

ULOGA INSPEKCIJA U BORBI PROTIV KORUPCIJE



Podgorica, 2014.

**ULOGA INSPEKCIJA
U BORBI PROTIV
KORUPCIJE**

Podgorica, 2014.

ULOGA INSPEKCIJA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Za izdavača:

Daliborka Uljarević

Biblioteka:

Demokratija

Autori/ke:

Boris Marić

Željka Četković

Tamara Milaš

Saradnici/e:

Snežana Kaluđerović

Svetlana Pešić

Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Lektura i korektura:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Štampa

Studio MOUSE - Podgorica

Tiraž

200 primjeraka

CIP - Каталогизација у публикацији

Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85591-35-8

COBISS.CG-ID 25050896



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education



Ova publikacija je nastala na osnovu pomoći Evropske unije. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Centra za građansko obrazovanje (CGO) i ni na koji način ne može biti uzeta kao zvanični stav Evropske unije.



SADRŽAJ

Uvod	9
1. Uprava za inspekcijske poslove	11
a. Normativna osnova	11
b. Organizaciona struktura	13
c. Regionalna iskustva: Hrvatska, Srbija, BiH	17
2. Inspekcijski nadzor	31
a. Načela inspekcijskog nadzora	34
b. Obaveze i ovlašćenja inspektora/ki	40
c. Svrha inspekcijskog nadzora	41
3. Inspekcije kao mehanizam otkrivanja i procesuiranja korupcije	43
a. Integritet inspektora/ki	43
b. Odnos inspekcija sa ključnim organima u borbi protiv korupcije	49
c. Građani/ke i inspekcije	51
d. Saradnja sa civilnim sektorom	55
4. Inspekcije u procesu evropskih integracija	57
a. Ispunjenost obaveza Uprave za inspekcijske poslove predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23	57
b. Utvrđivanje osnove metodologije za analizu rizika u vršenju inspekcijskog nadzora	63
5. Zaključci i preporuke	65
Literatura i izvori	68





UVOD

Uprava za inspekcijske poslove je nov i samostalan organ uprave, čijim formiranjem su centralizovani inspekcijski poslovi u Crnoj Gori.

Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori 2011-2016 (AURUM)¹ ocijenjeno je da organizovanje inspekcija kao unutrašnjih organizacionih jedinica ministarstava i drugih organa uprave ima negativan uticaj na opšti položaj inspekcija u sistemu, a samim tim i na njihovu samostalnost koja je nužna za obavljanje inspekcijskih poslova. Na osnovu toga se došlo do rješenja koje u svojoj osnovi ima centralizaciju i treba da objedini 28 inspekcija, pri čemu će van tog sistema ostati inspekcijski nadzor iz domena državne uprave (Upravna inspekcija), odbrane i bezbjednosti, zaštite i spašavanja, prevoza opasnih i eksplozivnih materija, kao i sigurnosti i bezbjednosti saobraćaja.

Sistemski gledano, rad Uprave za inspekcijske poslove mora izrasti u ključni mehanizam praćenja primjene zakona u praksi, na terenu. Prepoznajući taj značaj Uprave za inspekcijske poslove, u Centru za građansko obrazovanje (CGO) smo se opredijelili da kroz svoje projektne aktivnosti damo doprinos afirmaciji rada novoformirane institucije, njenom kvalitetnijem odnosu sa građanima/kama, kao i prepoznavanju potencijala Uprave u borbi protiv sveprisutne korupcije, a posebno u njenom mogućem preventivnom aspektu. Stoga je i opšti cilj projekta, čiji je jedan od rezultata i studija pred vama, doprinos povećanju povjerenja javnosti u krivično-pravni sektor kroz sprovođenje učinkovitih *watchdog* aktivnosti za praćenje reaganja izvršne vlasti na saznanja, prijave i indicije o nezakonitim radnjama i korupciji. Specifični cilj projekta predstavlja praćenje aktivnosti i jačanje kapaciteta Uprave za inspekcijske poslove kao organa izvršne vlasti, koji kroz postupanje svojih inspekcijskih jedinica, kao prvih i najbližih instrumenata na raspolaganju građanima/kama, obezbijeduje široko postavljen sistem borbe protiv korupcije i nedozvoljenog ponašanja u crnogorskom

¹ <http://media.cgo-cce.org/2013/03/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Crnoj-Gori-2011-2016-AURUM.pdf>

društvu. Ciljne grupe su inspektori/ke zapošljeni u inspekcijskim jedinicama Uprave za inspekcijske poslove i korisnici/e usluge koje institucija obezbijuje. Krajnji korisnici/e su svi građani/ke Crne Gore koji će imati koristi od povećanog nivoa odgovornosti i kapaciteta Uprave za inspekcijske poslove za spriječavanje i borbu protiv korupcije u njenom prvom pojavnom obliku. Projekat je podržan kroz Program podrške civilnom društvu u oblasti krivičnog pravosuđa (CJCSP) a koji finansira Ambasada SAD u Podgorici, Biro Stejt dipartmenta za borbu protiv međunarodne trgovine drogom i sprovođenje zakona (INL). Konfinansiranje, koje se odnosi na izradu ove studije, je obezbijeđeno od strane Evropske unije kroz EU Instrument za predpristupnu pomoć (IPA) podrške civilnom društvu posredstvom Balkanske mreže za razvoj civilnog društva i Centra za razvoj nevladinih organizacija.

Presjek rada Uprave za inspekcijske poslove napravljen je na osnovu zvaničnih izvještaja same Uprave za inspekcijske poslove, ali i drugih brojnih zakona, uredbi, vladinih izvještaja, strategija, zatim Akcionog plana za poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava), Izvještaja br. 1 o realizaciji Akcionog plana za poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava), kao i Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore u 2013.godini. Dodatno, tim CGO-a je pratio izvještavanje medija o radu Uprave za inspekcijske poslove, i sproveo tri fokus grupe sa ukupno 19 inspektora/ki koji su sami bili u prilici da daju ocjenu učinkovitosti ovog modela, izazova sa kojima se u praksi suočavaju, kao i neke od preporuka za unaprijeđenje svoje pozicije i ukupne pozicije Uprave za inspekcijske poslove radi dostizanja potrebne efikasnosti i efektivnosti rada ove institucije. Tokom šest uličnih akcija u Podgorici, u periodu od marta do maja 2014.godine, aktivisti/kinje CGO-a su ohrabivali građane/ke da prijavljuju korupciju i druge nedozvoljene radnje koje su u nadležnosti Uprave za inspekcijske poslove, a dio njihovih percepcija iz tih direktnih komunikacija je uključen i u ovu studiju. U sumiranju regionalnih iskustava, korišćeni su zakoni Republike Hrvatske, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srbije u ovoj oblasti, kao i relevantni izvještaji međunarodnih organizacija i medijske arhive.

Na kraju studije, predstavljeni su ključni zaključci i preporuke za unaprijeđenje postojećeg stanja.

1. UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE

a) Normativna osnova

Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave² stvorene su normativne pretpostavke za osnivanje Uprave za inspekcijske poslove kao samostalnog organa uprava, a istom je propisan i utvrđen njen širok djelokrug rada i djelovanja. Zakon o inspekcijskom nadzoru³, kao noseći u ovoj oblasti, propisuje načela i postupak vršenja inspekcijskog nadzora.

Sistemski posmatrano, zakonska osnova da se kroz Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave definiše Uprava za inspekcijske poslove, i to kao samostalan organ uprave, nalazi se u Zakonu o državnoj upravi.⁴ Osim sistemske osnove, ovaj Zakon daje važnu smjernicu koja definiše zabranu političkog organizovanja i djelovanja političkih organizacija u organima državne uprave. Taj princip predstavlja bitan preduslov depolitizacije državne uprave, pa samim tim i Uprave za inspekcijske poslove. No, državni organi u praksi još uvijek trpe neprimjeren politički uticaj, kako se ocjenjuje i u Izvještaju o napretku Crne Gore u

2 Službeni list Crne Gore, br. 05/12 od 23.01.2012, 25/12 od 11.05.2012, 61/12 od 07.12.2012

3 Službeni list Crne Gore, br. 39/03 od 30.06.2003, 76/09 od 18.11.2009, 57/11 od 30.11.2011, 18/14 od 11.04.2014

4 Službeni list Crne Gore, br. 38/03 od 27.6.2003; 42/11 od 15.8.2011

2013.godini⁵, što ima direktnu posljedicu u smislu relativno niskog stepena povjerenja građana/ki u vladine institucije. Uprava za inspeksijske poslove, po prirodi svojih nadležnosti, spada u red ključnih organa od čije nepristrasnosti i profesionalnosti u postupanju zavisi efektivna borba protiv korupcije. Istovremeno, to je i visokorizičan organ za pojavu korupcije u radu, zbog čega bi razrada integriteta sa posebnim akcentom na mogući politički uticaj morala biti posebno tretirana u njenim internim aktima.

Iz Izvještaja o radu Uprave za inspeksijske poslove za 2013. godinu⁶ može se vidjeti da su osnova za rad i postupanje bili brojni planski i strateški dokumenti, kao što su Godišnji program rada (čiji sastavni dio je i Plan pojačanog nadzora u turističkoj sezoni), zasnovan na propisanim nadležnostima i iskustvima iz inspeksijskog nadzora u prethodnom periodu, zatim strateški i programski dokumenti Vlade Crne Gore i resornih ministarstava (Strategija tržišnog nadzora i Program tržišnog nadzora za 2013. godinu⁷, Nacionalni program zaštite potrošača 2012-2015.⁸ i Akcioni plan za njegovu realizaciju⁹, Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije za 2013 i 2014.¹⁰, Akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014¹¹, Akcioni plan za poglavlje 23¹², itd). Takođe,

5 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/montenegro_2013.pdf

6 <http://www.uip.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=162271&rType=2&file=Godi%C5%A1nji%20izvje%C5%A1taj%20Uprave%20za%20inspeksijske%20poslove%20za%202013%20godinu.docx>

7 <http://www.mek.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=50656&rType=2&file=1263569695.pdf>

8 <http://www.ti.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=116070&rType=2>

9 <http://www.ti.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=160157&rType=2>

10 http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=125952&rType=2&file=2_15_21_03_2013.pdf, http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=160202&rType=2&file=3_60_13_3_2014.pdf

11 <http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=138046&rType=2&file=Kommunikaciona%20strategija%20odr%C5%BEivog%20razvoja%20Crne%20Gore%202011-2013.pdf>

12 <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=146778&rType=2&file=AP23%20CG.pdf>

Uprava je realizovala i aktivnosti po zahtjevima i inicijativama za sprovođenje inspekcijskog nadzora.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2013. godinu navodi da “usvajanje podzakonskih akata za Zakon o inspekcijskom nadzoru, koji je koncipiran tako da podvede inspekcijski nadzor pod jedan organ i unaprijedi poslovnu klimu, ide po planu”, ali i ukazuje na probleme, poput sljedećeg: “... Tržišna inspekcija je odgovorna za kontrole zaštite intelektualne svojine, ali inspektori nijesu specijalizirani za prava intelektualne svojine...”. Takođe, Izveštaj konstatuje: da “Inspektori rada su obučeni u nekim oblastima pravne tekovine. Kapacitet Uprave za inspekcijske poslove, uključujući inspektorat rada, nije adekvatan zbog ograničenih finansijskih resursa i nedostatka adekvatnog IT sistema. Pripreme u ovoj oblasti počinju.” Izveštaj EK prepoznao je nedovoljne kapacitete inspekcijskih organa i u drugim oblastima, ali se nije detaljnije bavio pitanjem integriteta, uz opštu ocjenu da je razvoj ovog centralizovanog sistema inspekcijskog nadzora u začetku.

b) Organizaciona struktura

U Izveštaju o radu Uprave za inspekcijske poslove iz 2012.godine navodi se da je sistematizovano 335 radnih mjesta, od kojih 269 inspektora/ki. U praksi, u Upravi je tokom te godine radilo manje ljudi i ta je cifra bila 279 zaposlenih, od čega 245 inspektora/ki.

Po podacima iz godišnjeg Izveštaja o radu za 2013.godinu, u Upravi je sistematizovano 347 radnih mjesta, od čega 262 za inspektore/ke, pri čemu se navodi takođe da je broj zaposlenih 294, od kojih je 237 inspektora/ki, a 121 inspektor/ka se nalazi sa mjestom rada u Podgorici, dok su ostali raspoređeni u drugim gradovima.

Iako Upravu čini 28 inspekcija, tokom 2013.godine ona je ostvarivala nadležnosti preko 24 inspekcije koje je preuzela u prvoj fazi

centralizacije ovog sistema¹³, dok u dvije inspekcije to nije bio slučaj, iako je postojao pravni osnov.¹⁴ Integrisanje Poreske inspekcije i Prosvjetne inspekcije je planirano za drugu fazu centralizacije.

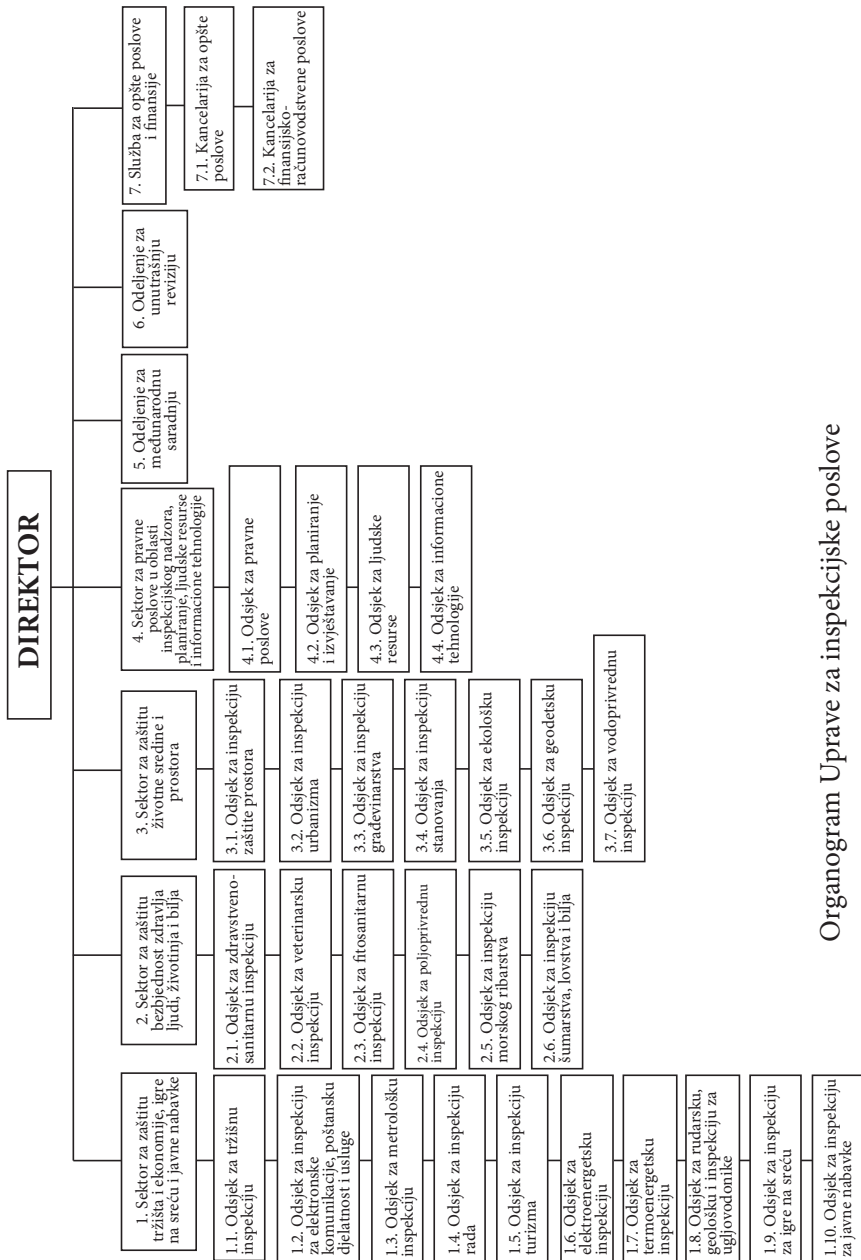
Sama Uprava se sastoji od sedam sektora, tj. organizacionih jedinica: Sektor za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke; Sektor za zaštitu i bezbjednost zdravlja ljudi, životinja, bilja i šuma; Sektor za zaštitu životne sredine i prostora; Sektor za pravne poslove u oblasti inspekcijaskog nadzora, planiranje, ljudske resurse i informacione tehnologije; Odjeljenje za međunarodnu saradnju; Odjeljenje za unutrašnju reviziju; i Služba za opšte poslove i finansije, pri čemu su u okviru prva tri sektora raspoređene 24 inspekcijske jedinice.¹⁵

Najbrojniji je Sektor za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke koji obuhvata 12 inspekcija (tržišnu, turističku, elektro-energetsku, termo-energetsku, metrološku, rudarsku, geološku, kao i inspekciju rada, inspekciju za igre na sreću, inspekciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, inspekciju za usluge informacionog društva, inspekciju za javne nabavke). U Sektoru za zaštitu i bezbjednost zdravlja ljudi, životinja, bilja i šuma je šest inspekcija (veterinarska, fitosanitarna, zdravstveno-sanitarna, poljoprivredna, zatim inspekcija šumarstva, lovstva i zaštite bilja, i inspekcija za morsko ribarstvo), kao i u Sektoru za zaštitu životne sredine i prostora (inspekcija zaštite prostora, zatim građevinska, ekološka, urbanistička, stambena i vodoprivredna inspekcija).

13 Tržišna, inspekcija rada, inspekcija za turizam, elektronenergetska, termoenergetska, rudarska, geološka, metrološka inspekcija, inspekcija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, inspekcija za usluge informacionog društva, inspekcija za igre na sreću, inspekcija za javne nabavke, zdravstveno-sanitarna inspekcija, poljoprivredna, inspekcija šumarstva, lovstva i zaštite bilja, inspekcija morskog ribarstva, veterinarska, ekološka, građevinska, inspekcija zaštite prostora, inspekcija za urbanizam, inspekcija za stanovanje, vodoprivredna i fitosanitarna.

14 Geodetska i inspekcija za istraživanja i proizvodnje ugljovodnika

15 <http://www.uip.gov.me/organizacija>



Organogram Uprave za inspeksijske poslove

Radi se o razgranatom sistemu koji pokriva teritoriju Crne Gore, tretirajući širok zahvat raznih društvenih odnosa i pitanja, pa je tim važnije da takav organ bude suštinski nezavisan, bez neprimjerenih političkih ili drugih uticaja. Upravo su sumnje da postoji politički uticaj na rad Uprave za inspekcijske poslove i dalje jedan od razloga zbog kojih se Uprava u javnosti još uvijek nije pozicionirala kao organ u čiju se nepristrasnost u cjelosti vjeruje. U tom kontekstu, primjer kroz koji se može prepoznati problem razgraničenja između profesionalnog i političkog angažmana direktora Uprave predstavlja predmet zabrinutosti. Naime, tokom kampanje za lokalne izbore u opštini Berane, mediji su zabilježili prisustvo direktora Uprave na dan održavanja izbora, odnosno da je službeni auto Uprave koji koristi direktor bio parkiran ispred partijskih prostorija vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS). Direktor Uprave je direktno negirao da je njegovo prisustvo na bilo koji način vezano za izbore, kao i sama Uprava.¹⁶ U komunikaciji koju je CGO imao sa Upravom za inspekcijske poslove utvrđeno je da Uprava nema posebnu evidenciju o radnim subotama i nedjeljama rukovodilaca.¹⁷ No, činjenica je da se po podacima zvaničnog sajta DPS-a može utvrditi da se direktor Uprave, Božidar Vuksanović, nalazi na spisku članova Glavnog odbora DPS-a pod rednim brojem 37.¹⁸

Zakon o državnim službenicima i namještenicima kao i Etički kodeks¹⁹ državnih službenika i namještenika, propisuje obavezu uzdržavanja od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja, te bi u tom kontekstu trebao i direktor Uprave strogo da poštuje duh zakona. Političko djelovanje i uticaj mogu se ostvarivati i van radnog vremena, kao i tokom radnog vremena, a spriječavanje tih pojava mora biti jedna od osnova izgradnje integriteta

16 <http://www.vijesti.me/vijesti/vuksanovic-bio-sam-inspekciji-a-ne-zbog-izbora-clanak-186046>

17 Izbori u Beranama su održani dana 9.marta (nedjelja) 2014.godine

18 <http://www.dps.me/nasa-partija/glavni-odbor>

19 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore, br. 39/11 od 04.08.2011, 50/11 od 21.10.2011, 66/12 od 31.12.2012, član 9

samostalnog organa uprave, poput Uprave za inspekcijske poslove, i ona mora počivati na punoj depolitizaciji i izgradnji povjerenja sa građanima/kama, što je zahtjevan proces.

Norme naglašavaju potrebu depolitizacije državne uprave, ali nijesu do kraja precizne i jasno izvedene. Primjera radi, treba naglasiti da su inspektori/ke državni službenici/e sa posebnim ovlašćenjima, što znači i većim rizikom da bi njihov politički uticaj mogao bitno uticati na pojedine građane/ke u artikulisanju njihovih političkih stavova i opredjeljenja.

c) Regionalna iskustva: Hrvatska, Srbija, BiH

Republika Hrvatska

Poslove inspekcijskog nadzora je do 2014. godine u Republici Hrvatskoj obavljao Državni inspektorat, uspostavljen Zakonom o državnom inspektoratu 1999. godine, koji je po nekim svojim karakteristikama bio sličan današnjoj crnogorskoj Upravi za inspekcijske poslove.

Državni inspektorat bio je državna upravna organizacija Republike Hrvatske koja je obavljala „... *inspekcijske poslove koji se odnose na nadzor obavljanja poslova i provedbu propisa o: trgovini i uslugama, radu i zaštiti na radu, elektroenergetici, rudarstvu, opremi pod tlakom, obračunu, naplati i uplati boravišne pristojbe, ugostiteljskoj djelatnosti i pružanju usluga u turizmu.*”²⁰ Rad Državnog inspektorata bio je organizovan u pet područnih jedinica, sa centrima u Rijeci, Splitu, Osijeku, Varaždinu i Zagrebu, a njime je upravljao glavni inspektor imenovan i razriješavan od strane Vlada Republike Hrvatske.²¹ U okviru Državnog inspektorata bila je uspostavljena institucija višeg inspektora-specijaliste, sa mandatom vršenja inspekcijskog nadzora “*koji*

²⁰ Zakon o državnom inspektoratu, NN 116/08, 123/08, 49/11, član 2 i Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 150/11, Član 33.

²¹ Zakon o državnom inspektoratu, NN 116/08, 123/08, 49/11, Član 8. i 9.

se odnosi na primjenu zakona i drugih propisa iz djelokruga Državnog inspektorata.”²² U okviru Inspektorata djelovao je i Sektor kontrolno-instruktivnog nadzora čiji je zadatak bio da obavlja i sprovodi kontrolno-instruktivni nadzor nad radom inspektora “koji se odnosi na pravilnost vođenja inspeksijskog, upravnog te postupka koji prethodi sudskim postupcima, a s ciljem utvrđivanja kvantitete i kvalitete obavljenih inspeksijskih poslova te ujednačavanja rada”, a takođe je predlagao i preduzimanje mjera zbog povrede službene dužnosti u obavljanju inspeksijskih poslova, naročito u dijelu neizvršavanja i nesavjesnog izvršavanja službeničkih obaveza.²³

Nakon 15 godina postojanja Državnog inspektorata, u sklopu mjera reforme Vlade Republike Hrvatske za fiskalnu konsolidaciju za period 2014-2016.godine, između ostalog, predviđena je i transformacija ovog organa, odnosno, prelazak inspeksijskih službi pod okrilje nadležnih resornih ministarstava. Vlada Republike Hrvatske je u septembru 2013. godine donijela Smjernice ekonomske i fiskalne politike za period 2014.-2016. i Mjere za smanjenje deficita kojim je utvrđeno devet reformskih mjera za cilj fiskalne konsolidacije u periodu od 2014. do 2016. godine. U tom smislu, usvojen je Projektni plan za sprovođenje dugoročnih reformskih mjera fiskalne konsolidacije za period 2014.-2016. Mjere fiskalne konsolidacije donešene su radi smanjivanja deficita, a u okviru onih čije sprovođenje je predviđeno u 2014. godini je i transformacija Državnog inspektorata. Hrvatska Vlada je transformaciju Državnog inspektorata objasnila činjenicom da se takav sistem pokazao nejedinstven uslijed postojanja više od 40 inspekcija od kojih je većina djelovala u okviru centralnih tijela državne uprave a šest njih u okviru Državnog inspektorata, kao i da su njime: “tijela državne uprave u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga stavljena u nejednak položaj”.²⁴ Obrazloženje daje i očekivanje od ove

22 Zakon o državnom inspektoratu, NN 116/08, 123/08, 49/11, Član 12.

23 Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata, NN 31/12 i 23/13, Član 32a.

24 Reformske i druge mjere fiskalne konsolidacije za razdoblje 2014.-2016, Vlada Republike Hrvatske, 2013, str. 8.

transformacije u smislu racionalizacije funkcionisanja državne uprave u toj oblasti i povećanja efikasnosti, kao i smanjenja troškova, učinkovitije naplate prihoda, efikasnijeg otkrivanja i suzbijanja “sive ekonomije”, racionalizacije inspeksijskih službi i uštede finansijskih sredstava.²⁵

Tako je stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave²⁶ prestao sa radom Državni inspektorat, a njegove poslove, ali i ljudske i tehničke resurse, “preuzimaju *Ministarstvo financija, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, Ministarstvo poljoprivrede i Ministarstvo turizma*”. Danas, u okviru Ministarstva rada i mirovinskoga sustava djeluju inspektori rada, a u okviru Ministarstva turizma ekonomski inspektori koji vrše inspeksijski nadzor u oblasti ugostiteljske djelatnosti i pružanja usluga u turizmu. Ministarstvo financija je preuzelo obavljanje inspeksijskih poslova u dijelu prometa roba i usluga, zaštite intelektualne svojine, boravišne dozvole, sprečavanja neregistrovanih i nezakonitih djelatnosti i trgovine kao i u dijelu naplate budžetskih prihoda iz oblasti turizma, ugostiteljske djelatnosti i prometa roba i usluga. Zatim, Ministarstvo ekonomije je preuzelo poslove Inspektorata u dijelu ekonomije: zaštite potrošača, opreme pod visokim pritiskom, i poslove rudarske i elektroenergetske inspekcije; i konačno, Ministarstvo poljoprivrede je preuzelo inspeksijske poslove iz oblasti poljoprivrede i kontrole hrane.²⁷

Broj zapošljenih inspektora u Državnom inspektoratu je varirao, i uglavnom je na godišnjem nivou taj broj bio oko 800 zapošljenih. Posljednji dostupni podaci, navedeni u Izveštaju o radu Državnog inspektorata iz maja 2013, pokazuju da je u to vrijeme bilo zapošljeno

25 Reformske i druge mjere fiskalne konsolidacije za razdoblje 2014.-2016, Vlada Republike Hrvatske, 2013, str. 8.

26 Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_12_150_3085.html

27 Državni inspektorat Republike Hrvatske - <http://www.inspektorat.hr/>

817 državnih službenika i 1 namještenik (ukupno 818 zaposlenih). Oni su sada preuzeti od strane pet nadležnih ministarstava.

Pored inspekcija koje su navedene prethodno, i čiji su poslovi preuzeti od strane navedenih nadležnih ministarstava, u okviru Ministarstva uprave u Hrvatskoj djeluje i Upravna inspekcija, sa dva odjeljenja: za inspekciju državne uprave i za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave. Djelatnost Upravne inspekcije se fokusira na: *“inspekcijske poslove koji se odnose na primjenu zakona i drugih propisa o ustrojstvu, djelokrugu i načinu rada tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave; nadzor u provedbi zakona i drugih propisa o državnim službenicima i namještenicima, o službenicima i namještenicima u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; nadzor u provedbi općeg upravnog postupka, posebnih upravnih postupaka, uredskog poslovanja u tijelima državne uprave i tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima”*.²⁸ Upravna inspekcija, takođe, učestvuje i u sprovođenju upravnog nadzora u drugim jedinicima i obavlja druge poslove koji su predviđeni zakonima i drugim propisima. U njoj je zapošljeno ukupno 12 službenika.²⁹

Pored potpune organizacione decentralizacije inspekcijskog sistema, donešeni su i brojni zakoni u pojedinim oblastima inspekcijskog djelovanja.³⁰ Na primjer, Zakon o turističkoj inspekciji³¹, kojim se posebno uređuje ustrojstvo, poslovi i način rada inspektora u dijelu vršenja nadzora turističke inspekcije, kao i uslovi za imenovanje, i prava, obaveze i ovlašćenja turističkih inspektora. Podsjećanja radi, turistička inspekcija djeluje u okviru Ministarstva turizma Republike Hrvatske.³²

28 <http://www.uprava.hr/default.aspx?id=641>

29 Detaljan pregled broja službenika i namještenika je moguće pronaći na: <http://www.uprava.hr/default.aspx?id=648>

30 Posebni zakoni donešeni su, između ostalog, u oblasti turističke inspekcije, prosvjetne inspekcije, građevinske inspekcije, sportske inspekcije, a postoje prijedlozi zakona o ekonomskoj inspekciji i inspekciji cestovnog prometa i cesta.

31 Zakon o turističkoj inspekciji, NN 19/14

32 <http://www.mint.hr/default.aspx?id=12752>

Reakcije iskazane u hrvatskim medijima oko transformacije Inspektorata su bile različite, od ocjena da će novo rješenje uticati pogubno po nepristrasnost inspektora jer će oni morati da kontrolišu i sankcionišu one sa kojima rade na istom mjestu, a koje su dolazile uglavnom od nekadašnjih rukovodilaca Državnog inspektorata do stavova da će ovom reformom biti povećana efikasnost rada, kao i sama ovlaštenja inspekcija.³³

Republika Srbija

Poslovi inspeksijskog nadzora u Republici Srbiji su, shodno Zakonu o državnoj upravi, povjereni nadležnim ministarstvima, a vrše ih inspektori odnosno druga ovlaštena lica u skladu sa zakonom, s tim da se: „*pojedini poslovi inspeksijskog nadzora zakonom mogu poveriti organima opština, grada Beograda, gradova i autonomnih pokrajina*“.³⁴ Istim zakonom se propisuju i prava, dužnosti i ovlaštenja inspektora, kao i njihova samostalnost i odgovornost.

Inspeksijski sistem je u Republici Srbiji organizovan tako što postoje 33 inspektorata koji se kao organi nalaze u sastavu 14 ministarstava.

Inspeksijski poslovi nijesu regulisani jednim jedinstvenim zakonom već postoji više od hiljadu zakona i podzakonskih akata koji uređuju ovu oblast. Iako je Zakon o državnoj upravi predvidio donošenje zakona kojim bi se oblast inspeksijskog nadzora posebno uredila, to još nije učinjeno. Međutim, prepoznata je potreba za postojanjem jednog takvog zakona i Ministarstvo pravde i državne uprave je pristupilo izradi Zakona o inspeksijskom nadzoru obrazujući u junu 2013. godine radnu

33 <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Gasi-se-Drzavni-inspektorat>, <http://dalje.com/hr-hrvatska/gasi-se-drzavni-inspektorat-jordanic--ovo-rjesenje-je-van-pameti/485970>

34 Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 20/92, 6/93 - odluka USRS, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99 - dr. zakon, 79/2005 - dr. zakon, 101/2005 - dr. zakon i 87/2011 - dr. zakon, Član 22 i 28.

grupu koja je utvrdila polazne osnove za izradu Zakona.³⁵ Taj dokument konstatuje nedostatak koordinacije u organizaciji inspeksijskog nadzora, fragmentiranost postojećeg sistema i posljedično lošu efikasnost inspeksijskog nadzora i izuzetno opterećenje subjekata nad kojima se vrši inspeksijski nadzor.

U istom dokumentu se analiziraju i rezultati USAID ankete privrednika³⁶ na osnovu koje su izdvojeni neki suštinski problemi u funkcionisanju inspekcija u Srbiji. To su, prije svega: nepostojanje efikasnog sistema za ulaganje žalbi na rad inspekcija, odsustvo koordinacije, preklapanje nadležnosti i preklapanje kontrola različitih inspekcija. Korupcija je kao problem u radu inspekcija prepoznata od strane čak 36% ispitanika. Rad inspektora koji nije definisan jasnim propisanim procedurama takođe je problem, kao i učestalost i trajanje inspekcija, ali i preklapanje inspekcija, odnosno kontrolisanje istih stvari od strane više različitih inspekcija.³⁷

S obzirom na prethodno navedeno, ali i na postojanje formalno-pravnog razloga³⁸ za donošenje jednog sveobuhvatnog zakona u oblasti inspekcija, kao i sugestije samih rukovodilaca nekoliko inspeksijskih organa, jasno je da je potreba za donošenjem Zakona o inspeksijskom nadzoru opravdana i značajna. Kao najvažniji razlog za usvajanje ovog zakona navodi se potreba za postojanjem jednog akta koji bi uredio status i ovlašćenja inspektora, postupke koji se primjenjuju u inspeksijskoj kontroli i koordinaciju rada inspeksijskih organa. Već sada je evidentno da su očekivanja od ovog zakona velika, a prije svega u dijelu obezbijedenja jedinstvenog postupanja inspekcija i uspostavljanja

35 Polazne osnove za izradu Zakona o inspeksijskom nadzoru moguće je naći na: <http://www.mpravde.gov.rs/vest/3398/nacrt-zakona-o-inspeksijskom-nadzoru-.php>

36 <http://www.bep.rs/documents/business-survey-2013/USAID%20BEP%20Anketa%201000%20preduzeca%202013,%20Kompletan%20izvestaj.pdf>

37 <http://www.policycafe.rs/documents/briefers/c1/Inspekcije%20i%20privreda%20-%20%20koordinacijom%20svi%20dobijaju.pdf>

38 Donošenje zakona o inspeksijskim poslovima predviđeno je Zakonom o državnoj upravi Republike Srbije.

jedinstvenih standarda za sve inspekcije; zatim da jasno propiše opšta ovlašćenja inspektora, uključujući ovlašćenja prema neregistrovanim subjektima; da uspostavi mehanizam za razmjenu informacija i koordinaciju planiranja i sprovođenja inspeksijskog nadzora; da obezbijedi primjenu načela javnosti u radu inspekcija; da uvede obavezu planiranja inspeksijskog nadzora na osnovu procjene rizika; i da uspostavi efikasne mehanizme za postupanje po pritužbama na rad inspekcija.

Očekuje se, takođe, da će rad na ovom zakonu pokrenuti pitanje organizacije inspektorata i formiranja organizacionih jedinica prema teritorijalnom i funkcionalnom principu, odnosno, da li pojedina pitanja iz ove oblasti treba regulisati Zakonom o inspeksijskom nadzoru ili ih treba ostaviti postojećim zakonima. U tom smislu, još uvijek nema procjene da li postoje preduslovi za organizaciono objedinjavanje inspeksijskog nadzora u jedan organ. U okviru prednosti objedinjavanja, prepoznato je povećanje djelotvornosti i efikasnosti nadzora, bolje korišćenje resursa, objedinjavanje relevantnih informacija inspektora različitih oblasti o subjektu koji je nadziran, kao i smanjenje troškova unutrašnje organizacije organa. Svakako, prepoznati su i nedostaci u tom dijelu, a najznačajniji dolazi od bojazni da će objedinjavanje inspekcija dovesti do pretjerane koncentracije moći u rukama rukovodilaca tog jednog organa.

U aprilu 2013.godine, u Narodnoj Skupštini Republike Srbije je održan VI Evropski pravni i politički forum koji je bio posvećen pitanjima inspeksijskog sistema u Srbiji, njegovom nedostacima, problemima i preporukama za reformu. Tom prilikom adekvatan sistem inspeksijskog nadzora je prepoznat kao imperativ za Republiku Srbiju na putu ka Evropskoj uniji.³⁹ Ocjene o postojećem sistemu inspeksijskog nadzora i njegovim nedostacima su bile usaglašene u dijelu da je Srbiji neophodan jedan krovni dokument koji

39 Izvodi iz održanog foruma, kao i postojeći video materijal sa tog događaja dostupni su na: <http://www.legalreform.rs/index.php/sr/vi-evropski-pravni-i-politicki-forum-kako-inspekcije-mogu-zastiti-gradane-srbije-i-ekonomiju>, kao i na: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/5674-srbiji-potreban-novi-zakon-o-inspekcijama>

će regulisati oblast inspeksijskog nadzora, a većina govornika je bila jednoglasna podržavajući organizaciju inspeksijskih službi na centralizovan način. Kao razloge su navodili povećanje efikasnosti zaštite javnog interesa, kvalitetnije borbe protiv sive ekonomije, modernizaciju rada inspektora, prevazilaženje postojeće nedovoljne saradnje između inspeksijskih organa ali i jačanje transparentnosti rada, kao i preventivne funkcije, umjesto dominantno represivne.

I Evropska komisija je u svom Izvještaju o napretku za Srbiju za 2012. godine prepoznala pojedine nedostatke inspekcija u Srbiji. Naime, kroz različita poglavlja čije stanje ocjenjuje Evropska komisija, najčešći primijećeni nedostaci odnose se na funkcionisanje inspekcije u određenim oblastima. Tačnije, ukazano je na slabe administrativne kapacitete nadležnog inspektorata u oblasti poštanskih usluga; zatim na nedovoljne administrativne i inspeksijske kapacitete resornog ministarstva u oblasti finansija; nepostojanje inspekcija i kontrola u oblasti unutrašnjeg ribolova; neophodno jačanje kapaciteta za sprovođenje i inspekcije u riječnom i drumskom saobraćaju; potreba za otklanjanjem nedosljednosti i nepotpunosti u zakonodavstvu u cilju jačanja inspekcija u oblasti životne sredine i klimatskih promjena; kao i potreba regulisanja uloge centralne budžetske inspekcije, itd.⁴⁰

Kao zasebna inspekcija u Republici Srbiji djeluje Upravna inspekcija koja je regulisana Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2011. godine.⁴¹ Struktura Upravne inspekcije se zasniva na Upravnom inspektoratu koji se kao tijelo nalazi u sastavu Ministarstva pravde i državne uprave, a obavlja poslove upravnog nadzora nad primjenom zakona i drugih propisa iz svoje nadležnosti, kao i poslove inspeksijskog nadzora nad primjenom Zakona o matičnim knjigama, Zakona o političkim strankama, Zakona o udruženjima, Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o jedinstvenom biračkom spisku, kao i druge poslove iz oblasti upravnog nadzora.⁴²

40 Izvještaj o napretku Srbije za 2013, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu-dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

41 Zakon o upravnoj inspekciji, Službeni glasnik RS, br. 87/2011

42 <http://www.drzavnauprava.gov.rs/tekst/834/upravni-inspektorat.php>

S obzirom da je inspeksijski sistem u Republici Srbiji izuzetno neorganizovan, da njegov rad nije definisan jedinstvenim zakonom, kao i da postoje nejasnoće u ovlaštenjima inspektora i preklapanja u inspekcijama, nije moguće izdvojiti tačan broj inspektora koji su zapošljeni na poslovima inspeksijskog nadzora. Ipak, primjetno je da se kroz medijske izvještaje povodom vršenja inspeksijskog nadzora u određenim oblastima ukazuje na manjak broja inspektora, a najveća zabrinutost u tom dijelu je iskazana u oblasti kontrole hrane, odnosno broju sanitarnih inspektora (samo 155), zatim u oblasti rada (259 inspektora), u oblasti obrazovanja (126 inspektora) ali i u drugim; uz naglašavanja potrebe za reformom inspeksijskog sistema u Srbiji i povećanje broja inspektora.

Federacija Bosna i Hercegovina

Inspeksijski nadzor u Federaciji Bosne i Hercegovine regulisan je Zakonom o inspekcijama u Federaciji Bosne i Hercegovine iz 2005. godine, koji propisuje da inspeksijski nadzor vrše federalne inspekcije organizovane u okviru Federalne uprave za inspeksijske poslove i kantonalne inspekcije organizovane u kantonalnim upravama za inspeksijske poslove.⁴³ Federalna uprava za inspeksijske poslove je formirana krajem 2006. godine a počela je sa radom u januaru 2007.godine.

Zakon o inspekcijama iz 2005.godine kao ključnu izmjenu unosi centralizaciju, odnosno raniji inspeksijski organi koji su bili u sastavu federalnih ministarstava postaju dio centralizovanog organa, odnosno Federalne uprave za inspeksijske poslove. Federalnu upravu, čije je sjedište u Sarajevu, čini 15 organizacionih jedinica. Detaljnije, tu su 10 inspektorata za različite oblasti inspeksijskog nadzora: Inspektorat tržišno-turističke inspekcije, Inspektorat sanitarno-zdravstveno-farmaceutске inspekcije, Inspektorat inspekcije rada, Inspektorat urbanističko-ekološke inspekcije, Inspektorat saobraćajne inspekcije, Inspektorat

⁴³ Zakon o inspekcijama u Federaciji BiH, Službene novine FBiH, broj 69/05, Član 5.

poljoprivredne inspekcije, Inspektorat šumarske inspekcije, Inspektorat vodne inspekcije, Inspektorat veterinarske inspekcije i Inspektorat tehničke inspekcije. Dodatno, pet sektora pruža podršku inspektoratima: Kabinet direktora, Sektor za pravne i opšte poslove, Sektor za žalbe i pravnu zaštitu, Sektor za materijalno-finansijske poslove, Sektor za tehničku podršku i plansko-analitičke poslove. Pored ovih inspekcija, Vijeće ministara BiH je u januaru 2014. godine usvojilo program rada kojim se, između ostalog, predviđa izmjena Zakona o finansiranju institucija u BiH, kojim bi se uspostavila finansijska inspekcija, tako da se očekuje i osnivanje i te dodatne inspekcije.⁴⁴

Nadzor nad radom Federalne uprave za inspeksijske poslove vrši Vlada FBiH, dok nadzor nad radom kantonalnih uprava za inspeksijske poslove vrše vlade kantona. Federalnom upravom rukovodi direktor, kojeg imenuje Vlada Federacije na prijedlog premijera i zamjenika premijera, a on je za svoj rad odgovoran Vladi Federacije. Na rukovodećim pozicijama u Federalnoj upravi nalaze se i sekretar, pomoćnik direktora i glavni federalni inspektori. Pored Federalne uprave, inspeksijski nadzor vrše i kantonalne inspekcije u okviru kantonalne uprave za inspekcije koja je samostalni kantonalni organ uprave sa sjedištem u sjedištu kantona.⁴⁵

Postupak inspeksijskog nadzora se pokreće po službenoj dužnosti, ali je Federalna uprava dužna da izvrši inspeksijski nadzor na zahtjev Vlade Federacije kao i na zahtjev federalnog ministra iz upravne oblasti koja je u nadležnosti ministarstva, dok je kantonalna uprava dužna da izvrši inspeksijski nadzor na zahtjev vlade kantona, kantonalnog ministra iz upravne oblasti koja je u nadležnosti ministarstva, i na zahtjev Federalne uprave.

Zakon o inspekcijama u FBiH uređuje, takođe, i odnos između uprava, inspekcija i inspektora, te propisuje da su Federalna

⁴⁴ <http://novovrijeme.ba/uskoro-formiranje-financijske-inspekcije-za-nadzor-institucija-bih/>

⁴⁵ Zakon o inspekcijama u Federaciji BiH, Službene novine FBiH, broj 69/05, Član 23.

uprava i kantonalne uprave za inspekcije dužne da saraduju, i međusobno se obavještavaju i pomažu, dok se zahtjevi inspekcije za pravnu pomoć od strane druge inspekcije smatraju hitnim i po njima se mora postupiti najkasnije 3 dana od dobijanja zahtjeva.⁴⁶

Po Programu rada Federalne uprave za inspeksijske poslove za 2013. godinu u Upravi je zapošljeno 120 federalnih inspektora, od toga 10 glavnih inspektora, 45 inspektora angažovanih na graničnim prelazima i carinama, i 65 inspektora u unutrašnjoj kontroli, kao i 11 ostalih državnih službenika i 20 namještenika, što je ukupno 151 službenik odnosno namještenik.⁴⁷ Međutim, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji radnih mjesta Federalne uprave predviđeno je 219 izvršilaca, odnosno zapošljenih lica, od čega čak 159 federalnih inspektora.⁴⁸ Dakle, kako se navodi u Programu rada Federalne uprave za inspeksijske poslove, nedostaje 67 izvršilaca prvenstveno inspektora dok je neophodna popuna makar 16 izvršilaca o čemu je Uprava dobila saglasnost od Vlade Federacije BiH.

Pored Federalne uprave, na nivou FBIH djeluje i Upravna inspekcija, kao zasebni organ, nezavisan od ostalih inspekcija, a nalazi se u okviru Ministarstva pravde BiH. Upravna inspekcija vrši kontrolu primjene propisa, a svaki organ uprave i ostali organi nad kojima Upravna inspekcija ima ovlaštenje za vršenej inspeksijskog nadzora obavezni su da omogućće upravnom inspektorom obavljanje svog posla i pruže neophodne podatke.⁴⁹

46 Zakon o inspekcijama u Federaciji BiH, Službene novine FBIH, broj 69/05, Član 149.

47 Program rada Federalne uprave za inspeksijske poslove FBIH https://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0C-CUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fuzip.gov.ba%2Fuploaded%2Fprogram-i%2F2013%2520PROGRAM%2520%2520FUZIP-A%2520.doc&ei=ptNPU9X9IqOuygPLyIG-CA&usq=AFQjCNFAbkPOp7x6SBG0Q-nkN-Y9s4_QWQ&bvm=bv.64764171.d.bGQ

48 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Federalne uprave za inspeksijske poslove <http://www.fuzip.gov.ba/uploaded/zakoni/PRAVILNIK%20O%20UNUTRASNJOJ%20ORGANIZACIJI%20FEDERALNE%20UPRAVE%20ZA%20INSPEKCIJSKE%20POSLOVE.pdf>

49 http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/upravna_inspekcija/default.aspx?id=1114&langTag=bs-BA

Na nivou Federacije BiH, u okviru entiteta **Republike Srpske** djeluje Inspektorat Republike Srpske. Njegovo ustrojstvo i rad su uređeni prvenstveno Zakonom o inspekcijama u Republici Srpskoj, koji reguliše obavljanje inspeksijskog nadzora u Republici Srpskoj u svrhu osiguranja izvršavanja zakona i drugih propisa i opštih akata, organizovanja organa za inspekcije, i definiše nadležnost inspekcija, prava, obaveze i odgovornost inspektora, međusobne odnose inspekcija i druga pitanja od značaja za sprovođenje inspeksijskih poslova u Republici Srpskoj.⁵⁰ Inspeksijski sistem Republike Srpske čine Republička uprava za inspeksijske poslove, odnosno Inspektorat, kao i posebne organizacione jedinice za obavljanje inspeksijskih poslova u administrativnim službama jedinica lokalne samouprave.⁵¹ Inspektorat Republike Srpske je samostalna republička uprava koja vrši inspeksijske poslove, sa sjedištem u Banjaluci, organizovana u sjedištu, područnim odjeljenjima, odsjecima i drugim organizacionim jedinicima.

U okviru Inspektorata Republike Srpske djeluje 13 inspekcija: tržišna, poljoprivredna, šumarska, veterinarska, vodna, tehnička, saobraćajna, urbanističko-građevinska i ekološka, zdravstvena, prosvjetna, inspekcija rada, inspekcija za hranu i inspekcija zaštite od požara.⁵² Inspektorat Republike Srpske je organizovan po funkcionalnom principu, gdje su inspeksijski sektori osnovne organizacione jedinice, a u cilju efikasnijeg obavljanja inspeksijskog posla na cijeloj teritoriji zemlje, formirana su područna odjeljenja sa sjedištima u Banjaluci, Prijedoru, Doboju, Bijeljini, Istočnom Sarajevu i Trebinju. Inspektori su smješteni u područnim odjeljenjima Inspektorata, dok su tržišni, fitosanitarni, zdravstveni i inspektori za hranu prisutni i na 14 graničnih prelaza u Republici Srpskoj u cilju vršenja inspeksijskog spoljnotrgovinskog nadzora.

50 Zakon o inspekcijama u Republici Srpskoj, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 74/10, Član 1.

51 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 109/12, Član 2.

52 Pregled inspekcija Inspektorata http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?option=com_content&view=section&id=19&Itemid=58

Kako je naglašeno u brošuri Inspektorata Republike Srpske, prioritet Inspektorata nije kažnjavanje već preduzimanje preventivnih i korektivnih mjera u cilju pomoći subjektima da svoje poslovanje usklade sa zakonom.⁵³ Ovim preventivnim djelovanjem nastoji se smanjiti opterećenje na one subjekte koji poštuju propise, i povećati kontrole u rizičnijim oblastima.

U posljednjem dostupnom Izvještaju o radu Republičke uprave za inspeksijske poslove, za 2012. godinu, navodi se da je u okviru 13 prethodno navedenih inspekcija zapošljeno 229 inspektora koji vrše inspeksijski nadzor nad primjenom oko 150 zakona i 700 podzakonskih akata.⁵⁴ U Izvještaju se ukazuje i na nedostatak dovoljnog broja inspektora u tehničkoj, poljoprivrednoj, prosvjetnoj i zdravstvenoj inspekciji, kao i na potrebu za rudarskim inspektorima u sklopu tehničke inspekcije. Pored toga, u Izvještaju se zaključuje da se mora nastaviti sa kadrovskim i materijalnim jačanjem Inspektorata; zatim učiniti rad Inspektorata transparentnijim; poraditi na nadogradnji informacionog sistema Inspektorata; ojačati saradnju sa sudovima kako bi se poradilo na generalnoj prevenciji; ali i poraditi na reorganizaciji inspeksijskog sistema Republike Srpske.

Poseban organ za inspeksijski nadzor djeluje i u okviru ***distrikta Brčko***, odnosno Inspektorat distrikta Brčko koji obavlja poslove kontrole i nadzora nad primjenom zakona, propisa i opštih akata iz nadležnosti organa i institucija BiH i Brčko distrikta BiH.⁵⁵ Inspektorat je sektor Vlade Distrikta koji samostalno obavlja svoje poslove, a za svoj rad je odgovoran Vladi i gradonačelniku.⁵⁶

53 http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=25&Itemid=1

54 http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=344:---2012-&catid=86:2008-07-29-20-38-03&Itemid=115

55 Zakon o inspekcijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta, broj 24/08, Član 1.

56 Zakon o inspekcijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta, broj 24/08, Član 12.

Iz navedenih iskustava Republike Hrvatske, Republike Srbije i Federacije Bosne i Hercegovine kristalizuju se dva moguća modela rada inspeksijskih organa: centralizovani i decentralizovani. U Republici Hrvatskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine postoji tendencija da se inspeksijska tijela organizuju na mnogo više decentralizovani način, za šta je zaslužna i administrativna podjela države. U Hrvatskoj tako postoji pet zasebnih područnih jedinica Državnog inspektorata. U Bosni i Hercegovini je ovo čak primjetnije, s obzirom da postoji Federalna uprava za inspeksijske poslove, zatim kantonalne uprave za inspeksijske poslove, Inspektorat Republike Srpske i Inspektorat distrikta Brčko. Republika Srbija je, s druge strane nešto drugačiji slučaj, s obzirom da postoji čak 33 inspekcija, ali je svakako i specifičan s obzirom da Srbija još uvijek nema jedinstveni Zakon o inspeksijskom nadzoru.

2. INSPEKCIJSKI NADZOR

Postupak inspekcijskog nadzora regulisan je Zakonom o inspekcijskom nadzoru.⁵⁷ Usvajanje izmjena i dopuna Zakona o inspekcijskom nadzoru u 2011. godini imalo je za cilj otklanjanje postojećih problema, poput nedostatka saradnje, preklapanja i dupliranja djelokruga rada inspektora, česte i dugotrajne kontrole, itd. što je sve u značajnoj mjeri umanjivalo efikasnost inspekcijskog nadzora, ali i efikasnu kontrolu rada i kvaliteta roba i usluga. Konačna verzija ovog zakona, koja propisuje postupak nadzora i utvrđivanje ovlaštenja inspektora s jedne, i prava i obaveza subjekata nadzora, s druge strane, trebala bi dovesti do smanjenja korupcije. No, u cilju toga neophodno je uspostaviti i djelotvoran sistem kontrole rada inspekcija, pravovremeno i odgovarajuće postupanje po pritužbama, i precizirati mehanizme kontrole koji bi rezultate inspekcijskog nadzora učinile vidljivim.

Izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru od 11.04.2014.godine propisano je da inspekcijski nadzor u oblastima prosvjete, sporta, zaštite kulturnih dobara i kulturne baštine, arhivske djelatnosti, naplate javnih prihoda, kontrole dostavljanja finansijskih izvještaja, sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma do 31. decembra 2014. godine, vrše organi državne uprave određeni zakonima kojima su uređene te oblasti. Odredbe zakona kojima je određena nadležnost organa državne uprave za vršenje poslova

⁵⁷ Stupio na snagu 8.07.2003. godine, čime je prestao da važi raniji Zakon o inspekcijskoj kontroli koji je uređivao ovu oblast

inspekcijskog nadzora u oblastima iz stava 1 ovog člana prestaju da važe 31. decembra 2014. godine.

Inspekcijski nadzor vrši se u oblastima određenim zakonom kod fizičkih lica, nevladinih organizacija, privrednih društava i drugih oblika obavljanja privrednih djelatnosti, javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih pravnih lica, državnih organa i službi, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave i službi opštine, Glavnog grada, Prijestonice i drugih oblika lokalne samouprave. Inspekcijski nadzor se vrši u pogledu pridržavanja zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i preduzimanja upravnih i drugih mjera i radnji u cilju da se utvrđene nepravilnosti otklone i obezbijedi pravilna primjena propisa. Inspekcijski nadzor se vrši neposrednim uvidom kod određenih institucija, organa i fizičkih lica; te drugih subjekata; i to u pogledu pridržavanja zakona, drugih propisa i opštih akata. Inspekcijski nadzor se vrši po službenoj dužnosti shodno planiranim aktivnostima (redovan inspekcijski nadzor), kao i po nalogima i inicijativama. Pojačani nadzor je organizovan u akcidentnim situacijama, u turističkoj sezoni, u drugim vremenskim periodima za koje je praksa potvrdila veći stepen kršenja propisa, kao i po nalogima i inicijativama. U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor treba da postupa u skladu sa propisanim načelima.⁵⁸ Osim inspektora inspekcijski nadzor vrši i službenik sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima.

Tokom 2013.godine, inspekcijski nadzor je sproveden u oblastima:⁵⁹

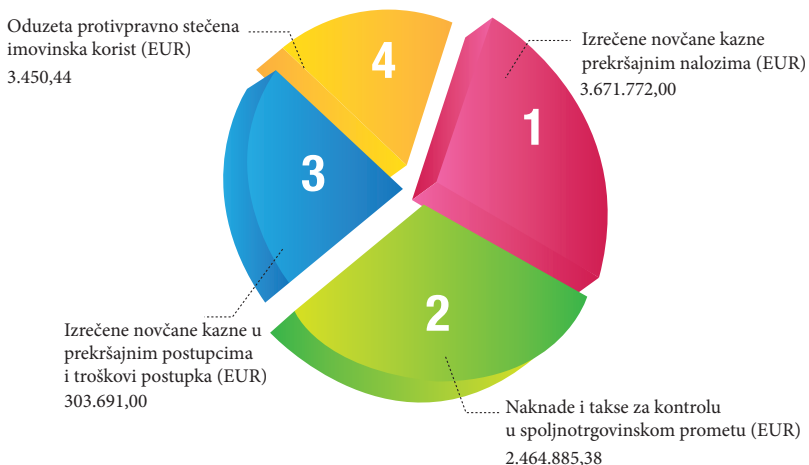
- ✓ tržište roba i usluga, sa akcentom na legalnost transakcija, bezbjednost roba i usluga, zaštitu potrošača, zaštitu prava intelektualne svojine i fer konkurenciju;
- ✓ zaštita zdravlja stanovništva sa akcentom na pružanje zdravstvenih usluga, proizvodnju i promet ljekova i namirnica;
- ✓ zaštita zdravlja životinja i bilja i primjena veterinarskih i fitosanitarnih mjera;

⁵⁸ Zakon o inspekcijskom nadzoru, Službeni list RCG, br. 39/03 od 30.06.2003, br. 76/09 od 18.11.2009, 57/11 od 30.11.2011, 18/14 od 11.04.2014, Član 3.

⁵⁹ Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2013. godinu

- ✓ zaštita životne sredine, voda, šuma, mineralnih sirovina i drugih prirodnih resursa;
- ✓ prostorno i urbanističko planiranje, građenje i stanovanje;
- ✓ elektroenergetika, termoenergetika, elektronske komunikacije i poštanska djelatnost, usluge informatičkog društva i metrologija;
- ✓ radni odnosi i zaštita na radu;
- ✓ igre na sreću i javne nabavke.

U tim oblastima, tokom 2013. godine, izvršeno je 138.558 inspekcijskih pregleda, od čega se 72.008 odnose na unutrašnji nadzor po programu rada i inicijativama i u kojima je utvrđeno 33.443 nepravilnosti, a izdato je 14.671 prekršajnih naloga kojima su izrečene novčane kazne od ukupno 3.671.772,00 EUR. Dodatno, 303.691,00 EUR je prikupljeno kroz izrečene kazne u prekršajnim postupcima i troškovima postupka, zatim 2.464.885,38 EUR kroz naknade i takse za kontrolu u spoljnotrgovinskom prometu i 3.540,44 EUR kroz oduzetu protivpravno stečenu imovinsku korist. U konačnici, ukupni finansijski efekti inspekcijskog nadzora u 2013.godini bili su 6.443.798,82 EUR⁶⁰



Presjek finansijskih prihoda od inspekcijskog nadzora u 2013. godini

60 Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2013. godinu

Također, inspekcije su tokom 2014.godine napravile 12.688 rješenja, podnijele 687 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka i 164 krivične prijave. Ukazivanja je bilo 15.375.

Iz ovog je vidljivo da su inspektori/ke u domenu otklanjanja nepravilnosti u značajnom broju koristili represivna ovlašćenja (izricanje novčanih kazni, podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, podnošenje krivičnih prijava), a manje preventivne (ukazivanje na nepravilnosti i određivanje roka za njihovo uklanjanje, naredba za preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji u roku koji odredi). Iz samog Izvještaja o radu Uprave se ne može jasno utvrditi koliko je izdato naloga za privremenu zabranu vršenja djelatnosti i drugih radnji.

a) Načela inspekcijskog nadzora

Zakon o inspekcijskom nadzoru propisuje da u vršenju inspekcijskog nadzora, inspektor/ka treba da postupa u skladu sa propisanim načelima, i to: načelom preventivnosti, načelom srazmjernosti, načelom javnosti, načelom samostalnosti, načelom zaštite javnog interesa, načelom istine, i načelom supsidijarnosti. Praksa donosi i izvedene principe kao što su efikasnost i efektivnost, transparentnost, ujednačavanje prakse i sl.

Načelo preventivnosti nalaže da inspektor/ka obavlja prvenstveno preventivnu funkciju, a preduzima upravne mjere i radnje kada se preventivnom funkcijom ne može obezbijediti svrha i cilj nadzora. Tokom 2013. godine za utvrđene nepravilnosti (33.443) izdato je ukupno 15.375 ukazivanja, što je manje od 50% preventivnog i edukativnog djelovanja inspektora na subjekte nadzora, u odnosu na broj utvrđenih nepravilnosti. Upravne mjere su se odnosile na inspekcijski nadzor u oblasti urbanizma, gdje je izrečeno ukupno 12 mjera i veterinarski inspekcijski nadzor gdje je izrečeno ukupno 904 upravne mjere.

Inspektor/ka u vršenju nadzora mora preduzimati one mjere i radnje koje su srazmjerne učinjenim nepravilnostima, a ni

slučajno izazvati nesrazmjeran teret za pravno ili fizičko lice, u odnosu na neko drugo, izricanjem blaže ili strožije kazne jer se ovim direktno krši *načelo srazmjernosti*, kojima bi trebalo da se na način povoljan za subjekta nadzora postigne cilj i svrha inspekcijskog nadzora. Utisak je da ovo načelo u praksi često izostaje i da građane/ke nerijetko upravo najviše boli nepravda koju trpe zbog nesrazmjernog postupanja inspekcijjskih organa i osjećaja da se drugačije pristupa upravo onim subjektima koji imaju više političke ili ekonomske moći nego drugima.⁶¹ To dovodi u pitanje postulate vršenja inspekcijskog nadzora čiji bi cilj trebao biti da afirmiše jednake uslove poslovanja zasnovane na poštovanju propisa.

Putem web sajta Uprave za inspekcijjske poslove (www.uip.gov.me), ali i vezanih sajtova (www.ti.gov.me, www.potrosac.me), zatim Call centra (080 555 555), email-a: (prijave@uip.gov.me), kao i drugih telefona i e-mail adresa objavljenih na ovim sajtovima, ostvaruje se *načelo javnosti* i otvorenosti Uprave prema javnosti kako u informacijama o radu same Uprave, utvrđenim generalnim nepravilnostima u postupku inspekcijskog nadzora, tako i u instrumentima za prijavljivanje nepravilnosti inspekcijjskim jedinicama. Međutim, po mišljenju građana/ki koji su se obratili CGO-u, gotovo da ne postoji mogućnost dobijanja informacija o postupanjima u konkretnim slučajevima, mimo onih informacija koje su dostupne na ovim adresama, a kojih je suštinski još uvijek malo ili se mogu dobiti štire informacije. Ovo je u direktnoj suprotnosti sa jednim od postulata kojih se inspektori/ke moraju držati prilikom vršenja nadzora – «inicijative građana i drugih subjekata prioritarno rješavati – svaka inicijativa primljena na bilo koji od načina i u bilo kojoj drugoj formi (neposredno, pismeno, telefonom) evidentira se i odmah dostavlja na obradu inspektor; inspektor je dužan o rezultatima nadzora obavijestiti podnosioca inicijative».⁶²

61 Komunikacije aktivista/kinja CGO-a sa građanima/kama tokom šest uličnih akcija u Podgorici, u periodu mart-maj 2014.godine, kao i komunikacijama sa građanima/kama koji su se javljali na SOS liniju CGO-a u periodu oktobar 2013.godine – maj 2014. godine

62 Izvještaj o radu Uprave za inspekcijjske poslove za 2013. godinu

Sukob nadležnosti, nedostatak tehničkih sredstava za rad, izdavanje odobrenja/naređenja od rukovodstva Uprave za inspekcijske poslove imaju negativan uticaj na opšti položaj inspekcija u sistemu, a samim tim i na opštu samostalnost inspektora koja je nužna za njihovo obavljanje funkcija u vršenju inspekcijskog nadzora u okviru prava i dužnosti koje su utvrđene zakonom i drugim propisima, što direktno utiče na neostvarivanje *načela samostalnosti* inspektora. Dodatno, činjenica da su inspektori/ke takođe imali u jednom periodu tzv. kovertirane ostavke, kao i da podliježu reizbornosti, da nemaju adekvatnu zaštitu tokom obavljanja svojih zadataka urušava ovo načelo u praksi.⁶³

Dosljedno poštovanje *načela zaštite javnog interesa* dovelo bi do povoljnijeg poslovnog ambijenta i atmosfere saradnje države sa poslodavcima, što bi vodilo i većem stepenu pravne sigurnosti privrednih subjekta i ukupne zaštite javnog interesa, kao i interesa pravnih i fizičkih lica kada je to u skladu sa javnim interesom. Sam postupak nadzora se pokreće i vodi po službenoj dužnosti i može biti pokrenut od bilo kojeg lica. No, problemi se javljaju zbog prioriteta u postupanju i nejednakog postupanja inspekcija u praksi, i često nejasnog javnog interesa u nekim postupcima. Takođe, činjenica da se određena područja uzimaju kao prioritet, kao što je to bilo tokom 2013.godine kada je riječ o zaštiti potrošača, može voditi zanemarivanju i drugih važnih oblasti.⁶⁴

Načelom istine je proklamovano da inspektor/ka, po službenoj dužnosti, utvrđuje činjenično stanje i izvodi dokaze u postupku nadzora, ali i da subjekat nadzora, može da predlaže i podnosi dokaze u cilju utvrđivanja potpunog i pravilnog činjeničnog stanja. U tom pravcu, inspektori/ke moraju voditi inspekcijski pregled na način da se u što manjoj mjeri ometa rad subjekta nadzora (provjera podataka i dokumentacije neophodne za utvrđivanje materijalne istine u cilju donošenja zakonite odluke u postupku

63 Fokus grupe sa inspektorima koje je sproveo CGO tokom oktobra i novembra 2013. godine

64 U ovoj oblasti tržišna inspekcija je tokom 2013.godine izvršila 9.726 pregleda, Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2013.godinu

nadzora). Navodi građana/ki koji su se obraćali CGO-u ukazuju da oni koji ne poznaju dovoljno zakon i načela poput ovog nijesu od strane inspektora/ki poučeni na adekvatan način, ali i da su inspektori/ke djelujući kroz novi sistem u mješovitim timovima znali praktično blokirati njihov rad tokom postupka nadzora.

Načelom supsidijarnosti stvara se normativna osnova za donošenje posebnih propisa u vezi regulisanja pojedinih pitanja koja nijesu uređena Zakonom o inspekcijskom nadzoru ili posebnim propisom. U 2013. godini, shodno mjeri 2.1.6.1. predviđenoj AP-om za Poglavlje 23, od strane Uprave za inspekcijske poslove inicirana je samo izmjena i dopuna jednog zakona, i to Zakona o javnim nabavkama, što je nedovoljno shodno potrebama i ovlaštenjima inspektora. Inicijativa je bila usmjerena na izmjenu članova 148 Zakona o javnim nabavkama, i odnosila se na blagovremenost zaključivanja i pravilnost sprovođenja ugovora o javnoj nabavci, kao i na član 149 ovog Zakona, kojim su precizirane obaveze naručioca.⁶⁵ No, u Izvještaju o radu Uprave za 2013. godinu navodi se da je Uprava prema nadležnim organima inicirala izmjene i dopune jednog broja zakona i odgovarajućih podzakonskih akata (npr. Zakon o inspekcijskom nadzoru, Zakon o prekršajima, Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, Zakon o zabrani nelegalnog vršenja djelatnosti, Zakon o turizmu, Pravilnik o evidenciji nabavke i prodaje robe i pružanju trgovinskih usluga, Pravilnik o načinu vođenja evidencije inspekcijskog nadzora itd.). Inspektori/ke su ukazali na činjenicu da nijesu konsultovani prilikom izrade novih zakona koji regulišu i njihov posao, što rezultira da zakoni koji se u tom dijelu usvajaju najčešće ne budu dovoljno racionalni i efikasni, odnosno nijesu prilagođeni stanju u praksi.⁶⁶ Tako su se očekivanja da će se novom organizacijom inspekcijskih tijela unaprijediti zakonska rješenja koja su se nalazila u više pravnih akata pokazala za sada nerealnim.

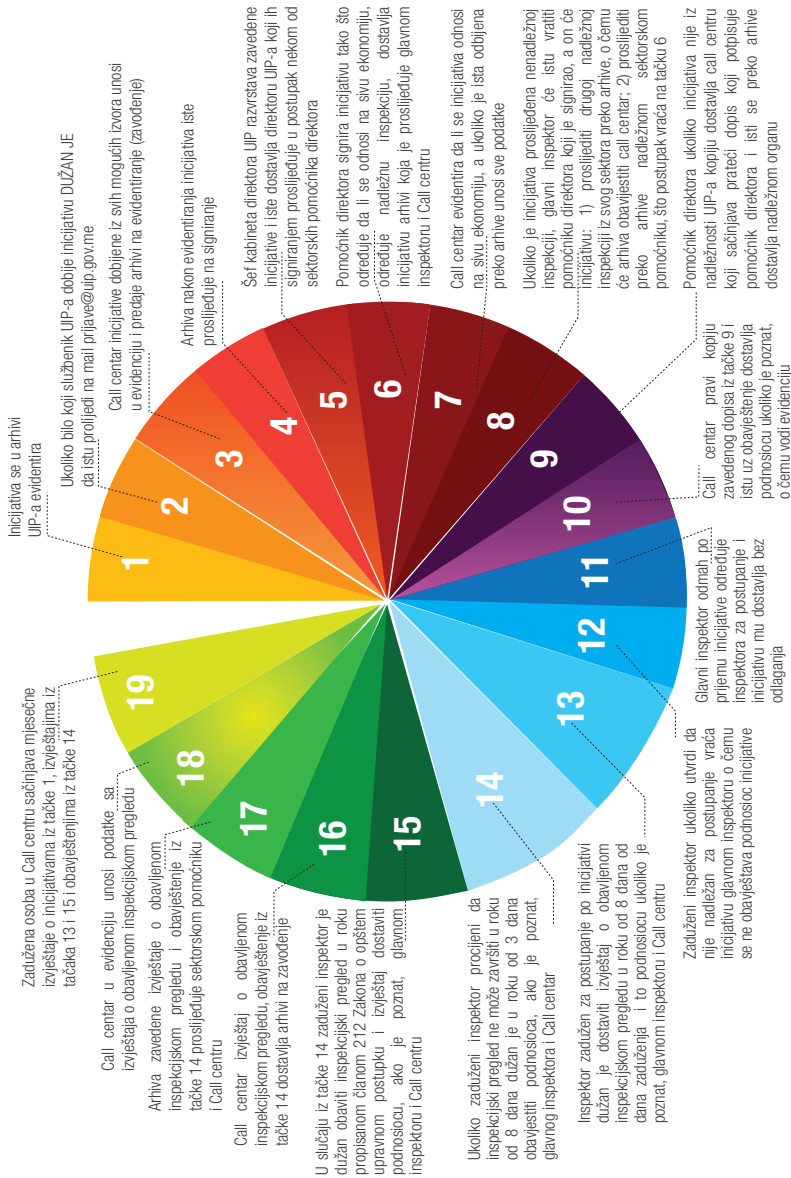
65 Informaciju je CGO dobio od Uprave za inspekcijske poslove po osnovu Zahtjeva za slobodan pristup informacijama

66 Fokus grupe sa inspektorima koje je sproveo CGO tokom oktobra i novembra 2013. godine

Praksa ukazuje na očigledne propuste u smislu *efektivnosti* internih pravila i procedura, što direktno utiče na kvalitet rada, kao i na poštovanje načela i principa. Prvo, iz internih procedura⁶⁷ se ne vidi kriterijum po kojem se inicijative prihvataju i odbacuju, iako je cilj tih procedura bio da se uspostavi sistem praćenja prijema i postupanja inspektora po prijavama i inicijativama za sprovođenje inspeksijskog pregleda. Ove procedure propisuju da svaki službenik Uprave kada dobije inicijativu istu mora proslijediti na jedinstveni mail, odakle arhiva zavodi inicijative i prosljeđuje ih na signiranje. Šef kabineta direktora Uprave razvrstava inicijative i prosljeđuje ih direktoru, koji ih dalje signiranjem prosljeđuje u postupak nekom od sektorskih pomoćnika direktora, koji ih dalje preusmjeravaju glavnim inspektorima, a ovi inspektorima i sve se evidentira kroz arhivu. Ta koncentracije moći prevazilazi okvire funkcionalne subordinacije, a otvara i prostor za uticaj, jer su ključne odluke koncentrisane u kabinetu direktora Uprave. Dodatno, čitava procedura je nepotrebno administrativno opterećena, što čitav postupak značajno usporava. Takođe, ne postoji jasna obaveza da se daju objašnjenja za nepostupanje po inicijativama, a imajući u vidu da je takvih odbačaja u 2013.godini bilo, u dijelu inicijativa koje su stigle putem Call centra, skoro 90% (1.854 inicijative su odbačene od ukupno primljenih 2.094) ovo predstavlja pitanje zabrinutosti i svakako nije ohrabrenje građanima/kama da se obraćaju Upravi kao faktički prvoj adresi kojoj mogu prijaviti brojne nepravilnosti.

Dodatno, problem internih procedura je (ne)mogućnost rješavanja nadležnosti. Naime, što se dešava ako je inicijativa prosljeđena nenadležnom inspektor? Osim što postoji obaveza da se svako upućivanje inicijative, bilo da se šalje ili se vraća zbog utvrđene nenadležnosti arhivski evidentira, ostaje nejasno što se dalje dešava, ko odlučuje o nadležnosti u tom slučaju.

67 Interna procedura za praćenje inicijativa koje stižu u Upravu za inspeksijske poslove, odobrena od strane Vlade Crne Gore



Interna procedura za praćenje inicijativa koje stižu u Upravu za inspeksijske poslove

b) Obaveze i ovlašćenja inspektora/ki

Inspektori/ke tokom vršenja inspekcijskog nadzora imaju *obavezu* da: razmotre inicijativu za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora i o tome obavijeste podnosioca inicijative; obavijeste odgovorno lice subjekta nadzora o početku obavljanja inspekcijskog nadzora (osim ako smatraju da bi obaviještenje umanjilo efikasnost inspekcijskog nadzora); ukažu subjektu nadzora na prava koja može koristiti u postupku inspekcijskog nadzora; sačine zapisnik o izvršenom inspekcijskom nadzoru; vode evidencije o izvršenim pregledima, kao i druge propisane evidencije; čuvaju državnu, službenu, poslovnu ili drugu tajnu; postupaju zakonito, blagovremeno i u skladu sa etičkim kodeksom državnih službenika.⁶⁸

Zakonska ovlašćenja inspektora/ki u inspekcijskom nadzoru su prilično široka, pa tako oni imaju pravo da: pregledaju objekat i prostorije, zemljište, opremu i uređaje, sredstva rada i druge predmete, proizvode koji se stavljaju u promet, robu u prometu, vršenje prometa robe i pružanje usluga, poslovne knjige, evidencije i registre, ugovore, javne isprave i drugu poslovnu dokumentaciju; utvrđuju identitet subjekta nadzora i drugih lica; uzimaju izjave od subjekta nadzora i drugih lica; uzimaju uzorke koji su potrebni za utvrđivanje činjeničnog stanja; narede preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji radi obezbjeđenja vršenja nadzora; privremeno oduzme dokumentaciju, predmete i druge stvari koje su neophodne radi utvrđivanja činjeničnog stanja; zabrane vršenje određenih radnji; obezbijede izvršenje naloženih mjera; preduzimaju i druge propisane mjere kojima se obezbjeđuje vršenje inspekcijskog nadzora.⁶⁹ Uz to, posebnim zakonima koji regulišu oblast za koju su nadležni, inspektorima mogu biti data i neka druga ovlašćenja.

68 Zakon o inspekcijskom nadzoru, Službeni list RCG, br. 39/03 od 30.06.2003, 76/09 od 18.11.2009, 57/11 od 30.11.2011, 18/14 od 11.04.2014, Član 13.

69 Zakon o inspekcijskom nadzoru, Službeni list RCG, br. 39/03 od 30.06.2003, 76/09 od 18.11.2009, 57/11 od 30.11.2011, 18/14 od 11.04.2014, Član 13.

U sprovođenju inspekcijskog nadzora, tokom 2013. godine, akcenat je stavljen na: planiranje inspekcijskih nadzora na osnovu analize rizika; preventivno i korektivno djelovanje; zajedničke kontrole od strane različitih inspekcija u cilju racionalizacije korišćenja resursa i efikasnosti nadzora, ali i smanjenje opterećenja za subjekte kontrole; uspostavljanje detaljnih i konzistentnih procedura, koje pokrivaju svaki korak u inspekcijskim postupcima (standardizovani obrasci zapisnika o inspekcijskom pregledu, rješenja o otklanjanju nepravilnosti, prekršajnog naloga, zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka); izvještavanje o inspekcijskim pregledima putem standardizovanih obrazaca.⁷⁰

Nova organizacija nije ispunila očekivanja inspektora da će olakšati administrativni teret koji nose, tako da oni imaju obavezu da pored redovnih inspekcijskih aktivnosti rade i administrativne poslove i pored postojanja Službe za opšte poslove u okviru Uprave. Inspektori su u obavezi da pišu dnevne, nedjeljne i mjesečne izvještaje, kao i da prate status prekršajnih naloga koje su pokrenuli, da odgovaraju na svu vrstu pošte koja im bude dostavljena, da vode iscrpnu komunikaciju sa subjektima nad kojima je izvršen nadzor, a sa uspostavljanjem besplatnog call centra – i da prate i primaju sve prijave koje stižu na adresu UIP - što sve dodatno ograničava njihovo efektivno vrijeme za inspekcijski nadzor.⁷¹

c) Svrha inspekcijskog nadzora

Uredba propisuje širok djelokrug rada Uprave, čiji je opis poslova u nadležnosti 28 inspekcija što bi trebalo dovesti do veće efikasnosti vršenja kontrole, pojačanja aspekata ekonomičnosti nadzora, spriječavanja sukoba nadležnosti, postizanja adekvatnije međusobne saradnje inspekcijskih organa, povećanja profesionalnosti inspektora i suzbijanja eventualnih elemenata korupcije, kao i poboljšanje saradnje inspekcija sa drugim organima u vršenju inspekcijskog nadzora.

⁷⁰ Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2013. godinu

⁷¹ Fokus grupe sa inspektorima koje je sproveo CGO tokom oktobra i novembra 2013. godine

Unutrašnja organizacija bi trebala da obezbjedi vršenje zajedničkih inspekcijskih pregleda, čime se povećava efikasnost inspekcijskog nadzora, a smanjuju se troškovi vezani za njegovo sprovođenje.

Ovo ukazuje da bi inspekcije morale u kontinuitetu doprinositi uspostavljanju ili povećanju nivoa zakonitosti u oblastima za koje je nadležna Uprava za inspekcijske poslove (vidjeti detaljnije strana 31-34).

U praksi, svrha inspekcijskog nadzora se više vidi u represiji nego u prevenciji, što pokazuju podaci iz godišnjeg izvještaja, kao i redovnih medijskih izvještaja gdje se u prvi plan ističu pokazatelji represivnog djelovanja inspekcija. Preventivne mjere ili bolje reći kapacitet inspekcija da preventivno dijeluju su sekundarne prirode i oni se rijetko pominju. Građani/ke takođe vide uglavnom represivnu stranu, što dugoročno nije dobro rješenje, a posebno imajući u vidu selektivnost inspekcijskog djelovanja na koju građani/ke ukazuju. Takođe, u javnim nastupima zvaničnici Uprave navode podatak o izdatih 356 rješenja o rušenju i podnešenih 117 krivičnih prijava u 2013. godini “a sve u cilju očuvanja kvaliteta životnog prostora, ali i njegove valorizacije imajući u vidu da je Crna Gora zbog atraktivnosti prirodnog okruženja sve interesantnija destinacija za investitore”.⁷² Upravo su čitavi gradovi, poput Budve, primjer da takvih rušenja nema tamo gdje se ponajviše uništava kvalitet životnog prostora, i gdje postoji najviše osnova sumnje u upitnost zakonitosti gradnje. Važno je navesti da se u Upravi počinje prepoznavati potreba vršenja inspekcijskog nadzora sa što manje “ometanja” subjekta nadzora. Ovdje se krije osnova budućeg, moguće u značajnijoj mjeri preventivnog djelovanja inspekcija.

72 <http://portalanalitika.me/ekonomija/tema/137898-od-inspekcije-u-budet-65-miliona-eura->

3. INSPEKCIJE KAO MEHANIZAM OTKRIVANJA I PROCESUIRANJA KORUPCIJE

a) Integritet inspektora/ki

U osvrtu na institut integriteta inspektora/ki, prvo treba ukazati na položaj samih inspektora/ki u sadašnjem sistemu Uprave za inspekcijske poslove, naročito imajući u vidu promjenu koja se u odnosu na inspekcijska tijela desila osnivanjem Uprave za inspekcijske poslove i objedinjavanjem velikog broja inspekcija u okviru jednog centralizovanog organa.

Kroz tri sprovedene fokus grupe sa inspektorima/kama⁷³, predstavnici/e CGO-a su bili u prilici da direktno od njih saznaju što oni misle i kako gledaju na svoj položaj i svoj rad, kao i koji su to problemi sa kojima se suočavaju.

Nalazi tih fokus grupa ukazuju da uslovi za rad u većini inspekcija uglavnom nijesu na zadovoljavajućem nivou, posebno kad su u pitanju tehničko-logistička pitanja, poput službenih vozila, računara i prateće opreme. Dakle, sve ono što ne bi trebalo da bude u

⁷³ Fokus grupe sa inspektorima koje je sproveo CGO tokom oktobra i novembra 2013.godine

nadležnosti inspektora/ki već opšte službe čiji je zadatak da im obezbijedi potrebnu logistiku koja bi im olakšala posao inspektorima/kama i pružila im podršku u tom tehničkom aspektu. Ovaj problem je prepoznala i sama Uprava za inspeksijske poslove u svom godišnjem Izvještaju o radu za 2013.godinu: „*Evidentan je i problem voznog parka, tj. nedovoljan broj službenih vozila, visok stepen amortizacije postojećih, što zajedno sa nedostatkom sredstava za gorivo onemogućava veću mobilnost inspektora na terenu.*“⁷⁴ Upravo su neadekvatne uslove inspektori/ke naveli kao najčešći razlog što kvalitetni i stručni ljudi napuštaju posao, ali i što onima koji ostaju značajno otežava rad.

Radno vrijeme, takođe, predstavlja jedan od problema, s obzirom da su uprkos formalnom radnom vremenu (od 9h do 17h), inspektori/ke u obavezi da budu dostupni nerijetko u bilo koje doba dana, uključujući i vršenje inspeksijskog nadzora u kasnim noćnim satima, za vrijeme vjerskih i ostalih praznika, vikendima, tokom ljetnjeg odmora, i sl. Istovremeno, oni imaju samo jedan dan odmora u nedjelji, što je predviđeno i internim aktima Uprave.⁷⁵

Uprkos odredbi da: *“Državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na napredovanje i stručno usavršavanje. Napredovanje zavisi od stručnih i radnih sposobnosti, kompetencija, kvaliteta rada i ostvarenih rezultata rada”*⁷⁶, inspektori/ki su ukazali na činjenicu da se u njihovom radu ista ne sprovodi u dovoljnoj mjeri, te da nemaju mogućnost za napredovanje, niti da postoji adekvatan sistem nagrađivanja. Kad je stručno usavršavanje u pitanju, inspektori/ke imaju obavezu pohađanja najmanje šest obuka godišnje. Međutim, najčešće pored inspeksijskih i administrativnih poslova nijesu vremenski u mogućnosti da to ispune, a oni koji uspijevaju u tome suočeni su sa dodatnim

74 Izvještaj o radu Uprave za inspeksijske poslove za 2013. godinu

75 Dinamički plan aktivnosti koordinacionog tima za praćenje turističke sezone 2014.

76 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore, broj 39/2011, Član 11

izazovima. Naime, ko je inspektor/ka iz sjevernog ili južnog dijela države, dolazi u situaciju da mora sam/a platiti putne troškove radi učešća na nekoj obuci jer se sve one organizuju u Podgorici. Inspektori/ke iz Podgorice su u tom dijelu u prednosti, i većina njih može prisustvovati obukama, a naročito onima koje organizuje Uprava za kadrove. Ipak, kad su u pitanju obuke sa učešćem stranih predavača, inspektori/ke su naveli da najčešće nemaju mogućnosti da stečena znanja primijene u praksi, s obzirom da predstavljeni materijal ne odgovara stanju u Crnoj Gori, što ukazuje na neusklađenost obuka koje im se nude.

Zabrinjavajuća je i činjenica da inspektori/ke u vršenju inspeksijskog nadzora na terenu, nijesu dovoljno zaštićeni. Naime, inspektori/ke mogu pismeno podnijeti zahtjev za asistenciju, odnosno da ih prati policijsko lice tokom nadzora, ukoliko drugačije ne mogu izvršiti inspeksijski pregled. Zakon o inspeksijskom nadzoru propisuje dužnost saradnje policije: *“Na poziv inspektora, policija je dužna odmah da preduzme mjere kojima se inspektorima obezbjeđuje nesmetano obavljanje inspeksijskog pregleda.”*⁷⁷ Međutim, na odgovor se mora čekati nekoliko dana, što može obesmisлити hitnost određenog inspeksijskog nadzora. U vezi sa tim, inspektori/ke su mišljenja da Uprava nije dovoljno afirmisana, i da nije dovoljno urađeno na institucionalnom autoritetu, s obzirom da su inspektori/ke ti koji pojedinačno grade svoj autoritet. Tako, ukoliko se desi da prilikom vršenja inspeksijskog nadzora, inspektor/ka doživi ozbiljnu neprijatnost ili fizički napad, oni su praktično prepušteni sami sebi, čak stavljajući po strani prijetnje koje mogu dobiti od nadziranih subjekata. Inspektor/ka može podnijeti krivičnu prijavu, nakon što se takav događaj desi u ličnom svojstvu, a Uprava se ne pridružuje krivičnom gonjenju što njihovu poziciju čini ranjivom. S druge strane, ako neko lice podnese krivičnu prijavu protiv inspektora/ke, on/a biva automatski suspendovan/a.

⁷⁷ Zakon o inspeksijskom nadzoru, Službeni list RCG, br. 39/03 od 30.06.2003, br. 76/09 od 18.11.2009, 57/11 od 30.11.2011, Član 29

Kad je u pitanju vršenje inspekcijskih nadzora, inspektori/ke se suočavaju sa velikim obimom posla, s obzirom da iz jednog centra pokrivaju cijelu zemlju. Nedostatak dovoljnog broja inspektora je, takođe, problem.⁷⁸ Ovdje dolazi do izražaja organizacija inspekcijskih tijela u odnosu na administrativno uređenje države, odnosno, postavlja se pitanje: da li je realnije i efikasnije uspostaviti inspekcijsko tijelo na nivou regija, sa svojim sjedištima u tim regijama i glavnim inspektorom za svaku regiju, čime bi se moguće olakšalo vršenje inspekcijskih poslova.

Inspektori/ki su iskazali i nezadovoljstvo lošom komunikacijom između Uprave i svojih inspekcija, kao i odnosom sa Službom za opšte poslove koja, kako navode, mahom ne pruža dovoljnu podršku. Problem koji postoji sa komunikacijom moguće je objasniti i samom fizičkom organizacijom Uprave. Naime, i pored formalnog objedinjavanja, zapošljeni u Upravi su samo u Podgorici, kao sjedištu Uprave, smješteni na 12 različitih lokacija, a Uprava nema svoj sopstveni poslovni prostor. U godišnjem Izvještaju o radu Uprave za 2013.godinu, prepoznat je i ovaj problem i navedeno je da je *“objedinjavanje inspekcija na jednom mjestu, što bi sobom donijelo i jedan šalter za prijem pismena, neophodan uslov za jače povezivanje inspektora u cilju bržeg ujednačavanja metoda rada i neposrednije razmjene iskustava, ali i za smanjenje materijalnih troškova i jednostavnije telekomunikaciono umrežavanje.”*⁷⁹

Kao najveći problem, inspektori/ke su istakli institut reizbornosti. Mandat inspektora/ki je ograničen na četiri odnosno sedam godina, a ukoliko im prestane radni odnos, čekaju da budu raspoređeni na drugo radno mjesto koje ne postoji uvijek. Kad se aktivira institut reizbornosti, inspektori/ke prolaze kroz razne nivoe testiranja i kontrole kako bi bili ponovno izabrani na svoja

78 U svom Izvještaju o radu za 2013.godinu, Uprava za inspekcijske poslove je ukazala i na problem kadrovskog deficita i najavila pripremanje novog akta o sistematizaciji koji će unaprijediti administrativne kapacitete Uprave

79 Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2013. godinu

radna mjesta. Njihovo je uvjerenje da je propis o reizbornosti diskriminatoran. Dodatno, tokom ovih fokus grupa, inspektori/ke su naveli da su morali da kovertiraju ostavke što je svakako bio dodatni pritisak na njihov rad.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, u dijelu *Postavljanje inspektora i ovlaštenog službenog lica*, određeno je da se inspektori/ke postavljaju na 7 godina. Nakon isteka tog mandata, raspisuje se konkurs za popunjavanje radnog mjesta. Pravo prijavljivanja na konkurs imaju i javni službenici/e zaposljeni u tom tijelu, u ovom slučaju Upravi za inspekcijske poslove. Nakon pristiglih prijava, organ za upravljanje kadrovima sačinjava listu kandidata/kinja koji ispunjavaju konkursne uslove. Kako bi izvršio provjeru priloženih podataka, organ za upravljanje kadrovima će kontaktirati prethodnog poslodavca kandidata/tkinje. Međutim: „*Ako je kandidat državni službenik, odnosno namještenik, podaci o njegovim stručnim i radnim kvalitetima utvrđuju se uvidom u evidenciju o državnim službenicima i namještenicima koju vodi organ za upravljanje kadrovima (u daljem tekstu: Centralna kadrovska evidencija).*“ Znači, podaci o sposobnostima službenika, u ovom slučaju inspektora, morali bi da se nalaze u evidenciji, za svakog inspektora i inspektorku pojedinačno. Zakon dalje propisuje provjeru sposobnosti za vršenje poslova radnog mjesta za koje je raspisan konkurs. Komisiju koja vrši provjeru sposobnosti čine predstavnici organa za upravljanje kadrovima, predstavnik državnog organa u kojem se zasniva radni odnos i stručnjaci za provjeru onih vještina koje se traže za to radno mjesto. Dakle, inspektori/ke moraju proći provjere sposobnosti, koje variraju u najširem mogućem smislu, i to od poznavanja Zakona o inspekcijskom nadzoru pa sve do psihološkog testa, što je iscrpljujuće a nerijetko i uznemiravajuće. Nakon što prođu provjeru sposobnosti, i sve testove iz tog dijela, oni nemaju garanciju da će biti reizabrani, s obzirom da organ za upravljanje kadrovima sačinjava listu od 5 najboljih kandidata/kinja među kojima mogu, ali i ne moraju, da se nađu inspektori/ke koji

su do tada obavljali taj posao.⁸⁰ S obzirom da provjera sposobnosti i izbor najboljeg kandidata/kinje traju prilično dugo, čak i mjesecima, inspektori/ke za čije radno mjesto je raspisan konkurs dolaze u situaciju da i dalje obavljaju taj posao formalno nelegalno, jer nijesu reizabrani a istekao im je mandat, a pored svega toga moraju da strijepe da li će na kraju biti ponovo izabrani. Jednoglasno mišljenje iskazano na svim fokus grupama, od strane inspektora/ki, bilo je da institut reizbora za njih predstavlja poniženje jer čini njihovu poziciju stalno nesigurnom, a svaki put prolaze proceduru kao da se prvi put prijavljuju, čime se poništavaju njihovi prethodni učinci.

Kad se na to doda sve prethodno navedeno, obaveze i zahtjevi koji se sa raznim sadržajem upućuju inspektorima/kama, nemogućnost napredovanja i nepostojanje sistema nagrađivanja, mala primanja, nezaštićenost na terenu, nedovoljna motivacija - postavlja se pitanje koliko su inspektori/ke u stanju da budu nezavisni i objektivni u vršenju svog posla, odnosno koliki je prostor koji predstavlja rizike za pojavu korupcije u inspeksijskim organima?

Svaka državna ustanova, uključujući i upravu za inspeksijske poslove, ima obavezu da donese Plan integriteta, „na osnovu procjene podložnosti određenih radnih mjesta za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja državnih službenika, odnosno namještenika na određenim poslovima“, a koji sadrži „mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnost za nastanak i razvoj korupcije, u skladu sa smjernicama organa uprave nadležnog za antikorupcijske poslove“.⁸¹ Plan integriteta je dokument koji predstavlja sopstvenu procjenu institucije, koja ga donosi, o njenoj izloženosti rizicima za pojavu korupcije i sličnih nepravilnosti a sa ciljem da se unaprijedi ukupan integritet institucije i uspostave mehanizmi koji će ojačati princip odgovornosti, povećati stepen transparentnosti, kontrolisati diskreciona ovlašćenja, osnažiti etiku i uvesti efikasan sistem nadzora i kontrole. Kad se ima u vidu specifičnost Uprave za inspeksijske

⁸⁰ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore, broj 39/2011.

⁸¹ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore, broj 39/2011, Član 68

poslove kao organa, jasno je da zahtjevi koje postavlja Plan integriteta moraju biti višestruko produbljeni i srazmjerni ovlašćenjima⁸² koje inspektori imaju, ali i specifičnosti njihovog posla.

b) Odnos inspekcija sa ključnim organima u borbi protiv korupcije

Uprava za inspekcijske poslove se, u postojećem crnogorskom antikoruptivnom okviru, ne prepoznaje kao posebno važan organ, pa nema ni svog predstavnika/cu u Nacionalnoj komisiji za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Dodatno, nijesu bili zastupljeni ni u Radnoj grupi koja je radila na nacrtu Zakona o sprečavanju korupcije, za koji se očekuje da sistemski uredi ovu oblast.

Ipak, Uprava razvija posebnu saradnju sa pojedinim organima u oblasti borbe protiv korupcije među kojima u svom izvještaju o radu za 2013.godinu izdvaja Upravu za antikorupcijsku inicijativu, Upravu za javne nabavke, Državnu komisiju za kontrolu postupaka javnih nabavki, itd.

Uprava za inspekcijske poslove učestvuje i u projektu „Uključivanje građana u borbu protiv sive ekonomije“ a posredstvom njega u projektu „Budi odgovoran“ preko čijeg sajta (<http://www.budiodgovoran.me>) prima prijave ili inicijative građana/ki. Projekat obuhvata aktivnosti Uprave za inspekcijske poslove, Poreske uprave i tima „Budi odgovoran“, a finansira ga UNDP sa ciljem da se građanima/kama

82 „U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor ima ovlašćenja da: pregleda: objekte i prostorije, zemljište, opremu i uređaje, sredstva rada i druge predmete, proizvode koji se stavljaju u promet, robu u prometu, vršenje prometa robe i pružanje usluga, poslovne knjige, evidencije i registre, ugovore, javne isprave i drugu poslovnu dokumentaciju; utvrđuje identitet subjekta nadzora i drugih lica; uzima izjave od subjekta nadzora i drugih lica; uzima uzorke koji su potrebni za utvrđivanje činjeničnog stanja; naredi preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji radi obezbjeđenja vršenja nadzora; privremeno oduzme dokumentaciju, predmete i druge stvari koje su neophodne radi utvrđivanja činjeničnog stanja; zabrani vršenje određenih radnji; obezbijedi izvršenje naloženih mjera; preduzima i druge propisane mjere kojima se obezbjeđuje vršenje inspekcijskog nadzora.“ Zakon o inspekcijskom nadzoru, Službeni list RCG, br. 39/03 od 30.06.2003, br. 76/09 od 18.11.2009, 57/11 od 30.11.2011, Član 14

omogućiti lako i pravovremeno prijavljivanje nepravilnosti vezanih za sivu ekonomiju.⁸³

U okviru projekta „*Jačanje sistema javnih nabavki u Crnoj Gori*“, koji je finansirala Delegacija EU u Crnoj Gori, bilo je predviđeno uspostavljanje nove inspeksijske službe u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama, a u cilju razvoja kapaciteta u oblasti javnih nabavki, jačanja institucionalnog okvira, objedinjavanja javnih nabavki i sprovođenja postupka javne nabavke od strane drugog naručioca. Nositelj projekta bila je Uprava za javne nabavke.⁸⁴ Delegacija EU je putem ovog projekta pružila podršku daljem razvoju sistema javnih nabavki, radi poboljšanja efikasnosti, konkurentnosti i transparentnosti u sistemu javnih nabavki.⁸⁵ U tom smislu, Odsjek za inspekciju za javne nabavke počeo je sa radom u novembru 2013. godine u okviru Sektora za zaštitu tržišta i ekonomije, igara na sreću i javne nabavke Uprave za inspeksijske poslove Crne Gore.

U Izvještaju o radu za 2013, Uprava za inspeksijske poslove navodi i napore u dijelu uvođenja određenih novih aplikacija i sistema, a jedan od njih je i podnošenje IOPPD obrasca⁸⁶, u okviru čega saraduje sa Poreskom upravom. Ova saradnja se tiče povezivanja i korišćenja informacionih sistema drugih državnih organa, pri čemu Uprava za inspeksijske poslove koristi veb aplikaciju Poreske uprave.

Uprava za inspeksijske poslove je posredstvom svoje Tržišne inspekcije ostvarila saradnju i sa Upravom carina. Radna grupa sačinjena od predstavnika ove dvije institucije je pripremila Katalog saradnje u cilju lakšeg i efikasnijeg sprovođenja

83 Izvještaj o radu Uprave za inspeksijske poslove za 2013. godinu

84 Izvještaju o realizaciji mjera definisanih Akcionim planom pripremljenim u skladu sa principima Inicijative Partnerstvo otvorenih vlada. Izvještaj dostupan na: https://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0C-COQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.srr.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D143652%26rType%3D2&ei=WZFPu5K8F8uBywOBoYH4BQ&usq=AFOjC-NENblVh_JY6I5EsvBODRtjqAT3VZw&bvm=bv.64764171,d.bGQ

85 <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2012/12/Jacanje.pdf>

86 IOPPD dokument sadrži podatke o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima fizičkih i pravnih lica

zajedničkih aktivnosti. Ova aktivnost je samo nastavak saradnje uspostavljene 2009. godine Memorandumom o saradnji između Tržišne inspekcije i Uprave carina.⁸⁷

Među drugim, za ovu oblasti značajnim, organima i institucijama sa kojima je Uprava za inspekcijske poslove uspostavila saradnju su i: Lučka kapetanija, Uprava policije, Ministarstvo unutrašnjih poslova.⁸⁸

c) Građani/ke i inspekcije

S obzirom da je Uprava za inspekcijske poslove novoosnovani organ i postoji od 2012. godine, u toku svog rada imala je dva izvještajna perioda o radu, za 2012. i 2013. godinu. Ovo je, svakako, imalo uticaja na vidljivost samog organa i njegovih aktivnosti, ali i na upoznavanje građana/ki sa nadležnostima iste, pa samim tim i na saradnju i koristi koje su građani/ke mogli imati.

Najveći dio aktivnosti u toku 2012. godine je upravo bio usmjeren na turističku sezonu, pa je tako, na primjer, Tržišnoj inspekciji upućeno 406 inicijativa od strane građana/ki. Broj podnijetih inicijativa Inspekciji rada bio je 1335, a broj izvršenih uviđaja 49, ali se u izvještaju Uprave ne vidi jasno da li su isti izvršeni po pritužbama. Prema istom Izvještaju, u 2012. godini je funkcionisao sajt Tržišne inspekcije (www.ti.gov.me), putem koje se javnost mogla informisati o njenim nadležnostima i aktivnostima i komunicirati samo sa ovom inspekcijom. Na ovom sajtu, potrošači su mogli naći informacije o svojim pravima prilikom kupovine roba i usluga, kao i o načinu njihovog ostvarivanja i zaštite. Na pripremljenom obrascu mogu dostaviti žalbu, postaviti pitanje, obavijestiti o nepravilnostima na tržištu, kao i dati druge inicijative. U izvještaju je navedeno da je *“Tržišna inspekcija u izvještajnoj godini ostvarivala kontinuiranu*

⁸⁷ Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2013, str. 27, takođe: <http://www.ti.gov.me/vijesti/113000/Potpisan-Memorandum-o-saradnji-Trzisne-inspekcije-i-Uprave-carina.html>

⁸⁸ Memorandum o saradnji potpisan 14. marta 2014. <http://www.pobjeda.me/2014/03/14/dogovor-mup-uprave-za-inspekcijske-poslove-potpisali-memorandum-o-saradnji/>

saradnju sa privrednim subjektima i građanima-potrošačima, kako bi poslovni subjekti pravilno primjenjivali propise u vršenju djelatnosti, kao i u cilju podizanja svijesti potrošača o njihovim pravima i obavezama prilikom kupovine robe i usluga. Pri tome, jedan od ciljeva TI jeste i informisanje ovih subjekata o svojim nadležnostima i aktivnostima.”⁸⁹ Predmetna saradnja je ostvarivana, prije svega, preko dežurnog inspektora koji prima i registruje inicijative i daje kraće savjete i odgovore na pitanja licima koja se obrate putem telefona ili neposredno. Dužnost dežurnog inspektora je u 2012. godini obavljalo naizmjenično 14 inspektora u kancelariji sjedišta Tržišne inspekcije u Podgorici. Nakon završetka radnog vremena, potrošači i drugi zainteresovani subjekti mogli su da ostavljaju poruke na automatskoj telefonskoj sekretarici.

Podaci iz Izvještaja za 2013.godinu ukazuju na konkretne pomake u komunikaciji sa građanima/kama, kroz akcije poput osnivanja Call centra kao servisa koji građanima/kama treba da omogući podnošenje prijava putem besplatne telefonske linije. Na ovaj način, u 2013.godini, «putem Call centra primljeno je ukupno 2.094 inicijativa, od čega je 240 proslijeđeno nadležnim organima na dalje postupanje». U dodatnoj komunikaciji sa predstavnicima Uprave za inspekcijske poslove, zbog nejasnoće u ovom izrazu, CGO je dobio informacije da je preko Call centra od avgusta 2013.godine do maja 2014.godine primljeno 2.120 inicijativa, od čega je 240 proslijeđeno drugim nadležnim organima jer nijesu bile u nadležnosti Uprave, a od ukupno 1.880 inicijativa koje su ušle u razmatranje riješeno je u istom periodu 74%, pri čemu kod skoro 50% nijesu utvrđene nepravilnosti, dok su po ostalim inicijativama postupci u toku.⁹⁰ Ovo ukazuje na nedovoljno kvalitetan stepen saradnje sa građanima/kama.

Kampanja u koju je Uprava za inspekcijske poslove uključena “*Budi odgovoran. Od tebe zavisi. Siva ekonomija 0%*” koja se realizuje u okviru projekta “*Uključivanje građana u borbu protiv sive ekonomije*”,

89 Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2012. godinu

90 Pisana komunikacija od 27.maja 2014.godine sa predstavnicima Uprava za inspekcijske poslove

prema odluci Vlade biće produžena do kraja 2014. godine. Od početka realizacije projekta građani/ke su ukazali na više od 1.000 nepravilnosti⁹¹, a najviše u oblastima neizdavanja fiskalnih računa, rada na crno i kršenja potrošačkih prava, po osnovu kojih su inspeksijske službe izrekle preko 300.000 eura kazni. Građani/ke mogu ukazati na nepravilnosti iz oblasti sive ekonomije preko web sajta www.budiodgovoran.me, od novembra 2013. godine, Android i iOS aplikacije “Budi odgovoran”, kao i pozivanjem Call-centara Poreske uprave (19707) i Uprave za inspeksijske poslove (080 555 555).⁹² Prijave/inicijative se primaju i preko Arhive, e-mail adrese: prijave@uip.gov.me.

Pored ovog projekta, Uprava za inspeksijske poslove potpisala je Memorandum o saradnji sa Centrom za građansko obrazovanje (CGO) koji se odnosi na saradnju u okviru projekta “*Inspekcijom protiv korupcije*”, za koji je CGO dobio podršku kroz Program krivičnog prava za civilno društvo (The Criminal Justice Civil Society Program – CJCSF) koji finansira američki Stejt dipartment, a njegova svrha je praćenje aktivnosti i jačanje kapaciteta Uprave za inspeksijske poslove i inspeksijskih jedinica kao građanima/kama najbližeg instrumenta za adresiranje korupcije i loših praksi u poslovanju. U okviru istog projekta, CGO je otvorio i SOS liniju za prijavu korupcije inspeksijskim organima putem koje građani/ke, kao i pravni subjekti, mogu prijaviti konkretne primjere koruptivnih radnji iz domena djelovanja inspeksijskih organa direktno CGO–u. Ta linija je dopuna već postojećoj SOS liniji Uprave za inspeksijske poslove. CGO je na ovaj način prikupio 75 validnih prijava koje su se uglavnom odnosile na: nezakonito postupanje i korupciju u oblasti nelegalne gradnje, adaptacije i nadograđivanja objekata, zatim na rad bez ugovora, nepoštovanja ugovora o radu, neuplaćivanje poreza i doprinosa, odsustvo primjene mjera zaštite na radu posebno kod rada na građevinskim objektima, neizdavanje fiskalnih računa, nezakonit

91 Informacija dobijena u direktnoj komunikaciji koju je CGO imao sa predstavnicima Uprave za inspeksijske poslove

92 <http://aktuelno.me/ekonomija/budi-odgovoran-od-kazni-protiv-sive-ekonomije-prikupljeno-300-000-eura>

uvoz robe, različite vidova kršenja potrošačkih prava, zloupotrebe službenog položaja, nezakonito rušenje objekata, nuđenje ili traženje mita, selektivan pristup inspekcijskih kontrola, itd. Veliki broj obraćanja građana/ki se odnosio na nepostupanje inspekcijskih službi, kao i na traženje pomoći za dobijanje informacija o podnešenim prijavama direktno Upravi za inspekcijske poslove jer od iste nijesu mogli dobiti te povratne informacije o preliminarnim ili konačnim nalazima inspekcijskog nadzora. U tim komunikacijama, građani/ke su navodili i da imaju iskustva sa situacijama selektivnog pristupa inspekcija koje su opisivali kao oblik svojevrsnog pritiska jer su se kontrole i pored urednih nalaza učestalo ponavljale, a istovremeno su drugi slični subjekti ostajali van interesa istih inspekcija a bez jasnog objašnjenja. Takođe, građani/ke su navodili da su bili i svjedoci pritisaka na same inspektore/ke, kao i da imaju saznanja da su neki od njih iz različitih razloga, koje opisuju kao koruptivne, postupali na način koji nije garantovao jednake šanse svim subjektima nadzora. Po utisku građana/ki, inspekcije ne postupaju po njihovim prijavama u skladu sa zakonom i ne preduzimaju potrebne mjere za adekvatno procesuiranje.

Sami inspektori/ke vide kao prepreku efikasnosti veliko administrativno opterećenje. Pored tekućih obaveza, moraju da pišu veliki broj izvještaja od dnevnih, preko sedmičnih do mjesečnih, pored tekućih obaveza, uz dodatnu obavezu da odgovaraju čak i na “poštu koja zaluta”. Takođe, inspektori/ke osjećaju pritisak od statistike koja «traži» podatke o kaznama, pri čemu se u drugi plan stavljaju propisana načela ili pitanje suštinskog rješenja problema⁹³. Poseban je problem internih procedura koje su nejasne u pogledu rješavanja nadležnosti, na primjer: u situacijama ako je inicijativa proslijeđena nenadležnom inspektoratu. Osim što postoji obaveza da se svako upućivanje inicijative, bilo da se šalje ili se vraća zbog utvrđene nenadležnosti arhivski evidentira, ostaje nejasno šta se dalje dešava, ko odlučuje o nadležnosti u drugom koraku, itd.

93 Fokus grupe sa inspektorima koje je sproveo CGO tokom oktobra i novembra 2013. godine

d) Saradnja sa civilnim sektorom

Uprava za inspekcijske poslove je u svom Izvještaju o radu za 2013. godinu navela da je „Svjesna značaja saradnje sa NVO sektorom, asocijacijama privrednika i drugim organima i institucijama“,⁹⁴ i to potkrijepila nizom zaključenih memoranduma i protokola o saradnji sa sljedećim organizacijama i institucijama: Centrom za građansko obrazovanje (CGO), Centrom za monitoring i istraživanje (CEMI), Institutom sertifikovanih računovođa Crne Gore, Unijom poslodavaca Crne Gore (UPCG), Agencijom za ljekove i medicinska sredstva, uz očekivanje da će se uskoro biti potpisan i memorandum o saradnji sa JP “Morsko dobro“ i mađarskim nacionalnim organom za zaštitu potrošača.

Uprava za inspekcijske poslove je u svom Izvještaju naročito izdvojila projekte u okviru kojih saraduje sa nevladinim organizacijama CGO i CEMI.

Kad je u pitanju CGO, Uprava je navela projekat „*Inspekcijom protiv korupcije!*“, koji je već pomenut (vidjeti stranu 53).⁹⁵ U vezi sa CEMI-jem, Uprava je navela saradnju na projektu „*Monitoring upravnih postupaka u oblasti prostornog planiranja i izgradnje*“, koji podržava Ambasada Kraljevine Norveške, i u okviru kojeg je potpisan i Memorandum o saradnji sa ciljem razmjene informacija i saradnje na sprovođenju projekta.⁹⁶

Dodatno, projekat „*Inspekcijski organi i zaštita od diskriminacije*“ koji je započeo u januaru 2014. godine, doveo je do saradnje Uprave i Centra za antidiskriminaciju EKVISTA. Projekat podržava Ambasada Kraljevine Norveške.

U Izvještaju Uprave se, takođe, navodi i prethodno pomenut

94 Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2013. godine

95 <http://www.uip.gov.me/press-centar/saopstenja/136715/Pozovi-sprijeci-ili-lijeci-korupciju.html>

96 <http://www.uip.gov.me/press-centar/saopstenja/133126/Potpisan-Memorandum-o-saradnji-izmedu.html>

projekat „Budi odgovoran“, kojim su, kako se ocjenjuje u Izvještaju: „*objedinjeni stručni, tehnički i kadrovski kapaciteti civilnog sektora i nadležnih državnih organa i istim se doprinosi podizanju nivoa svijesti o značaju društvene odgovornosti.*“⁹⁷ Takođe, u Izvještaju se izražava očekivanje da će ovim projektom građani/ke: „*biti motivisani da aktivno učestvuju u prijavljivanju sive ekonomije, s obzirom da će se dio sredstava od naplaćenih kazni izdvajati za rješavanje nekog pitanja od društvenog značaja*“, odnosno da će polovina sredstava naplaćenih po osnovu inicijativa primljenih preko aplikacije „Budi odgovoran“ kao i Call centra Uprave biti usmjereno „*za unaprijeđenje pitanja od društvenog značaja, a koje će birati sami građani*“.⁹⁸

Uprava za inspekcijske poslove je uspostavila saradnju i sa poslodavačkim udruženjima, poput Montenegro biznis alijanse, odnosno ugovorila buduće potpisivanje protokola o saradnji kojim će se potvrditi spremnost za saradnju ovih dviju institucija kad je u pitanju unaprijeđenje ukupnog poslovnog ambijenta i pružanje pomoći u rješavanju problema sa kojima se suočavaju privrednici u svom radu.⁹⁹ Takođe, Uprava je potpisala Protokol o saradnji i sa Unijom poslodavaca u cilju uspostavljanja saradnje u obliku razmjene iskustva i informacija radi unaprijeđenja ambijenta za privređivanje i sprovođenje koncepta javno privatnog partnerstva. U cilju realizacije ovog Protokola, obje institucije su se obavezale na formiranje Koordinacionog tijela, sastavljenog od po pet predstavnika.¹⁰⁰

97 Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2013. godine

98 <http://www.uip.gov.me/press-centar/saopstenja/134076/Pokrenut-projekat-Budi-odgovoran-radi-aktivnog-ucesca-gradana-u-borbi-protiv-sive-ekonomije.html>

99 <http://www.uip.gov.me/press-centar/saopstenja/130217/Utemeljena-saradnja-sa-Montenegro-biznis-alijansom-kako-bi-privredni-sektor-i-inspekcije-zajednicki-doprinijele-obezbijedivanju.html>

100 <http://www.uip.gov.me/press-centar/saopstenja/130218/Unija-poslodavaca-i-Uprava-za-inspekcijske-poslove-zakljucili-Protokol-o-saradnji.html>

4. Inspekcije u procesu evropskih integracija

Uprava za inspekcijske poslove ima svoje predstavnike/ce u 14 radnih grupa za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima¹⁰¹, shodno svojim nadležnostima, a u jednoj od njih, za Poglavlje 28, i šeficu radne grupe.¹⁰² Sama Uprava je bila uključena i u pripremu Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2014 - 2018.

a) Ispunjenost obaveza Uprave za inspekcijske poslove predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23

Pregovaračko poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava) predstavlja jedno od najvažnijih sa aspekta demokratizacije crnogorskog društva i uspostavljanja sistema vladavine prava. U njemu, Uprava za inspekcijske poslove nema predstavnika/cu.

101 Poglavlje 1 (Sloboda kretanja robe), Poglavlje 2 (Sloboda kretanja radnika), Poglavlje 3 (Pravo osnivanja preduzeća), Poglavlje 5 (Javne nabavke), Poglavlje 7 (Pravo intelektualne svojine), Poglavlje 10 (Informatičko društvo i mediji), Poglavlje 11 (Poljoprivreda i ruralni razvoj), Poglavlje 12 (Bezbijednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor), Poglavlje 13 (Ribarstvo), Poglavlje 15 (Energetika), Poglavlje 19 (Socijalna politika i zapošljavanje), Poglavlje 27 (Životna sredina), Poglavlje 28 (Zaštita potrošača i zdravlja), Poglavlje 32 (Finansijski nadzor)

102 Rada Marković, pomoćnica direktora Uprave za inspekcijske poslove za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke

Akcionni plan za Poglavlje 23, u dijelu II – borba protiv korupcije predviđa šest obaveza za čiju realizaciju je, u različitim obimima, zadužena ili je bila zadužena Uprava za inspekcijske poslove, i čija je ispunjenost takođe na različitom nivou:

2.1.6.1 - *Usvojiti Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama koje će obuhvatiti izmjene načina imenovanja predsjednika i članova DKKPJN¹⁰³ (imenovanje od strane Skupštine); obavezu da najmanje jedan član Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda mora posjedovati sertifikat o položenom stručnom ispitu za rad na poslovima javnih nabavki; pravni osnov za donošenje pravilnika kojim će se urediti jasni kriterijumi za postupak i način izbora članova Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda i njihova ovlaštenja i odgovornosti; propisati ovlaštenja inspektorima Uprave za inspekcijske poslove da vrše kontrolu sprovođenja dodijeljenih ugovora; uvođenje negativne reference ponuđača uključujući i: zabranu učešća ponuđačima u postupku javnih nabavki ukoliko su prije toga kršili rokove i/ili druge odredbe ugovora o javnim nabavkama; unaprijeđen sistem kontrole konflikta interesa u postupku javnih nabavki; unaprijeđen sistem evidencije koju vode naručioc i sadržaj izvještaja Uprave za javne nabavke o javnim nabavkama – ova mjera nije realizovana u inicijalnom roku koji je bio decembar 2013.godine, iako se došlo do nacrtu predmetnog Zakona. Uprava za inspekcijske poslove je inicirala izmjene i dopune Zakona u dijelu koji se odnosi na kontrolu sprovođenja ugovora odnosno ovlaštenja inspektora za javne nabavke u dijelu nadzora nad sprovođenjem antikorupcijskih mjera¹⁰⁴, ali realizacija mjere nije u cjelosti u nadležnosti Uprave, pa samim tim ni odgovornost za kašnjenje. Nema novih jasnih rokova kada će ova mjera biti zaista realizovana.*

2.1.6.3 - *Pratiti unaprijeđenje sistema kontrole postupka javnih*

103 Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki

104 Podaci dobijeni od strane Uprave za inspekcijske poslove na osnovu zaključenog Memoranduma o saradnji sa CGO, kao i tekst same Inicijative za izmjenu Zakona o javnim nabavkama u dijelu u kojem je to bila odgovornost Uprave

nabavki: utvrditi metodologiju analize rizika u vršenju kontrole, sa ciljem proaktivnog djelovanja u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjima korupcije; vršiti kontrole u skladu sa utvrđenom metodologijom; pripremiti godišnji izvještaj Uprave za javne nabavke – ova mjere bila je u Akcionom planu koji je usvojen u junu 2013.godine navedena kao odgovornost Uprave za javne nabavke u saradnji sa Upravom za inspeksijske poslove. Ipak, u kasnijim zvaničnim izvještajnim dokumentima Vlade, Uprava za inspeksijske poslove prestaje biti odgovorna za ovu mjeru, odnosno ona ostaje isključiva odgovornost Uprave za javne nabavke. Tako u posljednjem Izvještaju¹⁰⁵ u okviru indikatora rezultata stoji: «Odlukom od 14. marta 2014. godine formirana je radna grupa za utvrđivanje metodologije analize rizika u kojoj su ušli predstavnici: Uprave za javne nabavke, Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki, Uprave za inspeksijske poslove, Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Ministarstva finansija i NVO Institut Alternativa i održan je prvi sastanak.»¹⁰⁶ Dodatno se navodi u indikatorima uticaja, kada je riječ o procentu institucija u kojima je izvršena kontrola na godišnjem nivou u odnosu na ukupan broj naručioca, kao i u broju utvrđenih nepravilnosti u odnosu na prethodni period, da je u «2013.godini Inspekcija za javne nabavke izvršila ukupno 84 inspeksijska pregleda (38 redovnih, 27 po inicijativama i 9 kontrolnih) i utvrdila 67 nepravilnosti. U cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti izricane su mjere ukazivanja, a u slučaju kada su konstatovane nepravilnosti otklonjene tokom pregleda, sačinjavane su službene zabilješke. Izdato je 19 prekršajnih naloga na ukupni iznos od 24, 000 EUR.» Na oko 4, 000 sklopljenih ugovora na godišnjem nivou, izvršena su svega 84 inspeksijska pregleda, sa vrlo visokim procentom utvrđene nepravilnosti, što dodatno potvrđuje potrebu za hitnim ojačavanjem kapaciteta inspekcije u oblasti javnih nabavki.

105 Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za poglavlje 23 od 31.03.2014.godine

106 Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za poglavlje 23 od 31.03.2014.godine

2.1.6.4 – *Ojačati kapacitete nadležnih organa za nadzor nad sprovođenjem dodijeljenih ugovora (za javne nabavke, prim. autora) kroz povećanje broja ovlašćenih službenika i povećanje broja sistemskih kontrola* – ova mjera je isključiva nadležnost Uprave za inspeksijske poslove, a rok za realizaciju bio je januar 2014.godine, *pri čemu ista nije realizovana*. Važećim aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za inspeksijske poslove predviđena su tri inspektora za kontrolu javnih nabavki. U pismenoj komunikaciji sa Upravom za inspeksijske poslove, CGO je dobio informaciju da je 10.11. 2013. godine te poslove radio samo glavni inspektor za javne nabavke, a od tada je počeo sa radom još jedan inspektor, kao i da je u okviru novog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave, koji je u pripremi, predviđeno povećanje broja inspektora za kontrolu javnih nabavki za još jednog izvršioca, što je u skladu sa postavljenim indikatorom rezultata u Akcionom planu. No, u direktnoj komunikaciji sa predstavnicima Uprave, CGO je saznao da je jedna inspektorica za javne nabavke napustila Upravu i da je *trenutno stanje identično onom od 10.11.2013. godine, odnosno nema suštinskih pomaka*. U samom Izvještaju se konstatuje «Realizacija ove mjere je u toku iako se mnogo kasni sa realizacijom ove mjere. Prema informacijama iz sektora za ljudske resurse u toku je priprema za raspisivanje internog oglasa između državnih organa za prijem jednog inspektora. Trenutno poslove inspeksijskog nadzora obavlja samo Glavni inspektor za javne nabavke.»¹⁰⁷ Samim tim nije ispunjen ni indikator uticaja, koji se odnosio na povećan broj obavljenih kontrola, odnosno taj broj ostaje na prethodnom nivou, dok je pri sprovedenim kontrolama izrečena jedna četvrtina sankcija, a navodi se da je procenat smanjenja utvrđenih nepravilnosti 10%.

2.1.7.4 - *Efikasno pratiti sistem za prijavu nelegalne gradnje i uspostavljanje jasnih i preciznih procedura za postupanje po*

107 Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za poglavlje 23 od 31.03.2014.godine

žalbama i prijavama građana na rad inspekcije – je mjera koja je u isključivoj nadležnosti Uprave za inspekcijske poslove, *realizuje se kontinuirano*, ali u izvještajima se ne može vidjeti koliki je stvarni efekat jer su dati samo statistički parametri koji nijesu dovoljni za cjelovitu sliku stanja. Tako je Uprava za inspekcijske poslove u pismenoj komunikaciji informisala CGO da je «u periodu od 01.06. do 31.12.2013. godine izvršeno ukupno 2218 inspekcijskih kontrola bespravne gradnje. Od toga je u 788 slučajeva prijava podnešena od strane građana, dok je u 1430 slučajeva kontrola izvršena po službenoj dužnosti. U tom periodu donešeno je 226 rješenja o rušenju objekata, podnešeno je 47 krivičnih prijava protiv subjekata nadzora. U 120 slučajeva, prijave su odbačene ili proslijeđene drugom organu na dalje postupanje zbog nenadležnosti. Izvršeno je rušenje 60 objekata, dok je u 153 slučaja investitor postupio po nalogu inspektora i sam uklonio objekat.»¹⁰⁸ U Izvještaju se dodaje: «U periodu od 01.01. do 25.03.2014.godine, izvršeno je ukupno 466 inspekcijskih kontrola bespravne gradnje. Od toga je u 204 slučaja prijava podnešena od strane građana, dok je u 262 slučaja kontrola izvršena po službenoj dužnosti. U tom period donešeno je 45 rješenja o rušenju objekata, podnešeno je 16 krivičnih prijava protiv subjekata nadzora. U 43 slučaja, prijave su odbačene ili proslijeđene drugom organu na dalje postupanje zbog nenadležnosti. U 10 slučajeva investitor je postupio po nalogu inspektora i sam uklonio objekat.» Kroz indikatore rezultata se navodi da je procenat procesuiranih prijava u odnosu na ukupan broj prijava 100% (1044 prijave bespravne gradnje su procesuirane), kao i da je uspostavljen sistem za praćenje prijave bespravne gradnje ali bez detaljnije informacije na koji način, i da nije bilo nijedne prijave na rad inspekcije.

2.1.7.6 - Formiranje i redovno objavljivati listu investitora i izvođača radova za koje je utvrđeno da krše propise koje regulišu oblast

¹⁰⁸ Podaci dobijeni od strane Uprave za inspekcijske poslove na osnovu zaključenog Memoranduma o saradnji sa CGO

uređenja prostora – takođe predstavlja isključivu odgovornost Uprave za inspekcijske poslove i *realizuje se kontinuirano*, a direktan rezultat je formirana i objavljena navedena lista na sajtu Uprave za inspekcijske poslove, koja se ažurira.¹⁰⁹ U Izvještaju se navodi da je Inspekciji za građevinarstvo «u periodu od 01.01-31.12.2013. godine dostavljeno 511 inicijativa za vršenje inspekcijskog nadzora i 372 prijave radova na osnovu izdate građevinske dozvole. Inspekcija za građevinarstvo je izvršila 462 inspekcijska pregleda, sačinila 462 zapisnika pri čemu je donijela 15 rješenja o zabrani građenja i 2 rješenja o rušenju.»¹¹⁰ Tokom 2014.godine, odnosno u periodu od 01.01. – 01.03.2014.godine istoj inspekciji je dostavljeno 66 inicijativa za vršenja inspekcijskog nadzora i 30 prijava radova na osnovu izdate građevinske dozvole, na osnovu čega su izvršena 52 inspekcijska pregleda i donešena 2 rješenja o zabrani građenja.

Pored gore navedenih mjera, Akcioni plan predviđa i:

2.1.3.6 – *Utvrđiti metodologiju analize rizika u vršenju inspekcijskog nadzora, shodno odredbama Zakona o inspekcijskom nadzoru, sa ciljem proaktivnog djelovanja u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjima korupcije.* Rezultat bi trebao biti vršenje kontrola u skladu sa utvrđenom metodologijom, a rok za njenu konačnu realizaciju je prvi kvartal 2015. godine, nakon čega bi inspektori/ki mogli u cjelosti da primjenjuju predmetnu metodologiju. Ova mjera je i predmet Memoranduma o saradnji Uprave i CGO-a. Kao indikator rezultata predviđa se utvrđena metodologija, broj zapisnika o inspekcijskoj kontroli kojima su uz utvrđene nepravilnosti konstatovane i otkrivene koruptivne radnje i/ili druga djela sa obilježjima korupcije, godišnji izvještaj o radu UIP-a, sa preciznim podacima. Kao indikatori uspjeha će

109 http://www.uip.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=161517&rType=2&file=Lista%20investitora%20i%20izvo%C4%91a%C4%8Da%20radova%20kr%C5%A1enje%20propisa_01.01-31.12.2013.%20godine.docx, http://www.uip.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=161298&rType=2&file=Lista%20investitora%20i%20izvodjaca%20radova_%20povreda%20propisa_od%2001.01%20do%2001.03.%202014.docx

110 Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za poglavlje 23 od 31.03.2014.godine

se cijeniti povećan broj donijetih upravnih mjera na osnovu inspekcijskog nadzora, prekršajnih i krivičnih prijava na osnovu izvršenih kontrola i podnijetih pritužbi u odnosu na predhodni period, čime bi se mjerila i efikasnost rada Uprave za inspekcijske poslova. Ovo daje i smjernicu u kojem pravcu treba razvijati kapacitete Uprave, ali do sada nije urađeno dovoljno da se sa sigurnošću može reći da će ova mjera biti ispunjena u predviđenom roku, iako je jedna od ključnih u uspostavljanju sistema borbe protiv korupcije.

b) Utvrđivanje osnove metodologije za analizu rizika u vršenju inspekcijskog nadzora

Analiza rizika u vršenju inspekcijskog nadzora shodno odredbama Zakona o inspekcijskom nadzoru prvenstveno je vezana za omogućavanje poštovanja načela po kojima inspektori treba da postupaju.

Ostvarivanje i utemeljenje prakse primarno preventivnog djelovanja inspekcija, gdje bi se upravne mjere i radnje preduzimale samo izuzetno kada se preventivnom mjerom ne može postići cilj, prvi su preduslovi za rano lociranje i otkrivanje koruptivnih radnji.

Bitno je da je inspekcijski nadzor uvijek javan. Javnost se ne postiže samo “zatečenom javnošću” kod subjekta nadzora već se sistemski razvija kroz uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema na kojem su sve potrebne informacije dostupne građanima/kama, proaktivnim djelovanjem kroz razne oblike obavještavanja građana/ki o radu i postupanju inspektora, sa akcentom na “osjetljive” slučajeve. U sklopu obavještavanja i potpunosti informacije mora stojati i eventualno preduzeta mjera protiv postupajućeg inspektora/ke.

Samostalnost u radu inspektora/ki osnova je njegovog/njenog integriteta i zdravo postavljenog sistema odgovornosti. Centralizovan sistem koji osporava inicijativnost inspektora/ki i puno preuzimanje odgovornosti za svoj rad demotivišuće djeluju i bude sumnju u pojavu nedozvoljene kontrole rada inspektora/ki i korupcije na visokom nivou.

Konačno, Uprava za inspekcije poslove nije u punom smislu finansijski nezavisna. I Uprava i njene jedinice bi morali imati godišnji plan rada i finansijski plan koji bez smetnje realizuju. Trenutno, planovi postoje, ali i smetnje u realizaciji. Inspektori/ke su na dnevnoj osnovi pod “kontrolom” kabineta direktora Uprave, a sama Uprava često u realizaciji aktivnosti za koje je potrebno obezbjediti sredstva zavisi od “volje” Ministarstva finansija.

5. Zaključci i preporuke

Uprava za inspekcijske poslove, po prirodi svojih nadležnosti, spada u red ključnih organa od čije nepristrasnosti i profesionalnosti u postupanju zavisi efektivna borba protiv korupcije i to nerijetko u onom obliku koji građane/ke najdirektnije pogađa. Istovremeno, radi se o još uvijek početnoj fazi razvoja centralizovanog sistema inače visokorizičnog organa za pojavu korupcije. To je razgranat sistem koji pokriva teritoriju čitave Crne Gore, tretirajući širok zahvat raznih društvenih odnosa i pitanja, pa je tim važnije da takav organ bude suštinski nezavisan, bez neprimjerenih političkih ili drugih uticaja. Upravo su sumnje da postoje takvi uticaji na rad Uprave i dalje jedan od razloga zbog kojih se ona u javnosti još uvijek nije pozicionirala kao organ u čiju se nepristrasnost ne sumnja.

Od samog osnivanja Uprave manji je broj inspektora/ki nego što je to predviđeno sistematizacijom, a veliko je njihovo administrativno opterećenje. Činjenica da se taj broj u pojedinim inspekcijama (npr. Inspekcija za javne nabavke) smanjio zabrinjava i ukazuje na probleme sa upravljanjem ljudskim resursima.

Stoga je neophodno:

- ✓ Raditi na razradi integriteta u okviru internih akata a sa akcentom na nedozvoljene uticaje, prije svega političke, posebno imajući u vidu specifičnost Uprave kao organa koji mora imati Plan integriteta koji je višestruko produbljen i srazmjeran ovlašćenjima koje inspektori/ke imaju, a uvažavajući i kontekst njihovog rada;

- ✓ Uspostaviti jedinstveni informacijski sistem na nivou Uprave kao ključnu pretpostavku za povećanje efikasnosti i efektivnosti rada, kao i ujednačavanja prakse postupanja inspektora/ki pri vršenju inspekcijskog nadzora;
- ✓ Pojednostaviti procedure postupanja prilikom vršenja inspekcijskog nadzora uz upotrebu jedinstvenog informacionog sistema koji obezbjeđuje tipsko sačinjavanje potrebne dokumentacije jednostavnim popunjavanjem obrazaca i njihovo automatsko prosljeđivanje na centralni server;
- ✓ Striktno pridržavanje propisa od strane inspektora/ki koji su lako dostupni mogućim subjektima nadzora i objavljeni u Službenom listu Crne Gore;
- ✓ Pojačati preventivnu funkciju inspekcijskog nadzora a represivnu koristiti samo u izuzetnim slučajevima, jer sankcije koje inspektori/ke izriču kao posljedicu bi morale imati efikasno i efektivno rješenje problema, što bi bio jasan i jedan od najvažnijih dijelova izvještavanja o konkretnom nadzoru;
- ✓ Hitno pristupiti izradi metodologije za analizu rizika u vršenju inspekcijskog nadzora, shodno odredbama Zakona o inspekcijskom nadzoru, sa ciljem proaktivnog djelovanja u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjima korupcije, po kojoj bi se sprovodio inspekcijski nadzor;
- ✓ Obezbijediti sve potrebne uslove za rad inspektora/ki (dovoljan broj službenih vozila, potrebna količina goriva, savremena oprema za potrebe vršenja inspekcijskog nadzora), kao i prostorne kapacitete za neophodni administrativni i stručni rad, ali i prilagoditi zaradu inspektora/ki rizicima koje ovaj poziv nosi sa sobom;
- ✓ Uskladiti sistem obuke inspektora/ki u Upravi sa konkretnim potrebama sistema inspekcijskog nadzora u Crnoj Gori;

- ✓ Uprava za inspekcijske poslove u slučaju napada na inspektora/ku mora stati u punom kapacitetu iza svog zapošljenog, uz insistiranje na procesuiranju i u skladu sa procjenom pridruživanju krivičnom gonjenju;
- ✓ Ukinuti reizbor inspektora/ki i pretvoriti ga u redovnu provjeru znanja i učinaka, i u slučaju da inspektor/ka ne ispunjava potreban nivo rezultata u oblasti u kojoj vrši inspekcijski nadzor pokrenuti postupak razriješenja;
- ✓ Osigurati suštinsku i punu budžetsku samostalnost Uprave za inspekcijske poslove, čije finansijsko poslovanje, nakon određivanja sredstava za rad u Budžetu Crne Gore, mora biti samostalno i neometano, a što nikako ne isključuje reviziju tog poslovanja od strane nadležnog organa;
- ✓ Prezentaciju efekata inspekcijskog nadzora u javnosti fokusirati na primjeni i poštovanju zakona, a sekundarno vršiti isticanje finansijskih efekata inspekcijskog nadzora, kroz prikupljene naknade po osnovu izrečenih kazni;
- ✓ Bitan dio kontrole rada inspektora realizovati kroz rad po žalbama, kao i periodično upoznavanje javnosti sa radom inspekcija (kvartalno);
- ✓ Transparentnost rada mora podrazumijevati lako dostupnu regulativu, procedure, podnošenje prijava, edukacioni materijal, odgovore na najčešće postavljena pitanja, procjenu rizika kod pojedinih visokorizičnih oblasti i subjekata nadzora, detaljno obavještenje o podnijetim krivičnim prijavama uz poštovanje pretpostavke nevinosti;
- ✓ Građani/ke koji podnose prijavu moraju dobiti povratnu informaciju o preduzetim mjerama i utvrđenim nalazima izvršenog inspekcijskog nalaza u najkraćem roku.

Literatura i izvori

Zakoni, podzakonski akti i ostala regulativa:

1. Akcioni plan za Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, jun 2013.
2. Akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014, Podgorica, maj, 2013.
3. Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije za 2013. godinu.
4. Dinamički plan aktivnosti koordinacionog tima za praćenje turističke sezone 2014.
5. Etički kodeks državnih službenika i namještenika, Službeni list Crne Gore, broj 20/2012 od 12.4.2012
6. Godišnji Akcioni plan realizacije Nacionalnog programa zaštite potrošača 2012 - 2015, za period jul 2013 – jun, 2014.
7. Interna procedura za praćenje inicijativa koje stižu u upravu za inspeksijske poslove odobrena od strane Vlade Crne Gore
8. Nacionalni program zaštite potrošača 2012 - 2015, Podgorica, jul 2012.
9. Polazne osnove za izradu Zakona o inspeksijskom nadzoru, Ministarstvo pravde i državne uprave Republike Srbije, jun 2013.
10. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Federalne uprave za inspeksijske poslove, decembar 2012.
11. Program rada Federalne uprave za inspeksijske poslove za 2013. godinu, decembar 2012.
12. Reformske i druge mjere fiskalne konsolidacije za razdoblje 2014. -2016, Vlada Republike Hrvatske, decembar 2013.
13. Smjernice ekonomske i fiskalne politike 2014-2016 Republike Hrvatske, septembar 2013.
14. Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016 (AURUM), mart 2011.
15. Strategija tržišnog nadzora Crne Gore, Podgorica, septembar 2009.
16. Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, Službeni

- list Crne Gore, br. 05/12 od 23.01.2012, 25/12 od 11.05.2012, 61/12 od 07.12.2012.
17. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata, Narodne novine br. 31/12 i 23/13
 18. Zakon o državnoj upravi, Službeni list Crne Gore, br. 38/03 od 27.6.2003, 42/11 od 15.8.2011.
 19. Zakon o državnoj upravi Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99, 79/2005, 101/2005, 87/2011
 20. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore, br. 39/11 od 04.08.2011, 50/11 od 21.10.2011, 66/12 od 31.12.2012.
 21. Zakon o državnom inspektoratu Republike Hrvatske, Narodne novine br. br. 116/08, 123/08, 49/11
 22. Zakon o inspekcijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta, broj 24/08.
 23. Zakon o inspekcijama u Federaciji BiH, Službene novine FBiH, broj 69/05
 24. Zakon o inspekcijama u Republici Srpskoj, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 74/10
 25. Zakon o inspekcijском nadzoru, Službeni list Crne Gore, br. 39/03 od 30.06.2003, 76/09 od 18.11.2009, 57/11 od 30.11.2011, 18/14 od 11.04.2014.
 26. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 109/12
 27. Zakon o turističkoj inspekciji, Narodne novine br. 19/14
 28. Zakon o upravnoj inspekciji, Službeni glasnik RS, br. 87/2011.
 29. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, Narodne novine“, br. 150/11

Izveštaji:

1. Izveštaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu, COM(2013) 700, 16.10.2013.
2. Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu, COM(2013) 700, 16.10.2013.

3. Izvještaj o radu Republičke uprave za inspeksijske poslove u 2012. godini, Banja Luka, mart 2013
4. Izvještaj o radu Uprave za inspeksijske poslove za 2013. godinu, Podgorica, februar 2014.
5. Izvještaj o radu Uprave za inspeksijske poslove za 2012. godinu, Podgorica, mart 2013.
6. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za poglavlje 23 od 31.03.2014, Vlada Crne Gore
7. Poslovna anketa: Srbija 2013, USAID Projekat za bolje uslove poslovanja, decembar 2013.

Internet prezentacije:

1. Budi odgovoran - <http://www.budiodgovoran.me/>
2. Demokratska partija socijalista - <http://www.dps.me/>
3. Državni inspektorat Republike Hrvatske - <http://www.inspektorat.hr/>
4. Federalna uprava za inspeksijske poslove FBiH - <http://www.fuzip.gov.ba/>
5. Inspektorat Republike Srpske - <http://www.inspektorat.vladars.net/>
6. Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine - <http://www.mpr.gov.ba/Default.aspx?langTag=bs-BA&templateid=115&pageIndex=1>
7. Ministarstvo pravde Republike Srbije - <http://www.drzavnauprava.gov.rs/>
8. Ministarstvo turizma Republike Hrvatske - <http://www.mint.hr/>
9. Ministarstvo uprave Republike Hrvatske - <http://www.uprava.hr/>
10. Aktuelno.me - <http://aktuelno.me/>
11. Portal Analitika - <http://portalanalitika.me/>
12. EurActiv - <http://www.euractiv.rs/>
13. Novi list - <http://novilist.hr/>
14. Novo Vrijeme - <http://novovrijeme.ba/>
15. Portal Pobjeda - <http://www.pobjeda.me/>
16. Portal Projekat za pravnu reformu - <http://www.legalreform.rs/index.php/sr/>

17. Vijesti - <http://www.vijesti.me/>
18. Tržišna inspekcija Crne Gore - <http://www.ti.gov.me/inspekcija>
19. Uprava za inspekcijske poslove Crne Gore - <http://www.uip.gov.me/uprava>
20. Uprava za javne nabavke Crne Gore - <http://www.ujn.gov.me/>
21. Vlada Crne Gore - <http://www.gov.me/naslovna>
22. Vlada Distrikta Brčko - <http://www.bdcentral.net/>
23. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine - <http://www.fbihvlada.gov.ba/>
24. Vlada Republike Hrvatske - <http://www.vlada.hr/>
25. Vlada Republike Srbije - <http://www.srbija.gov.rs/>
26. Vlada Republike Srpske - <http://www.vladars.net/>

Ostalo:

1. Direktna i pisana komunikacija CGO-a sa predstavnicima/ama Uprave za inspekcijske poslove oktobar 2013.godine – maj 2014.godine
2. Fokus grupe CGO-a sa 19 inspektora/ki Uprave za inspekcijske poslove, tokom oktobra i novembra 2013. godine
3. Komunikacija aktivista/kinja CGO/a sa građanima/kama tokom šest uličnih akcija u Podgorici u periodu mart - maj 2014. Godine
4. Komunikacija aktivista/kinja CGO/a sa građanima/kama koji su se javljali na SOS liniju CGO-a u period oktobar 2013.godine – maj 2014.godine
5. Memorandum o saradnji CGO-a i Uprave za inspekcijske poslove, oktobar 2013.

