

## **INFORMACIJA**

### **O STANJU U OBLASTI VRŠENJA INSPEKCIJSKOG NADZORA U CRNOJ GORI**

#### **I Uvod**

Put inspekcijskog nadzora u Crnoj Gori je dug. Naime, još Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori 2011-2016 prepoznata je potreba za reformom sistema inspekcijskog nadzora i utvrđeni su osnovi za centralizaciju inspekcijskog nadzora u jedan organ državne uprave. Naime, do 2011. godine inspekcijski nadzor je djelovao u sastavu 11 ministarstava i u tadašnjim analizama kvaliteta inspekcijskog nadzora ustanovljen je nedovoljan kvalitet rada inspektora i nizak stepen efikasnosti prekršajnog postupka. Tako je Vlada Crne Gore 2012. godine osnovala Upravu za inspekcijske poslove koja je u svom sastavu imala 26 inspekcija.

Nakon desetogodišnjeg praćenja implementacije ovog centralizovanog sistema, uočeno je da ovaj model otežava ostvarivanje odgovornosti, jer je teško očekivati da će Vlada kao cjelina ili premijer ili jedan ministar (u slučaju da je ujedinjeni inspekcijski 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 inspekcijske poslove vrše ministarstva nadležna za određenu upravnu oblast, dok nadzor nad koordiniranim radom inspekcija Uprave za inspekcijske poslove vrši Vlada, preko Ministarstva javne uprave.

#### **II Trenutno stanje**

Shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG”, br. 98/23, 102/23 i 113/23) Uprava za inspekcijske poslove vrši sljedeće poslove koji se odnose na inspekcijski nadzor u oblastima: ekonomskog tržišta, turizma, rada i zaštite i zdravlja na radu, metrologije, dragocjenih metala, igara na sreću, javnih nabavki, zdravstva, sanitarnih poslova, socijalne i dječje zaštite, ekologije, šumarstva, lovstva i zaštite bilja u šumama, vodoprivrede, geologije, rudarstva, istraživanja i proizvodnje ugljovodonika, elektroenergetike, termoenergetike, energetske efikasnosti, stanovanja, geodezije, prosvjete, sporta, zaštite kulturnih dobara i kulturne baštine, arhivske djelatnosti, elektronskih komunikacija i poštanskog saobraćaja; učestvovanje u pripremi zakona, drugih propisa, strateških i planskih dokumenata u dijelu kojim se uređuje vršenje poslova inspekcijskog nadzora i upravnih oblasti u kojima vrši inspekcijski nadzor; praćenje stanja u oblastima nadzora; sačinjavanje stručnih osnova i podnošenje inicijativa za izmjene i dopune zakona i drugih propisa u oblasti inspekcijskog nadzora i upravnih oblasti u kojima vrši inspekcijski nadzor; pripremanje informativnih materijala sa predlozima za preduzimanje mjera od značaja za unapređivanje stanja u pojedinim oblastima nadzora; pružanje stručne i druge pomoći u vezi sa vršenjem nadzora; davanje podataka, obavještenja i informacija nadležnim organima u vezi ostvarenog nadzora;

davanje instrukcija, stručnih mišljenja i objašnjenja u vezi primjene propisa nad kojima vrši nadzor; vođenje evidencija o izvršenim inspekcijskim pregledima; sačinjavanje i dostavljanje propisanih izvještaja; saradnju sa organima državne uprave, drugim državnim organima i organima lokalne samouprave; saradnju sa međunarodnim organizacijama i institucijama i organima drugih država koji vrše poslove inspekcijskog nadzora; izdavanje biltena, brošura i druge stručne literature; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost. Dakle, u okviru Uprave za inspekcijske poslove propisane nadležnosti vrše 26 inspekcija.

Međutim, određeni broj inspekcija svoje nadležnosti ostvaruju u okviru ministarstava za određenu upravu oblast. Naime, Zakonom o inspekcijskom nadzoru ("Službeni list RCG", broj 39/03 i "Službeni list CG", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16) propisan je izuzetak da se inspekcijski nadzor u oblasti državne uprave, naplate javnih prihoda, kontrole finansijskih izvještaja, sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, odbrane i bezbjednosti, zaštite i spašavanja, prevoza opasnih materija i eksplozivnih materija, poljoprivrede, ribarstva, bezbjednosti hrane i hrane za životinje, veterine i fitosanitarnih poslova i sigurnosti i bezbjednosti saobraćaja vrše nadležni organi državne uprave, vrši u okviru nadležnih ministarstava, u skladu sa ovim i posebnim zakonima.

Takođe, u protekle tri godine primjetan je veliki broj inicijativa za izuzimanje inspekcija iz Uprave za inspekcijske poslove u nadležno ministarstvo, i to:

- **Inicijativa** Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma da **ekološka inspekcija** iz Uprave za inspekcijske poslove pređe u Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma;
- **Inicijativa** Ministarstva finansija da **inspekcija za igre na sreću** iz Uprave za inspekcijske poslove pređe u Upravu prihoda;
- **Inicijativa** Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da inspekcija za **šume, lovstvo, zaštitu bilja u šumama** iz Uprave za inspekcijske poslove pređe u Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede;
- **Inicijativa** Ministarstva zdravlja da inspekcija **zdravstvene zaštite, zdravstvenog osiguranja, prava pacijenata, ograničavanja upotrebe duvanskih proizvoda, sprečavanja zloupotrebe droga, lijekova za humanu upotrebu, medicinskih sredstava za upotrebu u humanoj medicine, uzimanje i presađivanja tkiva, ćelija i organa, obezbjđivanja krvi, sanitarne, higijenske i protivepidemiloške zaštite stanovništva, kao i zdravstvene ispravnosti vode za ljudsku upotrebu**, iz Uprave za inspekcijske poslove pređe u Ministarstvo zdravlja.

Imajući u vidu navedeno, a 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.

### **III Uporedna praksa**

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

#### **Slovenija**

U Sloveniji su inspekcije takođe pri resornim ministarstvima. Kao koordinaciono tijelo imaju Inspekcijsko vijeće, kao stalno međuministarsko radno tijelo za međusobnu koordinaciju rada i postizanje veće efikasnosti različitih inspekcija. Inspekcijskom 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.

#### **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 inspekcijskog nadzora, obezbeđivanja bolje zaštite javnog interesa, unapređenja poslovnog okruženja i unapređenja profesije inspektora, uz smanjenje administrativnih troškova i povećanje pravne sigurnosti.

### **IV Ocjena stanja**

Oba modela organizacije inspekcija (centralizovani i decentralizovani) imaju svoje prednosti i slabosti. Dok centralizovani model može da unaprijedi koordinaciju i omogućiti 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 obezbijediti resornom ministarstvu povratne informacije o implementaciji propisa u praksi i koji su praktični problemi u sprovođenju zakona.

Tako je, centralizacija inspekcija u našem sistemu trebala da omogućiti ne samo identifikovanje svih problema u vezi sa vršenjem inspekcijskog 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.

Imajući u vidu gore navedno i definisane nedostatke centralizovanog modela javila se potreba za reformom postojećeg modela i uspostavljanje novog modela, tj.

decentralizovanog modela koji će omogućiti efikasnije ostvarivanje odgovornosti inspekcije, a takođe i transparentnije ostvarivanje političke odgovornosti resornog ministra za stanje u jednoj oblasti.

Potrebno je napomenuti, da prije uvođenja decentralizovanog modela neophodno je sprovesti hitne izmjene svih zakona u dijelu odredbi koje se odnose na inspekcijski nadzor.

Uvođenje decentralizovanog modela usloviće uspostavljanje koordinacionog tijela, odnosno Koordinacione komisije koja će predstavljati institucionalni mehanizam koji pomaže da se ostvare planirani ciljevi reforme inspekcijskog nadzora, obezbeđivanja bolje zaštite javnog interesa, unapređenja poslovnog okruženja i unapređenja profesije inspektora, uz smanjenje administrativnih troškova i povećanje pravne sigurnosti. Zadatak ove Komisije će biti usklađivanje i koordinacija rada inspekcija i unapređenje djelotvornosti inspekcijskog nadzora putem usklađivanja planova inspekcijskog nadzora i programa obuka, unapređenja razmene informacija i stručnih i etičkih standarda profesije inspektora, monitoringa i evaluacije inspekcija i inspekcijskog nadzora.

Opšta ocjena je da i pored decenijskog napora da se profiliše u jedinstveni inspekcijski 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 inspekcijskog nadzora.