у 2016. години издао и налоз за вршење ванредне контроле материјално финансијског пословања Градског музеја Бечеј са циљем утврђивања наменског и законитог трошења средстава за исплату зарада у вези члана 5 став 1 Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава⁴. Ванредна контрола је окончана и утврђене су незаконитости приликом уплате зарада у вези наведеног члана Закона.

Градски музеј Бечеј је у 2016. години отклонио неправилности и исплату зарада ускладио са важећим прописима, а буџетски инспектор је због утврђених незаконитости против одговорних лица поднео прекршајну пријаву.

У циљу остваривања превентивних активности, прописаних чланом 13 Закона о инспекцијском надзору⁵, буџетски инспектор је иницирао постављање основних информација везаних за рад Службе буџетске инспекције на интернет презентацији Општине Бечеј (план рада, прописи, контролне листе).

Буџетски инспектор је свакодневно на располагању корисницима средстава у смислу одговора на питања из праксе, недоумица око примене прописа, консултација и мишљења. Буџетски инспектор општине Бечеј је остварио велики број контаката и размењена су искуства из праксе са колегама из других градова и општина. Буџетски инспектор свакодневно прати прописе из различитих области у циљу едукације, ефикасности и тачности у уврђивању чињеница и примене закона.

Планом рада за 2017. годину⁶ утврђени су послови, активности, термини и редослед контроле у 2017. години. Наведеним планом предвиђен је инспекцијски надзор код 24 буџетска

4 „Службени гласник РС“, бр. 116/2014.

5 „Службени гласник РС“, бр. 36/2015.

6 Број II 47-5/2016 од 13.10.2016. године.

корисника, и то: 7 месних заједница, 13 установа образовања и културе, 2 јавна предузећа и 2 привредна друштва чији је оснивач Општина Бечеј.

Поред тога, предвиђено је и континуирано и професионално усавршавање буџетског инспектора које се огледа у упознавању са службеним гласилима и стручном литературом, као и у присуству буџетског инспектора саветовањима чије су теме везане за обављање послова буџетске инспекције на нивоу локалне самоуправе.

Ниш

Служба буџетске инспекције Града Ниша основана је 2009. године.⁷ Буџетска инспекција Града Ниша је у 2014. години имала запослена 3 буџетска инспектора, а од 2015. године број буџетских инспектора је повећан на 4.

У 2014. години Буџетска инспекција Града Ниша је обавила 29 контрола. Контролом у наведеној години било је обухваћено 6 градских општина, 7 установа, 3 јавна предузећа, једно удружење, две основне школе, 2 привредна друштва чији је оснивач Град Ниш, док је преосталих 8 контрола обављено у стручним службама и секретаријатима Градске управе.

Најзначајније неправилности које су утврђене код контролисаних субјеката везане су за кршење Закона о јавним набавкама и Закона о раду. Најчешће утврђене неправилности везане за кршење Закона о јавним набавкама односиле су се на прибављање добара, услуга или радова без претходно спроведеног поступка јавне набавке и разбијање набавки велике вредности на мале, а што се тиче кршења Закона о раду најчешћа и најзначајнија неправилност односила се на закључивање уговора о делу за обављање послова који су у редовној активности код одређених контролисаних субјеката.

7 Одлука о оснивању и раду буџетске инспекције Града Ниша, Службени лист Града Ниша, бр. 80/09.

Поред мера које је Служба буџетске инспекције Града Ниша наложила контролисаним субјектима код којих су утврђене нерегуларности како би своје пословање ускладили са позитивним законодавством, у 2014. години поднето је и 20 захтева за покретање прекршајних поступака.

У извештају о извршеним контролама у 2014. години, који је достављен Топличком центру за демократију и људска права, стоји да су буџетски инспектори присуствовали на свега два семинара, што је, према наводу из поменутог извештаја, недовољно за квалитетан рад инспектора.

Буџетска инспекција Града Ниша је у 2015. години извршила 18 контрола, док је преосталих 10, које су биле предвиђене планом рада за наведену годину, пренето у 2016. годину.

Контролом у 2015. и 2016. години било је обухваћено 9 установа, 6 удружења, 5 јавних предузећа, две управе, једно привредно друштво чији је оснивач Град Ниш и свих 5 градских општина.

Најчешће утврђене нерегуларности код контролисаних субјеката односиле су се, као и у претходној години, на кршење Закона о јавним набавкама и Закона о раду, док је код одређених субјеката који су били предмет контроле забележено ненаменско трошење буџетских средстава. Набавка добара, услуга или радова без претходно спроведеног поступка јавне набавке, учестала примена преговарачког поступка без доказа о оправданости примене ове врсте поступка, закључивање уговора о привременим и повременим пословима супротно Закону о раду, неке су од утврђених неправилности.

Због утврђених незаконитости Служба буџетске инспекције Града Ниша је у 2015. и првој половини 2016. године поднела 10 захтева за покретање прекршајних поступака.

У извештају о раду у 2015. години наведени су најзначајнији резултати рада Службе за буџетску инспекцију у наведеном периоду, међу којима су:

- иницирање наплате прихода од закупа пословног простора и рата за продате станове;

- обустављање неоснованих исплата стимулација и неосновано запошљавање;
- спречавање вођења судског спора против ЈКП „Тржница“;
- извршење наплате обустављених прихода од стране Министарства културе у износу од 2.500.000 динара за финансирање Филмских сусрета;
- спречавање даљег неоснованог и несврсисходног трошења буџетских средстава Инкубатор центра д.о.о. Ниш;
- продубљивање сарадње са Тужилаштвом, градским Правобраниоцем и МУП-ом, као и интензивирање размене података, пријава и документације.

Буџетска инспекција је, поред наведеног, одговорила на све пријаве о неправилностима, отварања ванредне налоге за контролу и проверавала наводе из анонимних пријава код пријављених корисника буџетских средстава.

Када је у питању транспарентност рада Град Ниш је, у односу на друге локалне самоуправе које су биле предмет мониторинга, отишао корак даље, па се на званичној интернет презентацији Града налази Информатор о раду Буџетске инспекције.⁸ Иако садржи одређене недостатке, који се пре свега тичу количине и квалитета објављених информација, објављивање информатора о раду може послужити као пример другим локалним самоуправама када је у питању јавност рада буџетских инспекција.

Ужице

Служба буџетске инспекције Града Ужица је Топличком центру за демократију и људска права доставила извештаје о раду за 2014. и 2015. годину.⁹ Извештаји садрже закључке о извршеним контролама, податке о наложеним мерама субјекти-

8 http://www.ni.rs/wp-content/uploads/Budzetska_inspekcija.pdf.

9 Извештај о налазима и мерама буџетске инспекције за 2014. годину, број 40–3/15 од 25.02.2015. године и Извештај о налазима и мерама буџетске инспекције за 2015. годину, број 40–2/16–2 од 21.01.2016. године.

ма код којих су утврђене неправилности и службене белешке о контроли извршења наложених мера.

У 2014. години извршено је 15 контрола – 12 редовних, у складу са планом рада за наведену годину, и 3 ванредне, по пристиглим пријавама. Контролом је обухваћено 7 установа, две месне заједнице, 2 јавна предузећа, 1 спортски клуб, док је у 3 преостала случаја вршена контрола трошења средстава из буџета Града, и то: контрола трошења буџетских средстава за остале опште услуге Градске управе за послове органа града, општу управу и друштвене делатности, контрола трошења буџетских средстава за јавни превоз на подручју Града Ужица и контрола трошења буџетских средстава за дотације спортским омладинским организацијама.

У 2015. години извршено је 14 контрола – 12 редовних, у складу са планом рада за 2015. годину, и две ванредне, по пријавама. Контролом је обухваћено 7 установа, 4 јавна предузећа, једна месна заједница, једно удружење, и једно привредно друштво чији је оснивач Град Ужице.

Најзначајније неправилности које су утврђене код контролисаних субјеката везане су за кршење Закона о јавним набавкама, Закона о буџетском систему и Закона о рачуноводству и ревизији.

Извештаји не садрже информације о покренутим судским поступцима против одговорних лица субјеката код којих су утврђене незаконитости у раду, али је у извештајима наведено да су у случајевима где је било основа предузимане активности у складу са законом, на основу чега се индиректно може закључити да је инициран одређен број судских поступака.

На интернет презентацији Града Ужица осим основних информација о буџетској инспекцији и контролних листа нема других података о раду Службе буџетске инспекције.

Служба буџетске инспекције Града Ужица има једног буџетског инспектора.

Прокупље

Општина Прокупље је Топличком центру за демократију и људска права уместо тражених докумената, односно извештаја о раду буџетске инспекције у 2014, 2015. и 2016. години и плана рада буџетске инспекције за 2017. годину, доставила све записнике о извршеном инспекцијском надзору у наведеном периоду.

Увидом у прибављену документацију утврђено је да је у анализираном периоду извршено 40 контрола. Више од половине контролисаних субјеката били су спортски клубови (23), чији се годишњи буџети крећу до неколико стотина хиљада динара, док је буџетска контрола извршена у свега 3 јавна предузећа иако је њихов рад, с обзиром на висину средстава којима располажу и делатност коју обављају, далеко значајнији са становишта законитог и одговорног трошења буџетских средстава. Остатак контрола у наведеном периоду извршен је у установама и месним заједницама.

Најзначајније неправилности које су утврђене код контролисаних субјеката односиле су се на кршење Закона о буџетском систему и Уредбе о буџетском рачуноводству¹⁰, ненаменско трошење буџетских средстава, исплату зарада по коефицијентима који су изнад прописаних, плаћање одређених добара и услуга готовином уместо на рачуне добављача, односно пружаоца услуга. У једном случају забележено је да је директор једног јавног предузећа спречио буџетског инспектора у вршењу контроле.

Документација која је достављена Топличком центру за демократију и људска права не садржи податке о предузетим мерама против одговорних лица субјеката код којих су утврђене незаконитости у раду.

Општина Прокупље има једног буџетског инспектора.

На интернет презентацији Општине Прокупље не постоји ниједна информација о раду буџетске инспекције.

10 „Службени гласник РС“, бр. 125/2003, 12/2006.

Лозница

Град Лозница је у 2015. години формирао Службу буџетске инспекције али до тренутка писања текста извештај о раду за анализирани период (2015–2016) није био достављен Скупштини Града, па самим тим није био доступан ни истраживачком тиму Топличког центра за демократију и људска права.

На интернет презентацији Града Лозница од информација везаних за рад буџетске инспекције могу се наћи само контролне листе Буџетске инспекције Министарства финансија и План рада Службе за буџетску инспекцију за 2017. годину.¹¹

Према наведеном документу инспекцијска контрола наменског и законитог трошења буџетских средстава у 2017. години се планира код четири буџетска корисника, од којих су две установе културе, једна основна и једна средња школа. Служба буџетске инспекције Града Лозница има једног буџетског инспектора.

Закључак

Након свеобухватне анализе прибављене документације уочен је низ проблема који се негативно одражавају на рад локалних буџетских инспекција.

Пре свега, број буџетских инспектора на локалном нивоу је недовољан у односу на број субјеката контроле и обим посла који обављају. Од 5 анализираних локалних самоуправа 4 имају по једног запосленог буџетског инспектора. У циљу квалитетнијег и ефикаснијег рада број буџетских инспектора на локалном нивоу треба повећати и довести у пропорцију са бројем субјеката контроле.

Буџетски корисници на локалном нивоу у свом раду, у зависности од врсте делатности коју обављају, примењују ве-

11 План рада Службе за буџетску инспекцију за 2017. годину, број 401/16–1 од 26.12.2016. године, доступан на http://www.loznica.rs/OPSTINA-LOZNICA-Služba-budžetske-inspekcija_3196____cir.

лики број прописа који су подложни честим изменама и допунама, а чија је законита примена предмет контроле буџетске инспекције. Због тога је неопходно вршити континуирану обуку буџетских инспектора са циљем подизања нивоа знања и вештина у областима које су предмет контроле, што би довело до квалитетнијег рада буџетске инспекције.

Јавност рада буџетских инспекција у надзираним локалним самоуправама је на изузетно ниском нивоу што негативно утиче на превентивну функцију буџетске инспекције. Наиме, чланом 13 Закона о инспекцијском надзору прописано је да је инспекција ради остваривања циља инспекцијског надзора дужна превентивно да делује, што се остварује јавношћу рада. Објављивање важећих прописа и информација везаних за рад буџетске инспекције, а пре свега извештаја о раду, контролних листа, планова рада, тумачења, мишљења, саопштења и других релевантних информација знатно би олакшало пословање буџетских корисника и допринело остваривању примарне функције буџетске инспекције, а то је као што је наведено превентивно деловање.

Методологија рада локалних буџетских инспекција, које су биле предмет истраживања, је у великој мери неуједначена, што се нарочито види из планова рада, садржаја записника о извршеним контролама и извештаја о раду. То је директна последица непоступања министра надлежног за послове финансија кога Закон о буџетском систему обавезује да утврди методологију и ближе уреди стандарде и начин рада буџетске инспекције, службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе.¹² Контролне листе буџетске инспекције на одређен начин могу допринети уједначавању поступка вршења контроле локалних служби буџетских инспекција, што ни у ком случају не ослобађа министра од законом прописане активности.

Локалне самоуправе које су биле обухваћене истраживањем у већини случајева имају по једног запосленог буџетског

12 Члан 90 став 5 Закона о буџетском систему.

инспектора, што има за последицу да они углавном делују самостално и појединачно. Унутар служби локалних буџетских инспекција не постоји одговарајућа размена искустава, а сарадња са буџетским инспекцијама других локалних самоуправа није развијена у довољној мери. Подизање нивоа сарадње, што се може постићи путем одржавања заједничких састанака, размене информација, пружања помоћи и предузимања других заједничких активности од значаја за обављање послова инспекцијског надзора, допринели би квалитетнијем и уједначенијем раду локалних буџетских инспекција.

Поред тога, сарадња буџетских инспекција са правосудним органима, а пре свега са тужилаштвом, није остварена у довољној мери. Чест је случај да буџетски инспектори нису у довољној мери обучени за подношење кривичних пријава, захтева за покретање прекршајног поступка, пријва за привредни преступ и вођење поступка пред судовима, што за последицу има изостајање одговорности и поред утврђених незаконитости. Локалне буџетске инспекције, чији је рад био предмет истраживања, у анализираном периоду нису поднеле ниједну кривичну пријаву, иако су у њиховим извештајима о раду и записницима о извршеним контролама констатоване бројне незаконитости које указују да су у радњама одговорних лица контролисаних субјеката садржана обележја појединих кривичних дела. Наведени проблем би се могао превазићи успостављањем боље сарадње између буџетских инспекција и правосудних органа, као и обуком буџетских инспектора за покретање и вођење казних поступака.

*Мирослав Прокопијевић**

Европска унија и Србија Проблеми касног приступања

Расправе о основним мотивима настанка Европске уније (ЕУ) трају од њеног оснивања. Најчешће се каже да је она, пре и изнад свега, била мировни подухват. После много искуства са сукобима националних држава, а етнички, верски и културно подељена Европа је била добра основа за њих, ЕУ је требало да као наднационална заједница измири националне и друге интересе и ублажи или неутралише супротности. О европским наднационалним пројектима било је речи код неких аутора још у XIX веку, али су услови за њих сазрели тек после два светска рата. Они су оба покренути у Европи, па је природно што је она платила и највишу цену. После таквих искустава са национализмом нагло је порасла популарност све-европских пројеката. Било је више могућности интеграција, од лабаве међувладине сарадње до федерације или „све уже повезане уније“¹. Интеграције су, међутим, отишле негде између тих крајности. Неке важне политике су обједињене, на пример трговинска, монетарна и пољопривредна, али су углавном најважније и најскупље политике остале у рукама земаља-чланица (здравство, пензије и социјална политика, образовање, администрација, одбрана, спољни и унутрашњи послови).

ЕУ јесте за сада осигурала мир унутар њених граница, али је питање да ли ће то моћи и у будућности. У кратком времену Унија се нашла преплављена проблемима и кризама – криза евра², мигрантска криза, економска стагнација, раст

* Аутор је професор економије и научни саветник Института за европске студије из Београда.

1 Уп. Dinan 2005, 2009.

2 Уп. IMF 2012; O Broin 2012; Прокопијевић 2017.

„демократског дефицита“, успон популистичких странака у земљама-чланицама, раст неповерења међу чланицама... Пуко-тине у конструкцији интеграционог пројекта, ако се не уклоне или бар не смање, могу довести до његовог пропадања, па и до оног исхода који је успостављањем пројекта управо требало да буде избегнут: повратка националној држави, новог груписања земаља, сукоба, а евентуално и тежих последица. Другим речима, мировни пројекат пун недостатака, супротно намераваним циљевима, може да буде увод у *casus belli*. То што такав ризик постоји не значи да ће се он и материјализовати.

Изглед и функционисање европског континента после Другог светског рата на одлучујући начин су зависили од Европске уније (ЕУ), па је на њој велики улог. Унија је настала *Париским ујевором* (1951) као заједница шест земаља³ и са само три области сарадње – угаљ и челик, атомска енергија и општи економски оквир. Пројекат је у то време имао првенствено мировну, политичку и безбедносну страну, али ће касније економски мотиви играти све важнију улогу. О томе уосталом довољно говори податак да је доходак ЕУ28 највећи на свету и у 2016. износио је преко € 16.000млрд. Иза су САД са € 15.200 и Кина са око € 10.000млрд или 10 трилиона.

а. Ширење као показатељ привлачности

Од почетне заједнице шест земаља, Унија се до 2013. проширила на 28 чланица. Ширење чланства Уније био је показатељ њене привлачности. Сем неких мањих и практично ваневропских територија⁴ ниједна земља-чланица није напустила

3 Земље оснивачи ЕУ, у то време Европских заједница (ЕЗ), били су Белгија, Француска, Холандија, Италија, Луксембург и Немачка. ЕЗ од 1992. постаје ЕУ.

4 Стицањем независности од Француске, Алжир је 1962. напустио Унију. Гренланд – тада територија Данске – напустио је Унију 1985. ЕУ су напустили 2007. и Свети Мартин и Свети Бартоломеј (Saint Martin, Saint Barthelemy), пошто су се отцепили од Гваделупе, која је део Француске.

Унију. Земље које би постале чланице нису показивале жељу да изађу из Уније, све до референдума у Уједињеном Краљевству (УК) јуна 2016. После њега, могуће је да и бирачи неких других чланица затраже верификацију чланства на референдуму, па и да евентуално одлуче да и њихове земље напусте Унију. Са проблемом пада привлачности Унија ће тек морати да се суочи.

Док није дошло до првих озбиљнијих криза почетком ХХИ века, Унија је, уз неке мање застоје, практично непрестано напредовала. У основи тога било је њено четвороструко ширење: институционално, регулативно, политичко (заједничке политике) и географско. Остављајући по страни два првонаведена, Унија је од само три заједничке политике дошла до скоро 30 области сарадње, и од 6 до 28 чланица. ЕУ се просторно ширила укупно седам пута. Прво проширење уследило је тек 1973, када су Унији приступили Данска, Ирска и УК. Друго и треће проширење били су медитерански, Грчка је приступила 1981, а Португал и Шпанија 1986. У оквиру четвртог проширења 1995. чланице су постале Аустрија, Финска и Шведска. Петим, „историјским проширењем“ 2004. у чланство Уније примљено је чак десет⁵ земаља. Бугарска и Румунија постале су чланице шестим проширењем из 2007, а Хрватска седмим из 2013. Нове чланице су постајале само оне земље које су успешно окончале преговоре, што се десило у 22 случаја. У шест случајева преговори Уније и потенцијалних чланица нису успешно окончани – Норвешка и Швајцарска по два пута, а Исланд и Турска по једном.

Да би постала чланица, земља мора да прихвати услове и правила игре који су успостављени у заједничким политикама или областима сарадње, који се збирно називају *acquis communautaire*. *Acquis* је подељен на „поглавља“ (енг. *chapters*), којих је данас чак 35, док их је пре тридесетак година било мање од 20. Од некадашњих пар хиљада страна почетком 1960-их, *acquis* је данас нарастао на преко 300.000, а раст се наста-

5 Чешка Република, Естонија, Кипар, Летонија, Литванија, Мађарска, Малта, Пољска, Словачка, Словенија.

вља. То, наравно, преговоре о чланству или његовом престанку чини сложенијим, дуготрајнијим и компликованијим.

б. Политичке основе и проблеми Уније

Велики проблем настанка и ширења Уније био је њен изражено политички карактер. Политичке одлуке имају особину да изражавају дух одређеног времена, а када се он промени, онда су више део проблема него део решења. Понекад је њихов недостатак што се не мисли на цену и дугорочну перспективу. Унија је релативно касно почела да се шири географски (1973), јер је Де Гол три пута улагао вето на улазак Уједињеног Краљевства у Унију. Улазак Грчке, Португала и Шпаније био је преурањен, јер су те земље тек биле изашле из диктатура, па је улазак у ЕУ требало да их стабилизује. То се и десило, али тиме што су од Уније позајмиле стабилност, у самој ЕУ порастао је ризик, зато што су чланице постале земље које још нису довољно стабилне. Иста операција стабилизације се одиграла уласком земаља Источне Европе у Унију. То се десило само петнаестак година после пада комунизма у тим земљама, што је кратак период за веће унапређење начина функционисања друштва, привреде и државе. Ниједна од источно-европских земаља није била потпуније спремна за чланство, а неке од њих су биле ноторно неспремне, као нпр. Бугарска и Румунија, и то према мишљењу званичних тела Уније.⁶ Ипак, и овде је превладала чисто политичка одлука да се све ове земље приме у пуноправно чланство. Дobar део мотивације за такву одлуку лежао је у околности да се тим потезом смањује утицај Русије у региону. Да тога није било, вероватно би још многе источно-европске земље биле у чекаоници ЕУ. Уместо тога имамо Унију пуну проблема са снажно израженим „замором од проширења“.

6 Тако нпр. Готев (2016) пише да је Ревизорски суд (енг. *Court of Auditors*) категорично тврдио 2006. да Бугарска и Румунија нису спремне за чланство. Европски савет и друга тела Уније не само да су игнорисали ову оцену, него је она десет година држана у тајности и тек недавно је постала јавно доступна.

И неке друге одлуке о заједничким политикама имале су више политички него економски резон. Пољопривредна политика је постављена на погрешне основе, са много државних интервенција, била је скупа (на њу се 1970-их трошило и до 75% буџета ЕЗ), а оставила је врло лоше и еколошке и економске последице. Биотехнолошка политика је била сувише рестриктивна, услед чега је Европа непотребно изгубила трку на овом пољу са ривалима из света. Заједничка монетарна политика је уведена и прерано и на погрешан начин, што увећава ионако велике економске проблеме. Режим високих пореза и обимне државне регулације довео је привреде Уније до нирване. Усвојен је модел веома скупе државе, што обара конкурентност земаља Уније. Практично, све оно што данас видимо као веће проблеме у Унији резултат је пребрзих или на други начин погрешних одлука о томе како интеграције треба да се одвијају. Временом је проблема и трошкова све више и они смањују добит интеграција. Зато се рачуница профитабилности чланства непрестано мења о чему морају да воде рачуна и садашње чланице и земље које теже да то постану.

в. Уједињавање Европе: сигурност и ризик

и) Снага трансформације

Раније је поменуто како су нове чланице из Источне Европе уласком у Унију позајмиле нешто сигурности, док су Унији пребациле нешто више ризика. Ти ризици се у Унији појављују као инспиратор неких тешкоћа и производе утисак да ЕУ још није „сварила“ нове чланице или да се још није опоравила од последњих проширења. Проблеми не постоје само у ЕУ, већ и у новим чланицама.

Често се каже да су европске интеграције поново објединиле Европу, која је деценијама после Другог светског рата била подељена између два међусобно супротстављена блока. То је, наравно, тачно. Услови за брисање поделе су настали падом комунизма у Источној Европи крајем 1980-их. Комунизам је био

синоним за совјетску окупацију и земље Источне Европе су је здушно збациле. Осећај је био да се истовремено ослобађају и лошег поретка и окупације. Те земље су кренуле у транзицију која означава пут од диктатуре, владавине партије и командне привреде ка демократији, владавини права и тржишној привреди.

Утисак је да су земље Источне Европе јефтино изгубиле слободу коју су на тренутак стекле падом комунизма и окончањем совјетске окупације. Уместо да очувају слободу и независност и развију разне форме тржишне демократије, као планетарни институционални експеримент, и међусобног и такмичења са осталим земљама у свету, земље Источне Европе су опет одабрале туђи кишобран, јер су власт Москве брзо замениле влашћу Брисела. Није спорно да је нови кишобран био бољи од старог. Али, са новим кишобраном им је дошао и модел скупе државе, великих прерасподела и огромне регулације. Такав развој ситуације није био нужан, а модел се показао као лош и у „старој“ и у „новој“ Европи. Тако се читаво институционално путовање земаља Источне Европе свело на замену „тврдог социјализма“ (комунизам совјетског типа) „меким социјализмом“ Уније. Неки то зову и прелазом од грубог и нехуманог на „социјализам са људским лицем“ социјал-демократског типа.

Наравно, питање је да ли су земље Источне Европе могле другачије да поступе. Страх од руске доминације терао их је у НАТО и ЕУ. Окретање од Русије и раст размене са земљама ЕУ повећавали су економски значај Брисела и „старе Европе“. После институционалног и економског разарања у време комунизма, новорођене тржишне демократије су биле крхке, па је ЕУ изгледала као „сигурна лука“ за стабилизацију новог поретка. Само су ретке земље Источне Европе – Естонија и једно време Словачка – успевале да развију либералнији модел привређивања него што су га имале чланице Уније. Наравно, Брисел је огромним средствима помагао приближавање и касније прикључење ових земаља Унији, које је на крају постало практично неизбежно.

Приближавањем Унији и каснијим чланством земље Источне Европе су несумњиво постале боље место за живот. Оне би то вероватно биле и да нису постале чланице ЕУ, јер је тржишна демократија свакако супериорна у односу на комунизам и у погледу обе кључне ствари – личне слободе и просперитета. Можда би неке као самосталне биле и боље место за живот него што су данас као чланице Уније, али право поређење никада неће моћи да се направи, јер у историји нема експеримента. Са тежњом скоро свих земаља Источне Европе да после комунизма и транзиције уђу у ЕУ, сужен је и маневарски простор неколицине преосталих балканских земаља у избору стратегије. Просто, ЕУ је доминантна у Европи и постала је, како се то каже, „једина забава“ у граду.

ii) Предквалификације за земље Западне Балкана

Ширењем на Источну Европу 2004–2013. Унија је дошла близу географског лимита тог процеса. Практично је преостало још само:

- неколико балканских земаља (Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија),
- неколико земаља незаинтересованих за чланство (Исланд, Норвешка, Швајцарска...) и
- неколико земаља чија интеграција је упитна (Молдавија, Турска, Украјина).

Као да приступање већ по себи није било довољно компликовано, за преостале балканске земље уведене су предквалификације. Земље Западног Балкана пре приступања треба да прођу и *Процес стабилизације и придруживања*, који има три циља, тј. три додатна услова:

- 1) Политичка стабилизација земаља и охрабривање њихове брзе транзиције ка тржишној економији;
- 2) Унапређење регионалне и сарадње са Судом у Хагу;
- 3) Чланство у ЕУ.

Додатни услови за земље Западног Балкана могу се гледати у различитом светлу. Објективно, ове земље су због ратних збивања имале спорији политички, институционални и економски развој, па би то могло да оправда неке додатне услове. Али, ствари се могу гледати и са друге стране. Да ли је мудро од земаља које су имале такве проблеме тражити испуњавање додатних услова, ако је очито да земље које су раније постале чланице нису испуњавале добар број стандардних услова? Нису ли додатни услови у функцији одлагања проширења, тј. куповине времена од стране ЕУ, чије кључне чланице нису за даље проширење Уније, бар док се не савладају последице претходног „историјског“ проширења и не реше бар неке текуће кризе?⁷ Како год се погледа овај предквалификациони процес може само да отежа интеграцију земаља Западног Балкана.

iii) Србија и ЕУ

Односи Србије са ЕУ су прошли врло различите фазе. Тешко да има земља у Европи која је у односима са ЕУ имала тако велику амплитуду последњих деценија.

Током 1990-их ЕУ је имала врло лоше односе са Србијом, сматрајући је главним кривцем за рат у бившој Југославији. Године 1992. ЕУ се придружила санкцијама Србији које су увеле УН. Врхунац лоших односа био је непосредно пре и за време НАТО војне интервенције против Србије 1999, пошто су многе чланице ЕУ уједно и чланице те војне организације. Услед тога је Унија била у рату са Србијом.

После политичких промена у Србији из 2000. односи ЕУ-Србија се нагло поправљају. Октобра 2000. Србија постаје део *Процеса стабилизације и њридруживања*, током самита ЕУ одржаног у Бијарицу. *Споразум о стабилизацији и њридруживању* (ССП) је потписан осам година касније у Луксембургу, 29. априла 2008. године.

7 Све чешће се у литератури поставља и питање да ли ће даљег проширења уопште бити. Уп. Dempsey 2015, Прокопијевић 2016.

Након одлагања ратификације од две и по године услед недовољне сарадње српских власти са Хашким трибуналом, чланице ЕУ почеле су да ратификују ССП. Шпанија је била прва земља која је ратификовала Споразум са Србијом 21. јуна 2010, а Литванија последња 18. јуна 2013. Тек 19. децембра 2009. уследила је либерализација визног режима, која је омогућила држављанима Србије да путују без виза у оквиру Шенген зоне.

Председник Србије је 22. децембра 2009. године, током шведског председавања Унијом, доставио кандидатуру Србије за чланство у ЕУ.

Октобра 2011. Европска комисија је објавила *Мишљење о кандидатури Србије* којим се Европском савету препоручује да Србији додели статус кандидата. Она је препоручила да се преговори са Србијом о приступању ЕУ отворе чим земља постигне значајан напредак⁸ у дијалогу са Косовом. У марту 2012. године Европски савет је Србији доделио статус кандидата.

Одлука о отварању преговора о приступању усвојена је 28. јуна 2013, уз напомену да прва међувладина конференција буде одржана најкасније у јануару 2014. Европска комисија и Србија почеле су 25. септембра 2013. године праћење примене правне тековине ЕУ – тзв. аналитичко испитивање по поглављима примене целокупног законодавства ЕУ у Србији. Као и код већине других земаља Источне Европе, овај процес почиње поглављем 23 – правосуђе и основна права, и поглављем 24 – правда, слобода и безбедност – која су отворена почетком јула 2016.

Кандидат за чланство у ЕУ мора да усвоји, спроведе и примени сва важећа правила и законе ЕУ (*acquis*). Нека правила се морају усвојити још током приближавања Унији, друга уласком у Унију, а трећа после неког времена боравка у Унији. Наравно да поврх компликованих преговора стално лебди питање, да сви ти напори и евентуални улазак Србије у Унију имају смисла.

8 Нацрт споразума у 15 тачака, усвојен током девете рунде дијалога одржане 19. априла 2013. у Бриселу, према оцени тела ЕУ, имао је за циљ потпуну нормализацију односа између Београда и Приштине и представљао је кључни корак напред.

г. План А, и планови Б, Ц...

Организацијама и асоцијацијама као што је Европска унија најлакше је приступити на почетку. Тада има највише ентузијазма за нове чланице, правила су једноставнија, папирологија мање обимна, а мањи је и број чланица, па тиме и могућих сукоба интереса постојећих са новим чланицама. Са протоком времена ствари постају неповољније на свакој од поменутих тачака. Та околност преговоре о чланству у каснијим периодима чини сложенијим, дужим и компликованијим, него што би то раније био случај. Србија има невољу што у преговоре са ЕУ о чланству улази веома касно. При том за њих нема много ентузијазма ни у ЕУ и њеним кључним чланицама, ни у Србији. Преговори ће се одвијати у атмосфери када се први пут у историји Уније озбиљно говори и о могућности њеног нестанка. Већ сама та околност је огромна промена у односу на раније стање. Зато се може рећи да је исход преговора Србије и ЕУ потпуно неизвестан. Може се десити да се они окончају успешно и Србија постане чланица ЕУ, а могуће је и да они пропадну вољом једне или обе стране. Могуће је да преговори у неком часу буду суспендовани на неограничено време. А могуће је чак и то да преговори успешно буду окончани, али да Србија не постане чланица. Рецимо, зато што се Унија у међувремену распала или због негативног исхода референдума о чланству у Србији.

Иако је мотивација за чланство опала, а ситуација за преговоре постала неповољна, Србија нема бољу опцију него да у њих уђе. Останак изван Уније био би економски скуп, а политички ризичан. Економски скуп, зато што би између Уније и Србије постојале царине и ванцаринске баријере, које би смањивале ниво размене роба и услуга. Просечна царинска стопа код увоза у Унију је око 5%, а на пољопривредне производе 20%. Око две трећине роба и услуга Србија размењује са Унијом, само трећину са остатком света. Остајање ван Уније било би и политички ризично, јер би стимулисало унутрашњу нестабилност и обнављало тежње за приближавањем ризичним опцијама (Русија, Кина, Турска, „трећи свет“, изолација...).

Неколико је разлога због чега за Србију није решење приближавање и тешња сарадња са поменутиим земљама, уместо са Унијом.

Прво, Србија је европска земља, а Русија, Кина и Турска то нису. Као таква, Србија са земљама ЕУ има територијални контакт (Бугарска, Хрватска, Мађарска, Румунија), а са поменутиим ваневропским земљама нема.

Друго, Русија и Кина нису демократије, Турска је облик ограничене демократије. Само је Турска тржишна привреда, док Русија и Кина то нису, бар не већином. Приближавање таквим земљама или савез са њима није врлина, већ велики недостатак и проблем.

Треће, ниједна од три земље није владавина права. Србија се тек свикава на демократију, тржишну привреду и владавину права и било би важно да се приближи ЕУ, где су те вредности стабилније, а не да успоставља аранжмане са земљама где те вредности нису успостављене. Ово друго би водило ерозији и ових почетних резултата у Србији.

Четврто, ЕУ нуди чланство за Србију под условима који су једнаки за све чланице, а у евентуалним аранжманима с Русијом или Кином, Србија свакако не би била неки равноправни партнер. Велика разлика у популацији, територији и дохотку би од Србије направила патуљка у аранжманима с Кином или Русијом. Србија би била „патуљак“ и у ЕУ, али тамо би, ако се изузме неколико већих земаља, била патуљак међу много патуљака.

Пето, Србија са земљама ЕУ остварује две трећине трговинске размене, на другом месту по размени су земље региона (БиХ, Црна Гора, Македонија), а тек касније долазе Русија и Кина. Србија у Русију и Кину извози око € 350 односно € 10 милиона роба, а увози за око € 1,6 тј. € 1,2млрд. Трговинска несразмера Србије и ова два партнера је огромна и она би се повећавала ако би земља успоставила неке тешње односе са њима.

Шесто, ако би Србија кренула у аранжман с Русијом или Кином и окренула леђа Западу, она би била окружена земљама ЕУ и НАТО, и била би као острво или „носач авиона“ неке

Европи и Западу стране и мрачне силе, што би много повећало ризике за земљу и њене грађане.

Партнерство с Турском би тешко функционисало због историјског наслеђа, друге вере и културе. А пактирање са „трећим светом“ било би немогуће, јер данас свет није биполаран, да би се појавила група „трећих“ земаља, већ је једнополан, па би таква оријентација значила само окретање леђа Западу, што би резултирало још већим сиромаштвом и политичком нестабилношћу.

Све у свему, и са овквом Унијом, Србија нема озбиљну алтернативу у односу на евроинтеграције. Пут ка Унији обавља и функцију политичке, безбедносне и економске стабилизације Србије. Иако Унија није стабилна као раније, стабилнија је од Србије, тако да ова од ње може позајмити више сигурности и стабилности. Чак и ако Уније једног дана не буде, а са тим се мора рачунати, и даље ће постојати њене земље чланице, одакле су главни пословни партнери фирми из Србије. А те земље су и главни политички партнери Србије.

Улазак у Унију неће бити безболан. Он ће донети и неке „горке пилуле“ и трошкове. Врло је вероватно да ће ради чланства ојачати притисак за улазак у НАТО, што се многим у земљи неће свидети. Мораће и један део надлежности да се пренесе на Брисел, што је губитак дела суверености, као што ће морати да се плаћа прилог буџету Уније у износу од око € 400 милиона годишње и прилоге за кризне фондове, чији износ данас није познат. На крају, Србија ће морати да још прошири концепт социјалне државе, што јој неће бити тешко, будући да скупу државу већ има. Последица свега биће и извесно удаљавање од Кине, Русије, „трећег света“. Насупрот тим трошкови-ма имаће и неке погодности, као што је више стабилности и сигурности, интегрисање у политичке и економске структуре Запада, нешто јаче институције, већи административни капацитет, средства ЕУ фондова, итд. За све остало чланство у Унији јој неће помоћи, већ ће то морати да уради сама.

Не треба се заносити идејом да је за Србију боље да остане ван Уније, нпр. попут Норвешке или Швајцарске, као што су

предлагли неки истакнути и добри домаћи економисти. Србија није ни уређена ни развијена попут поменутих земаља. Унија има мало разлога да са Србијом закључи споразум о зони⁹ слободне трговине, као што је урадила са поменутих земљама. Питање је и да ли би такав однос одговарао Србији. Она би нпр. у случају копирања „норвешке опције“ морала да плаћа допринос буџету Уније, да поштује огромну већину њене регулативе, као и да поштује све одлуке Суда правде Европске уније (и Првостепеног суда), а да притом не добија трансфере од Уније, не учествује у раду тела Уније и да тамо нема право гласа. Кључна добит од свега тога био би слободан приступ тржишту Уније који би Србија имала преко зоне слободне трговине. Србија би слободан приступ заједничком тржишту имала и као чланица Уније (већ данас га има као кандидат), уз једва нешто више обавеза, али и са финансијским трансферима из Уније и правом гласа у Унији. Отуда се чланство намеће као боља опција од остајања у зони слободне трговине. Остајање и изван чланства и изван зоне слободне трговине је најгора од три опције. Изолација би била гора од њих три, док би ослањање на Русију, Кину или Турску било горе од свега напред побројаног. Тако ствари изгледају сада, на почетку 2017. Наравно, ако се прилике у Унији осетније побољшају или погоршају и калкулација трошкова и добити од чланства ће се променити.

ЛИТЕРАТУРА

- Dempsey, J. (2015) Is the EU sleeping on the Western Balkans?, May 13, 2015. Carnegi Foundation. <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60069> (приступљено 14. маја, 2016).
- Dinan, D. (2005) *Ever closer union*, Macmillan, Лондон, 3. издање.
- Dinan, D. (2009) *Све ближа унија*, Службени гласник, Београд.

9 Та зона се назива Европски економски простор (енг. *European Economic Area, EEA*), а чланице су Исланд, Лихтенштајн и Норвешка. Швајцарска је била члан ЕЕА, али више није. Она има посебан билатерални уговор о слободној трговини са ЕУ. Члан ЕЕА била је кратко време и Хрватска, али је изашла, пошто је постала чланица ЕУ.

- El-Agraa, E. (2010) *The European Union. Economics and Politics*, Prentice Hall, Harlow и др.
- EU (2016) Shared vision, common action: A stronger Europe. A global strategy for the European Union's foreign and security policy, June. <https://europa.eu/globalstrategy/en/shared-vision-common-action-stronger-europe> (приступљено 04. јула, 2016).
- Gotev, G. (2016) *Romania and Bulgaria were not ready for accession, EU auditors confess*, Euroactiv, September 19. <http://www.euractiv.com/section/enlargement/news/auditors-romania-and-bulgaria-were-not-ready-for-accession/> (приступљено 19. септембра, 2016).
- Хикс, С. (2007) *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2. издање.
- IMF (2012) *The good, the bad, and the ugly: 100 years of dealing with public debt overhangs*, *World Economic Outlook*, International Monetary Fund, Washington, глава 3, с: 101–126.
- Nugent, N. (2003) *The government and politics of the European Union*, Macmillan, Лондон, 5. издање.
- Nugent, N. (Ed.) (2004) *European Union enlargement*, Macmillan, London.
- O Broin, P. (2012) *The euro crisis*, IEA, London.
- Прокопијевић, М. (2012) *Европска унија. Увод*, 3. издање, Чигоја штампа, Београд.
- Прокопијевић, М. (2016) *Is there enlargement after Brexit*, Universität Eisenstadt. Festschrift, Austrija (у припреми).
- Прокопијевић, М. (2017) *The end of the euro*, Procedia. Economics and Finance (Elsevier, Springer), у припреми.

Данијела Божовић

ПРЕГОВОРИ О ПРИСТУПАЊУ ЕУ: КЉУЧНА ФАЗА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Увод

Преговори о приступању Европској унији (ЕУ) представљају кључну фазу процеса европских интеграција Републике Србије. Специфичност процеса преговора о приступању ЕУ јесте то што се не преговара о садржини правних тековина ЕУ на којима се заснива Унија, пошто је држава кандидат у обавези да их усвоји и у целости примењује. Управо се због тога често преговори о приступању и не сматрају класичним преговорима, већ процесом прилагођавања државе кандидата вредносном, правном и друштвеном систему Европске уније.

Приступни преговори су врло сложен процес, са јасно дефинисаним правилима. Прво се утврђује стање државе и друштва које треба да постане члан ЕУ, кроз процес скрининга, након чега се кроз напредак и реализацију акционих планова долази до мерила за отварање појединих поглавља које прати даљи напредак и реализацију утврђених задатака до достизања мерила за затварање појединих поглавља.

Стога, праћење преговора о приступању ЕУ подразумева разумевање институционалног оквира унутар којег се воде преговори, начина на који се воде, кључних актера и садржине преговарачког процеса. Представници цивилног друштва и све друге заинтересоване стране које нису директно укључене у процес преговора о приступању ЕУ, зато морају добро да познају процесне аспекте преговора са ЕУ, стално прате ток

преговора, а кроз своје активности дају конкретан допринос и тако учине сам преговарачки процес квалитетнијим.

Како се воде преговори о приступању Европској унији – преговарачки процес и главне карактеристике

Преговори о приступању ЕУ су преговори о условима и начину прихватања и спровођења правних тековина ЕУ. Преговори се не воде у правом смислу те речи јер се не преговора садржај правних тековина ЕУ, већ се **преговара о условима и временским оквирима у којима ће држава кандидат прихватити правне тековине ЕУ**. Услов за ступање у чланство у ЕУ је прихватање свих права и обавеза на којима се заснива ЕУ, укључујући и институционални оквир у ком она делује. Правне тековине ЕУ, за потребе процеса преговора о приступању, подељене су у **35 тематских поглавља**. До тренутка чланства у ЕУ држава кандидат је дужна да преузме све правне тековине ЕУ и покаже способност за њихову примену. Међутим, ако држава кандидат из оправданих разлога не може у потпуности да прихвати и примењује правну тековину у поједином поглављу, у датом поглављу може затражити **прелазне периоде**. То су додатна временска раздобља за потпуно усклађивање националног законодавства са правним тековинама ЕУ и након ступања у чланство. Морају бити временски и садржајно ограничени и не смеју нарушавати слободно тржиште или утицати на деловање унутрашњег тржишта Уније. Прелазни периоди за примену правних тековина могу бити договорени и у интересу ЕУ (нпр. прелазни периоди за слободно кретање радника држављана нове чланице у периоду од неколико година након ступања у чланство).

Процес преговора о приступању ЕУ можемо поделити у три фазе: 1) аналитички преглед законодавства (скрининг); 2) садржајна фаза преговора (отварање, привремено затварање поглавља) и 3) закључење уговора о приступању.

Преговори о приступању се воде у оквиру **међувладине конференције (МВК)** на којој учествују државе чланице ЕУ, с једне, и држава кандидат, с друге стране. Поред држава чланица и државе кандидата, на МВК учествују и представници Европске комисије. Током преговора, преговарачке позиције ЕУ заступа председавајући Савета ЕУ, док државу кандидата представља државна делегација формирана за потребе преговора. Прва међувладина конференција представља формални почетак преговора о приступању, а на овој конференцији представљају се опште преговарачке позиције, преговарачки тимови и распоред одржавања наредних састанака. **Преговарачки оквир Европске уније** (енг. *Negotiating Framework*) представља део опште позиције ЕУ на којој су засновани преговори о приступању са државом кандидатом за чланство, тј. начела, суштину и процедуре по којима ће бити вођени приступни преговори.

После формалног отварања преговора, следи фаза аналитичког прегледа и оцена усклађености законодавства државе кандидата са правним тековинама ЕУ, познатија као скрининг. Сврха овог процеса је да се утврде постојеће разлике у законодавству ЕУ и законодавству државе кандидата и да се да оцена усклађености у сваком појединачном поглављу. Скрининг се спроводи путем састанака посебно за свако преговарачко поглавље, а целокупан поступак траје око годину дана.¹ Основне фазе аналитичког прегледа законодавства су: **експланаторни** (енг. *Explanatory Screening*) и **билатерални скрининг** (енг. *Bilateral Screening*). Експланаторни скрининг има циљ да ЕУ представницима државе кандидата детаљно представи прав-

1 Република Србија је процес аналитичког прегледа усклађености законодавства започела 25. септембра 2013. године, када је у Бриселу одржан експланаторни скрининг за Поглавље 23 (Правосуђе и основна права). Целокупан процес скрининга окончан је 24. марта 2015. године, одржавањем билатералног скрининга за Поглавље 33 (Финансијске и буџетске одредбе). Детаљан преглед одржаних скрининга по преговарачким поглављима можете погледати на следећем линку: <http://eupregovori.bos.rs/pregovori-srbije-sa-eu.html>.

ни оквир у датом поглављу за појединачне области политике, док на састанцима билатералног скрининга представници делегације државе кандидата представљају национални правни оквир у датом преговарачком поглављу, као и оцену степена усклађености и планове за достизање потпуне усклађености са правним тековинама ЕУ до тренутка ступања у чланство. Европска комисија припрема **извештај о скринингу** за свако преговарачко поглавље, који садржи оцену степена усклађености законодавства државе кандидата са правним тековинама ЕУ, као и препоруке за даље усклађивање националног правног оквира са правним тековинама ЕУ. Извештаје о скринингу ЕК презентује државама чланицама ЕУ, односно Савету ЕУ, који их разматра, а затим и усваја.

Одлуку о отварању преговора у поједином поглављу, доносе државе чланице у оквиру Савета Европске уније. Наиме, Савет ЕУ расправља о извештају о скринингу који је припремила Европска комисија и на основу њега усваја документ који се зове **резултат скрининга** (енг. *Outcome of the Screening*). У резултату скрининга оцењује да ли је држава кандидат достигла довољан ниво усклађености са правним тековинама ЕУ, такав да могу почети преговори о конкретном поглављу. Овај документ садржи препоруке за отварање преговора у одређеном преговарачком поглављу, тј. мерила (енг. *Opening Benchmarks*) које држава кандидат треба да испуни као предуслов за отварање преговора у датом поглављу. Мерила за отварање преговора по појединим поглављима могу имати различите форме, као што су захтеви за усвајање стратегија и акционих планова, захтеви за испуњавање уговорних обавеза са ЕУ, односно Споразума о стабилизацији и придруживању, те захтеви о усвајању закона и подзаконских аката. Мерила могу бити ревидирана или допуњена, нарочито у случајевима када држава дуго преговара, а у међувремену ЕУ усвоји нове прописе у тој области. Отварање преговора о поглављу за које су била утврђена мерила за отварање преговора може започети тек након одлуке Савета да је држава кандидат испунила та мерила.

Преговори о приступању ЕУ воде се на основу преговарачких позиција ЕУ и државе кандидата, које се припремају за свако преговарачко поглавље на основу резултата процеса скрининга. Савет ће, уколико оцени да је држава кандидат спремна за отварање одређеног поглавља, позвати државу кандидата да достави преговарачку позицију (енг. *Negotiation Position of the Candidate Country*) за одређено поглавље. У преговарачкој позицији за поједино поглавље држава кандидат представља достигнути ниво усклађености са правним тековинама ЕУ, програм преосталог усклађивања, те преглед постојећих и будућих административних капацитета за имплементацију. Поред тога, у преговарачкој позицији држава кандидат дефинише и захтеве за прелазне рокове.

Као одговор на позицију државе кандидата, Европска комисија припрема **нацрт**, а Савет ЕУ усваја **заједничку позицију ЕУ** (енг. *European Union Common Position*). Уколико је држава кандидат остварила довољан степен усклађености са правним тековинама у одређеном поглављу, констатује се да даљи преговори у овом поглављу нису потребни и оно се **привремено затвара**. Уколико је оцењено да су потребни додатни кораци ка усклађивању националног правног оквира са европским, дефинишу се мерила за затварање поглавља, које је држава кандидат потребно да испуни како би се привремено затворили преговори у датом поглављу.

Отварањем преговора о поједином поглављу започиње садржајна фаза процеса преговора, током које се преговара о условима под којима ће држава кандидат прихватити, применити и спровести правне тековине ЕУ у том поглављу. Преговарачка поглавља се отварају и привремено затварају на међувладиној конференцији која се организује у складу са током и динамиком отварања преговарачких поглавља и испуњавања мерила за њихово отварање/привремено затварање. Такође, треба имати у виду да су, у зависности од тога да ли постоје мерила за отварање преговора, за затварање преговора, од-

носно прелазна мерила, могуће и различите процедуре тока преговора у сваком поглављу.

Основни принцип преговора је да **„ништа није договорено док све није договорено“**. То значи да се сва поглавља затварају на привременој основи до момента док се последње поглавље преговора не договори. Када последње поглавље буде договорено и затворено, приступа се потписивању Уговора о приступању Европској унији.

Након постизања договора између државе кандидата и ЕУ о поједином поглављу преговора, уз испуњеност свих услова за његово затварање, оно се сматра привремено затвореним. Формалну одлуку о томе доноси међувладина конференција на министарском нивоу. Све до склапања Уговора о приступању, ако се у том поглављу правне тековине донесу битно нови прописи или ако држава кандидаткиња не испуни услове и обавезе које је преузела за то поглавље преговора, постоји могућност његовог поновног отварања.

Након завршетка преговора о сваком појединачном поглављу, Европска комисија сачињава посебан извештај са пресеком стања и оценом целокупне спремности државе кандидата да преузме обавезе које произилазе из чланства у ЕУ, а у којем се предлаже закључење приступних преговора. Ово се потом констатује у закључцима Европског савета.

Када се преговори привремено затворе у свим поглављима резултати се уграђују у одредбе нацрта Уговора о приступању (*enī. Accession Treaty*) и пратећег акта о приступању, у чијој изради учествују представници држава чланица ЕУ, представници институција ЕУ и државе кандидата. Уговором се уређују сви детаљи и услови приступања државе кандидата за чланство у ЕУ, тј. датум приступања, резултати преговора, услови за приступање и прелазни периоди у областима које је Комисија идентификовала као потребне за додатно усклађивање, учешће у раду органа ЕУ (подела гласова у Савету ЕУ и Европском парламенту, као и број чланова у Европском парламенту).

Након што је потписан, уговор о приступању улази у период ратификације у државама чланицама ЕУ, а потребно је да одбори и Европски парламент. До момента ступања на снагу уговора о приступању, по окончању поступка ратификације, држава у својству посматрача учествује у раду органа ЕУ како би могла пажљиво да прати процес усвајања одлука на нивоу ЕУ. Држава постаје пуноправна чланица ЕУ на дан који је дефинисан у прелазним и завршним одредбама уговора о приступању ЕУ, под условом да је на време завршен процес ратификације у свим државама чланица.

Ово је кратак опис пута једне државе да постане чланица Европске уније. Преговори о приступању Републике Србије са Европском унијом формално су отворени Међувладином конференцијом **21. јануара 2014. године** у Бриселу. Процес аналитичког прегледа законодавства (скрининг) започео је 25. септембра 2013. када је у Бриселу одржан скрининг за Поглавље 23 посвећено Правосуђу и основним правима, а 24. марта 2015. године одржавањем билатералног скрининга за Поглавље 33 о финансијским и буџетским одредбама завршен је целокупан процес скрининга. До сада је укупно **отворено шест поглавља** (Поглавље 5 – Јавне набавке, Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност, Поглавље 32 – Финансијски надзор и Поглавље 35 – Остало), а Поглавље 25 (Наука и истраживање) привремено је затворено.

Ко преговара – институционални оквир за вођење преговора са ЕУ

Главни актери преговора о приступању су државе чланице ЕУ и држава кандидат за чланство.

У име држава чланица преговарачке ставове ЕУ заступа председавајући Саветом ЕУ, а главни учесници процеса са стране ЕУ су: Европска комисија, Савет ЕУ, Европски савет, Европски парламент и државе чланице.

Европска комисија оперативно води преговоре о приступању у име ЕУ, припрема документе за Савет ЕУ и пружа савете држави кандидату у вези са остварењем циљева и примени правних тековина ЕУ. **Савет Европске уније** разматра резултате скрининга, оцењује могућност државе кандидата да примени правне тековине у одређеном преговарачком поглављу. Радно тело Савета ЕУ за проширење и држава које воде преговоре о приступању – COELA (*Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the EU*), које чине представници сталних представништава држава чланица при ЕУ координише процес припреме преговарачких позиција са стране ЕУ. **Европски савет** доноси одлуку да држава кандидат за чланство започне процес преговора о приступању ЕУ и потврђује преговарачки оквир. По завршетку преговора о приступању, Европски савет доноси одлуку о формалном закључивању преговора. Након завршетка процеса, сагласност за чланство државе кандидата која је успешно прошла кроз приступне преговоре мора да и **Европски парламент**. **Државе чланице ЕУ** развијају националне позиције, које се усаглашавају у јединствену преговарачку позицију према држави кандидату кроз консултације и заједнички рад у радним групама Савета ЕУ.

Влада Републике Србије је успоставила званични механизам за координацију процеса приступања ЕУ.² Организациона структура за вођење процеса преговора о приступању ЕУ почива на следећим актерима:

- Координационо тело за процес приступања Републике Србије ЕУ – у оквиру којег је образован Савет Координационог тела и преговарачке групе за вођење преговора о приступању;

2 Почетак приступних преговора за Србију подразумевао је стварање преговарачке структуре и изградњу одговарајућих административних капацитета. Током септембра 2013. године Влада Републике Србије усвојила је низ докумената неопходних за успостављање структуре и дефинисање процедура за вођење преговора о приступању Србије ЕУ. <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/pregovaracka-struktura-srbije>.

- Преговарачки тим за вођење преговора о приступању Републике Србије ЕУ;
- Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије;
- Стална мисија Републике Србије при Европској унији;
- Народна скупштина Републике Србије.

Координационо тело за процес приступања Републике Србије ЕУ разматра најважнија питања и усмерава послове из делокруга органа државне управе у процесу приступања Србије ЕУ. У састав Координационог тела улазе председник Владе; први потпредседник Владе и министар спољних послова; потпредседник Владе и министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре; потпредседник Владе и министар трговине, туризма и телекомуникација; потпредседник Владе и министар државне управе и локалне самоуправе; министар задужен за европске интеграције; министар надлежан за финансије; министар надлежан за правду и министар надлежан за пољопривреду и заштиту животне средине. У раду Координационог тела учествују директор Канцеларије за европске интеграције и шеф Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Србије ЕУ. Стручну и административно-техничку подршку раду Координационог тела пружа Канцеларија за европске интеграције.

Савет Координационог тела обавља послове у вези са текућим питањима у процесу приступања Србије ЕУ, а њега чине члан Владе задужен за послове европских интеграција и чланови (директор Канцеларије за европске интеграције, шеф Преговарачког тима, председници преговарачких група, државни секретари из министарства чији представници не руководе преговарачким групама, заменик директора и координатор за фондове ЕУ у Канцеларији за европске интеграције, председник Републичког секретаријата за законодавство). У раду Савета Координационог тела учествује представник Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом. Координационо тело даје

смернице за рад Савета Координационог тела. У раду Савета Координационог тела, на позив председника, учествују чланови Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији. У случају да се појави потреба за укључивањем других органа и организација у рад Савета Координационог тела, председник може позвати представнике тих органа и организација да учествују у раду седнице Савета Координационог тела.

Преговарачке групе за преговоре о приступању формирају се за 35 преговарачких поглавља. Председника преговарачке групе именује Влада из реда државних секретара надлежног министарства или државних службеника на положају. У случају да се појави потреба за укључивањем других органа и организација у рад преговарачке групе, председник преговарачке групе може позвати представнике тих органа и организација да учествују у раду те преговарачке групе. Преговарачка група обавља послове у вези са учешћем у процесу скрининга; припремом нацрта преговарачких позиција за одговарајућа поглавља преговора о приступању Европској унији; израдом, ревизијом и праћењем спровођења Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ; поделом надлежности за праћење прописа Европске уније; припремом нацрта за планирање комуникацијских активности за одговарајућа поглавља преговора о приступању Европској унији. Преговарачка група обавља и друге послове у вези са процесом приступања Републике Србије Европској унији.

Преговарачки тим за вођење преговора о приступању Републике Србије ЕУ учествује у изради преговарачких позиција за вођење преговора о приступању и задужен је за вођење преговора по свим поглављима и у свим фазама преговора о приступању Србије ЕУ. Преговарачки тим: учествује у изради преговарачких позиција за вођење преговора о приступању Србије ЕУ; обавља комуникацију са институцијама ЕУ, државама чланицама ЕУ, као и државама које имају статус кандидата за чланство у ЕУ; учествују у раду преговарачких група; учес-

твују у аналитичком прегледу и оцени усклађености прописа Србије са правним тековинама ЕУ и њихове имплементације; разматра све акте који су од значаја за преговоре о приступању; подноси извештаје о току преговора по поглављима члану Владе надлежном за европске интеграције (једном месечно) и Влади (једном у три месеца); обавештава, посредством Министарства спољних послова, дипломатске мисије Републике Србије у земљама чланицама ЕУ и при ЕУ о ставовима Владе у вези са питањима која се односе на преговоре о приступању; припрема инструктивне материјале и доставља их Министарству спољних послова, ради информисања и ангажовања дипломатских представништава у државама чланицама ЕУ и државама кандидатима за чланство; информише заинтересовану јавност о току садржаја и битним документима у преговорима о приступању. Преговарачки тим чине шеф Преговарачког тима, државни секретар у министарству надлежном за послове финансија; државни секретар у министарству надлежном за спољне послове; шеф Мисије Републике Србије при Европској унији – амбасадор, директор Канцеларије за европске интеграције, представник кабинета члана Владе задуженог за европске интеграције и други чланови Преговарачког тима.³

Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије обавља стручне, административне и оперативне послове и послове за потребе Владе повезане са координацијом рада министарстава, посебних организација и служби Владе који се односе на процес европских интеграција. Канцеларија за европске интеграције у процесу преговора пружа стручну и административну подршку Преговарачком тиму.

Стална мисија Републике Србије при Европској унији, као саставни део Министарства спољних послова Републике Србије, представља основни канал за комуникацију Србије са

3 Влада Републике Србије је 3. септембра 2013. године именовала проф. др Тању Мишчевић за шефицу Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији. Влада Републике Србије је Решењем од 15. августа 2015. године именовала 24 члана Преговарачког тима за вођење преговора о приступању РС ЕУ.

органима ЕУ и важан канал комуникације са државама чланицама ЕУ.

Народна Скупштина Републике Србије је дефинисала свој положај у процесу преговора о приступању Резолуцијом о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији. Резолуцијом је предвиђено да шеф Преговарачког тима подноси извештаје Одбору за европске интеграције најмање једном у три месеца. Влада је обавезна да Одбору за европске интеграције доставља извештаје о резултатима билатералног скрининга за свако преговарачко поглавље. Посебном одлуком је регулисана улога Народне скупштине у поступку разматрања нацрта преговарачке позиције у приступним преговорима. Одбори Народне скупштине, у чијем делокругу се налазе области обухваћене преговарачком позицијом, и Одбор за европске интеграције разматрају нацрт преговарачке позиције. Након разматрања преговарачке позиције, Одбор за европске интеграције даје мишљење и/или доноси препоруке о нацрту преговарачке позиције, о чему обавештава Владу, председника Народне скупштине и председника надлежног одбора. Пре разматрања нацрта преговарачке позиције, Одбор за европске интеграције обавезно разматра предлоге, прилоге и препоруке представника цивилног друштва.

Финансијски надзор у процесу преговора о приступању

Контрола националних средстава у процесу преговора о приступању ЕУ је предмет преговора у оквиру Поглавља 32 (Финансијски надзор). Ово поглавље обухвата четири области у оквиру којих Србија мора да усклади своје законодавство и праксу: јавну интерну финансијску контролу, екстерну ревизију, заштиту финансијских интереса ЕУ, као и заштиту евра од фалсификовања. За прва два поља нема законског оквира који би се пренео у национално законодавство, већ се спровођење

ових стандарда врши путем преузимања обавезе Србије да ће усвојити међународне стандарде интерне финансијске контроле и екстерне ревизије као и најбоље праксе ЕУ. Сви напори учињени ка хармонизацији у овом поглављу директно ће се одразити на животе грађана Србије, јер се ради о изградњи система који за циљ има законито, ефикасно и ефективно трошење средстава пореских обвезника.

Значај ефикасног система унутрашњег финансијског надзора у јавном сектору је у томе што доприноси одговорнијем и ефективнијем коришћењу буџетских средстава. Истовремено, у јавни сектор кроз овај систем се уводи нови приступ управљању кроз дефинисање стратешких циљева у обављању делатности, сагледавање ризика, као и успостављање јачих контролних механизма у прикупљању и трошењу буџетских средстава. У погледу екстерне ревизије, усклађивањем са захтевима у процесу приступања утиче се на успостављање функционално и оперативно независне врховне ревизорске институције. У области сузбијања неправилности и превара у погледу финансијских интереса ЕУ, држава кандидат треба да обезбеди неопходне административне капацитете који ће се бавити питањима сузбијања неправилности и превара у коришћењу финансијских средстава ЕУ.

Иако је Република Србија отворила преговоре у овом поглављу, предстоји нам још доста посла како би се достигло одговорно и транспарентно коришћење јавног новца. Иако је Србија добила пролазну оцену Европске комисије по питању усклађености, остаје и даље домаћи задатак преосталог усклађивања и функционалности успостављених структура. Један део захтева и у овом поглављу односи на локални ниво, где је потребно уложити додатне напоре у погледу финансијске контроле која је углавном неефикасна или је успостављена на неодговарајући начин и где се финансијске обавезе често преузимају изван оквира буџета.

*Др Душко Пејовић**

ЛОКАЛНИ ФИНАНСИЈСКИ НАДЗОР: КАПАЦИТЕТИ И ДОМАШАЈИ БУЏЕТСКИХ ИНСПЕКЦИЈА

Увод

У вршењу инспекцијског надзора буџетска инспекција примењује Закон о инспекцијском надзору¹ – као општи, односно системски закон, Закон о буџетском систему² – као посебан закон, Закон о општем управном поступку³, Уредбу о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције („Сл. гласник РС“, бр. 10/04 и 84/07), одлуку о оснивању и раду службе за буџетску инспекцију и друге важеће прописе.

Чланом 2. Закона о инспекцијском надзору наведено је следеће:

„Инспекцијски надзор је посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне

* Врховни државни ревизор, руководилац Сектора за ревизију буџета локалних власти у Државној ревизорској институцији.

1 „Сл. гласник РС“, бр. 36/15.

2 „Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015 и 99/2016.

3 „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Сл. гласник РС“, бр. 30/10.

последнице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.“

Чланом 3. став 1. тачке 1–3. наведеног закона прописано је следеће:

„1) инспекција је орган у саставу, унутрашња организациона јединица или инспектори органа државне управе, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или другог субјекта са јавним овлашћењима, која врши инспекцијски надзор;

2) инспектор је службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, које испуњава услове за обављање инспекцијског надзора, врши инспекцијски надзор и ужива кривичноправну заштиту прописану законом;

3) надзирани субјекат је правно лице, предузетник и физичко лице, организациони облик преко кога физичко или правно лице обавља делатност или врши активност за кога не постоји обавеза регистрације, као и субјекат са јавним овлашћењима у складу са законом, чије пословање и поступање се надзире;...“

У чл. 84–91. и чл. 104. Закона о буџетском систему наведене су одредбе којима се уређује питање буџетске инспекције. Чланом 86. овог закона наведено је следеће:

„Функција буџетске инспекције, службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе је инспекцијска контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника буџетских средстава, организација, предузећа, правних лица и других субјеката из чл. 84. и 85. овог закона.“

Треба нагласити да је Закон о буџетском систему системски закон у области планирања, припреме, доношења и извршења

буџета и других питања која се тичу буџетског система, али је он истовремено посебан закон у односу на Закон о инспекцијском надзору у погледу одредаба којима се уређује буџетска инспекција.

Међутим, чланом 4. Закона о инспекцијском надзору прописано је да се у поступку вршења инспекцијског надзора који произлази из посебних закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније – непосредно примењују одредбе посебног закона, ако је у одређеној области инспекцијски надзор тим законом уређен друкчије.

У истом члану 4. наведеног Закона о инспекцијском надзору, непосредна примена одредаба ових посебних закона и прописа не може искључити или ограничити непосредну примену одредаба Закона о инспекцијском надзору којима се уређују питања инспекцијског надзора која нису уређена тим посебним законима. Према томе, на питање које је другачије уређено него у Закону о инспекцијском надзору примењује се посебан пропис, при чему треба водити рачуна и о односу унутар скупа посебних прописа, јер, како је наведено, и у оквиру посебних прописа постоји однос општијег и посебнијег прописа.

Осим наведених прописа, надлежност, дужност и овлашћења буџетских инспекција наведена су и у другим прописима, и то у Закону о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама,⁴ Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама,⁵ Закону о јавним набавкама⁶ и другим прописима.

1. Надлежност и организација буџетске инспекције

Према одредбама чл. 84. и чл. 85. Закона о буџетском систему, послове буџетске инспекције обавља Министарство финансија – Сектор за контролу јавних средстава – Одељење за

4 „Сл. гласник РС“, бр. 119/12 и 68/15.

5 „Сл. гласник РС“, бр. 88/11 и 15/16.

6 „Сл. гласник РС“, бр. 124/12,14/15 и 68/15.

буџетску инспекцију (републичка буџетска инспекција), служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине и служба за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе, са циљем вршења инспекције над:

- директним и индиректним корисницима буџетских средстава аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе;
- организацијама за обавезно социјално осигурање (надлежност републичке буџетске инспекције);
- јавним предузећима основаним од стране Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, правним лицима над којима Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупног прихода;
- аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, јавним предузећима основаним од стране локалне власти, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, правним лицима над којима локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупног прихода (надлежност републичке буџетске инспекције);
- правним лицима и другим субјектима којима су директно или индиректно дозначена буџетска средства (буџета Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе) за одређену намену, правним лицима и другим субјектима који су учесници у послу који је предмет контроле и субјектима који користе буџетска средства (буџета Републике Србије, аутономне покрајине

не или јединице локалне самоуправе) по основу задужевања, субвенција, остале државне помоћи у било ком облику, донација, дотација и др.

Контролу квалитета рада службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе, обавља републичка буџетска инспекција у циљу обезбеђења јединствене примене поступка инспекцијског надзора на територији Републике Србије. Наведена контрола квалитета рада не представља унутрашњи надзор, који је прописан чланом 45. Закона о државној управи⁷, као надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. На њега се не примењују овлашћења органа државне управе у вршењу надзора над радом ималаца јавних овлашћења, јер се у овом случају не ради о повереним, него о изворним пословима буџетске инспекције аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. То значи да је према својим обележјима у питању облик стручног надзора, који је посебно значајан за уједначавање инспекцијске праксе и унапређење правне сигурности.

У том смислу, функција буџетске инспекције, службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе представља контролу примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника буџетских средстава, организација, предузећа, правних лица и других наведених надзираних субјеката.

Различити облици незаконитог и ненаменског коришћења јавних средстава из члана 362а и злоупотребе у вези са јавном набавком из члана 234а Кривичног законика⁸, као и друга кривична дела из тог закона, санкционисани су у Кривичном зако-

7 „Сл. гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.

8 „Сл. гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14.

нику, Закону о буџетском систему, као и другим материјалним законима, као прекршаји или као кривична дела.

У члану 8. Закона о инспекцијском надзору, у вези праћења стања у области инспекцијског надзора, наведено је следеће:

„Инспекција прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу.

Ти послови укључују прикупљање и анализу података добијених помоћу контролних листи, вођењем анкета и истраживања јавног мњења и другим непосредним прикупљањем података, података прибављених од државних органа, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других ималаца јавних овлашћења, статистичких и других података, прикупљање и анализу инспекцијске, управне, судске и пословне праксе из одговарајуће области инспекцијског надзора, и друге сродне послове.

На основу утврђеног стања и процене ризика инспекција припрема план инспекцијског надзора, иницира доношење, измене и допуне закона и других прописа, уједначава и објављује инспекцијску праксу, предузима превентивне активности и предлаже органима државне управе, органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другим имаоцима јавних овлашћења предузимање активности и мера на које су овлашћени.

Органи из става 3. овог члана дужни су да сарађују са инспекцијом у поступцима праћења стања.

Инспекција на својој интернет страници објављује списак надзираних субјеката за које, на основу података добијених помоћу контролних листи, утврди да су остварили највећи степен усклађености пословања и поступања са законом и другим прописом, као и списак надзираних субјеката за које утврди да нису уопште остварили усклађеност пословања и поступања са законом и другим прописом.“

2. Процена ризика

Чланом 9. Закона о инспекцијском надзору, у вези процене ризика, успостављено је опште правило да се инспекцијски надзор заснива на процени ризика и да је исти сразмеран процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. Процена ризика је део процеса анализе ризика, који обухвата и управљање ризиком и обавештавање о ризику. Према степену, ризик може бити:

- незнатан,
- низак,
- средњи, висок и
- критичан.

Незнатан ризик је значајан због тога што инспекција није дужна да врши инспекцијски надзор када је процењен тај степен ризика.

Ризик се процењује:

- у току припреме плана инспекцијског надзора,
- пре инспекцијског надзора и
- у току инспекцијског надзора.

Према одредбама члана 9. Закона о инспекцијском надзору, тежина штетних последица процењује се полазећи од природе штетних последица и обима штетних последица. Вероватноћа настанка штетних последица процењује се полазећи нарочито од претходног пословања и поступања надзираног субјекта, укључујући последње утврђено стање законитости и безбедности његовог пословања и поступања. Вероватноћа настанка штетних последица процењује се полазећи и од: српских стандарда и правила добре праксе које надзирани субјекат примењује; система управљања и унутрашњег надзора над законитошћу, правилношћу и безбедношћу пословања и поступања код надзираног субјекта, узимајући у обзир политику

управљања ризицима и различите облике унутрашњег надзора код надзираног субјекта, као и ревизију финансијских извештаја надзираног субјекта; стања у области у којој се његова делатност или активност врши и предвиђања будућих кретања у њој; унутрашњих и спољних стручних, техничких, технолошких и финансијских капацитета надзираног субјекта.

Када се у току реализације годишњег плана инспекцијског надзора промене околности на основу којих је процењен ризик и сачињен план, инспекција усклађује процену ризика и план инспекцијског надзора са новонасталим околностима. Да би процена ризика у највећој могућој мери одговарала стварном стању ризика, буџетска инспекција у току припреме плана инспекцијског надзора и пре инспекцијског надзора може у процени ризика користити корективни фактор, дефинисан на основу расположивих информација и података, стручних, научних и техничких мишљења, достигнућа и сазнања и својих знања и искустава. Корективни фактор у процени ризика треба користити када се основано сматра да процењени степен ризика исказан у бодовима не одговара стварном стању ризика, као и када није могуће обезбедити одговарајуће информације и податке за све критеријуме.

Надзирани субјекти у јавном сектору, поред унутрашњег надзора, односно интерне контроле и интерне ревизије, подлежу и спољним облицима надзора и контроле, што поспешује њихово управљање ризицима и на које треба рачунати у поступку процене ризика. Законом о јавним предузећима⁹ наведено је да сва јавна предузећа морају имати извршену ревизију финансијских извештаја од стране овлашћеног ревизора, односно од стране спољних или екстерних ревизора. С друге стране, чланом 10. Закона о Државној ревизорској институцији,¹⁰ наведени су субјекти ревизије за које је задужења Државна ревизорска институција.

9 „Сл. гласник РС“, бр. 15/16.

10 „Сл. гласник РС“, бр. 101/05, 54/07 и 36/10.

3. Програм рада буџетске инспекције

Законом о буџетском систему, у чл. 90. став 2. и 3. прописано је следеће:

„Рад буџетске инспекције је независан и самосталан. Њен рад, овлашћења и обележја уредиће се посебним актом Владе, на предлог министра.

Програм рада буџетске инспекције и његове промене утврђује министар.“

У даљем тексту наведеног члана прописано је да се програм рада првенствено сачињава на основу пријава, представки, приговора и захтева за вршење контрола пристиглих од органа, организација, правних и физичких лица. Наведене одредбе могу се једнако применити и на службу за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службу за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе.

Чланом 4. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције прописано је да се послови контроле обављају по програму који доноси министар надлежан за послове финансија, односно надлежни извршни орган локалне власти. Даље је наведено да се изузетно, по захтеву министра, односно надлежног извршног органа локалне власти врши ванредна контрола. Чланом 5. став 1. ове уредбе прописано је да послове контроле код органа и организација буџетски инспектори врше на основу планова рада и налога за контролу које утврђује, односно издаје руководиоца буџетске инспекције. Налози за контролу издају се према плану рада.

Чланом 10. Закона о инспекцијском надзору, прописано је да се план инспекцијског надзора заснива на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају. Инспекција је дужна да сачини стратешки

(вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора. Годишњи план инспекцијског надзора спроводи се кроз оперативне (полугодишње, тромесечне и месечне) планове инспекцијског надзора.

У случају великог броја надзираних субјеката и/или када се план заснива на пријавама јавних тужилаштава и надзорно-контролних институција, могу се надзирани субјекти у плану навести на описни начин. Они тада нису одређени, али су одредиви, тј. могу се одредити на основу одговарајућих параметара. План инспекцијског надзора садржи и планиране мере и активности превентивног деловања инспекције, очекивани обим ванредних инспекцијских надзора у периоду у коме ће се вршити редован инспекцијски надзор, са одговарајућим образложењима, као и друге елементе од значаја за планирање и вршење инспекцијског надзора.

Чланом 13. Закона о инспекцијском надзору прописано је да је ради остваривања циља инспекцијског надзора, инспекција дужна да превентивно делује. За буџетске инспекције карактеристична је корективна и репресивна улога, имајући у виду саветодавне и друге превентивне активности интерне ревизије и финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава у оквиру интерне финансијске контроле у јавном сектору.

Превентивно деловање је појам ширег обухвата, па и корективна и репресивна улога и деловање инспекције обезбеђују превентивну функцију – спречавање настанка незаконитог и ненаменског коришћења јавних средстава и закониту и правилну примену прописа од стране корисника буџетских средстава.

Сврха кажњавања, односно сврха репресивних мера је индивидуална и колективна превенција, тј. спречавање новог чињења кажњивих дела, како је то дефинисано чл. 4. и 42. Кривичног законика и чланом 5. Закона о прекршајима.¹¹

11 „Сл. гласник РС“, бр. 65/13 и 13/16.

4. Контролне листе

Према члану 3. став 1. тачка б) Закона о инспекцијском надзору: „контролна листа је документ који садржи списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена, одређених према тежини могућих штетних последица у одређеној области сагласно правилима о процени ризика, и предмет и обим провере.“

У закону је даље наведено да је инспекција дужна да сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, објави их на својој интернет страници и примењује у поступку редовног инспекцијског надзора. Инспектор, поступајући у границама предмета инспекцијског надзора из налога за инспекцијски надзор, предузима оне провере и друге радње које су садржане у контролној листи.

Садржина контролне листе и чињенице констатоване у њој оверавају се потписом инспектора и надзираног субјекта, односно присутног лица. По потреби, а најмање два пута годишње, инспекција преиспитује садржину контролне листе и, ако утврди да је то оправдано, мења је и допуњава.

У односу на питања на која је дат одговор се процењује степен ризика према распону у бодовима или у процентима датим у табели у контролној листи.

Табела бр: 1. Пример табеле са расцонима проценања помоћу којих се процењује степен ризика код већине локалних власици¹²

Р. бр.	Степен ризика	Број бодова у надзору изражен у процентима %
1	Незнатан	90–100
2	Низак	80–90
3	Средњи	65–80
4	Висок	50–65
5	Критичан	50 и мање

12 <http://www.zrenjanin.rs/1-508-0-0/Inspekcijsko-nadzorni-poslovi>.

Чланом 11. Уредбе о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору,¹³ наведено је следеће: „Процену ризика у току инспекцијског надзора инспектор, односно службено лице овлашћено за вршење инспекцијског надзора врши помоћу контролне листе.“ Наведена одредба је у вези са чл. 9. став 4. Закона о инспекцијском надзору. У даљем тексту се наводи да се процена ризика у току инспекцијског надзора врши проценом спремности и способности надзираног субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања и да отклони или умањи вероватноћу настанка и вероватну тежину штетних последица, на основу расположивих информација и података, непосредног опажања, знања и искуства инспектора, односно службеног лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора, као и употребом других метода и техника које се користе у инспекцијском надзору.

У записнику о инспекцијском надзору посебно се образлаже ситуација ако се степен ризика процењен у току инспекцијског надзора разликује од степена ризика процењеног у току припреме плана инспекцијског надзора, односно пре инспекцијског надзора. Тада се претходно процењени степен ризика усклађује се са степеном ризика процењеним у току инспекцијског надзора.

Буџетска инспекција Министарства финансија, служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине, односно службе за буџетску инспекцију више јединица локалних самоуправа, припремили су и објавили контролне листе које сумарно садрже преглед области контроле и питања по областима и процене ризика помоћу табеле са дефинисаним распоном бодова према степену ризика.

5. Налог за контролу и обавештење

Чланом 5. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције прописано је следеће:

13 „Сл. гласник РС“, бр. 81/15).

„Послове контроле код органа и организација буџетски инспектори врше на основу планова рада и налога за контролу које утврђује, односно издаје руководиоца буџетске инспекције.

Налогом из става 1. овог члана нарочито се одређују: буџетски инспектор за обављање контроле; орган или организација код које ће се обавити контрола; предмет контроле и рок у коме ће се контрола обавити.“

Дакле, налогом се посебно одређују буџетски инспектор који ће обавити контролу; орган или организација код које ће се обавити контрола; предмет контроле и рок у коме ће се обавити наведена контрола. Наглашавамо да је у вршењу инспекцијског надзора буџетски инспектор искључиво везан садржином налога, односно утврђеним предметом инспекцијског надзора.

За контролни инспекцијски надзор не издаје се налог. Налог се издаје за:

- редован инспекцијски надзор,
- ванредан инспекцијски надзор и
- допунски инспекцијски надзор.

Редовни инспекцијски надзор се односи на вршење инспекцијског надзора који је наведен и описан према члану 5. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције.

Ванредни инспекцијски надзор настаје ако у току вршења инспекцијског надзора инспектор открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета инспекцијског надзора, а није у блиској вези са тим предметом, при чему су испуњени услови за ванредан инспекцијски надзор, инспектор за вршење тог надзора који је изван граница утврђеног предмета прибавља засебан налог за ванредан инспекцијски надзор. У захтеву за издавање засебног налога инспектор образлаже потребу издавања тог налога.

Допунски инспекцијски надзор настаје ако у току вршења инспекцијског надзора инспектор открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета инспекцијског надзора, али је у блиској вези са тим предметом, инспектор прибавља допуну тог налога за инспекцијски надзор, тј. допунски налог, након чега наставља поступак. Налог за инспекцијски надзор може да се допуни и када је потребно повећати број инспектора који врше надзор и продужити трајање надзора. У захтеву за издавање допунског налога инспектор шире образлаже блиску везу са предметом надзора и потребу издавања допунског налога.

Поред осталог, налог за контролу садржи планирано трајање инспекцијског надзора, у складу са Уредбом о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције и Законом о инспекцијском надзору. У налогу се наводи укупно планирано трајање буџетске контроле који се окончава доношењем решења, ако се надзирани субјект не поступи по предложеним мерама из записника. Зависно од сложености предмета, претходних искустава, степена ризика и других конкретних околности, планирано трајање може да обухвати, поред времена потребног за теренски инспекцијски надзор, и време потребно за радње које се предузимају и могу предузети у поступку контроле – поступање по закључку о отклањању недостатака, сачињавање записника, примедбе на записник, поступање по примедбама, евентуалну допунску контролу, доношење решења, време потребно за достављање аката по редовном току ствари и друге процесне радње.

Чланом 7. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, прописано је следеће: „Пре отпочињања контроле буџетски инспектор је дужан да најави контролу функционеру који руководи органом или организацијом код које ће се вршити контрола.“ У истом члану је наведено да изузетно, контрола неће бити најављена ако је то изричито наведено у налогу за обављање контроле.

Међутим, чланом 8. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције прописано је да ако се у пос-

тупку контроле органа и организација утврди да није извршен попис, да није исказано стање имовине, капитала, обавеза, прихода и расхода или финансијског резултата, односно да књиговодствене евиденције нису потпуне, уредне или ажурне, или да обрачуни нису урађени на прописани начин, услед чега није могуће обавити контролу, буџетски инспектор ће закључком наложити да се наведени недостаци отклоне. Овај закључак издаје се у писменој форми, у складу са законом којим се уређује управни поступак.

У даљем тексту наведено је да буџетски инспектор одређује рок за извршење закључка који не може бити дужи од 30 дана од дана достављања закључка. Буџетски инспектор одлучује о приговору у року од пет дана од дана пријема приговора.

6. Записник и решење

Чланом 9. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, прописано је следеће: „О извршеној контроли саставља се записник у складу са законом.“ У даљем тексту наведено је да буџетски инспектор пре достављања записника са налазом упознаје одговорна лица у органу или организацији код које је извршена контрола.

У члану 35. Закона о инспекцијском надзору, прописано је следеће: „Инспектор сачињава записник о инспекцијском надзору.“ У даљем тексту наведено је који се подаци, информације, констатације, описи откривених неправилности, дате изјаве, обавезе надзираног субјекта, мере које се изричу и утврђено чињенично стање уносе у записник.

Према члану 9. став 3. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, ако се контролом утврде незаконитости или неправилности у записнику се наводи у чему се оне састоје, наводе докази на основу којих су утврђене, предлажу мере и одређују рокови за њихово отклањање. Сличне одредбе наведене су и у члану 8. Закона о општем управном поступку.

Чланом 9. став 7. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције прописано је да су орган или организација дужни да у року одређеном у записнику обавесте буџетског инспектора о поступању по предложеним мерама и приложе доказе о томе. Буџетски инспектор по добијању овог обавештења врши контролу извршења предложених мера, о чему сачињава службену белешку. У њој буџетски инспектор наводи начин на који је извршио контролу (увидом у релевантну финансијску документацију итд.) и шта је утврдио у контролном надзору, односно да ли је надзирани субјекат поступио по предложеним мерама или није.

Поступање по питању отклањања откривених неправилности које је утврдио буџетски инспектор код надзираног субјекта, на сличан начин прописано је Законом о инспекцијском надзору.

Међутим, чланом 10. став 1. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, предвиђено је да ако орган или организација у року не поступи по мерама предложеним на записнику складу са чланом 9. ове уредбе, буџетски инспектор доноси решење којим налаже мере и одређује рок за отклањање утврђених незаконитости. У овом смислу треба разумети и одредбе члана 87. став 1. Закона о буџетском систему.

7. Посебне мере

Чланом 88. Закона о буџетском систему, прописано је следеће: „Уколико корисници буџетских средстава из члана 84. став 1. тач. 1), 2) и 3) овог закона не поступе по коначном решењу буџетске инспекције, министар може издати налог да им се обустави пренос средстава буџета у текућем периоду, осим средстава за плате, у висини ненаменски и незаконито утрошених средстава која су им по коначном решењу буџетске инспекције наложена да врате.“

Чланом 89. наведеног закона прописано је да уколико аутономна покрајина не поступи по решењу буџетске инспекције,

министар може привремено обуставити пренос припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит предузећа (правних лица), односно пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије аутономној покрајини.

Исто тако, уколико јединица локалне самоуправе не поступи по решењу (републичке) буџетске инспекције, односно службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине, односно службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе, донетом у контроли из члана 84. тачка 4) и члана 85. став 1. тачка 3) и став 3. тачка 1) овог закона, министар, на основу обавештења буџетске инспекције, односно службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине, односно службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе, може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, до отклањања неправилности констатованих записником.

Међутим, уколико орган локалне власти прекорачи ниво задужења прописан одредбама чл. 35. и 36. Закона о јавном дугу¹⁴ и не поступи по члану 37. став 3. тог закона, министар може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит предузећа, до момента испуњења услова прописаних поменутиим законским одредбама.

Чланом 14. Закона о буџету Републике Србије за 2017. годину,¹⁵ предвиђено је да у извршавању расхода за робе и услуге корисника буџетских средстава и корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање приоритет имају расходи за сталне трошкове, трошкове текућих поправки и одржавања и материјал. Корисници буџетских средстава дужни су да обавезе настале по основу сталних трошкова, трошкова текућих поправки и одржавања, материјала, као и по основу капиталних издатака измире у року утврђеном Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним тран-

14 „Сл. гласник РС“, бр. 61/05, 107/09, 78/11 и 68/15.

15 „Сл. гласник РС“, бр. 99/16.

сакцијама.¹⁶ Уколико корисници средстава буџета Републике Србије у извршавању расхода и издатака поступе супротно овим одредбама, Влада, на предлог министарства надлежног за послове финансија – Одељења за буџетску инспекцију, доноси одлуку о обустави извршавања осталих апропријација утврђених овим законом за тог корисника.

8. Извештавање буџетске инспекције

Када се заврши планирани период надзора, тада се сачињавају следећи извештаји: годишњи извештај и извештаји за краће периоде, који се сачињавају по потреби. Чланом 91. ст. 1. и 4. Закона о буџетском систему прописано је да (републичка) буџетска инспекција, служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине и служба за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе доставља министру, односно надлежном органу локалне власти извештај о извршеној инспекцији са налазима и мерама. Министар финансија доставља годишњи извештај о раду буџетске инспекције Влади, а Влада га подноси Народној скупштини до 31. марта текуће за претходну буџетску годину.

Чланом 44. Закона о инспекцијском надзору, прописује се да инспекција објављује најкасније до 31. јануара наредне године за претходну годину годишњи извештај о раду на својој интернет страници. Годишњи извештај о раду инспекције обавезно садржи информације и податке који су прописани у члану 44. наведеног закона.

9. Капацитети буџетске инспекције на локалном нивоу

Јединице локалне самоуправе, преко својих органа, у складу са важећим прописима образују инспекцијске службе и врше инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из своје надлежности. Локална управа у обављању

16 „Сл. гласник РС“, бр. 119/12 и 68/15.

управног надзора има класична овлашћења инспекцијског надзора. При томе се овлашћења и организација за обављање наведених послова ближе уређују одлуком скупштине.

У Републици Србији има 145 јединица локалних самоуправа, од чега је 26 градова и 119 општина. Нема званичног података о броју локалних управа које су успоставиле службу буџетске инспекције или су систематизовале и попуниле радно место буџетског инспектора. Подаци који се користе за различите потребе променљиви су и нису увек прецизни, јер је и поступање на локалном нивоу, по питању ангажовања буџетских инспектора, често променљиво.

Према незваничним подацима, на државном нивоу ангажовано је девет буџетских инспектора, а има преко 11.000 субјеката контроле. Користи се податак да на локалном нивоу 115 локалних самоуправа није успоставило буџетску инспекцију, из чега се може извести закључак да је 30 локалних самоуправа то учинило.

Међутим, користећи податке из извештаја Државне ревизорске институције о извршеној ревизији финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања јединица локалних самоуправа до 2016. године, који су објављени на њеном сајту, укључујући и податке за Аутономну покрајину Војводину, стање је следеће:¹⁷

- од 26 градова, буџетска инспекција је успостављена у 18 градова, што значи да није успостављена у осам градова (Краљево, Смедерево, Врање, Шабац, Јагодина, Сремска Митровица, Лозница и Вршац),
- у 18 градова који су успоставили буџетску инспекцију, ангажована су 64 буџетска инспектора, а укључујући податке за осам буџетских инспектора ангажованих у Аутономној покрајини Војводина, тренутно су ангажована 72 буџетска инспектора,

17 <http://www.dri.rs/ревизије/ревизије-у-току.11.html>.

- од 119 општина, буџетска инспекција је успостављена у 22 општине, са по једним извршиоцем,
- у ове податке нису укључени подаци из 32 општине код којих до сада није извршена ревизија финансијских извештаја и правилности пословања (то су мање општине са мањим буџетом), што значи да се може очекивати да постоји још локалних самоуправа које су успоставиле буџетску инспекцију и ангажовали буџетске инспекторе.

Дакле, када саберемо презентоване податке, значи да је буџетску инспекцију успоставило 40 јединица локалних самоуправа (18 градова и 22 општине), а није успоставило 105 јединица локалних самоуправа. Укупно је на локалном нивоу ангажовано 86 буџетских инспектора, а укључујући податке за Аутономну покрајину Војводину, укупно има 94 буџетска инспектора. Посебно напомињемо да су ови подаци променљиви.

10. Пример организовања Службе за буџетску инспекцију града Београда

Одлуком о оснивању и раду Службе за буџетску инспекцију¹⁸, основана је Служба за буџетску инспекцију као посебна служба града Београда у циљу обављања послова из делокруга прописаних законом и подзаконским актима у области буџетске инспекције. Рад службе је независан и самосталан. Служба обавља послове буџетске инспекције у складу са важећим прописима.

Служба за буџетску инспекцију обавља послове који се односе на контролу примене закона и пратећих прописа у области финансијско-материјалног пословања и наменског и законитог коришћења средстава код директних и индиректних корисника буџета града и јавних предузећа основаних од стране града, односно правних лица над којима Град има директну

18 „Службени лист града Београда“, број 37/14 и 108/16.

или индиректну контролу над више од половине (50%) гласова у управном одбору, другим правним лицима у којима локална јавна средства чине више од половине (50%) укупног прихода наведених у Закону о буџетском систему и правним лицима и другим субјектима којима су директно или индиректно дозначена буџетска средства за одређену намену, правним лицима и другим субјектима који су учесници у послу који је предмет контроле и субјектима који користе локална буџетска средства по основу задуживања, субвенција, остале државне помоћи у било ком облику, донација, дотација и др. – и обухвата 798 корисника јавних средстава.

У поступку вршења инспекцијске контроле Служба за буџетску инспекцију врши контролу пословних књига, извештаја, евиденција и друге документације код корисника буџетских средстава, са циљем да утврди да ли су средства наменски и законито коришћена. Такође, има право увида у документацију о послу који је предмет контроле и код других правних лица, учесника у том послу.

Послови контроле врше се на основу програма рада и налога за контролу, а по захтеву градоначелника града Београда, врши се ванредна контрола.

О извршеним инспекцијским контролама се сачињава записник који се доставља, у року од осам радних дана од дана завршетка инспекцијске контроле, корисницима буџетских средстава, организацијама, предузећима и другим субјектима код којих је вршена контрола. Ако се контролом утврде незаконитости или неправилности, у записнику се наводи у чему се оне састоје, докази на основу којих су утврђене, предлажу мере и одређују рокови за њихово отклањање. Корисник код ког је вршена контрола, може уложити примедбе на налаз из записника у року од осам дана од дана достављања записника.

Уколико су примедбе неосноване, буџетски инспектор о томе писмено обавештава контролисаног корисника, а уколико су основане, буџетски инспектор ће сачинити допуну запи-

сника коју доставља контролисаном кориснику у року од 15 дана од дана пријема примедби.

Ако контролисани субјект не поступи у року по предложеним мерама, буџетски инспектор доноси решење којим налаже мере и одређује рок за отклањање утврђених незаконитости. Решење је коначно и против њега се може покренути управни спор. Тужба којом је покренут управни спор не задржава извршење решења.

За све неправилности и незаконитости идентификоване током инспекцијске контроле, органа или организације и констатоване у записнику о извршеној инспекцијској контроли, Служба, односно буџетски инспектори који су наведени у налогу за контролу, предузимају законом прописане мере и то:

1. Сачињавање и подношење захтева за покретање прекршајног поступка, потписаног од стране свих буџетских инспектора наведених у налогу за инспекцијску контролу, надлежном суду или Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки уз пропратни допис, потписан од стране директора или заменика директора Службе;
2. Сачињавање и подношење захтева за покретање привредног престапа, потписаног од стране свих буџетских инспектора наведених у налогу за инспекцијску контролу, надлежном суду уз пропратни допис, потписан од стране директора или заменика директора Службе;
3. Сачињавање и подношење захтева за покретање прекршајног поступка по основу непоступања органа или организације у року по донетом коначном решењу, надлежном суду уз пропратни допис, потписан од стране директора или заменика директора Службе;
4. Сачињава и подноси кривичну пријаву надлежном правосудном органу ако код надзираног субјекта открије незаконитости које се гоне по службеној дужности под условима предвиђеним законом или другим прописом,

потписану од стране свих буџетских инспектора наведених у налогу за инспекцијску контролу, уз пропратни допис потписан од стране директора или заменика директора Службе;

5. Обавештава надлежни извршни орган локалне власти о непоступању корисника буџетских средстава по коначном решењу Службе за буџетску инспекцију, ради могућег издавања налога од стране извршног органа локалне власти, да им се обустави пренос средстава буџета у текућем периоду, осим средстава за плате, у висини ненаменски и незаконито утрошених средстава која су им по коначном решењу Службе за буџетску инспекцију наложена да врате.

Служба за буџетску инспекцију, поред записника о извршеној инспекцији, сачињава и извештај којим су сумирани сви налази и мере из записника о извршеној контроли, а који се доставља градоначелнику. Служба за буџетску инспекцију доставља Скупштини града Београда записник о спроведеној инспекцији, ради упознавања и предузимања одговарајућих мера из њене надлежности.

Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему локалне самоуправе града Београда за 2015. годину¹⁹, Служби за буџетску инспекцију одређен је број од 24 запослена на неодређено време. Тренутно је запослено 18 лица, од чега је 14 буџетских инспектора.

11. Основни закључци и препоруке

1. *Недовољан је број буџетских инспектора на локалном нивоу*

Број буџетских инспектора са знањима и вештинама за област буџетске контроле на локалном нивоу јесте минималан

19 „Сл. лист града Београда“, бр. 4/2016.

и очито је недовољан, с обзиром на број субјеката контроле. Број тренутно запослених буџетских инспектора је у изузетној и очигледној диспропорцији са бројем субјеката за које је надлежна, бројем прописа које примењу и према обиму посла који обављају.

Потребно је реаговати у што краћем року и ангажовати већи број буџетских инспектора на локалном нивоу.

2. Недоступна је континуирана едукација буџетских инспектора

На локалном нивоу примењује се више стотина прописа који су у поступцима честих измена и допуна, међусобно су недовољно уједначени и усклађени, а посебно је неуједначена пракса у поступању буџетских инспектора, што знатно отежава њихов рад, као и поступања контролисаних субјеката.

Из наведених разлога, неопходно је прописати обавезну континуирану обуку у циљу подизања нивоа њихове компетентности и повећања специјализације за посебна питања. На овај начин би буџетска инспекција унапредила своје вештине и квалификације, а уједно побољшала рад постојећег кадра и учинила много на стварању и јачању новог кадра – младих буџетских инспектора, што ће допринети повећању ефикасности и ефикасности њиховог рада.

3. Није остварено превентивно деловање буџетске инспекције на локалном нивоу

Чланом 13. Закона о инспекцијском надзору, прописано је да инспектор у свом раду обавља пре свега превентивну функцију, што се остварује јавношћу рада. Законом о буџетском систему и Уредбом о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, није прописано ништа у вези са питањем превентивног деловања.

Улога буџетске инспекције, пре свега, треба да буде превентивна, а не усмерена на кажњавање. У пракси, ово питање још

увек нема превентивни карактер. Чланом 13. Закона о инспекцијском надзору, прописано је да инспектор у свом раду обавља пре свега превентивну функцију, као правило за све инспекције, што се остварује јавношћу рада, док репресивне управне мере и радње треба да се предузимају само када се превентивном мером не може обезбедити циљ инспекцијског надзора.

Буџетске инспекције у свом раду примењу велики број закона и подзаконских аката. Поред тога, буџетске инспекције у свом раду користе и инструкције, упуства, мишљења, тумачења и слично. То знатно отежава рад како инспекцијским органима, тако и буџетским корисницима на које се ти прописи примењу. Транспарентност рада буџетских инспекција, као један од елемената превентивног деловања, знатно би олакшала пословање буџетских корисника. Пуна доступност важећих аката, тумачења, контролних листа, процедура, саопштења и осталих значајних информацијама у вези са инспекцијским надзором и радом буџетских инспекција, у електронском облику, довела би до тога да они буџетски корисници који желе да послују у складу са законом то могу учинити. То би довело до већег степена поштовања прописа, легалног пословања и бржих и лакших контрола од стране буџетских инспектора.

Треба афирмисати превентивно деловање буџетске инспекције, на тај начин ће се у пракси обезбедити да се, у складу са стандардима модерне инспекцијске праксе, инспекцијски надзор првенствено спроводи упозоравањем субјекта инспекцијског надзора на обавезе из прописа, указивањем на могуће штетне последице и предлагањем мера за отклањање њихових узрока, као и других сличних мера, при чему би се примењивале оне мере које су за субјекта инспекцијског надзора повољније, уколико се и таквом мером постиже прописана сврха.

4. У сложенијим контиролама, уз велики обим налаза и доказа није остварена јодударности јредмеџа надзора и контиролних листџа

Чланом 14. Закона о инспекцијском надзору, прописано је да је инспекција дужна да сачини контролне листе из своје

области инспекцијског надзора, да их објави на својој интернет страници и примењује у поступку редовног инспекцијског надзора. Законом о буџетском систему и Уредбом о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, није прописано ништа у вези са питањем контролних листа.

Пошто предмет надзора буџетске инспекције има широк обухват, теже је буџетској инспекцији да припреми одговарајуће контролне листе како би обухватиле сва значајна питања по садржини, омогућиле свеобухватност, потпуност и целовитост инспекцијског надзора. Да би се остварила подударност предмета надзора и контролних листа, у једном инспекцијском надзору може се користити више контролних листа, не нужно само једна. Одређена питања могу да буду општија и целовитија, како би се постигао већи обухват надзора, потпуност листе и покривеност ситуација које се могу јавити. Таква питања би имала већи број бодова, односно извршило би се одговарајуће пондерисање према садржини, обухвату и значају.

У том смислу, треба припремити основну контролну листу и једну или више помоћних контролних листа. Умањена ефикасност инспекција, углавном је последица чињенице да се инспекцијски надзор не планира и не спроводи на основу процене ризика од настанка незаконитости и неуједначеног поступања по основу сачињавања и примене контролних листа које треба одредити према тежини могућих штетних последица.

5. Није утврђена методологија, стандарди и начин рада буџетске инспекције

На основу члана 90. Закона о буџетском систему, министар финансија је надлежан да утврди методологију и ближе уреди стандарде и начин рада буџетске инспекције, службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе. Неизвршена активност има за последицу неуједначен поступак вршења контроле од стране буџетских инспекција. У овом случају контролне листе буџетске инспекције и служби буџетских инспекција на одређени начин надокнађују тај недостатак.

Потребно је да министар финансија утврди методологију и ближе уреди стандарде и начин рада буџетске инспекције, службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе, како је то и прописано.

6. Не остварује се у довољној мери размена искустава између буџетских инспекција међусобно и са другим инспекцијама

У јединицама локалних самоуправа где су запослени, буџетски инспектори најчешће делују самостално и појединачно. Нису повезани са другим колегама и недовољно се врши одговарајућа размена искустава. У том смислу, а у циљу ефикасног спровођења инспекцијског надзора неопходна је међусобна сарадња буџетских инспектора, сарадња са различитим инспекцијама, сарадња са другим органима управе и имаоцима јавних овлашћења, а посебно је значајна међусобна размена искустава буџетских инспекција.

Наведену сарадњу треба знатно повећати путем одржавања заједничких састанака ради међусобног обавештавања, размене информација, пружања помоћи и предузимања заједничких мера и активности од значаја за обављање послова инспекцијског надзора.

7. Сарадња буџетских инспекција са судским органима, њиховим и полицијом није остварена у довољној мери

Буџетски инспектори нису увек довољно обучени за подношење пријава за казнено дело, односно захтева за покретање прекршајног поступка, пријава за привредни преступ и кривичних пријава и вођења поступака пред судовима, будући да буџетски инспектори не познају право довољно добро. Правни недостаци у пријавама које буџетски инспектори доносе субјектима инспекцијског надзора отварају већу могућност за одбра-

ну, те стога у одређеном броју случајева субјекти и поред повреде прописа остају некажњени. Услед недовољне сарадње органа овлашћених за покретање и вођење поступака, као и у одсуству континуиране обуке и размене искустава буџетских инспектора и других органа (судова, тужилаштва, полиције), одређени број предмета остаје непроцесуиран. Таква пракса у поступању тужилаштва, може да подстиче незаконито поступање.

Зато је неопходно успоставити сталну сарадњу између буџетских инспекција, судских органа, тужилаштва и полиције, у циљу размене информација и формулисања најбоље праксе подношења пријава за казнено дело, односно захтева за покретање прекршајног поступка, пријава за привредни преступ и кривичних пријава и вођења поступака пред надлежним органима.

8. *Послојећи њројиси о раду буџетске инспекције нису међусобно усклађени, што се њособно односи на сачињавање Програма рада буџетске инспекције*

Чланом 90. Закона о буџетском систему, наведено је да је рад буџетске инспекције независан и самосталан. Програма рада буџетске инспекције и његове промене утврђује министар. Програма рада буџетске инспекције сачињава се првенствено на основу пријава, представки, приговора и захтева за вршење контроле пристиглих од органа, организација, правних и физичких лица. Наведене одредбе сходно се примењују и на службу за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службу за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе.

Чланом 4. Уредба о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, прописује да се послови контроле обављају по програму који доноси министар надлежан за послове финансија, односно надлежни извршни орган локалне власти.

Чланом 9. Закона о инспекцијском надзору наведено је да: „Инспекцијски надзор заснива се на процени ризика и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно

управља. Процена ризика је део процеса анализе ризика, који обухвата и управљање ризиком и обавештавање о ризику.“ Чланом 10 истог закона наведено је да: „План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају.“

Према Закону о буџетском систему, инспектор је дужан да узме у поступак пријаве, представке, приговоре и захтеве за вршење контроле пристиглих од органа, организација, правних и физичких лица и других организација у вези са пословима из њихове надлежности и да о резултатима поступка, тј. предузетим мерама обавести подносиоца пријаве. Поступањем по свакој пријави, практично се обесмишљава планирање инспекцијског надзора, јер инспекције морају да спроведу надзор за сваку пријаву, чак и када је у потпуности чиста и јасна ситуација да се ради о неоснованим пријавама. Ово може да доведе до немогућности израде и реализације програма рада и плана инспекцијског надзора на основу анализе ризика, а самим тим и до неефикасног и неефективног ангажовања буџетских инспектора.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.85:343.352(497.11)(082)

336.148(497.11)(082)

341.217.02(4-672EU:497.11)(082)

СРБИЈА међу поглављима : опструкција корупције /
[уредник Милорад Бјелетић]. – Прокупље : Топлички
центар за демократију и људска права, 2017 (Београд : Досије
студио). - 76 стр. ; 20 cm

Тираж 1.000. – Напомене и библиографске референце уз
текст.

ISBN 978-86-89227-16-1

1. Бјелетић, Милорад [уредник]

- a) Европска унија – Придруживање – Србија – Зборници
- b) Корупција – Сузбијање – Србија – Зборници
- c) Буџетска контрола – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 234960140



ISBN 978-86-89227-16-1

