

Četvrti sastanak „O trenutnom stanju u oblasti inspekcijskog nadzora“

Zaključci i preporuke

Trenutno stanje u oblasti inspekcijskog nadzora i uticaj izmjena Zakona o inspekcijskom nadzoru na redovan rad inspektora su bili tema četvrtog sastanka koji smo održali u okviru projekta *Inspekcije bez protekcije: Saveznici u borbi protiv korupcije*.

Institut alternativa je 23. decembra organizovao sastanak predstavnika inspekcijskih organa, pravosuđa i institucija koje djeluju u oblasti borbe protiv korupcije – Agencije za sprječavanje korupcije i Državne revizorske institucije. Cilj sastanka je bio da razgovaramo o trenutnom stanju u oblasti inspekcijskog nadzora, da li je i na koji način reorganizacija inspekcija i izmjena Zakona o inspekcijskom nadzoru uticala na redovan rad inspektora, kao i o saradnji inspekcija sa drugim organima i institucijama u cilju učinkovitije borbe protiv korupcije.

Tokom prvog dijela sastanka smo predstavili preliminarne nalaze iz našeg drugog pregleda rada sedam inspekcijskih organa čiji rad pratimo. Analiza obuhvata tri inspekcije koje su prije reorganizacije inspekcijskih organa djelovale u okviru Uprave za inspekcijske poslove - inspekcija rada, inspekcija za javne nabavke i zdravstveno-sanitarna inspekcija, i četiri inspekcije koje su u sastavu ministarstava (upravna inspekcija, budžetska inspekcija, direkcija za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom, urbanističko-građevinska inspekcija). Iako obuhvaćeni analizom rada inspekcijskih organa, na sastanku nije bilo predstavnika urbanističko-građevinske inspekcije, kao ni predstavnika Direkcije za državnu imovinu.

Učesnicima sastanka su predstavljene ključni nalazi koji se odnose na planiranje i sprovođenje nadzora, postupanje po inicijativama, kapacitete za rad inspektora, kao i statistiku u vezi sa podnešenim krivičnim prijavama i optužnim predlozima od strane inspekcija. Preliminarni nalazi su pokazali da nije bilo promjena u odnosu na prethodni monitoring rada, te da je planiranje nadzora među inspekcijama i dalje neujednačeno, pogotovo s aspekta procjene rizika, kao i da ne postoji standardizovan pristup za postupanje po inicijativama. Poseban osvrt ticao se nedovoljnih kapaciteta za rad inspektora. Inspektori su tokom sastanka pojasnili pojedine nalaze na osnovu analiziranih zapisnika, a koji su postali sastavni dio Drugog pregleda rada sedam inspekcija.

Stanje u oblasti inspekcijskog nadzora

Uprava za inspekcijske poslove je shodno izmjenama i dopunama [Zakona o inspekcijskom nadzoru](#), prestala da postoji 1. oktobra 2024. godine, a 26 inspekcija je vraćeno pod nadležnost ministarstava. Tokom sastanka smo razgovarali sa inspektorima kako je rasformiranje Uprave za inspekcijske poslove uticalo na sprovođenje inspekcijskog nadzora i kakva je situacija sada.

Inspekcije koje su djelovale u okviru Uprave za inspekcijske poslove, od 1. decembra mogu da koriste **Jedinstveni inspekcijski informacijski sistem (JIIS)**, dok su preostale inspekcije koje

su bile pri ministarstvima u procesu reorganizacije njihovog rada putem inspekcijskog softvera. Inspektori su tokom sastanka ukazali da se korišćenje JIIS-a za upravnu i budžetsku inspekciju očekuje od 1. januara 2025. godine. Nije poznato da li će ovaj sistem koristiti i inspekcije koje djeluju u okviru Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine. Razlika u korišćenju JIIS-a sada i kada su inspekcijski organi bili pri Upravi za inspekcijske poslove je to što se iz arhive inicijativa dodjeljuje neposredno glavnom inspektoratu koji dalje upućuje predmet postupajućem inspektoratu. U Upravi za inspekcijske poslove inicijativa je iz arhive slata direktoru institucije, zatim sektorskom pomoćniku koji je dalje prosljeđivao glavnom inspektoratu, i onda on postupajućem. Komunikacija inspekcijskih organa naročito u dijelu ukoliko nisu nadležni za postupanje u odnosu na podnesenu inicijativu je ista kao i u vrijeme postojanja Uprave. Inspekcije koje su bile organizovane pri Upravi komuniciraju putem JIIS-a, dok komunikacija sa inspekcijskim organima i dalje funkcioniše putem elektronske pošte ili fizičkim prosljeđivanjem inicijativa. Dodatno, u narednom periodu inspektori će koristiti JIIS za sve predmete koji se tiču inspekcijskih nadzora, a najavljeno je da će sistem Origami koristiti za arhiviranje i upravljanje dokumentima koji nisu u neposrednoj vezi sa inspekcijskim nadzorom.

U odnosu na povezanost inspekcijskih organa nakon rasformiranja Uprave za inspekcijske poslove, inspekcija rada je i dalje povezana sa Centralnim registrom poreskih obaveznika (CRPS) i Registrom poreskih obaveznika (ROF).

Pravni zastupnik inspektora za javne nabavke i igre na sreću pred sudovima za prekršaje je naglasio da je rad u tom dijelu nastavljen nepromijenjeno u odnosu na period rada Uprave za inspekcijske poslove.

U odnosu na **popunjenost inspekcijskih organa** predstavnik inspekcije rada je ukazao da su nakon prelaska inspekcije u ministarstvo sistematizovana mjesta inspektora prilagođena trenutnom broju inspektora, kao i da u odnosu na prethodnih pet godina, ove godine će broj sistematizovanih inspektorskih radnih mjesta biti najmanji.

Iz budžetske inspekcije su naglasili da je u toku izrada plana rada za 2025. godinu, koji će biti ostvariv, za razliku od prošlogodišnjeg. Iako je rad budžetske inspekcije u toku prethodne godine bio medijski ispraćen, u odnosu na prethodni period nisu primjetili veći broj zaprimljenih inicijativa. Dodali su da je trenutno zaposlena samo glavna budžetska inspektorka, te da čekaju finalizaciju postupka za zapošljavanje još dva inspektora. Nedostatak kadra se nadomješćuje kroz ovlašćenja službenika Ministarstva finansija da vrše određene nadzore.

Položaj inspektora

Inspektori navode i **administrativne izazove** sa kojima su se susreli nakon rasformiranja Uprave za inspekcijske poslove jer ministarstva nisu mogla da istrpe priliv inspektora. Međutim, smatraju da će se u 2025. godini isti u saradnji sa nadležnima razriješiti i da će inspekcijski organi biti operativniji.

Inspektori su ukazali da najavljeno **uvođenje administrativnih barijera**, kao što je evidentiranje dolaska i odlaska iz kancelarije za pojedine inspekcije, ne pospješuje efikasnost inspeksijskog nadzora, niti doprinosi kontroli inspektora jer njihov rad često podrazumijeva izlazak na teren.

Inspektori su izrazili nezadovoljstvo zaradom, ukazujući da je potrebno povećanje koeficijenta i **prepoznavanje inspektora kao nove kategorije** u Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Iz zdravstveno-sanitarne inspekcije su ukazali da su zdravstveni radnici u svim ostalim segmentima javnog sektora prepoznati po značajno većem koeficijentu nego inspektori. Veća zarada u drugim sektorima utiče na odliv zdravstveno-sanitarnih inspektora. Iz inspekcije rada su naglasili da je kadrovski deficit posebno izražen u primorskim opštinama, gdje inspektor iz Bara ide u Kotor da vrši nadzor.

Inspektori su kao jedan od izazova naveli i manjak **službenih vozila** kojima raspolažu u odnosu na period kada su bili u okviru Uprave za inspeksijske poslove. S obzirom da rad inspektora podrazumijeva i rad na terenu neophodno je da na raspolaganju imaju vozila. Naveli su da je upotreba službenih vozila korisna i kada inspektori iz drugih opština vrše nadzore izvan svojih opština u cilju postizanja većeg stepena objektivnosti. U saradnji sa ministarstvima očekuju da će im u narednom periodu vozila za rad biti obezbijeđena.

Iz inspekcije rada su istakli izazov sa kojim su se susrijetali i kada su djelovali u okviru Uprave za inspeksijske poslove, a to je **obuka inspektora**. Naime, inspektor rada dobijanjem rješenja postaje samostalan u radu, odnosno dobija jednaka zaduženja kao i kolega koji radi više godina u inspeksijskom organu. Iako to nije zakonom propisano, niti je to njegova nadležnost, očekuje se da stariji kolega obuči kolegu početnika, pa u praksi uglavnom mlađe kolege idu sa starijim inspektorima.

Iz Inspekcije za javne nabavke su **ukazali na nepravilnosti** koje postoje kršenjem Pravilnika o jednostavnim nabavkama, a za koje **nije propisana kaznena** odredba Zakonom o javnim nabavkama. U dijelu nepravilnosti za zaključivanje ugovora o djelu za sistematizovana radna mjesta, predstavnik upravne inspekcije je naglasio da **ne mogu donositi upravne mjere** ukoliko je ugovor o djelu okončan.

Saradnja sa pravosudnim organima i institucijama u oblasti borbe protiv korupcije

Iz Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici su naveli da iako nije trenutno javno izraženo, **saradnja inspeksijskih organa, tužilaštva i policije** koja obezbjeđuje lice mjesta je na zadovoljavajućem nivou. Međutim, smatraju da saradnju treba usmjeriti na povećanje broja dostupnih dežurnih tužioca ili pripravnika kojima se inspektori po dolasku sa terena mogu obratiti. To se pokazalo efikasnim u slučaju NP Skadarsko jezero. Tamo su zatečene nepravilnosti, pa su inspektori direktno komunicirali sa tužiocem u tom slučaju. Takođe, ukazuju da najveći broj predmeta u odnosu na inspeksijske organe, dolazi u tužilaštvo od urbanističko-građevinske inspekcije. Iz Privrednog suda su naveli da nema postupaka koji su pokrenuti od strane inspekcija.

Kao potencijalni problem u saradnji na relaciji tužilaštvo - inspekcija rada, istakli su da inspekcija rada inspekcija ne odgovara na obraćanja suda u predmetima radnih odnosa. Iz tužilaštva su kazali da su neki od tih predmeta i medijski ispraćeni, ali da oni ne mogu te predmete da završe ukoliko nemaju mišljenje inspekcije rada da li je u tim postupcima bilo nepravilnosti. Iz tužilaštva naglašavaju da uvažavaju mišljenja inspekcije rada, te da ona predstavljaju putokaz i za pravno mišljenje tužilaštva

Agencije za sprječavanje korupcije su pokrenuli pitanje o tome da li postoji neki model koji bi se mogao koristiti u budućnosti u dijelu sprovođenja preventivnih nadležnosti, upravo na osnovu dosadašnjih iskustava za prijave iz oblasti rada. Agencija zaprima prijave za slučajeve u kojima je prestao radni odnos, ali nadzor treba da se vrši za period zasnivanja radnog odnosa. U tim situacijama dobijaju objašnjenje da inspekcija rada nije nadležna, budući da je prestao radni odnos.

Iz inspekcije rada su pojasnili da često iz tužilaštva dobijaju zahtjeve za vršenje inspekcijskih nadzora u predmetima gdje je prestao radni odnos. Napominju da je nadležnost inspekcije otklanjanje nepravilnosti, te da u tom trenutku inspektor ne može da preduzme nijednu mjeru, ni radnju, da bi se nepravilnost otklonila. Inspekcija u takvim situacijama taj zahtjev može jedino da tumači kao zahtjev za mišljenje. Odgovarajući da pitanje iz ASK-a, iz inspekcije rada su kazali da su u dosadašnjem radu, kada inspekcija ne može ništa da uradi, obavještavali nadležni organ, komisiju, Vladu ili upravni odbor u praksi nekad davalo rezultate.

Iz Agencije za sprječavanje korupcije su dodali da se od 10 do 15% ukupnih prijava koje se tiču potencijalne korupcije odnosi na inspekciju rada i inspekciju za javne nabavke, kao i da se približno isti procenat prosljeđuje nadležnim tužilaštvima.

Preporuke

Nakon [prvog](#) sastanka koji je održan u decembru 2023, kao i [drugog](#) sastanka održanog u martu 2024. godine, sa predstavnicima inspekcijskih organa i predstavnika institucija koje djeluju u oblasti borbe protiv korupcije, objavili smo preporuke za koje smatramo da su od važnosti za unapređenje efikasnosti inspekcijskog nadzora, položaja inspektora i borbe protiv korupcije. Iako su se u periodu od godinu dana desile značajne promjene u načinu funkcionisanja inspekcija, kao što je ukidanje Uprave za inspekcijske poslove, suštinskih promjena u dijelu borbe protiv korupcije nije bilo. Pored preporuka koje su sadržane u drugom pregledu rada sedam inspekcija, smatramo da je posebno važno realizovati preporuke u vezi sa pitanjima koja su bila predmet ovog sastanka.

- Vlada i Ministarstvo javne uprave u čijoj je nadležnosti Jedinostveni inspekcijski informacijski sistem (JIIS), treba da sprovedu sve neophodne korake, kako bi sve inspekcije koje djeluju pri ministarstvima, a koje trenutno nemaju pristup, mogle da koriste JIIS u svom radu.

- 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.
- Koordinaciono tijelo za usklađivanje i praćenje inspekcijskih nadzora u saradnji sa Upravom za ljudske resurse treba da sprovede posebnu analizu potreba za obukom u inspekcijskim organima. Budući da je Koordinaciono tijelo nadležno da predlaže program obuke za inspektore i ovlašćena lica, smatramo da taj program obuka treba da uključi njihovu antikoruptivnu ulogu, dostupne alate i metode za procjenu rizika, uključujući rizik od korupcije.
- Inspekcija rada, u cilju unapređenja saradnje sa tužilaštvom i Agencijom za sprječavanje korupcije, treba da blagovremeno odgovara na zahtjeve za davanje mišljenja da li je bilo nepravilnosti u predmetima u kojima inspektori rada nisu u mogućnosti da izriču mjere za otklanjanje nepravilnosti zbog prestanka radnog odnosa. Ministarstva u okviru kojih djeluju inspekcije treba da prilikom definisanja načina rada zaposlenih, vode računa da administrativna pravila koja mogu uticati na način sprovođenja terenskog rada, prilagode specifičnosti posla inspektora.
- Vlada Crne Gore i Ministarstvo finansija prilikom izmjene zakonske regulative koja se tiče zarada zaposlenih u javnom sektoru, kroz dijalog sa predstavnicima inspekcija treba da utvrdi adekvatne uslove za zarade inspektora, kao jednu od mjera sprečavanja odliva kadra.
- Inspekcija za javne nabavke treba da pokrene inicijativu da Ministarstvo finansija izmijeni Zakon o javnim nabavkama na način što će propisati kaznene odredbe za kršenje Pravilnika o jednostavnim nabavkama, zbog velikog broj utvrđenih nepravilnosti a za koje zbog nepropisanih kazni nije bilo moguće izreći mjeru.
- Inspekcije 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.

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.

