Crna Gora
Državna revizorska institucija

Broj: 40116/20-024-196/13
Podgorica, 11. jun 2020. godine



Revizija uspjeha

USPJEŠNOST UPRAVLJANJA UGOVORIMA O DJELU, UGOVORIMA O DOPUNSKOM RADU I UGOVORIMA O PRIVREMENIM I POVREMENIM POSLOVIMA U ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE

Konačni izvještaj

Podgorica, jun 2020. godine

Sadržaj

1. Opšti dio 5
1.1. Osnov za reviziju 5
1.1.1. Pravni osnov 5
1.1.2. Razlozi za vršenje revizije 5
1.2. Cilj revizije i revizorska pitanja 6
1.3. Obim i ograničenja 7
1.4. Kriterijumi revizije 9
1.5. Izvori informacija i metode prikupljanja podataka 10
1.6. Vrijeme vršenja revizije 11
2. Zakonski i administrativni okvir 12
2.1. Zakonski okvir 12
2.1.1. Budžetski okvir 12
2.1.2. Upravljanje ljudskim resursima 13
2.2. Administrativni okvir 16
3. Nalazi revizije 18
3.1. Planiranje potreba za ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima 18
3.1.1. Planiranje potreba za angažovanjem lica zaključivanjem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod subjekata revizije 22
3.1.2. Planiranje potreba za finasijskim sredstvima za angažovanjem lica zaključivanjem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod subjekata revizije 25
3.2. Sprovođenje ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima 28
3.2.1. Izbor lica angažovanih putem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod subjekata revizije 29
3.2.2. Zaključenje i evidencija ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod subjekata revizije 30
3.2.3. Izvještavanje o zaključenim ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima kod subjekata revizije 35

3.2.4. Identifikacija i analiza problema kod zaključenih ugovora sa predlogom korektivnih mjera kod subjekata revizije 36
3.3. Nadzor i kontrola zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima 37
3.3.1. Nadzor i kontrola kod subjekata revizije 38
3.3.2. Inspekcijski nadzor i kontrola od strane Upravne inspekcije 39
4. Zaključci 42
4.1. Planiranje ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima 42
4.2. Sprovođenje ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima 44
4.3. Inspekcijski nadzor i kontrola 46
5. Ocjene i preporuke 47

Pojmovnik

Centralna banka Crne Gore - CBCG

Državna revizorska institucija – DRI

Ministarstvo ekonomije - ME

Ministarstvo finansija – MF

Ministarstvo javne uprave - MJU

Ministarstvo vanjskih poslova – MVP

Ministarstvo unutrašnjih poslova – MUP

Uprava za nekretnine – UZN

Uprava za statistiku – UZS

Zakon o obligacionim odnosima - ZOO

1. Opšti dio

1.1. Osnov za reviziju

1.1.1. Pravni osnov

Pravni osnov za vršenje revizije „Uspješnost upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave" sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG" br. 01/07 i 38/13);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 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 Državne revizorske institucije, donesenom od strane Senata 12. decembra 2018. godine (DRI broj: 06-369/18) i
- Odluci o vršenju revizije Kolegijuma u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i g. Zoran Jelić (član Kolegijuma), broj: 40116/19-023-1917/2 od 8. oktobra 2019. godine.

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. 68/19) i
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije.

U skladu sa članom 144 Ustava Crne Gore[1], 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.

Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji, član 5 Zakona, Institucija kroz postupak revizije **utvrđuje:**

- **uspješnost** ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih finansijskih transakcija, programa, projekata, korišćenje ljudskih, finansijskih i drugih resursa subjekata revizije, kao i
- **efekte** ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane.

1.1.2. Razlozi za vršenje revizije

Pitanje broja zaposlenih u organima državne uprave i efikasnosti njihovog rada poslednjih nekoliko godina jedno je od aktuelnih pitanja u Državi. Efikasnost rada organa uprave i državnih službenika jeste oblast

[1] "Sl. list CG", br. 01/07 i 38/13

koja je predmet stalne analize, a u svakoj demokratskoj državi zahtjev za efikasnom upravom se podrazumijeva.

Opredjeljenje nadležnih institucija (Vlade, Ministarstva i dr.) jeste da se racionalizuje javna potrošnja i ostvare uštede u budžetu po svim stavkama, uključujući i stavku izadataka po osnovu ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Vlada Crne Gore u cilju optimizacije[2] i reforme javne uprave donijela je Strategiju reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2016-2020. godina[3], sa Akcionim planom za realizaciju za 2016 i 2017. godinu. Takođe, od strane Vlade donijet je i Plan optimizacije javne uprave Crne Gore 2018-2020. godina[4], u kome su zadužena ministarstva i drugi organi uprave da sa licima angažovanim po drugim osnovima (npr. ugovorom o privremenim i povremenim poslovima, ugovorom o djelu) raskinu ugovore po isteku vremena na koji je ugovor zaključen. Organičenje se ne odnosi na ugovore o djelu čije zaključenje je neophodno za nesmetano vršenje poslova (u skladu sa ZOO), uz prethodno pribavljeno odobrenje Užeg kabineta.

Prema Strategiji i Akcionom planu reforme javne uprave, ciljana vrijednost smanjenja broja zaposlenih je 3% polazne vrijednosti odnosno smanjenje za 1.179 zaposlenih, dok se istovremeno, prema Programu pristupanja Crne Gore u EU za period 2018-2020. godine planira jačanje kapaciteta za 464 zaposlena u 44 institucije (rast od 1,18%), dok se po Kadrovskom planu za 2018. godinu planira još veći rast, odnosno zapošljavanje 704 državna službenika i namještenika (rast od 1,79%).

1.2. Cilj revizije i revizorska pitanja

Cilj revizije je utvrditi da li organi državne uprave preduzimaju adekvatne mjere, u cilju efikasnijeg upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima. Takođe, da li organi državne uprave, kao i organ zadužen za inspekcijski nadzor vrše odgovarajući nadzor i kontrolu zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Glavno revizorsko pitanje:

Da li se ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave upravlja na uspješan način?

Potpitanja:

1. **Da li se planiranje potreba za ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave vrši na odgovarajući način?**

[2]Optimizacija javne uprave može se definisati kao proces ili metodologija putem koje se javna uprava dovodi u stanje pune funkcionalnosti, odnosno čini što je moguće efektivnijom.
[3]Zaključak Vlade Crne Gore broj: 08-2072 od 25. avgusta 2016. godine.
[4]Zaključak Vlade Crne Gore broj: 07-3481 od 6. jula 2018. godine.

2. **Da li su državni organi stvorili odgovarajuće uslove za sprovođenje ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima?**

3. **Da li je postupak izvještavanja o efektima realizovanih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima odgovarajući?**

4. **Da li nadležni organi vrše odgovarajući nadzor i kontrolu zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima?**

1.3. Obim i ograničenja

U postupku vršenja revizije izvršena je analiza postupka upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima. Značajan broj nalaza u postupku revizije dobijen je putem dostavljenog upitnika od organa obuhvaćenih Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Ispitivanje je obuhvatilo period od tri godine i devet mjeseci (od 2016 do zaključno sa septembrom 2019. godine) i izvršeno je na odabranom uzorku **subjekata revizije:**

- Tri ministarstva (**Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo unutrašnjih poslova**) i
- Dvije uprave kao samostalni organi (**Uprava za nekretnine i Uprava za statistiku**).

Kako bi se došlo do što većeg broja podataka u postupku revizije **dostavljen je upitnik na e-mail adresu 46 organa** koji su obuhvaćeni Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave. Od tog broja **na upitnik je odgovorilio 42 organa (91,3%),** 4 organa nije dostavilo ispunjen upitnik, odnosno određeni broj organa dostavio je djelimično ispunjen upitnik **(Prilog, tabela broj 17)**.

Revizijom je sagledan postupak planiranja, iznos utrošenih sredstava, broj ugovora, broj angažovanih lica, kao i poslovi za koje se zaključuju ugovori o djelu, ugovori o dopunskom radu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima. Obuhvaćenim uzorkom sagledano je da li se zaključeni ugovori odnose na **poslove za koje su sistematizovana radna mjesta.** Takođe, kod ovih organa posmatran je proces izvještavanja, kao i sistem nadzora i kontrole povodom zaključenih ugovora od strane pretpostavljenih i odeljenja za unutrašnju reviziju (u periodu od 2016 do zaključno sa septembrom 2019. godine).

Ministarstvo javne uprave-Odeljenje upravne inspekcije posmatrano je sa stanovišta izvršenog inspekcijskog nadzora kod organa državne uprave povodom zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Izabrani subjekti revizije učestvuju u prosjeku od 56% do 62% (za posmatrani period) u sredstvima koja se isplaćuju iz Budžeta za potrebe finasiranja ugovora o djelu i ostalih ugovora koji su isplaćeni iz sredstava raspoređenih na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu, a koji su obuhvaćeni Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave. **Izbor subjekata** revizije izvršen je primjenom sledećih **kriterijuma:**

- **Iznos sredstava planiranih** za potrebe isplate ugovora o djelu dostavljenih MF uz zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava u periodu od 2016 do 2019. godine;
- **Uvećanje planiranih sredstava** putem izvršenih preusmjerenja ili rebalansom Budžeta na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu u periodu od 2016 do 2019. godine;
- **Iznos utrošenih sredstava** na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu u periodu od 2016 do 2018. godine;
- **Utvrđenim nedostacima** kroz obavljene finansijske revizije i revizije pravilnosti povodom isplate sredstava za potrebe ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
- Dostupnim podacima o **izvršenim kontrolama** od strane organa nadležnog za inspekcijski nadzor-Upravne inspekcije.

Izbor zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kod subjekata revizije vršen je na osnovu **sledećih kriterijuma**:

- **Dužine trajanja** zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
- **Iznosa sredstava isplaćenih** po pojedinačnim zaključenim ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima;
- Da li je sa **istim licem** bio zaključeni ugovor o djelu, pa po isteku istog se zaključuje ugovor o privremenim i povremenim poslovima;
- **Broja zaključenih** ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremnim i povremenim poslovima sa jednim te istim 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 o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.[5] Revizija se nije bavila efikasnošću postojećih Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa aspekta tekućih potreba za kadrovima kod organa državne uprave. Takođe, predmetna revizija se nije bavila Ugovorima o dodatnom radu iako su isti realizovani iz sredstava raspoređenih na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu i Ugovorima o konsultanskim uslugama.

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

U Ministarstvu ekonomije predmet kontrole nijesu bili ugovori koji se plaćaju od strane KfW Banke za potrebe finansiranja Jedinice za implementaciju projekta „Energetska efikasnost u javnim zgradama"–faza II, a u skladu sa Posebnim ugovorom broj: 0601-278671, od 26.12.2014. godine, potpisanim između ME i KfW banke i Aneksom ugovora broj: 0601-141/11, od 09.02.2016. godine, potpisanog između ME i KfW banke.

U MVP program Diplomatsko konzularna predstavništva je sagledan samo sa nivoa planiranja i izvještavanja, dok način angažovanja i izbor lica nije bilo moguće sagledati jer bi bilo neophodno obaviti terenski rad u određenom broju DKP-a, što bi povećalo troškove revizije.

U UZN predmet kontrole nijesu bili ugovori koje je ova Uprava zaključivala shodno Zaključku Vlade Crne Gore o formiranju Komisije za izlaganje na javni uvid podataka o nepokretnostima.[6]

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 lica za zaključivanje ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, u kome su precizno navedeni poslovi i aktivnosti za koje će biti angažovana lica zaključivanjem ove tri vrste ugovora;
- Broj dostavljenih zahtjeva za preusmjerenje sredstava sa drugih sintetičkih računa na račune sa kojih su vršene isplate za potrebe ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
- Doneseni su Interni akti o načinu i izboru angažovanja lica putem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
- Zaključeni ugovori sadrže sve elemente predviđene Zakonom i podzakonskim aktima, i u istim su precizno navedeni predmet, vrsta posla, vrijeme sprovođenja, nadzor, kontrola i sl.;
- Ugovori se nijesu zaključivali za poslove za koje su sistematizovana radna mjesta Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta;
- U organima je uspostavljena odgovarajuća evidencija zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, koja pruža sve neophodne informacije o vrsti, predmetu, vremenu trajanja i td.;
- Dostavljaju se Izvještaji o izvršenom poslu od strane angažovanih lica i neposrednih rukovodilaca odgovornim licima u organu;

[6] Broj: 07-1048 od 29.03.2018. godine

- Organi sprovode analize zaključenih ugovora, identifikujući probleme i posledice istih, na bazi kojih se preduzimaju korektivne mjere;
- Organi su donijeli Interna akta o sistemu nadzora i kontroli zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
- U organima postoje Izvještaji o izvršenom nadzoru i kontroli zaključenih ugovora od strane odgovornih lica;
- Od strane uspostavljene Unutrašnje revizije sprovedene su revizije koje su za predmet imale angažovanje lica zaključivanjem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
- Odeljenje upravne inspekcije donijelo je Godišnji plan redovnog inspekcijskog nadzora koji obuhvata i ugovore o djelu, ugovore o dopunskom radu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima kod organa državne uprave.

1.5. Izvori informacija i metode prikupljanja podataka

Kao primaran izvor informacija u postupku revizije koristila se dokumentacija kojom raspolaže Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava za nekretnine i Uprava za statistiku, a koja se odnosi na postupak upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima. Ministarstvo javne uprave-Odjeljenje upravne inspekcije, bilo je posmatrano sa stanovišta izvršenog nadzora kod organa državne uprave povodom zaključivanja ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Dodatan izvor informacija u postupku revizije predstavljali su godišnji izvještaji o radu, publikacije, praksa zemalja regiona, dokumenti i preporuke Evropske komisije.

Od subjekata revizije traženi su:

1. **Planovi angažovanja** lica zaključivanjem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u perioda od 2016 do 2019. godine;
2. **Zahtjevi za dodjelu budžetskih sredstava** upućeni MF u periodu od 2016 do 2019. godine;
3. **Zahtjevi za preusmjerenje sredstava** za potrebe realizacije ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u periodu od 2016 do avgusta 2019. godine;
4. **Interna akta** o načinu angažovanje lica zaključivanjem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
5. **Zaključeni** ugovori o djelu, ugovori o dopunskom radu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima u periodu od 2016 do avgusta 2019. godine (uzorak);

6. **Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji** radnih mjesta;
7. Uspostavljena **evidencija** ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;
8. **Izvještaji o izvršenom poslu** od strane angažovanih lica i neposrednih rukovodilaca dostavljeni odgovornom licu u organu u periodu od 2016 do avgusta 2019. godine (po osnovu odabranog uzorka);
9. **Izvještaji o radu** državnog organa za period 2016 do 2018. godina;
10. Sprovedene **analize** realizovanih ugovora i na bazi istih preuzete korektivne mjere u periodu od 2016 do avgusta 2019. godine;
11. **Izvještaji o izvršenoj kontroli i nadzoru** od strane odgovornih lica u organima i od strane unutrašnje revizije;
12. **Godišnji planovi redovnog inspekcijskog nadzora** u periodu od 2016 do 2019. godine od strane MJU-Odjeljenja upravne inspekcije;
13. **Zapisnici o inspekcijskom nadzoru i preduzetim mjerama** po istima od strane MJU-Odjeljenja upravne inspekcije u periodu od 2016 do septembra 2019. godine povodom inspekcijskog nadzora zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave i
14. **Obavještenja** od strane organa državne uprave dostavljena MJU-Odeljenju upravne inspekcije o preduzetim mjerama povodom izvršenog inspekcijskog nadzora.

Obavljen je intervju sa odgovornim licima, koji su dali dodatne informacije od značaja za identifikovanje prepreka i problema kod upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave obuhvaćenih uzorkom.

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

1.6. Vrijeme vršenja revizije

Predmetna revizija je izvršena u periodu januar–maj 2020. godine.
Reviziju je sproveo revizorski tim DRI, u sastavu:

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

2. Zakonski i administrativni okvir

2.1. Zakonski okvir

2.1.1. Budžetski okvir

Izvori prava u Crnoj Gori kojima su definisane mjere budžetske politike su:

1) Zakon o budžetskoj i fiskalnoj odgovornosti;
2) Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru;
3) Zakon o sistemu unutrašnjih finasijskih kontrola u javnom sektoru.

Zakonom o budžetskoj i fiskalnoj odgovornosti[7] uređuje se planiranje i izvršenje budžeta, fiskalna odgovornost, pozajmice i garancije i druga pitanja od značaja za budžet Crne Gore. Budžet je finansijski plan baziran na godišnjim procjenama primitaka i izdataka, donosi se za fiskalnu godinu[8] i važi u godini za koju je donešen.

Planiranje budžeta države zasniva se na ekonomskoj i fiskalnoj politici, smjernicama fiskalne politike, projekcijama ekonomskog rasta i projekcijama makroekonomske stabilnosti. Na osnovu smjernica fiskalne politike, MF u maju tekuće fiskalne godine, na osnovu propisa za izradu programskog budžeta koji donosi Vlada, izdaje *stručno uputstvo* za pripremanje budžeta potrošačkih jedinica za narednu fiskalnu godinu.

Stručno uputstvo sadrži: osnovne odrednice fiskalne politike, odnosno smjernice fiskalne politike, limit potrošnje za naredne tri godine, fiskalna ograničenja, uputstva, smjernice i rokove za pripremu budžeta i preporuke za okvirni iznos izdataka opština, na osnovu kojih potrošačka jedinica samostalno planiraju svoje izdatke. Potrošačke jedinice prvog nivoa u postupku planiranja budžeta, planiraju i koordiniraju planiranje budžeta potrošačkih jedinica nad kojima vrše nadzor i podnose zahtjev MF za dodjelu budžetskih sredstava, za narednu fiskalnu godinu, sa procjenom potrebnih budžetskih sredstava za sljedeće dvije godine. Zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava između ostalog sadrži tekući-programski budžet, procjenu izdataka po ekonomskoj, funkcionalnoj, programskoj, projektnoj i organizacionoj klasifikaciji, koju utvrđuje MF u skladu sa međunarodnim standardima i obrazloženje procijenjenih izdataka i izvora finansiranja**.**

Zahtjevi potrošačkih jedinica dostavljaju se do kraja jula tekuće, za narednu fiskalnu godinu. Potrošačke jedinice dužne su da sredstva koriste u granicama utvrđenim zakonom o budžetu države. Za zakonito korišćenje sredstava odobrenih potrošačkoj jedinici odgovoran je budžetski izvršilac.

Ugovorene obaveze potrošačke jedinice moraju biti u skladu sa planiranim i odobrenim sredstvima u skladu sa Zakonom o budžetu države. Vlada može između potrošačkih jedinica vršiti preusmjeravanje sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države u visini do 10% od ukupno planiranih sredstava potrošačke jedinice. Potrošačke jedinice, uz odobrenje MF mogu preusmjeriti odobrena sredstva po programima i pojedinim izdacima, u visini

[7]"Sl. list CG", br. 020/14 ; 056/14; 070/17; 004/ i 055/18
[8]Fiskalna godina je kalendarska godina.

do 10% od sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države za programe i izdatke čiji se iznos umanjuje. Sredstva odobrena potrošačkim jedinicama mogu se koristiti do 31. decembra fiskalne godine.

Budžetski izvršioci su odgovorni za pravilno i tačno računovodstvo i unutrašnju kontrolu primitaka, ugovorenih obaveza i izdataka potrošačkih jedinica i organa u njihovom sastavu. Način vođenja računovodstva budžeta, podnošenja izvještaja o korišćenju sredstava budžeta i način evidentiranja primitaka, izdataka, ugovorenih obaveza, koncesija, kapitalnih projekata i programskog budžeta propisuje MF.

Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru[9] uređuje se način utvrđivanja i ostvarivanja prava na zaradu, naknadu zarade i druga primanja zaposlenih u javnom sektoru, način obezbjeđivanja sredstava i druga pitanja od značaja za ostvarivanje ovih prava. Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši MF. Poslove inspekcijskog nadzora nad primjenom ovog zakona vrši budžetski inspektori u skladu sa ovim zakonom i zakonima kojima se uređuje inspekcijski nadzor i fiskalna odgovornost.

Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru[10] uređuje se upravljanje i unutrašnje kontrole u javnom sektoru i druga pitanja od značaja za upravljanje, uspostavljanje, sprovođenje i razvoj unutrašnjih kontrola u javnom sektoru. Upravljanje i unutrašnje kontrole u javnom sektoru obuhvataju postupke upravljanja sredstvima subjekta, finansijske i druge kontrole i unutrašnju reviziju radi uspješnog upravljanja i ostvarivanja poslovnih ciljeva subjekta, na transparentan, pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

2.1.2. Upravljanje ljudskim resursima

Izvori prava u Crnoj Gori kojima su definisane mjere upravljanja ljudskim resursima su:

1) Zakon o radu;
2) Zakon o državnim službenicima i namještenicima;
3) Zakon o obligacionim odnosima;
4) Zakon o upravnoj inspekciji;
5) Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave.

Zakonom o radu[11] uređuju se prava i obaveze zaposlenih po osnovu rada, način i postupak njihovog ostvarivanja, podsticanje zapošljavanja i olakšavanje fleksibilnosti na tržištu rada. Ovoj zakon primjenjuje se i na zaposlene u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i javnim službama, ako zakonom nije drukčije određeno. Radni odnos je odnos po osnovu rada između zaposlenog i poslodavca koji se zasniva ugovorom o radu, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom.

[9]"Sl. list CG", br. 16/16; 83/16; 21/17; 42/17; 12/18; 39/18 i 42/18
[10]"Sl. list CG", br. 75/18
[11]"Sl. list CG", br. 49/08; 26/09; 88/09; 26/10; 59/11; 66/12; 31/14; 53/14 i 4/18

Ugovor o radu zaključuje se po pravilu na neodređeno vrijeme, međutim, ugovor o radu može se zaključiti na određeno vrijeme, radi obavljanja poslova čije je trajanje iz objektivnih razloga unaprijed određeno ili je uslovljeno nastupanjem okolnosti ili događaja koji se nijesu mogli predvidjeti. Poslodavac, sa istim zaposlenim, ne može zaključiti jedan ili više ugovora o radu na određeno vrijeme, ukoliko je njihovo trajanje, neprekidno ili sa prekidima[12], duže od 24 mjeseca. Zaposleni koji je zaključio ugovor o radu na određeno vrijeme ima ista prava, obaveze i odgovornosti iz rada i po osnovu rada dok ugovor traje, kao i zaposleni koji je zaključio ugovor o radu na neodređeno vrijeme.

Zakon o radu predviđa mogućnost da zaposleni koji radi puno radno vrijeme može zaključiti **ugovor o dopunskom radu** sa istim ili drugim poslodavcem, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Ugovor o dopunskom radu prestaje da važi nakon isteka ugovorenog roka ili otkazom jedne od ugovorenih strana.

Poslodavac može, za obavljanje određenih poslova koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini **(privremeni i povremeni poslovi)**, sa određenim licem koje se nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, odnosno agencije za posredovanje, da zaključi poseban ugovor o radu-Ugovor o privremenim i povremenim poslovima. Ova vrsta ugovora obavezno sadrži odredbe o: ličnim podacima izvršioca, poslu radi čijeg se izvršenja zaključuje ugovor, rokovima za otpočinjanje i završetak posla, uslovima i načinu njegovog izvršenja, kao i visini, roku i načinu isplate zarade za izvršeni posao. Lice sa kojim je zaključen ugovor o privremenim i povremenim poslovima ima pravo na zdravstveno i penzijsko osiguranje, u skladu sa zakonom, dok je poslodavac dužan da vodi evidenciju o ugovorima o privremenim i povremenim poslovima. Nadzor nad primjenom ovog zakona i drugih propisa o radu, kolektivnih ugovora i ugovora o radu, odnosno ugovora o privremenim i povremenim poslovima kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih vrši Uprava za inspekcijske poslove/Inspekcije rada.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima[13] 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

[12] Prekid kraći od 60 dana ne smatra se prekidom.
[13]"Sl. list Crne Gore", br. 002/18

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.

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona, vrši Ministarstvo. Inspekcijski nadzor vrši Ministarstvo, preko upravne inspekcije.

Zakonom o obligacionim odnosima[14] 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.

Zakonom o upravnoj inspekciji[15] uređuju se način rada upravne inspekcije, ovlašćenja i mjere koje preduzima u postupku inspekcijskog nadzora, kao i druga pitanja od značaja za rad upravne inspekcije. Upravna inspekcija, u cilju obezbjeđivanja poštovanja načela zakonitosti, efikasnosti i blagovremenosti u radu subjekata nadzora, vrši nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuju državna uprava, prava i obaveze državnih službenika i namještenika, upravni postupak i dr. Upravna inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa kojima se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještenika, u skladu sa tim zakonom. Poslove upravne inspekcije vrše glavni upravni inspektor i upravni inspektor.

Inspekcijski nadzor vrši se kao redovni, vanredni i kontrolni nadzor. Redovan inspekcijski nadzor vrši se u skladu sa Planom rada. Vanredni inspekcijski nadzor vrši se po nalogu glavnog upravnog inspektora, starješine organa državne uprave nadležnog za poslove uprave ili po inicijativi organa, ustanova i subjekata, kao i drugih pravnih i fizičkih lica. Kontrolni inspekcijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mjera koje su

[14]"Sl. list Crne Gore", br. 047/08; 004/11 i 022/17
[15]"Sl. list CG", br. 042/16

predložene ili naređene subjektu nadzora u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora.

Uredbom o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave[16] propisuju se kriterijumi za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju, nomenklatura poslova, kao i druga pitanja od značaja za unutrašnju organizaciju organa državne uprave.

2.2. Administrativni okvir

Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) vrši izvršnu vlast, u skladu sa Ustavom i zakonom. Vlada je odgovorna Skupštini Crne Gore za vođenje unutrašnje i vanjske politike Crne Gore, za izvršavanje zakona i drugih propisa i za rad organa državne uprave. Rad Vlade je javan. Vlada ima **Uži kabinet.** Uži kabinet Vlade čine predsjednik, potpredsjednici i generalni sekretar Vlade. U radu sjednice Užeg kabineta mogu, po pozivu predsjednika Vlade, učestvovati i ministri. Sjednice Užeg kabineta saziva i njima predsjedava predsjednik Vlade. Uži kabinet koordinira ostvarivanje utvrđene politike i programa rada Vlade, razmatra određena pitanja iz nadležnosti Vlade, planira rad sjednica Vlade i usklađuje rad članova Vlade. Uži kabinet može odlučivati o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve, u skladu sa kriterijumima koje utvrđuje Vlada.

Ministarstvo unutrašnjih poslova vrši poslove uprave koji se odnose na: analitičko praćenje stanja i strateško planiranje u oblasti borbe protiv kriminaliteta, javnog reda i mira, bezbjednosti saobraćaja na putevima i drugim oblastima policijskog rada i djelovanja, instruktivno djelovanje za sprovođenje strategija i politike u ovim oblastima; nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada policije, procedura, stručnosti i efikasnosti obavljanja policijskih poslova; unutrašnju kontrolu zakonitosti vršenja policijskih poslova i primjene policijskih ovlašćenja i preduzimanje mjera i radnji u cilju otkrivanja i suzbijanja krivičnih djela učinjenih od strane policijskih službenika na radu i u vezi sa radom; praćenje realizacije preporuka datih u vezi sa radom policije; poslove bezbjedonosne zaštite i zaštite tajnih podataka; donošenje i sprovođenje programa obuke za policijska zvanja i stručno usavršavanje policijskih službenika; tekuće i investiciono održavanje objekata ministarstva, graničnih prelaza i drugih objekata koje zajednički koriste ministarstvo i Uprava policije; integrisano upravljanje granicom i obezbjeđivanje tehničkih i materijalnih resursa predviđenih Šengenskim akcionim planom i drugo.

Ministarstvo vanjskih poslova vrši poslove uprave koji se odnose na: predstavljanje Crne Gore u odnosima sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim međunarodnim institucijama, kao i sa njihovim predstavništvima u Crnoj Gori; komunikaciju i koordinaciju komunikacije drugih organa sa diplomatskim i drugim predstavništvima drugih država i misija međunarodnih organizacija u Crnoj Gori; diplomatsko-konzularne poslove i druge stručne poslove koji se odnose na ostvarivanje političkih, ekonomskih, kulturno-informativnih i drugih odnosa sa drugim državama i

[16]"Sl. list CG", br. 013/19

međunarodnim organizacijama; vizni sistem; predlaganje Vladi vanjske politike i priznavanja država, kao i uspostavljanje i prekid diplomatskih i konzularnih odnosa sa drugim državama; predlaganje Vladi učlanjenja, odnosno učešća Crne Gore u međunarodnim organizacijama i integracijama, kao i drugih oblika multilateralne saradnje; realizaciju strateških spoljnopolitičkih prioriteta (regionalna saradnja, evropske integracije, unapređenje bilateralnih odnosa, saradnja na multilateralnom planu); koordinaciju aktivnosti u saradnji sa drugim nadležnim organima u pogledu obaveza koje proizilaze iz članstva Crne Gore u Sjeverno-atlantskom savezu (NATO), uključujući i informisanje javnosti o NATO i drugo.

Ministarstvo ekonomije vrši poslove uprave koji se odnose na: pripremu propisa iz oblasti regionalnog razvoja, slobodnih i biznis zona, transformacije privrede, privrednih društava, stečaja, zanatstva, energetike, energetske efikasnosti, rudarstva, geologije, ugljovodonika, koncesija iz nadležnosti ministarstva, 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, a koji su u nadležnosti ovog ministarstva, koordinaciju aktivnosti u sprovođenju politike regionalnog razvoja Crne Gore, saradnju sa jedinicama lokalne samouprave i ostalim nosiocima politike regionalnog razvoja u pripremi i sprovođenju razvojnih programa i projekata; planiranje i sprovođenje projekata u oblasti konkurentnosti ekonomije i inovacija koji se finansiraju iz pretpristupnih fondova EU i ostalih međunarodnih izvora finansiranja i drugo.

Ministarstvo javne uprave vrši poslove uprave koji se odnose na: oblast državne uprave u dijelu organizacije, načina i metoda rada, upravljanja, odgovornosti, odnosa, saradnje, javnosti i transparentnosti rada organa državne uprave; oblast službeničkih odnosa, kancelarijskog poslovanja, upravnog postupka i inspekcijskog nadzora; inspekcijski nadzor u pogledu pridržavanja zakona i drugih propisa kojima se uređuju državna uprava, prava i obaveze državnih službenika i namještenika, upravni postupak, izgled, upotreba i postupak izrade i uništenja pečata državnih organa, zabrana diskriminacije, birački spisak, slobodan pristup informacijama, upotreba rodno osjetljivog jezika, kao i inspekcijski nadzor u pogledu pridržavanja drugih zakona i propisa u kojima se utvrđuje nadležnost upravne inspekcije, pripremu predloga propisa iz oblasti državne uprave, službeničkih odnosa i drugo.

Uprava za stastistiku–MONSTAT je nadležno tijelo za proizvodnju zvanične statistike. MONSTAT-ova uloga kao nosioca zvanične statistike u crnogorskom statističkom sistemu prepoznata je kod domaće i međunarodne javnosti. MONSTAT je dužan da prikupljanje podataka, obradu i diseminaciju crnogorske statistike obavlja na profesionalno nezavisan, transparentan i visoko stručan način. U svom radu se oslanja na

savremene evropske trendove kada je proizvodnja statistike u pitanju i nastoji da svoj rad prilagodimo pravilima vrhovnog evropskog statističkog tijela EUROSTAT-a.

Uprava za nekretnine (UZN) je organ koji između ostalog vrši i sledeće poslove: iniciranje uređivanja svojinsko-pravnih odnosa na nepokretnostima, procjenu vrijednosti nepokretnosti, izradu, obnovu, dopunu i kontrolu državnog premjera, katastra nepokretnosti i upisa prava na nepokretnostima, katastarsko klasiranje i bonitiranje zemljišta, izradu, održavanje i razvoj Geografskog informacionog sistema (GIS) u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za informaciono društvo, uknjižbu promjena prava na nepokretnostima, vođenje arhiva tehničke dokumentacije državnog premjera, planova, karata i druge tehničke dokumentacije, kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost. Donošenja nove Uredbe o organizaciji i radu državne uprave u 2018. godine UZN, od organa u sastavu MF postaje samostalan organ.

3. Nalazi revizije

Kako bi se došlo do što većeg broja podataka u postupku revizije dostavljen je **upitnik** na e-mail adresu 46 organa koji su obuhvaćeni Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave. Od tog broja na upitnik je odgovorilio 42 organa (91,3%), 4 organa nije dostavilo ispunjen upitnik, odnosno određeni broj organa dostavio je djelimično ispunjen upitnik.

U svakom poglavlju ovog izvještaja prvo su prenzentovani podaci do kojih se došlo kroz dostavljeni upitnik, a zatim slijede podaci u podnaslovima do kojih se došlo kod subjekata revizije u toku sprovođenja dokumentacione i terenske revizije.

3.1. Planiranje potreba za ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima

Od strane organa, upitnikom je traženo da dostave podatak, da li imaju donešen Plan angažovanja lica za ugovore o djelu, ugovore o dopunskom radu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima kao poseban dokument. Dostavljeni podaci ukazuju da Plan angažovanja lica za ove tri vrste ugovora postoji **kod 6 organa** (14,3% organa koji su dostavili odgovore na upitnik), tj. ovi organi prilikom planiranja sredstava za potrebe jedne od ove tri vrste ugovora donose Plan angažovanja lica.

Planiranje ove tri vrste ugovora, kao što će se pokazati, **vrši se na način** što organi dostavljaju zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava MF, neophodnih za donošenje godišnjeg Zakona o budžetu. Ovim Zakonom planiraju se između ostalog i godišnji iznosi izdataka po vrsti i ekonomskoj klasifikaciji, dok se Zakonom o završnom računu između ostalog prikazuju i izdaci Budžeta države, po vrsti i ekonomskoj klasifikaciji. Međutim, kao što će biti prikazano u narednoj tabeli, planirana sredstva na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu, **uvećavaju se**

rebalansom ili preusmjerenjima u toku godine u rasponu od 30% do 60% u odnosu na planirana sredstva.

U narednoj tabeli prikazan je iznos planiranih sredstava, sredstava nakon rebalansa i izvršenih preusmjerenja, kao i izdaci evidentirani na sintetičkom računu 4191–Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu u periodu od 2016 do 2019. godine.[17]

Tabela 1: Planirana, raspoloživa i izvršena sredstva na sintetičkom računu 4191- Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu

Godina	Planirana sredstva Zakonom o budžetu[18]	Raspoloživa sredstva posle rebalansa i preusmjerenja	Izvršenje Budžeta shodno Zakonu o završnom računu[19]
2016	4.701.434	7.583.781	7.347.665
2017	5.578.313	7.436.529	7.248.416
2018	6.293.826	8.279.419	8.120.914
2019*	6.356.346	8.839.304	8.749.774
Ukupno	**22.929.919**	**32.139.033**	**31.466.769**

* podaci za 2019. godinu su preuzeti iz preliminarne baze glavne knjige Trezora koja je dostavljena DRI

Organi državne uprave **isplaćivali su** izdatke po osnovu zaključenih ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, iz sredstava raspoređenih na sledećim sintetičkim računima budžeta:

4127 – Ostale naknade
4193 – Izrada i održavanje softvera
4149 – Ostale usluge
4147 – Konsultanske usluge, projekti i studije
4191 – Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu.

Dostavljeni podaci ukazuju da se ugovori o dopunskom radu **isplaćuju** iz sredstava raspoređenih na sintetičkim računima budžeta:

411 – Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca
4127 – Ostale naknade
4147 – Konsultanske usluge, projekti i studije
4191 – Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu

Ministarstvo nauke u odgovoru na dostavljeni upitnik navodi i sledeće:

[17]Izdaci po osnovu ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima isplaćuju i sa drugih sintetičkih računa, što će biti prikazano dalje u ovom Izvještaju.
[18]Zakon o Budžetu Crne Gore za 2016. godinu "Sl. list CG", broj 79/15; Zakon o budžetu Crne Gore za 2017. godinu "Sl. list CG", broj 83/16; Zakon o Budžetu Crne Gore za 2018. godinu "Sl. list CG", broj 90/17
[19]Zakon o Završnom računu Budžeta Crne Gore za 2016. godinu "Sl. list CG", broj 80/2017; Zakon o završnom računu budžeta Crne Gore za 2017. godinu "Sl. list CG", broj 084/18; Zakon o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2018. godinu "Sl. list CG", broj 71/2019

"Pored ugovora o djelu navedenih u tabeli, u 2016., 2017., 2018. i 2019. godini korišćena je forma ugovora o djelu za potrebe pokrivanja putnih troškova za učešće visokih predstavnika Crne Gore na sastancima programskih odbora Evropske komisije za EU program Horizont 2020, što je osnovni vid integracije Crne Gore u EU u domenu nauke i inovacija. Prema Memorandumu o razumijevanju Crne Gore s' Evropskom komisijom o učešću u programu Horizont 2020, Crna Gora je u obavezi da ima svoje predstavnike u programskim odborima EK, kao i nacionalne kontakt osobe za Horizont 2020. Stoga, kako Ministarstvo nauke finansira troškove službenog puta predstavnika Crne Gore, zaključilo je sa njima Ugovore o djelu, odakle proizilazi veliki broj Ugovora o djelu zaključenih u ovom periodu. Ministarstvo nauke snosi na ovaj način i troškove puta eksperata iz inostranstva koji za potrebe Ministarstva nauke borave u Crnoj Gori. Takođe, forma ugovora o djelu korišćena je i za potrebe izrade Strategije pametne specijalizacije S3, koja u ovom trenutku predstavlja jedan od krovnih strateških dokumenata Vlade Crne Gore, a za čiju pripremu su realizovane brojne aktivnosti, kao i manifestaciju "Otvoreni dani nauke", koja se tradicionalno održava svake godine od 2011. godine".

Centralna banka Crne Gore, shodno Zakonu o Centralnoj banci Crne Gore[20], daje Vladi Crne Gore preporuke u oblasti ekonomske politike. Preporuke CBCG u periodu od 2018 do 2020. godine kreirane su na način da podržavaju srednjeročne ciljeve razvoja ekonomije CG, postavljene dokumentima „Program ekonomskih reformi za Crnu Goru 2018−2020“ i „Fiskalna strategija Crne Gore 2017−2020“.

U oblasti fiskalne politike za 2019 i 2020. godinu CBCG dala je preporuku Vladi Crne Gore da nastavi sprovođenje mjera konsolidacije fiskalne politike predviđenih Planom sanacije i ,,Fiskalnom strategijom Crne Gore 2017-2020'', naročito u oblastima koje se odnose na smanjenje rashoda sa visokim učešćem u ukupnim troškovima (bruto zarade, neproduktivna potrošnja i sl.), kao i preporuku da realizuje reformu javne uprave, u skladu sa Strategijom reforme javne uprave Crne Gore 2016−2020 i Planom optimizacije javne uprave za period 2018−2020, u cilju povećanja efikasnosti javne uprave.

Planom optimizacije javne uprave za period 2018−2020 i donesenim Zaključcima sa sjednica Vlade Crne Gore[21] nastojalo se smanjiti broj zaključenih ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, a samim tim i smanjiti iznos sredstava koje se izdvajaju iz Budžeta Crne Gore po ovom osnovu. Ovim Zaključcima Vlada je zadužila organe državne uprave da donesu rješenja o prestanku radnog odnosa sa licima sa kojima su zaključila radni odnos na određeno vrijeme, s' tim što se radni odnos ne može produžiti do 1. jula 2019. godine, odnosno do 31. decembra 2020. godine. Takođe, zadužena su ministarstva i drugi organi uprave da sa licima angažovanim po drugom osnovu (npr. ugovora o privremenim i povremenim poslovima, ugovorom o djelu) raskinu ugovore po isteku vremena na koje je ugovor zaključen. Ograničenje se ne odnosi na ugovore o djelu čije zaključenje je neophodno za nesmetano vršenje poslova organa (u skladu sa ZOO), uz prethodno pribavljeno odobrenje Užeg kabineta.

Takođe, Vlada je zaključcima zadužila organe državne uprave i javne ustanove čiji je osnivač država, a preopručila državnim organima, sudstvu i

[20]"Sl. list CG", br. 040/10; 046/10; 006/13 i 070/17
[21]Broj: 07-3481 od 6.jula 2018. godine i Broj: 07-57 od 16. januara 2020.godine

državnom tužilaštvu i jedinicama lokalne samouprave da obustave zapošljavanje zasnivanjem radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme do 1. jula 2019. godine, odnosno do 31. decembra 2020. godine, uz izuzetak da je moguće zasnovati radni odnos na određeno ili neodređeno vrijeme, uz prethodnu saglasnost Užeg kabineta.

- Izvještaji o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020, prezentovani od strane MJU, ukazuju da organi državne uprave zaključuju ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima i **bez prethodne saglasnosti** Užeg kabineta Vlade.

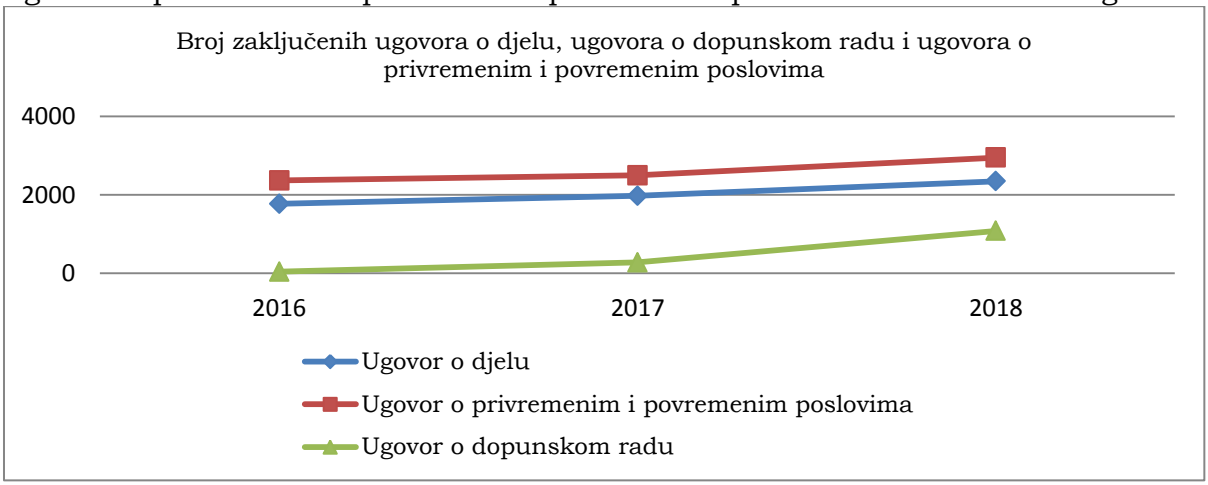
Tabela 2: Zaključivanje ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima sa i bez saglasnosti Užeg kabineta Vlade[22]

Period	Ugovori o djelu		Ugovori o privremenim i povremenim poslovima	
	Bez saglasnosti	Sa saglasnošću	Bez saglasnosti	Sa saglasnošću
Septembar-Decembar 2018	383	877	-	-
Januar-Mart 2019	248	1439	136	302
April-Jun 2019	629	1268	110	281

* broj ugovora se odnosi na ministarstva, organe u sastavu, javne institucije i ostale organe i nezavisna tijela.

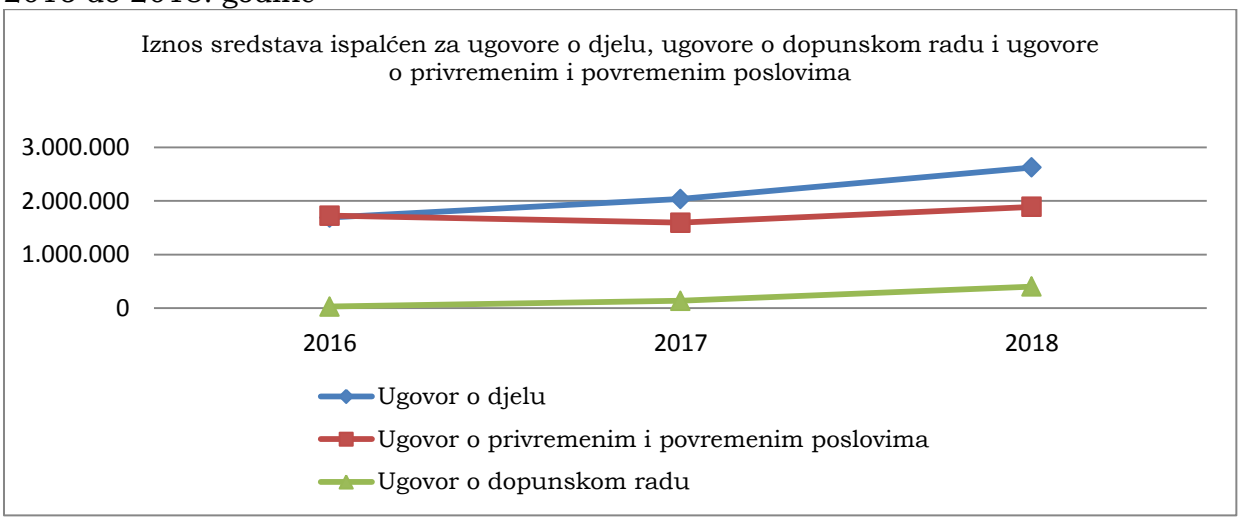
- Prikupljeni podaci od strane organa obuhvaćenih Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, pokazuju da broj i iznos sredstava koji su isplaćeni po osnovu zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima **bilježe konstatan rast** u periodu od 2016 do 2018. godine.

Grafikon 1: Broj zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u period od 2016 do 2018. godine



[22]Izvještaj o realizaciji plana optimizacije javne uprave 2018-2020, za period 01. septembar–31. decembar 2018. godine; Izvještaj o realizaciji plana optimizacije javne uprave 2018-2020, za period 1. januar–31. mart 2019. godine; Izvještaj o realizaciji plana optimizacije javne uprave 2018-2020, za period 1. april–30. jun 2019. godine

Grafikon 2: Iznos isplaćenih sredstava za potrebe ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u periodu od 2016 do 2018. godine



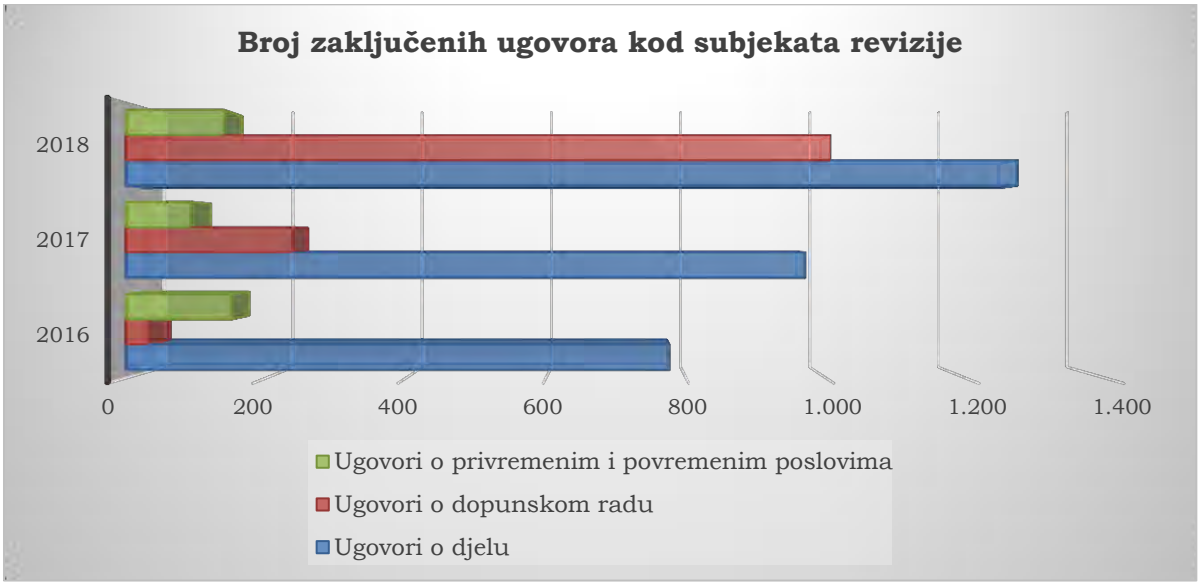
Za 2019. godinu podaci su prikupljeni za tri kvartala, zaključno sa septembrom 2019. godine i pored toga za tri kvartala ove godine broj zaključenih ugovora o djelu je na nivou od 89%, odnosno 92% ugovora o privremenim i povremenim poslovima u odnosu na 2016. godinu. Iznos isplaćenih sredstava za tri kvartala 2019. godine za ugovore o djelu je veći u odnosu na 2016. godinu za 12%, dok je iznos sredstava isplaćenih za ugovore o privremenim i povremenim poslovima na nivou od 65%. **(Prilog, tabele broj 6 i 7)**

3.1.1. Planiranje potreba za angažovanjem lica zaključivanjem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod subjekata revizije

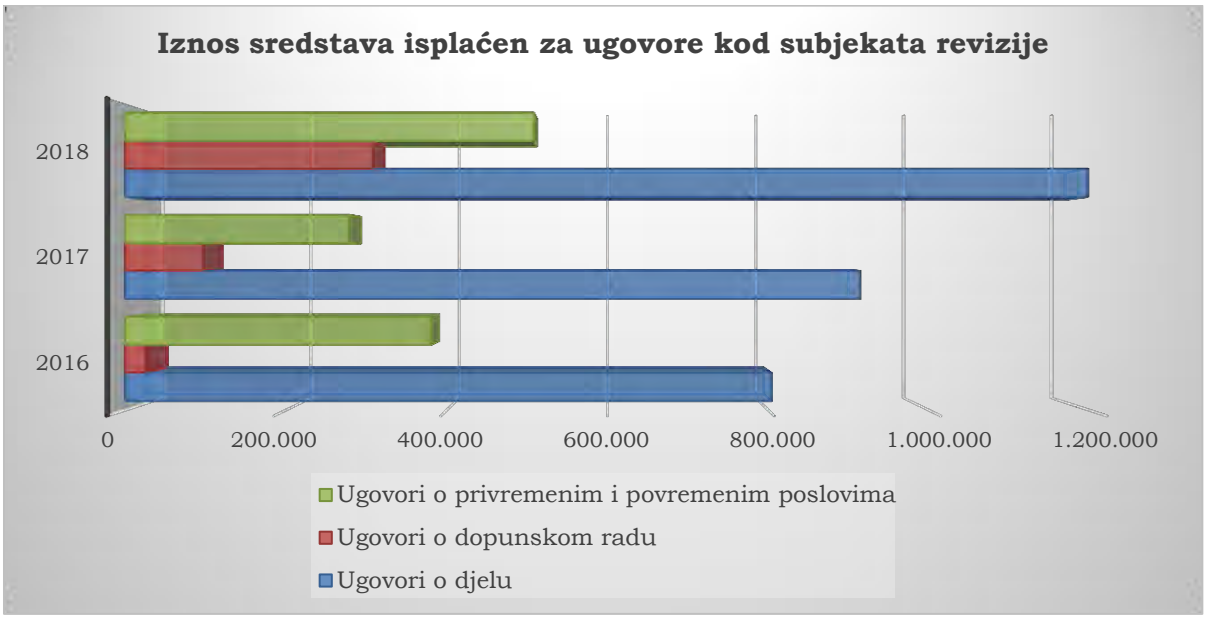
Od pet subjekata revizije, koji su posmatrani sa stanovišta planiranja, sprovođenja, izvještavanja, nadzora i kontrole, zaključene ugovore o djelu **imali su svi organi**, dok zaključene ugovore o privremenim i povremenim poslovima i ugovore o dopunskom radu **su imali tri organa**[23]. Broj zaključenih ugovora u periodu od 2016 do 2018. godine **bilježi konstatan rast**, kao i isplaćena sredstva po osnovu zaklučenih ugovora.[24] **(Prilog, tabele broj 8 i 9)**

[23]Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova i Uprava za nekretnine
[24]Dostavljeni su podaci zaključno sa septembrom 2019. godine, međutim isti nijesu prezentovani iz razloga što nije donešen prijedlog Zakona o završnom računu u momentu kada se vrši revizija i ujedno ne obuhvataju čitavu godinu da bi se moglu upoređivati sa podacima od 2016 do 2018. godine

Grafikon 3: Broj zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod subjekata revizije u periodu od 2016 do 2018. godine



Grafikon 4: Iznos isplaćenih sredstava za realizaciju ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod subjekata revizije u periodu od 2016 do 2018. godine



Od strane ovih organa traženo je da dostave Plan angažovanja lica za ugovore o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kako bi se sagledao način na koji isti planiraju potrebe i aktivnosti, za koje je potrebno zaključiti pomenute ugovore.

- Revizijom je utvrđeno da ME, MUP, MVP i UZN **nemaju** Plan angažovanja lica, već se planiranje ovih ugovora svodi **na dostavljanje zahtjeva** za dodjelu budžetskih sredstava MF, u kojima se planiraju iznosi za realizaciju pomenutih ugovora. U zahtjevima se od strane UZN i UZS, za svaku godinu, navode **procjene** koliko lica će biti potrebno angažovati zaključivanjem ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima[25]. Takođe, u pojedinim godinama od strane MVP u zahtjevu se navodi koliko lica će biti angažovano zaključivanjem ugovora o djelu.

Uprava za nekretnine u Zahtjevu za dodjelu budžetskih sredstava za 2018. godinu na sintetičkom računu 4191-Izadaci po osnovu isplate ugovora o djelu, navodi sljedeće:

"Naša procjena je da će nam u sledećoj godini biti potrebno oko 80 izvršilaca",

dok UZS u zahtjevu na istom sintetičkom računu za 2018. godinu navodi:

"*Planirani iznos se odnosi na isplate ugovora o djelu za angažovani veliki broj anketara, procjenitelja, kontrolora, supervizora i operatera angažovanih za anketna istraživanja koja su znatna i koja su bila u tekućoj godini nedovoljna. Broj ovih angažovanih lica se kreće na godišnjem nivou oko 550 lica".*

UZS planiranje potreba **sagledava kroz** Godišnji plan zvanične statistike i za svako statističko istraživanje, **u excel tabeli**, planira se broj lica koja će isto sprovoditi.[26]

- U zahtjevima za dodjelu budžetskih sredstava UZN i UZS su **istakli** da su tokom prethodne godine imali probleme u realizaciji zaključenih ugovora. ME, MUP i MVP **ne navode** da su imali probleme u finansiranju zaključenih ugovora, ali su u toku godine vršena **značajna preusmjerenja** sredstava za finansiranje ralizacije ugovora.

UZN u Zahtjevu za dodjelu budžetskih sredstava za 2018. godinu na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu, navodi sljedeće:

"Kao što Vam je poznato, i na ovoj stavci je bilo ozbiljnih zastoja u isplati redovnih zarada za ugovore o privremeno-povremenom angažovanju, te smo nekoliko zahtjeva za preusmjerenje sredstava i urgencija upućivali Vama."

U dijelu koji se odnosi na probleme u finasiranju UZS, u Zahtjevu za dodjelu budžetskih sredstava za 2018. godinu na Program statistička istraživanja analize i informisanje, istakla je sledeće:

[25]Odnosi se na UZN

[26]UZS donosi Godišnji Plan zvanične statistike za svaku godinu kao podzakonski akt kojim se utvrđuje statističko istraživanje povodom kojeg se angažuju lica po ugovoru o djelu.

"*Sredstva na ovoj poziciji u tekućoj godini biće nedovoljna imajući u vidu sva anketna istraživanja za koja se angažuju lica po osnovu ugovora o djelu. Zbog toga sredstva planirana za ovu namjenu u 2018. godini su u potpunosti neophodna i ne treba vršiti nikakvu korekciju u smislu njihovog smanjenja*".

- U Zahtjevima za dodjelu budžetskih sredstava, kod organa koji su imali zaključene ugovore o dopunskom radu, **nigdje se ne navodi** da postoji potreba za zaključivanje ugovora o dopunskom radu, pa samim tim ni sredstvima za realizaciju istih.

3.1.2. Planiranje potreba za finansijskim sredstvima za angažovanjem lica zaključivanjem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod subjekata revizije

Kao što je već navedeno, sistem planiranja ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod organa uzetih uzorkom, izuzev UZS, se **svodi na planiranje finansijskih sredstava** kroz podnešene zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava u tekućoj za narednu godinu, **na bazi izvršenja sredstava i iskustava** sa angažovanjem lica iz prethodnog perioda. Primjenom ovog načina planiranja, UZN je izvršila od svih organa uzetih uzorkom, **najpribližniji iznos** između zahtijevanih i izvršenih sredstava u posmatranim godinama na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu.

- U zahtjevima za dodjelu budžetskih sredstava samo dva organa, UZN i UZS, su detaljno **obrazložila za koje potrebe** su im neophodna sredstva za realizaciju ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Potrebe za realizacijom ugovora o dopunskom radu **nijesu navedene** u zahtjevima za dodjelu budžetskih sredstava, kod organa koje su ih zaključivali.

UZN u Zahtjevu za dodjelu budžetskih sredstava za 2018. godinu, za potrebe realizacije ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima navodi sledeće:

"Potreba za obezbeđenjem sredstava za pokriće rashoda po osnovu ugovora o djelu odnosi se na realizaciju projekata osnivanja Katastra nepokretnosti na nepremjerenom dijelu teritorije Crne Gore što je u skladu sa prioritetima i zaključcima Vlade Crne Gore i to:

- *Nastavak aktivnosti na projektu osnivanja katastra nepokretnosti na teritoriji Opština Podgorica, Andrijevica, Gusinje, Petnjica, Šavnik i Rožaje;*
- *Rešavanje prigovora u toku i nakon izlaganja na javni uvid podataka o nepokretnostima i pravima na njima, na objektima Podgorica, Nikšić, Šavnik, Pljevlja, Bijelo Polje, Gusinje, Mojkovac, Berane, Andrijevica, Rožaje, Plav, Petnjica;*

- *Obnova premjera-novo snimanje na teritoriji opštine Cetinje (KO Cetinje II) površine 2500 ha;*
- *Izrada Katastra nepokernosti (reambulacija) za dio Opštine Bijelo Polje (desna obala rijeke Lim), odnosno prevođenje evidencije katastra zemljišta u evidenciju katastra nepokretnosti .....*"

UZS u obrazloženju sredstava potrebnih za realizaciju ugovora o djelu za 2018. godinu ističe:

"*Radi se o sledećim anketnim istraživanjima: Anketa o radnoj snazi-ARS, Anketa o prihodima i uslovima života, Snimanju cijena, Izvještaju o rashodima i poljoprivrednoj proizvodnji, Istraživanju o otpadu u industriji, Istraživanju o cijeni zemljišne rente, Istraživanju o građevinarstvu, Drumskom saobraćaju, Turističkoj aktivnosti stanovništva u Crnoj Gori, Istraživanju o zasijanim površinama, Ostvarenim prinosima ranih usjeva, Prinosima kasnih usjeva, Anketi o broju stoke u Crnoj Gori, Upotrebi informacione tehnologije, Poslovanju srednjih i velikih preduzeća u teretnom drumskom saobraćaju i Istraživanju o poslovanju preduzeća koja imaju jedinice u sastavu.*"

- Zaključeni ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima **realizovani su** iz sredstava raspoređenih na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu.

- MVP je zaključene ugovore o dopunskom radu **realizovalo** iz sredstava raspoređenih na računu 4191. UZN zaključene ugovore o dopunskom radu **realizovala je** iz sredstava raspoređenih na računu 4127-Ostale naknade i 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu, dok je MUP **realizaciju** ugovora o dopunskom radu finansiralo iz sredstava raspoređenih na sintetičkom računu 411-Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca za lica zaposlena u MUP. Za lica koji nijesu zaposleni u MUP **izdaci su** finansirani iz sredstava rapoređenih na sintetičkom računu 4127-Ostale naknade.

Najveći dio sredstava odnosi se na realizaciju ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, koji su realizovani iz sredstava raspoređenih na računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu, pa je u nastavku prezentovan sistem planiranja sredstava raspoređenih na ovom sintetičkom računu. [27]

[27]Na realizaciju zaključenih ugovore o dopunskom radu kod subjekata revizije se odnosi oko 12%, dok ostali iznos od 88% se odnosi na realizaciju ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima

Tabela 3: Zahtijevano, planirano, raspoloživo i izvršeno na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu kod subjekata revizije **(Prilog, tabele broj 10-14)**

Godina	Zahtijevana sredstva dostavljena MF	Planirana sredstva Zakonom o budžetu[28]	Raspoloživa sredstva posle rebalansa i preusmjerenja	Izvršenje budžeta shodno Zakonu o završnom računu[29]
2016[30]	1.644.441	2.238.950	3.330.368	3.412.070
2017	3.653.355	2.780.721	3.184.237	3.268.514
2018	3.910.684	2.914.264	3.519.868	3.712.890
Ukupno	**9.208.480**	**7.933.935**	**10.034.473**	**10.393.474**

Planiranje (kroz zahtjev za budžetskim sredstvima) **nedovoljnog iznosa** sredstava na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu i **neodobravanje zahtijevanog iznosa** sredstava od strane MF, imalo je za posljedicu sledeće:

- ME je moralo da uveća sredstva, u odnosu na planirana Zakonom o budžetu i više od dva puta;[31]
- MVP je moralo da uveća sredstva u iznosu od 5% do 16%, u odnosu na planirana sredstva Zakonom o budžetu;
- MUP je moralo da uveća sredstva i do četiri puta u odnosu na planirana sredstva Zakonom o budžetu, odnosno skoro tri puta u odnosu na zahtijevana sredstva;
- UZN je morala da uveća sredstva za dva puta u odnosu na planirana Zakonom o bužetu za 2016. godinu[32], odnosno za 11% u 2017. godini;
- UZS u dostavljenim zahtjevima za dodjelu budžetskih sredstava zahtijevala je više sredstava nego što je neophodno u toku godine, pa je tako 2017. godine zahtijevan veći iznos od izvršenog za skoro 60%. Takođe, određeni iznos sredstava u posmatranom periodu, UZS je obezbeđivala kroz donacije i kroz IPA projekte.[33]

[28]Zakon o Budžetu Crne Gore za 2016. godinu "Sl.i list Crne Gore", broj 79/15; Zakon o budžetu Crne Gore za 2017. godinu "Sl. list Crne Gore", broj 83/16; Zakon o Budžetu Crne Gore za 2018. godinu "Sl. list Crne Gore, broj 90/17"

[29]Zakon o Završnom računu Budžeta Crne Gore za 2016. godinu "Sl. list Crne Gore", broj 80/2017; Zakon o završnom računu budžeta crne gore za 2017. godinu "Sl. list Crne Gore", broj 084/18; Zakon o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2018. godinu "Sl. list Crne Gore", broj 71/2019

[30]MVP za 2016 nije dostavilo Zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava

[31]U 2016. godini ME je preusmjerilo 27.326,31€ za ugovore o djelu, kao i 4.580,35€ na program Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća, u 2017. godini na programima Ministarstva je preusmjereno 39.761,13€, a u okviru Zavoda za intelektualnu svojinu 529,00€. U toku 2018. godine i zaključno sa septembrom 2019. godine, nije bilo preusmjerenja na ovom sintetičkom računu.

[32]U zahtjevu za dodjelu budžetskih sredstava UZN je tražila približan iznos sredstava koja će biti i realizovana na kraju 2016. godine, međutim ista nijesu odobrena od strane MF.

[33]Prilikom statističkih istraživanja planiraju se maksimalna sredstva na uzorku od 100% odaziva izvještajnih jedinica, međutim ista se rijetko realiziju u maksimalnom iznosu. Takođe, neka

3.2. Sprovođenje ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima

Organi državne uprave **zaključivali su** ugovore o djelu, ugovore o dopunskom radu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima na period **od jednog do dvanaest mjeseci u godini**. Period zaključivanja ugovora o djelu i ugovora o dopunskom radu nije zakonski ograničen, dok za ugovore o privremenim i povremenim poslovima ograničenje se odnosi na 120 radnih dana. **(Prilog, tabela broj 15)**

- I pored ograničenja organi državne uprave, kojima su traženi podaci, zaključivali su ugovore o privremenim i povremenim poslovima na duži period nego što to zakon dozvoljava[34]

Dostavljeni podaci upućuju da većina državnih organa **nema donesena** Interna akta o načinu angažovanja i izbora lica putem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, a iste nijesu donosili **iz razloga** što u posmatranom periodu nijesu imali zaključenih ugovora. Ovo upućuje da organi nemaju **proaktivan stav** u pogledu poslova na koje mogu da nailaze u svom radu, tj. ukoliko nemaju zaključenih ugovora smatraju da im Interna akta nijesu ni potrebna, već kad se pojavi neka nova situacija istu **rešavaju ad hoc** i u trenutku nastanka iste.

Tabela 4: Interna akta o načinu angažovanja i izbora lica putem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima

Dostavljeni odgovor od strane organa	Broj organa		
	Ugovori o djelu	Ugovori o dopunskom radu	Ugovori o privremenim i povremenim poslovima
Da	7	5	4
Ne	29	17	25
Nije bilo ugovora	2	17	10
Podatak nije dostavljen	4	3	3
Nije dostavljen ispunjen upitnik	4	4	4
Ukupno	**46**	**46**	**46**

* MVP je u toku 2020. godine sačinilo interne akte kojima je definisan način angažovanja i izbora lica putem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima i iste dostavili DRI uz Izjašnjenje na preliminarni izvještaj (broj 9/03-3-700/20 od 20.05.2020. godine).

istraživanja koja su planirana budžetom se plate u toku godine kroz sistem donacija ili iz IPA sredstava.

[34]Uprava za imovinu, Uprava za kadrove, Sekretarijat za razvojne projekte.

- Organi su **uspostavili** evidencije zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, dok postupak izvještavanja od strane lica angažovanih zaključivanjem ugovora i od strane rukovodilaca prema ovlašćenom licu uglavnom **nije definisan**.[35]

3.2.1. Izbor lica angažovanih putem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod subjekata revizije

Revizijom je utvrđeno, da izuzev UZS, organi obuhvaćeni uzorkom **nemaju donešena** Interna akta o načinu angažovanja i izbora lica putem ugovora o djelu. Ovi organi nemaju donešena Interna akta o načinu angažovanja i izbora lica putem ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. **Razlog** koji organi ističu zbog koga nijesu donosili npr. Interna akta o načinu angažovanja i izbora lica putem ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, jeste što iste **nijesu imali** zaključene u prethodnom periodu. Ovo upućuje da organi nemaju **proaktivan stav** u pogledu poslova na koje mogu da nailaze u svom radu, tj. u koliko nemaju zaključenih ugovora smatraju da im Interna akta nijesu ni potrebna.

UZS **donijela** je Proceduru o zaključivanju ugovora u vršenju poslova zvanične statistike[36]. Ovom procedurom uređena je organizacija i način zaključivanja ugovora, kao i pravila zaključivanja ugovora koje UZS sprovodi sa fizičkim licima. Takođe, ovom procedurom definisano je da se sa ugovorcima zaključuju ugovori o djelu u skladu sa ZOO. Članom 4 ove Procedure definisano je sledeće:

"Selekciju budućih ugovoraca vrše načelnici Odsjeka, koji imaju potrebu za angažovanjem fizičkih lica, a u cilju nesmetanog obavljanja definisanih aktivnosti, iz postojeće baze lica[37] koja su u predhodnom periodu učestvovala tj. bila angažovana na poslovima sprovođenja nekih statističkih istraživanja.

Jedan od važnih kriterijuma selekcije kandidata, jeste postojeće iskustvo u određenim statističkim istraživanjima, stručna sprema (zbog tematike istraživanja, ekonomista i dr.) i mjesto stanovanja zbog definisanog uzorka."

[35]Poreska uprava Crne Gore dostavila je podatak da je postupak izvještavanja od strane lica angažovanih posredstvom ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima definisan Pravilom o načinu angažovanja i praćenja rada lica angažovanih po ugovoru

[36]Broj: 01-2393 od 18.7.2018. godine

[37]Baza se sastoji od fizičkih lica koja su angažovana na poslovima sprovođenja istraživanja za potrebe MONSTAT-a u proteklih deset godina, kategorizovanih po ocjeni njihovog postignutih rezultata. Baza se redovno ažurira pri svakoj velikoj statističkoj akciji (npr. popisi, javni pozivi za istraživanja u okvirima GRANT programa i dr.).

- Kriterijumi po osnovu kojih je vršen izbor lica sa kojima su zaključivani ugovori, izuzev USZ za lica koja su angažovani za potrebe statističkih istraživanja, **revizijom se nijesu mogli utvrditi**. Izbor lica koja će biti angažovana zaključivanjem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima **u nadležnosti je i sprovodi se** od strane odgovornih lica i starješine organa.

- Revizijom je utvrđeno da u MUP-u, od strane odgovornih lica organizacionih jedinica MUP-a, daje se prijedlog starješini organa za zaključivanje posebnog ugovora o radu[38]. Međutim, u istom se **ne navode kriterijumi i razlozi** zašto bi se sa tim licem zaključio poseban ugovor o radu. Po dobijanju saglasnosti od strane starješine organa[39] zaključuje se pomenuti ugovori. Što znači, da je izbor lica koja će biti angažovana zaključivanjem pomenutih ugovora, **u nadležnosti i sprovodi se** od strane odgovornih lica organizacionih jedinica MUP, uz saglasnost starješine organa.

3.2.2. Zaključenje i evidencija ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod subjekata revizije

Ugovor o djelu, kao oblik rada van radnog odnosa, regulisan je ZOO, u skladu sa kojim poslodavac može sa određenim licem zaključiti ugovor o djelu, a koji za predmet imaju samostalnu izradu ili opravku određene stvari, samostalno izvršenje određenog fizičkog ili intelektualnog posla. 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 i ugovori o dopunskom radu 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[40], 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. Zakonom o radu, definisano je da se sa zaposlenim koji radi puno radno vrijeme može zaključiti ugovor o dopunskom radu sa istim ili drugim poslodavcem.

[38]Radi se o ugovoru o privremenim i povremenim poslovima
[39]Ministra
[40]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

Brojni **su razlozi** zbog čega su državni organi angažovali lica zaključivanjem ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima između kojih treba izvdojiti: nemogućnost prijema zbog odluke Vlade da se ograniči zapošljavanje zasnivanjem radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme u organima državne uprave i javnim ustanovama čiji je osnivač država, smanjenih kadrovskih kapaciteta i ograničene popunjenosti sistematizovanih radnih mjesta, radi pružanja pomoći u obavljanju radnih zadataka licima koja su u radnom odnosu, povećanog obim posla, odlazak u penziju službenika, upražnjenog radnog mjesta zbog nejavljanja na oglas zainteresovanih lica, održavanje higijene u područnim jedinicama, odlaska na bolovanje zaposlenih lica i td.

Razlozi zbog koga su ugovori o dopunskom radu zaključivani sa zaposlenim u organu je povećani obim posla. Lica koja nijesu zaposlena u organu angažovana su putem ugovora o dopunskom radu za sprovođenje određenog fizičkog ili intelektualnog posla.

Organi su ugovore o djelu, ugovore o dopunskom radu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima zaključivali u pisanom obliku, a svi ugovori pored osnovnih podataka o poslodavcu (naručiocu posla) i posleniku (izvršiocu posla) sadrže između ostalog datum zaključivanja, opis posla (fizičkog ili intelektualnog) koji je poslenik dužan da obavi za potrebe naručioca, period izvršenja i sl. Ugovor može da sadrži i druge elemente npr.: mjesto i način obavljanja ugovorenog posla, obaveze naručioca u pogledu predaje potrebnog materijala, pravo naručioca da nadzire obavljanje posla i daje uputstva posleniku, obavezu izvršioca da upozori naručioca na nedostatke kako ne bi odgovarao za štetu, uslove i razloge za raskid ugovora i sl.

- Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima uzeti uzorkom u ME, MVP, MUP[41] i UZN, uglavnom su se odnosili na obavljanje poslova koji su u **nadležnosti organa**, neki su zaključivani i za poslove za čije vršenje su **sistematizovana radna mjesta**, dok se predmet pojedinih ugovora **može okvirno prepoznati** u opisu poslova iz Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji koji su važili u momentu zaključenja ugovora. Primjeri nekih od zaključenih ugovora obuhvaćenih revizijom:
  - ME imalo je zaključen ugovor sa fizičkim licem kojim je isto u dužem periodu bilo angažovano kao vozač za potrebe Kabineta; Ugovor sa fizičkim licem kojim se angažuje radi obavljanja administrativno-tehničkih poslova iz djelokruga Kabineta ME i sl.;
  - MVP imalo je zaključen ugovor sa fizičkim licem za obavljanje poslova koji se odnose na prijem pošte i zavođenje akata, arhiviranje akata i staranje o čuvanju akata, kopiranjem materijala u Službi za administrativno-tehničke poslove; Ugovor sa fizičkim licem za obavljanje poslova pomoći u distribuciji informacija koje se odnose na aktivnosti UN-a u Generalnom direktoratu za multilateralne poslove pri Direkciji za UN;

[41] Odnosi se na ugovore o privremenim i povremenim poslovima

- MUP imalo je zaključen ugovor sa fizičkim licem radi izvršavanja poslova u skladu sa tada važećim Pravilnikom MUP, u Direktoratu za vanredne situacije-Područna jedinica za vanredne situacije Pljevlja, VII nivo kvalifikacije obrazovanja, za period od 120 dana;[42] Ugovor sa fizičkim licem za obavljanje poslova u Službi za finansije, opšte i pomoćne poslove, u Birou za finasijske i računovodstvene poslove;
- UZN je imala zaključen ugovor sa fizičkim licem u kome je izvršilac posla preuzeo obavezu da za naručioca posla, u periodu od 1.8.2018 do 31.12.2018. godine, obavlja poslove vođenja katastra elektronske evidencije, dostavu katastarskih akata u rad, arhiviranje predmeta katastarskog operata, izdavanje izvoda ili prepisa listova nepokretnosti, uvjerenja o posjedu i sprovođenje promjena u katastarskom operatu u UZN u Beranama; Ugovor sa fizičkim licem izvršilac posla je preuzeo obavezu da za naručioca posla, u periodu od 1.4.2019. godine do 1.7.2019. godine, obavlja poslove primanja, evidentiranja i razvrstavanja akata, skeniranje dokumentacije, izdavanje izvoda i prepisa, vođenje registra, dostavu akata u radu, arhiviranje predmeta katastarskog operata i sprovođenje promjena u katastarskom operatu u UZN u PJ Kotor;

Ugovori o djelu koji su uzeti uzorkom kod MUP, odnose se na obavljanje poslova koji nijesu predviđeni Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematiazaciji MUP, već za obavljanje konkretnih aktivnosti npr.:

- Člana Komisije za utvrđivanje posebne psihofizičke sposobnosti za zasnivanje radnog odnosa u zvanje policijskog službenika;
- Poslove izrade analiza i prijedloga nacrta propisa o obrazovanju za potrebe policije, sa pratećim elaboratom o uslovima za akreditaciju, ekonomskom isplativošću, kao i studije o opravdanošću osnivanja Policijske akademije u DG kao visokoškolske ustanove;
- Poslove realizacije obuka službenika Direktorata za poslove nadzora, Zakona o zaštiti lica i imovine i Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportiskim priredbama;
- Poslove izrade elaborata idetifikacijonih dokumenata;
- Održavanje objekata IGP;
- Poslove razmatranja i davanja saglasnosti na planove zaštite štićenih objekata i dr.

- Revizijom je utvrđeno da je UZS **kod dva velika** statistička istraživanja, u posmatranom periodu, u određenim sektorima angažovala nekoliko lica za potrebe obavljanja poslova sistematizovanih radnih mjesta.[43]

[42]Radno mjesto broj 495a tada važećeg Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji MUP
[43]Sektor za unos podataka i Sektor IT

- Revizijom je utvrđeno da u pojedinim ugovorima[44] obaveze poslenika tj. angažovanih lica, **nijesu jasno i precizno definisane** i u ugovorima nije navedeno ko je dužan za nadzor i kontrolu prilikom obavljanja aktivnosti i poslova od strane poslenika (izvršioca posla)[45]. Npr:
  - ME je u periodu uzetim uzorkom imalo zaključene ugovore sa fizičkim licem radi obavljanja stručnih poslova koji se odnose na realizaciju Projekta izgradnje HE na Morači, ne navodeći o kojim i kakvim poslovima se radi;
  - MVP je imalo zaključene ugovore sa fizičkim licem u kjima se navodi: *"Izvršilac se obavezuje da za Naručioca, obavlja intelektualne poslove u Generalnom direktoratu za multirarne poslove pri Direkciji za UN"*;[46]
  - UZN imala je zaključene ugovore sa fizičkim licem u kojima se navodi *"Izvršilac posla je preuzeo obavezu da za naručioca posla, u periodu od 3.1.2017. godine do 1.9.2017. godine, obavlja poslove za potrebe UZN u PJ Cetinje"*; ugovor sa fizičkim licem u kome se navodi "*Izvršilac posla je preuzeo obavezu da za naručioca posla, u periodu od 4.9.2017. godine do 31.12.2017. godine, obavlja poslove za potrebe UZN u Žabljaku*";
  - Kod posebnih ugovora zaključenih u MUP, s' obzirom da se radi o sistematizovanim radnim mjestima, definisane su obaveze poslenika u skladu sa Pravilnikom o untrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

- MVP i UZN je sa licima koji su bila angažovana zaključivanjem ugovora o djelu, po isteku istih zaključilo ugovore o privremenim i povremenim poslovima, tj. ova lica **su određeni period** bila angažovana ugovorom o djelu, a zatim njihovo angažovanje bilo je zaključivanjem ugovora o privremenim i povremenim poslovima ili obrnuto. Ovo su primjeri angažovanja takvih lica, a bilo ih je više:
  - Ugovori zaključeni između MVP i lica M.P.:

M.P.	2016				2017				2018			
	Ugovor o djelu		Ugovor o privrem i povr poslovima		Ugovor o privrem i povr poslovima		Ugovor o djelu		Ugovor o djelu		Ugovor o privrem i povr poslovima	
	Od	Do	Od	Do	Od	Do	Od	Do	Od	Do	Od	Do
	1.1.2016	1.12.2016	1.12.2016	31.12.2016	1.1.2017	26.6.2017	1.9.2017	31.12.2017	1.1.2018	21.3.2018		

  - Ugovori zaključen između UZN i lica N.S.:

N.Š.	2016				2017				2018	
	Ugovor o privrem i povr poslovima		Ugovor o privrem i povr poslovima		Ugovor o djelu		Ugovor o djelu		Ugovor o djelu	
	Od	Do	Od	Do	Od	Do	Od	Do	Od	Do
	22.2.2016	9.8.2016	4.4.2016	22.9.2016	1.2.2017	1.9.2017	4.9.2017	31.12.2017	3.1.2018	31.7.2018

[44]Odnosi se na ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima (posebne ugovore o radu kod MUP-a).

[45]Lica su bila angažovana po sektorima, službama, odeljenima i područnim jedinicama pa se prilikom zaključivanja ugovora moglo znati ko je odgovoran za nadzor i kontrolu obavljanja posla od strane angažovanog lica.

[46] Iz opisa poslova da se zaključiti da su predmet ugovora poslovi iz osnovne djelatnosti Ministarstva za vanjske poslove.

- Zakonom o radu predviđeno je da se Ugovori o privremenim i povremenim poslovima **zaključuju za poslove** koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, međutim isti su od strane MVP, MUP i UZN **zaključivani sa licima koja imaju VSS**.[47] Takođe, lica sa kojima su zaključeni ugovori o privremenim i povremenim poslovima obavljali **su i stručne poslove** koji zahtijevaju posebna znanja.[48]

Ugovori koji su bili predmet revizije, kod organa uzetih uzorkom, zaključeni su na osnovu prethodne saglasnosti Ministarstva finansija, saglasno Zaključcima Vlade.[49]

- Angažovanje lica po osnovu ugovora o djelu za sistematizovana radna mjesta **nije u skladu** sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, kojim je definisan postupak zasnivanja radnog odnosa i popunu radnih mjesta u organima državne uprave.

Evidencije zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u ME, MVP, MUP i UZN **vode se u excel ili word dokumentima** koji sadrže godinu, ime i prezime poslenika (izvršioca posla) i period za koje je lice bilo angažovano.[50] Za potrebe finansijske službe MVP je **u excelu** formiralo evidenciju koja sadrži: ime i prezime, šifra osnova za obračun, period od-do, bruto zarada, iznos osnovice za obračun, iznos poreza, iznos obračunatih i plaćenih doprinosa na teret osiguranika, iznos obračunatih i plaćenih doprinosa na teret isplatioca, ukupuno za isplatu, mjesec uplate i dan uplate, dok je u MUP **uspostavljen program Info strim**, računovodstveni program u kome se knjiže između ostalog i zaključeni ugovori i uvidom u isti omogućuje da se vidi u kojim mjesecima tokom godine sa određenim licem je bio potpisan ugovor o djelu i ugovor o privremenim i povremenim poslovima.

UZS za potrebe finansijske službe **posjeduje** program-softver-LP. U programu se unose i evidentiraju sva lica angažovana za svaku namjenu ugovora (anketa istraživanja, prikupljanje i kontrola statističkih podataka, logistička podrška i druge namjene). Takođe, u **excel dokumentu** USZ vodi evidenciju pregleda plaćanja po datumima kumulativnih ugovora o djelu u bruto iznosu za pojedine namjene ugovora za tražene godine, odvojeno iz

[47]NPR.: diplomirani ekonomista, specijalista pravnih nauka, sa završenim Elektrotehničkim fakultetom, specijalista primijenjenog računarstva, diplomirani pravnik, master ing.geodezije, menadžer turizma, građevinski inžinjer i sl.

[48]Npr.: Ugovor zaključen između MVP i lica R.A. u kome se između ostalog navodi:„..administarciju na mreži, pripremu projekata u segmentu softverskih specifikacija, realizaciju informativne (internet stranice, redovne publikacije i sl.) i izdavačke djelatnosti i unapređenje informatičke saradnje sa iseljenicima....”; Ugovor zaključen između UZN i lica K.M. radi obavljanja poslova za PJ Cetinje–vrši poslove upravnog rešavanja u oblasti imovinsko pravnih odnosa, donosi rešenja, zakonske i druge akte, prati konačnost, pravosnažnost i izvršnost akata kojima se obavlja ostvarenje prava fizičkih i pravnih lica”; Ugovor zaključen između MUP-a i lica M.Ž. u kome se navodi "Izvršilac se obavezuje da obavlja poslove obrade, sistematizovanje podataka i analitičko-informativne poslove, odnosno analitičku obradu i procjenu prikupljenih podataka i na osnovu tog sačinjava analitičke materijale-izvještaje i analize, kao podršku planiranju i usmjeravanju konkretnih aktivnosti u CB Podgorica

[49] Npr. Zahtjev od strane UZN broj: 02-7875 od 28.12.2016. godine i Saglasnost broj: 03-20234/1 od 25.01.2016. godine i zahtjev UZN broj 02-9776 od 30.12.2019. g. i saglasnost Ministarstva finansija broj 03-01-21967/3 od 03.02.2020. g.

[50]U MUP-a nema perioda već samo broj ugovora

Opštih prihoda, iz IPA sredstava i sredstava ostalih donacija, dok **baza podataka** sadrži sledeće: statistiko istraživanje za koje je lice bilo angažovano, u kom sektoru je istraživanje sprovedeno, ime prezime anketara, zaposlen/nezaposlen, ulica, grad, matični broj, broj žiro računa, banka i iskustvo.

Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica[51] i Zakonu o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje[52], obavezno je plaćanje poreza i naknade za obavezno socijalno osiguranje za lica koja ostvaruju naknadu na osnovu zaključenog ugovora. Osnovica za obračun jeste ugovorena naknada. Revizijom je utvrđeno da su organi shodno pomenutim zakonima **obračunavali i plaćali pripadajuće** poreze i naknade.

3.2.3. Izvještavanje o zaključenim ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima kod subjekata revizije

UZS je Procedurom o zaključivanju ugovora u vršenju poslova zvanične statistike, definisala postupak isplate naknade u kome se između ostalog navodi da se isplata lica može vršiti samo uz verifikaciju načelnika odgovarajućeg odsjeka ili od strane pravne službe u zavisnosti od vrste angažovanja lica za izvršenje ugovorenog posla.

"*Isplata naknade vrši se nakon sprovedenog posla i uredno dostavljene dokumentacije/obračuna, pripremljenog rešenja za isplatu na osnovu prethodno sklopljenog i potpisanog ugovora (od strane angažovanog lica s' jedne strane i direktora/ce Zavoda za statistiku s druge strane). Priprema obračuna i rješenja vrši se od strane nosioca statističkog istraživanja, uz verifikaciju načelnika odgovarajućeg odsjeka, ili od strane pravne službe u zavisnosti od vrste angažovanog lica za izvršenje ugovorenog posla. Pripremljena i potpisivna dokumentacija dostavlja se finanijskoj službi koja je dužna da u vremenskom periodu od 15 dana izvrši isplatu ugovora, uz prethodnu kontrolu svih ličnih i finansijskih podataka*"[53]

Kod UZS, obzirom da se radi o ugovorima o djelu kojima se sprovode određena statistička istraživanja, postoje anketni obrasci koji se nakon izvršenog posla popunjavnja, kontrolišu od strane kontrolora i po odobrenju istih vrši se njihovo unošenje. Popunjeni anketni obrasci iskontrolisani od strane odgovornih lica mogu se smatrati **izvještajem** o izvršenom poslu, kako od strane angažovanih tako i odgovornih lica. Takođe, značajno je napomenuti **da se rade** kod velikih statističkih istraživanja i Finansijski izvještaji o sprovedenim anketama.[54]

[51]("Sl. list RCG", br. 65/2001, 12/2002, 37/2004, 29/2005, 78/2006 i 4/2007) i ("Sl. list CG", br. 86/2009, 40/2011, 14/2012, 6/2013, 62/2013, 60/2014, 79/2015, 83/2016 i 67/2019)
[52] ("Sl. list CG", br. 13/2007, 79/2008, 86/2009, 78/2010, 40/2011, 14/2012, 62/2013, 8/2015, 22/2017 i 42/2019)
[53]Član 4 Procedurom o zaključivanju ugovora u vršenju poslova zvanične statistike
[54]Npr. Finasijski izvještaj o istraživanjima o strtkturi poljoprivrednih gazdinstava i sl.

Revizijom je utvrđeno da u MUP i UZN od strane **pojedinih izvršioca**[55], dostavljeni su izvještaji o izvršenim aktivnostima, bilo mjesečni, godišnji ili koji obuhvataju duži vremenski period. Iz istih se da utvrditi da su lica **obavljala poslove** sistematizovanih radnih mjesta. Kod ME i MVP izvještaji od strane lica angažovanih ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima[56] **nijesu rađeni**.

Kod MUP za dio ugovora o dopunskom radu[57] i ugovore o djelu, postoje izvještaji o istim, dok za lica angažovana ugovorima o dopunskom radu kod MVP i UZN, **ne postoje izvještaji** o izvršenom poslu od strane lica angažovanih na ovaj način.

- Organi su i pored **nepostojanja izvještaja** o izvršenim aktivnostima lica angažovanih ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima **isplaćivali naknade** u skladu sa zaključenim ugovorima.

3.2.4. Identifikacija i analiza problema kod zaključenih ugovora sa predlogom korektivnih mjera kod subjekata revizije

- ME, MVP, MUP i UZN nije vršilo analizu zaključenih ugovora na bazi koje bi preduzimali adekvatne korektivne mjere. Kao posljedica nevršenja analiza i nepostojanja adekvatnih evidencija revizijom su utvrđene i sledeće **nepravilnosti:**
  - Kod organa koji su imali zaključene ugovore o dopunskom radu ne postoji adekvatna evidencija o prisutnosti i dokazi da su poslovi obavljani van radnog vremena;[58]
  - UZN je zaključivala sa jednim te istim licem više ugovora o dopunskom radu u istom periodu, za obavljanje različitih poslova za potrebe UZN;[59]
  - UZN je imala zaključene ugovore o dopunskom radu sa licem u periodu kada je isto bilo na godišnjem odmoru;
  - ME u periodu koji je uzet uzorkom imalo je zaključen ugovor sa fizičkim licem radi obavljanja stručnih poslova koji se odnose na realizaciju Projekta izgradnje HE na Morači i za čitavi period angažovanja, ne postoji izvještaj šta je do sada preduzeto ili urađeno na istom projektu;

[55]Angažovanih posebnim ugovorom o radu kod MUP i ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima kod UZN
[56]Kod Ministartva vanjskih poslova samo
[57]Za lica angažovana za Planove zaštite obavezno štićenih objekata
[58]Evidencije su tražene u toku terenskog rada od ovih subjekata kako bi se utvrdilo prisustvo službenika koji su bili angažovani zaključivanjem ugovora o dopunskom radu
[59]Poslove člana Centralne Komisije za procjenu nepokretnosti za teritoriju CG; Poslove organizacije i kontrole rada u postupcima legalizacije bespravnih objekata u CG; Poslove koji se odnose na organizaciju rada PJ u projektu legalizacije bespravno sagrađenih objekata u CG; Poslove koji se odnose na rad člana u Komisiji za izdavanje licenci i sticanje ovlašćenja za izvođenje geodetskih radova; Poslovi postupanja po zahtjevima u predmetima u projektu legalizacije bespravno sagrađenih objekata u CG

- MUP je zaključivalo ugovore o privremenim i povremenim poslovima u trajanju dužem od 120 radnih dana[60];
- Kadrovska služba MUP ne posjeduje sve zaključene ugovore u posmatranom periodu, a ovo se posebno odnosi na ugovore o dopunskom radu.

UZS je **na bazi izvršenih kontrola i analiza** raskidala ugovore o djelu sa licima angažovanim za potrebe statističkih istraživanja, jer iste nijesu obavili u skladu sa zaključenim ugovorima i sugestijama datim od strane pretpostavljenih lica.[61] Lica koja ne izvrše posao shodno zaključenim ugovorima i sa istim se potpiše izjava o raskidu **brišu se** iz postojeće baze podataka.

3.3. Nadzor i kontrola zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima

Dostavljeni podaci upućuju da nadzor i kontrolu zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima **uglavnom sprovode ovlašćena lica** u organima (ministar, direktor i sl.) dok je mali broj organa kod kojih se nadzor i kontrola sprovodi od strane neposrednih rukovodilaca.[62]

Za period za koji su traženi podaci upitnikom, Unutrašnja revizija **kod 4 organa (odnosno 9%)[63]** za predmet revizije imala je ugovore o djelu, ugovore o dopunskom radu ili ugovore o privremenim i povremenim poslovima koje su zaključivali ovi organi. UZS dostavila je podatak da je ista bila predmet kontrole zaključenih ugovora o djelu, međutim revizijom **je utvrđeno** da se radi o sistemu isplate sredstava po osnovu ugovorenih naknada.[64]

U **Planu optimizacije javne uprave** Crne Gore 2018-2020. godina[65] navodi se sledeće:

"U budućem periodu se posebno očekuje pojačani inspekcijski nadzor od strane Upravne inspekcije u državnim organima u dijelu angažovanja lica po osnovu ugovora o djelu u skladu sa odredbama Zakona o obligacionim odnosima i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u skladu sa

[60]Ugovori zaključeni sa licem A.O. u 2018. godini, Prekid kraći od 60 dana ne smatra se prekidom

[61] Npr. Ugovor o djelu broj: 01-2924 od 13.09.2018. godine i Izjava o raskidu ugovora o djelu bro: 01-2924/8 od 13.11.2018. godine

[62]**Poreska uprava:** Neposredni rukovodilac organizacione jedinice u kojoj angažovano lice obavlja poslove vrši nadzor i kontrolu obavljanja ugovorenih poslova, a po potrebi i službenici Odjeljenja za unutrašnju kontrolu i integritet Poreske uprave.
Zavod za metrologiju: Nadzor i kontrolu zaključenih ugovora o djelu vrši neposredni rukovodilac organizacione jedinice u kojoj je angažovano lice putem ugovora o djelu i Služba za opšte poslove i finansije.
Zavod za hidrometologiju i seizmologiju: Nije utvrđena interna procedura vršenja nadzora i kontrole zaključenih ugovora o dopunskom radu, pa vršenje nadzora i kontrole zaključenih ugovora o dopunskom radu ostaje u okviru zakonskih ovlašćenja starješine organa.

[63]Ministarstvo prosvjete, Uprava javnih radova, Uprava za nekretnine i Uprava za zaštitu kulturnih dobara

[64]Izvještaj mart 2019. godine

[65]Strana 33 Plana optimizacije javne uprave Crne Gore 2018-2020. godina

Zakonom o radu (lica koja se angažuju za vršenje poslova iz redovne nadležnosti organa i za radna mjesta koja su predviđena aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji), značajno doprinese ostvarivanju mjera iz Plana optimizacije".

Međutim, u istom **nije definisano** ovo kao kratkoročna ili srednjoročna mjera, već je naloženo sledeće:

"Prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme istekom roka na koji je radni odnos zasnovan bez mogućnosti produženja do 1.7.2019. godine, odnosno prestanak radnog angažmana lica angažovanih po drugim osnovama (npr. ugovor o privremenim i povremenim poslovima, ugovor o djelu) po isteku vremena na koje su ta lica angažovana. Ograničenje se ne odnosi na ugovore o djelu čije zaključenje je neophodno za nesmetano vršenje poslova organa (u skladu sa ZOO), uz prethodno pribavljeno odobrenje Ministarstva finansija i Ministarstva javne uprave"[66].

Upravna inspekcija je u periodu od 3 godine i 9 mjeseci od 46 organa[67], sprovela inspekcijski nadazor **kod 7 organa[68] (ili 15%)** u kojima su predmet kontrole bili ili zaključeni ugovori o djelu, ugovori o dopunskom radu ili ugovori o privremenim i povremenim poslovima.

3.3.1. Nadzor i kontrola kod subjekata revizije

- Nadzor i kontrolu zaključenih ugovora, u smislu sprovođenja aktivnosti i poslova po riječima odgovornih lica u ME, MVP, MUP i UZN vrše rukovodioci organizacionih jedinica kod kojih su angažovana lica. Međutim, **nepostojanje** odgovarajućih izvještaja od strane lica i rukovodilaca kod kojih su angažovana ista, **ne daje mogućnost ocjene efikasnosti** sprovedenog nadzora i kontrole.

UZN je bila organ u sastavu MF pa je unutrašnja revizija uspostavljena u MF, izvršila reviziju Sitema upravljanja kadrovima u Upravi za nekretnine. U izrađenom Izvještaju[69] unutrašnje revizije, ista je dala i preporuku povodom angažovanja lica zaključivanjem ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, za potrebe obavljanja poslova koji su sistematizovani Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MF i istakla sledeće:

Nalaz:

"*U toku revizije je utvrđeno da je UZN, Ugovorima o djelu kao i Ugovorima o privremenim i povremenim poslovima, u 2016. godini, angažovala lica za obavljanje poslova koji su predviđeni Pravilnikom, što nije u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Takođe, ovi ugovori su po*

[66]Strana 57 Plana optimizacije javne uprave Crne Gore 2018-2020. godina
[67]Obuhvaćenih Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave
[68]Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo zdravlja, Uprava za pomorsku sigurnost i upravljanje lukama, Uprava za željeznice, Uprava za imovinu, Uprava za nekretnine i Uprava za šume
[69]Broj: 01-171230/1 od 08.11.2016. godine

svojoj prirodi takvi da ne treba da traju duže od 120 radnih dana što nije ispoštovano u ovom slučaju."[70]

Zaključak:

"Angažovanje lica po Ugovorima o djelu i Ugovorima o privremenim i povremenim poslovima, na pozicijima koje su predviđene Pravilnikom i na period koji je duži od 120 radnih dana, za posledice ima nesuklađenost sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima kao i sa Zakonom o radu."[71]

Preporuka:

"Radna mjesta, predviđena Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, na kojima je UZN angažovala lica po ugovorima, potrebno je popuniti shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. Takođe je potrebno da ugovori, po kojima su ta lica angažovana, budu u skladu sa Zakonom o radu, tj. samo za poslove koji ne zahtijevaju posebna znanaj i stručnost a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana."[72]

3.3.2. Inspekcijski nadzor i kontrola od strane Upravne inspekcije

MJU-Odjeljenje upravne inspekcije-Upravna inspekcija vrši inspekcijski nadzor kod ministarstava i drugih organa uprave, državnih organa, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave i službi opština, Glavnog grada, Prijestonice, javnih ustanova i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja. Zakonom o biračkom spisku[73] je propisano da inspekcijski nadzor u pogledu primjene ovog zakona i drugih propisa kojima se uređuje vođenje biračkih spiskova vrši upravna inspekcija preko upravnih inspektora. Upravna inspekcija raspolaže **sa malim brojem** upravnih inspektora, s' obzirom na obim nadležnosti koja je data i do momenta vršenja revizije ista nije imala Glavnog upravnog inspektora već je taj posao vršen od strane Sekretara MJU. U toku revizije postavljen je Glavni/a upravni/a inspektor/ka.[74]

Tabela 5: Broj sistematizovanih i popunjenih radnim mjesta u Odeljenju upravne inspekcije

Naziv radnog mjesta	Broj izvršilaca	Popunjeno
Glavni/a upravni/a inspektor/ka	1	1
Upravna/a inspektor/ka I	3	2
Upravna/a inspektor/ka II	2	2
Upravna/a inspektor/ka III	3	3
Ukupno	9	8

[70]Strana 10 Izvještaja unutrašnje revizije sistema upravljanja kadrovima u Upravi za nekretnine
[71] Isto
[72]Strana 4 Izvještaja unutrašnje revizije sitema upravljanja kadrovima u Upravi za nekretnine
[73]Član 31 ("Sl.list CG", br. 10/14 i 20/15)
[74]Rešenje o postavljenju broj: 01-100/20-737 od 5.2.2020. godine

Pregledom dostavljenih Godišnjih planova redovnog inspekcijskog nadzora u periodu od 2017. do 2019. godine utvrđeno je da **nijesu planirani** inspekcijski nadzori ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu ili ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kao redovni inspekcijski nadzori.[75] Iz dostavljenih zapisnika od strane Upravne inspekcije da se utvrditi **da se radi** o vanrednim inspekcijskim pregledima po osnovu podnesenih incijativa od strane pravnih ili fizičkih lica. U svim inspekcijskim pregledima kod organa državne uprave, od strane upravnih inspektora, utvrđene su **značajne nepravilnosti** kod angažovanja lica zaključivanjem ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima i to:

- Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima zaključivani su suprotno odredbama člana 35, člana 37 do i zaključno sa članom 48 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", br. 39/11, 50/11, 66/12, 34/14, 53/14, 16/16), a koji su važili u momentu zaključivanja naznačenih ugovora i sa odredbama člana 40 do i zaključno sa članom 52 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list CG", br. 2/2018);
- Od strane subjekata inspekcijskog nadzora, uglavnom nije dostavljeno obavještenje upravnim inspektorima o preduzetim mjera i radnjama za otklanjanje nepravilnosti u roku predviđenom za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti;
- Kontrolnim inspekcijskim pregledima[76] utvrđeno je da se ne sprovode u potpunosti radnje i mjere naložene od strane upravnih inspektora, kao i da se ne otklanjaju nepravilnosti utvrđene prethodnim inspekcijskim pregledom.

- Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima zaključivani su **za poslove iz redovne nadležnosti** subjekata inspekcijskog nadzora, odnosno poslove predviđene tada **važećim** Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Inspekcijskim nadzorom u Ministarstvu saobraćaja i pomorstva utvrđeno da jedan broj angažovanih lica po osnovu ugovora o djelu vrše inspekcijski nadzor (poslovi koji se vrše u zvanjima inspektora tj. državnih službenika sa posebnim ovlašćenjima) sprovode postupak inspekcijskog nadzora, preduzimaju upravne mjere i radnje. Utvrđeno je znači da lica angažovana po osnovu ugovora o djelu vrše poslove, s' prerogativom vlasti primjenjujući javna ovlašćenja (npr. savjetnici, ispektori, načelnici), a ne nalaze se u radnom odnosu.

[75]Godišnji plan redovnog nadzora za 2016. godinu, kada je Upravna inspekcija bila u sastavu Ministarstva unujtrašnjih poslova, MJU ne posjeduje, a po izjavama inspektora Plan inspekcijskog nadzora za 2016. godinu nije donešen jer je te godine formirana Vlada izbornog povjerenja, a na čelu MUP nalazio se ministar u skladu sa posebnim zakonima, dopis broj: 01/2-700/20-6765 od 3.2.2020. godine

[76]Kod Ministarstva saobraćaja i pomorstva

Od strane Upravne inspekcije preduzimane su mjere i to:

- Kod Ministarstva saobraćaja i pomorstva zbog neispunjavanja mjera i radnji naloženih inspekcijskim i kontrolnim inspekcijskim pregledom donešeno je Rešenje[77] kojim se naređuje njihovo izvršenje;
- Zbog nepreduzimanja mjera i radnja naloženih Rešenjem Odeljenje za inspekcijski nadzor donijelo je Zaključke o novčanoj kazni[78] protiv dva odgovorna lica u Ministarstvu saobraćaja i pomorstva i protiv Ministarstva saobraćaja i pomorstva i ista su dostavljena na izvršavanje Poreskoj upravi-PJ Podgorica;
- Od strane Odjeljenja za inspekcijski nadzor dostavljeno je Obavještenje[79] Osnovnom državnom tužilaštu, da od strane Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja-Uprave za šume, nije dostavljeno obavještenje o mjerama i radnjama u cilju otklanjanja nepravilnosti, u roku od 7 dana od dana isteka roka određenog za otklanjanje nepravilnosti, utvrđenih predmetnim Zapisnikom;[80]
- Direkcija za inspekcijski nadzor dostavila je Specijalnom državnom tužilaštvu dokumentaciju[81] koja je formirana u postupku inspekcijskog nadzora iz oblasti službeničkih odnosa, nad Upravom za nekretnine u kojoj se ukazuje na utvrđene nepravilnosti. Takođe, u dopisu se ukazuje na osnov sumnje da je izvršeno neko krivično djelo iz nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva od strane odgovornih lica.

Revizijom je traženo od strane MJU-Odeljenja upravne inspekcije da dostavi podatak, da li su doneseni Zaključci o novčanoj kazni sprovedeni, kao i da li je od strane Specijalnog državnog tužilaštva dostavljena informacija šta je preduzeto po osnovu dostavljene dokumentacije. Takođe, od strane Poreske uprave-PJ Podgorica traženo je da dostavi informaciju da li su sprovedeni Zaključci o novčanoj kazni.

Dostavljeni podaci ukazuju da Upravna inspekcija **ne posjeduje** informacije o preduzetim mjerama od strane Poreske uprave i Specijalnog državnog tužilaštva.[82]

Poreska uprava dostavila je **djelimično realizovan** jedan Zaključak o novčanoj kazni[83] i isti je plaćen od strane Ministarstva saobraćaja i pomorstva, što znači da **nije realizovan** postupkom prinudne naplate, dok drugi Zaključak **nije realizovan**.

[77]Broj: 05/2-069/16-49152/3 od 5.9.2016. godine
[78]Broj: 05/2-069/16-74220/2 od 17.11.2016. godine i Broj: 07-069/17-1319/12 od 30.08.2018. godine
[79]Broj: 07-069/17-1120/1 od 27.2.2017. godine
[80]Obavještenjem dostavljenom od strane Osnovnog državnog tužilaštva u Pljevljima, Odeljenju za inspekcijski nadzor-Upravnim inspektorima, utvrđeno je da nema elemenata da je neko od odgovornih lica počinio krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenj dužnosti
[81]Broj: 05/2-069/16-46549/1 od 21.7.2016. godine
[82]Razlog koji navodi Upravna inspekcija jeste što nije dostavljena povratna informacija od strane Poreske uprave i Specijalnog državnog tužilaštva
[83]Plaćen je iznos kojim je kažnjeno Ministarstvo, dok kazna za ovlašćeno lice nije dostavljena

Upravni inspektori kod subjekata inspekcijskog pregleda, kod kojih su kontrolisali zaključivane ugovore o dopunskom radu **nijesu** utvrdili nepravilnosti, već su konstatovali da se isti zaključuju saglasno članu 58 Zakona o radu.

Nepravilnosti utvrđene inspekcijskim kontrolama koje se odnose na primjenu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, ukazuju na sistemsko nepoštovanje zakona od strane organa držane uprave, pa bi **bilo neophodno** da MJU u narednom periodu o ovom problemu informiše[84] Vladu.

4. Zaključci

4.1. Planiranje ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima

Sistem planiranja ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod organa državne uprave u **dovoljnoj mjeri nije efikasan.**

Kao što je revizijom utvrđeno, planiranje je uglavnom zasnovano na procjeni potrebnih finansijskih sredstava na bazi utrošenih sredstava i iskustva sa angažovanjem lica *iz prethodnog perioda*, kroz dostavljanje zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava MF.

Revizijom je takođe utvrđeno da organi *ne vrše planiranje i ne obrazlažu potrebe za ugovorima o dopunskom radu u zahtjevima za dodjelu bužetskih sredstava*, već se ta sredstva obezbeđuju kroz preusmjeravanje sredstava ili isplatom iz sredstava raspoređenih na računima na kojima potrošačke jedinice imaju planiranih sredstava.[85]

Nepostojanje Plana kojim bi se definisali poslovi koji će se realizovati u toku godine kroz zaključenje ugovora, broj lica i potrebna finansijska sredstva, dovodi do toga da se *vrše značajna preusmjeranja sredstava* u toku godine za potrebe realizacije ovih ugovora kao i da se u određenim slučajevima isplate vrše iz sredstava odobrenih za druge namjene.

Državni organi kroz dostavljene zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava *treba detaljno da obrazlože* za koje poslove, koliki je iznos sredstava neophodan i koji se efekti očekuju od realizacije ugovora, kako bi MF imalo potrebne informacije prilikom razmatranja zahtjeva za budžetskim sredstvima.

S druge strane, potrošačke jedinice prilikom obrazloženja zahtjeva treba da skrenu pažnju MF, da u slučaju da se neodobre zahtijevana sredstva moraće se vršiti preusmjerenja za potrebe realizacije ugovora. Primjer dobre prakse predstavljaju obrazloženja i skretanja pažnje u zahtjevima UZN i UZS.

[84]Izvještaj ili neki drugi akt.
[85] Kod subjekata revizije izdaci po osnovu ugovora o dopunskom radu su isplaćivani iz sredstava raspoređnih na računima 411, 4127 i 4191.

Neodobravanje zahtijevanog iznosa sredstava od strane MF, neplaniranje dovoljnog odnosno planiranje višeg iznosa nego što je neophodno, za posljedicu ima uvećan broj administrativnih radnji i kod potrošačkih jedinica i kod MF, na način što se vrše brojna preusmjerenja u toku godine, što ukazuje da planiranje *nije bilo dovoljno efikasno.*

Vlada CG je kroz Plan optimizacije javne uprave za period 2018 − 2020 i Zaključke[86] kojima je obustavljeno zapošljavanje zasnivanjem radnog odnosa[87], *nastojala smanjiti* i broj ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, a samim tim i smanjiti izdatke iz Budžeta po ovom osnovu. U vezi sa tim, Vlada je obavezala organe da po isteku roka raskinu ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima[88]. I pored toga, revizijom je utvrđeno da su organi angažovali lica kroz zaključivanje ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima*, bez prethodne saglasnosti Užeg kabineta.* Zaključeni ugovori o dopunskom radu i isplaćena sredstva po tom osnovu posebno *bilježe rast kod organa državne uprave u prethodnom periodu.*

U skladu sa Zaključcima Vlade, ograničenje se ne odnosi na ugovore o djelu čije zaključenje je neophodno za nesmetano vršenje poslova organa (u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima), uz prethodno pribavljeno odobrenje Užeg kabineta. Uvidom u zahtjeve organa i date saglasnosti, utvrđeno je da je Ministarstvo finansija u pojedinim slučajevima dalo prethodnu saglasnost za zaključenje ugovora o djelu kojima se angažuju lica za obavljanje poslova *na sistematizovanim radnim mjestima.*

Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština, uređuje se ekonomska i funkcionalna klasifikacija računa za budžet Crne Gore i budžete jedinica lokalne samouprave čije se knjigovodstvo zasniva na gotovinskoj ili modifikovanoj gotovinskoj osnovi. Važećim Pravilnikom nijesu propisani posebni računi na kojima se planiraju i evidentiraju izdaci po osnovu ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, što za posledicu ima da ih organi evidentiraju na različitim računima Budžeta.[89] Ovo nadalje negativno utiče na transparentnost budžeta, odnosno izvještavanja jer podaci o izdacima po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o dopunskom radu nijesu dostupni korisnicima finansijskih izvještaja.

Iako se revizija *nije bavila* **dodatnim radom** (čl. 79 Zakona o državnim službenicima i namještenicima), podaci koji su prikupljeni ukazuju da se izdaci po tom osnovu isplaćuju iz sredstava raspoređenih na računu 4191 - Izdaci po osnovu ugovora o djelu.

[86]Broj: 07-3481 od 6.jula 2018. godine i Broj: 07-57 od 16. januara 2020.godine.

[87] uz izuzetak da je moguće zasnovati radni odnos na određeno ili neodređeno vrijeme, uz saglasnost Vlade (Užeg kabineta).

[88] Ograničenje se ne odnosi na ugovore o djelu čije zaključenje je neophodno za nesmetano vršenje poslova organa (u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima), uz prethodno pribavljeno odobrenje Užeg kabineta.

[89]Za izdatke po osnovu ugovora o djelu propisan je račun 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu.

4.2. Sprovođenje ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima

Organi državne uprave uglavnom *nemaju donešena Interna akta* kojima je uređeno upravljanje ovim ugovorima, odnosno način angažovanja i izbora lica, kontrola i nadzor nad izvršenjem ugovora i izvještavanje o realizovanim poslovima po osnovu ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Organi koji nemaju zaključene ugovore smatraju da ne treba da imaju ni Interna akta kojima se uređuje ovo pitanje, što ukazuje da se ne djeluje proaktivno i uvećava vjerovatnoća da će se u slučaju potrebe angažovanja lica putem ugovora djelovati ad hoc.

Revizijom je utvrđeno da organi uglavnom *nemaju utvrđene kriterijume* po osnovu kojih se predlažu i biraju lica sa kojima će se zaključiti ugovori. Ovo za posljedicu ima uvećan rizik da se za obavljanje ugovorenih poslova neće dobiti najbolja cijena i izabrati lica koja će posao obaviti na najbolji mogući način. Kao primjer dobre prakse ističemo Upravu za statistiku, koja je ovo pitanje riješila Procedurom o zaključivanju ugovora u vršenju poslova zvanične statistike.

Zbog ograničavanja zapošljavanja zasnivanjem radnog odnosa, a suočeni sa brojnim problemima i nedostatkom radne snage, kako bi se obavljale svakodnevne radne aktivnosti organi su *jedan vremenski period u toku godine lica angažovali zaključivanjem ugovora o djelu a zatim ugovora o privremenim i povremenim poslovima ili obrnuto.*[90] Određeni broj lica nakon angažovanja po osnovu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima zasnivaju radni odnos, na način predviđen Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Zaključeni ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima uglavnom su se odnosili na obavljanje poslova koji su **u nadležnosti organa**, neki su zaključivani i za **sistematizovana radna mjesta**, ili za obavljanje poslova koji se mogu okvirno prepoznati u Pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji koji su važili u momentu zaključenja ugovora.

Revizijom je utvrđeno da, i ako se Zakonom o radu predviđa da se ugovori o privremenim i povremenim poslovima zaključuju na period *od 120 radnih dana i za poslove koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost*, se lica angažuju zaključivanjem ugovora o privremenim i povremenim poslovima u periodu dužem od 120 radnih dana, kao i da se ovi ugovori zaključuju za poslove koji zahtijevaju posebno znanje i stručnost, sa licima koja imaju VSS.

Sve prethodno navedeno za posljedicu ima *povećanje broja zaključenih ugovora i sredstava koja se izdvajaju iz budžeta po tom osnovu.*

[90] Da bi se ispoštovao rok od 120 dana za ugovore o privremenim i povremenim poslovima, shodno Zakonu o radu

Pregledom zaključenih ugovora dalo se utvrditi da obaveze poslenika tj. angažovanih lica *nijesu jasno i precizno definisane*, kao i da u ugovorima nije navedeno ko je dužan za nadzor i kontrolu prilikom obavljanja aktivnosti i poslova od strane poslenika (izvršioca posla).

Angažovana lica *nijesu podnosila izvještaje o izvršenim poslovima* (aktivnostima), izuzev u USZ, tako da se revizijom nije moglo utvrditi da li su ista obavljala aktivnosti u skladu sa zaključenim ugovorima. Takođe, lica koja su bila pretpostavljena angažovanim licima nijesu dostavljali izvještaje ovlašćenim licima u organu, o stepenu realizacije ugovorenih poslova. Od strane organa, i pored nepostojanja izvještaja o izvršenim poslovima, angažovanim licima su isplaćivane ugovorene naknade u skladu sa zaključenim ugovorima. Činjenica da postoje *nejasno i nedovoljno precizno definisane obaveze angažovanih lica* i *nedostatak odgovarajućih izvještaja* od strane poslenika i starješina kod kojih su angažovana, ukazuje da **nijesu ispunjene osnovne pretpostavke za sprovođenje efikasnog nadzora i kontrole nad sprovođenjem ugovora**.

Uspostavljene *evidencije ugovora* kod organa ne pružaju mnogo informacija i iste uglavnom sadrže podatke o vrsti ugovora, ime i prezime poslenika, vremenski period na koji je isti angažovan ili broj ugovora. Evidencije *ne sadrže informacije* o vrsti poslova koje su angažovana lica obavljala, licima zaduženim za njihovu kontrolu, broj i vrijeme ugovora, period angažovanja, ocjenu da li je angažovano lice obavljalo aktivnosti u skladu sa zaključenim ugovorom, iznos sredstava isplaćen angažovanom licu (neto/bruto iznos) i sl. Nepostojanje odgovarajućih evidencija i izvještaja od strane angažovanih i pretpostavljenih lica, ne omogućuje adekvatnu analizu zaključenih ugovora. Jedna od posljedica navedenog je i primjer da se više ugovora o dopunskom radu zaključuju u istom periodu sa jednim licem, a da se **ne može utvrditi** kada lice izvršava aktivnosti shodno zaključenom ugovoru i sl. Organi bi trebalo da uspostave bazu podataka lica koja su bila angažovana primjenom ovakvih vrsta ugovora, koja će sadržati odgovarajuće informacije.

Revizijom je utvrđeno da u organima državne uprave **nije uspostavljen adekvatan nadzor i kontrola** sprovođenja zaključenih ugovora. Postupak izvještavanja, nadzora, kontrola, analiza i preduzmanja korektivnih mjera trebalo bi urediti donošenjem odgovarajućih Internih akata u organu, kako bi se rizik da ugovori neće biti uspješno realizovani smanjio na prihvatljiv nivo.

Unutrašnja revizija, kod organa državne uprave uglavnom **nije sprovodila sistemske revizije** koje bi za predmet imale zaključene ugovore o djelu, ugovore o dopunskom radu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima. Unutrašnja revizija može kroz svoje aktivnosti pomoći da se problemi koji su prezentovani ovom revizijom identifikuju i otklone. Tako bi, Unutrašnja revizija u svojim Strateškim planovima trebala u skladu sa svojim mogućnostima i identifikovanim rizicima,[91] **da planira** i sistemske revizije angažovanja lica zaključivanjem ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

[91] Strateški planovi se ažuriraju svake godine, i u njima se vrši procjena rizika svih procesa koji se odvijaju u organu

4.3. Inspekcijski nadzor i kontrola

Upravna ispekcija *ne raspolaže sa dovoljnim kapacitetima* (mali broj inspektora) u odnosu na nadležnosti i zahtjeve koji se postavljaju prema ovom organu, što se posebno ispoljava u izbornim godinama kada svi kapaciteti moraju biti usmjereni na aktivnosti shodno Zakonu o biračkom spisku.

Upravna inspekcija u svojim Godišnim planovima *nije planirala* posebno inspekcijske nadzore ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Prilikom svih vanrednih inspekcijskih pregleda (po osnovu podnesenih incijativa od strane pravnih ili fizičkih lica) kod organa državne uprave **utvrđene su značajne nepravilnosti** kod angažovanja lica zaključivanjem ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Rješenja kojima se nalaže otklanjanje utvrđenih nepravilnosti **se ne sprovode u dovoljnoj mjeri**, a povratne informacije o daljem postupanju od nadležnih organa (Poreska uprava i Tužilaštva) inspekcija ne posjeduje u svim slučajevima. Kao posljedica navedenog nastaje situacija da se nepravilnosti *ponavljaju iz godine u godinu* kod većeg broja organa i može se reći da predstavljaju sistemski problem.

Upravna ispekcija, i pored ograničenih kapaciteta, trebala bi više da obrati pažnju na angažovanje lica zaključivanjem pomenutih ugovora.

Takođe, kod dostavljenih obavještenja i zaključaka, Upravna inspekcija bi trebala da traži od organa (Poreske uprave, Tužilaštva i sl.) da dostave informaciju šta su preduzeli ili šta preduzimaju po istima, ukoliko ih isti ne obavijeste u razumnom roku.

Kako se radi o sistemskom problemu, odnosno postupanju više organa koje nije u skladu sa zakonom (angažovanje fizičkih lica putem ugovora za obavljanje poslova za sistematizova radna mjesta predviđena Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, a ne u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima), MJU bi trebalo u narednom periodu da o istom obavijesti Vladu.

5. Ocjene i preporuke

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i izjašnjenja subjekata revizije, a u skladu sa čl. 44 Zakona o Državnoj revizorskoj insituciji 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 10.06.2020. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ

o reviziji uspjeha

Uspješnost upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave

Planom optimizacije javne uprave za period 2018 – 2020 i odgovarajućim zaključcima Vlade, bila je planirana obustava zapošljavanja zasnivanjem radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme, kao i ograničenja u pogledu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Razlozi za sprovođenje predmetne revizije sadržani su u činjenici da je broj ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima i sredstva utrošena po tom osnovu u proteklom periodu bilježio rast.

Na bazi sprovedene revizije i utvrđenog činjeničnog stanja DRI je *ocjenila* da:

- upravljanje *ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima* **nije dovoljno uspješno** u organima državne uprave;
- aktivnosti organa državne uprave i uspostavljene prakse: a) *planiranja, b) kontrolnih mehanizama i c) izvještavanja o efektima realizovanih ugovora* **ne osiguravaju uspješno** upravljanje istima.

a) Planiranje

Postojeće prakse *planiranja* potreba za predmetnim ugovorima u organima državne uprave *ne osiguravaju* osnovne pretpostavke transparentnosti, ekonomičnog i efikasnog trošenja budžetskih sredstava. Planiranje se svodi na procjenu potrebnih sredstava (za ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima) na osnovu izvršenja sredstava u prethodnom periodu, a sredstva za ugovore dopunskom radu se uopšte i ne planiraju. *Zahtjevi za budžetskim sredstvima,* u većini slučajeva, ne sadrže analize, odgovarajuća obrazloženja potreba i očekivane efekte angažovanja putem ugovora, tako da Ministarstvo finansija prilikom odobravanja budžeta potrošačkim jedinicama ne posjeduje sve relevantne informacije.

b) Nadzor i kontrola

Revizijom je utvrđeno da u organima državne uprave *nije uspostavljen adekvatan nadzor i kontrola* sprovođenja zaključenih ugovora. Nijesu definisana jedinstvena pravila i procedure u pogledu angažovanja (izbora) lica putem ugovora, visine naknade, trajanja ugovora, izvještavanja o obavljenom poslu, potrebnih stručnih kvalifikacija i sl., tako da nije obezbijeđeno da će se ugovoreni poslovi obaviti na najbolji način i po najboljoj cijeni.

Upravna inspekcija je kroz kontrole koje je sprovela utvrdila značajne nepravilnosti (na koje je ukazano i kroz ovaj izvještaj) u postupanju više organa koje nije u skladu sa zakonom (angažovanje fizičkih lica putem ugovora za obavljanje poslova za sistematizova radna mjesta predviđena Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, a ne u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima).

c) Izvještavanje

Revizijom je utvrđeno da *nije obezbijeđeno odgovarajuće izvještavanje* o efektima realizacije zaključenih ugovora, a za određeni dio ugovora (ugovori o dopunskom radu) nijesu, kroz finansijske izvještaje, dostupni podaci o izdacima po osnovu istih, pa odgovarajuće informacije nijesu dostupne nadležnim institucijama, a samim tim ni javnosti.

Na osnovu iznesenih **nalaza i zaključaka**, vrhovna državna revizija (DRI) je izradila preporuke čija će realizacija doprinijeti uspješnijem upravljanju ugovorima i transparentnijem trošenju budžetskih sredstava.

PREPORUKE

Ministarstvu finansija

1. Preporučuje se MF da, za poslove za koje postoje sistematizovana radna mjesta kod organa državne uprave, ne daje saglasnosti za angažovanje lica zaključivanjem ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;

2. Preporučuje se MF da Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština propiše na kojima računima će se evidentirati izdaci po osnovu ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;

3. Preporučuje se MF da, prilikom razmatranja zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava u postupku pripreme nacrta godišnjeg zakona o budžetu, detaljnije analizira obrazloženja potrošačkih jedinica i procijenjene izdatke po osnovu ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kako se tokom godine ne bi vršila brojna preusmjerenja sredstava.

Subjektima revizije (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo ekonomije, Uprava za nekretnine, Uprava za statistiku i 42 subjekta obuhvaćenih upitnikom iz tabele 17) **i drugim organima državne uprave**

1. Potrebno ja da organi državne uprave donose Plan angažovanja lica za ugovore o djelu, ugovore o dopunskom radu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima, kojim bi se pored iznosa sredstava definisale aktivnosti, poslovi, broj izvršilaca i očekivani efekti predmetnih ugovora u narednoj godini;

2. Potrebno je da zahtjevi za dodjelu budžetskih sredstava sadrže definisane aktivnosti, poslove, broj izvršilaca i očekivane efekte iz donešenog Plana angažovanja lica za ugovore o djelu, ugovore o dopunskom radu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima, kao i probleme u finansiranju sa kojima su se organi suočavali u prethodnom periodu prilikom realizacije zaključenih ugovora;

3. Potrebno je da organi prilikom planiranja sredstava za ugovore o djelu, ugovore o dopunskom radu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima svobuhvatnije i **detaljnije sagledaju i procijene stvarne potrebe**, kako se ne bi vršila brojna preusmjerenja sredstava za isplatu zaključenih ugovora, odnosno da ne zahtijevaju više sredstava nego što su im stvarne potrebe;

4. Potrebno je da organi državne uprave donesu Interna akta o načinu angažovanja, izboru lica, sistemu nadzora i kontrole zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;

5. Organi državne uprave **ne treba da** zaključuju ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima za sistematizovana radna mjesta i obavljanje poslova iz nadležnosti organa, već treba da da postupaju u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima;

6. Preporučuje se organima državne uprave da informišu Vladu o problemima sa kojima se suočavaju u svom radu zbog nemogućnosti zapošljavanja lica na neodređeno i određeno vrijeme, iz kog razloga su prinuđeni da angažuju lica putem ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima za sistematizovana radna mjesta, kao i zaključivanjem ugovora o dopunskom radu;

7. Potrebno je da organi državne uprave jasno i precizno definišu obaveze uposlenika, kao i ko je **dužan za nadzor i kontrolu**, prilikom zaključivanja ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radi i ugovora o privremenim i povremenim poslovima;

8. Organi državne uprave **ne treba** da zaključuju ugovore o privremenim i povremenim poslovima za poslove koji zahtijevaju posebno znanje i stručnost, kao i sa licima koji imaju visoku stručnu spremu, već samo za najjednostavnije poslove, u nivou niskokvalifikovanih.[92]

9. Potrebno je da organi državne uprave uspostave sveobuhvatnu evidenciju (bazu podataka) ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremnim i povremenim poslovima;

10. Potrebno je da se u organima državne uprave **sačinjavaju izvještaji o sprovedenim aktivnostima i poslovima** koji su predmet ugovora, kako od strane angažovanih lica tako i od strane nadležnih lica kod kojih su ista angažovana i da se na osnovu istih vrše isplate ugovorene naknade;

11. Potrebno je da se u organima državne uprave sprovode analize realizovanih ugovora i na bazi istih preduzimaju korektivne mjere;

12. Preporučuje se **jedinicama za unutrašnju reviziju** da, u skladu sa procijenjenim rizicima, planiraju sistemske revizije upravljanja ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radi i ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Ministarstvo javne uprave - Odeljenje upravne inspekcije

1. Preporučuje se MJU da preispita *institut* "dodatni rad" u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima (čl. 79), imajući u vidu da Zakon o radu, kao sistemski zakon u oblasti radnih odnosa, reguliše „dopunski rad“ (čl. 201 Zakona o radu), koji se kao takav **bez prethodne saglasnosti** može obavljati kod **istog** ili kod drugog poslodavca[93], što nije slučaj sa "dodatnim radom" za koji je potrebna **prethodna saglasnost poslodavca** i ne može se obavljati kod istog poslodavca.

2. Preporučuje se MJU da, u skladu sa mogućnostima, preduzme mjere kako bi se ojačali kapaciteti Odeljenja upravne inspekcije;

3. Preporučuje se MJU - Odeljenju upravne inspekcije da u Godišnjim planovima redovnog nadzora planira redovne inspekcijski nadzore zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radi i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod organa državne uprave;

[92] Opširnije pogledati: dr Vesna Simović- Zvicer Komentar Zakona o radu, Podgorica 2020. g., str. 467 i 468

[93] Opširnije pogledati: dr Vesna Simović-Zvicer, Komentar Zakona o radu, Podgorica, 2020g., str. 469 i sl.

4. Preporučuje se Upravnoj inspekciji da, uz proaktivan pristup, prati preduzimanje mjera od strane Poreske uprave i Tužilaštva po osnovu datih obavještenja i zaključaka;

5. Preporučuje se MJU da u narednom periodu informiše Vladu o sistemskom problemu, koji se ogleda u postupanju više organa državne uprave koje se ponavlja iz godine u godinu, a odnosi se na zaključivanje ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima za sistematizovana radna mjesta.

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

- subjekti revizije, u roku od 30 dana, dostave Državnoj revizorskoj instituciji **plan aktivnosti za realizaciju preporuka** koji sadrži mjere, nosioce aktivnosti i rokove.

- **subjekti revizije**, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u roku od 6 mjeseci od dana prijema konačnog Izvještaja o reviziji **izvijeste DRI o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.**

Podgorica, 10.06.2019. godine

Rukovodilac Kolegijuma DRI

dr Branislav Radulović
Senator DRI

Prilozi

Tabela 6: Broj zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u period od 2016. do zaključno sa septembrom 2019. godine

Vrste ugovora	2016	2017	2018	septembar 2019
Ugovor o djelu	1769	1972	2344	1589
Ugovor o privremenim i povremenim poslovima	2365	2494	2949	2165
Ugovor o dopuskom radu	40	280	1083	654

Tabela 7: Iznos isplaćenih sredstava za potrebe ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u period od 2016. do zaključno sa septembrom 2019. godine

Vrste ugovora	2016	2017	2018	septembar 2019
Ugovor o djelu	1.688.997	2.034.449	2.622.934	1.894.381
Ugovor o privremenim i povremenim poslovima	1.725.466	1.593.683	1.888.529	1.122.592
Ugovor o dopuskom radu	29.925	138.633	404.039	334.375

Tabela 8: Broj zaključenih ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u period od 2016. do 2018. godine kod subjekata revizije

Organ/Godina	2016			2017			2018		
	Ugovori o djelu	Ugovori o dopunskom radu	Ugovori o privremenim i povremenim poslovima	Ugovori o djelu	Ugovori o dopunskom radu	Ugovori o privremenim i povremenim poslovima	Ugovori o djelu	Ugovori o dopunskom radu	Ugovori o privremenim i povremenim poslovima
ME	15	-	-	26	-	-	23	-	-
MUP	121	21	51	138	203	75	337	826	136
MVP	26	11	19	18	0	18	20	7	4
UZN	0	0	80	138	35	0	100	173	0
UZS	614	-	-	650	-	-	794	-	-
UKUPNO	**776**	**32**	**150**	**970**	**238**	**93**	**1274**	**1006**	**140**

Tabela 9: Iznos isplaćenih sredstava za potrebe ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima u period od 2016. do 2018. godine kod subjekata revizije

Organ/Godina	2016			2017			2018		
	Ugovori o djelu	Ugovori o dopunskom radu	Ugovori o privremenim i povremenim poslovima	Ugovori o djelu	Ugovori o dopunskom radu	Ugovori o privremenim i povremenim poslovima	Ugovori o djelu	Ugovori o dopunskom radu	Ugovori o privremenim i povremenim poslovima
ME	57.398	-	-	68.613	-	-	69.351	-	-
MUP	185.978	14.696	93.713	100.226	63.430	206.941	164.550	207.055	493.040
MVP	104.327	10.615	-	29.948	-	71.241	74.228	3.022	15.310
UZN	0	0	286.622	312.766	33.770	0	290.909	98.764	0
UZS	456.274	-	-	403.080	-	-	599.244	-	-
UKUPNO	**803.977**	**25.311**	**380.335**	**914.633**	**97.200**	**278.182**	**1.198.282**	**308.841**	**508.350**

Tabela 10: Zahtijevano, planirano, raspoloživo i izvršeno na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu ME

Godina	Zahtijevana sredstva dostavljena MF	Planirana sredstva Zakonom o budžetu	Raspoloživa sredstva posle rebalansa i preusmjerenja	Izvršenje budžeta shodno Zakonu o završnom računu
2016	139.200	39.000	70.907	230.616
2017	72.508	39.000	86.500	215.473
2018	235.064	119.664	109.664	200.447
Ukupno	**446.772**	**197.664**	**267.071**	**646.536**

Tabela 11: Zahtijevano, planirano, raspoloživo i izvršeno na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu MVP

Godina	Zahtijevana sredstva dostavljena MF	Planirana sredstva Zakonom o budžetu	Raspoloživa sredstva posle rebalansa i preusmjerenja	Izvršenje budžeta shodno Zakonu o završnom računu
2016	-	1.422.450	1.660.303	1.641.898
2017	1.980.729	1.489.421	1.574.552	1.559.269
2018	2.126.620	1.409.100	1.532.474	1.552.796
Ukupno	**4.107.349**	**4.320.971**	**4.767.329**	**4.753.963**

Tabela 12: Zahtijevano, planirano, raspoloživo i izvršeno na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu MUP

Godina	Zahtijevana sredstva dostavljena Ministarstvu finanija	Planirana sredstva Zakonom o budžetu	Raspoloživa sredstva posle rebalansa i izvršenih preusmjerenja	Izvršenje budžeta shodno Zakonu o završnom računu
2016	175.000	72.000	280.000	279.692
2017	250.000	150.000	328.000	310.738
2018	284.000	274.000	727.000	657.591
Ukupno	**709.000**	**496.000**	**1.335.000**	**1.248.021**

Tabela 13: Zahtijevano, planirano, raspoloživo i izvršeno na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu UZN

Godina	Zahtijevana sredstva dostavljena MF	Planirana sredstva Zakonom o budžetu	Raspoloživa sredstva posle rebalansa i preusmjerenja	Izvršenje budžeta shodno Zakonu o završnom računu
2016	800.000	301.200	803.920	803.590
2017	700.000	700.000	780.000	779.954
2018	700.000	700.000	704.000	702.812
Ukupno	**2.200.000**	**1.701.200**	**2.287.920**	**2.286.356**

Tabela 14: Zahtijevano, planirano, raspoloživo i izvršeno na sintetičkom računu 4191-Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu UZS

Godina	Zahtijevana sredstva dostavljena MF	Planirana sredstva Zakonom o budžetu	Raspoloživa sredstva posle rebalansa i preusmjerenja	Izvršenje budžeta shodno Zakonu o završnom računu
2016	530.241	404.300	515.238	456.274
2017	650.118	402.300	415.185	403.080
2018	565.000	411.500	446.730	599.244
Ukupno	**1.745.359**	**1.218.100**	**1.377.153**	**1.458.598**

Tabela 15: Broj organa koji su zaključivali ugovore o djelu, ugovore o dopunskom radu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima u periodu od jednog do dvanaest mjeseci u godini

Mjeseci	Broj organa		
	Ugovori o djelu	Ugovori o dopunskom radu	Ugovori o privremenim i povremenim poslovima
1	7	2	1
2	2	6	-
3	4	3	2
4	5	2	6
5	1	-	3
6	11	1	16
7	2	3	-
8	2	-	-
9	-	1	-
10	2	-	1
11	-	1	1
12	1	2	1
Nije bilo ugovora	2	17	10
Podatak nije dostavljen	3	4	1
Nije dostavljen ispunjeni upitnik	4	4	4
Ukupno	46	46	46

Tabela broj 16: Subjekti revizije kojima su date preporuke

Organ državne uprave	Preporuka se odnosi											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ministarstvo ekonomije	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	-	DA	DA	DA	DA
Ministarstvo unutrašnjih poslova	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Ministarstvo vanjskih poslova	DA	DA	DA	-	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Uprava za nekretnine	DA	-	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	-
Uprava za statistiku	-	-	DA	DA[94]	DA	-	-	-	-	-	-	DA

[94] Za ugovore o dopunskom i ugovore o privremenim i povremenim poslovima

Tabela broj 17: Organi koji su dostavili upitnik

R.b	Organi državne uprave	Upitnik
1	Ministarstvo pravde	Dostavljen ispunjen upitnik
2	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Djelimično ispunjen upitnik
3	Ministarstvo finanisja	Dostavljen ispunjen upitnik
4	Ministarstvo vanjskih poslova	Dostavljen ispunjen upitnik
5	Ministarstvo prosvjete	Dostavljen ispunjen upitnik
6	Ministarstvo kulture	Dostavljen ispunjen upitnik
7	Ministarstvo ekonomije	Djelimično ispunjen upitnik
8	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	Dostavljen ispunjen upitnik
9	Ministarstvo poljoprivrede i rurarnog razvoja	Dostavljen ispunjen upitnik
10	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	Dostavljen ispunjen upitnik
11	Ministarstvo nauke	Dostavljen ispunjen upitnik
12	Ministarstvo javne uprave	Dostavljen ispunjen upitnik
13	Ministarstvo sporta i mladih	Dostavljen ispunjen upitnik
14	Uprava za izvršenje krivičnih sankcija	Dostavljen ispunjen upitnik
15	Uprava policije	Dostavljen ispunjen upitnik
16	Poreska uprava	Dostavljen ispunjen upitnik
17	Uprava carina	Dostavljen ispunjen upitnik
18	Uprava za nekretnine	Dostavljen ispunjen upitnik
19	Uprava za imovinu	Dostavljen ispunjen upitnik
20	Uprava za statistiku	Dostavljen ispunjen upitnik
21	Uprava za igre na sreću	Dostavljen ispunjen upitnik
22	Uprava za dijasporu	Dostavljen ispunjen upitnik
23	Uprava za zaštitu kulturnih dobara Crne Gore	Dostavljen ispunjen upitnik
24	Uprava za ugljovodonike	Dostavljen ispunjen upitnik
25	Uprava pomorske sigurnosti i upravljanje lukama	Dostavljen ispunjen upitnik
26	Uprava za saobraćaj	Dostavljen ispunjen upitnik
27	Uprava za željeznice	Dostavljen ispunjen upitnik
28	Uprava za šume	Dostavljen ispunjen upitnik
29	Uprava za vode	Dostavljen ispunjen upitnik
30	Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	Dostavljen ispunjen upitnik
31	Uprava javnih radova	Dostavljen ispunjen upitnik
32	Uprava za kadrove	Dostavljen ispunjen upitnik
33	Uprava za inspekcijske poslove	Dostavljen ispunjen upitnik
34	Zavod za školstvo	Dostavljen ispunjen upitnik
35	Zavod za metrologiju	Dostavljen ispunjen upitnik
36	Zavod za hidrometologiju i seizmologiju	Dostavljen ispunjen upitnik
37	Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu	Dostavljen ispunjen upitnik
38	Direkcija za zaštitu tajnih podataka	Dostavljen ispunjen upitnik
39	Državni arhiv	Dostavljen ispunjen upitnik
40	Agencija za zaštitu prirode i životne sredine	Dostavljen ispunjen upitnik
41	Sekretarijat za zakonodavstvo	Dostavljen ispunjen upitnik
42	Sekretarijat za razvojne projekte	Djelimično ispunjen upitnik