

## ANALIZA EFIKASNOSTI DJELOVANJA UPRAVE ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE

### I. UVODNO

Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori 2011-2016 (AURUM) prepoznata je potreba za reformom sistema inspeksijskog nadzora i utvrđeni su osnovi za centralizaciju inspeksijskog nadzora u jedan organ državne uprave. Naime, do 2011. godine inspeksijski nadzor je djelovao u sastavu 11 ministarstava i u tadašnjim analizama kvaliteta inspeksijskog nadzora ustanovljen je nedovoljan kvalitet rada inspektora i nizak stepen efikasnosti prekršajnog postupka. Organizovanje inspekcija kao unutrašnjih organizacionih jedinica ministarstava i drugih organa uprave pokazivao je i da postoji nejednak učinak inspekcija, odnosno inspektora, po resornom principu, preplitanje nadležnosti pojedinih inspekcija te pojava i pozitivnih i negativnih sukoba nadležnosti. Takođe, dotadašnje analize pokazale su nedovoljan kvalitet rada inspektora, nejednak učinak inspekcija, nedovoljnu obučenost u pogledu poznavanja procesnih radnji i nepoznavanje materijalnih propisa.

U cilju unapređenja inspeksijskog sistema, podizanja nivoa profesionalnosti i kvaliteta rada inspektora kroz standardizaciju metoda rada i postupanja, osnovana je Uprava za inspeksijske poslove<sup>1</sup>.

Centralizacija inspekcija je najprije trebala da objedini 28 inspekcija, pri čemu su van tog sistema trebali da ostanu inspeksijski nadzor iz oblasti državne uprave (Upravna inspekcija), odbrane i bezbjednosti, zaštite i spašavanja, prevoza opasnih i eksplozivnih materija, kao i sigurnosti i bezbjednosti vazdušnog saobraćaja.

U skladu sa ovim opredjeljenjem, Vlada Crne Gore je donijela Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave<sup>2</sup> na osnovu koje je uspostavljena Uprava za inspeksijske poslove (u daljem tekstu: Uprava), koja je u svom sastavu u momentu formiranja imala 26 inspekcija, i to:

- tržišnu, elektroenergetsku, termoenergetsku, rudarsku, geološku i inspekciju za ugljovodnike (preuzete od Ministarstva ekonomije);
- inspekciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i inspekciju za usluge informacionog društva (preuzete od Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije);
- inspekciju rada (preuzeta od Ministarstva rada i socijalnog staranja);
- inspekciju za turizam, građevinsku inspekciju, inspekciju zaštite prostora, inspekciju za urbanizam, inspekciju za stanovanje i geodetska inspekcija (preuzete od Ministarstva održivog razvoja i turizma);
- zdravstveno-sanitarnu inspekciju (preuzeta od Ministarstva zdravlja);
- poljoprivrednu, vodoprivrednu, inspekciju šumarstva, lovstva i zaštite bilja i inspekciju morskog ribarstva (preuzete od Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja);
- veterinarsku inspekciju (preuzeta od Veterinarske uprave);
- fitosanitarnu inspekciju (preuzeta od Fitosanitarne uprave);

---

<sup>1</sup> („Sl. list CG” br. 57/11) <sup>1</sup>

<sup>2</sup> („Službeni list CG”, br. 5/12)

- inspekciju za igre na sreću (preuzeta od Uprave za igre na sreću);
- inspekciju za javne nabavke (preuzeta od Uprave za javne nabavke);
- metrološku inspekciju (preuzeta od Zavoda za metrologiju);
- ekološku inspekciju (preuzeta od Agencije za zaštitu životne sredine).

Uprava je *de facto* počela sa radom 1. juna 2012. godine.

## II. UPOREDNA PRAKSA

Različita su iskustva i prakse zemalja EU u pogledu modela inspeksijskog nadzora. Centralizovan model je rijetkost u državama članicama EU. Po poznatim podacima jedino je u Hrvatskoj, kao zemlji članici ovaj model zastupljen.

### Hrvatska

U Hrvatskoj postoji **Državni inspektorat**, u okviru kog djeluju inspekcije. Zakonom o Državnom inspektoratu („Narodne novine“ br. [115/18](#)) uređeno je ustrojstvo Državnog inspektorata, upravljanje, uslovi za obavljanje inspeksijskih poslova iz djelokruga Državnog inspektorata, dužnosti i ovlašćenja inspektora u cilju zaštite javnog interesa i druga pitanja od značaja za rad.

### Srbija

**U Srbiji su inspekcije pri resornim ministarstvima.** Kao koordinaciono tijelo ustanovljena je **Koordinaciona komisija** koja predstavlja institucionalni mehanizam koji pomaže da se ostvare planirani ciljevi reforme inspeksijskog nadzora, obezbjeđivanja bolje zaštite javnog interesa, unapređenja poslovnog okruženja i unapređenja profesije inspektora, uz smanjenje administrativnih troškova i povećanje pravne sigurnosti. Njen zadatak je usklađivanje i koordinacija rada inspekcija i unapređenje djelotvornosti inspeksijskog nadzora putem usklađivanja planova inspeksijskog nadzora i programa obuka, unapređenja razmene informacija i stručnih i etičkih standarda profesije inspektora, monitoringa i evaluacije inspekcija i inspeksijskog nadzora. Jedan od načina na koji se ostvaruju planirani ciljevi je zajednički usklađeni rad na suzbijanju sive ekonomije kroz koordinirane i zajedničke inspeksijske nadzora nad neregistrovanim subjektima.

### Slovenija

**U Sloveniji su inspekcije takođe pri resornim ministarstvima.** Kao koordinaciono tijelo imaju **Inspeksijsko vijeće**, kao stalno međuministarsko radno tijelo za međusobnu koordinaciju rada i postizanje veće efikasnosti različitih inspekcija. Inspeksijskom komisijom predsjedava ministar nadležan za administraciju ili lice koje ministar ovlasti. Članovi

inspekcijskog savjeta su glavni inspektori i rukovodioci organa ili upravljačkih tela organa javne uprave u kojima inspekcija djeluje, ili lica koja je ovlastio šef ili organ upravljanja.

### III. STRATEŠKI CILJEVI UPRAVE

Od svog osnivanja, Uprava je postavila sljedeće strateške ciljeve<sup>3</sup>:

- povećanje legalnog prometa robe i usluga kao i njihove bezbjednosti i kvaliteta ;
- podizanje nivoa zdravstvene zaštite stanovništva kroz povećanje legalnosti, kvaliteta i efikasnosti zdravstvenih usluga, bezbjednosti proizvodnje i prometa lijekova, hrane i vode, itd.;
- povećanje zdravstvene zaštite životinja kroz podizanje kvaliteta i efikasnosti veterinarske djelatnosti i povećanje legalnosti i kvaliteta proizvodnje i prometa veterinarskih lijekova, prometa životinja, hrane za životinje itd;
- povećanje nivoa zaštite poljoprivrednog zemljišta, šuma i divljači, povećanje legalnosti proizvodnje, upotrebe i prometa poljoprivrednih proizvoda i repromaterijala i proizvodnje i prometa u oblasti šumarstava i drvne industrije;
- povećanje zaštite voda i obezbjeđivanje visokih standarda vodosnabdijevanja stanovništva;
- povećanje sigurnosti i kvaliteta tehničkih sistema u oblasti elektroenergetike, termoenergetike, elektronskih komunikacija, informatičkog društva, sistema metrologije, rudarstva i geologije;
- povećanje legalnosti i kvaliteta prostornog i urbanističkog planiranja, kvaliteta i sigurnosti građenja i stanovanja,
- povećanje poštovanja ekoloških standarda;
- povećanje legalnosti u oblasti zapošljavanja i radnih odnosa uopšte, kao i povećanje sigurnosti i zaštite na radu;
- povećanje legalnosti u oblasti javnih nabavki, igara na sreću itd.

---

<sup>3</sup> Analiza efekata Uprave za inspekcijske poslove 2014

## IV. PREGLED RADA UPRAVE

Podaci iz godišnjih izvještaja o radu Uprave, konkretno o budžetu, broju zaposlenih, izvršenim inspekcijskim pregledima, mjerama, finansijski efekti i dr, pokazuju:

| <b>Godina</b>   | <b>2013</b>    | <b>2014</b>    | <b>2015</b>   | <b>2016</b>   | <b>2017</b>     | <b>2018</b>   | <b>2019</b>    |
|---|----------------|----------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|----------------|
| <b>Budžet</b>   | 4.575.960,00 € | 4.782.437,00 € | 4.777.532,13€ | 5.317.955,27€ | 5.519.671,36 €, | 4.609.098,71€ | 4.854.751,57 € |
| <b>Ukupan broj zaposlenih</b><br><b>(broj inspektora)</b> | 283<br>(243)   | 286<br>(245)   | 310<br>(262)  | 310<br>(257)  | 233<br>(184)    | 279<br>(216)  | 278<br>(217)   |
| <b>Broj insp. pregleda u unutrašnjem prometu</b>          | 72.008         | 69.168         | 66.952        | 63.759        | 57.550          | 58.366        | 58.400         |
| <b>Broj insp. pregleda u spoljnotrgovinskom prometu</b>   | /              | 64.671         | 56.249        | 51.142        | 22.645          | 6.240         | 6.572          |
| <b>Broj utvrđenih nepravilnosti</b>                       | 33.443         | 30.635         | 28.879        | 25.218        | 24.090          | 25.336        | 25.462         |
| <b>Broj Ukazivanja</b>                                    | 15.375         | 11.767         | 11.184        | 9.570         | 8.399           | 9.877         | 9.469          |
| <b>Broj rješenja</b>                                      | 11.432         | 56.132         | 59.287        | 55.706        | 31.688          | 16.165        | 16.547         |
| <b>Broj prekršajnih naloga</b>                            | 14.604         | 16.160         | 15.807        | 13.504        | 13.924          | 14.751        | 17.438         |

|   |                               |                               |                               |                               |                               |                               |                               |
|---|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| <b>Broj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka</b>                                   | 689                           | 526                           | 508                           | 544                           | 584                           | 535                           | 468                           |
| <b>Broj krivičnih prijava</b>   | 164                           | 202                           | 202                           | 119                           | 140                           | 48                            | 43                            |
| <b>Opterećenost inspektora (prosječan broj pregleda po inspektoru na godišnjem nivou)</b> | 296<br>pregleda po inspektoru | 546<br>pregleda po inspektoru | 470<br>pregleda po inspektoru | 447<br>pregleda po inspektoru | 435<br>pregleda po inspektoru | 299<br>pregleda po inspektoru | 299<br>pregleda po inspektoru |

### Finansijski efekti

| <b>Godina</b>   | <b>2013</b>  | <b>2014</b>  | <b>2015</b>  | <b>2016</b>  | <b>2017</b>  | <b>2018</b>  | <b>2019</b>  |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Izrečene novčane kazne prekršajnim nalogima (€)                         | 3.671.772,00 | 4.868.029,00 | 4.901.260,00 | 4.146.650,00 | 4.628.680,00 | 5.057.600,00 | 6.395.250,00 |
| Izrečene novčane kazne u prekršajnim postupcima i troškovi postupka (€) | 303.691,00   | 334.721,00   | 517.290,00   | 683.230,00   | 473.140,00   | 427.460,00   | 399.255,00   |
| Oduzeta protivpravno stečena Imovinska korist (€)                       | 3.450,44     | 3.871,45     | 1.588,86     | 3.688,29     | /            | /            | /            |

|  |                     |                     |                     |                     |                     |                     |                     |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Naknade i takse za kontrolu u spoljnotrgovinskom prometu   | 2.464.885,38        | 2.427.755,43        | 2.491.018,52        | 2.270.773,17        | 1.057.141,25        | 251.534,94€         | 248.478,94          |
| Iznos izrečenih novčanih kazni zaključcima                 | /                   | /                   | /                   | /                   | 90.160,00           | 99.550,00           | 107.660,00          |
| Naknada za sanitarnu saglasnost                            | /                   | /                   | /                   | /                   | /                   | 13.187,08           | 11.642,90           |
| <b>Ukupni finansijski efekti inspeksijskog nadzora (€)</b> | <b>6.443.798,82</b> | <b>7.634.376,88</b> | <b>7.911.157,38</b> | <b>7.104.341,46</b> | <b>6.260.470,75</b> | <b>5.849.331,94</b> | <b>7.162.286,84</b> |

## V. KRETANJE INSPEKCIJA UNUTAR SISTEMA

**2011-**Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o inspeksijskom nadzoru ("Sl. list CG", br. 57/11) propisuje se da inspeksijski nadzor, u skladu sa ovim zakonom i drugim propisom vrši Uprava za inspeksijske poslove. Centralizacijom je objedinjeno 26 inspekcija iz ministarstava i drugih organa uprave, koje su u Upravi organizovane kao 24 inspekcije unutar posebnih sektora. Van sistema ostale su inspekcije koje vrše inspeksijski nadzor iz oblasti državne uprave (Upravna inspekcija), odbrane i bezbjednosti, zaštite i spašavanja, prevoza opasnih i eksplozivnih materija, kao i sigurnosti i bezbjednosti vazdušnog saobraćaja.

**2014-**Zakonom o dopunama Zakona o inspeksijskom nadzoru ("Sl. list CG", br. 18/14), počev od 31. decembra 2014. godine u Upravu za inspeksijske poslove, prelaze i poslovi inspeksijskog nadzora 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;

**2015-**Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o inspeksijskom nadzoru ("Sl. list CG", br. 11/15), propisuje se da poslove inspeksijskog nadzora u oblasti naplate javnih prihoda, kontrole finansijskih izvještaja, sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma, vrše nadležni organi državne uprave, tj. poslovi inspeksijskog nadzora u ovim oblastima nijesu više centralizovani kod Uprave za inspeksijske poslove;

**2016-**Zakonom o dopuni Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Sl. list CG", br. 52/16), propisuje se da poslove inspekcijskog nadzora u oblasti poljoprivrede, ribarstva, bezbjednosti hrane i hrane za životinje, veterine i fitosanitarnih poslova, vrše nadležni organi državne uprave, *tj. poslovi inspekcijskog nadzora u ovim oblastima nijesu više centralizovani kod Uprave za inspekcijske poslove.*

**2017-**Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata("Sl. list CG", br. 52/16), poslovi inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite prostora, urbanizma i građevinarstva prešli su u ministarstvo.

**2020-U Upravi djeluju 22 inspekcije:** (Tržišna inspekcija, Turistička inspekcija, Inspekcija rada (oblast radnih odnosa i zapošljavanja i oblast zaštite i zdravlja na radu), Metrološka inspekcija, Inspekcija za igre na sreću, Inspekcija za javne nabavke, Zdravstveno-sanitarna inspekcija, Inspekcija šumarstva, lovstva i zaštite bilja, Inspekcija za socijalnu i dječju zaštitu, Ekološka inspekcija, Inspekcija za vode, Inspekcija za stanovanje, Geološka inspekcija, Rudarska inspekcija, Elektroenergetska inspekcija, Termoenergetska inspekcija, Prosvjetna inspekcija, Inspekcija za sport, Inspekcija za zaštitu kulturnih dobara i kulturne baštine, Inspekcija za arhivsku djelatnost, Inspekcija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i Inspekcija za usluge informacionog društva).

**2021-Inicijativa Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma da ekološka inspekcija** iz Uprave za inspekcijske poslove pređe u Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, a u cilju bolje organizacione strukture, bolje efikasnosti rada i ostvarivanja boljih rezultata rada iz oblasti zaštite životne sredine. Na ovaj način bi se u okviru nadležnosti ministarstva objedinile inspekcije i vršenje inspekcijskog nadzora kako u oblasti planiranja i izgradnje objekata tako i u oblasti zaštite životne sredine.

- **Inicijativa Ministarstva finansija da inspekcija za igre na sreću** iz Uprave za inspekcijske poslove pređe u novoformiranu upravu prihoda, u cilju cjelishodnosti rešenja i efikasnijeg inspekcijskog nadzora u oblasti igara na sreću. Na ovaj način bi se u okviru Uprave prihoda obavljali poslovi poreske inspekcije i igara na sreću.

Ukoliko bi ove 2 inspekcije prešle u ministarstvo, odnosno drugi organ uprave Uprava bi brojila 20 inspekcija.

| Godina          | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Broj inspekcija | 24   | 24   | 24   | 29   | 29   | 22   | 22   | 22   | 22   |

Uopšteno posmatrano, glavni razlozi za izuzimanje inspekcija iz Uprave za inspekcijske poslove, od njenog osnivanja, bili su potreba resora za jačom povezanošću i efikasnošću rada i ostvarivanje boljih rezultata u funkciji ostvarenja postavljenih strateških ciljeva.

## VI. OCJENA STANJA I PREPORUKE

Oba modela organizacije inspekcija (centralizovani i decentralizovani) imaju svoje prednosti i slabosti. Dok centralizovani model može da unaprijedi koordinaciju i omogući uštedu u resursima (manji broj potrebnih kadrova za potporne poslove, odnosno poslove podrške), decentralizovani model jača povezanost između ministarstva nadležnog za određenu oblast i inspekcije koja vrši nadzor u toj oblasti. Povezanost između kreiranja politike i zakonodavstva (normativne funkcije) sa jedne strane i izvršavanja zakona sa druge strane veoma je značajna. Inspekcija treba da obezbijedi resornom ministarstvu povratne informacije o implementaciji propisa u praksi i koji su praktični problemi u sprovođenju zakona. Centralizovan model otežava ostvarivanje odgovornosti jer je teško očekivati da će Vlada kao cjelina ili premijer ili jedan ministar (u slučaju da je ujedinjeni inspeksijski organ odgovoran jednom ministru) moći u punoj mjeri da usmjeravaju i nadziru djelovanje inspekcija. U našem postojećem sistemu ovo je naročito izraženo s obzirom da prema Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada i zakonitošću upravnih akata za pojedine upravne oblasti iz okvira nadležnosti Uprave za inspeksijske poslove vrše ministarstva nadležna za određenu upravnu oblast, dok nadzor nad koordiniranim radom inspekcija Uprave za inspeksijske poslove vrši Vlada, preko Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija.

Centralizacija inspekcija u našem sistemu trebala je da omogući ne samo identifikovanje svih problema u vezi sa vršenjem inspeksijskog nadzora već uspostavljanje novih metoda rada i funkcionisanja koji za rezultat imaju brže postupanje po inicijativama građana (lakše identifikovanje nadležne inspekcije), standardizovanje procedura, jedinstvenu primjenu zakona i kaznene politike, kvalitetnije izvještavanje prije svega o rezultatima i efektima u odnosu na zacrtane strateške ciljeve. Prema podacima iz godišnjih izvještaja o radu Uprave ne može se utvrditi da je osim formalnog objedinjavanja inspekcija u jedan organ, njen rad bio usmjeren ka ostvarivanju zacrtanih strateških ciljeva. Analizom dostupnih statističkih podataka zaključuje se da je udio (procenat) inspektora u cjelokupnom broju zaposlenih pao sa 85,9% na 78%, što pokazuje da nije postignut efekat smanjenja resursa potrebnih za poslove podrške. Naprotiv, taj broj se samo povećao, iako je bročano posmatrano broj inspekcija smanjen.

Prema Izvještaju EK o napretku za 2019. godinu ideja o integrisanju inspekcija u jedan organ kako bi se poboljšala koordinacija i smanjile barijere za preduzeća nije u potpunosti ostvarena. Jedinstven informacioni sistem Uprave koji podržava postupak inspeksijskog nadzora, monitoring i izvještavanje o radu inspekcija, planiran još 2011. godine još uvijek nije u potpunoj funkciji, iako su sredstva za JIIS obezbijedena iz IPA 2016. Iako je broj kontrola izuzetno visok (2 do 3 kontrole po inspektoru dnevno) samo je 28% završenih kontrola rezultiralo sankcijama zbog nepravilnosti. Ovo je pokazatelj slabih kapaciteta za procjenu rizika, inspektori imaju ograničen pristup informacijama (nemaju direktan pristup Poreskoj upravi ili bazama Fonda za zdravstveno osiguranje)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Izvještaj o napretku CG -2019



Kod navedenog, uočava se da je u radu Uprave izraženo preventivno djelovanje inspekcija, a sve u cilju podizanja svijesti o važnosti poštovanja propisa i nivoa društvene odgovornosti, a da je mali broj kontrola završen sankcijama. U funkciji unapređenja poslovnog i životnog ambijenta u Crnoj Gori u praksi izostaje potrebna koordinacija ministarstava i nadležnih inspekcija Uprave u kreiranju politika, što se odražava postojanjem velikih izazova u primjeni zakona i nedovoljno efikasnim inspeksijskim nadzorima. Rizik različitog tumačenja zakona i različite primjene u praksi od strane inspektora, iako je umanjen, i dalje postoji tako da ne doprinosi konzistentnoj primjeni propisa od inspektora. Uvođenje obaveze planiranja inspeksijskog nadzora na osnovu analize rizika je priznata dobra praksa nadzornih organa, što mora biti prepoznato u budućem radu inspekcija.

Centralizovani model je trebao doprinijeti boljoj koordinaciji, ali nijesu postignuti zadovoljavajući rezultati. I u decentralizovanim modelima ima primjera dobre prakse koji su uspostavili efikasnu koordinaciju, na primjer osnivanjem koordinacionog tijela rokovodilaca inspekcija, koordinacionih radnih grupa predstavnika inspekcija za potrebe operativne koordinacije i koordinacionih tijela na nivou dekoncentrisanih jedinica inspekcija.

Opšta ocjena je da i pored decenijskog napora da se profiliše u jedinstveni inspeksijski organ, koji u saradnji sa ministarstvima, drugim organima i asocijacijama doprinosi ekonomskom i socijalnom razvoju Crne Gore, ograničeni efekti i prisutan trend izuzimanja inspekcija iz Uprave dovodi u pitanje svrsishodnost postojećeg sistema inspeksijskog nadzora.

Nesporno je da oba modela imaju svoje prednosti i slabosti, iako decentralizovani model ubjedljivo prevladava u komparativnom pregledu. Decentralizovani model omogućava efikasnije ostvarivanje odgovornosti inspekcije odnosno starješine inspeksijskog organa, a takođe i transparentnije ostvarivanje političke odgovornosti resornog ministra za stanje u jednoj oblasti.

Rizik loše koordinacije i nedostatak standardizacije, potrebe za većim brojem zaposlenih na poslovima podrške moguće je otkloniti adekvatnim mjerama. U tom smislu, uz odgovarajući model decentralizovanog sistema, za poboljšanje koordinacije predlažemo osnivanje koordinacionog/ih tijela na više nivoa. U smislu racionalizacije može se predložiti da se inspekcije organizuju zajedno (kao jedan organizacioni oblik) u svakom resoru, odnosno da se priključe postojećim organima državne uprave.