

SISTEM BEZ KONTROLE

*Privremena
angažovanja u državnoj
upravi Crne Gore*



NASLOV PUBLIKACIJE:

Sistem bez kontrole: Privremena angažovanja u državnoj upravi Crne Gore

IZDAVAČ:

Institut alternativa

Ulica Jaglike Adžić broj 13, 8/30, 81000 Podgorica

+382 (0) 20 268 686

info@institut-alternativa.org

UREDNIKA:

Milena Muk

AUTORKE:

Nikolina Radonjić i Bojana Pravilović

STRUČNA PODRŠKA:

Stevo Muk i Marko Sošić

DIZAJN, PRELOM I LEKTURA:

Artbuk d. o. o.

Podgorica, maj 2025. godine

CIP - Каталогизација у публикацији

Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-48-015-8

COBISS.CG-ID 34586884



Britanska ambasada
Podgorica



**UK International
Development**

Partnership | Progress | Prosperity

Analiza je nastala u okviru projekta *Snaženjem zahtjeva građana i građanki do meritokratije*, koji Institut alternativa sprovodi uz podršku Britanske ambasade u Podgorici. Sadržaj analize isključiva je odgovornost Instituta alternativa i nužno ne odražava stavove donatora.



Sažetak

Ova analiza sadrži pregled procedura i praksi korišćenja mehanizma privremenih angažovanja u državnoj upravi, imajući u vidu da se godinama ukazuje na netransparentnost angažovanja lica na ovaj način i na brojne povezane zloupotrebe.

Ugovori o djelu koje smo analizirali sadrže brojne nepravilnosti, kao što su: nedostatak opisa posla, povećanje mjesečne naknade bez promjene opisa prvobitnog posla, produžavanje ugovora o djelu (čime se gubi povremenost, kao njihova ključna odrednica, a oni, praktično, pretvaraju u mehanizam kojim se zaobilaze procedure zapošljavanja). Primjer lica angažovanog u Upravi za nekretnine u periodu od 13 godina po navedenom osnovu, u tom smislu je naročito ilustrativan.

Izveštaji o obavljenom poslu po osnovu ugovora o djelu ne postoje u svim analiziranim institucijama, a u nekim slučajevima nedostaje čak i opis posla koji se ugovara. Primjera radi, **za skoro polovinu ugovora o djelu sklopljenih za potrebe Uprave za nekretnine ne postoji opis posla za koja su lica angažovana**. Da ova Uprava nije usamljen primjer, pokazuje i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, koje nam je dostavilo 36 ugovora o djelu, od kojih 15 ne sadrži opis posla.

Postoje određeni pomaci u planiranju ove vrste angažovanja. Primjera radi, Ministarstvo kulture i medija i Ministarstvo javne uprave **izradili su planove angažovanja za 2023. i 2024. godinu**. Međutim, već izrađeni planovi ne predstavljaju ograničenje za dodatna angažovanja. Tako je u odnosu na Plan angažovanja za 2023. godinu, u Ministarstvu kulture i medija, angažovano 40% više lica, a u 2024. godini 30% više nego što je predviđeno Planom angažovanja za 2024. godinu.

Ne postoje cjelovite evidencije privremeno angažovanih lica. U institucijama u kojima postoji neki vid evidencije, podaci nisu međusobno ujednačeni. Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo kulture i medija primjeri su loše prakse u odnosu na vođenje evidencije angažovanih lica putem ugovora o djelu. Ova ministarstva ne vode evidencije ili, kao u slučaju Ministarstva kulture i medija, one sadrže samo elementarne informacije o kojoj vrsti ugovora je riječ i ime i prezime angažovanog lica.

Pregledom zapisnika inspekcijskog nadzora u vezi sa sklopljenim ugovorima o djelu, za period od 1. januara 2023. do 1. juna 2024. godine, uočili smo da uprkos uočenim nepravilnostima, inspekcija nema osnov za preduzimanje adekvatnih mjera u ovoj oblasti nakon isteka perioda trajanja ugovora, čime se stvara prostor za zloupotrebu privremeno angažovanih lica. Sve uočene manjkavosti ukazuju na potrebu bližeg regulisanja ovih vrsta poslova u državnoj upravi, naročito u pogledu dodatnih mehanizama planiranja i kontrole nad realizacijom ugovora.



Uvod

Privremeno angažovanje lica za obavljanje poslova u javnoj upravi odlikuju manjkavosti kao što su: netransparentnost, izostanak procedure za procjenu neophodnih kvalifikacija i nedostatak planiranja, uprkos utrošku značajnih budžetskih sredstava. U 2024. godini, na ugovore o djelu potrošen je 21 milion, dok je za 2025. godinu izdvojeno gotovo 17 miliona eura.

DRI je 2020. godine sprovela reviziju uspjeha upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave.¹ Tri godine kasnije, sprovela je i reviziju uspjeha angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima,² dok je 2024. i 2025. godine objavila dva izvještaja o realizaciji datih preporuka iz Izvještaja o reviziji uspjeha angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima.^{3,4} Utvrđen je veliki broj propusta – nedostatak planova angažovanja, izostanak ili nepotpune evidencije, neodređivanje predmeta ugovora, neadekvatan nadzor nad sprovođenjem ugovora, utvrđivanje naknada na netransparentan način.

1 DRI, 2020, *Revizija uspjeha – Uspješnost upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave*, dostupno na: <https://dri.co.me/doc/Izvje%C5%A1taj%20o%20reviziji%20uspjeha%20%E2%80%9CUspje%C5%A1nost%20upravljanja%20ugovorima%20o%20djelu,%20ugovorima%20o%20dopunskom%20radu%20i%20ugovorima%20o%20privremenim%20i%20povremenim%20poslovima%20u%20organima%20dr%C5%BEavne%20uprave%E2%80%9D.pdf>

2 DRI, 2023, *Revizija uspjeha – Uspješnost angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima*, dostupno na: <https://dri.co.me/doc/Izvje%C5%A1taj%20o%20reviziji%20uspjeha%20Uspje%C5%A1nost%20anga%C5%BEovanja%20fizi%C4%8Dkih%20lica%20bez%20zasnivanja%20radnog%20odnosa%20u%20dr%C5%BEavnim%20organima.pdf>

3 DRI, 2024, *Izvještaj o realizaciji preporuka datih u Izvještaju o reviziji uspjeha „Uspješnost angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima“*, dostupno na: <https://www.dri.co.me/doc/Izvje%C5%A1taj%20o%20realizaciji%20preporuka%20datih%20u%20reviziji%20uspjeha%20Uspje%C5%A1nost%20anga%C5%BEovanja%20fizi%C4%8Dkih%20lica%20bez%20zasnivanja%20radnog%20odnosa%20u%20dr%C5%BEavnim%20organima.pdf>

4 DRI, 2025, *Drugi izvještaj o realizaciji preporuka datih u Izvještaju o reviziji uspjeha „Uspješnost angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima“*, dostupno na: <https://www.dri.co.me/doc/Izvje%C5%A1taj%20o%20realizaciji%20preporuka%20datih%20u%20reviziji%20uspjeha%20%E2%80%9CUspje%C5%A1nost%20anga%C5%BEovanja%20fizi%C4%8Dkih%20lica%20bez%20zasnivanja%20radnog%20odnosa%20u%20dr%C5%BEavnim%20organima%E2%80%9D%20-%20Izvje%C5%A1taj%20II.pdf>

U januaru 2025. godine formirana je **Komisija za praćenje ugovora o djelu i o privremenim i povremenim poslovima** sa ciljem da smanji zloupotrebe i izdvajanje budžetskih sredstava za ove namjene.⁵ Komisija od potrošačkih jedinica koje se finansiraju iz budžeta države može da traži podatke o zaključenim ugovorima o djelu i ugovorima o obavljanju privremenih i povremenih poslova, kao i obrazloženja potreba zaključivanja novih ugovora. Iz Odluke o njenom obrazovanju, međutim, nije uočljiv sistemski pristup rješavanju prekomjernog angažovanja lica. Zanemareni su postojeći mehanizmi, kao što su obaveze potrošačkih jedinica prilikom izrade budžeta; i izazovi, poput nemogućnosti Upravne inspekcije da preduzme odgovarajuće mjere nakon isteka ugovora. Samim tim, **ova analiza je za nas bila dodatna prilika da ukažemo na učinkovitost postojećih mehanizama i dodatne mjere, koje bi Vlada mogla da preduzme u ovoj oblasti.**

U analizi se fokusiramo na institucije koje su najveći budžetski potrošači, kao i na one u kojima je DRI već sprovodila revizije o uspješnosti upravljanja ovim vrstama ugovora. Zahtjevima za slobodan pristup informacijama (SPI) tražili smo ono šta su subjekti nadzora bili obavezni da donesu nakon sprovedene revizije od strane DRI. Uputili smo SPI zahtjeve na adrese **deset ministarstava i četiri samostalna organa uprave**. Dobili smo odgovore od deset institucija⁶, dok njih četiri – Ministarstvo finansija, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Uprava za državnu imovinu, nisu odgovorile na naše zahtjeve.⁷

Istraživanjem smo obuhvatili i Upravnu inspekciju koja je nadležna za nadzor nad zaključivanjem ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kao i ugovora o dopunskom radu u organima državne uprave. U skladu sa tim, analizirali smo zapisnike o sprovedenom inspekcijskom nadzoru u ovoj oblasti u periodu od 1. januara 2023. do 1. juna 2024. godine.

5 Vlada Crne Gore, Odluka o obrazovanju Komisije za analizu i praćenje ugovora o djelu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova u potrošačkim jedinicama koje se finansiraju iz budžeta države, dostupno na:

<https://wapi.gov.me/download-preview/9494483e-ac4e-4cee-89ae-d2a38be0e88c?version=1.0>

6 Odgovorili su: Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Poreska uprava, Uprava carina i Uprava za nekretnine.

7 Istraživanjem je obuhvaćeno četrnaest institucija, i to su: Ministarstvo finansija, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Poreska uprava, Uprava carina, Uprava za imovinu i Uprava za nekretnine.

U ostatku analize najprije podsjećamo na **zakonski okvir** kojim je regulisano angažovanje lica u državnoj upravi. U drugom dijelu nudimo nove aspekte i saznanja kada je u **pitanju praksa, tj. sprovođenje ovih ugovora**. Planiranom i realizovanom **potrošnjom** na ovu vrstu ugovora bavimo se u trećem dijelu, nakon čega slijedi **analiza učinkovitosti inspekcijskog nadzora** u ovoj oblasti. Na kraju, nudimo **preporuke** kako bi se unaprijedila transparentnost i spriječile zloupotrebe prilikom raznih vidova angažovanja lica za poslove u državnoj upravi.

Nacrt analize je dostavljen na komentarisanje institucijama koje su odgovorile na SPI zahtjeve, a pristigli komentari su razmotreni tokom procesa finalizacije dokumenta.

Kako su uređena angažovanja „ugovoraca”

Angažovanje lica putem ugovora o djelu je uređeno Zakonom o obligacionim odnosima, a Zakonom o radu je uređeno zaključivanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima, i ugovora o dopunskom radu. Ugovor o privremenim i povremenim poslovima predstavlja poseban ugovor o radu, dok se ugovorom o djelu ne zasniva radni već obligacioni odnos⁸.

Ugovor o djelu se zaključuje za povremeno, samostalno izvršenje određenog fizičkog ili intelektualnog posla⁹, dok se **ugovor o privremenim i povremenim poslovima**¹⁰ sklapa sa nezaposlenim licem preko agencije za posredovanje za obavljanje određenih poslova koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini. Zakonom o radu je takođe predviđena mogućnost da zaposleni koji radi puno radno vrijeme može da zaključi **ugovor o dopunskom radu**¹¹ sa istim ili drugim poslodavcem, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Imajući u vidu njihovu prirodu, ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima zaključuju se za poslove koje nisu predviđeni pravilnicima o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji, odnosno u slučajevima kada javna uprava ne raspolaže dovoljnim kapacitetima i adekvatnim kadrom, a sa ciljem da se ova lica angažuju za specifične poslove i na određeni period.

8 Obligacioni odnos obuhvata situacije u kojima jedno lice (povjerilac) ima pravo da od drugog lica (dužnika) zahtijeva određeno ispunjenje obaveze. U kontekstu ugovora o djelu, ovaj odnos nastaje kada se jedna strana obaveže da za drugu izvrši određeni posao ili uslugu, a druga strana se obaveže da za to isplati naknadu. U takvom ugovoru, obligacioni odnos se zasniva na međusobnim pravima i obavezama ugovornih strana, pri čemu je naglasak na rezultatu rada, a ne na samom procesu rada.

9 Članovi 669–698 Zakona o obligacionim odnosima (*Službeni list Crne Gore*, br. 022/17 od 3. 4. 2017)

10 Član 200, Zakon o radu (*Službeni list Crne Gore*, br. 74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021, 145/2021, 77/2024, 84/2024)

11 Član 202, Zakon o radu (*Službeni list Crne Gore*, br. 74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021, 145/2021, 77/2024, 84/2024)

Javna uprava bez plana za privremena angažovanja

Kadrovski planovi koje donose organi državne uprave, u praksi, često nisu pravovremeni i ne uključuju podatke o privremenim angažmanima. Institucije nisu u potpunosti uspostavile interne procedure za kontrolu i nadzor ovih angažovanja. Interni akti uglavnom predviđaju planove angažovanja, ali rokovi i sadržaj tih planova nisu dovoljno jasno definisani, a nedostaju i jasni kriterijumi za određivanje naknada i praćenje rada angažovanih lica.

Organi državne uprave su u obavezi da donose kadrovske planove koji predstavljaju tabelarni prikaz: broja sistematizovanih radnih mjesta, broja zaposlenih na određeno i neodređeno vrijeme po ključnim službeničkim kategorijama, broja službenika koji su potrebni, kao i onih kojima prestaje radni odnos, ali i podatke o licima koja su angažovana bez zasnivanja radnog odnosa. Prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, kadrovski plan se donosi 30 dana nakon usvajanja budžeta i predstavlja projekciju za naredne dvije godine. Ipak, kadrovski planovi se ne sačinjavaju pravovremeno, a kada se sačine, ne sadrže podatke o privremeno angažovanim licima. Dugogodišnja preporuka Instituta alternativa jeste da kadrovski planovi, pored broja zaposlenih, sadrže podatke o licima koji se angažuju kroz posebne angažmane kao što su: ugovori o djelu, povremeni i privremeni poslovi i dopunski rad. U zemljama sa razvijenijim sistemom kadrovskog planiranja, poput Velike Britanije i Belgije, pravi se razlika između „ugovoraca” (contractual staff) i stalno zaposlenih i planovi obuhvataju ove različite vrste.¹²

Prema Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, institucije su dužne da uspostave unutrašnje kontrole kroz interna pravila i procedure, dok prema Zakonu o državnoj upravi, starješina organa državne uprave donosi interne akte upravljanja kojima se uređuju interne procedure radi efikasnijeg vršenja nadležnosti.¹³ DRI je u izvještaju u vezi sa ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima preporučila svim organima državne uprave, obuhvaćenim Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, da donesu: interna akta o načinu angažovanja, izboru lica, sistemu

12 Milena Muk, Marko Sošić, *Budžetsko i kadrovsko planiranje: Drugo ime za optimizaciju*, 30. 4. 2021, dostupno na:

<https://institut-alternativa.org/budžetsko-i-kadrovsko-planiranje-drugo-ime-za-optimizaciju/>

13 Prema članu 7 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, institucije su dužne da obezbijede uspostavljanje unutrašnjih kontrola utvrđivanjem internih pravila i procedura i sprovođenje kontrola, dok Zakon o državnoj upravi (član 36) propisuje da radi organizovanja efikasnijeg vršenja poslova u organu državne uprave, starješina organa državne uprave donosi interne akte upravljanja, kojima se u skladu sa zakonom uređuju interne procedure.

nadzora i kontrole zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.¹⁴

Od deset institucija¹⁵ koje su odgovorile na SPI zahtjeve, jedino Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) ne posjeduje internu proceduru za angažovanje lica po osnovu ugovora o djelu, iako je samo u 2023. godini ovo Ministarstvo na ugovore o djelu potrošilo preko milion eura. Institucije u manjoj mjeri izrađuju posebne interne procedure za privremeni i povremeni, kao i za dodatni rad.

Za ugovore o djelu, interne procedure (izuzev Uprave za nekretnine i Uprave carina), uglavnom previđaju izradu plana angažovanja lica ovim putem. Međutim, rokovi i sadržina plana nisu u dovoljnoj mjeri propisani, a nema ni dovoljno informacija o tome kako se određuje naknada za lica angažovana po ovom osnovu i na koji način se prati njihov rad.

- **UPRKOS INTERNIM PROCEDURAMA, PLANOVIMA ANGAŽOVANJA SE UGLAVNOM NE IZRAĐUJU**

Iako predviđeni internim procedurama, planovi angažovanja lica putem ugovora o djelu rijetko se izrađuju ili se ne poštuju. Rokovi za donošenje planova su nejasni i neujednačeni među institucijama, što otežava kontrolu angažovanja. U slučajevima gdje postoje razrađeni planovi angažovanja, njihova realizacija premašuje prvobitne planove.

Iako propisan internim procedurama većine institucija, plan angažovanja lica za ugovore o djelu najčešće se ne izrađuje u praksi. Pozitivan primjer su Ministarstvo kulture i medija i Ministarstvo javne uprave, koja su izradila planove angažovanja za 2023. i 2024. godinu. Međutim, već izrađeni planovi ne predstavljaju ograničenje za dodatna angažovanja. Tako je u 2023. godini u Ministarstvu kulture i medija, angažovano 40% više lica, a u 2024. godini 30% više nego što je predviđeno Planom angažovanja.¹⁶ Ministarstvo javne uprave u 2023. godini angažovalo je 20% više

¹⁴ DRI, 2020, *Izveštaj o reviziji uspjeha: Uspješnost upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave*, vidi fusnotu 2.

¹⁵ Na upućene SPI zahtjeve su odgovorili: Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo javne uprave, Poreska uprava, Uprava carina i Uprava za nekretnine.

¹⁶ Za 2023. godinu planirano je angažovanje 35 lica, a za 2024. godinu 79 lica (25 lica je angažovano za sprovođenje aktivnosti za Njegošev dan, a 20 za sprovođenje aktivnosti iz Medijske strategije Crne Gore sa Akcionim planom 2023–2024). U 2023. je angažovano 49, a u 2024. godini 103 lica. Nisu uračunata lica koja su zaključila ugovore prije 2023. godine, a koja i dalje rade u Ministarstvu kulture i medija.

lica nego što je planirano,¹⁷ dok je u 2024, ostvarenje plana bilo približno ciljanoj vrijednosti (planirano je angažovanje 17 lica, a angažovano je 16). Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV) nije donijelo Plan angažovanja za 2023. i 2024. godinu. Međutim, u dostavljenim komentarima na nacrt analize, MPŠV je dostavilo Plan angažovanja za 2025. godinu, što je u skladu sa preporukom DRI za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

Rokovi za donošenje plana angažovanja lica po ugovoru o djelu i o privremenim i povremenim poslovima variraju od institucije do institucije. Ministarstvo odbrane donosi Plan nakon usvajanja budžeta za narednu godinu, ne precizirajući tačan rok, dok Poreska uprava izrađuje Plan najkasnije do 31. jula tekuće za narednu godinu.¹⁸ U internoj proceduri Ministarstva kulture i medija i Ministarstva javne uprave, rok za donošenje Plana nije jasno definisan i navodi se da starješina donosi plan prije zaključenja ugovora o djelu. Jedino je u Ministarstvu vanjskih poslova donošenje plana na papiru usklađeno sa budžetskim ciklusom, jer se navodi da, prilikom pripreme nacrta budžeta, jedinica zadužena za izradu nacrta budžeta Ministarstva priprema i plan potrebnog broja lica koja će biti angažovana po ugovoru.¹⁹ Prema internoj proceduri o privremenim i povremenim poslovima, Ministarstvo odbrane angažuje lica za privremene i povremene poslove i to nakon sprovedene analize potreba, koju sačinjavaju organizacione jedinice Ministarstva i dostavljaju ministru.²⁰

17 Planirano je angažovanje 25 lica, a zaključen je ugovor sa njih 30.

18 Poreska uprava, Interno pravilo o angažovanju fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa (I/1-5132/1-24 od 8. marta 2024. godine).

19 Ministarstvo vanjskih poslova, Interno pravilo o zaključivanju ugovora o djelu (9/03-3-12-11/20 od 19. maja 2020. godine).

20 Ministarstvo odbrane, Interna procedura o angažovanju lica po ugovoru o djelu (06-100/22-755 od 11. oktobra 2022. godine).

Sprovođenje i praćenje ugovora: Bez adekvatnog nadzora

Većina institucija obuhvaćenih analizom ima interne procedure koje predviđaju vođenje evidencija o angažovanju lica po ugovorima o djelu, dopunskom radu i privremenim poslovima, ali se praksa značajno razlikuje. Od deset institucija, samo četiri su, pored ugovora o djelu, zaključivale i ugovore o dopunskom radu, a jedna i ugovore o privremenim poslovima. Podaci su često nepotpuni, neujednačeni i nedosljedni, a u nekim slučajevima evidencije potpuno izostaju, kao kod Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva javne uprave. Prema podacima koje nam je dostavila Uprava za nekretnine, jedno lice je bilo angažovano čak 13 godina po ugovoru o djelu.

Odabranim ministarstvima i organima uprave tražili smo i podatke o tome kako i na koji način se prati sprovođenje ugovora o djelu, o povremenim i privremenim poslovima i o dopunskom radu. Vođenje evidencije je propisano internim procedurama i cilj iste jeste da omogući integrisane podatke o angažovanju ovih lica, vrste ugovora, naknade koje su isplaćene, period na koji su angažovani i koje poslove su obavili. Međutim, iz dostavljenih odgovora zaključujemo da državna uprava ne posjeduje ove podatke u cjelosti.

Od deset institucija koje su nam dostavile dokumentaciju, svega četiri su, pored ugovora o djelu, zaključivale ugovore o dopunskom radu, a samo jedna i ugovore o privremenim i povremenim poslovima.

U Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu javne uprave, evidencije privremeno angažovanih lica ne postoje, dok u institucijama²¹ koje ih sačinjavaju, sadrže različite vrste podataka. Neke sadrže samo podatke o kojoj vrsti se ugovora radi i ime i prezime tog lica, dok u drugim evidencijama imamo podatke i o mjesečnoj naknadi, licima koji vrše kontrolu, i o tome da li su „ugovorc” naknadno zasnovali radni odnos. Ugovori o djelu se zaključuju i po više puta sa istim licima, dok se izvještaji o obavljenom poslu, kao mehanizam nadzora, koriste za ispunjavanje forme, a ne kao uvid u kvalitet izvršenog posla.

21 Ministarstvo odbrane, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Uprava za nekretnine, Uprava carina i Poreska uprava.

U odnosu na jedinice koje su nam odgovorile na SPI zahtjeve, MJU ne posjeduje evidenciju o angažovanim licima putem ugovora o djelu, dok MUP²² nije dostavio evidenciju o angažovanim licima, iako nam je prethodno odobrio pristup toj informaciji.²³ Preostala ministarstva i organi uprave obuhvaćeni istraživanjem, vodili su evidencije o angažovanju ovih lica na različite načine.

Uprava carina²⁴ vodi evidenciju koja sadrži podatke u kojoj organizacionoj jedinici su lica angažovana, na koji period, kolika je njihova mjesečna zarada i nivo kvalifikacije obrazovanja, dok sa druge strane, Ministarstvo odbrane²⁵ nema objedinjene podatke o kvalifikaciji obrazovanja, ali ima o vrsti poslova za koje je lice zaključilo ugovor, kao i, za razliku od drugih institucija, jasno navedeno lice zaduženo za kontrolu posla obavljenog na osnovu ugovora o djelu.

Zanimljiv primjer je evidencija Uprave za nekretnine²⁶ za 122 lica²⁷ angažovana po ugovoru o djelu, koja sadrži podatke o tome u kojoj područnoj jedinici su angažovana i periodima njihovog angažovanja. Ova evidencija ukazuje na to da su brojna lica bila angažovana na ovaj način više godina u kontinuitetu, što dovodi u pitanje privremeni karakter takvog angažmana. Najdrastičniji slučaj odnosi se na lice koje je bilo angažovano čak 13 godina po ugovoru o djelu. Takođe, prisutni su brojni slučajevi višegodišnjeg angažovanja – u trajanju od 6, 7, pa i 10 godina – što u suštini obesmišljava svrhu ovog vida angažovanja, koji je namijenjen isključivo za specifične i vremenski ograničene poslove, te istovremeno otvara prostor za zaobilaženje procedura redovnog zapošljavanja. U dostavljenim komentarima na nacrt analize, iz Uprave za nekretnine su naglasili da u posljednjih 30 godina, u skladu s važećim pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, nije došlo do značajnijih promjena u broju planiranih radnih mjesta; broj službenika u radnom odnosu nije se znatno povećavao, iako se poslovi i nadležnosti ove Uprave kontinuirano uvećavaju.²⁸

22 Rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova broj UPI-037/24-8939/4 od 9. decembra 2024.

23 Rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova broj UPI-037/24-8939/4 od 9. decembra 2024. U Rješenju je navedeno da se odobrava pristup informaciji u dijelu koji se odnosi na evidenciju ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, ali ova evidencija nije dostavljena.

24 Rješenje Uprave carina broj I/1-14828/4-24 od 26. decembra 2024.

25 Rješenje Ministarstva odbrane broj 12-037/24-1165 od 13. decembra 2024.

26 Rješenje Uprave za nekretnine broj 01-013/24-326/1 od 6. decembra 2024.

27 U periodu od januara do jula 2024. godine, Uprava je tražila od Ministarstva finansija i Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine saglasnost za angažovanje 137 lica po ugovoru o djelu. Od tih 137 lica, 122 su već bila angažovana i bio im je potreban produžetak ugovora i za novih 20 lica, a za potrebe realizacije kapitalnih projekata države i lokalne samouprave. U zahtjevima za izdavanje saglasnosti navodi se nedostatak diplomiranih pravnika, diplomiranih inženjera geodezije i administrativnih službenika. Zaduženja angažovanih lica odnosila bi se na: poslove eksproprijacije, obnovu premjera na teritorijama opštine Kolašin i Cetinje i aktivnosti na realizaciji izrade katastra na nepremjerenom dijelu teritorije, kao i na aktivnosti koje su potrebne za funkcionisanje Uprave.

28 U Upravi za nekretnine ima zaposlenih 320 službenika, a ukupno su 133 upražnjena radna mjesta.

Poreska uprava je za 2023. godinu vodila evidenciju o tome i koja su lica, angažovana po ugovoru o djelu, zasnovala radni odnos – od 80 lica koja su zaključila ugovor o djelu, 14 koja su ranije bila angažovana po istom osnovu, stupilo je u radni odnos. Ipak, ovi podaci nisu dostupni u evidenciji za 2024. godinu. Poreska uprava je zahtjevima za korišćenje sredstava iz tekuće budžetske rezerve tražila i sredstva za isplaćivanje naknada licima koja su angažovana putem ugovora o djelu.²⁹ Razlozi za angažovanje lica po osnovu ugovora o djelu su neusvajanje Kadrovskog plana, zatim organizacione promjene kada je Uprava prihoda i carina podijeljena na Poresku upravu i Upravu carina, ali i Zaključak sa sjednice Vlade od 15. jula 2021. godine,³⁰ kojim je predviđen pojačan inspekcijski nadzor privrednih društava, naročito u dijelu primjene Zakona o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga. Dostavljena dokumentacija ne sadrži ugovore ili anekse za lica koja su angažovana na pozicijama inspektora. Primjer Poreske uprave je potencijalno naročito problematičan, jer inspektori, prema Zakonu o inspekcijskom nadzoru, imaju jasno propisana ovlašćenja. Angažovanjem inspektora putem ugovora o djelu bez odgovarajuće formalizacije njihovog statusa – ugrozila bi se efikasnost i legitimnost inspekcijskog nadzora. Obrazloženje potreba Poreske uprave za ugovorima o djelu ukazuje na potencijalno korišćenje ovog instituta za obavljanje redovnih zadataka, ali i na potencijalnu nefleksibilnost i nedovoljnu koordinaciju prilikom redovnih procedura kadrovskog planiranja i popune radnih mjesta.

MJU, MUP i Ministarstvo kulture i medija primjeri su loše prakse u odnosu na vođenje evidencije angažovanih lica za ove tri vrste ugovora. Ministarstvo javne uprave ne posjeduje ovu vrstu evidencije. MUP koji je za posmatrani period sklopio gotovo 900 ugovora, 609 ugovora o djelu i 248 ugovora o dopunskom radu nije dostavio nikakvu evidenciju o ovim licima. Evidencija Ministarstva kulture i medija sadrži samo informacije o kojoj vrsti ugovora se radi i ime i prezime. Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine posjeduje evidenciju o ugovorima o djelu koja sadrži samo podatke o imenu i prezimenu i početku trajanja ugovora, dok evidencija ugovora o dopunskom i dodatnom radu sadrži i podatak kada se ugovor završio.

29 Poreska uprava, Zahtjevi za davanje saglasnosti na korišćenje sredstava iz tekuće budžetske rezerve jun 2023. i maj 2024. godine. Poreska uprava je imala sredstva za isplate do kraja juna 2023. godine, te je bilo potrebno dodatnih 360 hiljada eura za naknade do kraja te godine. Slično, u 2024. godini, sredstva su bila obezbijeđena do 24. aprila, a za isplate do kraja oktobra bilo je potrebno još 250 hiljada eura.

30 32. sjednica 42. Vlade Crne Gore od 15. jula 2021. godine, Informacija o pojačanom nadzoru poslovanja privrednih društava od strane inspekcijskih organa – zaključci,
<https://www.gov.me/dokumenta/1741047d-6e42-4168-9d43-947247936972>

• ŠTA ZNAMO IZ UGOVORA

Ugovori o djelu koje smo analizirali pokazali su brojne nepravilnosti, kao što su nedostatak opisa posla, povećanje mjesečne naknade bez promjene opisa prvobitnog posla, produžavanje ugovora o djelu u nedogled. Sve to potvrđuje raširenu bojazan da se ovaj mehanizam koristi kao vid zloupotrebe i kako bi se zaobišle procedure zapošljavanja propisane Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Brojni primjeri ugovora o djelu, za koje nemamo čak ni osnovne podatke, pokazuju da se radi o netransparentnom vidu angažovanja lica. Sa licima su često sklapani ugovori o djelu za koje je samo navedeno u kojem direktoratu ili direkciji će obavljati posao, bez opisa posla. Uprava za nekretnine svakako prednjači kada je u pitanju ovakav način sklapanja ugovora – za gotovo 50% ugovora o djelu ne postoji opis posla. Da ova Uprava nije usamljen primjer, pokazuje i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, koje nam je dostavilo 36 ugovora o djelu, od kojih 15 ne sadrži opis posla.

Ugovori o djelu koje nam je dostavilo Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine pokazuju da je skoro 80% ugovora o djelu sklopljeno za „administrativno tehničke i pomoćne poslove“ u različitim direktoratima, direkcijama, kabinetu Ministarstva i slično. Prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, državni službenik i namještenik jeste lice koje se angažuje za poslove administrativne prirode i pomoćne poslove. Dakle, sama formulacija o „administrativno tehničkim i pomoćnim poslovima“ dodatna je potvrda načina na koji se obesmišljavaju propisi o državnim službenicima i namještenicima, i to prilično neskriveno, kroz uopštene opise poslova za ugovore o djelu. Mjesečne naknade za ovako utvrđene poslove variraju od 200, pa sve do 1.000 eura.

Praksa višestrukog produžavanja ugovora i dalje je zastupljena. Jedan od takvih primjera je i lice angažovano u Ministarstvu unutrašnjih poslova, koje je čak osam puta zaključilo ugovor o djelu u periodu od januara 2023. do januara 2025. godine. Imajući u vidu da upravo MUP ne posjeduje ni planove angažovanja ovih lica, ni evidencije, sprovedene analize o realizovanim ugovorima i na bazi istih korektivne mjere, otvara se pitanje da li je skoro 900 ugovora o djelu i ugovora o dopunskom radu racionalan broj i da li su neki od poslova predviđeni ili ih je potrebno uvrstiti u izmjene Pravilnika o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji.

- **IZVJEŠTAJI O OBAVLJENOM POSLU / NADZOR OBAVLJENOG POSLA**

Nadzor nad realizacijom ugovora o djelu, u praksi se često svodi na formalne izvještaje bez stvarne procjene kvaliteta rada. Četiri institucije uopšte ne dostavljaju izvještaje, iako su oni uslov za isplatu naknade, dok su izvještaji kod drugih često generički, sa identičnim formulacijama koje ne odražavaju stvarni učinak. Rijetki su primjeri detaljnih i informativnih izvještaja koji jasno prikazuju obim, sadržaj i efekte rada. Uz to, u pojedinim slučajevima zabilježena su neslaganja između ugovora, izvještaja i evidencija, što dodatno otežava transparentno praćenje angažovanja i sprovođenje nadzora.

Izuzev MUP-a i Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, institucije koje su nam odgovorile na SPI zahtjev posjeduju interne procedure o angažovanju na osnovu ugovora o djelu, koje u određenoj mjeri pokrivaju i sistem nadzora izvršenog posla. Međutim, nadzor uglavnom predviđa samo obavezu podnošenja izvještaja o obavljenom poslu koji treba da pokaže u kojoj mjeri su izvršene ugovorene obaveze i na osnovu kojih se isplaćuje mjesečna naknada. U gotovo svim institucijama obuhvaćenim analizom, rukovodilac organizacione jedinice je zadužen da napravi izvještaj o tome da li je lice izvršilo ugovorene obaveze. Jedino interne procedure Poreske uprave predviđaju da je lice dužno da rukovodiocu organizacione jedinice, za čije je potrebe angažovano, dostavlja mjesečni izvještaj o obavljenim poslovima.

Dostavljena dokumentacija je pokazala da neke institucije čak i nemaju ove izvještaje, koji su prema internim procedurama, a i ugovorima, uslov za mjesečnu naknadu. Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine i Uprava za nekretnine nisu nam dostavili izvještaje o obavljenom poslu, pa tako nije jasno na koji način je vršena kontrola, kao i da li su i na koji način ova lica obavila posao za koji su zaključili ugovor. S druge strane, onamo gdje se sačinjavaju³¹, izvještaji su tipskog karaktera³² i više služe da ispune formu nego suštinu, a suština je pokazati kvalitet rada. U prilog tome govori i činjenica da iako su lica u Upravi carina sklopila ugovore na više mjeseci (neki čak i tokom gotovo cijele 2024. godine), svaki od izvještaja o radu sadrži potpuno isto pisano obrazloženje za isto lice. Uprava carina je dostavila izvještaje koji se sastoje od kratkog pisanog obrazloženja³³, koje je uglavnom

31 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo javne uprave, Uprava carina i Poreska uprava.

32 Izvještaj o radu angažovanog lica u MUP-u: „Imenovani poslenik je odgovorno i savjesno obavljao poslove koji su mu Ugovorom povjereni.”

33 Izvještaj o radu angažovanog lica u Upravi carina: „Obavlja poslove koji se odnose na testiranje aplikacija iz projekta Novi kompjuterizovani tranzitni sistem, pružanje podrške privrednim

identično opisu posla navedenom u ugovoru bez bilo kakvih informacija o ocjeni i kvalitetu rada, da li je angažovano lice obavljalo poslove i zadovoljilo očekivanja zbog kojih je angažovano, da li je odsustvovalo sa posla i slično.

Postoje i određeni, rijetki primjeri detaljnih izvještaja o obavljenom poslu lica koja su angažovana po ugovoru o djelu. Jedno od tih lica je i psihološkinja u Ministarstvu unutrašnjih poslova, angažovana radi zaštite lica za koja se pretpostavlja da su žrtve trgovine ljudima. U izvještajima o obavljenom poslu postoje detaljna objašnjenja o svim slučajevima na kojima je angažovana radila, šta je uključivao njen rad, održani sastanci i kvantitativni podaci kao što su broj punoljetnih i maloljetnih žrtava.

Čak i oni organi koji su nam dostavili izvještaje ne poštuju obavezu sačinjavanja izvještaja na mjesečnom nivou. Ministarstvo odbrane nam je dostavilo godišnji izvještaj o realizaciji aktivnosti tokom angažovanja lica po osnovu ugovora o djelu za 2023. godinu, gdje za jedno od angažovanih lica piše „kao neko ko iza sebe ima najviše profesionalnog iskustva, radila na najkomplikovanijim predmetima, od kojih neki datiraju od 2001. godine“, bez dodatnih pojašnjenja šta je taj rad uključivao i šta tačno predstavljaju najkomplikovaniji predmeti.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u svojim internim procedurama³⁴ navodi obavezu da rukovodilac organizacione jedinice mora da vrši ocjenu rada na mjesečnom nivou i da traži redovne izvještaje o izvršenom poslu. Ipak, dostavljena dokumentacija ovog Ministarstva pokazuje da oni sami ne poštuju svoje interne procedure i dostavljaju nam različite podatke. Tako se u evidenciji zaključenih ugovora ovog Ministarstva mogu naći jedni podaci, u dostavljenim ugovorima podaci za drugi period, dok u izvještajima o obavljenom poslu vidimo da se odnose na period za koji nemamo dostavljen ugovor. Tako, za lice angažovano po ugovoru o djelu u ovom Ministarstvu, navodi se da je period angažovanja od jula 2023. do decembra 2024. godine, dostavljeni ugovor o djelu pokazuje da je lice bilo angažovano od marta do aprila 2023. godine, a izvještaji pokrivaju samo oktobar 2024. Ovakvo vođenje podataka onemogućava uvid u stvarne podatke o tome koliko lica je angažovano, na koji period i da li se njihov rad provjerava. U dostavljenim komentarima na nacrt analize iz Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, navode da mjesečni izvještaji nisu uvijek redovno dostavljani zbog terenskog karaktera poslova i angažovanja van sistematizovanih radnih mjesta, često i kumulativno, uz potpis rukovodioca. Kao mjera unapređenja, uvedeno je pravilo da se naknade ne isplaćuju bez prethodno dostavljenog i potpisanog izvještaja o radu.

subjektima kao i carinskim službenicima, kao i priprema i izvođenje obuka za carinske službenike i privredne subjekte, upoznavanje korisnika sa radom na aplikacijama, pomoć carinskim službenicima i korisnicima tranzitnih postupaka u realnom vremenu.”

34 Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Interno pravilo o postupku angažovanja fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu, broj 16-100/24-20534/1 od 10. septembra 2024. godine.

Ministarstvo unutrašnjih poslova, sa skoro 900 ovih ugovora, pored toga što ne posjeduje brojne podatke o angažovanim licima (evidencije, planove angažovanja, interne akte i procedure, analize o realizovanim ugovorima i na bazi istih preuzete korektivne mjere, dakle sve ono što bi trebalo da racionalizuje angažovanje ovih lica), ne vodi ni redovne izvještaje o obavljenom poslu. Na primjer, za lice koje je u kontinuitetu bilo angažovano u MUP-u u periodu od februara do decembra 2024. godine, dostavljen je samo izvještaj za septembar 2024. godine.

• KOLIKO TRAŽE, A KOLIKO TROŠE ZA UGOVORE O DJELU

Iako su institucije dužne da u okviru godišnjeg procesa planiranja dostave obrazložene zahtjeve Ministarstvu finansija, praksa pokazuje da izostaje detaljno pojašnjenje trebovanja sredstava koja se koriste za ugovore o djelu. Tokom godine, institucije koriste sredstva tekuće budžetske rezerve, uz saglasnost Vlade, što povećava ukupnu potrošnju. Sredstva za privremena angažovanja se u kontinuitetu uvećavaju, dok većina institucija troši više od planiranog, što ukazuje na neadekvatno budžetsko planiranje i kontrolu.

Budžetska potrošnja u institucijama planira se kroz godišnji proces u kojem potrošačke jedinice dostavljaju zahtjeve Ministarstvu finansija, uz obrazloženje potreba i procjenu izdataka za narednu godinu. U tom okviru, i sredstva za ugovore o djelu predstavljaju dio ukupnog finansijskog plana institucije, koji bi trebalo da bude jasno opravdan i usklađen s realnim potrebama.³⁵

Zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava, između ostalog, sadrži i obrazloženje procijenjenih izdataka i izvora finansiranja.³⁶ Međutim, na osnovu ovih zahtjeva koje su institucije obuhvaćene istraživanjem dostavljale za 2023. i 2024. godinu Ministarstvu finansija u procesu izrade budžeta, vidjeli smo da institucije samo navode iznos koji namjeravaju da potroše na ugovore o djelu ukoliko im budžet bude odobren, bez dodatnog obrazloženja.

A u toku godine, potrošačke jedinice uz odobrenje Vlade, i pribavljeno mišljenje Ministarstva finansija, mogu koristiti sredstva tekuće budžetske rezerve za fina-

35 Potrošačke jedinice dostavljaju zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava Ministarstvu finansija do kraja jula tekuće, za narednu godinu. Ministarstvo finansija nacrtom zakona o budžetu države predlaže izdatke za institucije. Ukoliko tokom pripreme nacrta godišnjeg zakona o budžetu postoje neslaganja između Ministarstva finansija i potrošačkih jedinica, Ministarstvo finansija priprema za Vladu predlog rješenja.

36 Prema Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava treba da sadrži: 1) tekući – programski budžet; 2) transakcije finansiranja; 3) kapitalni budžet; 4) budžete državnih fondova; 5) procjenu izdataka po ekonomskoj, funkcionalnoj, programskoj, projektnoj i organizacionoj klasifikaciji, koju utvrđuje Ministarstvo finansija u skladu sa međunarodnim standardima; 6) izvore finansiranja; 7) obrazloženje procijenjenih izdataka i izvora finansiranja.

nsiranje aktivnosti potrošačke jedinice. Iznos može biti do 10% sredstava koja su planirana za tu godinu.³⁷

Javna uprava bilježi kontinuiran rast sredstava planiranih za ugovore o djelu u periodu od 2021. do 2024. godine, u kojoj je Vlada izdvojila 21 milion za ove potrebe. U 2025. planirana sredstva za ugovore o djelu smanjena su na 16 miliona eura (tabela 1).

Tabela 1: Planirana izdvajanja za ugovore o djelu 2021–2025.³⁸

Godina	Planirana izdvajanja za ugovore o djelu	Trend
2021	11.137.147,58 €	↑
2022	13.414.338,55 €	↑
2023	16.713.665,04 €	↑
2024	21.195.266,82 €	↓
2025	16.620.155,58 €	n/a

Institucije obuhvaćene istraživanjem potvrđuju ove nalaze, što jasno pokazuju i podaci o budžetu i izvršenju budžeta za 2023. godinu (tabela 2). Upoređivanjem planiranih izdataka za isplate po osnovu ugovora o djelu, sa stvarno realizovanim sredstvima u istom periodu, dolazimo do zaključka da je čak devet od 12 institucija potrošilo više sredstava nego što je bilo predviđeno budžetom za ovu stavku.

37 Vlada Crne Gore, član 3 Odluke o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve, dostupno na:

<https://wapi.gov.me/download-preview/9b654bad-5da4-4e0f-9e4a-baac2409d5cb?version=1.0>

38 Institut alternativa, portal Budžetska plaćanja <https://budzet.mojnovac.me/rashodi>

Tabela 2: Odobrena sredstva za ugovore o djelu budžetom za 2023³⁹, izvršenje 2023.⁴⁰ godine po ovom osnovu, i odstupanje (prekoračenje ili ušteda) izraženo u procentima.

Institucija	Budžet 2023.	Izvršenje budžeta 2023.	Izvršenje u odnosu na budžet (%)
Ministarstvo unutrašnjih poslova	445.200,00 €	1.300.797,10 €	192%
Ministarstvo odbrane	142.000,00 €	317.622,64 €	124%
Ministarstvo kulture i medija	1.033.134,92 €	1.202.982,66 €	16%
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	371.116,48 €	460.647,66 €	24%
Ministarstvo vanjskih poslova	1.845.000,00 €	1.773.471,37 €	-4%
Ministarstvo finansija	499.350,79 €	216.731,59 €	-57%
Ministarstvo javne uprave	119.187,73 €	174.950,10 €	47%
Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija	800.002,00 ⁴¹ €	272.536,38 €	-66%
Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine	350.000,00 ⁴² €	411.815,06 €	18%
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	148.510,25 €	231.138,96 €	56%
Uprava za katastar i državnu imovinu	2.493.382,00 €	2.676.179,99 €	7%
Uprava prihoda i carina	437.050,00 €	747.191,18 €	71%

39 Budžet Crne Gore za 2023. godinu

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugiakti/614/2977-17725-33-22-5-125.pdf>

40 Predlog Zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2023. godinu

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/362/3525-20110-33-24-4.pdf>

41 Ministarstvo prosvjete

42 Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma

Upravna inspekcija: Naknadna kontrola bez efekta

Iako godišnjim planom obuhvata nadzore ugovora o djelu, planirani obim nadzora je često preambiciozan. Upravna inspekcija je tokom 2023. i prve polovine 2024. godine uočila brojne nepravilnosti, uključujući angažovanje lica za sistematizovana radna mjesta i izostanak kontrolnih nadzora. Inspektori često nisu mogli donijeti mjere zbog isteka trajanja ugovora, a informacije o nepravilnostima nisu upućivane nadležnim institucijama, čime bi se ohrabrilo sveobuhvatnije djelovanje protiv otkrivenih zloupotreba. Preporuke DRI za jačanje kapaciteta i efikasnije djelovanje ove inspekcije ostale su neispunjene, jer Upravna inspekcija nije dostavila potrebne planove i izvještaje o realizaciji preporuka.

Upravna inspekcija je nadležna za vršenje nadzora nad sprovođenjem ugovora o djelu, kao i za kontrolu primjene propisa koji regulišu rad državne uprave. Takođe, inspekcija vrši nadzor poštovanja prava i obaveza državnih službenika i namještenika, sprovođenjem upravnog postupka i primjenom zakonskih odredbi o zabrani diskriminacije.⁴³

Upravna inspekcija godišnjim planom nadzora obuhvata nadzore za ugovore o djelu. Međutim, planovi su u ovom dijelu preambiciozni, pa je tako za septembar 2023. godine planiran inspekcijski nadzor u svim jedinicama lokalnih samouprava, a odnosio se na zaključivanje ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima.⁴⁴ Osim nerealno postavljenih ciljeva, ovakvim planovima nedostaje utemeljen pristup koji bi nadzor usmjerio na potencijalno najrizičnije lokalne samouprave, prema prethodno utvrđenoj metodologiji procjene rizika.

U 2023. godini, petina ukupnog broja izvršenih nadzora Upravne inspekcije bila je u vezi sa ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima.⁴⁵ U svakom nadzoru su uočene nepravilnosti – angažovano je lice za sistematizovana radna mjesta, dok nije sproveden nijedan kontrolni nadzor. U 50% nadzora kojima su konstatovane nepravilnosti, inspektori nisu mogli donijeti mjere jer je isteklo vrijeme trajanja ugovora.

43 Zakon o upravnoj inspekciji (*Službeni list Crne Gore*, br. 042/16 od 11. 7. 2016).

44 Ministarstvo javne uprave, Odjeljenje upravne inspekcije, Plan nadzora za 2023. godinu, dostupno na: https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1kNFBaaK7j-SJWXzAjDLX_pMe-_s0IWk

45 Prema *Izvještaju o radu MJU za 2023. godinu*, upravna inspekcija je po Planu nadzora sprovela 218 inspekcijskih nadzora, dok je nejasno koliko su ukupno sproveli nadzora po inicijativama ili koliko je sprovedeno kontrolnih nadzora. Prema zapisnicima upravne inspekcije, u 2023. upravni inspektori su sproveli 47 nadzora ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Od januara do juna 2024. godine sprovedeno je značajno manje, svega tri nadzora ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Tokom svakog nadzora uočene su nepravilnosti. Prilikom vršenja dva inspekcijska nadzora, utvrđeno je da je isteklo vrijeme trajanja ugovora, a nije sproveden nijedan kontrolni nadzor.

Dakle, iako su nepravilnosti ustanovljene tokom obje godine, inspektori nisu preduzimali mjere, jer je isteklo vrijeme trajanja ugovora. Upravna inspekcija o tim nepravilnostima nije obavijestila Vladu, Poresku upravu, kao ni tužilaštvo. Na ovaj način se subjekti nadzora ni na jedan način ne obeshrabruju da nastave sa angažovanjem lica po ugovoru o djelu za sistematizovana radna mjesta.

Upravna inspekcija je 2020. godine bila obuhvaćena revizijom DRI koja se odnosila na ugovore o djelu. Odjeljenje Upravne inspekcije posmatrano je sa stanovišta izvršenog inspekcijskog nadzora kod organa državne uprave povodom zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. DRI je Upravnoj inspekciji preporučio da u cilju unapređenja efikasnosti rada organa državne uprave, ojača kapacitete, planira redovne nadzore ugovora o privremenim angažovanjima i da proaktivno prati dalje postupanje Poreske uprave i tužilaštava po osnovu dostavljenih obavještenja. Ministarstvo javne uprave, u okviru kojeg Upravna inspekcija djeluje, takođe bi trebalo da informiše Vladu o sistemskom problemu koji je uočen u ponovnim zaključivanjima navedenih ugovora za već sistematizovana radna mjesta. Upravna inspekcija kao jedan od subjekata revizije bila je dužna da u roku od 30 dana dostavi plan aktivnosti za sprovođenje preporuka, a u roku od šest mjeseci izvještaj o preduzetim mjerama. Međutim, nakon sprovedene revizije, Upravna inspekcija nije donijela plan aktivnosti za realizaciju preporuka, kao ni izvještaj o preduzetim radnjama u cilju sprovođenja preporuka.

Prema Zakonu o Upravnoj inspekciji, upravni inspektor, po pravilu, najkasnije tri dana prije početka nadzora, obavještava starješinu, odnosno odgovorno lice subjekta nadzora o vršenju inspekcijskog nadzora.⁴⁶ Međutim, izuzetno, inspekcijski nadzor može se izvršiti bez prethodnog obavještanja kad postoje razlozi za neodložno postupanje, odnosno ako takvo postupanje nalaže zaštita javnog interesa. Imajući u vidu raširene zloupotrebe ugovora o djelu, koje je potvrdila i Upravna inspekcija, uz nemogućnost naknadne kazne po isteku ugovora o djelu, opravdana je bojazan da se prethodna najava inspekcijskog nadzora može koristiti kako bi se sporni ugovori u međuvremenu raskinuli.

46 Član 13 Zakona o upravnoj inspekciji (*Službeni list Crne Gore*, br. 042/16 od 11. 7. 2016).



Zaključak

Na privremena angažovanja u državnoj upravi troše se značajna budžetska sredstva, dok istovremeno ovi mehanizmi ostaju podložni zloupotrebama. Organi državne uprave ne samo da ne planiraju adekvatno angažovanje ovih lica, već ne vrše ni odgovarajući nadzor, što potvrđuju tipski izvještaji o obavljenom poslu koje smo analizirali, ili njihov potpuni izostanak. Primjeri na koje smo ukazali, a koji pokazuju sklapanje ugovora o djelu za „administrativno-tehničke i pomoćne poslove“, ili lica koja i do 13 godina obavljaju poslove po ugovoru o djelu za jednu instituciju, potvrđuju da se ovaj institut često koristi kako bi se u praksi obesmisllile procedure propisane Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Osim Uprave za nekretnine i Poreske uprave, institucije obuhvaćene istraživanjem nisu dostavljale obavještenja Vladi o problemima sa kojima se suočavaju u radu zbog nemogućnosti zapošljavanja lica na neodređeno i određeno vrijeme, niti iz kog razloga su prinuđeni da angažuju lica putem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Osim očiglednih zloupotreba u brojnim primjerima, rasprostranjena praksa višestrukog produžavanja ugovora o djelu sa istom osobom ili osobama, može biti i pokazatelj lošeg redovnog kadrovskog planiranja i nedovoljne koordinacije na nivou Vlade kada je upravljanje ljudskim resursima u pitanju.

Upravna inspekcija, koja je zadužena za nadzor nad sprovođenjem ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, i ugovora o dopunskom radu, iako povremeno vrši nadzor u ovoj oblasti, ne preduzima odgovarajuće mjere ni kada utvrdi nepravilnosti, jer inspekcijski nadzor najčešće kasni. Time ne samo da se omogućava nastavak zloupotreba, već se i šalje poruka da je kršenje zakona bez posljedica prihvatljivo. Dodatno, izostanak informisanja Vlade, Poreske uprave i tužilaštava o nepravilnostima ukazuje na nedostatak volje ili kapaciteta da se problem sistemski riješi.

Preporuke

01

Komisija za praćenje ugovora o djelu, koju je formirala Vlada Crne Gore, osim sprečavanja zloupotreba, treba jasno da ukaže na slučajeve u kojima se ugovori o djelu sklapaju za obavljanje redovnih poslova i provjeri opravdanost takvih angažovanja u odnosu na stvarni obim posla organa državne uprave, te da na osnovu toga pruži odgovarajuće preporuke, kako bi se kroz redovne procedure zapošljavanja ili rasporeda zaposlenih trajnije riješio problem nedostajućih kapaciteta;

02

U skladu sa našim ranijim preporukama, kako bi se ostvario balans između potrebnih kapaciteta za vršenje redovnih i povremenih poslova u državnoj upravi, kadrovski planovi treba da obuhvate i potrebu angažovanja putem ugovora o djelu, o privremenim i povremenim poslovima i o dopunskom radu i da sadrže obrazloženja izdataka za ljudske resurse po svim osnovama u datoj godini;

03

U skladu sa prethodno definisanom metodologijom procjene rizika, Upravna inspekcija treba da planira inspekcijski nadzor ugovora o djelu prema jasno utvrđenim kriterijumima, kao što su: iznos budžetskih izdvajanja za ove namjene, ranije utvrđene nepravilnosti za koje nije vršena naknadna kontrola, navodi medija, građana i građanki i nevladinih organizacija i sl.;

04

Vlada, Ministarstvo javne uprave i Upravna inspekcija, treba da razmotre primjenu izuzetka propisanog Zakonom o Upravnoj inspekciji, i da kontrolu ugovora o djelu u visokorizičnim organima vrše bez prethodnog obavještanja subjekta nadzora;

05

Organi državne uprave treba redovno da vode evidenciju privremeno angažovanih lica koja će obuhvatati integrisane podatke (broj angažovanih fizičkih lica, vrsta ugovora, opis posla, period na koji su ugovori zaključeni, bruto i neto iznos mjesečne naknade);

06

Institucije u zahtjevima za dodjelu budžetskih sredstava treba da jasno navedu broj izvršilaca, uz pozivanje na godišnji plan angažovanja i precizno navođenje aktivnosti koje opravdavaju angažovanje putem ugovora o djelu. Takođe, neophodno je obrazložiti razloge za privremeno angažovanje lica, kao i objasniti eventualna odstupanja u iznosima i potrebama u odnosu na prethodnu godinu;

07

Izvještaji o obavljenom poslu treba da sadrže standardizovane formulare, koji će jasno prikazati konkretne rezultate rada angažovanog lica, probleme na koje je lice naišlo tokom realizacije zadatka, kao i vrijeme utrošeno za njegovo izvršenje, uz priložene proizvode i rezultate rada.



Aneks I

Za period od 1. januara 2023. do 1. novembra 2024. godine, od institucija smo putem SPI zahtjeva tražili:

- » Plan angažovanja lica po ugovoru o djelu, ugovoru o dopunskom radu i ugovoru o privremenim i povremenim poslovima;
- » Interne akte/procedure o načinu i izboru angažovanja lica po ugovoru o djelu, ugovoru o dopunskom radu i ugovoru o privremenim i povremenim poslovima;
- » Interne akte kojima je regulisan nadzor i kontrola ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
- » Zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava koji su upućeni Ministarstvu finansija za 2023. i 2024. godinu;
- » Obavještenja koja je organ dostavio Vladi, a odnose se na probleme sa kojima se suočava u radu, zbog nemogućnosti zapošljavanja lica na neodređeno i određeno vrijeme, iz kog razloga je prinuđen da angažuje lica putem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
- » Evidencije ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
- » Izvještaje o poslu koji su izvršila angažovana lica i neposredni rukovodioci, a dostavljeni su odgovornom licu u organu;
- » Sprovedene analize realizovanih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima i na bazi istih preuzete korektivne mjere;
- » Kopije zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Pored navedenih tačaka, MJU smo tražili i sljedeće informacije o Upravnoj inspekciji:

- » Obavještenja organa državne uprave dostavljena MJU – Odjeljenju upravne inspekcije, o preduzetim mjerama povodom izvršenog inspekcijskog nadzora koji se odnosi 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. januara 2023. do 1. novembra 2024. godine;
- » Obavještenja koje je MJU – Odjeljenje upravne inspekcije, uputilo organu nadležnom za poreze u vezi sa sprovedenim inspekcijskim nadzorima u periodu od 1. januara 2023. do 1. novembra 2024. godine;

- » Kopije obavještenja koja je organ nadležan za poreze dostavio MJU – Odjeljenju upravne inspekcije, kao i detalje o daljem postupanju u odnosu na obavještenja koja je dostavilo Odjeljenje upravne inspekcije, u periodu od 1. januara 2023. do 1. novembra 2024. godine;
- » Kopije obavještenja dostavljenih tužilaštvima od strane MJU – Odjeljenja upravne inspekcije u periodu od 1. januara 2023. do 1. novembra 2024. godine;
- » Kopije obavještenja dostavljenih MJU – Odjeljenju upravne inspekcije od strane tužilaštava i detalje o daljem postupanju u odnosu na obavještenja koja je dostavilo Odjeljenje upravne inspekcije, u periodu od 1. januara 2023. do 1. novembra 2024. godine;
- » Obavještenja koja je MJU – Odjeljenje upravne inspekcije dostavljalo Vladi, o postupanju organa državne uprave u odnosu na zaključivanje ugovora o djelu za sistematizovana radna mjesta u periodu od 1. januara 2023. do 1. novembra 2024. godine;
- » Plan aktivnosti za realizaciju preporuka, koji sadrži mjere, nosioce aktivnosti i rokove, a koji je –MJU – Odjeljenje upravne inspekcije bilo dužno da dostavi Državnoj revizorskoj instituciji, prema Izvještaju o uspjehu upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave;
- » Izvještaj o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama, koji je MJU – Odjeljenje upravne inspekcije, bilo dužno da dostavi Državnoj revizorskoj instituciji, prema Izvještaju o uspjehu upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave.
- » Pregledom budžeta i predloga završnog računa za 2023. godinu, pokušali smo da izračunamo koliko su institucije planirale da potroše, kao i koliko je izvršenje bilo za 2023. Računali smo sredstava raspoređena na sintetičkom računu budžeta 4191 – Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu.

Izvori

- DRI, 2020, Revizija uspjeha – Uspješnost upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave, dostupno na: <https://dri.co.me/doc/Izvje%C5%A1taj%20o%20reviziji%20uspjeha%20%E2%80%9CUspje%C5%A1nost%20upravljanja%20ugovorima%20o%20djelu,%20ugovorima%20o%20dopunskom%20radu%20i%20ugovorima%20o%20privremenim%20i%20povremenim%20poslovima%20u%20organima%20dr%C5%BEavne%20uprave%E2%80%9D.pdf>
- DRI, 2023, Revizija uspjeha – Uspješnost angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima, dostupno na: <https://dri.co.me/doc/Izvje%C5%A1taj%20o%20reviziji%20uspjeha%20Uspje%C5%A1nost%20anga%C5%BEovanja%20fizi%C4%8Dkih%20lica%20bez%20zasnivanja%20radnog%20odnosa%20u%20dr%C5%BEavnim%20organima.pdf>
- DRI, 2024, Izvještaj o realizaciji preporuka datih u Izvještaju o reviziji uspjeha „Uspješnost angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima“, dostupno na: <https://www.dri.co.me/doc/Izvje%C5%A1taj%20o%20realizaciji%20preporuka%20datih%20u%20reviziji%20uspjeha%20Uspje%C5%A1nost%20anga%C5%BEovanja%20fizi%C4%8Dkih%20lica%20bez%20zasnivanja%20radnog%20odnosa%20u%20dr%C5%BEavnim%20organima.pdf>
- DRI, 2025, Drugi izvještaj o realizaciji preporuka datih u Izvještaju o reviziji uspjeha „Uspješnost angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima“, dostupno na: <https://www.dri.co.me/doc/Izvje%C5%A1taj%20o%20realizaciji%20preporuka%20datih%20u%20reviziji%20uspjeha%20%E2%80%9CUspje%C5%A1nost%20anga%C5%BEovanja%20fizi%C4%8Dkih%20lica%20bez%20zasnivanja%20radnog%20odnosa%20u%20dr%C5%BEavnim%20organima%E2%80%9D%20-%20Izvje%C5%A1taj%20II.pdf>
- Vlada Crne Gore, Odluka o obrazovanju Komisije za analizu i praćenje ugovora o djelu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova u potrošačkim jedinicama koje se finansiraju iz budžeta države, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/9494483e-ac4e-4cee-89ae-d2a38be0e88c?version=1.0>

- Zakon o obligacionim odnosima (*Službeni list Crne Gore*, br. 022/17 od 3. 4. 2017)
- Zakon o radu (*Službeni list Crne Gore*, br. 74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021, 145/2021, 77/2024, 84/2024)
- Milena Muk, Marko Sošić, Budžetsko i kadrovsko planiranje: Drugo ime za optimizaciju, 30. 7. 2021, dostupno na:
<https://institut-alternativa.org/budzetsko-i-kadrovsko-planiranje-drugo-ime-za-optimizaciju/>
- Poreska uprava, Interno pravilo o angažovanju fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa (I/1-5132/1-24 od 8. marta 2024. godine)
- Ministarstvo vanjskih poslova, Interno pravilo o zaključivanju ugovora o djelu (9/03-3-12-11/20 od 19. maja 2020. godine)
- Ministarstvo odbrane, Interna procedura o angažovanju lica po ugovoru o djelu (06-100/22-755 od 11. oktobra 2022. godine)
- Rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova, broj UPI-037/24-8939/4 od 9. decembra 2024. godine
- Rješenje Uprave carina (I/1-14828/4-24 od 26. decembra 2024. godine)
- Rješenje Ministarstva odbrane (12-037/24-1165 od 13. decembra 2024. godine)
- Rješenje Uprave za nekretnine (01-013/24-326/1 od 6. decembra 2024. godine)
- 32. sjednica 42. Vlade Crne Gore od 15. jula 2021. godine, Informacija o pojačanom nadzoru poslovanja privrednih društava od strane inspekcijskih organa – zaključci,
<https://www.gov.me/dokumenta/1741047d-6e42-4168-9d43-947247936972>
- Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Interno pravilo o postupku angažovanja fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu (16-100/24-20534/1 od 10. septembra 2024. godine)

- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (*Službeni list Crne Gore*, br. 20/14 od 25. 4. 2014, 56/14 od 24. 12. 2014)
- Vlada Crne Gore, član 3 Odluke o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve, dostupno na:
<https://wapi.gov.me/download-preview/9b654bad-5da4-4e0f-9e4a-baac2409d5cb?version=1.0>
- Institut alternativa, portal Budžetska plaćanja
<https://budzet.mojnovac.me/rashodi>
- Budžet Crne Gore za 2023. godinu
<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/614/2977-17725-33-22-5-125.pdf>
- Predlog Zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2023. godinu
<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/362/3525-20110-33-24-4.pdf>
- Zakon o upravnoj inspekciji (*Službeni list Crne Gore*, br. 042/16 od 11. 7. 2016)
- Ministarstvo javne uprave, Odjeljenje upravne inspekcije, Plan nadzora za 2023. godinu, dostupno na:
<https://www.dropbox.com/scl/fi/pojsk48g6z234d1xq0scq/Plan-rada-upravne-za-2023..pdf?rlkey=2l49sn7gb2qsz80tmye6ebzy0&st=7u34iyho&dl=0>
- Ministarstvo javne uprave, Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima za 2023. godinu, dostupno na:
<https://wapi.gov.me/download-preview/0f2a7f7f-9d03-4f4e-8e2e-329271a7ea71?version=1.0>



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

