Crna Gora
Državna revizorska institucija

Broj: 02-035/23-56/21
Podgorica, 05.09.2023. godine

Revizija uspjeha

Uspješnost angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima

Konačni izvještaj

Podgorica, septembar 2023. godine

SADRŽAJ

1		OPŠTI DIO	3
	1.1.	PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE REVIZIJE	3
	1.2.	RAZLOZI ZA VRŠENJE REVIZIJE	3
	1.3.	PREDMET, OBIM I OGRANIČENJA REVIZIJE	4
	1.4.	KRITERIJUMI REVIZIJE	6
	1.5.	CILJ REVIZIJE I REVIZORSKO PITANJE	6
	1.6.	IZVORI I METODI PRIKUPLJANJA INFORMACIJA	7
	1.7.	VRIJEME VRŠENJA REVIZIJE	8
2		PRAVNI I ADMINISTRATIVNI OKVIR	9
	2.1.	PRAVNI OKVIR	9
	2.2.	ADMINISTRATIVNI OKVIR	10
3		NALAZI REVIZIJE	12
	3.1.	Planiranje potreba za angažovanjem fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima	12
	3.2.	Postupak angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa	19
	3.3.	Izvještavanje	28
4		OCJENA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE	31

,

1. OPŠTI DIO

1.1. Pravni osnov za vršenje revizije

Pravni osnov za vršenje revizije „Uspješnost angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima“ sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG br. 01/07 i 38/13);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, čl.4 („Sl. list RCG“, br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG— br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 70/17);
- Godišnjem planu revizija DRI, br. 06-038/20-292 od 23.12.2021. godine i izmjeni i dopuni Godišnjeg plana revizije Državne revizorske institucije za 2022.godinu, DRI br. 06- 038/21-273/2 od 28.12.2021.godine i
- Odluci o vršenju revizije uspjeha br. 02-035/22-629/2 od 10. marta 2022. godine, Kolegijuma u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i g. Zoran Jelić (član Kolegijuma).

Revizija je vršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list CG“ br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha („Sl. list CG“, br. 45/17) i
- INTOSAI okvirom profesionalnih objava (IFPP)

U skladu sa članom 144 Ustava Crne Gore, Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.

1.2. Razlozi za vršenje revizije

Sistem javne uprave u svakoj modernoj državi uspostavljen je tako što su propisima jasno definisane nadležnosti organa uprave, poslovi koje oni obavljaju i resursi potrebni za njihovo efikasno obavljanje. Rad javne uprave je po svojoj prirodi u centru interesovanja kako opšte javnosti, tako i najviših organa vlasti. U svakoj demokratskoj državi zahtjev za efikasnom upravom se podrazumijeva, a uspješnost rada organa uprave i državnih službenika jeste oblast koja je predmet stalnih analiza.

Opredjeljenje nadležnih institucija u CG jeste da se racionalizuje javna potrošnja i ostvare uštede u budžetu po svim stavkama, uključujući i stavke izadataka po osnovu angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa. Usljed mnogobrojnih razloga, javlja se potreba za obavljanjem određenih poslova ili aktivnosti za koje državni organi u tom trenutku ne raspolažu dovoljnim kapacitetima ili kadrovima adekvatnih znanja i vještina. Stoga organi državne uprave angažuju lica na određeni period ili za obavljanje specifičnih poslova u vidu angažmana, bez zasnivanja radnog odnosa.

Sprovedene revizije od strane DRI u predhodnom periodu, posebno ističući reviziju *„Uspješnost upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave”*[1], **pokazale su da se značajna sredstva i ne mali broj fizičkih lica angažuje u organima državne uprave, za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa**. Kroz iste **utvrđeni su brojni nedostaci** prilikom planiranja angažovanja lica bez zasnivanja radnih odnosa, kao i nedostaci u uspostavljanju normativne, organizacione, tehničke i materijalne pretpostavke. Zaključeni ugovori imali su brojne nedostatke sa aspekta određivanja predmeta ugovora, vršenja nadzora nad radom lica i izvještaja o urađenom poslu. Razlozi koji su naveli da se sprovede predmetna revizija između ostalog jeste ugovaranje naknada za obavljanje poslova koja se vrši na netransparentan način, angažovanje lica za obavljanje poslova sistematizovanih radnih mjesta, kao i na poslovima koji predstavljaju osnovnu djelatnosti organa ili su u neposrednoj vezi sa njima i dr.

1.3. Predmet, obim i ograničenja revizije

U postupku vršenja revizije izvršena je analiza postupka upravljanja ugovorima kojima se angažuju fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima.

Revizijom je sagledan postupak planiranja, iznos utrošenih sredstava, vrste ugovora, broj angažovanih lica, kao i poslovi za koje se zaključuju ugovori sa fizičkim licima u državnim organima. Na osnovu obuhvaćenog uzorka sagledano je da li se zaključeni ugovori odnose na poslove za koje su sistematizovana radna mjesta. Takođe, posmatran je proces izvještavanja, kao i sistem nadzora i kontrole povodom zaključenih ugovora.

Ispitivanje je obuhvatilo period od dvije godine i devet mjeseci (od januara 2020. zaključno sa septembrom 2022. godine) i izvršeno je na odabranom uzorku **subjekata revizije:**

- **Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma,**
- **Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,**
- **Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma**,
- **Uprava prihoda i carina i**
- **Agencija za zaštitu životne sredine**.

Izbor subjekata revizije izvršen je primjenom sledećih kriterijuma:

- Iznos sredstava planiranih na sintetičkim računima 4127-Ostale naknade, 4147- Konsultanske usluge, projekti i studije i 4191 – Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu za 2020, 2021 i 2022. godinu;
- Uvećanje planiranih sredstava putem izvršenih preusmjerenja ili rebalansom Budžeta na sintetičkim računu 4127-Ostale naknade,

[1] Broj: 40116/20-024-196/13 od 11. juna 2020. godine

4147- Konsultanske usluge, projekti i studije i 4191 – Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu za 2020 i 2021. godinu;
- Iznos utrošenih sredstava na sintetičkom računu 4127-Ostale naknade, 4147- Konsultanske usluge, projekti i studije i 4191 – Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu za 2020 i 2021. godinu;
- % izvršenih sredstava u odnosu na planirana sredstva na sintetičkom računu 4127-Ostale naknade, 4147- Konsultanske usluge, projekti i studije i 4191 – Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu za 2020 i 2021. godinu
- Utvrđenim nedostacima kroz obavljene finansijske revizije, revizije pravilnosti i revizije uspješnosti povodom isplate sredstava za potrebe ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Izbor zaključenih ugovora sa fizičkim licima kod subjekata revizije vršen je na osnovu sledećih kriterijuma:

- Dužini trajanja zaključenih ugovora sa fizičkim licima;
- Iznosa sredstava isplaćenih po pojedinačnim zaključenim ugovorima sa fizičkim licima, kao i iznos sredstava ukupno isplaćenim na godišnjem nivou;
- Promjeni vrsta angažovanja za pojedina fizička lica (npr. prvo zaključivanje ugovor o djelu, pa ugovor o povremenim i privremenim poslovima, pa ugovor o konsultanskim uslugama sa istim licem i sl.)
- Promjeni ugovorenog iznosa i visini ugovorene naknade za obavljanje istih ugovorenih poslova za različita lica i
- Broja zaključenih ugovora sa jednim te istim fizičkim licem u toku godine.

Predmetna revizija se nije bavila organima koji nijesu obuhvaćeni Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, iako se i kod tih organa planiraju i izvršavaju sredstva po osnovu ugovora sa fizičkim licima bez zasnivanja radnih odnosa.[2] Revizija se nije bavila efikasnošću postojećih Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa aspekta tekućih potreba za kadrovima kod organa državne uprave.

Jedan od **osnovnih ograničenja predmetne revizije jeste nepostojanje evidencija o zaključenim ugovorima sa fizičkim licima u posmatranom periodu kod izabranih subjekta revizije** ili se radi o evidencijama koje pružaju djelimične i nedovoljne podatke o zaključenim ugovorima sa fizičkim licima, a o čemu će više riječi biti u nastavku.

[2] Npr. Tužilaštvo, sudstvo, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Revizorsko tijelo, Skupština, Ustavni sud i dr.

1.4. Kriterijumi revizije

U skladu sa ciljem revizije, revizorskim pitanjima i potpitanjima postavljeni su **kriterijumi revizije** u odnosu na koje je data ocjena utvrđenog stanja. Kriterijumi revizije bili su:

- Donešen je **Plan angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa**, u kome su precizno navedeni poslovi i aktivnosti za koje će biti angažovana fizička lica zaključivanjem određene vrste ugovora, kao i iznos potrebnih sredstava za angažovanje istih;
- Broj dostavljenih **zahtjeva za preusmjerenje sredstava** sa drugih sintetičkih računa na račune sa kojih su vršene isplate za potrebe angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa;
- Doneseni su **Interni akti** o načinu i izboru angažovanja lica fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, kao i o sistemu nadzora i kontroli zaključenih ugovora;
- Zaključeni ugovori sadrže **sve elemente** predviđene Zakonom i podzakonskim aktima, i u istim su precizno navedeni predmet, vrsta posla, vrijeme sprovođenja, način izvještavanja, nadzor, kontrola i sl.;
- Ugovori **se nijesu zaključivali** za poslove za koje su sistematizovana radna mjesta Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i za poslove iz osnovne nadležnosti državnog organa;
- U organima je uspostavljena odgovarajuća **evidencija zaključenih ugovora** sa fizičkim licima, koja pruža sve neophodne informacije o vrsti, predmetu, vremenu trajanja, iznosu sredstava i td.;
- Dostavljaju se **Izvještaji o izvršenom poslu** od strane angažovanih lica i neposrednih rukovodilaca odgovornim licima u organu;
- Organi sprovode **analize zaključenih ugovora**, identifikujući probleme i posledice istih, na bazi kojih se preduzimaju korektivne mjere;
- U organima postoje **Izvještaji o izvršenom** nadzoru i kontroli zaključenih ugovora od strane odgovornih lica

1.5. Cilj revizije i revizorsko pitanje

Cilj revizije je bio ispitati da li organi državne uprave (ministarstva i organi uprave) angažovanjem fizičkih lica za obavljanje poslova bez zasnivanja

radnog odnosa upravljaju na efikasan način, kao i da li se njihovim angažmanom postižu očekivani rezultati. Odgovor na postavljeni cilj iziskivao je postavljanje odgovarajućih pitanja i traženja odgovora na iste. Stoga je u postupku planiranja revizije postavljeno Glavno revizorsko pitanje, kao i revizorska pitanja kojima je isto dalje razrađeno.

Glavno revizorsko pitanje:

Da li se angažovanjem fizičkih lica, u državnim organima za obavljanje određenih poslova, bez zasnivanja radnog odnosa upravlja na efikasan način, uz postizanje očekivanih rezultata?

Revizorska pitanja:

1. Da li su obezbijeđeni neophodni preduslovi od strane državnih organa za efikasno upravljanje angažovanim fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa?

2. Da li je angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima organizovano na efikasan način?

3. Da li je učinak angažovanih fizičkih lica doprinio ostvarivanju ciljeva državnih organa?

1.6. Izvori i metodi prikupljanja informacija

Kao primaran izvor informacija u postupku revizije koristila se dokumentacija kojom raspolaže Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Uprave prihoda i carina i Agencije za zaštitu životne sredine, a koja se odnosi na postupak upravljanja zaključenim ugovorima sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa.

Od subjekata revizije traženi su:

1. **Planovi angažovanja** fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa zaključeni u perioda od 2020 do 2022. godine;
2. **Zahtjevi za dodjelu budžetskih sredstava** upućeni MF u periodu od 2020 do 2022. godine;
3. **Zahtjevi za preusmjerenje sredstava** za potrebe realizacije ugovora sa fizičkim licima bez zasniovanja radnog odnosa u periodu od 2020 do septembra 2022. godine;
4. **Interna akta** o načinu i izboru angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, kao i o sistemu nadzora i kontroli zaključenih ugovora;
5. **Zaključeni** ugovori sa fizičkim licima u periodu od 2020 do septembar 2022. godine, od strane subjekata revizije dostavljeni su ugovori zaključno sa decembrom 2022.godine (uzorak);
6. **Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji** radnih mjesta;
7. Uspostavljena **evidencija** zaključenih ugovora sa fizičkim licima;

8. **Izvještaji o izvršenom poslu** od strane angažovanih fizičkih lica i neposrednih rukovodilaca dostavljeni odgovornom licu u organu u periodu od 2020 do septembar/decembar 2022. godine (po osnovu odabranog uzorka);
9. **Izvještaji o radu** državnog organa za 2020 i 2021. godinu;
10. Sprovedene **analize** realizovanih ugovora i na bazi istih preuzete korektivne mjere i
11. **Izvještaji o izvršenoj kontroli i nadzoru** od strane odgovornih lica u organima.

Obavljen je intervju sa odgovornim licima, koji su dali dodatne informacije od značaja za identifikovanje prepreka i problema kod upravljanja ugovorima zaključenim sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima.

Metode prikupljanja informacija koje su se koristile prilikom vršenja revizije su: Ocjena na bazi uzorka, pregled i analiza dokumentacije, statističke metode, deskriptivne metode i inervju.

1.7. Vrijeme vršenja revizije

Predmetna revizija je izvršena u periodu decembar 2022. -maj 2023. godine.

Reviziju je sproveo revizorski tim DRI, u sastavu:

- Blažo Savković, državni revizor – načelnik u Sektoru II i
- Radenko Davidović, državni revizor.

2. PRAVNI I ADMINISTRATIVNI OKVIR

2.1. Pravni okvir

Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima u značajnom dijelu regulisana je sledećim pravnim okvirom:

1. Zakonom o budžetskoj i fiskalnoj odgovornosti[3];
2. Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru[4];
3. Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[5];
4. Zakonom o radu[6];
5. Zakon o državnoj upravi[7];
6. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima[8];
7. Zakonom o obligacionim odnosima[9]
8. Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave[10]
9. Uredbom o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave[11]
10. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta pojedinačnih državnih organa.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima uređuju se kategorizacija radnih mjesta i zvanja državnih službenika i namještenika, zasnivanje radnog odnosa i popuna radnih mjesta, upravljanje kadrovima, prava, obaveze, odgovornost i zaštita prava državnih službenika i namještenika, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje njihovih prava i obaveza. Poslodavac državnog službenika, odnosno namještenika je država Crna Gora. Prava i dužnosti poslodavca u ime države vrši starješina državnog organa, ako ovim zakonom ili drugim propisom nije drukčije određeno.

Takođe, državni službenik, odnosno namještenik može van radnog vremena, po prethodno dobijenom pisanom odobrenju starješine državnog organa, obavljati poslove ili pružati usluge fizičkom ili pravnom licu, samo ako nad tim djelatnostima, odnosno radom državni organ u kojem radi ne vrši nadzor ili ako takav rad nije zabranjen posebnim zakonom i ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno vršenje redovnih zadataka, odnosno ne šteti ugledu državnog organa, zaključivanjem ugovora o dodatnom radu.

Državni službenik, odnosno namještenik može, uz prethodno obavještavanje starješine državnog organa, obavljati rad u naučno-istraživačkoj, pedagoškoj i humanitarnoj djelatnosti, objavljivati stručne radove i obavljati poslove predavača na stručnim seminarima i savjetovanjima.

---

[3] "Sl. list CG", br. 020/14 ; 056/14; 070/17; 004/ i 055/18
[4] "Sl. list CG", br. 16/16; 83/16; 21/17; 42/17; 12/18; 39/18 i 42/18
[5] "Sl. list CG", br. 75/18
[6] "Sl. list CG", br. 49/08; 26/09; 88/09; 26/10; 59/11; 66/12; 31/14; 53/14 i 4/18
[7] "Sl. list CG", br. 078/18; 070/21 i 052/22
[8] "Sl. list Crne Gore", br. 002/18
[9] "Sl. list Crne Gore", br. 047/08; 004/11 i 022/17
[10] "Službeni list Crne Gore", br. 049/22; 052/22; 056/22; 082/22; 110/22 i 139/22
[11] "Sl. list CG", br. 049/22; 052/22; 056/22; 082/22; 110/22 i 139/22

Zakonom o obligacionim odnosima između ostalog uređuju se i obligacioni odnosi koji nastaju po osnovu **ugovora o djelu**. Ugovorom o djelu poslenik (preduzimač, izvođač radova) obavezuje se da obavi određeni posao (izrada ili opravka neke stvari ili izvršenje nekog fizičkog ili intelektualnog rada i sl.), a naručilac se obavezuje da mu za to plati naknadu. Naručilac ima pravo da vrši nadzor nad obavljanjem posla i daje uputstva kad to odgovara prirodi posla, a poslenik je dužan da mu to omogući. Poslenik je dužan da upozori naručioca na nedostatke u njegovom nalogu, kao i na druge okolnosti za koje je znao ili je morao znati, koje mogu biti od značaja za naručeno djelo ili za njegovo izvršenje na vrijeme, inače će odgovarati za štetu. Poslenik je dužan da izvrši djelo kako je ugovoreno i po pravilima posla.

Ono što je bitno navesti jeste da se **ne mogu poistovjetiti** ugovor o privremenim i povremenim poslovima koji predstavlja poseban ugovor o radu i ugovor o djelu kojim se **ne zasniva radni već obligacioni odnos.** Naime, ugovori o djelu se mogu zaključivati za povremeno samostalno izvršenje određenog fizičkog ili intelektualnog posla, shodno odredbama članova 669-698 Zakona o obligacionim odnosima.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta utvrđuje se unutrašnja organizacija i sistematizacija državnog organa, te utvrđuju organizacione jedinice i njihov djelokrug, radna mjesta, broj izvršilaca, opis poslova i uslovi za njihovo obavljanje, raspoređivanje službenika i namještenika.

2.2. Administrativni okvir

Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma između ostalog vrši poslove uprave koji se odnose na: pripremu propisa iz oblasti regionalnog razvoja, slobodnih i biznis zona, industrije, transformacije privrede, privrednih društava, stečaja, zanatstva, unutrašnje i spoljne trgovine, zaštite potrošača, nacionalnog brenda, konkurencije, standardizacije, akreditacije, metrologije, sistema kontrole predmeta od dragocjenih metala, sistema ocjene usaglašenosti tehničkih propisa iz nadležnosti ministarstva; tržišnog nadzora industrijskih proizvoda; industrijske svojine; autorskog i srodnih prava; optičkih diskova, elektronskih komunikacija i poštanske djelatnosti; utvrđivanje predloga i sprovođenje strategije razvoja Crne Gore; utvrđivanje predloga i sprovođenje strategije i politike regionalnog razvoja Crne Gore; pripremu i ocjenu razvojnih investicionih projekata koji su od interesa za Crnu Goru i dr.predviđeno Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede između ostalog vrši poslove uprave koji se odnose na: utvrđivanje predloga tekuće i razvojne politike i mjera agrarne politike i politike ruralnog razvoja; predlaganje i konstituisanje sistemskih rješenja u poljoprivredi i preduzimanje mjera za njihovo sprovođenje; zaštitu, iskorišćavanje i unapređivanje poljoprivrednog zemljišta; biljnu proizvodnju; stočarstvo; organsku proizvodnju; fitosanitarnu oblast; veterinarstvo; bezbjednost hrane i hrane za životinje;

pčelarstvo; slatkovodno i morsko ribarstvo i marikulturu; jačanje konkurentnosti proizvođača hrane; održivo gazdovanje poljoprivrednim resursima; poboljšanje kvaliteta života i širenje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima; primjenu savremene tehnike i tehnologije u poljoprivredi; bilans osnovnih poljoprivrednih proizvoda; predlaganje mjera i analiziranje njihovog uticaja na ekonomski položaj i uslove privređivanja subjekata iz oblasti poljoprivrede i agroindustrije; vršenje savjetodavnih poslova u poljoprivredi; razvojnu politiku u oblasti šumarstva i dr. predviđeno Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma između ostalog vrši poslove uprave koji se odnose na: pripremu predloga propisa iz oblasti ekologije, prostornog planiranja i urbanizma; sistem integralne zaštite životne sredine i održivog korišćenja prirodnih resursa; oblast procjene uticaja i strateške procjene uticaja na životnu sredinu, integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja; zaštitu prirode; kvalitet vazduha; klimatske promjene i odobravanje i praćenje projekata koji se realizuju u cilju ublažavanja efekata klimatskih promjena; zaštitu ozonskog omotača; zaštitu od buke i vibracije; hemikalije; zaštitu od radijacije (radioaktivne materije i jonizujuća zračenja); nejonizujuća zračenja; zaštitu zemljišta od zagađivanja; integrisano upravljanje obalnim područjem; integrisanu zaštitu mora od zagađenja; kontrolu industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom i dr. predviđeno Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Uprava prihoda i carina između ostalog vrši poslove koji se odnose na: registraciju poreskih obveznika i vođenje jedinstvenog registra poreskih obveznika; utvrđivanje pojedinačnih poreskih obaveza za sva fizička i pravna lica; poresku kontrolu; redovnu i prinudnu naplatu poreza i sporednih poreskih davanja; razvijanje jedinstvenog poreskog informacionog sistema u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za informaciono društvo; vođenje poreskog knjigovodstva; primjenu međunarodnih konvencija i ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja; sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja; vođenje centralnog registra obveznika i osiguranika; vođenje registra privrednih subjekata za potrebe oporezivanja i dr. predviđeno Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Agencija za zaštitu životne sredine između ostalog vrši poslove koji se odnose na: organizovanje, planiranje i učestvovanje u monitoringu životne sredine u oblasti kvaliteta vazduha (uključujući monitoring polena suspendovanog u vazduhu), sadržaja opasnih i štetnih materija u zemljištu, stanja ekosistema priobalnog mora, stanja biodiverziteta, buke u životnoj sredini, jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja i radionuklida u životnoj sredini; izvještavanje o stanju životne sredine, predlaganje mjera za smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu i dr. predviđeno Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

3. NALAZI REVIZIJE

Samostalnost državnih organa u obavljanju povjerenih poslova, kao i planiranje i upravljanje novčanim i materijalnim sredstvima daje pravo nadležnim državnim organima da angažuju fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa. Prema navedenom državni organi upravljaju ovim poslovima u sklopu obavljanja svojih redovnih aktivnosti. Takođe, državni organi osnivaju zajednička tijela i projektne grupe radi izvršavanja poslova čija priroda zahtijeva angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa i njihovo učešće. Finansiranje navedenih poslova državni organi vrše iz sredstava odobrenih Budžetom, kreditnih sredstava i donacija.

U cilju sagledavanja stvarnog stanja, kao i odgovora na revizorska pitanja nalazi revizije su podijeljeni u tri oblasti. Prva oblast pokazuje kako državni organi uspostavljaju neophodne uslove i pretpostavke za angažman fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, u drugoj oblasti prikazani su nalazi vezani za efikasnost procesa angažmana fizičkih lica i kontrole izvršenja ugovorenih poslova i na kraju treća oblast odnosi se na analizu efekata izvršenih poslova i njihovu iskorišćenost u radu državnih organa.

3.1. Planiranje potreba za angažovanjem fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima

Od strane subjekata revizije traženo je da dostave Planove angažovanja fizičkih lica kao i Zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava dostavljenih MF u periodu od 2020. do 2022. godine kako bi se utvrdilo za koje potrebe i poslove državni organi planiraju da zaključuju ugovore sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa. Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma dostavilo je Plan angažovanja fizičkih lica za period januar-decembar 2022.godine[12], dok je od strane Agencije za zaštitu životne sredine dostavljen Plan angažovanja po Ugovorima o djelu, konsultanskim uslugama[13] i Izvještaj o zaključenim ugovorima o djelu, povremeno privremenim poslovima i konsultanskim ugovorima-fizička lica, kao i plan angažovanja od 01.06.2021.godine[14].

- **Nalaz 1**

Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Uprava prihoda i carina nijesu donosili planove angažovanja u kojima bi bili definisani poslovi za koje je potrebno da se zaključe ugovori sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa.

[12] Broj: 03-2220/1 od 30.12.2021. godine
[13] Broj: 05-D-1473/2 od 07.06.2021. godine
[14] Broj: 05-d-1395/1 o 25.05.2021. godine

- **Nalaz 2**

Planovi Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma i Agencije za zaštitu životne sredine sadrže vrlo ograničene informacije o potrebi angažovanja fizičkih lica, odnosno prije svega sadrže podatke u kojoj organizacionoj jedinici je neophodno angažovati fizičko lice i za koje poslove.

U Planu Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma između ostalog se navodi *"angažovanje fizičkog lica može se vršiti zbog zamjene odsutnog državnog službenika, odnosno namještenika (trudničko bolovanje, odlazak na rad diplomatsko, povećanog obima posla i sl.), kao i u slučajevima kada je neophodno angažovati lica koja posjeduju posebna znanja iz pojedinih oblasti, odnosno radi obavljanja poslova vezanih za izradu ili opravku neke stvari, izvršenje nekog fizičkog ili intelektualnog rada i slično",* dok se u Izvještaju o zaključenim ugovorima o djelu, povremeno privremenim poslovima i konsultanskim ugovorima-fizička lica kao i plan angažovanja od 01.06.2021.godine Agencije za zaštitu životne sredine navodi sledeće *"Kao problematiku navodim neostatak kadrovskih kapaciteta za nesmetan rad zbog povećanog obima rada i ispunjavanja mjerila za poglavlje 27 kao i to da je index opterećenja pojedinih radnih mjesta toliko povećan da službenici ostaju i posle radnog vremena, da iste završe. Nedostatak stručnog kadra, kao i mlađih koji bi se uključili u rad i obuku, neophodan je i prijeko potreban za dalji rad."*

- **Nalaz 3**

Subjekti revizije su planirali finansijska sredstva za angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa kroz proces planiranja budžeta. Međutim, dostavljeni zahtjevi za dodjelu budžetskih sredstava predviđaju samo obavljanje redovnih poslovnih aktivnosti i u njima gotovo da nema riječi o dodatnim poslovima i potrebama za angažovanjem dodatnih ljudskih resursa putem angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa.

Planiranje sredstava za angažovanje vršeno je shodno proceduri planiranja budžeta za potrošačke jedinice dostavljanjem zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava MF, neophodnih za donošenje godišnjeg Zakona o budžetu. Dostavljeni zahtjevi za dodjelu budžetskih sredstava MF, od strane subjekata revizije, prikazuju iznos sredstava koja su neophodna za realizaciju programa ovih potrošačkih jedinica. U obrazloženjima zahtjeva gotovo da nema riječi, ili se samo veoma malo pominju potrebe za angažovanjem fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa.

Kod Agencije za zaštitu životne sredine u zahtjevu za dodjelu budžetskih sredstava za 2020 i 2022. godinu na sintetičkom računu 4127-Ostale naknade, između ostalog navodi se sledeće: *"U cilju sprovođenja navedenih Zakona potrebno je formirati multi disciplinarne Tehničke Komisije, koje u svojem sastavu imaju 7,8 članova raznih struka. S obzirom da se radi o veoma kompleksnim i obimnim materijalima i dokumentaciji vezano za zahtjeve za izdavanje integrisane dozvole, kao i ocjena Seveso dokumentacije (Plan zaštite od udesa i Izvještaja o bezbjednosti), koju članovi komisije*

moraju da pregledaju i ocjene. Za Strateško procjenu uticaja na životnu sredinu....Jonizujućeg-nejonizujućeg zračenja, naša predviđanja za sledeću godinu za sve Komisije bi bila u ukupnom iznosu od 45.000,00€". Takođe, na sintetičkom računu 4147-Konsultanske usluge, projekti i studije između ostalog se kaže: *"Zbog kontinuiteta aktivnosti i ispunajavnja jedne od najvažnijih obaveza iz Poglavlja 27, na putu EU integracija smatramo da bi bilo neophodno odvojiti predložena sredstva kako bi kadar Agencije za zaštitu prirode i životne sredine (stručnjaci za različite grupe organizama) mogli pratiti i učestovati u realizaciji terenskih aktivnosti zajedno sa stručnjacima drugih stručnih institucija u Crnoj Gori"*. Na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu se ističe sledeće: *"Za obaveze ugovora o djelu, za članove komisija za Strateško procjenu, Integrisane dozvole, Zaštitu prirode, Obuke za jonizujuće zračenje, neophodno je planirati određeni iznos za eksterne članove koje moramo angažovati iz razloga nepostojećeg kadra u samoj Agenciji, potrebnog stručnog profila za određenu oblast".*[15]

Kod Poreske uprave u zahtjevu za dodjelu budžetskih sredstava za 2020. godinu na sintetičkom računu 4127-Ostale nakande se navodi sledeće "Obuhvataju izdatke predviđene Odlukom o varijabilnom dijelu zarade („Sl.list CG“ br. 32/16 i 28/17), a odnose se na varijabilni dio zarade koji pripada državnim službenicima i namještenicima na osnovu njihovog doprinosa uspješnijem radu Poreske uprave, a u skladu sa preporukama Državne revizorske institucije da se sistemi nagrađivanja vrše u skladu sa zakonskim propisima". Takođe, na sintetičkom računu 4147-Konsultanske usluge, projekti i studije navodi se da su sredstva neophodna zbog: " Poreska uprava, u obavljanju svojih redovnih aktivnosti, ima potrebu da angažuje konsultante iz raznih oblasti. Informacioni sistem Poreske uprave je tehnološki heterogen. Imajući u vidu buduće projekte (disaster recovery, unapređenje IS Poreske uprave, CRPS, novi UCG2, UCG3, interkonekcija i interperabilnost, bezbjednost IS...) kao neophodan uslov za konfiguraciju i implementaciju sistema nameće se potreba za angažovanjem stručnih lica za pružanje konsultantskih usluga za određene segmente sistema". Na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu se ističe sledeće: "Isplata po osnovu ugovora o djelu je neophodna kako bi se angažovao određeni broj lica za realizaciju dva projekta "Reforma poreske administracije" i projekat "eFiskalizacije" koji imaju za cilj modernizaciju, unapređenje funkcionisanja poboljšanje koordinacije rada i najvažnije povećanje efikasnosti Poreske uprave u naplati javnih prihoda kao i za angažovanje stručnjaka iz oblasti informacionih tehnologija neophodnih za otklanjanje nedostataka u radu IT sistema Poreske uprave".

U zahtjevu za dodjelu budžetskih sredstava kod Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede za 2022. godinu na sintetčkom računu 4191- Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu navodi se sledeće: *„S obzirom na povećan obim posla u Direktoratu za plaćanje, a imajući u vidu dugotrajnu proceduru zapošlajavanja preko Uprave za kadrove, u poslednjih par godina angažovanje radnika preko ugovora o djelu, pokazalo se kao dobar mehanizam brzog angažovanja radnika. Ovaj mehanizam pokazao se dobrim i zbog činjenice da se vrši izbor odgovarajućeg kadra za zahtjevne*

[15] Zahtijevan iznos od 35.000,00€

poslove u Direktoratu za plaćanje, do njihovog konačnog zaposlenja na neodređeno vrijeme".

Takođe, kod Ministarstva ekonomije u zahtjevu za dodjelu budžetskih sredstava za 2020. godinu na programu Razvoj energetike, rudarstva i industrije na sintetičkom računu 4127-Ostale naknade se kaže sledeće: *"Za komisiju za polaganje stručnih ispita iz oblasti rudarstva i geoloških istraživanja"*, dok se na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu navodi se *"Za angažovanje 2 lica po osnovu ugovora o djelu planirano je ukupno 7.200,00€".*

- **Nalaz 4**

Planiranje finansijskih sredstava za potrebe angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa vršeno je na bazi iskustva iz ranijeg perioda tj. angažmana lica u prethodnom periodu i izvršenja sredstava na sintetičkim računima sa kojih su isplaćivana ovako angažovana fizička lica.

Sprovedena revizije pokazala je da su subjekti revizije angažovana fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa uglavnom isplaćivali sa sledećih sintetičkih računa 4127-Ostale naknade, 4147-Konsultantske usluge, projekti i studije i 4191–Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu. Uvidom u Zakon o budžetu Crne Gore za period od 2020 do 2021. godine i Zakon o završnom računu budžeta, za 2020 i 2021. godine, izdaci koji su planirani i izvršeni za isplatu fizičkih lica sa ovih sintetičkih računa kod subjekata revizije su sledeći:

Tabela 1: Planirana, raspoloživa i izvršena sredstva na sintetičkim računima 4127 – Ostale naknade, 4147 - Konsultantske usluge, projekti i studije i 4191 – Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu u 2020, 2021 i 2022. godini

Sintetički račun	2020. godina								
	4127-Ostale naknade			4147-Konsultanske usluge			4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu		
Naziv potrošačke	Plan 2020	Budžetska sredstva nakon reb. i preus. 2020	Izvršenje 2020	Plan 2020	Budžetska sredstva nakon reb. i preus. 2020	Izvršenje 2020	Plan 2020	Budžetska sredstva nakon reb. i preus. 2020	Izvršenje 2020
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ministarstvo ekonomije	40.000	89.420	71.095	1.135.002	960.602	1.331.066	83.141	69.141	229.943
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	7.275	7.585	4.006	340.000	342.200	5.505.018	15.000	166.948	165.555
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	80.000	46.999	31.930	2.000.000	1.426.333	1.361.950	25.000	244.096	237.040
Agencija za zaštitu životne sredine	15.000	28.070	26.230	520.100	812.395	2.179.466	60.000	212.297	211.282
Poreska uprava	3.000	300	0	3.000	300	997.202	80.000	456.890	455.552
Uprava carina	10.000	7.950	6.874	9.400	9.400	9.967	26.856	168.856	151.947

Sintetički račun	2021. godina								
	4127-Ostale naknade			4147-Konsultanske usluge			4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu		
Naziv potrošačke	Plan 2021	Budžetska sredstva nakon reb. i preus. 2021	Izvršenje 2021	Plan 2021	Budžetska sredstva nakon reb. i preus. 2021	Izvršenje 2021	Plan 2021	Budžetska sredstva nakon reb. i preus. 2021	Izvršenje 2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ministarstvo ekonomiskog razvoja i turizma	61.100	97.880	78.780	788.929	2.277.150	1.979.522	55.976	125.976	123.714
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	6.937	0	0	2.146.207	2.188.207	3.311.949	235.146	243.146	241.186
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	27.572	45.572	43.078	2.200.565	1.606.063	624.988	248.932	374.424	374.424
Agencija za zaštitu životne sredine	183.939	198.039	141.419	391.030	625.390	1.692.380	82.574	85.974	136.188
Uprava prihoda				3.465.194	3.465.194	3.465.194	123.176	123.176	123.176

Sintetički račun	2022. godina								
	4127-Ostale naknade			4147-Konsultanske usluge			4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu		
Naziv potrošačke	Plan 2022	Budžetska sredstva nakon reb. i preus. 2022	Izvršenje 2022	Plan 2022	Budžetska sredstva nakon reb. i preus. 2022	Izvršenje 2022	Plan 2022	Budžetska sredstva nakon reb. i preus. 2022	Izvršenje 2022
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ministarstvo ekonomiskog razvoja i turizma	116.336	135.530	60.560	1.162.835	983.143	497.261	159.325	265.158	282.324
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	6.791	18.086	16.364	1.293.607	1.271.607	3.482.693	176.400	370.400	323.958
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	83.700	104.746	102.766	1.634.918	1.290.930	4.246.111	234.048	442.385	442.385
Agencija za zaštitu životne sredine	100.870	100.870	82.618	716.283	677.168	1.973.237	17.641	17.641	126.299
Uprava prihoda i carina	38.014	38.414	17.401	9.677	9.677	1.633.952	210.798	1.053.076	916.237

Napomena:

*Podaci u tabeli za 2022. godinu dati su na osnovu podataka iz Predlog zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2022. godinu (zaključak br: 07-040/23-2565/2 od 15. juna 2023. godine)

**U toku 2022. godine Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave promijenjen je organizacioni oblik pojedinih organa (npr. Ministarstvo ekonomiskog razvoja i turizma je Zakonom o bučetu za 2022. godinu glasilo Ministarstvo ekonomskog razvoja)

*** Sredstva u koloni Izvršenje obuhvataju pored sredstava izvršenih iz tekućeg Budžeta i sredstva iz kredita i donacija

- **Nalaz 5**

Planirana sredstava raspoređena na sintetičkim računima sa kojih su vršene isplate po osnovu ugovora, subjekti revizije uvećavali su u toku godine više puta, preusmjeravanjem sredstava ili kroz rebalans, odnosno pojedini subjekti revizije planirali su više sredstava na pojedinim sintetičkim računima nego što im je bilo potrebno.

Dostavljeni zahtjevi za preusmjerenje sredstava od strane subjekata revizije ukazuju da su isti najviše podnošeni za potrebe realizacije izdataka po osnovu realizacije ugovora o djelu. UPC obraćala se nadležnom Ministarstvu zahtjevom za davanje saglasnosti za korišćenje sredstava iz tekuće budžetske rezerve kako bi se izvršilo plaćanje lica koja su angažovana putem ugovora o djelu.[16] Uvidom u zahtjeve za preusmjeravanje i otpuštanje budžetskih sredstava i zahtjeve za davanje saglasnosti za korišćenje sredstava iz tekuće budžetske rezerve kod UPC utvrđuje se da su između ostalog i nosioci glavnih reformskih procesa (Reforma poreske administracije, Stop sivoj ekonomiji, Sistem elektronske fiskalizacije i dr.), bila fizička lica angažovana putem ugovora o djelu, pa su po tom osnovu tražena preusmjerenja i sredstva iz tekuće budžetske rezerve. U zahtjeve za davanje saglasnosti za korišćenje sredstava iz tekuće budžetske rezerve UPC između ostalog kaže *"Uprava prihoda i carina je u cilju realizacije Zaključka[17] Vlade Crne Gore, koji se odnosi na stvaranje kadrovskih pretpostavki, kao i potrebe nesmetanog obavljanja svih poslovnih procesa i obezbeđenja prihoda u Budžetu Crne Gore, do kraja juna 2022. godine angažovala 101 lice, uz saglasnost Ministarstva finansija. Sredstva za isplatu naknade za angažovanje ovih lica, zaključno sa 30. junom 2022. godine Uprava prihoda i carina je obezbijedila iz svojih Budžetom Crne Gore za 2022. godinu opredijeljenih sredstava ali je za njihovo angažovanje do kraja godine potrebno obezbijediti još 400.000,00€."*

Dostavljeni zahtjevi za preusmjeravanje sredstava od strane Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma ukazuju da je isto u cilju isplate sredstava za angažovana fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa tražilo da se sredstva većinom preusmjeravaju na sintetički račun

[16] Broj: I/1-15672/1-22 od 24. maja 2022. godine i Broj: I/1-17561/1-22 od 09. juna 2022. godine
[17] Broj: 04-3518/2 od 15. jula 2021. godine

4191-Izdaci po osnovu ispalte ugovora o djelu[18]. U jednom od zahtjeva[19] upućenom MF se navodi sledeće: *"Navedeno preusmjerenje je neophodno za isplatu bruto ugovora o djelu za janura (nedostajuća sredstva 25.843,00€) i februar (nedostajuća sredstva 25.843,00€) 2022. godine. Uštede su ostvarene na izadatku 411 bruto zarade s obzirom da je u proceduri donošenje Kadrovskog plana za 2022. godinu nakon čega će se steći uslovi za oglašavanje upražnjenih sistematizovanih radnih mjesta".*

Dostavljeni zahtjevi od strane Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma ukazuju da je isto, preusmjerenje sredstava u cilju realizacije zaključenih ugovora sa fizičkim licima, tražilo za potrebe realizacije zaključenih ugovora o djelu. Zahtjevi za preusmjeravanje sredstava ukazuju da se iznos nedostajućih sredstava za ove potrebe iz godine u godinu uvećavao i to u 2020. godini 5.000,00€, u 2021. godini 70.000,00€ i u 2022. godini 117,674.84€.

Takođe, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede dostavljalo je zahtjeve za preusmjerenje sredstava u cilju realizacije zaključenih ugovora o djelu u kojima se između ostalog navodi sledeće: "*Preusmjerenje se traži iz razloga što su raspoloživa sredstva na ovoj poziciji nedovoljna za isplatu prispjelih obaveza usled povećanja obima posla u cilju ispunajavanja međunarodnih obaveza i zahtjeva, kao i u cilju unapređenja domaće poljoprivredne proizvodnje, iz kojih razloga je neophodno povećati intezitet terenske kontrole, unaprijediti rad savjetodavnih službi, dodatno povećati postojeće administrativne kapacitete, pojačati mjere podrške domaćim poljoprivrednicima, podržati aplikacije za mjere Agrobužeta i IPARD programa, organizovati edukaciju poljoprivrednijh proizvođača, iz kojih razloga je neophodno povećati broj novozaposlenih"*[20].

Agencija za zaštitu životne sredine, za razliku od ostalih subjekata revizije, koji su tražli prusmjerenja u cilju realizacije zaključenih ugovora o djelu, tražila je preusmjerenje za potrebe realizacije zaključenih konsultanskih ugovora, koji se realizuju sa sintetičkog računa 4147-Konsultanske usluge, projekti i studije.

- **Nalaz 6**

Ministarstvo finansija je odobravalo preusmjerenje sredstava po osnovu dostavljenih zahtjeva subjekata revizije, iako se u istim jasno vidi da se radi o preusmjeravanju sredstava za potrebe realizacije ugovora o djelu zaključenih za obavljanje poslova iz osnovne nadležnosti ovih državnih organa.

[18] Preusmjerenja na sintetički račun 4191- Izdaci po osnovu ispalte ugovora o djelu (u 2020. godini 219.095,64€, u 2021. godini 125.491,80€ i u 2022. godini 128.686,00€)
[19] Broj: 18-400/22-40/23 od 02.01.2022. godine
[20] Zahtjev broj: 05-402/22-15321/1 od 16. avgusta 2022. godine

U jednom od rješenja o preusmjerenju[21] koje je donijelo Ministarstvo finansija, u obrazloženju se kaže: *"Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede obratilo se zahtjevom broj: 05-402/22-15321/1 od 16.08.2022. godine da se omogući navedeno preusmjerenje planiranih sredstava. Kako je navedeno zahtjevom preusmjerenje je potrebno za isplatu obaveza po osnovu isplate ugovora o djelu, a u cilju ispunjavanja međunarodnih obaveza i zahtjeva, kao i u cilju unapređenja domaće poljoprivredne proizvodnje".*

- **Nalaz 7**

Usljed nepostojanja evidencija ili neadekvatnih i nepotpunih evidencija kod subjekata revizije nije moguće utvrditi tačan broj fizičkih lica koja su angažovana posredstvom ugovora, broj ugovora po vrstama, iznos sredstava koje su isti, kako u bruto tako i u neto iznosu, isplatili fizičkim licima koje su angažovali posredstvom zaključivanja ugovora bez zasnivanja radnog odnosa i sl.

Subjektima revizije traženo je da dostave evidencije koje vode za zaključene ugovore sa fizičkim licima u periodu od 2020 do zaključno sa septembrom 2022. godine. Isti uglavnom nijesu vodili evidencije po zaključenim ugovorima sa fizičkim licima, i ako se vođene bilo kakve evidencije to se odnosi na zaključene ugovore o djelu, dok za ostale ugovore sa fizičkim licima ne postoje evidencije. Dostavljene evidencije od strane istih su bile ograničavajući faktor u sprovođenju predmetne revizije jer iste daju veoma mali broj podataka o zaključenim ugovorima, npr. ime i prezime, iznos sredstava u neto iznosu i sl. Ovo znači da državni organi ne raspolažu sa integrisanim podacima o ugovorenim poslovima, angažovanim licima, obavljenim poslovima, vrijednosti ugovorenih i obavljenih poslova, kako za završene ugovore, tako ni za ugovore čija je realizacija u toku.

3.2. Postupak angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa

U ovom dijelu izvještaja prikazani su nalazi koji se tiču procedure i postupka angažmana fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima uzetim uzorkom, kao i efikasnost sprovođenja nazora i kontrole u toku i nakon izvršenja ugovorenih poslova.

3.2.1. Procedure angažmana fizičkih lica

U cilju sagledavanja postupka angažovanja fizičkih lica u državnim organima uzetim uzorkom traženo je od istih da dostave interna pravila i procedure o angažovanju fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa.

Ministarstvo ekonomskog razvoja donijelo je Interno pravilo o angažovanju lica po osnovu ugovora o djelu[22] u septembru 2022. godine. Od strane Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma dostavljeno

[21]Broj: 12-25-402/22-21151/1 od 14.08.2022. godine
[22] Broj: 016-102/22-11566/1 od 22.09.2022 godine

je Interno pravilo o zaključivanju ugovora o djelu[23] doneseno u oktobru 2022. godine. Agencija za zaštitu životne sredine dostavila je Interno pravilo o angažovanju fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu[24], Interno pravilo o privremenim i povremenim poslovima[25] iz maja mjeseca 2022. godine i Interno pravilo o angažovanju fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu/konsultantskih usluga[26] takođe iz maja mjeseca 2022.godine.

- **Nalaz 8**

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Uprava prihoda i carina nijesu donijeli Interna pravila i procedure kojima je uređen postupak angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa.

- **Nalaz 9**

Internim pravilom o angažovanju lica po osnovu ugovora o djelu Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma, uređen je način i uslovi zaključivnja ugovora o djelu, sistem nadzora i kontrole zaključivanja ugovora o djelu, izvještavanje o završenim poslovima, načinu utvrđivanja ugovorene naknade i sadržini evidencije o zaključenim ugovorima. Međutim, isto dovoljno ne definiše nadzor i kontrolu, izuzev u dijelu gdje se navodi da je Izvršilac posla obavezan da dostavi Izvještaj o sprovedenim aktivnostima generalnom direktoru direktorata i Kancelariji za finansijsko-računovodstvene poslove i javne nabavke, kako bi se ugovor mogao isplatiti.

Internim pravilom striktno je navedeno da se ugovori o djelu zaključuju za poslove za koje nijesu sistematizovana radna mjesta, niti se okvirno mogu prepoznati Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva. Ono što je jako važno, a što je definisano u ovom internom pravilu, jeste da Ministar i Služba za pravne poslove, finansije i tehničku podršku utvrđuju iznos naknade izvršioca, kao i da je izvršilac obavezan da dostavi Izvještaj o sprovedenim aktivnostima na mjesečnom nivou generalanom direktoru i Kancelariji za finansijsko-računovodstvene poslove i javne nabavke, kako bi se ugovor mogao isplatiti. Internim pravilo je navedeno da Služba za pravne poslove, finansije i tehničku podršku vodi evidenciju o zaključenim ugovorima o djelu.

- **Nalaz 10**

Internim pravilom o zaključivanju ugovora o djelu Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, propisan je postupak zaključivanja, kao i način evidencije zaključenih ugovora o djelu.

Internim pravilom je definisano da se ugovori ne mogu zaključivati za poslove koji su predviđeni aktom o unutrašnoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, kao i da identifikaciju vrste posla koji mogu biti predmet

[23] Broj: 16-8366/2 od 28.10.2022. godine
[24] Broj: 05-D-2380/1 od 13.08.2019. godine
[25] Broj: 05-D-1424/2 od 31.05.2022. godine
[26] Broj: 05-D-1424/1 od 31.05.2022

ugovora vrši rukovodilac organizacione jedinice u kojoj je potrebno izvršiti rad koji je predmet ugovora i isti dostavlja pisani zahtjev ministru/arki ili osobi koju ona ovlasti. Takođe, interno pravilo predviđa koju dokumentaciju treba da dostavi poslenik i koje elemente ugovor obavezno mora da sadrži. Jedna od važnih elementa ovog pravilnika je način praćenja rada poslenika od strane rukovodioca organizacione jedinice i obaveza istog da na kraju mjeseca dostavi u pisanoj formi (e-mailu) Službi za ekonomsko finansijske poslove, nadležnoj za obračun zarada, Izvještaj da je Poslenik izvršio ugovorenu obavezu. Rukovodilac organizacione jedinice nakon isteka ugovora dužan je da podnese konačan izvještaj koji se dostavlja sekretaru Ministarstva.

Internim pravilo je predviđeno da organizaciona jedinica za izradu nacrta Budžeta, priprema Plan potrebnog broja lica koja će biti angažovana po osnovu ugovora, a na osnovu zahtjeva Službe za pravne, opšte poslove i javne nabavke o potrebi broja lica koja će biti angažovana po osnovu ugovora o djelu, a zahtjeve dostavljaju organizacione jedinice na poziv organizacione jedinice nadležne za zaključivanje ugovora o djelu. Takođe, predviđeno je da evidenciju o broju zaključenih ugovora vodi Služba za pravne, opšte poslove i javne nabavke, kao i elemente koje ista treba da sadrži. Interno pravilo predviđa i dosije koji treba da vodi Služba za pravne, opšte poslove i javne nabavke za svako lice sa kojim je zaključen ugovor o djelu.

- **Nalaz 11**

Interna pravila koje je donijela Agencija za zaštitu životne sredine (ugovora o djelu/konsultanskim uslugama i o privremenim i povremenim poslovima) sadrže vrlo ograničeno obrazloženje načina i uslova zaključivanja ugovora, kao i o sadržaju evidencije zaključenih ugovora. Sistem nadzora i kontrole zaključivanja ugovora, izvještavanje o završenim poslovima, načinu utvrđivanja ugovorene naknade i dr. nijesu uređeni ovim internim pravilima. Iako se ugovori o djelu/konsultanskim uslugama ne mogu zaključivati za poslove koji su predviđeni aktom o unutrašnoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta ovim interim pravilom je to predviđeno.

Internim pravilom o angažovanju fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu/konsultantskih usluga predviđeno je da Agencija može u slučaju potrebe zbog spriječenosti zaposlenog na određenim poslovima angažovati poslenika putem ugovora o djelu ili konsultanskim uslugama. Takođe, isto predviđa da u slučaju nepopune radnog mjesta/nedostatka kapaciteta, za potrebe procesa rada kada u Agenciji nema stručnog/tehničkog profila može zaključiti ugovor sa poslenikom. Internim pravilima je predviđeno šta evidencija zaključenih ugovora mora da sadrži kao i da pripremu ugovora, prijave i odjave osiguranja na zdravstveno i penzijsko osiguranje, obavlja Načelnik/ica službe za opšte poslove i finansije.

- **Nalaz 12**

Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa (posebno kada se radi o ugovorima o djelu) vršeno je na netransparentan način, s obzirom da subjekti revizije internim propisima i procedurama nijesu regulisali način na koji se vrši predlaganje i izbor lica koja se angažuju. Nije poznato na koji način organi biraju lica s kojima zaključuju ugovore o obavljaju poslove bez zasnivanja radnog odnosa, izuzev kada su u pitanju zaključeni ugovori po sprovedenom postupku javne nabavke ili javnog poziva (oglašavanja) za prijavu kandidata.

U toku postupka sprovođenja terneskog rada od strane subjekata revizije je traženo je da dokumentuju i dokažu na koji način je vršen izbor fizičkih lica sa kojima su zaključivani ugovori, po osnovu kojih kriterijuma su isti birani, na koje akte su se organi pozivali prilikom izbora lica i zašto su baš ta lica izabrana za obavljanje predmetnih poslova. Ovdje treba imati u vidu da su pojedini ugovori o ekspertsko-konsultanskim uslugama zaključivani posle sprovedenog postupka javne nabavke ili javnog poziva za prijavu kandidata (oglasa), kao što je to slučaj kod Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede za zaključene ugovore o konsultanskim uslugama. Posebna netransparetnost jeste izražena kod ugovora o djelu. U propratnoj dokumentaciji (e-mail) koja je predhodila zaključivanja ugovora, kod Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, između ostalog se kaže sledeće:

> *„Po nalogu ministra Mitrovića, a u dogovoru sa sekretarom Bojovićem, dostavljam Vam podatke u vezi sa pripremom ugovora za kolege iz MNPKS, kao nastavak prethodnog mejla u kojem su navedni lični podaci i broj žiro računa X i Y.*
> *Dakle, za X i Y se priprema ugovor o djelu, na period od 3 (tri) mjeseca, i to od 20.12.2021 do 20.03.2022. iznos mjesečne naknade je 250 eura.*
> *Dokazna sredstva o stručnoj spremi, lična dokumenta, radnu knjižicu i ostalo ću Vam dostaviti naknadno, čim mi ih dostave kolege iz MPNKS.“*[27].

- **Nalaz 13**

Subjekti revizije nijesu mogli da dokažu na koji način su dolazili do ugovorenog iznosa naknade sa fizičkim licima koja su bila angažovana bez zasnivanja radnog odnosa, posebno kada se radi o zaključivanju ugovora o djelu. Ovo iz razloga jer nemaju definisane kriterijume za određivanje visine naknade i ne dokumentuje se postupak utvrđivanja istih. Takođe, ugovoreni iznosi naknade, kod zaključenih ugovora o djelu, su mijenjani a da nijesu definisani kriterijumi i razlozi promjene ugovorenog iznosa.

Za veći dio angažovanih lica (izuzimamo ugovore o ekspertsko-konsultanskim uslugama zaključivanih nakon sprovedenog postupka javne nabavke ili javnog poziva za prijavu kandidata (oglasa)) nepoznat je način utvrđivanja visine naknade i isti nije na bilo koji način dokumentovan

[27] e-mail od 21. decembra 2021. godine

tokom sprovođenja predmetne revizije. Izražene su razlike u visini naknade između državnih organa, unutar samih organa, pa čak i u okviru iste aktivnosti i za iste ugovorene poslove za različita angažova fizičkih lica. Ovo, po sebi ne mora da znači da je neutemeljeno i pogrešno postojanje razlika u visini naknade za angažova fizičkih lica, ali u odsustvu kriterijuma za određivanje visine naknade i na osnovu nedokumentovanih procesa utvrđivanja istih, može se kazati da se visina naknade određuje od slučaja do slučaja i na osnovu neobjektivnih parametara. U Internom pravilu o angažovanju lica po osnovu ugovora o djelu, dostavljenom od strane Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma, u čl. 4 se navodi sledeće:

- *„Ministar i Služba za pravne poslove, finansije i tehničku podršku utvrđuje iznos nakanade izvršiocu na osnovu: raspoloživih finansijskih sredstava, vrste posla, obima posla i stepena složenosti".*

Pregledom ugovora o djelu kod Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma i Uprave prihoda i carina utvrđeno je da su ista kroz zaključene Anekse mijenjala ugovoren iznos naknade za isti obim posla a da nijesu navele kriterijume zbog kojih se mijenja ugovoreni iznos i nijesu dokumentovali razloge mijenjanja ugovorenog iznosa. Kao primjer navodimo jedan od ugovora Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede gdje se kaže:

- Osnovni ugovor: *„Ministarstvo se obavezuje da izvršiocu posla za vrijeme trajanja ovog ugovora mjesečno isplaćuje naknadu u iznosu od 400,00€ neto, čiji je bruto iznos 573,63€ na ime naknade za angažovanje na osnovu ovog ugovora".*
  Anex ugovora: „Mijenja se član 3 Ugovora br: 100/20-9896/1 od 19.06.2020. godine, tako da sada glasi: ,,Ministarstvo se obavezuje da izvršiocu posla za vrijeme trajanja ovog ugovora mjesečno isplaćuje naknadu u iznosu od 550,00€ neto".

3.2.2. Ugovori sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa

Angažovanje fizičkih lica za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima kod subjekata revizije uglavnom je vršeno po osnovu ugovora o djelu, ugovora o povremenim i privremenim poslovima i ugovora o konsultanskim uslugama.

- **Nalaz 14**

U ugovorima koji su zaključeni sa fizičkim licima u posmatranom periodu poslovi koji su predmet ugovora nijesu dovoljno jasno i precizno definisani, a vršenje nadzora nad radom angažovanih lica i izvještavanje o urađenom poslu, u cilju praćenja realizacije ugovora, nije predviđeno.

ZOO definiše postupak zaključivanja ugovora o djelu kojim se poslenik (preduzimač, izvođač radova) obavezuje da obavi određeni posao (izrada ili opravka neke stvari ili izvršenje nekog fizičkog rada ili intelektualnog rada i

sl.), a naručilac posla se obavezuje da mu za to plati naknadu. S' obzirom da se ugovorom o djelu, ne može zasnovati radni odnos, isti se zaključuju radi obavljanja poslova koji su van djelatnosti poslodavca, tj. ne mogu se zaključivati za radna mjesta sistematizovana Pravilnikom o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta. Način zasnivanja radnog odnosa u organima državne uprave regulisan je Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Ugovori o privremenim i povremenim poslovima zaključuju se shodno Zakonu o radu. Zakonom je propisano pod kojim uslovima poslodavac može sa određenim licem zaključiti poseban Ugovor o radu za obavljanje privremenih i povremenih poslova[28], kao i sadržinu takvih ugovora, među kojima su: lični podaci izvršioca posla, posao radi čijeg se izvršenja zaključuje ugovor, rokovima za otpočinjanje i završetak posla, uslove i način njegovog izvršenja, kao i visina, rok i način isplate zarade za izvršeni posao. Takođe, propisano je da lica koja zaključe ovakvu vrstu ugovora imaju pravo na zdravstveno i penzijsko osiguranje.

Subjekti revizije su zaključivali ugovore o konsultanskim uslugama (ugovore o uslugama, ugovore o pružanju usluga (za konkretnu aktivnost), ugovor o ekspertsko-konsultanskim uslugama i sl.) pozivajući se na Zakon o obligacionim odnosima, u pojedimim ugovorima se navodi da se zaključuju shodno čl. 669 ZOO, a kojim je regulisan način zaključivanja ugovora o djelu.

Između ostalog, kao primjere nedostatka u definisanju predmeta ugovora navešćemo po jedan primjer, iako ih ima mnogo više, kod subjekta revizije:

1. U jednom od ugovora o djelu i ugovora o ekspertsko-konsultanskim uslugama zaključenih u Ministarstvu ekonomskog razvoja i turizma se kaže sledeće:
   „Izvršilac posla se angažuje radi koordinacije rada u kabinetu i obavljanja drugih poslova iz djelokruga rada Ministarstva ekonomskog razvoja za vrijeme reorganizacije organa državne uprave, u periodu od 07.12.2020 do 31.03.2021. godine“ i
   „Izvršilac posla se angažuje radi pružanja ekspertsko-konsultantskih usluga vezanih za analize ekonomskih podataka za potrebe Ministarstva ekonomskog razvoja“.

2. Ugovor o djelu zaključen u Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede gdje se kaže sledeće:
   „Predmet ovog ugovora je angažovanje izvršioca posla u Direktoratu za poljoprivredu, na poslovima koji se odnose na aktivnosti koje se realizuju u ministarstvu, po nalogu i za potrebe ministra, u periodu od 06.09.2022. godine do 06.09.2024. godine“.

[28]Isključivo sa licem sa evidencije nezaposlenih za obavljanje poslova koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u toku kalendarske godine

3. Ugovor o djelu i ugovor[29] zaključeni u Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma gdje se kaže sledeće:
   ,,Izvrsilac posla se angažuje radi vršenja administrativnih i tehničkih poslova u Direktoratu Glavnog državnog arhitekte, u periodu od 18.03.2020.godine do 17.03.2023.godine" i
   „Predmet ugovora je pružanje konsultantskih usluga koje se odnose na: konsultacije na polju biodiveziteta, podršku ovom Ministarstvu naročito u' dijelu procesa evropskih integracija, upravljanja zaštićenim područjima, kao i uspostavljanju NATURA'2000 za potrebe Direktorata za prirodu, Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma".

4. Ugovor o djelu zaključen u Upravi prihoda i carina gdje se kaže sledeće:

- *„Predmet ovog ugovora je angažovanje poslenika za obavljanje poslova koji se odnose na pružanje usluga administrativne i tehničke pomoći u pripremi akata za potrebe Područne jedinice Nikšić, kao i učešće u realizaciji drugih poslova po nalogu naručioca posla, koji nijesu predviđeni opisom poslova područne jedinice utvrđeni Pravilnikom o unutrašnoj organizaciji i sistematizaciji Uprave prihoda i carina."*

5. Ugovor o djelu i ugovor o pružanju konsultanskih usluga zaključen u Agenciji za zaštitu životne sredine gdje se kaže sledeće:
   „Predmet ovog ugovora je: pružanje usluga obilaska i kontrole stanica za mjerenje kvaliteta vazduha. Ovaj ugovor se potpisuje na period od 01.05.2020. do 31.12.2020. godine. Izvršilac se angažuje radi pružanja usluga koje se odnose na redovan obilazak stanica za mjerenje kvaliteta vazduha, kao i kontrolu rada stanica za mjerenje kvaliteta vazduha. U slučaju kvara na stanicama za mjerenje kvaliteta vazduha, lzvršilac se obavezuje da u najkraćem roku obavijesti Naručioca" i
   „Predmet Ugovora je pružanje konsultativne podrške i davanje stručnih mišljenja iz domena PR i medija".

Od subjekata revizije traženo je da dostave na bazi uzorka određeni broj ugovora zaključenih sa fizičkim licima. Uvidom u iste utvrđeno je da se nijednim članom ne definiše način na koji državni organi planiraju da vrše kontrolu realizacije predmetnog ugovora, kao i način nadzora, u pogledu kvaliteta, pravovremenosti i izvršenja ugovorenih obaveza. Ono što je zajedničko svim ugovorima jeste član u kome se navodi sledeće „Ugovorene strane su saglasne da sve eventualne sporove iz osnova ovog Ugovora rešavaju sporazumno. U suprotnom nadležan je sud u Podgorici" ili „Ugovorne strane su saglasne da se eventualne sporove povodom ovog ugovora rješava nadležni sud u Podgorici."

[29] Iz premeta ugovora se vidi da se radi o pružanju konsultanskih usluga

- **Nalaz 15**

Većina fizičkih lica angažovanih posredstvom ugovora o djelu i ugovora o ekspertsko-konsultanskim uslugama koji su zaključeni sa fizičkim licima bez sprovedenog postupka javne nabavke ili javnog poziva za prijavu kandidata (oglasa), obavljali su poslove za koje su sistematizovana radna mjesta i koji predstavljaju poslove osnovne djelatnosti organa ili su u neposrednoj vezi sa njima. Koliko su državni organi koristili ugovore o djelu kao način angažovanja lica za obavljanje sistematizovanih poslova vidimo iz primjera Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede koje je zaključivalo ugovore o djelu na period od dvije godine.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima regulisan je način zasnivanja radnog odnosa u organima državne uprave, dok se ugovori o djelu zaključuju shodno Zakonu o obligacionim odnosima. Angažovanjem fizičkih lica za obavljanje poslova za koje je po zakonu moguće da ih obavljaju samo državni službenici i namještenici izabrani u okviru propisanih procedura zapošljavanja, dovodi se u pitanju kvalitet rada, odgovornost angažovanih lica prema obavljanju navedenih poslova, ali i princip jednakosti svih zaposlenih tj. princip da zaposleni za isti rad imaju jednaka prava. Lica angažovana putem ugovora o djelu nemaju jednaku odgovornost za svoj rad u odnosu na stalno zaposlena lica, niti su imali ostala prava kao radnici u stalnom radnom odnosu (PIO, godišnji odmor i sl.). Zabrinjava činjenica da su ova lica imala pristup brojnim podacima kojima ne može i ne smije pristupiti niko ko nije državni službenik i namještenik, a što se može vidjeti iz Izvještaja o radu ovako angažovanih lica.

Državna revizorska institucija je kroz brojne izvještaje o izvršenim kontrolama državnih organa, među kojima je i *„Izvještaj o uspješnosti upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave“* dala preporuku da organi državne uprave ne treba da zaključuju ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima za sistematizovana radna mjesta i obavljanja poslova iz nadležnosti organa, već treba da postupaju u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Međutim, jasno se ukazuje da državni organi ne sprovode date preporuke DRI po ovom pitanju.

Koliko su državni organi koristili ugovore o djelu, kao način angažovanja radnika za potrebe sistematizovanih radnih mjesta ponovo navodimo obrazloženje na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava za 2022. godinu gdje se navodi sledeće: *„S obzirom na povećan obim posla u Direktoratu za plaćanje, a imajući u vidu dugotrajnu proceduru zapošljavanja preko Uprave za kadrove, u polsednjih par godina angažovanje radnika preko ugovora o djelu, pokazalo se kao dobar mehanizam brzog angažovanja radnika. Ovaj mehanizam pokazao se dobrim i zbog činjenice da se vrši izbor odgovarajućeg kadra za*

zahtjevne poslove u Direktoratu za plaćanje, do njihovog konačnog zaposlenja na neodređeno vrijeme".

Uprava prihoda i carina u jednom od zaključenih ugovorima o djelu navodi sledeće:
„Izvršilac posla je preuzeo obavezu da za naručioca posla, u periodu od 08.03.2022. godine do 08.06.2022. godine, obavlja poslove za potrebe Područne jedinice Berane, Ekspozitura Rožaje, koji se odnose na prikupljanje podataka, izrade analiza i pripreme odgovarajućih izvještaja, kao i učešće u realizaciji drugih poslova., koji nijesu predviđeni Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave prihoda i carina".
U Izvještaju o radu jasno se vidi da je angažovano lice obavljalo poslove za koje su sistematizovana radna mjesta i iz osnovne djelatnosti organa jer se navodi sledeće:
„U Izvještajnom periodu od 08.03.2022 do 08.04.2022. godine obavljao sam sledeće poslove: Prijava i odjava radnika, opšta registracija, registracija PDV-a, UFL, rešenja o umanjenju poreza na dobit 6%, paušal. uvjerenja, arthiviranje predmeta."

3.2.3. Nadzor i kontrola ugovora zaključenih sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa

Da bi ugovoreni poslovi sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa bili realizovani na efikasan i adekvatan način neophodno je da državni organi uspostave efikasan sistem nadzora i kontrolu zaključenih ugovora. Treba praviti razliku, jer ugovori o ekspertsko-konsultanskim uslugama koji su zaključeni sa fizičkim licima posle sprovedenog postupka javne nabavke ili javnog poziva za prijavu kandidata (oglasa), imaju svoj postupak i tok definisan javnom nabavkom ili javnim pozivom, od ostalih vrsta ugovora koji su zaključivani sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa npr. ugovori o djelu ili ugovori o ekspertsko-konsultanskim uslugama bez sprovedenog postupka javne nabavke ili javnog poziva za prijavu kandidata (oglasa).

- **Nalaz 16**

Subjekti revizije nijesu internim pravilima uredili sistem nadzora i kontrole realizacije zaključenih ugovora.
Od subjekata revizije traženi su Izvještaji odgovornih lica za nadzor i kontrolu sprovođenja aktivnosti i poslova od strane angažovanih fizičkih lica, međutim takvi izvještaji nijesu sačinjavani.
U dostavljenim Izvještajima o izvršenim ugovorenim obavezama koje su sačinjavala ugovorom o djelu angažovana lica kod Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma[30], Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma i Uprave prihoda i carina, rukovodioci organizacionih jedinica gdje su angažovana ova lica daju saglasnost i time potvrđuju da su ista obavljala poslove naznačene u izvještaju.

[30] Od semptembra 2022. godine

Rukovodioci organizacionih jedinica koji su davali saglasnost na izvještaje koje su dostavila angažovana lica ističu da je razlog zbog koga se ovo radi jedna vrsta kontrole kako bi se po dostavljanju izvještaja i saglasnosti na iste od strane rukovodilaca, vršila isplata fizičkim licima. Međutim, sem saglasnosti na izvještaj rukovodioci organizacionih jedinica nijesu vršili ocjenu i kvalitet izvršenih ugovornih radnji u pogledu kvaliteta, pravovremenosti i izvršenja ugovorenih obaveza. Ovakav vid kontrole govori da je u pitanju samo formalno sprovođenje istog od strane državnih organa, jer su državni organi uskraćeni za bitne informacije u vezi sa planiranjem navedenih aktivnosti, praćenjem njihove realizacije, rezultata i efekata rada angažovanih lica.

3.3. Izvještavanje

3.3.1. Izvještavanje od strane fizičkih lica angažovanih bez zasnivanja radnog odnosa

Da bi se ocijenilo koliko su angažovana fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa doprinijela unapređenju rada državnih organa neophodno je sagledati sistem izvještavanja o obavljenim poslovima. Od subjekata revizije traženo je da dostave izvještaje koje su fizičkih lica podnosili pretpostavljenim i Godišnji izvještaji o radu subjekata revizije.

- **Nalaz 17**

U toku 2022. godine fizička lica koja su bila angažova posredstvom ugovora o djelu i ugovora o ekspertsko-konsultanskim uslugama bez sprovedenog postupka javne nabavke ili javnog poziva za prijavu kandidata (oglasa) u Ministarstvu ekonomskog razvoja i turizma[31], Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Upravi prihoda i carina i Agenciji za zaštitu životne sredine[32], počeli su da izvještavaju (bilo na mjesečnom, tromjesečnom, polugodišnjem ili godišnjem nivou) o obavljenim poslovima u ovim državnim organima, dok u 2020 i 2021. godini ovi izvještaji nijesu sačinjavani. Lica angažovana zaključivanjem ugovora o djelu u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u posmatranom periodu nijesu podnosila bilo kakav vid izvještaja o obavljenim aktivnostima.

Lica koja su bila angažovana posredstvom ugovora o ekspertsko-konsultanskim uslugama gdje je sproveden postupka javne nabavke ili javni poziva za prijavu kandidata (oglasa) po izvršenim aktivnostima sačinjavala su izvještaje o konkretnim "projektima" na kojima su bili angažovani. Za razliku od njih, lica koja su bila angažovana zaključivanjem ugovora o djelu, ugovora o ekspertsko-konsultanskim uslugama bez sprovedenog postupka javne nabavke ili javnog poziva za prijavu kandidata (oglasa), dopunskom radu i ostalih vrsta ugovora uglavnom su obavljali redovne poslove institucija tj. poslove za koje su sistematizovana radna mjesta. U periodu

[31] Od semptembra 2022. godine
[32] U Agenciji i tokom 2020 i 2021.godine

kada nijesu podnoseni izvještaji nije moguće ocijeniti angažman ovih lica, jer njihov rad nije dokumentovan na bilo koji način.

- **Nalaz 18**

Uvidom u izvještaje lica angažovanih putem ugovora o djelu, ugovora o ekspertsko-konsultanskim uslugama bez sprovedenog postupka javne nabavke ili javnog poziva za prijavu kandidata (oglasa), dopunskom radu i sl. utvrđeno je da obavljeni poslovi često ne predstavljaju dodatnu vrijednost za naručioca posla.

Izvještaji koji su dostavljani od strane fizičkih lica angažovanih u subjektima revizije bez zasnivanja radnog odnosa su veoma jednostavni, uglavnom orjentisani na iznošenje statističkih podataka i bez detaljne analize. Takođe, po svom sadržaju ne predstavljaju podatke koji bi bili novi za državni organ, jer se kao što je više puta istaknuto odnose na poslove iz osnovne djelatnosti organa i za sistematizovana radna mjesta. Kao primjer navodimo sledeće ugovore kod organa uzetih uzorkom:

U Izvještaju o radu za mjesec decembar 2022. godine po osnovu zaključenog ugovora o djelu u Ministarstvu ekonomskog razvoja i turizma se navodi sledeće:
„Tokom decembra 2022. godine obavljala sam zadatke koji se odnose na tehničku pripremu materijala iz oblasti zaštite potrošača, ažuriranje i rad na aplikaciji zaštite potrošača, dostavljanje i tehnička obrada materijala u vezi sa održavanjem prve redovne sjednice Savjeta za zaštitu potrošača, članovima savjeta za zaštitu potrošača....prekucavanje Izvještaja o finansiranju nevladinih organizacija u 2021. godini i dostavljanju Ministrstvu javne uprave (Direkciji za saradnju sa nevladinim organizacijama) putem email-a.“

U Izvještaju za za period 18.11.2022 do 17.12.2022. godine po osnovu zaključenog ugovora o djelu u Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma se navodi sledeće:
„U toku izvještajnog perioda od 18.11.2022 do 17.12.2022. godine radio sam sledeće poslove: Administrativno tehničke poslove u Direktoratu glavnog državnog arhitekte – vršio najsloženije poslove u Direkciji za kontrolu i unapređenje kvaliteta idejnih arhitektonskih rešenja i urbanističkih projekata koi se odnose na sprovođenje smjernica iz planskih dokumenata, obezbeđenje kvaliteta arhitektonskih rješenja, unapređenje vizuelnog kvaliteta objekata i naselja, provjera usaglašenosti idejnog rešenja sa urbanističkim projektom, davanje saglasnosti na izdavanje privremenih objekata, davanje stručnih mišljenja u prvostepenom postuku i druge poslove po nalogu naručioca.
Ovaj izvještaj podnosi se kao dokaz da je angažovano lice izvršilo ugovorom definisane obaveze“.

U Izvještaju o radu po osnovu zaključenog ugovora o pružanju konsultanskih usluga za period jun 2022. – decembar 2022. godine u Agenciji za zaštitu životne sredine se navodi sledeće:

„Upis u registar za sakupljanje i/ili transport otpada-upisano 9 preduzeća
Izdavanje dozvole za uvoz otpada – izdato 21 dozvola
Izdavanje dozvole za prekogranično kretanje otpada-izdato 10 dozvola
Izdavanje saglasnosti na plan upravljanja otpadom-izdato 12 saglasnosti
Izdavanje saglasnosti na planove upravljanja građevinskim otpadom-izdato 2 saglasnosti.“

3.3.2. Izvještavanje od strane državnih organa

Od strane državnih organa uzetih uzorkom traženo je da dostave Godišnje izvještaje o radu za 2020. i 2021. godinu kako bi se sagledalo da li su u istim tretirani i navedeni doprinosi koje su organi ostvarili zaključivanjem ugovora sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa. Takođe, traženo je da dostave sprovedene analize zaključenih ugovora sa fizičkim licima u periodu januar 2020. do septembra 2022. godine u cilju sagledavnja efekta poslova za koje su angažovana fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa.

- **Nalaz 19**

Državni organi nijesu izvještavali o angažovanju fizičkih lica za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa u okviru svojih redovnih izvještaja.

Godišnji izvještaji o radu za 2020 i 2021. godinu ne sadrže informacije o broju i potrebi angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, sredstvima utrošenim za njihov angažman, poslovima za koja su ta lica angažovana, rezultatima njihovog rada i efektima obavljenih poslova, iako su subjekti revizije u posmatranom periodu angažovali veliki broj fizičkih lica (iako tačne evidencije ne postoje).

- **Nalaz 20**

Subjekti revizije nijesu vršili analizu efekata izvršenih poslova za koje su angažovana fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa.

U posmatranom periodu subjekti revizije nijesu vršili analize procesa anagažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, efikasnosti njihovog rada, niti su se analizirali efekat angažmana fizičkih lica i njihovog doprinosa realizaciji planiranih poslova iz svoje nadležnosti. Izostale su i analize i procjene vrijednosti koje su dobijene u odnosu na uloženi novac. Međutim, postavlja se pitanje da li bi organi ostvarivali svoju nadležnost da nijesu angažovali lica zaključivanjem ugovora o djelu, ugovora o ekspertsko-konsultanskim uslugama bez sprovedenog postupka javne nabavke ili javnog poziva za prijavu kandidata (oglasa), dopunskom radu i ostalih vrsta ugovora, koji su se obavljali redovne poslove organa tj. poslove sistematizovanih radnih mjesta. Uvidom u njihove izvještaje o radu, a o čemu je bilo riječi u prethodnom poglavlju, vidi se da su to poslovi zbog kojih su ovi organi osnovani i zbog kojih su donešeni Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, kao i zaposleni određeni državni službenici i namještenici.

4 Ocjena, zaključci i preporuke

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i izjašnjenja subjekata revizije, a u skladu sa čl. 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i čl. 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: **dr Branislav Radulović** (rukovodilac Kolegijuma) i **g. Zoran Jelić** (član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 05.09.2023. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ

o reviziji uspjeha

„Uspješnost angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima"

Subjekti revizije (obuhvaćeni uzorkom - Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Uprave prihoda i carina i Agencije za zaštitu životne sredine) su u periodu obuhvaćenim revizijom (2020-2022) po osnovu ugovora o djelu[33] kojima su angažovali fizička lica isplatili 4,5 mil €, od čega samo u 2022. godini 2,09 mil €. Subjekti revizije su po osnovu angažovanja fizičkih lica, osim iz sredstava raspoređenih na računu 4191 – Izdaci po osnovu ugovora o djelu, vršili isplate i sa drugih računa.

Usljed činjenice da se ne vode odgovarajuće evidencije, nije dostupna informacija o broju angažovanih fizičkih lica i ukupnom iznosu utrošenih sredstava po tom osnovu[34] na državnom nivou.

Porast izdataka po osnovu ugovora o djelu kod subjekata revizije[35] koji je praćen: **neadekvatnim planiranjem, netransparentnim izborom angažovanih lica, uz odsustvo nadzora i analize efekata izvršenih poslova,** nesaglasan je sa ciljevima optimizacije javne uprave. Izuzetak predstavljaju ugovori koji su zaključeni sa fizičkim licima nakon sprovedenog postupka javne nabavke (ekspertsko-konsultantske usluge) ili javnog poziva za prijavu kandidata (oglasa). Nedostatak internih procedura i odgovarajućeg praćenja realizacije ugovora ukazuje da postupak angažovanja fizičkih lica **nije organizovan na efikasan način.**

Angažovanje fizičkih lica ugovorom o djelu (ili drugom vrstom ugovora) za obavljanje poslova za koje su sistematizovana radna mjesta, pored činjenice što je u suprotnosti sa Zakonom[36], dodatno otežava upravljanje i optimizaciju radnih procesa unutar organa, omogućava fizičkim licima pristup podacima koji su namijenjeni državnim službenicima i utiče na gubitak institucionalne memorije.

[33] Isplate su vršene iz sredstava raspoređenih na računu 4191-Izdaci po osnovu ugovora o djelu
[34] str 15 -17 predmetnog Izvještaja
[35] U 2022. godini iz sredstava raspoređenih na računu 4191- Izdaci po osnovu ugovora o djelu isplaćeno je 2,09 mil €, što je za 1,09 mil € više nego 2021. godini (ili 109%).
[36] Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list Crne Gore", br. 002/18).

Angažovana lica su vršila poslove iz nadležnosti subjekata revizije ili realizovali projekte koji su doprinijeli ostvarivanju nadležnosti istih. Međutim, u izvještajima o radu subjekata revizije (obuhvaćenih predmetnom revizijom) **nema podataka o efektima izvršenih poslova** za koje su angažovali fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa, pa se ne može odgovoriti u kojoj mjeri su isti doprinijeli ostvarivanju ciljeva državnih organa.

Shodno navedenom, a na bazi utvrđenog činjeničnog stanja, Državna revizorska institucija je nakon sprovedene revizije uspjeha, ocijenila da angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u državnim organima, u periodu obuhvaćeno revizijom, **nije vršeno uspješno**[37].

Na osnovu sprovedene revizije, a u cilju obezbjeđenja profesionalizacije i depolitizacije javne uprave i unapređenja postupka angažovanja fizičkih lica u državnim organima, vrhovna državna revizija (DRI) izdaje sljedeće:

Z A K LJ U Č K E I P R E P O R U K E

a) Planiranje potreba za angažovanjem fizičkih lica

- **Zaključak 1**

Subjekti revizije **nijesu planirali potrebe** za angažovanjem fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa na sistematičan i kvalitetan način.
Kroz zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava subjekti revizije su planirali finansijska sredstva za angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, međutim, planiranje finansijskih sredstava za potrebe angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa vrši se na bazi iskustva odnosno izvršenja sredstava u ranijem periodu, a ne na osnovu identifikovanih potreba i vrste poslova za koje će se angažovati fizička lica, broja fizičkih lica, načina i dinamike njihovog angažmana i sl.
Navedeni način planiranja za posljedicu ima da državni organi, više puta u toku godine, putem preusmjeravanja sredstava ili kroz rebalans povećavaju iznos sredstava namijenjenih za angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa. (nalazi br. 1-6 iz predmetne revizije DRI, str. 12 -19)

Preporuka U1

Preporučuje se subjektima revizije da, na osnovu identifikovanih potreba za angažovanjem fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, **donesu planove i na bazi istih planiranju potrebna finansijska sredstava.**

[37] Čl. 53 Uputstva o metodologiji vršenja revizije uspjeha („Sl. list CG“, br. 45/17)

- **Zaključak 2**

Subjekti revizije **nijesu uspostavili evidencije ugovora** (ili postojeće nijesu potpune i adekvatne) sa fizičkim licima koja se angažuju bez zasnivanja radnog odnosa (ugovora o djelu, ugovora o povremenim i privremenim poslovima, ugovora o dopunskom radu, ugovora o ekspertsko-konsultanskim uslugama i dr.).
Usljed nedostatka evidencija nije moguće utvrditi tačan broj fizičkih lica koja su angažovana bez zasnivanja radnog odnosa, broj ugovora po vrsti, iznos sredstava koja su isplaćivana fizičkim licima, vremenski period angažovanja i dr., pa zainteresovane strane i same institucije ostaju uskraćene za bitne informacije u vezi angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa. (nalaz br. 7 iz predmetne revizije DRI, str. 19)

Preporuka U2

Neophodno je da državni organi **uspostave adekvatne evidencije zaključenih ugovora** sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa, koje bi pružale neophodne informacije kako o broju angažovanih fizičkih lica, vrsti ugovora koje se zaključivali za obavljanje poslova, iznosu sredstava (bruto-neto iznos) koja su isplaćivana fizičkim licima, vremenskom periodu angažovanja i drugo.

b) Postupak angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa

- **Zaključak 3**

Subjekti revizije ili **nemaju procedure koje uređuju postupak angažovanja fizičkih lica ili postojeće nijesu dovoljno kvalitetne**, jer ne definišu način predlaganja i izbora lica koja se angažuju i način i kriterijume za utvrđivanje iznosa naknade. Usljed navedenog, odgovorna lica[38] u državnim organima koristili su diskreciono pravo da zaključuju ugovore s onim licima koja su oni odabrali (nalazi br. 8-11 iz predmetne revizije DRI str. 20-21)

Preporuka U3

Preporučuje se subjektima revizije da **donesu i dosljedno primjenjuju u praksi interna pravila/procedure** kojima se uređuje postupak angažovanja fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa. Internim pravilima/procedurama neophodno je definisati poslove na kojima se mogu angažovati fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa, način predlaganja i izbora fizičkih lica, način utvrđivanja naknade za angažovana fizička lica, praćenje, način nadzora i kontrole i izvještavnja o obavljenim poslovima.

[38]ministri, sekretari, generalni direktori direktorata, direktori u organima.

- **Zaključak 4**

Postojeći način izbora i angažovanja fizičkih lica **nije dovoljno transparentan** i ne osigurava da će biti izabrana lica sa najboljim kvalifikacijama, znanjem i vještinama i da će njihov rad osigurati najbolju vrijednost za uloženi novac[39]. (nalazi 12-13 iz predmetne revizije DRI, str. 22)

Preporuka U4

Preporučuje se subjektima revizije da fizička lica, kad god je to moguće, **angažuju kroz postupak javne nabavke ili javnog poziva** (oglasa) za prijavu kandidata.

c) Ugovori o angažovanju fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa

- **Zaključak 5**

Ugovori o angažovanju fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa (posebno ugovori o djelu) **imaju nedostatke u formalnom i suštinskom smislu**. Ugovorima nijesu definisani sistem nadzora i kontrole i način izvještavanja od strane angažovanih fizičkih lica. Nedostaci su naročito izraženi u dijelu određivanja predmeta ugovora (odnosno djela) koji uglavnom nijesu jasno utvrđeni. Većina zaključenih ugovora sa fizičkim licima suštinski utemeljuje odnos poslodavac-radnik, umjesto odnosa gdje je izvođač djela potpuno samostalan i kod izvođenja djela ne zavisi od naručioca, kao kad su u pitanju ugovori sa fizičkim licima koji se zaključuju po sprovedenom postupku javne nabavke ili javnog poziva (oglašavanje) za prijavu kandidata. Navedeno dodatno otežava praćenje realizacije ugovora, utvrđivanje izvršenog posla, utvrđivanje rezultata i efekata angažmana fizičkih lica i dr. (nalaz 14 iz predmetne revizije DRI, str. 23)

Preporuka U5

Neophodno je prilikom zaključivanja ugovora sa fizičkim licima **jasno i precizno definisati**: predmet ugovora, način praćenja realizacije ugovora, utvrđivanje izvršenog posla, rezultata i efekata angažmana fizičkih lica, kao i definisati sistem nadzora i način izvještavanja od strane angažovanih lica.

[39] Ovo se ne odnosi na ugovore sa fizičkim licima koji se zaključuju po sprovedenom postupku javne nabavke ili javnog poziva (oglašavanje) za prijavu kandidata.

- **Zaključak 6**

Kao i u prethodno sprovedenim revizijama od strane DRI, tako i u ovoj reviziji se potvrđuje da većina zaključenih ugovora sa fizičkim licima (posebno kada su u pitanju ugovori o djelu i ugovori o ekspertsko-konsultanskim uslugama koji se zaključuju bez sprovedenog postupka javne nabavke ili javnog poziva (oglašavanje) za prijavu kandidata) **se odnosi na vršenje poslova koji su iz osnovne nadležnosti državnog organa** i koji su Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta određeni kao poslovi državnih službenika i namještenika.
Navedeno za posljedicu ima da je ograničena upotreba Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kao instrumenta upravljanja, optimizacije, kontrole, mjerenja i razvoja zaposlenih i radnih procesa.
Dodatni problem je što na ovaj način angažovana lica pristupaju brojnim podacima kojima bi pristup trebalo da imaju isključivo državni službenici i namještenici. (nalaz br. 15 iz predmetne revizije DRI, str. 26)

Preporuka U6

Subjekti revizije treba da ugovore sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa **zaključuju samo za poslove za koje nijesu sistematizovana radna mjesta i poslove koji nijesu iz osnovne nadležnosti državnog organa**, odnosno da za sva nova zapošljavanja primjenjuju Zakon o državnim službenicima i namještenicima.

d) Nadzor i kontrola ugovora zaključenih sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa

- **Zaključak 7**

Kod jednog broja subjekata revizije rukovodioci organizacionih jedinica su davali saglasnost na izvještaje koje su dostavila angažovana lica, smatrajući to jednim vidom kontrole. Međutim, lica odgovorna za nadzor i kontrolu sprovođenja poslova od strane angažovanih fizičkih lica **nijesu vršili ocjenu obima, kvaliteta i pravovremenosti izvršenja ugovorenih obaveza**. Navedeno za posljedicu ima da su državni organi uskraćeni za bitne informacije koje se odnose na rezultat i efekat rada angažovanih lica. (nalaz br.16 iz predmetne revizije DRI, str. 27)

Preporuka U7

Da bi ugovoreni poslovi sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa bili realizovani na efikasan i adekvatan način neophodno je da subjekti revizije **internim procedurama urede sistem nadzora i kontrole realizacije zaključenih ugovora** i isti primjenjuju u praksi.

e) Izvještavanje o realizaciji zaključenih ugovora o angažovanju fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa

- **Zaključak 8**

Fizička lica koja su angažovana putem raznih vrsta ugovora bez zasnivanja radnog odnosa **nijesu sačinjavala izvještaje o svom radu ili su ti izvještaji sačinjavani na način koji ne omogućava utvrđivanje obima i kvaliteta izvršenih poslova.**
Navedeni izvještaji, na osnovu kojih se isplaćuje ugovorena naknada, su veoma jednostavni i uglavnom orjentisani na iznošenje statističkih podataka, bez detaljne analize, pa često isti ne predstavljaju dodatnu vrijednost za naručioca posla. Međutim, s obzirom da se radi o poslovima iz osnovne nadležnosti državnog organa i sistematizovanim poslovima, ne može se ni očekivati ostvarivanje dodatne vrijednosti izuzev u slučaju kada se radi o ekspertsko-konsultanskim ugovorima zaključenim nakon sprovedenog postupka javne nabavke ili javnog poziva (oglasa) za prijavu kandidata. (nalazi 17-18 iz predmetne revizije DRI, str. 28-29)

Preporuka U8

Subjekti revizije treba da **definišu i uspostave jasan postupak izvještavanja** od strane fizičkih lica angažovanih bez zasnivanja radnog odnosa.

- **Zaključak 9**

Izvještavanje od strane odgovornih lica zaduženih za praćenje rada angažovanih fizičkih lica **nije uređeno internim pravilima/procedurama** kod subjekata revizije koji su ih donijeli.
Subjekti revizije su angažovali veliki broj fizičkih lica i po tom osnovu utrošili značajna sredstva. Angažovana lica su vršila značajne poslove iz nadležnosti subjekata revizije ili realizovali projekte koji su doprinijeli ostvarivanju nadležnosti istih. Međutim, u izvještajima o radu subjekata revizije nije prepoznat i targetiran rad angažovanih fizičkih lica. Subjekti revizije nijesu analizirali efekte izvršenih poslova za koje su angažovali fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa. Navedeno za posljedicu ima da odgovorna lica u državnim organima, a ni zainteresovane strane, nemaju informacije o vrijednosti koja je dobijena u odnosu na uloženi novac. (nalazi br. 19-20 iz predmetne revizije DRI, str. 30)

Preporuka U9

Subjekti revizije treba da **uspostave i primijene sistem praćenja, evaluacije i izvještavanja** o angažmanu fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa koji će omogućiti dobijanje podataka o ostvarenim rezultatima, kako bi identifikovali mogućnosti za kvalitetnije upravljanje procesom angažmana i unapređenje učinka angažovanih fizičkih lica.

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj reviziji nalaže da:

- **subjekti revizije**, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji:
  - do 05.10.2023. godine, dostave DRI Akcioni plan za realizaciju preporuka i
  - do 05.03.2024. godine, dostave DRI Izvještaj o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.

- se Konačan izvještaj DRI, pored subjektima revizije dostavi:
  - **Odboru za ekonomiju, finansije i budžet** Skupštine Crne Gore;
  - **Odboru za zadravstvo, rad i socijalno staranje** Skupštine Crne Gore;
  - **Ministarstvu javne uprave** – Vlada Crne Gore

Podgorica, 05.09.2023. godine

Rukovodilac Kolegijuma DRI
dr Branislav Radulović

Senator DRI