

DRUGI SASTANAK

Presjek rada inspekcija u oblastima od visokog rizika za korupciju

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

SASTANAK:

Presjek rada inspekcija u Crnoj Gori u oblastima od visokog rizika za korupciju i mehanizmi koordinacije inspekcija

Zaključci i preporuke



Zaključci i preporuke su izrađeni u okviru projekta „Inspekcije bez protekcije: Saveznici u borbi protiv korupcije”, koji je podržala Ambasada Sjedinjenih Američkih Država u Crnoj Gori, Biro Stejt dipartmenta za borbu protiv međunarodne trgovine drogom i sprovođenje zakona (INL). Sadržaj zaključaka i preporuka je isključiva odgovornost Instituta alternativa, i nužno ne odražava stavove Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

Pregled rada sedam inspekcija u Crnoj Gori i mehanizmi koordinacije inspekcija u Hrvatskoj i Srbiji bili su tema drugog sastanka koji smo održali u okviru projekta *Inspekcije bez protekcije: Saveznici u borbi protiv korupcije*. Na sastanku je učestvovalo 29 predstavnika inspeksijskih organa čiji rad pratimo, predstavnici Ministarstva rada i socijalnog staranja, Agencije za sprečavanje korupcije, Državne revizorske institucije, Višeg državnog tužilaštva i Sekretarijata Savjeta za konkurentnost.

Sastanak je organizovan u dvije sesije:

1. Prva sesija: **Predstavljanje presjeka rada inspeksijskih organa**
2. Druga sesija: **Mehanizmi koordinacije inspeksijskog nadzora u Srbiji i Hrvatskoj**

Prva sesija: Predstavljanje presjeka rada inspeksijskih organa

Tokom prvog dijela sastanka predstavljen je preliminarni presjek rada sedam inspekcija čiji rad prati Institut alternativa (IA):

- **Inspekcije rada** (djeluje u okviru Uprave za inspeksijske poslove),
- **Inspekcije za javne nabavke** (Uprava za inspeksijske poslove),
- **Zdravstveno-sanitarne inspekcije** (Uprava za inspeksijske poslove),
- **Urbanističko-građevinska inspekcija** (Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine),
- **Inspekcija za državnu imovinu** (Ministarstvo finansija),
- **Budžetska inspekcija** (Ministarstvo finansija),
- **Upravna inspekcija** (Ministarstvo javne uprave).

Sprovedena je detaljna analiza zapisnika o izvršenim inspeksijskim pregledima u periodu od 1. januara do 15. septembra 2023. godine, a ključni izvor podataka je bila dokumentacija dostavljena putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Loše evidencije, nedovoljna stopa odgovora na zahtjeve, nedostavljanje dokumentacije ili nedostavljanje podatka na način na koji je to precizirano zahtjevom uticali na cjelovitost podatka u odnosu na planiranu metodologiju.



• PLANIRANJE INSPEKCIJSKIH NADZORA

Preliminarni nalazi monitoringa pokazuju da je neujednačno planiranje inspeksijskih nadzora, kao i postupanje inspeksijskih organa po primljenim inicijativama. U dijelu koji se tiče sprovođenja nadzora ističe se to što neke inspekcije sprovode samo redovne nadzore, dok se rad pojedinih inspekcija zasniva samo na inicijativama. Inspekcije su kadrovski nepopunjene, dok je primijećena i nesrazmjerna opterećenost inspektora/-ki.



Planiranje inspeksijskih nadzora je neujednačeno a ni u jednoj inspekciji nije zasnovano na standardizovanoj metodologiji za procjenu rizika, koja bi uključila i rizike od korupcije u pojedinačnim sektorima. Od sedam inspekcija obuhvaćenih monitoringom, tri inspekcije koje djeluju u okviru Uprave za inspeksijske poslove imaju planirane nadzore kroz godišnji program rada. Iz **Uprave za inspeksijske poslove** su potvrdili da godišnji programi rada nisu znatno mijenjani, ali zato što sprovedeni nadzori nisu promijenili odnos građana prema poštovanju zakonskih pravila. Inspekcije koje djeluju pri ministarstvima imaju različitu praksu. Upravna inspekcija je imala godišnji plan nadzora. Za Urbanističko-građevinsku inspekciju nije moguće utvrditi da li je imala plan nadzora budući da nisu odgovorili na zahtjev koji smo im uputili, ali po dostavljenim zapisnicima proizilazi da uglavnom postupaju po inicijativama. Ukoliko plan nadzora postoji, nije javno dostupan. **Budžetska inspekcija** je u izvještajnom periodu radila bez plana nadzora. Međutim predstavnici te inspekcije su naglasili da je nedavno donešen i proaktivno objavljen Plan nadzora za 2024. godinu. U dijelu planiranja nadzora **nema standardizovane metodologije za procjenu rizika (uključujući i rizik od korupcije)**. Obaveza procjene rizika, kao

osnova planiranja i vršenja inspekcijskog nadzora, trebalo bi da bude propisana izmjenama Zakona o inspekcijskom nadzoru, koje su još uvijek na čekanju.

Postojanje internih pravila za postupanje po inicijativama je neujednačeno, dok Zakon o inspekcijskom nadzoru samo načelno propisuje obavezu inspekcija da postupaju po inicijativama, ali ne reguliše rok, redosljed postupanja i druge detalje. Uprava za inspekcijske poslove od 2017. godine posjeduje internu proceduru za postupanje po inicijativama, koja propisuje prijem i evidentiranje i raspoređivanje inicijative, postupanje inspektora po inicijativi, kao i rokove. Tokom istraživanja nismo utvrdili postojanje internih procedura za inspekcije, koje djeluje u sastavu ministarstava, a koje su bile predmet našeg monitoringa.

U nedostatku jasnih procedura za postupanje po inicijativama, rizik od zloupotrebe inspekcijskog nadzora je povećan, posebno jer monitoring ukazuje da se rad određenih inspekcija, poput Urbanističko-građevinske inspekcije, temelji uglavnom samo na podnijetim inicijativama a ne i na redovnim planovima, koji bi na analitičan način obuhvatile potencijalno rizične subjekte nadzora. Jedna od posljedica ovakvog pristupa je i to da su u južnoj regiji inspektori Urbanističko-građevinske inspekcije u 85% slučajeva kontrolisali fizička lica, uprkos značajnoj aktivnosti građevinskih investitora. Inspekcija rada javni sektor kontroliše dominantno na osnovu podnijetih inicijativa. Izostanak planskog pristupa u tom dijelu zabrinjava, s obzirom na to da je zapošljavanje u javnom sektoru prepoznato kao oblast posebno podložna neprimjerenim rizicima i korupciji, o čemu svjedoči i detaljna analiza koju je IA sproveo, dostupna na sljedećoj adresi: <https://mapa-rizika.me>.

• SPROVOĐENJE INSPEKCIJSKIH NADZORA

U odnosu na posmatrane nadzore, procenat uočenih nepravilnosti se kreće od 23% do 78%, pri čemu je veći procenat utvrđenih nepravilnosti kod inspekcija koje većinom postupaju po inicijativama.

Iz **Budžetske inspekcije** su naglasili da iako su započeti inspekcijski nadzori zbog ograničenih kadrovskih kapaciteta i kompleksnih nadzora tokom izvještajnog perioda **nije bilo zapisnika sprovedenog nadzora**, ali da su po završenom nadzoru zapisnici objavljeni na sajtu Ministarstva finansija. Predstavnik **Upravne inspekcije** je istakao da plan nadzora nije moguće u potpunosti realizovati, uslijed velikog broja zaprimljenih inicijativa.

Od posmatranih inspekcija, jedino Inspekcija za javne nabavke nije sprovela nijedan kontrolni nadzor. Iz **Uprave za inspekcijske poslove** su naglasili da nesprovođenje kontrolnih nadzora Inspekcije za javne nabavke je iz razloga što uvidom u elektronski



sistem javnih nabavki (CEJN) mogu provjeriti da li je subjekt nadzora otklonio utvrđenu nepravilnost. Inspekcija rada i Zdravstveno-sanitarna inspekcija imaju mali broj kontrolnih nadzora u odnosu na uočene nepravilnosti tokom prvog nadzora. Uočili smo značajan broj predmeta u kojima nakon sprovedenog nadzora nisu otklonjene nepravilnosti. U slučaju Urbanističko-građevinske inspekcije u 54% kontrolnih nadzora su ponovo konstatovane nepravilnosti, a kod Zdravstveno-sanitarne inspekcije u 66% kontrolnih nadzora.

Pregledom zapisnika sprovedenih nadzora uočili smo **zakonska ograničenja u odnosu na mjere koje inspektori mogu donijeti**. Na primjer, ne postoji kaznena odredba za prekršaj neisplaćivanja uvećane zarade, pa je inspektorima na raspolaganju samo mjera ukazivanja. **Inspekcija za javne nabavke** je navela i zakonske propuste koji otežavaju sprovođenje nadzora. Iz Inspekcije za javne nabavke su pojasnili da je izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama izbrisana odredba za nepostupanje po Pravilniku o jednostavnim nabavkama, pa kada utvrde nepravilnost ne mogu izreći sankciju.

Takođe, iako Uprava za inspekcijske poslove naglašava mogućnost zajedničkih inspekcijskih nadzora pregledom zapisnika ih nismo uočili.



- **KAPACITETI INSPEKCIJA**

Ni u jednoj od inspekcija obuhvaćenih monitoringom nisu popunjeni svi kapaciteti, predviđeni internim aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Uočili smo neujednačenost u pogledu broja nadzora po inspektorima, odnosno ne-srazmjernu opterećenost inspektora. **Četiri inspektora za državnu imovinu su sprovela 27 nadzora, dok je sedam inspektora/-ki za javne nabavke sprovelo 246 nadzora.** Iz **Budžetske inspekcije** su potvrdili da ne posjeduju dovoljno kapaciteta, trenutno inspekcija broji dvije inspektorke. Iz **Uprave za inspekcijske poslove** su naglasili da opterećenost inspektora/-ki varira zbog kompleksnosti nadzora, stručnosti inspektora u određenim oblastima, kao i zbog odsustva inspektora/-ki (slobodni dani, bolovanje, trudničko, porodijsko odsustvo). Predstavnica **Urbanističko-građevinske inspekcije** je takođe istakla nedostatak kadrovskih kapaciteta, kao i da 39 inspektora (iako je broj dostupnih inspektora manji) pored sprovođenja nadzora, obrađuju i prijave gradnje (nekadašnje građevinske dozvole).

Uprava za inspekcijske poslove posjeduje Jedinostveni inspekcijski informacioni sistem (JIIS) gdje evidentiraju i prate inicijative. Koristeći informacioni sistem UIP-a, inspektori koriste univerzalne obrasce za izradu zapisnika o sprovedenim nadzorima. Takođe mogu da mapiraju potencijalne problematične subjekte nadzora i njih uvrste u godišnji program rada. JIIS je umrežen sa Centralnim registrom privrednih subjekata (CRPS) i Registrom obaveznika fiskalizacije (ROF). **Inspekcija rada ima ograničen vid saradnje sa Poreskom upravom**, ima uvid u podatke koji se tiču broja prijavljenih radnika. Međutim, Inspekcija može da ostvari uvid samo u određenom vremenskom intervalu, tokom radnih dana, i nemaju mogućnost da to urade u bilo kom trenutku kada to zahtjeva inspekcijski nadzor. Inspekcije u sastavu ministarstava nisu priključene na JIIS, niti imaju dostupnu napredniju informatičku infrastrukturu, koja bi im olakšala vršenje inspekcijskog nadzora. Iz **Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine** su naglasili da će im biti neophodna podrška, naročito u dijelu nabavke potrebne opreme.

Ciljane obuke, **koje bi obuhvatile potrebe inspekcija, a posebno njihovu anti-koruptivnu ulogu, izostaju.** Inspektori najčešće pohađaju opšte obuke o Zakonu o upravnom postupku, ili zakonima u njihovoj nadležnosti. Ne postoje obuke na kojima se ciljano učesnici bave procjenom koruptivnih rizika, sprečavanjem korupcije, efikasnim inspekcijskim nadzorom ili pisanjem prijava.

U cilju provjere postupanja inspekcijskih organa po inicijativama uputili smo četiri inicijative za sprovođenje inspekcijskog nadzora. Prva inicijativa se odnosila na ponovljene mandate vršioca dužnosti u Vladi Crne Gore, od 1. januara do 19.



oktobra 2023. godine. Upravna inspekcija je nadležna, nismo dobili odgovor ni nakon pet mjeseci od podnošenja inicijative. **Drugom inicijativom** smo problematizovali proceduru zapošljavanja za radno mjesto domara i rukovaoca parnih mašina u JZU Dom zdravlja u Plavu. Inicijativom su obuhvaćene dvije inspekcije (Inspekcija rada i Zdravstveno-sanitarna inspekcija), ali nije obavljen zajednički nadzor. Odgovor na ovu inicijativu smo dobili nakon dvije sedmice. Nepravilnosti nisu utvrđene. **Treća inicijativa** je bila u nadležnosti Inspekcije za javne nabavke. Opština Mojkovac je sa građevinskom kompanijom realizovala nabavku adaptacije kancelarija kroz tri fakture. Iako se radi o hodniku i kancelarijama koje se nalaze u istom objektu, Opština je na osnovu tri fakture realizovala adaptaciju i na taj način direktno izabrala izvođača, umjesto da objavi javni poziv za adaptaciju prostorija kroz regularan postupak jednostavnih nabavki. **Četvrta inicijativa** je takođe bila u nadležnosti Inspekcije za javne nabavke. Predmet inicijative je potrošnja upotrebom neposrednog sporazuma (direktnih nabavki) u 2022. i 2023. godini kod dobavljača Karamela DOO i mogućeg postojanja sukoba interesa jer je Opština Andrijevića je putem neposrednog sporazuma vršila nabavke u privrednom društvu gdje je 100% vlasnik predsjednik Opštine Andrijevića. Za direktne nabavke, u vrijednosti do 8.000 eura, ne postoji obaveza sprovođenja putem Crnogorskog elektronskog sistema javnih nabavki (CEJN). Iako su navodi iz inicijative potvrđeni, nepravilnosti nisu utvrđene jer su Zakonom o javnim nabavkama, koji propisuje odredbe o nepostojanju sukoba interesa, izuzete jednostavne javne nabavke. Sa druge strane, Pravilnikom o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki, odredbe o sukobu interesa se odnose samo na jednostavne nabavke koje se sprovode putem CEJN-a, odnosno u vrijednosti većoj od 8.000 eura. Ukratko, sukob interesa se utvrđuje samo za iznose preko 8.000 eura. Na ovom primjeru vidimo da postoje zakonske praznine u pogledu utvrđivanja sukoba interesa u dijelu koji se odnosi na direktne javne nabavke, koje se zaključuju direktnim putem i bez konkurencije, pa je samim tim i rizik za korupciju veći. Ova zakonska praznina je posebno zabrinjavajuća imajući u vidu da su, prema istraživanjima Instituta alternativa, pojedini naručioc na direktan način u ukupnom iznosu ugovarali u više od pola miliona eura tokom prethodne godine.

Uočili smo **razlike u postupanju i obavještanju podnosioca inicijative** inspekcija koje djeluju u okviru ministarstava i onih u okviru Uprave za Inspeksijski poslove. Od Upravne inspekcije ni nakon pet mjeseci nismo dobili odgovor. Ova inspekcija je i manje transparentna, u pogledu jasno naznačene adrese za dostavljanje inicijativa, praćenja njihovog ishoda i obavještenja o ishodu. Preostale tri inicijative su bile u nadležnosti Uprave za inspeksijske poslove. Odgovore na dvije od tri inicijative smo dobili za manje od 17 dana, a odgovor na treću inicijativu smo primili nakon više dva mjeseca.



Prema podacima koje smo dobili od tužilaštava **tokom 2022. i 2023. godine inspekcijski organi u Crnoj Gori su podnijeli ukupno 208 krivičnih prijava**. Tokom 2022. godine, bilo je 106 krivičnih prijava, dok je u 2023. godini taj broj iznosio 72. Navedena statistika ne uključuje prijave za Osnovno državno tužilaštvo - Cetinje i Rožaje, budući da su nam ova dva tužilaštva dostavila zbirni podatak za obje godine, koji iznosi 15 krivičnih prijava, pa ih nije moguće razložiti po godinama.

Druga sesija: Mehanizmi koordinacije inspekcijskog nadzora u Srbiji i Hrvatskoj

Vlada je u januaru 2024. godine usvojila [informaciju u oblasti inspekcijskog nadzora sa zaključcima o potrebi reforme postojećeg i uspostavljanja decentralizovanog modela](#). Informacijom su postavljeni kratki rokovi, na osnovu neadekvatne analize stanja. Vlada je pripremila i nacrt zakona kojim se mijenjaju zakoni koji sadrže odredbe o inspekcijskom nadzoru. U kontekstu aktivnosti koje Vlada i Ministarstvo javne uprave preduzimaju u pravcu ukidanja Uprave za inspekcijske poslove, drugi dio sastanka je posvećen različitim modelima rada i mehanizmima koordinacije inspekcija sa stanovišta borbe protiv korupcije, na primjeru Srbije (resorni model) i Hrvatske (kombinovani model).

- **HRVATSKI MODEL INSPEKCIJSKOG NADZORA**

Ekspertkinja u oblasti inspekcijskog nadzora Iva Lopižić je predstavila hrvatski model inspekcijskog nadzora. Hrvatska je od 1999. do 2014. imala kombinovani model inspekcijskog organizovanja. Kombinovani model podrazumijeva postojanje Državnog inspektorata pri kojem su objedinjene određene inspekcijske službe, dok su druge inspekcijske službe zadržane pri resornim ministarstvima i državnim upravnim organizacijama. Državni inspektorat je ukinut 2014. godine. **U periodu od 2014. do 2018. godine, Državni inspektorat kao tijelo državne uprave u kom su bile koncentrisane određene inspekcijske službe je ukinut, a inspekcije su vraćene resornim ministarstvima.** Godinu dana nakon ukidanja sprovedeno je više inspekcijskih nadzora nego godinu prije, međutim ekspertkinja Lopižić smatra da broj sprovedenih nadzora nije dovoljan pokazatelj efikasnosti rada inspekcijskih organa. **Prema drugom kriterijumu OECD smjernica za vršenje inspekcijskog nadzora cilj nije sprovođenje nadzor svuda i nad svakim, nego je potrebno kapacitete usmjeriti ka najrizičnijim oblastima koji imaju negativne efekte za društvo u cjelini. Takođe, OECD smjernice predlažu konsolidaciju i bolju koordinaciju inspekcijskih organa kako bi privredni subjekti imali manja administrativna opterećenja (šesti kriterijum).** Veća



konsolidacija i bolja koordinacija inspekcija dovodi do ušteta za subjekte nadzora, a indirektno i do uvećanja državnog budžeta.

Zakonom o ustrojavanju iz 2018. godine ponovo je uspostavljen Državni inspektorat, dok je počeo sa radom godinu kasnije. **Od 2019. godine u Hrvatskoj se primjenjuje kombinovani model inspekcijskog organizovanja.** Pri Državnom inspektoratu su objedinjene inspekcije koje nadziru privredne subjekte. Dakle, inspekcije koje nadziru oblast poreza, carina i one koje nadziru pružanje ekonomskih i neekonomskih javnih službi su zadržane pri resornim ministarstvima. Ponovno uspostavljanje Državnog inspektorata podstaklo je širenje dobrih praksi između različitih inspekcijskih službi, omogućilo je primjenu informacionih rješenja i olakšao sprovođenje koordiniranih inspekcijskih nadzora.

Iva Lopižić je naglasila da je pozitivan iskorak usvajanje Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske koji je omogućio da se strateški razvoj inspekcijskih službi koje su sad pri jednom tijelu zajednički planira i usklađuje sa ciljevima i prioritetima Vlade. Načelo procjene rizika kod Inspekcije za zaštitu okoliša je uređeno [EU direktivom koja se tiče sprovođenja nadzora u određenim područjima koja su značajna za jedinstveno funkcionisanje tržišta](#). Prilikom planiranja Građevinska inspekcija procjenom rizika identifikuje područja koja su od posebnog značaja za Hrvatsku, što je razlog za sprovođenje dodatnih nadzora u tim područjima.

Ekspertkinja je naglasila da je generalni problem hrvatske državne uprave, samim tim i inspekcijskih organa neatraktivnost rada u njima. Organizacija inspekcija jeste temelj, ali ako ostale dimenzije (kao što su kadrovski kapaciteti) nisu adekvatne ne mora nužno rezultirati dobrim rezultatima. Lopižić je istakla da uloga inspektora nije kažnjavanje, već usmjeravanje ka pridržavanju propisa.

Odgovarajući na pitanje predstavnika **Uprave za inspekcijske poslove**, ekspertkinja je istakla da su tokom transformacije iz jednog sistema u drugi građani bili zbunjeni jer nisu znali kom tijelu da se obrate (prije su znali da im treba isključivo Inspektorat), nije bilo jednostavno da prate pri kom ministarstvu se nalazi koja inspekcija. Nejasnoće su postojale i kod inspektora koji su čekali preraspoređenje.



• MODEL DJELOVANJA INSPEKCIJSKIH ORGANA U SRBIJI

Zakon o inspeksijskom nadzoru u Republici Srbiji je donijet 2015. godine, a izmjene i dopune 2018. godine. **U Srbiji inspeksijski organi djeluju pri ministarstvima.** Jovica Damnjanović, ekspert u oblasti inspeksijskog nadzora, je naveo da u periodu izrade Zakona o inspeksijskom nadzoru nije bilo političke volje da se napravi jedan organ - smatralo se da će ovlašćenja tog tijela biti značajna jer ga imenuje Vlada i pristupilo se resornom modelu organizacije inspeksijskih organa. Zakonom o inspeksijskom nadzoru je oformljena **Koordinaciona komisija za inspeksijski nadzor Vlade Republike Srbije**, kojom predsjedava ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Svi predstavnici ministarstava su članovi Koordinacione komisije. Koordinaciona komisija u skladu sa članom 12 Zakona o inspeksijskom nadzoru koordiniše rad inspekcija, izdaje uputstva o načinu rada, daje mišljenja, usvaja kontrolne liste, a pod okriljem Koordinacione komisije postoji **devet radnih grupa**. Članovi radnih grupa su predstavnici inspektorata, privrede, drugih državnih organa i uprava. **Jedinica za podršku koordinacionoj komisiji** pruža tehničku i administrativnu pomoć, prati koordinaciju i efikasnost rada inspeksijskih organa i radnih grupa.

Ključni element u efikasnom sprovođenju nadzora je matrica rizika tj. operativni planovi za svaku inspekciju – gdje su navedene najproblematičnije oblasti (ili privredni subjekti). Inspekcije izrađuju godišnje planove, kao i operativne planove rada na terenu koji se izrađuju na tromjesečnom ili polugodišnjem nivou, kako bi inspekcije bile koordinisane od strane radnih grupa. Pored **kontrolnih listi** koje se proaktivno objavljuju i ažuriraju na nedeljnom nivou na sajtu inspeksijskih organa i Koordinacione komisije, **za sprovođenje nadzora inspektori moraju da posjeduju nalog za inspeksijski nadzor** (bilo da je u pitanju redovni ili vanredni nadzor), **moraju da izrađuju zapisnike po istim modelima** (postoji opšti obrazac zapisnika o inspeksijskom nadzoru koje su dužne da koriste sve inspekcije).

Prema Zakonu o inspeksijskom nadzoru u Srbiji, **ukoliko inspekcija odstupa od prethodnih rješenja koja je donosila u istim ili sličnim predmetima, dužna je da u tom rešenju posebno obrazloži razloge za odstupanje.** Kao i u Hrvatskoj, Damnjanović je konstatovao problem nedovoljnog broja inspektora u Srbiji uprkos naporima za unapređenje njihovog položaja (uvođenje zvanja inspektor, obaveza izrade opisa radnog mjesta za inspektore). Komunikacija i koordinacija rada inspekcija se obavlja i putem platforme E-inspektor. **U Srbiji je uspostavljen i Kontakt centar republičkih inspekcija.** Na jednom mjestu građani i privredni subjekti mogu uputiti inicijative, žalbe i pitanja na državnom i lokalnom nivou. Nakon primanja inicijative, operateri Kontakt centra prosljeđuju predmet nadležnom ministarstvu/inspekciji. Ukoliko podnešena inicijativa nije predmet inspeksijskog nadzora, uvedena je i pravna podrška. Načini za komunikaciju sa kontakt centrom su putem mejla, ispunjavanjem formulara koji je javno dostupan, ili putem virtuelnog asistenta (IVA).



Tokom diskusije, eksperti su odgovarali na konkretna pitanja od strane učesnika, a koja su se ticala pojedinosti u funkcionisanju oba modela. Ekspert Jovica Damnjanović je pojasnio da **u Srbiji svakog inspektora kontroliše njegov neposredni rukovodilac**, kao i Upravna inspekcija. Takođe, Damnjanović smatra da **nije primjećena razlika između pritisaka kada se ima jedan inspektorat ili kada su u pitanju nadležna resorna ministarstva**.

U odnosu na drugostepeni postupak, Lopižić je pojasnila da je u Hrvatskoj nakon formiranja Državnog inspektorata, pri njemu oformljena Služba za drugostepene postupke koja rješava žalbe protiv inspektora. **Subjekti nadzora imaju bolju pravnu zaštitu jer postoji drugostepeno odlučivanje, međutim to i dalje ostaje pri istom organu**. Jovica Damnjanović je objasnio da je u Srbiji svako pojedinačno resorno ministarstvo zaduženo da sprovodi postupak po žalbama subjekata nadzora.

Ekspertkinja iz Hrvatske Iva Lopižić je objasnila da **građevinska inspekcija djeluje pri Državnom inspektoratu, ali je informacijski povezana sa raznim subjektima koji imaju ulogu u oblasti gradnje, prostornog planiranja**. Navedeni informacijski sistem može sam locirati određene promjene u prostoru i na temelju toga uputiti inspektore da je počela nezakonita gradnja. Za razliku od zaključivanja brojnih sporazuma o saradnjih inspeksijskih organa, jednostavnije je kada postoji krovna institucija koja organizuje različite službe za sprovođenje zajedničkog nadzora.

U Srbiji gdje postoji resorni princip organizacije inspeksijskih organa, bilo je neophodno osmisliti koordinacioni mehanizam, koji bi ujednačio postupanje i planiranje rada inspekcija, komunikaciju sa njima što je važna pouka za Crnu Goru ukoliko odluči da u potpunosti pređe na resorni model organizacije inspekcija. Važno je sprovesti neophodne analize, a naši nalazi monitoringa ukazuju na sporne tačke, pravne praznine i neujednačenosti između različitih inspeksijskih organa.

Preporuke

01

Prije reforme inspeksijskog nadzora u Crnoj Gori, neophodno je da Vlada prethodno sprovede adekvatne detaljne analize o radu i učinkovitosti inspekcija pri ministarstvima, kao i Upravi za inspeksijske poslove, po istim parametrima. Promjena modela inspeksijskog nadzora mora biti zasnovana na jasnim potrebama i uočenim nedostacima, pri čemu će se uzeti u obzir dobra rješenja iz zemalja regiona i preporuke međunarodnih organizacija o načinu organizovanja inspeksijskih tijela. Jedino tako se može pristupiti na argumentovan način eventualnoj reorganizaciji inspekcija. Vlada je od posljednje sveobuhvatne reforme inspekcija 2011. godine nekoliko puta pokušavala da procijeni učinak trenutnog modela, ali uz pristup koji je pratio od raznih metodoloških nedostataka, sa ciljem da opravda trenutni odnos snaga i zainteresovanost pojedinih ministarstava za povratak inspekcija pod njihovo okrilje.

02

U skladu sa najavljenim izmjenama zakonskog okvira koji reguliše inspeksijski nadzor, Vlada Crne Gore treba da predloži, a Skupština da usvoji, izmjene Zakona o inspeksijskom nadzoru, kojim bi se procjena rizika propisala kao obavezan osnov za planiranje i vršenje inspeksijskog nadzora.

03

Inspekcije pri ministarstvima da izrade internu proceduru za postupanje po inicijativama i učine je dostupnom građanima, ili ukoliko je već posjeduju da je proaktivno objave na sajtu.

04

Unaprijediti saradnju Inspekcije rada i Poreske uprave, kroz umrežavanje informacionih sistema i omogućavanja Inspekciji rada uvid u broj prijavljenih radnika tokom vikenda, i nakon radnog vremena.

05

Inspekcije da proaktivno objavljuju zapisnike o sprovedenom inspeksijskom nadzoru, uz poštovanje ličnih podataka subjekata nadzora.

06

Uprava za inspeksijske poslove i resorna ministarstva u saradnji sa Upravom za ljudske resurse treba da sprovedu posebnu analizu potreba za obukom u inspeksijskim organima. Potrebno je da razmotre donošenje posebnog programa obuke za inspektore, koji bi uključio njihovu antikoruptivnu ulogu, dostupne alate i metode za procjenu rizika, uključujući rizik od korupcije.

07

Inspekcije u sastavu Uprave za inspeksijske poslove da u okviru godišnjeg programa rada razrade plan zajedničkih/koordinisanih inspeksijskih nadzora, prema kojem će zajednički nadzor biti planiran i van zimske/ljetnje sezone.

08

Izraditi opšti obrazac zapisnika koji će koristiti sve inspekcije ili usaglasiti obrazac koji koristi Uprava za inspeksijske poslove sa inspekcijama koje su u sastavu ministarstava.

09

U Srbiji su inspekcije organizovane pri resornim ministarstvima, a radi bolje koordinacije uspostavljen je jedinstveni kontakt centar putem kojeg građani mogu da podnose inicijative. Načini za komunikaciju sa kontakt centrom su putem mejla, ispunjavanjem formulara koji je javno dostupan, ili putem virtuelnog asistenta za komunikaciju (IVA) koji može za građane da podnese inicijativu, na osnovu unosa ključnih riječi. Ukoliko Vlada nastavi sa reorganizacijom inspeksijskih organa, primjer dobre prakse je uspostavljanje jedinstvenog kontakt centra na način kao što je urađeno u Srbiji.

10

Primjer dobre prakse koordinacije inspeksijskih organa u resornom modelu organizacije je Srbija. Koordinaciona komisija čiji su članovi predstavnici svih ministarstava izdaje uputstva o načinu rada inspekcija. Pod okriljem Komisije postoji devet radnih grupa. Članovi radnih grupa su predstavnici inspektorata, privrede, drugih državnih organa i uprava. Oformljena Jedinica za podršku koordinacionoj komisiji pruža tehničku i administrativnu pomoć, prati koordinaciju i efikasnost rada inspeksijskih organa i radnih grupa. Ukoliko dođe do najavljene reorganizacije modela koordinacije inspeksijskih organa, način koordinacije inspekcija na koji je to urađeno u Srbiji može da posluži kao pozitivan primjer za Vladu, i pruži ideju o mogućoj primjeni u Crnoj Gori.

