



# Kako rade inspekcije?

PREGLED RADA SEDAM INSPEKCIJA U  
OBLASTIMA OD RIZIKA ZA KORUPCIJU

**NASLOV PUBLIKACIJE:**

Kako rade inspekcije?

Pregled rada sedam inspekcija u oblastima od rizika za korupciju

**IZDAVAČ:**

Institut alternativa

Bulevar Knjaza Danila, Master kvart, ulaz 13, 8/30,

81000 Podgorica, Crna Gora

+382 (0) 20 268 686

info@institut-alternativa.org

**UREDNIK:**

Stevo Muk

**AUTORKE:**

Milena Muk, Dragana Jaćimović, Nikolina Radonjić

**SARADNICA U ISTRAŽIVANJU:**

Ivana Božović

**DIZAJN I PRELOM:**

Artbuk d. o. o.

Podgorica, maj 2024. godine

Publikacija je izrađena 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 publikacije je isključiva odgovornost Instituta alternativa, i nužno ne odražava stavove Vlade Sjedinjenih Američkih Država.



## Sadržaj

<b>Sažetak</b> .....	4
<b>Uvod</b> .....	6
Planiranje nadzora.....	9
Sprovođenje inspekcijskih nadzora .....	11
Uprava za inspekcijske poslove (UIP).....	13
Najčešće uočene nepravilnosti i mjere za otklanjanje nepravilnosti .....	14
Direkcija za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom .....	15
Urbanističko-građevinska inspekcija .....	17
Upravna inspekcija .....	18
Zastarjelost pokretanja prekršajnog postupka .....	20
Nedovoljni kapaciteti inspekcijskih organa i nesrazmjerna opterećenost inspektora/-ki .....	20
Krivične i prekršajne prijave .....	24
Optužnice .....	25
Inicijative Instituta alternativa: Slaba „prolaznost“ inspekcija .....	26
VD mandati u Vladi .....	27
JZU Dom zdravlja Plav „Dr Branko Zogović“ .....	28
Javne nabavke - Mojkovac .....	29
Javne nabavke - Andrijevića .....	30
<b>Zaključak</b> .....	31
<b>Preporuke</b> .....	32



## Sažetak

Ovaj pregled rada predstavlja prvi pokušaj da se na sistematičan način procijene učinci inspeksijskog nadzora sprovedenog od strane sedam različitih inspekcija, od kojih su neke organizovane pri Upravi za inspeksijske poslove, a neke pri resornim ministarstvima, ali sve djeluju u oblastima od visokog rizika za korupciju – urbanizmu, zdravstvu, radnim odnosima u javnom sektoru, raspodjeli budžetskih sredstava u javnom sektoru, zaštiti državne imovine. Fokusira se na planiranje inspeksijskog nadzora, njegovo sprovođenje ali i otvara važna pitanja efekata, poput podnesenih krivičnih prijava i podignutih optužnica, u zavisnosti od javno dostupnih informacija.

Nalazi pokazuju **da je planiranje inspeksijskog nadzora među različitim inspekcijama neujednačeno, s obzirom na to da je za tri inspekcije utvrđeno da nisu postupale po prethodno donešenom planu, već mahom po inicijativama.** To potencijalno može dovesti do zloupotrebe inspekcija i nesrazmjerne kontrole određenih subjekata. Međutim, svim inspekcijama je zajedničko da **planiranje rada ne zasnivaju na prethodno utvrđenoj metodologiji za procjenu rizika.** Izmjene Zakona o inspekcijom nadzoru, koje bi trebalo da propišu obavezu procjene rizika, su u vrijeme sačinjavanja ovog pregleda, tokom marta 2024. godine, i dalje bile na čekanju.

U pogledu broja izvršenih nadzora, na osnovu analize zapisnika za period od 1. januara do 15. septembra 2023. godine, najaktivnija od posmatranih inspekcija je bila Zdravstveno-sanitarna (311), a najmanje aktivna Budžetska inspekcija, koja je započela tri nadzora ali u navedenom periodu nije okončala nijedan. Inspekcija rada i Zdravstveno-sanitarna inspekcija imaju mali broj kontrolnih nadzora u odnosu na uočene nepravilnosti tokom prvog nadzora, dok smo uočili i značajan broj predmeta u kojima nakon sprovedenog nadzora nisu otklonjene nepravilnosti. **U slučaju Zdravstveno-sanitarne inspekcije u 66% kontrolnih nadzora su ponovo konstatovane nepravilnosti, a u slučaju Urbanističko-građevinske inspekcije u 54%.** Ovo ukazuje na činjenicu da inspeksijski nadzor u ovim oblastima **nije imao zadovoljavajuću odvratajuću ulogu.** Dodatno, naročito kod Inspekcije za javne nabavke uočeno je nepravovremeno vršenje nadzora, s obzirom na to da, i u pojedinim slučajevima, njih pet, kada je inspekcija utvrdila nepravilnost, nije bila u mogućnosti da pokrene prekršajni postupak iz razloga zastrajelosti.

Na osnovu četiri inicijative za vršenje inspeksijskog nadzora, koje smo podnijeli u oblastima našeg djelovanja, uočena je manja transparentnost i ćutanje administracije u inicijativi po kojoj je postupala Upravna inspekcija. 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 od dva mjeseca. Međutim, odgovori na inicijative upućuju na pravne praznine,



koje ometaju učinkovitost inspeksijskog nadzora u odnosu na potencijalni sukob interesa u predmetima javnih nabavki.

Ni u jednoj od inspekcija obuhvaćenih monitoringom nisu popunjeni svi kapaciteti, predviđeni internim aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. **U odnosu na predviđeni broj, najmanje su popunjeni kapaciteti Upravne inspekcije (45%) a najviše Zdravstveno-sanitarne inspekcije (81%).** Međutim, u odnosu na dostupne podatke o broju izvršenih nadzora, najviše je opterećena Zdravstvena inspekcija (6 inspektora sprovelo 310 inspeksijskih nadzora), a nakon nje Inspekcija za javne nabavke (7 inspektora sprovelo 246 nadzora). Najmanje je opterećena Inspekcija za državnu imovinu, gdje su 4 inspektora sprovela 27 nadzora u posmatranom periodu. Izostaju ciljne obuke koje bi obuhvatile potrebe inspekcija, a posebno njihovu antikoruptivnu ulogu.

Inspekcije u sastavu ministarstava nemaju inspeksijski informacioni sistem, što im otežava rad. S druge strane, Uprava za inspeksijske poslove koristi inspeksijski informacioni sistem (JIIS) putem kojeg evidentiraju inicijative, prate status predmeta, koriste univerzalne obrasce za izradu zapisnika o sprovedenim nadzorima, imaju kontrolne liste koje uključuju odredbe zakona i raspon kazni koje su predviđene za kršenje označenih članova zakona. Saradnja inspeksijskih organa sa drugim institucijama i pravosudnim organima većinom se zasniva na razmjenjivanju podataka, ali je i u tom dijelu nedostatna, s obzirom na potencijal bolje međusobne uvezanosti i pristupa u realnom vremenu bazama podataka drugih organa, naročito Poreske uprave.

Prema podacima koje smo dobili od tužilaštava tokom 2022. i 2023. godine inspeksijski 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. U ukupnom broju podnijetih prijava, prema dostupnim podacima za 2022. godinu, **udio krivičnih prijava podnijetih od inspekcija je svega 0,5%.** U odnosu na inspekcije obuhvaćene monitoringom, izdvaja se Urbanističko-građevinska inspekcija, koja je tokom 2022. godine podnijela 50 krivičnih prijava, dok je tokom 2023. godine taj broj iznosio 39. Tokom 2022. i 2023. godine, podignuto je trinaest optužnih prijedloga pred nadležnim sudovima. Optužne prijedloge podnijela su osnovna državna tužilaštva u Podgorici (6), Herceg Novom (3), Beranama (2), Rožajama (2). Svi optužni prijedlozi proistekli su iz krivičnih prijava podnijetih od strane Urbanističko-građevinske inspekcije.

Na kraju pregleda nudimo i konkretne preporuke za bolje djelovanje inspekcija u oblastima od rizika za korupciju, uključujući neophodne zakonske izmjene, unaprijeđeno kadrovsko planiranje, proaktivnije izvještavanje i obuke usklađene praktičnim potrebama inspekcija.



## Uvod

Uloga inspekcijskih organa u sprečavanju korupcije u Crnoj Gori je uglavnom zanemarena, i izostaju naponi da se na sistematičan način, koji bi važio jednako za sve inspekcijske organe, procijene efekti njihovog rada nezavisno od toga da li su organizovani po resornom principu (u okviru ministarstava), ili funkcionalnom principu (u okviru jedinstvenog organa, u Crnoj Gori Uprava za inspekcijske poslove). Upravo to je cilj ovog pregleda, da popuni prazninu u izvještavanju o radu inspekcijskih organa, posebno iz perspektive civilnog društva, da ponudi potencijalno nove pokazatelje uspjeha njihovog rada, i da podstakne diskusiju o pravcima unapređenja rada inspekcijskih organa, posebno u oblastima od visokog rizika za korupciju. Naime, inspekcije imaju nezamjenjivu ulogu u sprečavanju korupcije ali bi, u zavisnosti od nalaza inspekcijskog nadzora, trebalo da imaju aktivnu ulogu i u podnošenju krivičnih prijava i pokretanju eventualnih krivičnih postupaka. O njihovoj antikorupcijskoj ulozi govori i činjenica da su privremenim mjerilima i akcionim planom za poglavlje 23 (pravosuđe i temeljna prava) u okviru pregovora sa Evropskom unijom predviđene mjere jačanja kapaciteta pojedinih inspekcija i izmjene Zakona o inspekcijskom nadzoru, u cilju bolje procjenje rizika. Međutim, ispunjenje ovih mjerila je u martu 2024. godine, u vrijeme sačinjavanja ovog pregleda, uglavnom na čekanju.

U okviru projekta *Inspekcije bez protekcije: Saveznici u borbi protiv korupcije* pratimo rad Inspekcije rada, Zdravstveno-sanitarne inspekcije, Inspekcije za javne nabavke koje djeluju u okviru Uprave za inspekcijske poslove (UIP). Osim navedenih inspekcijskih organa pratimo i rad Urbanističko-građevinske inspekcije i Direkcije za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom koje su u sastavu Ministarstva za prostorno planiranje, urbanizam i državnu imovinu, kao i Upravne inspekcije (Ministarstvo javne uprave) i Budžetske inspekcije (Ministarstvo finansija). Presjek rada inspekcijskih organa obuhvata period od januara 2023. do septembra 2023. godine u pogledu analize dostupnih zapisnika o izvršenim inspekcijskim pregledima, dok su drugi aspekti rada, poput planiranja nadzora, dostupnih ljudskih resursa, podnijetih krivičnih prijava uglavnom obuhvaćeni na godišnjem nivou, za 2023. godinu, i u zavisnosti od dostupnosti, za 2022. godinu.

Kako bismo nadomjestili nedostatak javno dostupnih informacija obavili smo intervju sa glavnim inspektorima, odnosno koordinatorima inspekcija. Takođe, izvršili smo uvid na licu mjesta u način rada Jedinstvenog inspekcijskog informacionog sistema (JIIS) Uprave za inspekcijske poslove. Za potrebe izrade presjeka rada inspekcijskih organa tražili smo broj krivičnih prijava koje su podnijete tužilaštvima od strane inspekcija, broj predmeta koji su u 2023. godini pokrenuti pred prekršajnim sudovima od strane inspekcijskih organa, kao i broj prenijetih



predmeta iz prethodnih godina. U cilju provjere postupanja inspekcijskih organa po inicijativama uputili smo četiri inicijative za sprovođenje inspekcijskog nadzora.

Nerazumljivi zapisnici o sprovedenom nadzoru su otežavali analizu pristigle dokumentacije, kao i to što su pojedini dijelovi zapisnika zatamnjeni, zbog toga su moguća manja odstupanja u dijelu koji se odnosi na broj sprovedenih inspekcijskih nadzora (redovni, po inicijativi, kontrolni). Istraživanje u dijelu subjekata nadzora za Inspekciju rada obuhvata privredna društva, javne ustanove i druge javne službe čiji je većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, kao i gdje država ili lokalna samouprava imaju učešća u kapitalu. Za preostale inspekcije obuhvaćene istraživanjem, pored navedenih tipova subjekata nadzora uključeni su privatne ustanove, fizička i pravna lica.

Od sedam inspekcija obuhvaćenih monitoringom, sve su odgovorile na zahtjev za slobodan pristup informacijama (SPI), dok nam je cjelovitu dokumentaciju dostavilo njih pet. Tri inspekcije koje djeluju u okviru UIP-a i Inspekcija za državnu imovinu koja djeluje u okviru Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine su dostavile cjelovitu dokumentaciju. Upravna inspekcija nije odgovorila na SPI zahtjev koji smo im uputili, a koji se odnosio na zapisnike o sprovedenom nadzoru. Nakon toga smo poslali SPI zahtjev kojim smo suzili obim tražene informacije, i tražili *zapisnike o izvršenim inspekcijskim nadzorima u odnosu na popunu radnih mjesta u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima i sklapanje ugovora o djelu*, Upravna inspekcija je dostavila cjelovitu dokumentaciju. Urbanističko-građevinska inspekcija, dostavila je nepotpunu informaciju tj. zapisnike samo za dio jedne od tri regije. Budžetska inspekcija (Ministarstvo finansija) je odgovorila na SPI zahtjev, ali nije bila u mogućnosti da dostavi traženu dokumentaciju jer nije imala inspekcijskih nadzora u posmatranom periodu. Iako je Budžetska inspekcija imala krovni Zakon o inspekcijskom nadzoru, to što nije bilo inspekcijskih nadzora obrazložili su da još uvijek nisu uspostavili metodologiju po kojoj bi postupali.



Tabela 1: Pregled dostavljene dokumentacije po zahtjevima Instituta alternativa

	Nadležni organ	Da li su dostavili cjelovitu dokumentaciju?
Inspekcija rada	Uprava za inspekcijske poslove	Da
Inspekcija za javne nabavke	Uprava za inspekcijske poslove	Da
Zdravstveno-sanitarna inspekcija	Uprava za inspekcijske poslove	Da
Direkcija za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom	Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine	Da
Urbanističko-građevinska inspekcija	Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine	Ne
Upravna inspekcija	Ministarstvo javne uprave	Da
Budžetska inspekcija	Ministarstvo finansija	Započeta su tri inspekcijska nadzora, ali tokom izvještajnog perioda nijedan nije završen.

Urbanističko-građevinska inspekcija (Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine) je dostavila zapisnike izvršenog inspekcijskog nadzora za dio južne regije (opštine Herceg Novi, Kotor, Budva i Tivat), dok nisu dostavili za centralnu i sjevernu regiju. Dostavljena dokumentacija ne obuhvata zapisnike o sprovedenom inspekcijskom nadzoru u:

1. južnom regionu za opštine Bar i Ulcinj;
2. centralnom regionu za opštine Cetinje; Danilovgrad, Tuzi i Kolašin;
3. centralnom regionu za opštinu Podgorica;
4. centralnom regionu za opštine Nikšić i Plužine;
5. sjevernom regionu za opštine Bijelo Polje i Mojkovac;
6. sjevernom regionu za opštine Pljevlja, Žabljak i Šavnik;
7. sjevernom regionu za opštine Berane, Andrijevića, Plav, Gusinje, Petnjica i Rožaje.

Uputili smo dva dopisa Ministarstvu nadležnom za Urbanističko-građevinsku inspekciju kako bismo dobili preostale zapisnike, ali do 20. marta nismo dobili odgovor.



## Planiranje nadzora

Planiranje inspekcijskih nadzora je neujednačeno. Od sedam inspekcija obuhvaćenih monitoringom, tri inspekcije koje djeluju u okviru UIP-a imaju planirane nadzore kroz Godišnji program rada UIP-a. S druge strane, inspekcije koje djeluju pri ministarstvima imaju različitu praksu. Naime, Upravna inspekcija ima godišnji plan rada, dvije inspekcije su radile bez plana nadzora (Urbanističko-građevinska i Budžetska inspekcija), dok za Direkciju za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom nije moguće utvrditi da li je imala plan nadzora budući da nisu odgovorili na naš zahtjev.<sup>1</sup> Upravna inspekcija je dostavila plan nadzora za 2022. godinu, dok su za 2023. godinu smatrali da je neobjavljivanje informacija od većeg značaja nego interes javnosti da zna, budući da se radilo o planu za tekuću godinu. Urbanističko-građevinska inspekcija nema plan nadzora, ali smo neposrednim uvidom kroz zapisnike vidjeli da su sproveli pet nadzora po službenoj dužnosti, za koje nije navedeno da su po inicijativi.

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. Naime, većina posmatranih inspekcija nema razrađene interne procedure za postupanje po inicijativama. Zakon o inspekcijskom nadzoru samo načelno propisuje obavezu inspekcija da postupaju po inicijativama, ali ne reguliše rok, redosljed postupanja i druge detalje.<sup>2</sup> 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.

Jedna od posljedica ovakvog neplanskog pristupa i nerazrađenog sistema planiranja nadzora i postupanja po inicijativama 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 kontroliše javni sektor 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 Institut alternativa sproveo, dostupna na sljedećoj adresi: <https://mapa-rizika.me>.

1 Prema pregledanim zapisnicima tokom devet mjeseci 2023. godine, 92% nadzora su bila redovna što znači da plan nadzora postoji, ali on nije dostupan javnosti.

2 Zakon o inspekcijskom nadzoru ("Službeni list Crne Gore", br. 052/16 od 9.8.2016).



Prema Godišnjem planu nadzora Upravne inspekcije za 2022. godinu, analitičkim radom se prikupljaju informacije o nadziranima subjektima i na osnovu propisanih rizika utvrđuje se stepen rizika, planira, pokreće i sprovodi inspeksijski nadzor. Za mapiranje potencijalnih subjekata nadzora koriste se i izvještaji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Državne revizorske institucije, sudska praksa Upravnog i Vrhovnog suda Crne Gore. Nije jasno da li su navedene aktivnosti sistematizovane i kako se u praksi odvijaju, posebno jer zbog slabih kapaciteta ove inspekcije, i činjenice da u dužem periodu nema glavnog inspektora/-ku, nismo uspjeli da uradimo intervju sa inspektorima. Državni sekretar i sekretarka u Ministarstvu javne uprave su tokom intervjuja naglasili da veliki priliv inicijativa koje zaprima Upravna inspekcija otežava sprovođenje plana nadzora.

Uprava za inspeksijske poslove ima godišnji program rada koji obuhvata sve inspekcije. Program rada uključuje kadrovske kapacitete, nadležnosti, dinamiku sprovođenja nadzora, organizovanje i praćenje nadzora, izvještavanje o radu, potrebne uslove i saradnju. Upravu izdvaja to što korišćenjem Jedinstvenog inspeksijskog informacionog sistema (JIIS-a) mogu da mapiraju, uslovno rečeno, problematične subjekte nadzora i njih uvrste u godišnji program rada. Nakon izvršenog uvida na licu mjesta u funkcionisanje određenih segmenata JIIS-a, i prema Upravi za inspeksijske poslove u bilo kojem trenutku moguće je generisati izvještaj. Za razliku od preostalih inspekcija u okviru Uprave, Inspekcija za javne nabavke nije u potpunosti integrisana u informacioni sistem (JIIS). Inspekcije u sastavu ministarstava nisu priključene na JIIS, niti imaju dostupnu napredniju informatičku infrastrukturu, koja bi im olakšala planiranje i vršenje inspeksijskog nadzora. Prema godišnjem programu rada UIP-a primljene inicijative imaju prednost u odnosu na planirane nadzore. Program rada za 2022. i 2023. godinu se suštinski ne razlikuju, riječ je o istoj strukturi i nema podataka koji bi značajno odskakali od prethodno navedenih.

Međutim, zajedničko svim inspekcijama je to što ne planiraju nadzor na osnovu standardizovane metodologije za procjenu rizika, uključujući i rizike od korupcije. Obaveza procjene rizika, kao osnova vršenja inspeksijskog nadzora, trebalo bi da bude propisana izmjenama Zakona o inspeksijskom nadzoru, koje su još uvijek na čekanju, iako su jedno od privremenih mjerila za poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava) u okviru pregovora sa Evropskom unijom.<sup>3</sup> Prema verziji izmjena iz 2022. godine, koje su u međuvremenu povučene iz skupštinske procedure, procjena rizika bi trebalo da se vrši analizom rizika tako što inspeksijski organ i drugi organi, prilikom praćenja i analize stanja u oblasti inspeksijskog nadzora za

3 Privremeno mjerilo za poglavlje 23 (pravosuđe i temeljna prava) u dijelu borbe protiv korupcije: *Crna Gora jača kapacitete inspekcija, primjenjuje metodologiju analize rizika, usvaja planove integriteta i imenuje obučene menadžere integriteta u javnoj upravi*. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/1ad19a25-ceba-487b-b814-9bf2f9d64ab9?version=1.0>.



koje su nadležni, identifikuju rizike po zakonu i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, koji mogu nastati u poslovanju ili postupanjem subjekta nadzora i procjenjuju težinu štetnih posljedica, kao i vjerovatnoću njihovog nastanka. Na osnovu procjene rizika utvrđuje se stepen rizika koji može biti neznatan, nizak, srednji, visok i kritičan, u skladu sa metodologijom koju utvrđuje inspekcijski organ i objavljuje na svojoj internet stranici.<sup>4</sup> **Međutim, imajući u vidu da procjena rizika kao takva još uvijek nije “institucionalizovana”, i oni planovi nadzora koje smo analizirali nemaju jasnu analitičku osnovu i gradaciju rizika, koji bi služili kao utemeljenje za selekciju subjekata nadzora.**

## Sprovođenje inspekcijskih nadzora

Sprovođenje inspekcijskog nadzora smo uglavnom procjenjivali u odnosu na izvršene inspekcijske preglede, i njihovu analizu koja je uključila u kvalitativne aspekte (konkretne nalaze) ali i kvantitativne aspekte (na pr. broj nadzora, broj utvrđenih nepravilnosti, broj kontrolnih nadzora, broj ponovljenih nepravilnosti na osnovu sprovedenih kontrolnih nadzora). U tabeli je dat sumarni pregled o sprovedenim redovnim i vanrednim nadzorima, kao i kontrolnim nadzorima, uočenim i ponovljenim nepravilnostima.

4 Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru iz januara 2022. godine <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/411/2770-16111-01-1-22-1.pdf>



Tabela 2: Sumarni pregled o sprovedenim nadzorima i utvrđenim nepravilnostima

	Inspekcija za javne nabavke	Inspekcija rada	Zdravstveno-sanitarna inspekcija	Urbanističko-građevinska inspekcija	Direkcija za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom	Budžetska inspekcija	Upravna inspekcija
Ukupno sprovedenih nadzora tokom izvještajnog perioda	246	282	311	59	27	Tokom izvještajnog perioda započete su tri kontrole.	
Redovan nadzor	200	5	247	5	25	/	0
Nadzor po inicijativama	20	246	59	39	2	/	24
Za koliko nadzora nije jasno da li su redovni nadzori ili po inicijativi?	26	41	5	15	0	/	0
U koliko predmeta je konstatovana nepravilnost?	57	128	166	46	12	/	15
Nepravilnost je konstatovana u koliko % slučajeva?	23%	45%	53%	78%	44%	/	51%
Koliko je sprovedeno kontrolnih nadzora?	0	14	24	26	0	/	5
U odnosu na konstatovane nepravilnosti, kontrolni nadzor je sproveden u koliko % slučajeva?	0	11%	14%	56%	0	/	33%
Koliko je konstatovano nepravilnosti kontrolnim nadzorom?	0	2	16	14	0	/	1
Nepravilnosti su nastavljene prema kontrolnom nadzoru u koliko % slučajeva?	/	14%	66%	54%	0	/	20%

**Budžetska inspekcija** je tokom izvještajnog perioda zaprimila osam inicijativa za sprovođenje inspeksijskog nadzora, kod pet inicijativa je utvrđena nenadležnost i predmeti su proslijeđeni nadležnim inspeksijskim organima. Nadzor na osnovu preostale tri inicijative je započet tokom izvještajnog perioda.

- **UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE (UIP)**

Tokom izvještajnog perioda Inspekcija za javne nabavke je sprovela 200 redovnih nadzora, i 20 na osnovu inicijativa. Inspekcija rada je u okviru redovnih nadzora sprovela pet kontrola, a 246 na osnovu inicijative. Zdravstveno-sanitarna inspekcija je sprovela 247 redovnih kontrola, a prema inicijativama izvršeno je 59 nadzora.

Tabela 3: Pregled sprovedenih nadzora i utvrđenih nepravilnosti inspekcija u okviru Uprave za inspeksijske poslove

	Inspekcija za javne nabavke	Inspekcija rada (u odnosu na javni sektor)	Zdravstveno-sanitarna inspekcija
Ukupno sprovedenih nadzora tokom izvještajnog perioda	246 <sup>5</sup>	282 <sup>6</sup>	311 <sup>7</sup>
Redovan nadzor	200	5	247
Nadzor po inicijativama	20	246	59
U koliko predmeta su konstatovane nepravilnosti	57	128	166
Koliko je sprovedeno kontrolnih nadzora	0	14	24
Koliko je konstatovano nepravilnosti nadzorom	0	2	16

Inspekcija rada, gdje smo pratili nadzor sproveden u odnosu na vršioce javnih ovlašćenja, javni sektor kontroliše dominantno na osnovu podnijetih inicijativa. Prema Godišnjem programu rada UIP-a, a u odnosu na izvještajni period Inspekcija rada nije planirala inspeksijske nadzore u javnom sektoru, iako su uočeni brojni rizici u prethodnom periodu (sklapanja ugovora o djelu i ustupanja zaposlenih za sistematizovana radna mjesta, manjkavo sprovedeni konkursi).

Od posmatranih inspekcija, jedino Inspekcija za javne nabavke nije sprovela nijedan kontrolni nadzor. Iz Uprave za inspeksijske 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

5 Za 26 predmeta nije jasno da li je u pitanju redovan nadzor ili po inicijativi.

6 Za 31 predmet nije jasno da li je u pitanju redovan nadzor ili po inicijativi.

7 Za 5 predmeta nije jasno da li je u pitanju redovan nadzor ili po inicijativi.



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 Zdravstveno-sanitarne inspekcije u 66% kontrolnih nadzora su ponovo konstatovane nepravilnosti.

Iako Uprava naglašava mogućnost zajedničkih inspekcijskih nadzora, pregledom zapisnika nismo uočili zajedničke inspekcijske nadzore. Prema održanom intervjuu u Upravi za inspekcijske poslove, zajednički inspekcijski nadzor je najzastupljeniji tokom turističke sezone.

- **NAJČEŠĆE UOČENE NEPRAVILNOSTI I MJERE ZA OTKLANJANJE NEPRAVILNOSTI**

Nadzori koje vrši Odsjek za zdravstveno sanitarnu inspekciju su u 79% slučajeva redovni i nisu unaprijed najavljeni. Inspektori su se vraćali u kontrolne nadzore u slučajevima koji su od njih zahtijevali da provjere da li su uspostavljeni uslovi za ponovno otpočinjanje rada zdravstvenih ustanova. Tokom intervjua sa predstavnicima ove inspekcije pojašnjeno je da zdravstveno-sanitarni inspektori nisu podijeljeni prema geografskim oblastima, već pokrivaju sjevernu, centralnu i južnu regiju. Inspektori sprovode nadzor po službenoj dužnosti, po inicijativi i kontrolne nadzore u skladu sa trenutnim opterećenjem i iskustvom.

Inspekcija rada je propisivala rokove od jednog, sedam ili petnaest dana za uklanjanje uočenih nepravilnosti. Najčešći predmeti nadzora su: nepravilnosti prilikom sprovođenja procedure zapošljavanja, transformacija radnog odnosa, raskid ugovora i korišćenje godišnjih odmora, osporavanje aneksa ugovora o radu, ponuda za izmjenu ugovora o radu, radni odnosi i isplaćivanje uvećane zarade po osnovu rada za vrijeme praznika. Kontrolnim inspekcijskim nadzorima utvrđeno je da je 85% subjekata nadzora otklonilo nepravilnosti. Inicijative za javni sektor pretežno se odnose na nezakonito zapošljavanje, neobjavljivanje javnog oglasa za posao ili u vezi sa tzv. Sporazumom o preuzimanju.

U pojedinim slučajevima smo uočili da su inspektori ograničeni zakonskim mjerama koje mogu primijeniti u odnosu na subjekta nadzora. Primjera radi, ne postoji kaznena odredba za prekršaj neisplaćivanja uvećane zarade, pa je inspektorima na raspolaganju samo mjera ukazivanja. U Opštoj bolnici u Nikšiću u periodu od januara do 15. septembra inspektori su postupali po osnovu 129 pristiglih inicijativa koje problematizuju neplaćeni rad tokom praznika. Nakon izrečene mjere ukazivanja subjekat nadzora je otklonio nepravilnost, međutim to nije rezultiralo na način da subjekat nadzora isplati rad tokom praznika i onim zaposlenima koji nisu podnijeli inicijativu.



Zanimljiv je predmet koji se tiče procesa zapošljavanja u JU Centru za socijalni rad u Rožajama gdje je Inspekcija rada, koja je prethodno naložila poništavanje konkursa zato što izabrana kandidatkinja nije imala dovoljno radnog iskustva u odgovarajućoj stručnoj spremi, po ponovljnom konkursu toj istoj kandidatkinji priznala stečeno radno iskustvo po prethodno poništenom konkursu. Naime, JU Centar za socijalni rad u Rožajama je raspisao konkurs za radno mjesto na poziciji arhivara/-ke, za koji je procijenjeno da tri kandidata/-kinje ispunjavaju uslove. Komisija je predložila lice za koje se nakon inspeksijskog nadzora utvrdilo da ne posjeduje godinu dana radnog iskustva u odgovarajućoj stručnoj spremi, na način tražen konkursom. Inspektor rada je propisao mjeru ukazivanja, i konkurs je poništen. JU Centar za socijalni rad je ponovo raspisao konkurs za isto radno mjesto. Isto lice se prijavljuje i prilaže dokaz o radnom iskustvu koje je stečeno na osnovu poništenog konkursa. Komisija ponovo predlaže istu kandidatkinju. Ponovnim inspeksijskim nadzorom nisu utvrđene nepravilnosti, odnosno, priznato je radno iskustvo koje je kandidatkinja stekla po prethodnom konkursu, prije nego što je isti poništen.

Najčešće nepravilnosti koje je Inspekcija za javne nabavke konstatovala su prekoračenje iznosa javne nabavke bez PDV-a, nesačinjavanje obavezne dokumentacije, izvršavanje javnih nabavki putem direktnog prihvatanja faktura, sprovođenje postupaka javnih nabavki bez prethodne objave poziva.

- **DIREKCIJA ZA INSPEKCIJSKI NADZOR NAD DRŽAVNOM IMOVINOM**

Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 098/23 od 31. 10. 2023) Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine je nadležno za Direktorat za imovinsko-pravne odnose, a ne Ministarstvo finansija kako je to bilo prije formiranja 44. Vlade i stupanja na snagu nove Uredbe.

Od početka 2023. godine do 15. septembra inspektori Direkcije za inspeksijski nadzor nad državnom imovinom sproveli su 27 kontrola. Od sprovedenih 27 inspeksijskih nadzora, 25 je bilo predviđeno Planom inspeksijskog nadzora za 2023. godinu, dok su dva nadzora bila na osnovu inicijativa. Inspeksijski nadzor je u 62% predmeta vršen u javnim zdravstvenim ustanovama, zatim organima lokalne samouprave 15% (5 organa u Podgorici i Žabljaku), u javnim preduzećima 11% (3 inspeksijska nadzora u JP za upravljanje morskim dobrom), lokalnim preduzećima 7% (u pitanju su dva nadzora u Agenciji za izgradnju i razvoj Podgorice) i jedan u organu državne uprave.





Tabela 4: Direkcija za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom - Pregled sprovedenih nadzora i utvrđenih nepravilnosti

<b>Direkcija za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom</b>	
Ukupno sprovedenih nadzora tokom izvještajnog perioda	27
Redovni nadzori	25
Nadzor po inicijativama	2
U koliko predmeta je konstatvana nepravilnost?	12
Koliko je sprovedeno kontrolnih nadzora?	0
Koliko je konstatovano nepravilnosti kontrolnim nadzorom?	0

U 48% slučajeva, predmet nadzora su bile procedure sprovođenja postupaka nepokretnosti na kojima subjekt nadzora ima pravo upravljanja u 2021. i 2022. godini; popis nepokretnosti; spisi predmeta koji su počeli da proizvode pravno dejstvo u ranijim godinama, a koji su bili aktivni tokom 2021. i 2022. godine (ovo nisu pojedinačni nadzori, već se prilikom jednog inspekcijskog nadzora kontrolišu navedene stavke); 41% predmeta su bili u vezi upravljanja nepokretnom imovinom i 11% slučajeva se bavilo upravljanjem i korišćenjem lokacija iz Programa privremenih objekata u zoni morskog dobra pri čemu je subjekt nadzora bilo JP za upravljanjem morskim dobrom.

Nepravilnosti su uočene kod 44% predmeta. Najčešće uočene nepravilnosti su nepravilno objavljen javni poziv (ne sadrži minimalnu cijenu zakupa objekta; mjesto, način, rok i cijenu za dobijanje tenderske dokumentacije; obaveze učesnika da u postupku javnog nadmetanja uplati utvrđeni iznos depozita), kao i zaključivanje ugovora direktnom pogodbom, bez javnog poziva.

Prilikom redovnog inspekcijskog nadzora inspektori su dopisom najavljivali inspekcijski nadzor i obavještavali subjekte nadzora šta će biti predmet kontrole. Nije bilo izjašnjenja na zapisnik koji su posebno zavedeni, već su sastavni dio zapisnika. Takođe, nije bilo kontrolnih inspekcijskih nadzora.

Inspektori su sproveli dva nadzora po inicijativi, u pitanju su predmeti davanja u zakup državne imovine. Inspektori su subjektu nadzora govorili ko je podnosilac inicijative.

Jedan od inspekcijskih nadzora sproveden na osnovu inicijative je predmet *vending* mašina, a subjekt nadzora je JZU Klinički centar Crne Gore. Nakon što je izabani ponuđač odustao, JZU Klinički centar nije izabrao drugorangiranog ponuđača. Nakon sprovedenog nadzora inspektori su utvrdili da javni poziv ne sadrži precizno definisanu površinu koja je predmet zakupa; mjesto, način rok i cijenu za dobijanje tenderske dokumentacije; ne sadrži obavezu zainteresovanih ponuđača da uplate





utvrđeni iznos depozita ili garanciju banke naplativu na prvi poziv. Predmetni javni poziv, takođe nije sadržao mogućnost da, ukoliko prvorangirani ne zaključi Ugovor o zakupu, JZU Klinički centar pozove na zaključenje ugovora sljedećeg rangiranog ponuđača u skladu sa redoslijedom plasmana ponuda. Nakon konstatovanih nepravilnosti, inspektori su odredili rok od 15 dana za njihovo otklanjanje. U tom roku JZU Klinički centar je otklonio nepravilnosti.

Ne postoje pisani uslovi ili kriterijumi u kojim slučajevima je prenos sa pravnog na fizičko lice prihvatljiv. Inspektor je subjektu nadzora JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore zabranio buduću primjenu metode prenošenja ugovorenih prava i obaveza sa fizičkog na pravno lice, dok postojeću nije sankcionisao.<sup>8</sup>

Broj inspektora za državnu imovinu je smanjen početkom 2024. godine na tri, u odnosu na prethodno pet postupajućijih inspektora.<sup>9</sup> Tokom izvještajnog perioda sprovedeno je 27 nadzora, kontrole su sprovodila četiri inspektora. Dva inspektora su sprovedla po šest kontrola, nakon toga su ta dva inspektora imala dva zajednička nadzora, i dva inspektora su zajednički sprovedla trinaest inspeksijskih nadzora.

## • URBANISTIČKO-GRAĐEVINSKA INSPEKCIJA

Pristigli zapisnici inspeksijskog nadzora odnose se na Odsjek za nadzor južne regije za opštine Herceg Novi, Kotor, Budva i Tivat. Ukupno je dostavljeno 59 zapisnika i 11 izjašnjenja na zapisnik.

Subjekt nadzora je u 83% nadzora fizičko lice, u tri nadzora inspektori su kontrolisali pravno lice (privatna kompanija), dok je za sedam kontrola nepoznato da li je subjekt nadzora fizičko ili pravno lice.

8 Predmet nadzora je bilo upravljanje i korišćenje lokacija iz Programa privremenih objekata u zoni morskog dobra u opštini Tivat i Atlasa crnogorskih plaža i kupališta opštine Tivat, za period od 2019-2023. Inspektor je tražio dokumentaciju za 10 lokacija. Nakon pregleda dokumentacije, u jednom predmetu inspektor nije mogao utvrditi da li je pravno lice koje je preuzelo ugovorena prava i obaveze fizičkog lica ispunjavalo one uslove koja su bila predmet za pravno lice. Ne može se utvrditi da li je državno preduzeće donijelo posebnu pisanu saglasnost za ovaj prenos ugovoreni obaveza.

9 Informacije dobijene na osnovu analize spiskova zaposlenih. Spisak zaposlenih u Ministarstvu finansija, januar 2023. godine, <https://wapi.gov.me/download-preview/1c426afc-e882-444c-8078-75cd9da9497a?version=1.0>  
Spisak zaposlenih u inspeksijskim organima koji su dio Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, januar 2024. godine, dostupno na: <https://www.dropbox.com/scl/fi/oi1z8mdrgiz7bg8ybhov7/mppudi-odgovor-spisak-zaposlenih.pdf?rlkey=w1cbjhick0kcsay2wfp4xzyl&dl=0>



Predmet inspekcijskih nadzora su građevinski radovi (nelegalna gradnja, nado-gradivanje objekata). Preduzete mjere su zabrana dalje gradnje i/ili rekonstrukcije, vraćanje u prvobitno stanje.

**Sprovedeno je 26 kontrolnih inspekcijskih nadzora. Prilikom kontrolnih inspekcijskih nadzora samo četiri subjekta su ispoštovali propisane mjere zabrane građenja i /ili rekonstrukcije. Četrnaest subjekata nije ispoštovalo propisane mjere, već su nastavili gradnju.** Nakon konstatovanih nepravilnosti tokom kontrolnih nadzora inspektori su donosili rješenja o zabrani dalje gradnje i rušenje objekta/ vraćanje u prvobitno stanje. Prema dostavljenim zapisnicima, tokom kontrolnog nadzora inspektori su konstatovali da subjekat nadzora nije otklonio nepravilnost (rušenje dijela treće etaže) i podnijeli su krivičnu prijavu nadležnom tužilaštvu.

Za sedam kontrolnih nadzora nije jasno da li su uočene nepravilnosti, jer su izvještaji inspektora nedorečeni.

Tabela 5: Urbanističko-građevinska inspekcija - Pregled sprovedenih nadzora i utvrđenih nepravilnosti

Urbanističko-građevinska inspekcija	
Ukupno sprovedenih nadzora tokom izvještajnog perioda	59 <sup>10</sup>
Redovni nadzori	5
Nadzor po inicijativama	39
U koliko predmeta je konstatvana nepravilnost?	46
Koliko je sprovedeno kontrolnih nadzora?	26 <sup>11</sup>
Koliko je konstatovano nepravilnosti kontrolnim nadzorom?	14

## • UPRAVNA INSPEKCIJA

Upravna inspekcija nije odgovorila na SPI zahtjev koji smo im uputili, a koji se odnosio na zapisnike o sprovedenom nadzoru. Nakon toga smo poslali SPI zahtjev kojim smo suzili obim tražene informacije, i tražili *zapisnike o izvršenim inspekcijskim nadzorima u odnosu na popunu radnih mjesta u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima i sklapanje ugovora o djelu u organima koji su u nadležnosti Upravne inspekcije, u periodu od 1. septembra do 15. septembra 2023. godine.*

<sup>10</sup> Za 15 sprovedenih nadzora nije jasno da li je u pitanju redovan nadzor ili po inicijativi.

<sup>11</sup> Za tri kontrolna nadzora nije jasno da li su utvrđene nepravilnosti.



U odnosu na popunu radnih mjesta u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima i ugovora o djelu Upravna inspekcija je tokom devet mjeseci sprovela 29 nadzora - svi nadzori su bili po osnovu inicijative. Od 29 nadzora, bilo je 5 kontrolnih. Nakon izvršenih kontrolnih nadzora u jednom slučaju<sup>12</sup> je konstatovano da nepravilnost nije otklonjena, inspektor je donio rješenje o naredbi. Nakon toga, ponovo je sproveden kontrolni nadzor, i utvrđeno je da je subjekt nadzora otklonio nepravilnosti.

Nepravilnosti su utvrđene u 15 predmeta. Najčešće nepravilnosti, njih pet, su zbog neispunjavanja uslova za zaposlenje. U tri slučaja je utvrđena nepravilnost zaključivanja ugovora o privremenom obavljanju poslova za radna mjesta koja su sistematizovana, a u dva slučaja zapošljavanje bez obaveznog internog/javnog oglasa. U predmetima gdje je konstatovana nepravilnost, inspektori su određivali rok od 5, 10, 15 ili 30 dana za otklanjanje nepravilnosti. Upravnoj inspekciji inicijative su slali/proslijeđivali Agencija za sprečavanje korupcije (3)<sup>13</sup>, MANS (2), Ministarstvo ekonomskog razvoja (1), Specijalno državno tužilaštvo (1) i Uprava za inspeksijske poslove (1).

U dva slučaja, iako je konstatovana nepravilnost u odnosu na zaključivanje ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova za radna mjesta koja su sistematizovana, nisu preduzete mjere ukazivanja jer je istekao period na koji su navedeni ugovori.

U opštini Zeta - Sekretarijat za lokalnu upravu, osoba je devet puta u kontinuitetu određivana za vršioca dužnosti. Inspektorka je konstatovala da nije bilo osnova za ukazivanjem otklanjanja nepravilnosti jer je izvršena teritorijalna promjena iz opštine u okviru Glavnog grada u opštinu Zeta i prestala je da važi Odluka kojom je formiran Sekretarijat za lokalnu upravu.

Uprava za ljudske resurse je uputila dvije inicijative protiv sebe. U oba slučaja upravni inspektor je konstatovao da su u pitanju tehničke greške, i da nema potrebe za mjerama ukazivanja.

Prema uzorku koji imamo od datuma evidentiranja inicijative do sprovođenja nadzora je u prosjeku 55 dana. Međutim, Upravna inspekcija je postupala i tek nakon deset, sedam, šest mjeseci, ali i nakon 14 ili 20 dana. Deset od 29 zapisnika ne sadrži datum evidentiranja inicijative, ili su izbrisani.

<sup>12</sup> Subjekt nadzora je Opština Gusinje - Komunalna policija.

<sup>13</sup> Agenciju za sprečavanje korupcije obavještavali su Osnovni sud u Nikšiću i opština Kotor Sekretarijat za imovinsko pravne poslove.



Nije moguće procijeniti opterećenost inspektora kako zbog toga što polovina zapisnika ne sadrži ime inspektora koji je sprovodio nadzor (imena su im zatamnjena), tako i zbog suženosti predmeta nadzora.

Tabela 6: Upravna inspekcija - pregled sprovedenih nadzora i utvrđenih nepravilnosti

Upravna inspekcija	
Ukupno sprovedenih nadzora tokom izvještajnog perioda	29
Redovni nadzori	0
Nadzor po inicijativama	24
U koliko predmeta je konstatvana nepravilnost?	15
Koliko je sprovedeno kontrolnih nadzora?	5
Koliko je konstatovano nepravilnosti kontrolnim nadzorom?	1

- **ZASTARJELOST POKRETANJA PREKRŠAJNOG POSTUPKA**

Analiza dostavljenih zapisnika je pokazala da i u pojedinim slučajevima kada inspekcija utvrdi nepravilnost, nije u mogućnosti da pokrene prekršajni postupak iz razloga zastarjelosti. Najviše tih zapisnika je bilo kod Inspekcije za javne nabavke (5), u kojima se navodi da nije u mogućnosti da pokrene prekršajni postupak jer je proteklo godinu dana od učinjenog prekršaja. Po jedan nadzor u kojem je došlo do zastarjelosti pokretanja prekršajnog postupka imale su Direkcija za inspeksijski nadzor nad državnom imovinom i Inspekcija rada, dok Upravna, Zdravstveno-sanitarna i Urbanističko-građevinska inspekcija nisu imale takvih nadzora.

## Nedovoljni kapaciteti inspeksijskih organa i nesrazmjerna opterećenost inspektora/-ki

Ni u jednoj od inspekcija obuhvaćenih monitoringom nisu popunjeni svi kapaciteti, predviđeni internim aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Najmanje su popunjeni kapaciteti Upravne inspekcije, koja trenutno broji pet inspektora, dok je za radna mjesta predviđeno 11 izvršilaca. Direkcija za inspeksijski nadzor nad državnom imovinom i Budžetska inspekcija imaju po četiri predviđena inspektora/-ke.



Tabela 7: Kadrovska popunjenost inspekcija

Inspekcija	Zaposleni inspektori	Sistematizovan broj inspektora	Popunjenost radnih mjesta	Ž	M
Inspekcija za javne nabavke <sup>14</sup>	7	10	70%	6	1
Inspekcija rada	30	39	77%	19	11
Zdravstveno-sanitarna inspekcija <sup>15</sup>	39	48	81%	35	4
Zdravstvena inspekcija	7	10	70%	3	4
Sanitarna inspekcija	32	38	84%	30	2
Budžetska inspekcija <sup>16</sup>	2	4	50%	/	2
Urbanističko-građevinska inspekcija <sup>17</sup>	39	65	60%	/	/
Direkcija za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom	3	4	75%	3	/
Upravna inspekcija <sup>18</sup>	5	11	45%	2	3

Kada govorimo o broju zaposlenih, važno je kod Zdravstveno-sanitarne inspekcije istaći da je od ukupno 48 sistematizovanih mjesta, pored glavne zdravstveno-sanitarne inspektorke, sistematizovano 9 izvršilaca - zdravstvenih inspektora, od kojih je trenutno zaposleno sedam (4 inspektorke i 3 inspektora). Za sanitarni dio inspekcije, predviđeno je 38 izvršilaca, a trenutno je zaposleno njih 32 (30 inspektorke i 2 inspektora).

Što se tiče rodne strukture zaposlenih, na osnovu podataka kojima raspolažemo, vidimo da muškarci i žene nisu jednako zastupljeni po inspekcijama. U Direkciji za nadzor nad državnom imovinom su svi zaposleni muškarci, dok su u Budžetskoj

14 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za inspekcijske poslove, oktobar 2022, dostupno na:

<https://wapi.gov.me/download-preview/ed5676df-e660-4574-8187-bdd09d15b69f?version=1.0>

15 Zdravstvena inspekcija vrši poslove u dijelu kontrole medicinskih sredstava, kontrole privrednih društava (veledrogerije) koje se bave uvozom i distribucijom medicinskih sredstava, kontrola zdravstvenih ustanova (javnih i privatnih) koje se bave uvozom i distribucijom medicinskih sredstava; kontrolu specijalizovanih prodavnica za promet medicinskih sredstava; Sanitarna inspekcija vrši poslove koji se tiču zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, ograničene upotrebe duvanskih proizvoda u radnim prostorima, nadzor nad objektima koji se bave proizvodnjom i prometom predmeta opšte upotrebe, prometom biocida, prometom prekursora, hemikalija, javnim snabdijevanjem stanovništva vodom za piće.

16 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija, decembar 2023, dostupno: <https://wapi.gov.me/download-preview/5ad4fa35-7190-454e-8817-649385f17b81?version=1.0>

17 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, decembar 2023, dostupno na:

<https://wapi.gov.me/download-preview/3e4f3187-1799-4ece-9dfc-482e8a7466fe?version=1.0>

18 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave, novembar 2023, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/41f18fe7-a01d-49f5-9ebb-e18f54a62982?version=1.0>



inspekciji su sve žene. U Zdravstveno-sanitarnoj inspekciji je svega 10% muškaraca, odnosno njih 4, dok je 35 žena. U inspekciji za javne nabavke je 6 žena, dok je samo jedan muškarac. U odnosu na nabrojane inspekcije, Upravna inspekcija je ta koja ima najraznovrsniju strukturu - gdje je 60% muškaraca (2 inspektorke od ukupno 5 zaposlenih), dok je u najbrojnijoj inspekciji za koju imamo podatke - Inspekciji rada, odnos muškaraca u odnosu na ukupan broj zaposlenih - 36%. Nisu nam dostavljeni rodno-raščlanjeni podaci od strane Urbanističko-građevinske inspekcije.

Tabela 8. Opterećenost inspektora prema zapisnicima dostavljenim Institutu alternativa

Inspekcija	Broj zaposlenih	Broj izvršenih inspeksijskih nadzora	Broj inspektora koji su sprovodili nadzor
Inspekcija za javne nabavke	7	246	7
Inspekcija za rad	30	282	24
Zdravstveno-sanitarna inspekcija	39	311	7
Zdravstvena inspekcija	7	310	6
Sanitarna inspekcija	32	1	1
Inspekcija za državnu imovinu	3	27	4
Urbanističko-građevinska inspekcija	39	59	8
Upravna inspekcija	5	29	Imamo podatke samo za 5 nadzora, na ostalima su zatamnjena imena inspektora
Budžetska inspekcija	2	/	/

Uočili smo neujednačenost u pogledu broja nadzora po inspektorima, odnosno nesrazmjenu opterećenost inspektora. Četiri inspektora za državnu imovinu su sprovela 27 nadzora, dok je šest zdravstvenih inspektora sprovelo 310 nadzora. Osim nesrazmjene opterećenosti inspektora među inspekcijama, uočena je i neravnomjerna opterećenost inspektora u okviru inspekcije. Pa su tako prema analiziranim zapisnicima, dva zdravstvena inspektora od ukupno 310 nadzora, sprovela 65% nadzora (201 nadzor - 197 pojedinačnih i 5 zajedničkih). Takođe, imamo primjer da je kod Inspekcije rada, u odnosu na analizirane zapisnike jedan inspektor sproveo 14% svih nadzora (40), dok je sa druge strane 9 inspektora ukupno imalo taj broj nadzora. Od analiziranih zapisnika Urbanističko-građevinske inspekcije, samo tri nadzora (1.6%) vršio je jedan inspektor, dok su u svim preostalim nadzorima postupala dva ili više inspektora ove inspekcije. Iz Budžetske inspekcije su potvrdili da ne posjeduju dovoljno kapaciteta,

jer trenutno inspekcija broji dvije inspektorke. Iz Uprave za inspeksijske 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, porodiljsko odsustvo). Tokom sastanka o radu inspeksijskih organa koji smo organizovali 27. marta, 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).

Inspekcije u sastavu ministarstava nemaju inspeksijski informacioni sistem, što im otežava rad. S druge strane, Uprava za inspeksijske poslove koristi inspeksijski informacioni sistem (JIIS) putem kojeg evidentiraju inicijative, prate status predmeta, koriste univerzalne obrasce za izradu zapisnika o sprovedenim nadzorima, imaju kontrolne liste koje uključuju odredbe zakona i raspon kazni koje su predviđene za kršenje označenih članova zakona. Nakon izvršenog uvida na licu mjesta u funkcionisanje određenih segmenata JIIS-a, i prema Upravi za inspeksijske poslove u bilo kojem trenutku moguće je generisati izvještaj u odnosu na vremenski interval, aktivne predmete, kontrolne nadzore, vidjeti opterećenost inspektora. JIIS se takođe koristi za postavljanje dokumentacije koja nije direktno vezana za inspeksijske nadzore.

Saradnja inspeksijskih organa sa drugim institucijama i pravosudnim organima većinom se zasniva na razmjenjivanju podataka. Međutim postoje slučajevi kada organi ne saraduju, npr. tokom intervju sa urbanističko-građevinskim inspektorom problematizovan je odnos sa policijom i opštinama. Opštine ne saraduju kada je riječ o nelegalnoj gradnji na njihovim teritorijama (nelegalno izgrađeno naselje nadomak Ade Bojane). Informacioni sistem UIP-a je umrežen sa Centralnim registrom privrednih subjekata (CRPS) i Registrom obaveznika fiskalizacije (ROF). Inspekcija rada ima ograničen vid saradnje sa Poreskom upravom, imajući 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 zahtijeva inspeksijski nadzor. Ovaj vid podataka nije umrežen sa podacima inspeksijskog informacionog sistema (JIIS), već pristup njima ima samo Inspekcija rada.

Izostaju ciljane obuke koje bi obuhvatile potrebe inspekcija, a posebno njihovu antikoruptivnu ulogu. 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 inspeksijskim nadzorom ili pisanjem prijava.





## Krivične i prekršajne prijave

Prema podacima koje smo dobili od tužilaštava tokom 2022. i 2023. godine inspeksijski organi u Crnoj Gori su podnijeli ukupno najmanje 208 krivičnih prijava. Tokom 2022. godine, bilo je 106 krivičnih prijava, dok je u 2023. godini taj broj iznosio 72. Ovaj broj ne uključuje prijave za Osnovno državno tužilaštvo (ODT) Cetinje i ODT 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. Ukoliko uporedimo ukupan broj krivičnih prijava koje su tužilaštva zaprimila u 2022. godini - protiv 8.776 punoljetnih učinilaca krivičnih djela, koliko je navedeno u godišnjem izvještaju o radu tužilaštva za 2023. godinu, krivične prijave inspekcija imaju udio od 0.5%.

Na osnovu dostavljenih podataka, ono što je zanimljivo je da je od posmatranih inspekcija koje djeluju u okviru ministarstava, Specijalnom državnom tužilaštvu (SDT) samo Upravna inspekcija, podnosila krivične prijave koja je ujedno sve svoje krivične prijave uputila ovom tužilaštvu. Ipak, iz Upravne inspekcije u odgovoru na zahtjev za slobodan pristup informacijama tvrde da u toku 2022. i 2023. godine, upravni inspektori nisu podnosili Specijalnom državnom tužilaštvu krivične prijave.

Prema podacima tužilaštva, SDT je u 2022. godini zaprimilo 12 krivičnih prijava od inspeksijskih organa, 6 od strane Uprave inspekcije i 6 od strane UIP-a, dok je u 2023. godini zaprimilo po 4 krivične prijave od UIP-a i Upravne inspekcije, i jednu prijavu od Uprave za sport i mlade.

U odnosu na inspekcije obuhvaćene monitoringom, izdvaja se Urbanističko-građevinska inspekcija, koja je tokom 2022. godine podnijela 50 krivičnih prijava, dok je tokom 2023. godine taj broj iznosio 39. To što je 41% prijava podnijeto od strane Urbanističko-građevinske inspekcije, može da ukazuje da je opravdano da je to jedna od oblasti koja je prepoznata kao visoko-rizična za korupciju, dok se sa druge strane otvara pitanje efektivnosti inspektora iz drugih inspekcija, kao što je npr. Inspekcija za javne nabavke koja nije podnosila krivične prijave. Vrhovnom državnom tužilaštvu Crne Gore, kao i Višim tužilaštvima u Podgorici i Bijelom Polju nije pristigla nijedna prijava od inspeksijskih organa u 2022. i 2023. godini.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Na osnovu informacija koje su dostavljene od strane tužilaštva, podatke nije moguće u potpunosti razložiti na način da vidimo ukupan broj podnesenih krivičnih prijava tužilaštvima po inspekciji, pa ni izdvojiti podatke za inspekcije koje su obuhvaćene monitoringom. Ovo iz razloga jer je SDT dostavilo informaciju koja se tiče ukupnog broja krivičnih prijava podnijetih od strane Uprave za inspeksijske poslove. Sa druge strane, ovaj podatak nije moguće ni izvući na nivou svih osnovnih državnih tužilaštva, budući da su nisu sva osnovna tužilaštva dostavila podatke po inspekcijama. ODT Podgorica i ODT Rožaje su dostavili podatke o broju krivičnih prijava podnesenih od strane UIP-a, dok su ostala osnovna tužilaštva dostavila podatke po inspekcijama.





## Optužnice

Na osnovu podnesenih krivičnih prijava od strane posmatranih sedam inspekcija, tokom 2022. i 2023. godine, podignuto je trinaest optužnih prijedloga pred nadležnim sudovima. Optužne prijedloge podnijela su osnovna državna tužilaštva u Herceg Novom (3), Beranama (2), Rožajama (2) i Podgorici (6). Svi optužni prijedlozi proistekli su iz krivičnih prijava podnijetih od strane Urbanističko-građevinske inspekcije. Podatke dostavljene od strane tužilaštava, nije moguće razložiti po godinama za sve inspekcije. Optužne prijedloge po krivičnim prijavama navedenih inspekcija tokom ove dvije godine nisu podnosila više državna tužilaštva u Podgorici i Bijelom Polju, kao ni osnovna državna tužilaštva (ODT) Nikšić, Cetinje, Kolašin, Bijelo Polje, Pljevlja, Plav, Kotor, Ulcinj. ODT Bar nam je dostavilo zbirne podatke o krivičnim prijavama (4) svih inspekcija (uključujući i one koje nisu obuhvaćene monitoringom), navodeći da je iz toga proisteklo podizanje dva optužna prijedloga, jedno odloženo krivično gonjenje, dok je jedna prijava u fazi izviđaja. Od četiri navedene prijave, jedna je podnešena od strane Urbanističko-građevinske inspekcije, ali iz odgovora se ne može utvrditi kako je ta krivična prijava procesuirana. Kako su procesuirane krivične prijave podnijete Specijalnom državnom tužilaštvu od strane inspekcija nije poznato, budući da nam ovo tužilaštvo nije dostavilo podatke već nas je uputilo na pretragu svih podignutih optužnica putem sajta.

Prema informacijama dobijenim putem slobodnog pristupa informacijama, inspekcije koje djeluju u okviru ministarstava nisu pokretale prekršajne postupke. Tokom 2022. i 2023. godine nije bilo zahtjeva od Urbanističko-građevinske inspekcije, Direkcije za inspeksijski nadzor nad državnom imovinom, Upravne ili Budžetske inspekcije za pokretanje prekršajnih postupaka pred sudovima za prekršaje.

U dijelu koji se tiče prekršajnih postupaka pokrenutih od strane Uprave za inspeksijske poslove, takođe nije moguće napraviti zbirnu informaciju, budući da nemamo podatke Suda za prekršaje u Podgorici, koji su kazali da ne mogu dostaviti podatke jer nemaju informacioni sistem iz kojeg bi izvukli te podatke. Sudovi za prekršaje u Budvi i Bijelom Polju su dostavili podatke, međutim ni njih nije moguće razložiti na način da imamo pregled po pojedinačnim inspekcijama koje djeluju u okviru UIP-a.

## Inicijative Instituta alternativa: Slaba „prolaznost“ inspekcija

U cilju provjere postupanja inspekcijskih organa po inicijativama uputili smo četiri inicijative za sprovođenje inspekcijskog nadzora.

Uočili smo razlike u postupanju i obavještanju podnosioca inicijative inspekcija koje djeluju u okviru ministarstava i onih u okviru Uprave za inspekcijske 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 inspekcijske 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.

Predmet inicijative	Nadležna inspekcija	Datum podnošenja	Datum odgovora	Vremenski interval	Napomena
VD mandati u Vladi	MJU, Odjeljenje upravne inspekcije	30.10.2023.	Nakon pet mjeseci još uvijek nema odgovora.	n/a	Urgencija poslata 6.12.2023.
JZU Dom zdravlja Plav Dr Branko Zogović	UIP, Inspekcija rada, Zdravstveno-sanitarna inspekcija	30.11.2023.	Zdravstveno-sanitarna inspekcija - 12.12.2023. Inspekcija rada - 13.12.2023.	13-14 dana	Nismo dobili odgovor u odnosu na potencijalno najsporniji aspekt procedure: činjenici da JZU Dom zdravlja, prema javno dostupnim informacijama, nema istaknuto koji su neophodni laboratorijski nalazi za dato radno mjesto, a upravo je njihovo neposjedovanje bilo razlog da komisija ocijeni da jedan od kandidata ne ispunjava uslove oglasa

Predmet inicijative	Nadležna inspekcija	Datum podnošenja	Datum odgovora	Vremenski interval	Napomena
Javne nabavke - Mojkovac	UIP, Inspekcija za javne nabavke	7.12.2023.	23.2.2023.	78 dana	Inspekcijskim nadzorom su potvrđeni navodi iz inicijative. Kazna za odgovorno lice u pravnom licu je iznosila 150 eura.
Javne nabavke - Andrijevića	UIP, Inspekcija za javne nabavke	7.12.2023.	29.12.2023.	17 dana	Iako su navodi iz inicijative potvrđeni, nepravilnosti nisu utvrđene jer se odredbe o nepostojanju sukoba interesa primjenju samo za nabavke iznad 8 hiljada eura.

## • VD MANDATI U VLADI

Član 61 Zakona o državnim službenicima i namještenicima navodi da se u slučaju prestanka mandata starješini organa uprave, odnosno službe ili licu koje vrši poslove visokog rukovodnog kadra može odrediti vršilac dužnosti do imenovanja, odnosno postavljenja u skladu sa zakonom, a najduže do šest mjeseci. Određivanje vršilaca dužnosti, u najdužem trajanju do šest mjeseci, predstavlja prelazno rješenje do imenovanja u punom mandatu. Dodatnim produžavanjem v.d. mandata istim licima obesmišlja se ovaj član zakona, podstiče se politizacija pozicija visokog rukovodnog kadra i one se dodatno destabilizuju.

Prema rješenjima dostupnim na sajtu Vlade Crne Gore, utvrdili smo da je samo u periodu od 1. januara do 19. oktobra 2023. godine, u odnosu na 31 lice, Vlada Crne Gore konstatovala prestanak šestomjesečnog mandata vršioca dužnosti, da bi na istoj sjednici obnovila mandat na dodatnih šest mjeseci ponovnim određivanjem istih lica za vršioca dužnosti na istim pozicijama. Uputili smo inicijativu za sprovođenje nadzora Upravnoj inspekciji. Međutim, inspekcija još uvijek nije odgovorila na inicijativu koju smo uputili 30. oktobra 2023, dok smo urgenciju za dostavljanje informacije uputili 6. decembra 2023. godine.



- **JZU DOM ZDRAVLJA PLAV „DR BRANKO ZOGOVIĆ”**

Inicijativom smo problematizovali proceduru zapošljavanja u JZU Dom zdravlja „Dr Branko Zogović” u Plavu. Prijavljeni kandidat koji je konkurisao za radno mjesto domara i rukovaoca parnih mašina u Domu zdravlja u Plavu je predložen od strane Komisije. Ustanovljeno je da taj kandidat ispunjava sve uslove za to radno mjesto.

Nakon toga direktor Doma zdravlja je rasformirao Komisiju i formirao novu. Nova Komisija je utvrdila da prethodno predloženi kandidat ne ispunjava uslove jer nema kompletne laboratorijske nalaze, i da drugo lice ispunjava sve uslove (to lice je na kraju zaposleno).

Upitno je što:

(1) nije jasno koje laboratorijske nalaze lice koje je prvobitno predloženo nije dostavilo;

(2) naknadno izabrano lice nema potrebnu stručnu spremu, odnosno završio je SSS - zanimanje vozač putničkog automobila.

Uputili smo inicijativu Upravi za inspekcijske poslove 30. novembra 2023. Inspekcijskim nadzorima nisu utvrđene nepravilnosti. **Inspektor rada** je kontrolisao da li zaposleno lice ispunjava opšte i posebne uslove stručne spreme, zanemario je dio Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta gdje je navedeno koje poslove bi zaposleno lice trebalo da obavlja (u ovom slučaju to su *poslovi KV električara, KV mašinbravara, KV vodoinstalatera, KV kotlovođe*). Zdravstvena inspekcija je konstatovala da se medicinska dokumentacija vodi u skladu sa Zakonom. Međutim, IA nije problematizovao zakonitost izdatog ljekarskog uvjerenja, već postojanje posebnog propisa JZU Doma zdravlja „Dr Branko Zogović” o potrebnim posebnim zdravstvenim nalazima koje bi trebalo da urade lica zainteresovana za rad u toj zdravstvenoj ustanovi. Prema našem istraživanju, ti nalazi nisu javno dostupni, pa je kandidat potencijalno oštećen zbog neadekvatnog postupanja zdravstvene ustanove, koja je vršila zapošljavanje.

Odgovor od strane UIP-a smo primili nakon dvije sedmice. Uputili smo žalbu u odnosu na rezultate sprovedenog inspekcijskog nadzora. Drugostepeni organ, u ovom slučaju Ministarstvo rada i socijalnog staranja nakon više od dva mjeseca odgovorilo, i ponovilo navode inspektora da nema nepravilnosti prilikom zapošljavanja u JZU „Dr Branko Zogović” u Plavu.



- **JAVNE NABAVKE - MOJKOVAC**

Opština Mojkovac je sa jednom 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.

Uputili smo inicijativu Upravi za inspekcijske poslove 7. decembra 2023. Iako je nadzor izvršen nakon tri sedmice, odgovor od strane Inspekcije za javne nabavke smo primili nakon dva mjeseca.

Inspekcijskim nadzorom su potvrđeni navodi iz inicijative. Inspekcija za javne nabavke podnosiocu inicijative nije saopštila visinu određene kazne, već smo morali da informaciju tražimo na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Iako je u konkretnom slučaju subjekt nadzora počinio teži prekršaj iz člana 211 Zakona o javnim nabavkama, kojim je zabranjeno vršiti podjelu predmeta nabavke na način kojim se izbjegava primjena ovog Zakona inspektorka je kaznila odgovorno lice za dva lakša prekršajna djela koja nisu povezana sa stanjem koje je konstatovano zapisnikom izvršenog inspekcijskog nadzora. Iz Inspekcije za javne nabavke su pojasnili da se ne radi o dijeljenju javne nabavke koje je suprotno Zakonu o javnim nabavkama, budući da su jednostavne nabavke izuzete iz primjene tog Zakona. Istakli su da se u datom slučaju radi o nepostupanju po Pravilniku o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki, iz razloga jer nije prekoračen godišnji iznos za sprovođenje jednostavnih nabavki. U konkretnom slučaju, shodno odredbama iz navedenog Pravilnika, nakon dostizanja propisane vrijednosti za sprovođenje jednostavnih nabavki direktnim izborom ponuđača uz prihvatanje fakture, profakture, ugovora ili fiskalnog računa, svaka sledeća jednostavna nabavka je trebala da se sprovede preko Elektronskog sistema javnih nabavki, što u konkretnom slučaju nije urađeno.

Inspektorka je izrekla kaznu samo za odgovorno lice i to za dva lakša prekršaja koji nisu predmet inicijative. Iz Inspekcije za javne nabavke su ukazali da u predmetnom slučaju inspektorka za počinjeni prekršaj nije mogla kazniti pravno lice, jer je stavom 2 članom 15 Zakona o prekršajima, propisano da *državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave i lokalne uprave ne mogu biti odgovorni za prekršaj.*

U konkretnom slučaju Zakonom o javnim nabavkama koji je važio u trenutku nadzora propisano je da će se za prekršaj kazniti i odgovorno lice u pravnom licu, državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave i lokalne uprave novčanom kaznom od 150 do 1000 eura (član 212 ZoJN).



- **JAVNE NABAVKE - ANDRIJEVICA**

Uputili smo inicijativu Upravi za inspekcijske poslove 7. decembra 2023. godine, za vršenje inspekcijskog nadzora u Opštini Andrijevica. Predmet inicijative je potrošnja upotrebom neposrednog sporazuma u 2022. i 2023. godini kod dobavljača "Karamela d.o.o." i eventualnog postojanja sukoba interesa. Opština Andrijevica je putem neposrednog sporazuma vršila nabavke u privrednom društvu gdje je 100% vlasnik predsjednik Opštine Andrijevica.

Odgovor od strane Inspekcije za javne nabavke smo primili nakon dvije sedmice. 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 hiljada eura. Ukratko, sukob interesa se utvrđuje samo za iznose preko 8.000eura. 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 naručiocu na direktan način u ukupnom iznosu ugovarali u više od pola miliona eura tokom prethodne godine.

## Zaključak

Uloga inspekcija u borbi protiv korupcije nije dovoljno razvijena, što se posebno ogleda u izostanku jedinstvenog strateškog pristupa i razrađenog pravnog okvira, koji bi uveo osnovne standarde u ovoj oblasti, poput metodologije za procjenu rizika, uključujući rizike od korupcije, i detalja postupanja po zaprimljenim inicijativama. Neke inspekcije sprovode samo redovne nadzore, u skladu sa prethodno usvojenim planovima, dok se rad pojedinih inspekcija zasniva samo na inicijativama, otvarajući prostor za potencijalne zloupotrebe, posebno u kontekstu izostanka jasnih procedura i rokova za postupanje po inicijativama. Sve inspekcije zapošljavaju manje inspektora/-ki nego što je previđeno, iako su određene inspekcije relativno malo opterećene, poput Direkcije za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom, koja je svela svega 27 nadozra u periodu od više od devet mjeseci. Primijećena je i nesrazmjerna opterećenost postupajućih inspektora/-ki u okviru pojedinačnih inspekcija. U pogledu ljudskih resursa, najizraženije su potrebe Upravne inspekcije, u kojoj je popunjeno manje od 50% predviđenih izvršilaca za radna mjesta.

Relativno mali broj kontrolnih nadzora, i ono što je još važnije, ponavljanje nepravilnosti utvrđenih kontrolnim nadzorima, ukazuje na to da inspekcije nemaju u dovoljnoj mjeri odvrćajuću ulogu od nezakonitog postupanja u nekim od ključnih oblasti od rizika za korupciju, poput građevine i urbanizma. Na drugoj strani, iako se Urbanističko-građevinska inspekcija izdvaja po broju podnijetih krivičnih prijavi, dostupni podaci ukazuju da se one relativne sporo ili u manjoj mjeri dalje procesuiraju, s obzirom na to da je tokom 2022. i 2023. godine podignuto trinaest optužnih prijedloga pred nadležnim sudovima.

Praćenje rada inspekcijskih organa u sastavu ministarstava je otežano, nisu ažurni u odnosu na zahtjeve za slobodan pristup informacijama, i kada dostave u rijetkim slučajevima je u pitanju cjelovita informacija. Nisu ažurni ni u dijelu odgovaranja na inicijative ili žalbe, bilo da djeluju kao prvostepeni ili drugostepeni organ. Nisu pristupačni građanima, jer nije u dovoljnoj mjeri jasno gdje se podnosilac inicijative može interesovati za status ili rezultat inicijative.

Relativno napredan informacioni sistem koji koristi Uprava za inspekcijske poslove predstavlja dobru osnovu za unapređenje planiranja nadzora, klasifikaciju rizičnih subjekata nadzora i efikasnije vršenje inspekcijskog nadzora. Međutim, on nije dostupan inspekcijama koje funkcionišu u okviru ministarstava. Izražena je i potreba za ciljanim obukama koje bi obuhvatile praktične izazove sa kojima se inspektori/-ke susrijeću na terenu, ali i antikoruptivnu ulogu inspekcija.



## Preporuke

### 01

U skladu sa najavljenim izmjenama zakonskog okvira koji reguliše inspekcijski nadzor, Vlada Crne Gore treba da predloži, a Skupština da usvoji, izmjene Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim bi se procjena rizika, uključujući i rizike od korupcije, propisala kao obavezan osnov za planiranje i vršenje inspekcijskog nadzora.

### 02

Izmjenama Zakona o inspekcijskom nadzoru, Vlada i Skupština treba da obezbijede predvidivost postupanja po inicijativama, posebno u pogledu komunikacije o zaprimljenim inicijativama, rokovima za postupanje, i detalja obavještenja podnosioca o ishodu inicijative.

### 03

Inspekcije u okviru ministarstava i Uprava za inspekcijske poslove treba da unaprijede izvještavanje o učinku u oblastima od posebnog rizika za korupciju, i posebno da proaktivno komuniciraju ka Vladi i ukupnoj javnosti **slučajeve ponovljenih nepravilnosti**, kako bi se, u zavisnosti od potreba, obezbijedila asistencija drugih organa, u prvom redu, Uprave policije.

### 04

Kadrovski plan Vlade Crne Gore, kao krovni dokument kojim se planira zapošljavanje i unapređenje ljudskih resursa, treba da uvaži podatke o opterećenosti inspekcija, prosječnom broju podnijetih inicijativa, strateškim planovima za borbu protiv korupcije u pojedinačnim sektorima, i broju dostupnih inspektora/-ki po organima, kako bi se optimizovao broj inspektora/-ki i ujednačio u odnosu na potrebe djelovanja po različitim sektorima.



## 05

---

Unaprijeđeno izvještavanje o učincima inspekcija treba da obuhvati i sistematičan prikaz broja podnijetih krivičnih prijava po vrsti krivičnog djela i subjektu nadzora, kao i praćenje daljeg toka eventualnih krivičnih postupaka.

## 06

---

Uprava za inspekcijske poslove treba da nastavi sa promocijom i korišćenjem Jedininstvenog informacionog sistema, kao primjera dobre prakse u upravljanju i razmjeni podataka sa ciljem efikasnijeg planiranja i vršenja inspekcijskog nadzora.

## 07

---

Inspekcija rada treba da unaprijedi saradnju sa Poreskom upravom, kroz umrežavanje informacionih sistema i omogućavanja Inspekciji rada uvid u broj prijavljenih radnika tokom vikenda, i nakon radnog vremena.

## 08

---

Uprava za inspekcijske poslove i resorna ministarstva u saradnji sa Upravom za ljudske resurse treba da sprovedu posebnu analizu potreba za obukom u inspekcijskim 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.

## 09

---

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



## O Institutu alternativa

---

Institut alternativa osnovan je 2007. godine u Podgorici sa misijom snaženja demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori, kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Djelujemo kao istraživački centar (think tank) i bavimo se dobrim upravljanjem, transparentnošću i odgovornošću kroz tri glavna programa: I) reforma javne uprave; II) odgovorne javne finansije; III) vladavina prava.

Više o našem radu saznajte na [www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)