



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



Broj: 05-16-1-1251-13/21
Sarajevo, 28.12.2021. godina

Povjerenstvo za financije i proračun
Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 29-12-2021			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4	16-10	2242	21

B

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u privitku ovog akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu "Osnovne pretpostavke za inspekcijski nadzor u institucijama BiH".

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR
Hrvoje Tvrković
Hrvoje Tvrković



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



Broj: 05-16-1-1251-14/21
Sarajevo, 28.12.2021. godina

Povjerenstvo za financije i proračun
Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

BOŠNA I HERCEGOVINA
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
SARAJEVO

PRIMLJENO: 29-12-2021			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02/3-16-10		2242/21	

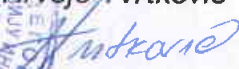
B

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u privitku ovog akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu "Osnovne pretpostavke za inspekcijski nadzor u institucijama BiH".

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR
Hrvoje Tvrković




18. 12. 1911
H. 12. 12. 1911

18. 12. 1911
H. 12. 12. 1911



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

„OSNOVNE PRETPOSTAVKE ZA INSPEKCIJSKI NADZOR U INSTITUCIJAMA BiH“

Broj: 05-16-1-1251/21

Sarajevo, decembar 2021. godine



OSNOVNE PRETPOSTAVKE ZA INSPEKCIJSKI NADZOR U INSTITUCIJAMA BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: „Osnovne pretpostavke za inspekcijski nadzor u institucijama BiH“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, INTOSAI smjernicama i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

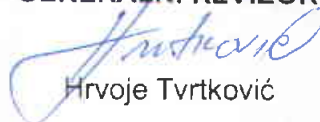
Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju sa ciljem da utvrdi da li su institucije BiH osigurale osnovne pretpostavke za efikasan inspekcijski nadzor. Implementacija preporuka ove revizije trebala bi doprinijeti realizaciji Ciljeva održivog razvoja, a naročito cilja 16.

Nalazi revizije ukazuju da nisu osigurane osnovne pretpostavke za inspekcijski nadzor u institucijama BiH. U institucijama BiH nisu jasno definisane nadležnosti niti je osigurana efikasna koordinacija inspekcija. Postojeći način planiranja i provođenja inspekcijskih nadzora ne osigurava efikasnu kontrolu primjene propisa. Inspekcije ne osiguravaju efikasno izvršenje izrečenih mjera. Zbog neefikasnosti u procesu naplate novčanih kazni, u posljednjih 6,5 godina iz Registra novčanih kazni izbrisano je oko 38 hiljada novčanih kazni starijih od 5 godina ukupne vrijednosti od oko 42 miliona KM. Ovo, pored toga što dovodi u pitanje svrhu inspekcijskog nadzora, u značajnoj mjeri rezultira gubitkom prihoda po ovoj osnovi.

Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH i institucijama iz odabranog uzorka revizije. Realizacijom datih preporuka, stvorit će se, između ostalog, i bolje pretpostavke za inspekcijski nadzor u cilju osiguranja zakonitosti i vladavine prava.

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvještaja institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Ovim institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon toga je izrađen konačni izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

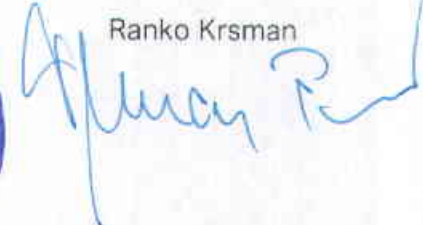
GENERALNI REVIZOR


Hrvoje Tvrtković

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica


**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Ranko Krsman






Sadržaj

1. UVOD.....	9
1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju	9
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije.....	11
1.3. Reviziono pitanje i kriteriji revizije	13
1.4. Izvori informacija i metode revizije.....	16
1.5. Struktura izvještaja.....	17
2. INSPEKCIJSKI NADZOR U INSTITUCIJAMA BiH	18
2.1. Opći pojmovi u procesu inspekcijskog nadzora u institucijama BiH	18
2.1.1. Inspekcije u institucijama BiH iz uzorka	19
2.2. Planiranje i provođenje inspekcijskog nadzora.....	20
2.2.1. Opis procesa i mjere iz nadležnosti inspekcija	21
2.2.2. Praćenje izrečenih mjera	22
2.3. Aktivnosti nadležnih institucija na rješavanju problema naplate novčanih kazni	23
2.4. Finansijsko upravljanje i kontrola	23
3. NALAZI	25
3.1. Nejasno definisane nadležnosti i odsustvo koordinacije inspekcija u institucijama BiH.....	25
3.1.1. Problemi u pogledu nadležnosti inspekcija institucija BiH.....	25
3.1.2. Koordinacija inspekcija u institucijama BiH	30
3.2. Planiranje i provođenje inspekcijskog nadzora.....	32
3.2.1. Planiranje inspekcijskog nadzora.....	32
3.2.1.1. Odsustvo evidencija i procjene i analize rizika subjekata nadzora	33
3.2.2. Provođenje inspekcijskog nadzora	34
3.3. Praćenje izrečenih mjera i naplata novčanih kazni	37
3.3.1. Izrečene mjere inspekcijskog nadzora.....	38
3.3.2. Aktivnosti institucija na implementaciji izrečenih mjera.....	38
4. ZAKLJUČCI.....	43
4.1. U institucijama BiH nisu jasno definisane nadležnosti niti je osigurana efikasna koordinacija inspekcija	43
4.2. Postojeći način planiranja i provođenja inspekcijskih nadzora ne osigurava efikasnu kontrolu primjene propisa	43
4.3. Inspekcije ne osiguravaju efikasno izvršenje izrečenih mjera	44
5. PREPORUKE.....	45
6. PRILOZI	48

Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
UV	Ured za veterinarstvo BiH
AZLP	Agencija za zaštitu ličnih podatak u Bosni i Hercegovini
BiH	Bosna i Hercegovina
UIO	Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine
MP	Ministarstvo pravde BiH
IDDEEA	Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine
GP	Granična policija BiH
MFT	Ministarstvo finansija i trezora BiH
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
MS	Ministarstvo sigurnosti BiH
MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
SPS	Služba za poslove sa strancima BiH
ALMS	Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH
DARNS	Državna regulatorna agencija za radioaktivnu i nuklearnu sigurnost BiH
Zakon o postupku prinudne naplate	Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza BiH
Zakon o prekršajima	Zakon o prekršajima BiH
PS BiH	Parlamentarna skupština BiH
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija BiH
Zakon o upravi	Zakon o upravi BiH
VM BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
Pravilnik	Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja prekršajne evidencije
Zakon o državnoj službi	Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine
ROF	Registar novčanih kazni
Zakon o upravnom postupku	Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine
Zakon o plaćama	Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH
ADS	Agencija za državnu službu BiH

Izvršni sažetak:

Revizija učinka je provedena sa ciljem da se utvrdi da li su osigurane osnovne pretpostavke za inspekcijski nadzor u institucijama BiH. Pod osnovnim pretpostavkama u kontekstu ove studije podrazumijevamo jasno definisane nadležnosti te osiguranje efikasne koordinacije, planiranja i izvršenja inspekcijskog nadzora. Provođenje ove revizije trebalo bi doprinijeti stvaranju boljih pretpostavki za realizaciju Ciljeva održivog razvoja, a naročito cilja 16: Promovisati miroljubiva i uključiva društva za održivi razvoj, osigurati pristup pravdi za sve i izgraditi učinkovite, odgovorne i uključive institucije na svim nivoima.

U nastavku su najvažniji nalazi i preporuke revizije:

- Inspekcije u institucijama BiH se suočavaju s problemima nejasno definisanih nadležnosti. Institucije iz uzorka koje se suočavaju s problemom nejasno definisanih nadležnosti nisu predlagale aktivnosti, niti je VM BiH preduzimao aktivnosti na otklanjanju ovih problema.
- VM BiH, kao ni institucije BiH iz uzorka revizije, nisu preduzimali aktivnosti na uspostavi sveobuhvatne koordinacije inspekcija, a sve s ciljem unapređenja rada inspekcija, uspostave sveobuhvatnih i transparentnih evidencija o broju inspekcija u institucijama BiH, te njihovim propisima, kao i osiguranja ujednačenih uslova za rad inspektora.
- Inspekcije nemaju uspostavljene sveobuhvatne evidencije o subjektima nadzora, planiranje se ne vrši na osnovu analize i procjene rizika.
- Inspekcijski nadzor se ne provodi na osnovu razvijenih internih smjernica, odnosno inspekcije nemaju usvojene smjernice koje bi osigurale jednak tretman svih subjekata nadzora, te balans preventivnih i restriktivnih mjera.
- Prilikom provođenja inspekcijskog nadzora ne primjenjuju se sve raspoložive zakonske mjere u cilju osiguranja poštivanja propisa subjekata nadzora. S tim u vezi, nije osiguran balans preventivnih, korektivnih i restriktivnih mjera.
- Nije osigurana efikasna primjena niti potpuna implementacija raspoloživih mjera inspekcijskog nadzora. Dok je većim dijelom osigurana implementacija preventivnih i korektivnih mjera, institucije iz uzorka koje izriču represivne mjere susreću se sa problemima naplate novčanih kazni. U takvim okolnostima dolazi do zloupotreba kao što je izbjegavanje plaćanja kazni kao i do mogućnosti zastare. Ovo, pored toga što dovodi u pitanje svrhu inspekcijskog nadzora, u značajnoj mjeri rezultira gubitkom prihoda po ovoj osnovi.
- Prema podacima IDDEEA-e, u posljednjih 6,5 godina, po osnovu zastarjelosti iz ROF-a izbrisano je preko 38 hiljada novčanih kazni izrečenih prekršajnim nalogom, koje su izdale institucije BiH u iznosu preko 42 miliona KM. Međutim, iako se po evidencijama IDDEEA-e sve evidentirane novčane kazne vode kao zastarjele nakon isteka roka od pet godina, činjenica je da se najveći dio tih kazni odnosi na novčane kazne UIO-a koji za svoje novčane kazne izrečene prekršajnim nalogom ima apsolutni rok zastare deset godina.

Ured za reviziju je definisao preporuke nadležnim institucijama čija svrha je unapređenje aktivnosti na osiguravanju osnovnih pretpostavki za inspekcijski nadzor u institucijama BiH. Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH i institucijama iz uzorka.

Preporuke VM BiH:

- Preduzeti aktivnosti u cilju otklanjanja problema nejasno definisanih nadležnosti i unapređenja koordinacije inspekcija u institucijama BiH neophodnih za efikasan rad inspekcija.
- Preduzeti aktivnosti na osiguranju uslova za efikasnu naplatu izrečenih novčanih kazni.

Preporuke institucijama BiH iz uzorka:

- Preduzeti aktivnosti na otklanjanju problema nejasno definisanih nadležnosti neophodnih za efikasan rad inspekcija.
- Potrebno je osigurati prisustvo inspektora općim obukama u sklopu programa inspekcijskog nadzora.
- Plan inspekcijskog nadzora zasnivati na relevantnim pokazateljima procjene rizika sa jasno definisanim kategorijama rizika.
- Osigurati da se inspekcijski nadzor provodi na osnovu razvijenih internih akata/smjernica kojima bi se osigurao jednak tretman svih subjekata nadzora, te balans preventivnih i restriktivnih mjera.
- Osigurati praćenje implementacije svih izrečenih mjera.

1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za reviziju

Propisi su neophodni za pravilno i skladno funkcionisanje svakog društva. Uz pomoć propisa se stvaraju pravila za građane, poslovne subjekte, vladu i civilno društvo. Oni podupiru tržišta, štite prava i sigurnost građana i osiguravaju isporuku javnih dobara i usluga.

Nepoštivanje propisa ugrožava skladno funkcionisanje svakog društva. Jedan od razloga nepoštivanja propisa u jednom društvu je i izostanak efikasnog sistema osiguranja provođenja usvojenih propisa. Jedna od metoda uz pomoć koje organi uprave osiguravaju poštivanje propisa je inspekcijski nadzor.

Inspekcijski nadzor predstavlja oblik kontrole nad zakonitošću rada putem kojeg država osigurava da se svi koji obavljaju određene djelatnosti pridržavaju zakonskih odredbi koje regulišu obavljanje te djelatnosti. Ova vrsta nadzora trebala bi osigurati poštivanje propisa i da svi korisnici određenih usluga dobiju što je moguće kvalitetniju i sigurniju uslugu.¹

Ovo uključuje, naprimjer, zaštitu zdravlja građana putem kontrole proizvoda životinjskog porijekla, stočne hrane i veterinarskih lijekova i kvalitet uvoza i izvoza ovih proizvoda, osiguranje da svako fizičko i pravno lice ima pristup informacijama kojima raspolažu institucije, osiguranje da građani imaju siguran javni prijevoz, da se osigura zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, a naročito pravo na privatnost i zaštitu ličnih podataka, osiguranje prihvata i smještaja stranaca (žrtve trgovine ljudima/stranci stavljeni pod nadzor) u specijalizovane ustanove za prihvrat stranaca.

Poslove inspekcijskog nadzora obavljaju državni službenici s posebnim ovlaštenjima i odgovornostima – inspektori². Kada inspektor u obavljanju inspekcijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis čije izvršenje nadzire, ima ovlaštenja i obavezu da naloži mjere propisane zakonom³. Izrečene mjere putem inspekcijskog nadzora treba da zadovoljavaju preventivnu, korektivnu i represivnu svrhu.⁴

Svrha samog nadzora je da pored izrečene korektivne mjere djeluje i preventivno, tako što šalje poruku drugim učesnicima u obavljanju poslovnih aktivnosti da će biti sankcionisani ukoliko ne budu provodili zakonske mjere na način koji je propisan. Naplatom kazni izrečenih putem prekršajnih naloga ili izvršenjem sudskih rješenja ostvaruje se svrha kažnjavanja subjekata koji prekrše propise, ali i punjenje budžeta, pri čemu je važno istaći da ovo nije i ne smije biti primarna funkcija inspekcija.⁵

Nalazi finansijske i revizije učinka ukazuju na kršenje propisa BiH, a koji su uzrokovani i izostankom odgovarajućeg inspekcijskog nadzora.⁶

¹ Prof. dr. sc. Frane Staničić, Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa. Izvorni znanstveni rad.

² Državni službenici sa posebnim ovlastima i odgovornostima;

³ Zakon o upravi, Službeni glasnik BiH, br. 32/2002, 102/2009 i 72/2017

⁴ Više o mjerama iz nadležnosti inspekcija govorimo u poglavlju 2.3.1.

⁵ Priručnik o praktičnom provođenju inspekcijskog nadzora u Federaciji Bosne i Hercegovine, Nedim Muhić, maj 2015. godine.

⁶ Izvještaj revizije učinka „Rezultati reforme javne uprave“, Izvještaj revizije učinka „Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji“, Izvještaj revizije učinka „Aktivnosti institucija na osiguranju radijacijske i nuklearne sigurnosti“, Izvještaj finansijske revizije za Ministarstvo pravde za 2018. godinu, Godišnji revizorski izvještaji o glavnim nalazima i preporukama za 2018. i 2019. godinu, više na www.revizija.gov.ba

Izveštaji finansijske revizije za Ministarstvo pravde BiH⁷ su ukazivali na to da se u nedovoljnoj mjeri koriste prekršajne odredbe prilikom inspekcijskog nadzora, kao mehanizam za podizanje odgovornosti rukovodstva na viši nivo u institucijama BiH. Također, postoje i drugi isti ili slični slučajevi koje je konstatovala finansijska revizija.⁸

Iako su institucije BiH koje vrše inspekcijski nadzor u obavezi da osiguraju provođenje izrečenih mjera⁹, što uključuje i naplatu novčanih kazni, u praksi se dešavaju odstupanja. Ovo ukazuje na to da postoje problemi u procesu naplate novčanih kazni po prekršajnim nalogima. Mediji¹⁰ su također ukazivali na probleme u pogledu naplate prihoda po prekršajnim prijavama u nekim institucijama jer ne postoje mehanizmi da se naplata u konačnici i provede. U tom smislu dolazi do zastarijevanja navedenih potraživanja gdje država gubi značajne prihode. Finansijska revizija je također konstatovala probleme u naplati izrečenih novčanih kazni.¹¹

Vijeće ministara BiH, svjesno problema u procesu naplate novčanih kazni, u 2020. godini, a zatim ponovo u 2021. godini, donijelo je, na prijedlog MP-a, zaključke i zaduženja za odgovorne institucije.¹²

Također, rezultati predistraživanja i predstudijskih istraživanja su pokazali da institucije BiH nisu osigurale osnovne pretpostavke za efikasan inspekcijski nadzor. To se prije svega odnosi na izostanak koordinacije i saradnje inspekcija u institucijama BiH, planiranja zasnovanog na analizama rizika, kao i mehanizama za praćenje i naplatu izrečenih novčanih kazni.

Imajući u vidu sve navedeno, Ured za reviziju institucija BiH je donio Odluku o pokretanju revizije učinka na temu Inspekcijski nadzor u institucijama BiH.

⁷ Izveštaj finansijske revizije za Ministarstvo pravde za 2018. godinu, Godišnji revizorski izveštaji o glavnim nalazima i preporukama za 2018. i 2019. godinu, više na www.revizija.gov.ba

⁸ Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost, Agencija za javne nabavke BiH, Ured za razmatranje žalbi u BiH, Ministarstvo pravde BiH, više na www.revizija.gov.ba

⁹ Zakon o upravi, član 81. Inspektor je obavezan pratiti provođenje upravnih mjera naloženih rješenjem iz člana 78. ovog zakona i u granicama svojih ovlaštenja osigurati njihovo provođenje. Ako inspektor ne može osigurati provođenje upravnih mjera na način i u roku kako je rješenjem određeno, dužan je obavijestiti o tome bez odgađanja rukovodioca organa uprave koji je obavezan preduzeti mjere radi osiguranja provođenja naloženih mjera.

¹⁰ <https://hayat.ba/kaznjeni-gradani-ne-izvrsavaju-obaveze-nenaplacene-kazne-teske-56-miliona/97684/>

<https://faktor.ba/vijest/vijece-ministara-bih-osam-miliona-eura-ide-za-cistu-havu-u-sarajevu/67406>

https://www.glassrpske.com/cir/novosti/vijesti_dana/stranke-za-kazne-duzne-200000-maraka/331996

¹¹ Izveštaj o obavljenoj finansijskoj reviziji Granične policije BiH za 2019. godinu.

¹² Zaključak sa 2. sjednice VM-a BiH održane 23.01.2020. godine putem kojeg VM BiH ukazuje na to da postoje problemi u procesu naplate novčanih kazni po prekršajnim nalogima, te je s tim u vezi u januaru 2020. godine donio i konkretan zaključak te zadužio određene institucije koje aktivnosti da preduzmu.

http://vijeceministara.gov.ba/saopštenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/default.aspx?id=32109&langTag=bs-BA

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Cilj revizije

Cilj revizije je ispitati da li su institucije BiH osigurale osnovne pretpostavke za efikasan inspekcijski nadzor.

Pod osnovnim pretpostavkama u kontekstu ove studije podrazumijevamo jasno definisane nadležnosti te osiguranje efikasne koordinacije, planiranja i izvršenja inspekcijskog nadzora.

Svrha revizije je doprinijeti unapređenju u oblasti inspekcijskog nadzora u institucijama BiH kako bi se osigurala dosljedna primjena propisa, a time i vladavina prava.

Provođenje ove revizije trebalo bi doprinijeti realizaciji ciljeva održivog razvoja¹³, a naročito cilja 16 – promovisati miroljubiva, inkluzivna i pravedna društva, te promicati vladavinu zakona i osigurati jednak pristup pravdi za sve kako bi izgradili učinkovite, odgovorne i uključive institucije.

Obim i ograničenja revizije

Predmet revizije su aktivnosti institucija BiH koje provode inspekcijski nadzor nad propisima iz svoje nadležnosti, u periodu 2017. - 2020. godina.

U toku ove studije sagledali smo stanje u oblasti inspekcijskog nadzora u institucijama BiH, a čije nadležnosti se prvenstveno odnose na inspekcijski nadzor nad primjenom propisa.

Tim revizije učinka analizirao je način na koji su institucije uspostavile koordinaciju. Provjeravali smo kako su definisane i realizovane nadležnosti inspekcijskog nadzora. Analizirali smo i dostupnost relevantnih propisa, njihovih tumačenja i drugih značajnih informacija koje subjektima nadzora mogu pomoći u usklađivanju svog poslovanja sa zakonskim propisima.

Provjeravali smo da li su ispunjene pretpostavke za rad inspektorata u smislu ovlaštenih i obučених ljudskih kapaciteta.

Aktivnosti vezane za inspekcijski nadzor su posmatrane s aspekta broja planiranih i izvršenih kontrola u zadnje četiri godine. Analizirali smo osnovu za izradu planova za provođenje inspekcijskog nadzora. Ovdje se prije svega misli na jasne evidencije subjekata nadzora i pisane procedure procjene rizika. Analizirali su se uslovi rada kao i razlozi za izricanje mjera zbog utvrđenih nepravilnosti. Provjeravali smo da li se izrečene mjere inspekcija zasnivaju na definisanoj metodologiji. Ispitali smo i da li su inspekcije BiH osigurale praćenje izrečenih mjera, kao i naplatu izrečenih novčanih kazni.

Sagledavanjem navedenih aktivnosti, revizijom smo nastojali doći do odgovora da li su inspekcije u institucijama BiH osigurale osnovne pretpostavke za efikasan inspekcijski nadzor.

¹³Ciljevi održivog razvoja su dostupni na: https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/sustainable-development-goals.html

Za potrebe sticanja sveobuhvatne slike o procesu inspekcijskog nadzora u institucijama BiH obavljani su razgovori s institucijama i organizacijama koje imaju značajnu ulogu u ovoj oblasti.

S obzirom na to da na nivou institucija BiH ne postoji transparentan i sveobuhvatan podatak o broju inspekcija u institucijama BiH, tokom predstudijskih istraživanja posredstvom upitnika kao i obavljenih razgovora s pojedinim institucijama BiH konstatovano je da 16 institucija BiH imaju inspekcijske nadležnosti (ili neke od oblika inspekcijskih nadležnosti) ili su uspostavile inspektorate – organizacione jedinice nadležne za provođenje inspekcijskog nadzora. Više o ovome se može vidjeti u prilogu 8. Od ovih 16 institucija BiH u uzorak je izabrano pet institucija, što je prikazano u narednoj tabeli.¹⁴

Tabela broj 1: Izabrani uzorak institucija

Redni broj	Naziv institucije BiH
1.	Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH
2.	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
3.	Ministarstvo pravde BiH
4.	Ministarstvo sigurnosti BiH
5.	Ured za veterinarstvo BiH

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

U uzorak su izabrani: tri ministarstva, jedna upravna organizacija i jedna samostalna upravna organizacija. U okviru pet institucija iz uzorka posmatrali smo pet inspekcija.¹⁵ Na uzorku od ovih pet institucija su testirana sva tri reviziona potpitanja. Međutim, u cilju sticanja sveobuhvatne slike o procesu inspekcijskog nadzora u institucijama BiH obavljani su razgovori i sa institucijama koje imaju značajnu ulogu u ovoj oblasti, kao što su GP, IDDEEA, UIO, SPS, MFT. Razgovor s ovim institucijama obavljen je s ciljem prikupljanja relevantnih informacija i podataka za potrebe sticanja sveobuhvatne slike i analize trećeg potpitanja¹⁶. Također, sagledana je i uloga VM-a BiH, s obzirom na njegove nadležnosti koje su opisane u poglavlju 2.

¹⁴ Prilikom razmatranja institucija koje imaju inspekcijske ovlasti ili inspektorate nisu razmatrane policijske agencije iz razloga što se radi o posebnoj vrsti inspekcijskih ovlasti i kao takve ne mogu se razmatrati zajedno s ostalim institucijama koje su prikazane u prilogu 7.

¹⁵ Upravni inspektorat MP-a, Inspektorat MKP-a, Inspektorat MS-a, Granična veterinarska inspekcija UV-a i Odsjek za inspekcijski nadzor i prigovore AZLP-a.

¹⁶ GP, SPS i UIO su tri od četiri institucije (MKP je četvrta institucija u uzorku) koje imaju nenaplaćenih novčanih kazni izdatih po osnovu prekršajnog naloga.

1.3. Revizionna pitanja i kriteriji revizije

Nakon što su utvrđeni ciljevi revizije, definisano je opće reviziono pitanje koje glasi:

Da li su institucije BiH osigurale osnovne pretpostavke za efikasan inspekcijski nadzor?

Za što bolje razumijevanje i analizu problema definisana su i sljedeća revizionna potpitanja:

- 1. Da li su osigurane jasno definisane nadležnosti i koordinacija inspekcija u institucijama BiH?***
- 2. Da li postojeći način planiranja i provođenja inspekcijskih nadzora osigurava efikasnu kontrolu primjene propisa?***
- 3. Da li inspekcije osiguravaju efikasno izvršenje izrečenih mjera?***

Kriteriji revizije

Kriteriji revizije predstavljaju mjerila za procjenu efikasnosti u predmetu revizije i odgovaraju revizionim pitanjima. Kriteriji su uspostavljeni na bazi kombinovanja kriterija zadatih u Zakonu o upravi BiH¹⁷, Zakonu o radu u institucijama BiH¹⁸, Zakonu o prekršajima BiH¹⁹, Standardu ISO 31000 - Upravljanje rizicima, koji je objavila Međunarodna organizacija za standardizaciju²⁰, naučnom radu pod nazivom „Uloga inspekcijskog nadzora u osiguranju provođenja propisa“²¹ kao i stručnim analizama/publikacijama „Analiza inspekcija u Republici Srbiji“²² i „Provođenje propisa i inspekcije - Načela najbolje prakse OECD-a za regulatornu politiku“²³.

¹⁷ Službeni glasnik BiH, br. 32/2002, 102/2009 i 72/2017

¹⁸ Službeni glasnik BiH, br. 26/2004, 7/2005, 48/2005, 50/2008 - dr. zakon, 60/2010, 32/2013 i 93/2017

¹⁹ Službeni glasnik BiH, br. 41/2007, 18/2012, 36/2014 i 81/2015

²⁰ ISO (Međunarodna organizacija za standardizaciju), ISO - ISO 31000 — Risk management, www.iso.org/iso-31000-risk-management.html

²¹ Prof. dr. sc. Frane Staničić - Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa, Izvorni znanstveni rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

²² Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), Stručna analiza/publikacija „Analiza inspekcija u Republici Srbiji“, Beograd, septembar 2014. godine;

²³ OECD – The Organization for Economic Co-operation and Development - Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj; <https://www.oecd.org/about/>; Regulatory Enforcement and Inspections - OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy“, 2014. godina.

Kriteriji za prvo reviziono potpitanje:

VM BiH i institucije BiH u sklopu kojih su uspostavljene inspekcije su osigurali da su nadležnosti inspekcija u institucijama BiH jasno definisane u pogledu propisa koji se nadziru, inspektorima su date potrebne ovlasti za vršenje inspekcijskog nadzora.

VM BiH je osigurao osnovne pretpostavke za efikasnu koordinaciju inspekcija. Pod osnovnim pretpostavkama u kontekstu koordinacije se podrazumijeva saradnja inspekcija po pitanjima koja se odnose na unapređenje procesa inspekcijskog nadzora, uspostavljanja sveobuhvatnih i transparentnih evidencija, ujednačenih uslova rada za inspektore i osiguranja redovnih kontinuiranih obuka.²⁴ S tim u vezi, VM BiH je zadužio odgovorno tijelo (instituciju, radnu grupu, zajedničku komisiju) za koordinaciju inspekcija. Imenovano tijelo je osiguralo koordinaciju inspekcija po pitanjima koja se odnose na unapređenje procesa inspekcijskog nadzora.²⁵ Također, imenovano tijelo je osiguralo:

- Uspostavu sveobuhvatne i transparentne evidencije inspekcija u institucijama BiH s popisom svih zakonskih i podzakonskih propisa koji su u nadležnosti svake inspekcije.²⁶
- Ujednačene uslove za rad svih inspektora u institucijama BiH. Inspektorima u institucijama BiH je ujednačen status po pitanju beneficija, s obzirom na to da su inspektori službenici s posebnim ovlaštenjima koja podrazumijevaju vođenje postupka inspekcijskog nadzora, donošenje upravnih mjera te izdavanje prekršajnih naloga i pokretanje prekršajnih prijava.
- U cilju osiguranja dosljednog unificiranog postupanja osigurane su zajedničke, redovne i kontinuirane obuke inspektora u institucijama BiH. Također, obuke služe kao platforma za razmjenu iskustava, znanja i informacija o problemima s kojima se inspekcije suočavaju u svom radu.

²⁴Pored ovih pretpostavki postoje i druge pretpostavke koje su bitne za rad inspekcija i koje se analiziraju u stručnoj i akademskoj literaturi, a koje nisu obrađivane u sklopu ove studije. To su: opremljenost inspekcija osnovnim sredstvima za rad (računarska oprema, vozila, uniforme, laboratorije, kapaciteti u smislu broja inspektora za obavljanje inspekcija, starosna struktura i obrazovni profil zaposlenih, koordinacija i saradnja s inspekcijama drugih nivoa vlasti. Izvor: Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (USAID). Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), Stručna analiza/publikacija „Analiza inspekcija u Republici Srbiji“, Beograd, septembar 2014. godina; Balkanski centar za regulatornu reformu (BCRR), Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), Funkcionalna analiza republičkih inspekcija sa analizom kapaciteta, Beograd, 2019. godina; OECD – The Organization for Economic Co-operation and Development, Regulatory Enforcement and Inspections - OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy“, 2014. godina. Dostupno na: <https://www.oecd.org/about/>; U procesu revizije fokusirali smo se na osnovne pretpostavke gdje smo identifikovali određene probleme te prostor za unapređenje.

²⁵ Član 31. Zakona o upravi BiH, Službeni glasnik BiH, br. 32/2002, 102/2009 i 72/2017:

Međusobni odnosi organa uprave zasnivaju se na ovlaštenjima utvrđenim Ustavom i zakonom, kao i na saradnji, međusobnom informisanju i dogovaranju.

U ostvarivanju međusobne saradnje, organi uprave obavezni su jedni drugima dostavljati podatke i informacije potrebne za obavljanje poslova, razmjenjivati informacije i iskustva i osnivati zajedničke stručne komisije i druga radna tijela, i ostvarivati druge oblike međusobne saradnje.

²⁶ Zakon o slobodi pristupa informacijama član 1. Cilj ovog zakona je a) ustanoviti da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti i da javni pristup ovim informacijama promoviše veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces b) ustanoviti da svako fizičko ili pravno lice ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa javnim interesom, te da javni organi imaju odgovarajuću obavezu da objave informacije, Službeni glasnik BiH, broj 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11.

Kriteriji za drugo reviziono potpitanje:

Inspekcije institucija BiH su uspostavile evidencije subjekata nad kojima se provodi inspekcijski nadzor. Inspekcijski nadzor se vrši na osnovu internih smjernica²⁷ kojima je osiguran jednak tretman svih subjekata nadzora, kao i balans preventivnih, korektivnih i restriktivnih mjera, a sve u cilju osiguranja primjene propisa. Inspektori koriste sve vrste mjera kako bi osigurali da subjekti nadzora postupaju u skladu s propisima. Institucije koriste sve zakonom raspoložive mjere, shodno učinjenom prekršaju, s ciljem osiguranja efikasnosti inspekcijskog nadzora.

U cilju analize/procjene rizika razvijeni su kriteriji²⁸ na osnovu kojih se vrši procjena rizika subjekata nadzora kao i rizičnih oblasti nadzora. Planiranje nadzora/kontrola se vrši na osnovu analize i procjene rizika na osnovu kojih su subjekti nadzora razvrstani u različite kategorije rizika²⁹.

Kriteriji za treće reviziono potpitanje:

Inspekcije institucija BiH rade analize efikasnosti izrečenih mjera (analize učinkovitosti) s ciljem raspolaganja podacima koje mjere su najdjelotvornije za počinjeni prekršaj ili nepravilnost, odnosno koje mjere daju najbolje rezultate.

Inspekcije institucija BiH preduzimaju aktivnosti na osiguranju provođenja realizacije izrečenih mjera. S tim u vezi, inspekcije BiH redovno prate izrečene mjere. U cilju osiguranja realizacije izrečenih mjera uspostavljena je međusobna saradnja između relevantnih institucija BiH, kao i s institucijama drugih nivoa vlasti.

Institucije BiH preduzimaju sve zakonom predviđene aktivnosti³⁰ kako bi se implementirale izrečene mjere.

²⁷ Član 33 (d) stav 2. Zakona o finansiranju institucija BiH: Rukovodilac institucije odgovoran je za izradu internih propisa o finansijskom upravljanju i kontroli i za uspostavljanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u svim organizacionim jedinicama u okviru institucije, te u odnosu na sve programe i procese koje izvršava institucija.

²⁸ Na primjeru dobrih praksi iz istraživanja koje je proveo OECD:

- Subjekti nadzora koji imaju ponovljena kršenja propisa i koji ne pokazuju interes da koriguju uočene nepravilnosti, ne sarađuju sa inspekcijom i nisu transparentni su subjekti koji se svrstavaju u kategoriju subjekata sa višim nivoom rizika i shodno tome češće se provjeravaju.

- Suprotno tome, subjekte nadzora koji imaju prošlost usklađenosti ili manja kršenja propisa, koji sarađuju sa inspekcijom i transparentni su u svom radu, treba postepeno provjeravati rjeđe (procjenjuje se niži nivo rizika).

²⁹ Visok, srednji, nizak

³⁰ Zakon o prekršajima, Službeni glasnik BiH, br. 41/07, 18/12, 36/14 i 81/15, član 42. po kojem je svako ovlašteno tijelo obavezno i odgovorno za praćenje izvršenja novčanih kazni i drugih mjera izrečenih prekršajnim nalogom, te da, ako utvrdi da kažnjeni izbjegava platiti novčanu kaznu, zatraži prinudnu naplatu na način kako je to propisano te zatraži od porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske ili Brčko distrikta Bosne i Hercegovine da primijeni postupak prinudne naplate koji je određen u odgovarajućem zakonu o poreznim upravama za bilo koji iznos evidentiran u Registru novčanih kazni, na isti način na koji je ovlaštena za naplatu poreznih obaveza. Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, Službeni glasnik BiH, br. 89/5 kojim je propisano da Uprava za indirektno oporezivanje BiH može, uz saglasnost Upravnog odbora, potpisati sporazum s drugim javnim organima bilo kojeg državnog nivoa o prinudnoj naplati drugih javnih prihoda.

1.4. Izvori informacija i metode revizije

U cilju dobijanja kompletne slike o predmetu revizije koristili smo podatke iz dokumentacije institucija iz uzorka, različite vrste izvještaja i prepiske između institucija. Analizirali smo i prikupili podatke iz donesenih strategija, politika, odluka i programa rada.

U sklopu predstudijskih istraživanja, putem upitnika ili razgovora s predstavnicima institucija iz uzorka, prikupljeni su podaci od 66 institucija BiH, u cilju sagledavanja ukupne slike o broju inspekcija u institucijama BiH. Od ukupno 75 institucija BiH, upitnik smo poslali na adrese 62 institucije. U četiri institucije³¹ nismo slali upitnik jer smo obavili razgovore s predstavnicima ovih institucija i prikupili potrebne podatke u toku predstudijskih istraživanja. Ostalih devet institucija koje nismo razmatrali su: pravosudne institucije³², Predsjedništvo BiH, Parlament BiH, Obavještajno-sigurnosna agencija BiH i Ured za reviziju.

Revizioni tim je izvršio detaljnu analizu sadržaja važećih zakona, propisa, podzakonskih akata, internih akata subjekata revizije i drugih dokumenata relevantnih za cilj i predmet revizije. Tu se prije svega misli na Zakon o upravi BiH³³, Zakon o upravnom postupku³⁴, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH³⁵, Zakon o radu u institucijama BiH³⁶, Zakon o prekršajima BiH³⁷, kao i drugim relevantnim zakonima i propisima koji su u nadzoru inspekcija koje smo odabrali za subjekte ove revizije, zatim zaključke nadležnih institucija u BiH, Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH i druge dokumente relevantne za predmet revizije.

Izvršili smo pregled i analizu planskih dokumenata institucija iz uzorka/inspektorata, te pregled da li se planovi sačinjavaju na osnovu analize rizika. Metodom analize sadržaja stekli smo uvid u to da li je osiguran nadzor nad svim propisima iz nadležnosti inspekcija u institucijama BiH te da li se vrši praćenje izrečenih mjera nad subjektima koji su bili predmet inspekcijskog nadzora.

Za objektivno sagledavanje problematike, proučavali smo i stručne studije i stručnu literaturu iz ove oblasti.

Tim je prikupio podatke metodama analize sadržaja dostupne dokumentacije, zaključaka nadležnih institucija, izvještaja o radu, zabilješki sa sastanaka, analiza i izvještaja o postignutim rezultatima i dr. Dobijene informacije su analizirane i upoređivane sa uspostavljenim kriterijima te su se na osnovu toga donijeli zaključci.

Metodom intervjua, obavili smo razgovore sa svim relevantnim učesnicima u procesu i predstavnicima nadležnih institucija. Prikupljeni podaci su korišteni za procjenu stanja.

Koristili smo i podatke iz finansijskih izvještaja i izvještaja revizije učinka Ureda za reviziju, godišnjih revizorskih izvještaja o glavnim nalazima i preporukama, kao i izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH.

³¹ MKP, AZLP, MS i MP.

³² Ustavni sud BiH, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, Sud BiH, Tužilaštvo BiH, Pravobranilaštvo BiH.

³³ Službeni glasnik BiH, br. 32/2002, 102/2009 i 72/2017

³⁴ Službeni glasnik BiH, br. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 i 53/2016

³⁵ Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17

³⁶ Službeni glasnik BiH, br. 26/2004, 7/2005, 48/2005, 50/2008 - dr. zakon, 60/2010, 32/2013 i 93/2017

³⁷ Službeni glasnik BiH, br. 41/2007, 18/2012, 36/2014 i 81/2015

1.5. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su motivi zbog kojih je Ured za reviziju proveo analizu i prezentovao podatke o aktivnostima institucija BiH u procesu inspekcijskog nadzora u institucijama BiH. U ovom poglavlju su predstavljena i reviziona pitanja, cilj, obim i ograničenja revizije, kriteriji te izvori i metode revizije.

Kroz poglavlje 2. daju se podaci i informacije neophodne za razumijevanje procesa inspekcijskog nadzora u institucijama BiH.

U poglavlju 3. predstavljeni su nalazi revizije do kojih se došlo provedenim istraživanjima i koji predstavljaju odstupanja od kriterija koji su korišteni prilikom procjene predmeta revizije.

Poglavlje 4. sadrži zaključke revizije koji daju odgovore na glavno reviziono pitanje i reviziona potpitanja.

U poglavlju 5. su date preporuke čijom implementacijom bi se jasnije uredila i unaprijedila oblast inspekcijskog nadzora u institucijama BiH.

2. INSPEKCIJSKI NADZOR U INSTITUCIJAMA BiH

U ovom poglavlju ćemo prikazati opće pojmove bitne za razumijevanje procesa inspekcijskog nadzora u institucijama BiH kao i način organizacije inspekcija u institucijama iz uzorka.

2.1. Opći pojmovi u procesu inspekcijskog nadzora u institucijama BiH

Inspekcijski nadzor posebna je vrsta upravnog postupka koji predstavlja oblik kontrole nad zakonitošću rada i postupanja fizičkih i pravnih lica. Radi se o iznimno širokom području određenom kao posao državne uprave, u kojem država, odnosno oni kojima je država prenijela javnu ovlast, osiguravaju da se svi koji obavljaju određene djelatnosti pridržavaju zakonskih odredbi koje regulišu obavljanje te djelatnosti.³⁸ Nadležnost inspekcija je utvrđena odredbama koje su date u zakonima. Postupak inspekcijskog nadzora se zasniva na Zakonu o upravi i Zakonu o upravnom postupku.

Inspekcijska kontrola se obavlja posredstvom inspekcija, koje imaju svoju organizaciju, djelokrug, nadležnosti i specifična ovlaštenja.³⁹ Inspekcijskim nadzorom osigurava se zakonitost i zaštita javnog i privatnog interesa u skladu sa zakonom.

Inspekcije se mogu organizovati na resornom ili funkcionalnom načelu. Organizovanje inspekcije na resornom načelu znači imati takvu organizaciju u kojoj su inspektori, odnosno inspekcije organizovane u sklopu organa državne uprave nadležnog za određeno upravno područje, najčešće kao organizacione jedinice u sastavu ministarstva. Prema funkcionalnom načelu inspekcija se može organizovati kao jedno centralno tijelo (kao posebna institucija unutar koje su uspostavljene inspekcije zadužene za više upravnih oblasti) koje je samostalno i organizacijski nezavisno od drugih tijela.⁴⁰

Inspekcijski nadzor obavljaju posebno ovlaštena službena lica (inspektori) u posebno propisanom postupku (inspekcijski postupak).

Inspektori su državni službenici s posebnim ovlaštenjima koji su samostalni u svom radu u granicama ovlaštenja utvrđenih zakonom. Jedna od osnovnih pretpostavki za obavljanje efikasnog inspekcijskog nadzora jeste da inspektori za razliku od ostalih državnih službenika imaju posebna ovlaštenja za obavljanje inspekcijskog nadzora. U okviru posebnih ovlaštenja inspektori pokreću postupak inspekcijskog nadzora, donose upravne mjere, pokreću zahtjeve za prekršajne prijave, izdaju prekršajne naloge, te u određenim slučajevima zastupaju institucije pred sudovima. Inspektori su, zbog specifičnih uslova rada i načina rada, državni službenici s posebnim – otežanim uslovima rada te ostvaruju i dodatke na uslove rada koje ne ostvaruju drugi službenici. Kako bi inspektori bili osposobljeni da obavljaju poslove s posebnim ovlaštenjima, potrebno je da budu i adekvatno obučeni, te da se kontinuirano stručno usavršavaju za obavljanje inspekcijskih poslova. Obuka inspektora provodi se na osnovu programa općeg stručnog usavršavanja inspektora koji donosi Agencija za državnu službu BiH, na prijedlog MP-a.

³⁸ Prof. dr. sc. Frane Staničić, Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa, Izvorni znanstveni rad.

³⁹ Diana Ružić, Priručnik-Prava i obaveze poslodavaca kod vršenja inspekcijskog nadzora.

⁴⁰ Milan Stipić, dipl. iur., Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena, stručni rad, Financije i pravo, Vol. 5., No.2, 2017, str. 7. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/193149>

Inspektori mogu obavljati nadzor nad svim pravnim i fizičkim licima koja se bave određenom djelatnošću, kao i građanima, shodno nadležnostima propisanim zakonom. U skladu s izvršenim nadzorom, ovlašteni su da izriču mjere koje mogu biti preventivne, korektivne i represivne.

2.1.1. Inspekcije u institucijama BiH iz uzorka

Kada je riječ o institucijama BiH, inspekcije su organizovane na resornom načelu. Inspekcijski nadzor u institucijama BiH je uređen Zakonom o upravi kao i nizom sektorskih zakonskih propisa. U nastavku je dat kratak pregled inspekcija koje su uspostavljene u okviru institucija iz uzorka.

Granična veterinarska inspekcija je uspostavljena kao organizaciona jedinica u sklopu Ureda za veterinarstvo (Odjel granične veterinarske inspekcije). Osnovni zadatak ovog Odjela je da provodi kontrolu i nadzor međunarodnog prometa životinja, proizvoda životinjskog porijekla stočne hrane i veterinarskih lijekova. Odjel kontroliše veterinarsko-zdravstvene uslove za uvoz, izvoz i provoz životinja i pripravaka životinjskog porijekla, stočne hrane i veterinarskih lijekova, te u tom smislu provodi mjere iz rješenja o nepostojanju veterinarsko-zdravstvenih smetnji za uvoz i provoz. Pored toga, ovaj Odjel obavlja analizu rizika u vidu međunarodnog prometa živih životinja i pripravaka životinjskog porijekla, te otpadnih materija životinjskog porijekla. Zadaci Odjela su i da prati uslove izdavanja certifikata o zdravstvenom stanju u međunarodnom prometu i radi na pripremi i izradi odgovarajućih diploma, kao i da koordinira i usklađuje rad Odjela granične veterinarske inspekcije s ostalim službama na granici.⁴¹

U sklopu MKP-a je uspostavljen inspektorat kao posebna organizaciona jedinica. Osnovni zadatak ovog inspektorata je obavljanje poslova inspekcijskog nadzora nad provođenjem zakonske regulative iz nadležnosti MKP-a. U obavljanju inspekcijskog nadzora Inspektorat MKP-a vrši neposredni i posredni inspekcijski nadzor, izdaje prekršajne naloge i izriče upravne mjere u skladu sa zakonskom regulativom, preduzima mjere za uklanjanje nepravilnosti i nedostataka utvrđenih inspekcijskim nadzorom. Pored toga, Inspektorat MKP-a koordinira rad s drugim nadležnim organima i međunarodnim tijelima koja obavljaju inspekcijski i stručni nadzor nad provođenjem regulative iz oblasti prometa, pokreće prekršajne postupke i zastupa Ministarstvo pred sudovima u BiH u postupcima odlučivanja po izdatim prekršajnim nalogima. Inspektorat MKP-a također inicira izmjene i dopune zakonskih i podzakonskih propisa iz domena rada Ministarstva i drugih zakonskih i podzakonskih akata za koje je Ministarstvo ovlašteno.

Inspektorat MS-a vrši poslove nadzora i inspekcije nad izvršavanjem zakona koji se odnose na sigurnost BiH, na državne službenike i zaposlenike MS-a i upravnih organizacija u sastavu MS-a, nadzire upravni postupak, posebne upravne postupke i uredsko poslovanje pri Ministarstvu i upravnim organizacijama u sastavu Ministarstva.

Osnovna organizaciona jedinica u sastavu MP-a je i Upravni inspektorat koji je nadležan za praćenje provođenja zakonskih odredbi koje se odnose na organizaciju organa uprave, propisa koji regulišu radne odnose državnih službenika i zaposlenika, upravni postupak, uredsko poslovanje kao i druge nadležnosti koje su mu utvrđene posebnim zakonima.

⁴¹ Izvor: Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i web-stranica UV-a: <http://www.vet.gov.ba/v2/hr/odjel-granicne-veterinarske-inspekcije/c255>

U sklopu AZLP-a je uspostavljena inspekcija kao organizaciona jedinica – Odsjek za inspekcijski nadzor i prigovore u sklopu Sektora za inspekcijski nadzor, prigovore i Glavni registar. Ovaj Odsjek nadležan je za provođenje inspekcijskog nadzora nad kontrolorima i obrađivačima podataka, izdavanje prekršajnih naloga i pokretanje prekršajnih postupaka. Također, ovaj Odsjek je nadležan za nalažanje blokiranja, brisanja ili uništenja ličnih podataka. U svom radu ovaj Odsjek ostvaruje saradnju i s drugim organima i subjektima u okviru svojih nadležnosti.

2.2. Planiranje i provođenje inspekcijskog nadzora

Planiranje koje je zasnovano na identifikaciji, analizi, procjeni i kategorizaciji rizika je od izuzetne važnosti za efikasno provođenje inspekcijskog nadzora. Analiza, identifikacija i procjena rizika je analitički dokument koji se izrađuje najmanje na godišnjoj osnovi. Predstavlja procjenu oblasti i subjekata gdje je neophodan inspekcijski nadzor i jedna je od osnova za izradu godišnjeg plana inspekcijskog nadzora. Sačinjava se na osnovu dostupnih podataka, i to prvenstveno na osnovu utvrđenih nedostataka iz inspekcijskih nalaza u prethodnom periodu, ali i na osnovu određenih najava budućih događaja koji mogu biti od značaja za inspekcijski nadzor. Posebno je važno planiranje na osnovu analize, procjene i kategorizacije rizika u slučajevima potkapacitiranosti inspekcija kako bi se u takvim uslovima postojeći raspoloživi inspekcijski kapaciteti usmjerili na visokorizične subjekte nadzora. Procjena rizika bi minimalno trebala sadržavati:⁴²

- a) pregled ključnih rizika od značaja za inspekcijski nadzor;
- b) subjekte kod kojih se rizici učestalo pojavljuju;
- c) učestalost pojavljivanja samih rizika;
- d) stepen intenziteta rizika i
- e) druge relevantne informacije vezano za konkretnu inspekciju.

Prioritet u izradi Procjene rizika imaju subjekti koji obavljaju djelatnost s povećanim stepenom rizika za život, sigurnost i zdravlje građana i zaštita zaposlenika. Upravljanje rizicima zasnovano je na standardima.

Standard ISO 31000 je standard koji se odnosi na Upravljanje rizicima koji je objavila Međunarodna organizacija za standardizaciju.⁴³ ISO 31000 pruža načela i opće smjernice za upravljanje rizicima i predstavlja princip dobre prakse. Ovim standardom upravljanje rizicima definisano je na način da omogućava povećanje vjerovatnoće postizanja postavljenih ciljeva i pouzdanog osnova za donošenje odluka i planiranje.

Upravljanje rizicima je od velikog značaja za institucije BiH i postizanje planiranih ciljeva. Inspekcije institucija BiH u cilju planiranja zasnovanog na analizama rizika treba da se pridržavaju smjernica koje pomažu uspješno i učinkovito upravljanje rizicima.⁴⁴

Provođenjem inspekcijskog nadzora, inspektori ispituju provođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica. Zavisno od rezultata nadzora, izriču mjere za koje su ovlašteni.

⁴² Standardi integriteta i transparentnosti u postupku inspekcijskog nadzora. Ovi standardi su rezultat projekta Pilotiranje mehanizama transparentnosti i integriteta koji finansira Vlada Ujedinjenog Kraljevstva.

⁴³ ISO (Međunarodna organizacija za standardizaciju), ISO - ISO 31000 — Risk management, www.iso.org/iso-31000-risk-management.html

⁴⁴ HRN ISO 31000 i HRN ISO 31010

Pravila vršenja inspekcijskog nadzora se moraju zasnivati na objektivno utvrđenom činjeničnom stanju, pri čemu zakonodavac određuje različite vrste djelovanja prema subjektima nadzora i to preventivno, korektivno i represivno.

2.2.1. Opis procesa i mjere iz nadležnosti inspekcija

U procesu obavljanja inspekcijskog nadzora inspektor ima pravo i obavezu neposredno pregledati poslovne prostorije i druge objekte, proces rada, proizvode i drugu robu, isprave i druge dokumente, kao i obavljati druge radnje (utvrđivanje identiteta osoba, saslušavanje, uzimanje uzoraka radi analize i sl.). Inspekcijski nadzor se provodi kao neposredni i posredni inspekcijski nadzor. Neposredni inspekcijski nadzor vrši se neposrednim uvidom u opće i pojedinačne akte, uslove i način rada, proces rada, proizvode i drugu robu, isprave i druge dokumente, kao i obavljanjem drugih radnji kod subjekta čiji rad podliježe inspekcijskom nadzoru. Posredni inspekcijski nadzor vrši se uvidom u dostavljene akte, podatke i drugu dokumentaciju subjekata čiji rad podliježe inspekcijskom nadzoru, ako se na taj način može nesporno utvrditi činjenično stanje.

O svakom neposrednom inspekcijskom nadzoru inspektor je obavezan sačiniti zapisnik i u njemu navesti činjenično stanje utvrđeno inspekcijskim nadzorom. Kada u obavljanju inspekcijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis čije izvršenje nadzire, inspektor ima ovlaštenja i obavezu da naloži zakonom određene mjere⁴⁵:

- 1) narediti da se utvrđeni nedostaci i nepravilnosti otklone u određenom roku;
 - 2) narediti preduzimanje odgovarajućih upravnih radnji koje je pravno lice, organ uprave i institucija s javnim ovlaštenjima obavezan da preduzme;
 - 3) zabraniti preduzimanje radnji koje smatra da su u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisom nad čijim provođenjem vrši nadzor;
 - 4) izreći i naplatiti novčanu kaznu na licu mjesta, ako je za to zakonom ovlašten;
 - 5) preduzeti druge upravne mjere i radnje za koje je zakonom i drugim propisom ovlašten.
- Mjere mogu biti preventivne, korektivne i represivne. Svaka od ovih mjera ima svoju ulogu i trebala bi se primjenjivati u slučaju određenih vrsta nepravilnosti.

Preventivno djelovanje je preduzimanje mjera koje će spriječiti da dođe do povrede propisa. Preventivno djelovanje je prvenstveno pravovremeno informisanje subjekata nadzora o novim propisima i pravilima koja su u obavezi primjenjivati. U cilju sprečavanja nastupanja štetnih posljedica zbog nedostataka i nepravilnosti u provođenju zakona i drugih propisa čije izvršenje nadzire, inspektor može izreći preventivne mjere kao što su: upozorenje fizičkim i pravnim licima na obaveze iz propisa, ukazivanje na štetne posljedice, predlaganje mjera za otklanjanje njihovih uzroka i slično.

Korektivno djelovanje podrazumijeva donošenje rješenja kojim se nalaže uklanjanje uočenih nedostataka u određenom roku ili zabrana daljeg preduzimanja radnji koje su u suprotnosti s propisima. To znači da su prilikom kontrole utvrđene određene nepravilnosti na osnovu kojih je inspektor bio u obavezi sačiniti upravni akt.

Represivno djelovanje znači da se na osnovu inspekcijskog nadzora i neposrednog utvrđivanja povrede propisa vrši izdavanje prekršajnog naloga u kojem je već utvrđena

⁴⁵ Zakon o upravi, član 67, Službeni glasnik BiH, br. 32/2002, 102/2009 i 72/2017

kazna, ili podnošenje prijave, odnosno zahtjeva nadležnim organima radi pokretanja odgovarajućih postupaka. Pri ovome se prije svega misli na prekršajne postupke.

O preduzimanju upravnih mjera inspektor obavezno donosi rješenje. Osnovu za donošenje rješenja predstavlja činjenično stanje utvrđeno u provedenom inspekcijskom nadzoru. O izvršenom inspekcijskom nadzoru i preduzetim upravnim mjerama inspektor vodi evidenciju. Sadržaj i način vođenja evidencije propisuje Ministar pravde. Inspektor je obavezan pratiti provođenje izrečenih mjera. Inspektor može preduzimati i odgovarajuće preventivne aktivnosti u cilju sprečavanja nastupanja štetnih posljedica zbog nedostataka i nepravilnosti u provođenju zakona. Subjekti nadzora obavezni su postupati po rješenju inspektora.

2.2.2. Praćenje izrečenih mjera

Inspektor je obavezan pratiti provođenje upravnih mjera naloženih rješenjem i u granicama svojih ovlaštenja osigurati njihovo provođenje.⁴⁶

Svako ovlašteno tijelo, samim tim i institucije BiH koje vrše inspekcijski nadzor i izriču novčane kazne, odgovorno je za praćenje izvršenja novčanih kazni i drugih mjera izrečenih prekršajnim nalogom⁴⁷, pa se time ova obaveza odnosi i na institucije BiH koje vrše inspekcijski nadzor⁴⁸.

Dalje, predviđeno je da, ako se utvrdi da kažnjeni izbjegava platiti novčanu kaznu, ovlašteno tijelo (institucije BiH koje izdaju prekršajne naloge)⁴⁹ ili sud mogu zatražiti od porezne uprave Federacije BiH, Republike Srpske ili Brčko distrikta BiH da primijeni postupak prinudne naplate koji je određen u odgovarajućem zakonu o poreznim upravama.⁵⁰ Postupak prinudne naplate svih potraživanja, pa time i neplaćenih novčanih kazni po izdatim prekršajnim nalogima od strane Uprave za indirektno oporezivanje, propisan je aktima ove institucije.⁵¹

Kažnjeni koji u roku ne plati novčanu kaznu bit će prinuđen na plaćanje lišavanjem slobode. O ovome odlučuje sud, ako smatra da je to jedini razuman i efikasan način koji će primorati kažnjenog da plati iznos na koji je obavezan.⁵²

Zakonom o prekršajima BiH su propisane i posljedice u slučajevima neplaćanja novčanih kazni i troškova evidentiranih u Registru novčanih kazni.

Dok se ne plate sve novčane kazne i troškovi evidentirani u registru novčanih kazni, kažnjeniku se neće dozvoliti:

- a) registracija ili produženje važnosti registracije motornog vozila;
- b) izdavanje ili produženje važnosti vozačke dozvole;
- c) učestvovanje na javnom tenderu;
- d) promjena registracije pravnog lica ili registracije samostalne preduzetničke djelatnosti.

⁴⁶ Zakon o upravi, član 81, Službeni glasnik BiH, br. 32/2002, 102/2009 i 72/2017

⁴⁷ Zakon o prekršajima, Službeni glasnik BiH, br. 41/2007, 18/2012, 36/2014 i 81/2015, član 42. stav (1).

⁴⁸ Uprava za indirektno oporezivanje, Granična policija, Ministarstvo komunikacija i prometa i Služba za poslove sa strancima.

⁴⁹ U našem slučaju to su institucije BiH koje vrše inspekcijski nadzor i izriču novčane kazne.

⁵⁰ Zakon o prekršajima, Službeni glasnik BiH, br. 41/2007, 18/2012, 36/2014 i 81/2015, član 42.

⁵¹ Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, Pravilnikom o provođenju Zakona o postupku prinudne naplate indirektnih poreza i drugim propisima po kojima postupa ova institucija.

⁵² Zakon o prekršajima, Službeni glasnik BiH, br. 41/2007, 18/2012, 36/2014 i 81/2015, član 43.

Također, Zakon je omogućio oslobađanje plaćanja 50% iznosa izrečene novčane kazne, ako se novčana kazna izrečena prekršajnim nalogom plati u roku od osam dana. Ovakvo zakonsko rješenje, koje postoji i u praksi drugih pravnih sistema, je razlog povećanog stepena naplate novčanih kazni izrečenih prekršajnim nalogom, a s druge strane doprinosi smanjenju ekonomskog opterećenja i olakšanja plaćanja novčane kazne subjektima nadzora.

2.3. Aktivnosti nadležnih institucija na rješavanju problema naplate novčanih kazni

MP, u skladu sa Zakonom o prekršajima, odobrava prekršajne naloge i zadužuje jedinstvenim brojevima za prekršajne naloge institucije BiH kada odlučuju o prekršajima propisanim zakonima i drugim propisima institucija BiH. Jedinstvene brojeve MP izdaje institucijama BiH koje podnesu zahtjev za dodjelu, a koje imaju nadležnosti izricanja novčanih kazni putem prekršajnih naloga. Zaduženja za jedinstvene brojeve za prekršajne naloge MP je izdao: UIO-u, GP-u, MKP-u, SPS-u, AZLP-u, DARNs-u i ALMS-u. Od šest institucija koje su zadužile jedinstvene brojeve dvije⁵³ nemaju unesenih novčanih kazni u Registar novčanih kazni - ROF. Od 2019. godine MP, u skladu s Pravilnikom⁵⁴, prikuplja podatke o nenaplaćenim novčanim kaznama čije evidencije vodi IDDEEA. Na osnovu prikupljenih podataka, MP priprema Izvještaj o nenaplaćenim novčanim kaznama koje imaju rok naplate tri godine, počevši od dana unosa novčane kazne u elektronske evidencije podataka. Sve novčane kazne upisuju se u ROF i evidentiraju kao dug. Elektronske evidencije vodi IDDEEA. Prijedlog izvještaja o nenaplaćenim novčanim kaznama sa zaključcima MP dostavlja VM-u BiH na usvajanje. U ostvarivanju svojih prava i dužnosti VM BiH donosi odluke, zaključke i rješenja, usvaja nacрте i prijedloge zakona, analize, informacije, izvještaje, strateške dokumente, programe, sporazume, protokole i druge akte.⁵⁵ VM BiH je razmatrao i usvojio izvještaje MP-a s predloženim zaključcima.

Prema navodima sagovornice iz MP-a, intencija ovih izvještaja koji se rade, kao i ponuđenih analiza u sklopu izvještaja, je da se potaknu institucije koje izdaju novčane kazne da prate ova potraživanja kao i da na vrijeme preduzimaju odgovarajuće mjere⁵⁶ na naplati kazni. Predloženi i doneseni zaključci nisu pomogli institucijama BiH u rješavanju problema nenaplaćenih novčanih kazni.

2.4. Finansijsko upravljanje i kontrola

Finansijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sistem politika, procedura i aktivnosti koji uspostavlja i za koji je odgovoran rukovodilac institucije. Naime, rukovodilac institucije odgovoran je za izradu internih propisa o finansijskom upravljanju i kontroli i za njegovu implementaciju u svim organizacionim jedinicama u odnosu na sve programe i procese koji se izvršavaju, poštujući principe zakonitosti, finansijskog upravljanja i

⁵³ DARNs i ALMS

⁵⁴ Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja prekršajne evidencije, Službeni glasnik BiH br.:43/18, član 9.

⁵⁵ Zakon o Vijeću ministara BiH, Službeni glasnik BiH, br. 38/02

⁵⁶ Zakonom su predviđene mjere prinudne naplate potraživanja po osnovu nenaplaćenih novčanih kazni putem poreznih uprava entiteta i Brčko distrikta, te lišavanje slobode putem suda.

transparentnosti u skladu sa standardima interne kontrole. Dakle, finansijsko upravljanje i kontrola odnosi se i na proces planiranja, provođenja i praćenja inspekcijskog nadzora. Sistem finansijskog upravljanja i kontrole zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjeravanje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.⁵⁷

Svrha finansijskog upravljanja i kontrole u obavljanju javnih usluga jeste provoditi ih što je moguće jednostavnije, brže i jeftinije uz osiguranje odgovarajućeg nivoa kvaliteta i u skladu sa zakonom.

Uspostava finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH se ogleda u donošenju internih propisa kao sistema procedura i utvrđivanja odgovornosti i nadležnosti svih osoba u instituciji. Unutrašnji propisi o finansijskom upravljanju i kontroli zasnivaju se na COSO⁵⁸ komponentama, dobrim praksama unutrašnje kontrole i drugim podzakonskim aktima. Rukovodilac institucije odgovoran je za izradu internih propisa kojima bi se definisali koraci za planiranje, provođenje i praćenje inspekcijskog nadzora.

Finansijsko upravljanje i kontrola provodi se putem međusobno povezanih komponenti koje su utvrđene u skladu sa INTOSAI Smjernicama za standarde interne kontrole za javni sektor.⁵⁹ S tim u vezi, finansijsko upravljanje i kontrola predviđa donošenje internih akata, kojim bi se uredilo poslovanje i postupanje zaposlenika u obavljanju poslova na koje su raspoređeni i koji su im dodijeljeni.

Shodno navedenom, u cilju osiguranja efikasnog inspekcijskog nadzora, te smanjenja rizika u planiranju i provođenju inspekcijskog nadzora institucije BiH su trebale pisanim procedurama definisati proces inspekcijskog nadzora.

⁵⁷ Zakon o finansiranju institucija BiH, Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12 i 87/12

⁵⁸ Standardi interne kontrole strukturisani su tako da uključuju pet sljedećih komponenti: kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje i procjenu; izvor: www.mft.gov.ba

⁵⁹ Smjernice za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH, mart 2015. godine; Odluka o objavljivanju smjernica za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH 29/15.

3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentovani su glavni nalazi do kojih smo došli u procesu revizije. Nalazi prikazuju odstupanja od kriterija koje je revizija koristila prilikom procjene da li su institucije osigurale osnovne pretpostavke za efikasan inspekcijski nadzor. Rezultati provedene revizije učinka pokazuju da institucije BiH nisu osigurale osnovne pretpostavke za efikasan inspekcijski nadzor, o čemu govori tekst u nastavku.

3.1. Nejasno definisane nadležnosti i odsustvo koordinacije inspekcija u institucijama BiH

Inspekcije u institucijama BiH se suočavaju s problemima nejasno definisanih nadležnosti. Osim toga, nije ostvarena koordinacija inspekcija u institucijama BiH po pitanjima koja se tiču unapređenja procesa inspekcijskog nadzora, o čemu govorimo u nastavku.

3.1.1. Problemi u pogledu nadležnosti inspekcija institucija BiH

Većina inspekcija iz uzorka se suočava s problemom nadležnosti za vršenje inspekcijskog nadzora nad primjenom propisa iz domena nadležnosti institucija u sklopu kojih su uspostavljene inspekcije. Institucije iz uzorka koje se suočavaju s problemom nejasno definisanih nadležnosti nisu predlagale niti je VM BiH preduzimao aktivnosti na otklanjanju ovih problema, iako su inspekcije unutar institucija iz uzorka predlagale izmjene akata kojima bi se riješilo pitanje nadležnosti. U takvim okolnostima ne provodi se inspekcijski nadzor nad određenim brojem zakonskih i podzakonskih propisa ili je otežan rad inspekcija prilikom vršenja nadzora. Naime, od pet institucija iz uzorka u sklopu kojih su uspostavljene inspekcije više od polovine se suočava s problemom nadležnosti, što se može vidjeti u narednoj tabeli.

Tabela broj 2: Pregled inspekcija koje se suočavaju s problemom nadležnosti za provođenje inspekcijskog nadzora

R. br.	Naziv institucije	Broj propisa u nadležnosti inspekcija institucija BiH	Broj propisa kod kojih ne postoji problem nadležnosti	Djelimičan problem	Potpun problem u vršenju inspekcijskog nadzora
1.	MS ⁶⁰	0			Da*
2.	MKP	5	2		3
3.	UV	3		3	
4.	MP	6	6		
5.	AZLP ⁶¹	1	1		
UKUPNO		15	9	3	3

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

⁶⁰ MS nema jasno definisane zakonske nadležnosti za vršenje inspekcijskog nadzora, iako, prema tvrdnjama glavnog inspektora, Inspektorat MS-a bi trebao da vrši inspekcijski nadzor nad tri zakonska propisa iz oblasti sektora sigurnosti

⁶¹ Svaki zakon koji reguliše obradu ličnih podataka u BiH može biti predmet inspekcijskog nadzora AZLP-a, dok su nadležnosti AZLP-a propisane samo Zakonom o zaštiti ličnih podataka.

**Inspektorat MS-a ima potpun problem sa nejasno definisanim zakonskim nadležnostima za provođenje inspekcijskog nadzora.*

Napomena: U tabeli su navedeni samo zakonski propisi iz nadležnosti institucija iz uzorka u okviru kojih su uspostavljene inspekcije. Detaljan pregled zakona u nadležnosti institucija iz uzorka pogledati u prilogu 10.

U institucijama iz uzorka identifikovani su različiti problemi u provođenju inspekcijskog nadzora, a odnose se na nejasno definisanu zakonsku nadležnost, neusklađenost sistematizacije i na problem realizacije nadležnosti. U nastavku teksta data su detaljna pojašnjenja utvrđenih problema inspekcija iz tabele broj 2.

- Inspektorat MS-a

Inspektorat MS-a se suočava s nizom problema u pogledu jasno definisanih nadležnosti za vršenje inspekcijskog nadzora uslijed čega ovaj Inspektorat nije u mogućnosti da provodi inspekcijski nadzor. Naime, Inspektorat MS-a ne provodi inspekcijski nadzor, iako je kao posebna organizaciona jedinica u sastavu MS-a uspostavljen prije više od 10 godina.

Analizom tri zakonska propisa⁶² iz oblasti sektora sigurnosti konstatovano je da nisu jasno definisane nadležnosti Inspektorata MS-a za vršenje inspekcijskog nadzora. Istovremeno, nadležnosti Inspektorata MS-a nisu jasno propisane ni drugim zakonima. Ovo predstavlja glavni uzrok problema po pitanju nadležnosti inspekcije u MS-u. Primjera radi, kod drugih institucija iz uzorka koje nemaju problem s nadležnostima za vršenje inspekcijskog nadzora, nadležnosti za vršenje inspekcijskog nadzora su precizno definisane u zakonskim propisima. Međutim, kada je riječ o MS-u, u dva zakona se navodi da će ovo ministarstvo vršiti nadzor nad primjenom zakona,⁶³ bez precizne odrednice da se radi o inspekcijskom nadzoru, dok se u trećem zakonskom propisu navodi da MS vrši „operativni i tehnički nadzor“⁶⁴.

Prema postojećoj unutrašnjoj organizaciji u MS-u, nadležnost u pogledu nadzora nad tri⁶⁵ posmatrana zakona je dodijeljena drugim organizacionim jedinicama u MS-u. Međutim, ove organizacione jedinice nemaju ovlasti da vrše inspekcijski nadzor. Istovremeno, prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji MS-a, Inspektorat vrši poslove nadzora i inspekcije nad izvršavanjem zakona koji se odnose na sigurnost BiH. Također, inspektori su 2019. godine dobili potrebne ovlasti za vršenje inspekcijskog nadzora.⁶⁶

⁶² Zakonski propisi za koje Inspektorat MS-a tvrdi da bi trebali da vrše inspekcijski nadzor.

⁶³ Član 15. Zakona o kontroli kretanja oružja i vojne opreme, Službeni glasnik BiH, br. 53/09 i 22/16

Član 132., u vezi sa članom 117. stav (4) Zakona o strancima, Službeni glasnik BiH, br. 88/15 i 34/21.

⁶⁴ Za više informacija pogledati član 76. Zakona o zaštiti tajnih podataka, Službeni glasnik BiH, broj 54/05 i 12/09

⁶⁵ Zakon o kontroli kretanja oružja i vojne opreme, Službeni glasnik BiH, br. 53/09 i 22/16

Zakon o zaštiti tajnih podataka, Službeni glasnik BiH br. 54/05 i 12/09

⁶⁶ Glavni inspektor MS BiH je 2019. godine dobio ovlaštenje u vidu službene iskaznice u kojoj se navodi da inspektor ima pravo obavljati inspekcijski nadzor nad provođenjem propisa.

U cilju dobijanja jasnih nadležnosti, Inspektorat MS-a je inicirao izmjene zakonskih propisa⁶⁷ i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji⁶⁸. Međutim, uslijed različitih mišljenja⁶⁹, predložena rješenja od strane Inspektorata MS-a BiH nisu usaglašena sa drugim organizacionim jedinicama u MS-u. Na ovaj način MS nije preduzeo aktivnosti kako bi se otklonili nedostaci u pogledu inspeksijskih nadležnosti, niti je s ovim problemima upoznao VM BiH. U takvim okolnostima, MS vrši određene vrste nadzora nad primjenom ovih propisa⁷⁰, ali nema mogućnost provođenja inspeksijskog nadzora, i pored činjenice da u svom sastavu ima uspostavljen Inspektorat kao posebnu organizacionu jedinicu.

Dakle, u sva tri zakonska propisa ne postoje precizne odredbe o vršenju inspeksijskog nadzora, kao što je to slučaj kod ostalih institucija iz uzorka koje nemaju problem u pogledu nadležnosti. Osim toga, ni u drugim zakonskim propisima nisu precizno definisane nadležnosti MS-a u pogledu inspeksijskog nadzora. Ovdje je potrebno napomenuti da je Inspektorat MS-a inicirao izmjene još jednog zakonskog propisa iz

⁶⁷ MS BiH je iniciralo dopune Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave "Službeni glasnik BiH", br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17 prema MP-u BiH s obzirom da je MP BiH predlažać ovog Zakona vezano za inspeksijski nadzor.

⁶⁸ Na ovaj način bi se, prema tvrdnjama sagovornika iz Inspektorata MS-a, otklonile prepreke u pogledu nadležnosti za vršenje inspeksijskog nadzora.

⁶⁹ 1) Sagovornici iz Sektora za zaštitu tajnih podataka - (organizacione jedinice u čiji domen rada spada jedan od zakona za koje predstavnici Inspektorata tvrde da imaju ovlasti da vrše inspeksijski nadzor) tvrde da Inspektorat MS nema zakonske ovlasti da vrši inspeksijski nadzor nad Zakonom o zaštiti tajnih podataka. Također, prema navodima sagovornika, zaštita tajnih podataka je veoma osjetljiva oblast i omogućavanje uvida u tajne podatke licima koja nisu akreditirana od strane ovog Sektora moglo bi da dovede u pitanje sigurnost kompletnog sistema zaštite tajnih podataka. Istovremeno, u sklopu Sektora za zaštitu tajnih podataka nije uspostavljena inspekcija koja bi vršila inspeksijski nadzor nad provođenjem Zakona o zaštiti tajnih podataka.

2) Prema tvrdnjama Sektora za graničnu i opću sigurnost, predlagana rješenja Inspektorata po pitanju inspeksijskih nadležnosti su jednostrana i nisu usaglašena unutar ministarstava, zbog čega predložena rješenja nisu imala podršku svih organizacionih jedinica. Ovaj problem, prema tvrdnjama ove organizacione jedinice, se treba riješiti međusektorskom saradnjom unutar ministarstva. Također, u ovoj organizacionoj jedinici smatraju da postoji intencija Inspektorata MS-a da poslove koji se odnose na nadzor nad primjenom tri zakona grupiše unutar Inspektorata, dok neke organizacione jedinice MS-a koje provode ove zakone smatraju da se ti poslovi trebaju obavljati unutar tih organizacionih jedinica na način da se njihovim službenicima daju ovlaštenja za vršenje inspeksijskog nadzora.

3) Prema navodima sagovornika iz Sektora za migraciju, ova organizaciona jedinica, između ostalih poslova, vrši upravni nadzor nad centrima za smještaj žrtava trgovine ljudima, ali ne i Imigracionog centra koji vodi Služba za poslove sa strancima i nadzor koji bi MS trebalo da provodi nad ovim dijelom je jedino moguće izvršiti putem inspeksijskog nadzora.

⁷⁰ Sektor za zaštitu tajnih podataka-Državni sigurnosni organ vrši operativni i tehnički nadzor nad primjenom Zakona o zaštiti tajnih podataka. Također, Zakonom o zaštiti tajnih podataka definisan i parlamentarni nadzor nad primjenom istog (član 77. Zakona o zaštiti tajnih podataka, Službeni glasnik, broj 54/05 i 12/09

Kada je riječ o Zakonu o kontroli kretanja oružja i vojne opreme, nadzor nad primjenom istog vrše državni službenici MS-a, organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske, ministarstava unutrašnjih poslova kantona i Policije Brčko distrikta BiH (Izvor: Zakon o kontroli kretanja oružja i vojne opreme, Službeni glasnik BiH, broj 53/09 i 22/16, Pravilnik o načinu postupka nadzora i kontrole nad provođenjem Zakona o kontroli kretanja oružja i vojne opreme, Službeni glasnik BiH, broj 95/16, Izvještaj o provođenju Zakona o kontroli kretanja oružja i vojne opreme za 2019. godinu).

U pogledu Zakona o strancima, Službeni glasnik BiH, br. 88/15 i 34/21, Sektor za imigraciju u MS-u vodi drugostepeni postupak po žalbama na prvostepena rješenja koja donose Služba za poslove sa strancima i Granična policija BiH, vrši nadzor nad centrima za smještaj žrtava trgovine ljudima. Kada je riječ o Imigracionom centru-specijalizovanoj službi u sklopu Službe za poslove sa strancima, MS ne vrši nadzor nad ovim centrom.

oblasti sektora sigurnosti⁷¹, u cilju dobivanja zakonskih nadležnosti za vršenje inspeksijskog nadzora nad provedbom istog.

Međutim, nijedna od ovih inicijativa nije dovela do izmjena propisa. U inspektoratu je, od sistematizovanih pet radnih mjesta, popunjeno samo radno mjesto glavnog inspektora. Inspektorat, u nemogućnosti obavljanja inspeksijskog nadzora, bavi se drugim aktivnostima (vodi zbirke ličnih podataka u MS-u BiH i postupa po podnescima i zahtjevima za vođenje disciplinskih postupaka).

Ilustracija 1: Posljedice nejasno definisanih nadležnosti za vršenje inspeksijskog nadzora u MS-u

Posljedice ovakvog stanja se ogledaju u činjenici da i pored uspostavljenog Inspektorata u okviru MS-a, zakoni i podzakonski akti iz sektora sigurnosti nisu predmet inspeksijskog nadzora, iako se radi o bitnim propisima. Ovim propisima se uređuju pitanja čuvanja i zaštite od neovlaštenog otkrivanja, uništavanja i zloupotrebe tajnih podataka iz nadležnosti BiH, način i uslovi pod kojim se obavlja kretanje oružja i vojne opreme unutar BiH, kretanje naoružanja vezano za prelazak državne granice radi uvoza, izvoza ili tranzita oružja i vojne opreme, uslovi i postupak ulaska stranaca u BiH, udaljavanje stranaca iz BiH, prihvatanje stranaca i stavljanje stranaca pod nadzor.

Kao primjer ilustracije izdvajamo jedan Zakon o strancima BiH koji, između ostalog, uređuje pitanje ulaska, boravka, udaljavanje i stavljanje pod nadzor stranaca u BiH. O koliko značajnom pitanju se radi najbolje svjedoči činjenica da se godišnje odobri produži boravak za oko 10.000 stranaca u BiH, dok se godišnje donese preko 1.000 rješenja o protjerivanju stranaca iz BiH.⁷² Međutim, i pored ovih podataka, MS BiH kao krovna institucija sektora sigurnosti, odnosno Inspektorat MS-a BiH nema mogućnost provođenja inspeksijskog nadzora nad primjenom ovog, kao ni drugih propisa iz sektora sigurnosti.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

• Inspektorat MKP-a

Inspektorat MKP-a ima problem u pogledu nadležnosti za provođenje inspeksijskog nadzora nad primjenom tri⁷³ od pet zakonskih propisa. Inspektorat MKP-a nema zakonsku osnovu da vrši inspeksijski nadzor nad primjenom Zakona o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima BiH. Prema navodima sagovornika iz Inspektorata MKP-a, ministar MKP-a donosi dva podzakonska propisa na osnovu ovog Zakona.⁷⁴ Međutim, MKP nema jasno definisane nadležnosti za vršenje inspeksijskog nadzora nad primjenom ovih podzakonskih propisa. Prema navodima sagovornika iz MKP-a, ova dva podzakonska propisa nisu predmet nadzora inspekcija drugih nivoa vlasti, a radi se o

⁷¹ Zakon o policijskim službenicima, Službeni glasnik BiH, broj 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - dr. zakon, 63/2008, 35/2009, 7/2012 i 42/2018 - odluka US.

⁷² Ministarstvo sigurnosti, Migracioni profil Bosne i Hercegovine za 2020. godinu, Sarajevo, maj, 2021. godine. Dostupno na <http://www.msb.gov.ba/PDF/21062021.pdf>

⁷³ 1. Zakon o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima BiH, Službeni glasnik BiH, br.6/06, 75/06, 44/07, 84/09,48/10, 18/13 i 8/17; 2. Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu, Službeni glasnik BiH, br. 88/07; 3. Zakon o elektronskom dokumentu, Službeni glasnik BiH, br. 58/14

⁷⁴ Pravilnik o homologaciji vozila, dijelova uređaja i opreme vozila, Službeni glasnik BiH, br. 83/20 i Pravilnik o certificiranju vozila i uslovima koje organizacije za certificiranje vozila moraju ispuniti, Službeni glasnik, br. 41/08, 89/11 6/12

veoma bitnim podzakonskim propisima. Ovim propisima se uređuje: način i postupak certificiranja vozila koja se pojedinačno ili serijski proizvode, prepravljaju, popravljaju, mijenjaju sklopovi i uređaji bitni za sigurno učešće u prometu, te uslovi koje treba da ispune organizacije koje se bave certificiranjem vozila, kao i homologacija vozila odnosno postupak u sklopu koga se ispituju uređaji bitni za sigurnost vozila, kao i uređaji od kojih zavisi ekološki kvalitet vozila⁷⁵.

Ilustracija 2: Posljedice nejasno definisanih nadležnosti za vršenje inspekcijskog nadzora u MKP-u

Kao prikaz o koliko značajnim propisima se radi navodimo primjer postupka homologacije koji se provodi prilikom uvoza vozila od 2011. godine. Cijena postupka homologacije se kreće u rasponu od 80 do 250 KM u zavisnosti od kategorije vozila.⁷⁶ O koliko značajnom postupku se radi svjedoči činjenica da je u protekle tri godine provedena homologacija preko 150.000 vozila⁷⁷.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Osim toga, postojeći Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji u MKP-u nije prilagođen nadležnostima Inspektorata MKP-a. Prema odredbama dva zakonska propisa iz oblasti informacionog društva, Inspektorat MKP-a je nadležan za provođenje nadzora nad primjenom ta dva zakonska propisa. Međutim, u postojećem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji nisu sistematizovana radna mjesta inspektora koji bi vršili inspekcijski nadzor nad primjenom dva zakonska propisa iz oblasti informacionog društva. U takvim okolnostima Inspektorat MKP-a ne provodi nadzor nad primjenom ova dva zakonska propisa. Ovim propisima uređuju se pitanja iz oblasti elektronskog pravnog i poslovnog prometa koja obuhvataju preduzimanje i pružanje usluga informacionog društva, obaveze davaoca usluga u vezi s informisanjem, zaključivanje ugovora i odgovornost davaoca usluga⁷⁸, i uspostavlja se pravni okvir za korištenje elektronskog dokumenta⁷⁹.

Većina inspekcija iz uzorka se suočava sa problemom nadležnosti za vršenje inspekcijskog nadzora nad primjenom propisa iz domena nadležnosti institucija u sklopu kojih su uspostavljene inspekcije.

Iz Inspektorata MKP-a je, prije više od dvije godine, tražena izmjena Pravilnika o organizaciji kako bi se otklonile prepreke za nesmetan inspekcijski nadzor dva zakonska propisa iz oblasti informacionog društva. U traženim izmjenama Pravilnika o organizaciji nisu tražena dodatna radna mjesta već preraspodjela zadataka u okviru

već predviđenog broja radnih mjesta inspektora. Na ovaj način bi se omogućio nesmetan nadzor nad propisima iz oblasti informacionog društva. Međutim, izmjene i dopune Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji, pokrenute prije više od dvije godine, nisu bile usaglašene unutar MKP-a prilikom pisanja ovoga izvještaja.

⁷⁵ Za više informacija o postupku homologacije pogledati Pravilnik o homologaciji vozila, dijelova uređaja i opreme vozila, Službeni glasnik BiH, br. 83/20

⁷⁶ S obzirom na to da je prosječna cijena postupka homologacije oko 150 KM, te da je u posljednje tri godine provedena homologacija za više od 150.000 vozila, prihod od homologacije za ovaj period iznose više od 20 miliona KM.

⁷⁷ Izvještaji o radu na provođenju programa homologacije za 2018, 2019. i 2020. godinu. Administrativno tijelo za poslove homologacije-konzorcij - AD „EIB Internationale-Centar za motorna vozila“ Banja Luka, „Institut za saobraćaj i komunikacije“ d.o.o. Sarajevo, „Centar motor“ d.o.o. Široki Brijeg.

⁷⁸ Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu, Službeni glasnik BiH, br. 88/07

⁷⁹ Zakon o elektronskom dokumentu, Službeni glasnik BiH, br. 58/14

- Granična veterinarska inspekcija

Kada je riječ o UV-u, inspekcija u ovoj instituciji se suočava s problemom ostvarivanja nadležnosti u pogledu izricanja kazni. I pored činjenice da je mogućnost izricanja kazni predviđena Zakonom o veterinarstvu⁸⁰ granični veterinarski inspektori u praksi nemaju mogućnost izricanja novčanih kazni. UV nije nikada pokrenuo proceduru za dobijanje prekršajnih naloga od MP-a, kao i upisa u registar novčanih kazni (ROF). Na ovaj način propuštena je mogućnost korištenja svih zakonskih i raspoloživih mjera iako se radi o postupku koji je značajan za zdravlje ljudi. Naime, Granična veterinarska inspekcija provodi veterinarsko-zdravstveni pregled i kontrolu nad uvozom i izvozom pošiljaka životinja i proizvoda životinjskog porijekla, objekata i robe kojima se mogu prenositi zarazne bolesti i tako ugroziti živote i zdravlje ljudi kao i životinja. Granična veterinarska inspekcija godišnje provede oko 50.000 kontrola, te na ovaj način predstavlja prvu liniju zaštite protiv ulaska bolesti u zemlju.

UV je pokušao da riješi ovaj problem prilikom implementacije TAIEX⁸¹ projekta. Cilj projekta je prvenstveno bio podrška UV-u u izradi Pravilnika o uslovima rada graničnih veterinarskih inspektora. Iako eksperti projektnog tima nisu angažovani s ciljem iznalaženja rješenja u pogledu mogućnosti izricanja kazni tom prilikom pravni eksperti su razmatrali i ovaj problem. Međutim, u konačnici ovaj problem nije riješen. U takvim okolnostima inspektori imaju ograničenu mogućnost djelovanja pri obavljanju inspeksijskog nadzora jer UV nije iskoristio sve zakonom predviđene mjere, što je moglo za posljedicu imati blaži pristup prema subjektima nadzora jer su subjekti nadzora svjesni činjenice da neće biti kažnjeni represivnom (novčanom) kaznom. Novčane kazne po Zakonu o veterinarstvu u BiH kreću se u rasponu od 4.350 KM do 87.000 KM u slučajevima kada subjekti nadzora ne izvode propisane mjere inspektora. Na ovaj način je propuštena mogućnost korištenja jedne od predviđenih zakonskih mjera u cilju osiguranja efikasnog inspeksijskog nadzora, o čemu ćemo više govoriti u poglavlju 3.2.2.2.

3.1.2. Koordinacija inspekcija u institucijama BiH

U institucijama BiH nije uspostavljena koordinacija inspekcija s ciljem stvaranja pretpostavki⁸² za efikasno provođenje inspeksijskog nadzora.

VM BiH kao ni institucije BiH iz uzorka nisu preduzimale aktivnosti na uspostavi sveobuhvatne koordinacije inspekcija, a sve s ciljem unapređenja rada inspekcija, uspostave sveobuhvatnih i transparentnih evidencija o broju inspekcija u institucijama BiH, te njihovim propisima, kao ni osiguranju ujednačenih uslova za rad inspektora.

Također, MP, u čijoj nadležnosti su Zakon o upravi i Zakon o upravnom postupku⁸³, osim par izuzetaka, nije preduzimao aktivnosti na osiguranju sveobuhvatne koordinacije svih

⁸⁰ Član 93. stav 47. Zakona o veterinarstvu BiH, Službeni glasnik BiH, broj 34/2002

⁸¹ TAIEX je Instrument tehničke pomoći i razmjene informacija Evropske komisije koji provodi Jedinica za izgradnju institucija u okviru Generalne direkcije za proširenje. TAIEX sa korisnicima dijeli tehničku ekspertizu zemalja članica EU u svim dijelovima EU zakonodavstva i regulative (tzv. EU *acquis*) Izvor: https://europa.ba/?page_id=538.

⁸² Pod osnovnim pretpostavkama u kontekstu koordinacije se podrazumijeva saradnja inspekcija po pitanjima koja se odnose na unificirano uređenje inspeksijskog nadzora, uspostavljanja sveobuhvatnih i transparentnih evidencija, ujednačenih uslova rada za inspektore i osiguranja redovnih kontinuiranih obuka.

⁸³ Odredbe Zakona o upravnom postupku se primjenjuju na procedure rada inspekcija u slučajevima u kojima te procedure nisu regulisane posebnim zakonima.

inspekcija. Naime, opći sistemski/zakonski okvir inspekcija u institucijama BiH je uređen Zakonom o upravi kao i Zakonom o upravnom postupku. Međutim, postojeći sistemski okvir nije osigurao sveobuhvatnu koordinaciju inspekcija.

Kada je riječ o Zakonu o upravi u institucijama BiH, nije iskorištena zakonska mogućnost⁸⁴ osnivanja zajedničke komisije ili drugog radnog tijela koje bi bilo zaduženo za osiguranje međusobne saradnje, razmjene informacija i iskustava, sve u cilju unapređenja rada inspekcija.

U institucijama BiH nije iskorištena zakonska mogućnost osnivanja zajedničke komisije ili drugog radnog tijela koje bi bilo zaduženo za osiguranje međusobne saradnje, razmjene informacija i iskustava sve u cilju unapređenja rada inspekcija.

Manji iskorak u pravcu koordinacije inspekcija u okviru Zakona o upravi je načinjen uvođenjem obaveza za inspektore da vode evidencije o provedenom inspeksijskom nadzoru i

preduzetim mjerama. MP je propisao sadržaj i način vođenja evidencije, ručno u papirnom obliku, bez obaveze vođenja elektronskih evidencija. Međutim, u konačnici je nejasna svrha i cilj ovakvog načina vođenja evidencija kada iste ne omogućavaju brz i jednostavan uvid u provedene nadzore. Osim toga, vođenje evidencija, u papirnom obliku, bez odgovarajućih sveobuhvatnih elektronskih evidencija ne omogućava ni adekvatnu podlogu za izradu zbirnih izvještaja o provedenim inspekcijama kao ni mogućnost provođenja sistemskih analiza/evaluacija o inspeksijskom nadzoru u institucijama BiH, a sve u cilju unapređenja efikasnosti inspeksijskog nadzora.

Uslijed odsustva neposredne saradnje inspekcija ili sveobuhvatnog mehanizma koordinacije svih inspekcija u institucijama BiH uočeni su brojni nedostaci po pitanju inspeksijskog nadzora u institucijama BiH.

Naime, u institucijama BiH ne postoji objedinjena i transparentna evidencija s popisom svih inspekcija u institucijama BiH, popisom zakonskih i podzakonskih propisa koji su u nadležnosti svake inspekcije kao i ostalih značajnih informacija u vezi sa inspeksijskim nadzorom i radom. Ove evidencije ne postoje jer nije utvrđeno čija je odgovornost njihovo vođenje i ažuriranje.

Tokom provođenja revizije većina sagovornika iz institucija iz uzorka nisu znali koje sve inspekcije djeluju u institucijama BiH. U nedostatku sveobuhvatne i transparentne evidencije svih inspekcija u institucijama BiH tek je tokom revizije, kao i posredstvom upitnika, konstatovano da 16 institucija BiH imaju inspeksijske nadležnosti (ili neke od oblika inspeksijskih nadležnosti) ili su uspostavile inspektorate, što se detaljnije može vidjeti u prilogu 8. Iako ne postoji zajednička evidencija o inspekcijama u institucijama BiH, djelimične informacije o inspeksijskim nadležnostima institucija BiH mogu se pronaći na web-stranicama pojedinih institucija BiH. Više o sadržajima web-stranica institucija iz uzorka vidjeti u prilogu 11.

Odsustvo koordinacije inspekcija u institucijama BiH se odražava i na status inspektora, odnosno dovodi do različitog postupanja prema inspektorima, tako da u institucijama BiH

⁸⁴ Član 31. Zakona o upravi BiH, Službeni glasnik BiH, br. 32/2002, 102/2009 i 72/2017:

U ostvarivanju međusobne saradnje organi uprave obavezni su jedni drugima dostavljati podatke i informacije potrebne za obavljanje poslova, razmjenjivati informacije i iskustva i osnivati zajedničke stručne komisije i druga radna tijela, i ostvarivati druge oblike međusobne saradnje.

imamo slučajeve da inspektori, kao državni službenici s posebnim ovlaštenjima, imaju različita prava u smislu dodatka na plaću.

S tim u vezi, dodatak na plaću ne ostvaruju inspektori u svim inspekcijama, iako se radi o državnim službenicima s posebnim ovlaštenjima koji su samostalni u svom radu. Inspektori u dvije od pet institucija BiH ostvaruju pravo na dodatak s obzirom na specifične uslove rada. Za razliku od, naprimjer, internih revizora kojim je status jednoobrazno riješen, bez obzira u kojoj instituciji rade, inspektori u institucijama BiH imaju potpuno drugačiju situaciju. Inspektori UV-a ostvaruju pravo na dodatak u iznosu od 15%, dok je dodatak u AZLP-u 25%. S druge strane, inspektori u MKP-u, MP-u i MS-u ne ostvaruju pravo na dodatak. Umjesto koordiniranog pristupa po ovom pitanju institucije BiH unutar kojih su uspostavljene inspekcije pojedinačnim inicijativama pokušavaju da osiguraju dodatak za svoje inspektore. U takvim okolnostima pravo na dodatak ostvaruju inspektori u institucijama koje su uspjele da osiguraju zakonsku osnovu za isplatu dodatka.

Po pitanju obuka je uspostavljena djelimična koordinacija inspekcija. Na inicijativu MP-a, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravi iz 2017. godine, utvrđena je obaveza po kojoj su inspektori dužni da se stručno obrazuju i usavršavaju za obavljanje inspekcijskih poslova na osnovu programa općeg stručnog usavršavanja inspektora koji donosi Agencija za državnu službu BiH, na prijedlog Ministarstva pravde.⁸⁵ Međutim, tokom revizije je utvrđeno da većina inspektora iz institucija iz uzorka nije prisustvovala ovim obukama. Naime, od ukupno 39 inspektora zaposlenih u pet institucija iz uzorka samo je sedam službenika koji rade na poslovima inspekcijskog nadzora prisustvovalo obukama u sklopu programa općeg stručnog usavršavanja, dok 32 službenika nisu pohađala obuke. Nedovoljna posjećenost inspektora zajedničkim obukama za posljedicu ima propuštenu mogućnost saradnje inspektora kroz razmjenu iskustava i informacija o problemima i načinu njihovog rješavanja. Više o prisustvu obukama vidjeti u prilogu 12.

3.2. Planiranje i provođenje inspekcijskog nadzora

U poglavlju 3.1. utvrdili smo da se inspekcije u institucijama BiH suočavaju s problemima nejasno definisanih nadležnosti. Međutim, i pored ovog problema institucije BiH nisu osigurale osnovne pretpostavke⁸⁶ za efikasan inspekcijski nadzor u procesu planiranja inspekcijskog nadzora i izvršenja izrečenih mjera, što bi dovelo do unapređenja u oblasti inspekcijskog nadzora.

O problemima nedostatka evidencija subjekata nadzora, analiza i procjena rizika koji prethode procesu planiranja, te nepostojanja smjernica u procesu provođenja inspekcijskog nadzora više govorimo u nastavku.

3.2.1. Planiranje inspekcijskog nadzora

U ovom poglavlju prezentovat ćemo utvrđene slabosti u planiranju inspekcijskog nadzora. Naime, niti jedna institucija iz uzorka nije uspostavila evidencije svih subjekata

⁸⁵ Član 71. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi, Službeni glasnik BiH, broj 72/17

⁸⁶ Pod osnovnim pretpostavkama u kontekstu planiranja i provođenja inspekcijskog nadzora podrazumijeva se da institucije imaju uspostavljene evidencije o subjektima nadzora, planiranje se vrši na osnovu analize i procjene rizika, inspekcijski nadzor se vrši na osnovu internih smjernica s ciljem osiguranja jednakog tretmana svih subjekata nadzora.

nadzora. Na taj način bi se osigurali sveobuhvatni podaci koji prethode sačinjavanju što kvalitetnijih planova inspekcijskog nadzora.

U institucijama iz uzorka nisu preduzete odgovarajuće aktivnosti kojim bi se osiguralo da je planiranje inspekcijskog nadzora bazirano na analizi i identifikaciji rizika, kao temelju za pripremu i implementaciju planova inspekcijskog nadzora.

Također, pored nedostatka analize rizika, izuzev postupanja pojedinih institucija na osnovu iskustva, nisu nam prezentovani kriteriji na osnovu kojih se vrši odabir subjekata za nadzor.

3.2.1.1. Odsustvo evidencija i procjene i analize rizika subjekata nadzora

Kao osnovni preduslov i prvi korak planiranja, inspekcije nisu u svim slučajevima uspostavile baze subjekata nadzora. U slučajevima kada su uspostavljene baze podataka radi se o aktivnim subjektima nadzora, odnosno subjektima nad kojima je već izvršen nadzor, a ne i svim subjektima koji bi mogli da se nadziru. Također, većina institucija iz uzorka svoje planove ne zasniva na analizi rizika. Naime, planovi se sačinjavaju na osnovu broja provedenih inspekcija prethodnih godina i broja raspoloživih inspektora.

U narednoj tabeli je dat pregled vođenja evidencija subjekata nadzora u institucijama iz uzorka, kao i pregled inspekcija koje svoje planove zasnivaju na analizama i procjenama rizika.

Tabela broj 3: Pregled inspekcija koje vode evidencije subjekata nadzora i koje planiranje zasnivaju na analizama rizika

R.br.	Naziv institucije	Vođenje evidencija subjekata nadzora			Planiranje se vrši na osnovu procjene i kategorizacije stepena rizika		
		da	djelimično	ne	da	djelimično	ne
1.	AZLP		✓			✓	
2.	MKP		✓				✓
3.	MP			✓			✓
4.	MS			✓			✓
5.	UV		✓			✓	
UKUPNO		0	3	2	0	2	3

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka od institucija iz uzorka

*MS – Inspektorat MS-a ne provodi aktivnosti iz nadležnosti inspekcijskog nadzora o čemu se više govorilo u poglavlju 3.1.1.

Iz prethodne tabele se može vidjeti da nijedna institucija iz uzorka ne raspolaže potpunim evidencijama svih subjekata nadzora⁸⁷. Naime, u dvije od pet institucija iz uzorka se ne vode evidencije subjekata nadzora, dok se u preostale tri vode djelimične evidencije subjekata nad kojima je već izvršen nadzor. U ovakvim okolnostima inspekcije ne raspolažu podacima svih subjekata nadzora.⁸⁸ O načinu vođenja evidencija više vidjeti u prilogu 1.

Rezultat ovakvog stanja je da inspekcije ne znaju tačan broj subjekata koje bi trebale da nadziru. Nedostatak potpunih evidencija subjekata nadzora može dovesti do nejednakog

⁸⁷ Subjektima nad kojima je izvršen nadzor kao i subjektima nad kojima bi trebalo da se vrši nadzor.

⁸⁸ Izuzetak je AZLP za koji je očekivati da uspostavi evidencije za pravna lica, a ne i za fizička lica, s obzirom na to da se radi o velikom broju subjekata.

tretmana u smislu da određeni subjekti budu predmet inspekcijskog nadzora više puta dok drugi mogu ostati bez nadzora. Kao primjer navodimo subjekte koji prikupljaju i obrađuju lične podatke građana suprotno zakonskim odredbama kojima se štite lični podaci, a koji ostaju izvan dometa inspekcijskog nadzora jer ih nadležna inspekcija nema u svojim evidencijama. Također, pravna i fizička lica koja se bave prijevozom roba i putnika suprotno propisima kojima se nastoji osigurati sigurnost građana kao i kvalitetna usluga mogu biti izvan dometa inspekcijskog nadzora jer inspekcije nemaju evidenciju svih subjekata nadzora.

Nisu preduzete odgovarajuće aktivnosti kojim bi se osiguralo da je planiranje inspekcijskog nadzora bazirano na analizi i identifikaciji rizika, kao temelju za pripremu i implementaciju planova inspekcijskog nadzora.

Također, prema podacima iz tabele može se vidjeti da nijedna institucija iz uzorka u potpunosti ne vrši planiranje zasnovano na analizama i procjenama rizika. Dvije⁸⁹ od pet institucija iz uzorka planiranje vrše na osnovu djelimične procjene rizika. Međutim, nemaju razvijene kriterije kategorizacije stepena rizika na osnovu

kojih bi vršili razvrstavanje subjekata nadzora po nivou rizičnosti. Naime, nijedna institucija iz uzorka svoje planove ne sačinjava u potpunosti na osnovu procjene rizika na način da subjekte nadzora kategorizuju prema kriterijima rizičnosti (visok, srednji, nizak rizik). Također, sadržaji planova inspekcijskog nadzora se kod tri od pet institucija iz uzorka⁹⁰ ponavljaju s istim ili sličnim sadržajem iz godine u godinu. U planovima su navedene oblasti iz nadležnosti, a ne navode se konkretni subjekti nadzora. Planom se zbirno iskazuje broj planiranih kontrola. Način planiranja i sadržaj planova inspekcija institucija iz uzorka može se vidjeti u prilogu 1.

S obzirom na to da institucije iz uzorka ne vode evidencije subjekata nadzora ili su evidencije nepotpune, da svoje planove ne baziraju na analizama, procjenama i kategorizaciji rizičnosti subjekata, odnosno prema procjeni vjerovatnoće nastanka štetnih posljedica, propuštena je mogućnost smanjenja broja nepotrebnih inspekcijskih kontrola kod subjekata koji djelatnost obavljaju u skladu s propisima, odnosno kod kojih je rizik kršenja propisa nizak. Također, inspekcije koje planiranje ne zasnivaju na analizama, procjenama i kategorizaciji rizika ne mogu odrediti prioritetne subjekte i postojeće ljudske resurse usmjeriti na kontrolu visokorizičnih subjekata i oblasti nadzora.

3.2.2. Provođenje inspekcijskog nadzora

Inspekcijski nadzor se ne provodi na osnovu razvijenih internih smjernica, što je definisano Zakonom o finansiranju institucija BiH⁹¹. Inspekcije nemaju usvojene sve smjernice koje bi osigurale jednak tretman svih subjekata nadzora, te balans preventivnih i restriktivnih mjera.

⁸⁹ AZLP i UV

⁹⁰ MP, MKP i MS

⁹¹ U skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH, rukovodilac institucije odgovoran je za izradu internih propisa u odnosu na sve procese koje institucija izvršava s ciljem upravljanja rizicima i razumnog uvjeravanja da će zadaci institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

3.2.2.1. Interni akti za provođenje inspekcijskog nadzora

Inspekcijski nadzor u institucijama BiH ne provodi se na osnovu internih akata/smjernica kojima bi bio osiguran jednak tretman svih subjekata nadzora.

Institucije iz uzorka nemaju razvijene pravilnike ili interne akte kojim se definiše postupak obavljanja inspekcijskog nadzora, način vođenja prekršajnih naloga, praćenje i implementacija izrečenih novčanih kazni po izdatim prekršajnim nalogima kao i postupak u slučaju nemogućnosti naplate istih, što prikazuje naredna tabela.

Tabela 4: Pregled internih akata institucija iz uzorka

R.br.	Naziv institucije	Interni akt za obavljanje inspekcijskog nadzora	Interni akt za vođenje prekršajnog postupka	Interni akt za postupanje u slučaju nemogućnosti naplate novčane kazne ⁹²
1.	AZLP	✓	✓	x
2.	MKP	✓	x	x
3.	MP	x	x	x
4.	MS*	✓	x	x
5.	UV	x	x	x

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

*MS – Inspektorat MS-a ne provodi aktivnosti iz nadležnosti inspekcijskog nadzora o čemu se više govorilo u poglavlju 3.1.1.

Iz prethodne tabele se može vidjeti da od pet institucija iz uzorka dvije nisu donijele interni akt u kojem su definisale način i postupak za obavljanje poslova inspekcijskog nadzora. Također, četiri od pet institucija iz uzorka nemaju definisane interne akte/procedure za vođenje prekršajnog postupka. Institucije iz uzorka imaju probleme u naplati izrečenih novčanih kazni. Međutim, i pored problema u naplati⁹³, nijedna od pet institucija iz uzorka nema definisane interne akte za praćenje i implementaciju izrečenih novčanih kazni po izdatim prekršajnim nalogima, kao ni postupak u slučaju nemogućnosti naplate istih. Kao primjer navodimo iznos kazni u jednoj instituciji iz uzorka koje se kreću u rasponu od 150 do 1000 KM. Naime, nijedna institucija⁹⁴ nije procijenila ovaj proces rizičnim te shodno tome i donijela interni akt. Tokom revizije nismo se uvjerali da postoje dobre prakse koje rješavaju ovu vrstu problemâ.

Nisu uspostavljene pisane unutrašnje kontrole koje definišu praćenje i preduzimanje aktivnosti na naplati prekršajnih naloga koji nisu plaćeni u roku. Na ovaj način se nisu blagovremeno preduzele aktivnosti na naplati prekršajnih naloga, te time ni smanjio rizik od izostanka naplate iz nadležnosti inspektorata.⁹⁵ Ovo za posljedicu ima novčani gubitak u budžetu institucija BiH, ali prije svega utiče na ostvarenje primarnih ciljeva inspektorata.

⁹² Član 33 (d) stav 2. Zakona o finansiranju institucija BiH: Rukovodilac institucije odgovoran je za izradu internih propisa o finansijskom upravljanju i kontroli i za uspostavljanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u svim organizacionim jedinicama u okviru institucije, te u odnosu na sve programe i procese koje izvršava institucija.

⁹³ Više o problemima naplate novčanih kazni govorimo u poglavlju 3.3.

⁹⁴ Zakon o finansiranju institucija BiH, Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12 i 87/12.

⁹⁵ Ukupan dug po nenaplaćenim novčanim kaznama iznosi 10.588.833 KM za 17.243 novčanih kazni izrečenih prekršajnim nalogom koje su izdale institucije BiH za period 2016-2019. godina.

Uslijed nedostatka internih akata, institucije iz uzorka su preduzimale različite aktivnosti u procesu provođenja inspekcijskog nadzora, što u konačnici ima za posljedicu da izrečene mjere nisu izbalansirane, o čemu više govorimo u nastavku.

3.2.2.2. Primjena raspoloživih mjera u provođenju inspekcijskog nadzora

Institucije iz uzorka prilikom provođenja inspekcijskog nadzora ne primjenjuju sve raspoložive zakonske mjere u cilju osiguranja poštivanja propisa subjekata nadzora. S tim u vezi, nije osiguran balans preventivnih, korektivnih i restriktivnih mjera. Institucije iz uzorka izriču preventivne i korektivne mjere, ali sve ne izriču represivne mjere⁹⁶.

Tabela 5: Pregled izricanja mjera institucija iz uzorka

R.br.	Naziv institucije	Izricanje preventivnih mjera	Izricanje korektivnih mjera	Izricanje represivnih mjera
1.	AZLP	✓	✓	✓
2.	MKP	✓	✓	✓
3.	MP	✓	✓	x
4.	MS*	n/p	n/p	n/p
5.	UV	✓	✓	x

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

*MS – Inspektorat MS-a ne provodi aktivnosti iz nadležnosti inspekcijskog nadzora o čemu se više govorilo u poglavlju 3.1.1. Inspektorat MS-a provodi aktivnosti u obradi predmeta po pismenim zahtjevima, predstavkama, prigovorima, žalbama, zahtjevima i podnescima za vođenje i utvrđivanje disciplinske odgovornosti i drugim podnescima državnih službenika, policijskih službenika, građana BiH, udruženja BiH, upravnih organizacija u sastavu MS-a. Upravni inspektorat MP-a je podnio samo jedan zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka kod suda u periodu 2017-2020. godina.

Naime, od pet institucija iz uzorka dvije ne izriču represivne mjere, odnosno ne koriste mogućnost izricanja novčanih kazni. Od preostale tri institucije jedna institucija iz uzorka ne koristi represivne mjere, ali ne provodi ni aktivnosti iz nadležnosti iz inspekcijskog nadzora, o čemu se više govorilo u poglavlju 3.1.1. Na ovaj način nisu iskorištene sve mogućnosti postizanja vladavine prave te osiguranja zakonitosti i zaštite javnog i privatnog interesa u skladu sa zakonom.

Odsustvo primjene represivnih mjera može uticati na ponašanje subjekata nadzora. Ukoliko subjekti nadzora znaju da neće biti izloženi represivnim mjerama, korištenje drugih vrsta mjera može da daje ograničene rezultate.

Kao primjer navodimo Upravni inspektorat MP-a koji, iako je nadležan za nadzor šest zakona, kao i svih podzakonskih akata koji iz njih proizlaze, nije izricao represivne mjere. Upravni inspektorat MP-a je nadležan, između ostalog, i za nadzor nad odlukama VM-a BiH iz 2013. godine po kojima su institucije BiH bile dužne da usklade svoje pravilnike o unutrašnjoj organizaciji. Iako je prošlo više od sedam godina od donošenja ovih odluka, te iako je Inspektorat provodio nadzor nad primjenom ovih odluka, određene institucije

⁹⁶ Inspektorat MS-a ne provodi aktivnosti iz nadležnosti inspekcijskog nadzora o čemu se više govorilo u poglavlju 3.1.1. Inspektorat MS-a provodi aktivnosti u obradi predmeta po pismenim zahtjevima, predstavkama, prigovorima, žalbama, zahtjevima i podnescima za vođenje i utvrđivanje disciplinske odgovornosti i drugim podnescima državnih službenika, policijskih službenika, građana BiH, udruženja BiH, upravnih organizacija u sastavu MS-a. Upravni inspektorat MP-a je na osnovu provedenog inspekcijskog nadzora podnio samo jedan zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudom u periodu 2017- 2020. godina.

još uvijek nisu uskladile svoje pravilnike⁹⁷. Ovakvo stanje se može jednim dijelom smatrati rezultatom odsustva balansa mjera u situacijama kada primjena drugih vrsta mjera nije efikasna.

Ilustracija 3: Značaj balansa izrečenih mjera

Značaj osiguranja balansa preventivnih i restriktivnih mjera može da doprinese blagovremenom postizanju primjene propisa. Kao primjer navodimo jednu od institucija BiH koja nije postupila po Rješenju Upravnog inspektorata MP-a, nakon izvršenog inspeksijskog nadzora, da uskladi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji s odlukama VM-a BiH iz 2013. godine, niti je u ostavljenom roku izvijestila inspektorat o preduzetim aktivnostima po naloženim mjerama. Tek nakon što je Upravni inspektorat zatražio da institucija dostavi podatke kako bi zbog nepostupanja po Rješenju pokrenuo prekršajni postupak protiv odgovornih osoba, institucija je Inspektoratu dostavila obavještenje o preduzetim aktivnostima na usklađivanju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Također, ima primjera gdje inspektori ne mogu da izriču represivne mjere iz razloga što institucija u okviru koje je uspostavljena inspekcija nije preduzela mjere kako bi osigurala inspektorima mogućnost izricanja kazni.⁹⁸ Primjer ovakve institucije je Granična veterinarska inspekcija UV-a koja u provođenju inspeksijskog nadzora provodi veterinarsko-zdravstveni pregled i kontrolu nad uvozom, provozom i izvozom pošiljaka životinja i proizvoda životinjskog porijekla, objekata i robe kojima se mogu prenositi zarazne bolesti i tako ugroziti živote i zdravlje ljudi kao i životinja.

3.3. Praćenje izrečenih mjera i naplata novčanih kazni

U poglavlju 3.2. utvrdili smo da institucije BiH ne preduzimaju odgovarajuće aktivnosti u procesu planiranja i provođenja inspeksijskog nadzora. U poglavlju 3.3. ćemo govoriti o praćenju i naplati izrečenih mjera.

U institucijama BiH iz uzorka nije uspostavljena efikasna primjena raspoloživih mjera inspeksijskog nadzora. Također, nadležne institucije BiH nisu osigurale pretpostavke za implementaciju izrečenih mjera te je, shodno tome, izostala njihova efikasna implementacija.

⁹⁷ Prema nalazima finansijske revizije u Godišnjem revizorskom izvještaju o glavnim nalazima i preporukama za 2020. godinu, 23 institucije još uvijek nisu uskladile svoje pravilnike s odlukama VM-a BiH iz 2013. godine.

⁹⁸ UV nije nikada pokrenuo proceduru za dobijanje prekršajnih naloga od MP-a, kao i upisa u registar novčanih kazni (ROF).

3.3.1. Izrečene mjere inspekcijskog nadzora

Institucije iz uzorka koje vrše inspekcijski nadzor nisu nam ponudile dokaze da su radile analize efikasnosti mjera⁹⁹ iz nadležnosti inspekcija. Nedostatak analiza efikasnosti izrečenih mjera doveo je do toga da institucije BiH ne raspolažu podacima koje su to efikasne mjere djelovanja u cilju sprečavanju nastanka negativnih posljedica nezakonitosti i nepravilnosti.

Naime, inspektori prilikom obavljanja inspekcijskog nadzora ukoliko utvrde da je povrijeđen zakon ili drugi propis čije izvršenje nadziru, imaju ovlaštenja i obavezu da nalože neku od raspoloživih zakonskih mjera.¹⁰⁰ S obzirom na to da inspekcije na raspolaganju imaju različite mjere za iste ili slične slučajeve kršenja propisa, bez analize učinkovitosti mjera ne mogu osigurati primjenu mjera koje daju najbolje rezultate.

3.3.2. Aktivnosti institucija na implementaciji izrečenih mjera

Institucije iz uzorka nisu osigurale potpunu implementaciju izrečenih mjera. Prate se izrečene preventivne i korektivne mjere i u većini slučajeva osigurana je njihova implementacija. Od pet institucija iz uzorka, kod jedne je primijećen nedostatak povratnih informacija o konačnoj implementaciji izrečenih korektivnih mjera. Naime, kod UV-a je primijećeno da se, pri izricanju korektivnih/upravnih mjera, u pojedinim slučajevima ne zahtijevaju povratne informacije o provedenim mjerama u slučaju kada aktivnosti inspekcijskog nadzora preuzimaju entitetske inspekcije. U situacijama kada inspektori UV-a izričito navedu zahtjev za dostavu povratne informacije o implementiranoj mjeri od nadležnih entitetskih inspektora, te informacije im se dostave.

Ilustracija 4: Odsustvo informacija o provedenom inspekcijskom nadzoru u UV-u

Kao primjer navodimo situaciju u kojoj Granična veterinarska inspekcija UV-a kontrolom više vrsta svježe ribe za ishranu ljudi, nakon uzetog uzorka proslijeđenog na analizu, utvrdila da je u mesu prisutan arsen koji je opasan za zdravlje ljudi i za takvu pošiljku mesa naložila mjeru povrata ili poništenje pošiljke. Pored izdatog naloga o mjeri koju je potrebno izvršiti, Granična veterinarska inspekcija UV-a nema pisanu povratnu informaciju o konačnoj realizaciji izdate mjere.

Također, primijećeno je da se u određenom broju slučajeva dešava da se u zajednički ulazni veterinarski dokument u koji se unose podaci, obilježi kao nezadovoljavajući pregled dokumentacije ili fizički pregled pošiljke koja se kontroliše (pošiljke koje se odnose na robu za ljudsku ishranu, hranu za životinje, robu za farmaceutske upotrebu, robu za tehničku primjenu i ostale pošiljke), te se roba označi kao neprihvatljiva sa vraćanjem pošiljke bez sačinjavanja zapisnika o vraćenoj pošiljci. Ovakav način postupanja se primjenjuje u slučajevima gdje je pošiljalac saglasan da se pošiljka vrati.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

⁹⁹ Analiza efikasnosti preventivnih, korektivnih i represivnih mjera, odnosno njihov učinak na poboljšanje poštivanja propisa koji su kontrolisani.

¹⁰⁰ Zakon o upravi, član 67: narediti da se utvrđeni nedostaci i nepravilnosti otklone u određenom roku; narediti preduzimanje odgovarajućih upravnih radnji koje su pravno lice, organ uprave i institucija s javnim ovlaštenjima obavezni da preduzmu; zabraniti preduzimanje radnji koje smatra da su u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisom nad čijim provođenjem vrši nadzor; izreći i naplatiti novčanu kaznu na licu mjesta, ako je za to zakonom ovlašten; preduzeti druge upravne mjere i radnje za koje je zakonom i drugim propisom ovlašten.

Dok je većim dijelom osigurana implementacija preventivnih i korektivnih mjera, institucije iz uzorka koje izriču represivne mjere ¹⁰¹ imaju problem s njihovom implementacijom. Naime, institucije iz uzorka nisu preduzele sve raspoložive zakonske mogućnosti, kao što je obraćanje mjesno nadležnim sudovima s prijedlogom za lišavanje slobode osobe zbog neplaćanja novčane kazne,¹⁰² kako bi se osigurala implementacija izrečenih mjera u postupcima inspekcijskog nadzora.

Nerijetko se dešava da kažnjeni izbjegava izvršiti uplatu novčane kazne. U takvim okolnostima dolazi do zloupotreba kao što su izbjegavanja plaćanja kazni i mogućnost zastare. Činjenica da novčane kazne imaju rok naplate do tri godine, a apsolutni rok zastare i brisanje iz registra novčanih kazni je pet godina, sve evidentirane, a nenaplaćene kazne nakon isteka apsolutnog roka zastare se brišu iz ROF-a. S obzirom na to da nije osigurana potpuna implementacija izrečenih mjera, da dolazi do brisanja novčanih kazni zbog zastare, kao i da velikom broju novčanih kazni prijeti zastara, čini se vjerovatnim da veliki broj počinilaca prekršaja ostaje nekažnjen. Ovo u značajnoj mjeri šteti budžetu BiH.

Ilustracija 5: primjer prakse u UIO-u

UIO ima apsolutni rok zastare 10 godina, za razliku od drugih institucija čiji je rok pet godina. Prema navodima sagovornika, u UIO-u imaju problem evidentiranja kazni nakon isteka roka od pet godina. Naime, nakon proteka roka od pet godina sve kazne se brišu iz ROF-a i UIO mora da vodi zastarjele kazne u drugim evidencijama – uglavnom su to Excel tabele koje se ažuriraju na mjesečnoj osnovi. Ovakav način UIO-u iziskuje dosta vremena i ne pruža jedinstvene podatke o zastarjelim kaznama na nivou institucija BiH. Prema navodima sagovornice iz UIO-a, bilo je inicijativa prema IDDEEA-i da se ovo pitanje riješi, odnosno da se osigura čuvanje kazni u ROF-u na 10 godina, ali to pitanje još uvijek nije riješeno.

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Prema podacima iz izvještaja ¹⁰³ MP-a u periodu od četiri godine, ¹⁰⁴ ukupan dug po nenaplaćenim novčanim kaznama iznosi 10.588.833 KM za 17.243 novčanih kazni izrečenih prekršajnim nalogom koje su izdale institucije BiH¹⁰⁵. U narednom grafikonu po godinama je prikazan nenaplaćeni dug novčanih kazni po izdatim prekršajnim nalogima za period 2016-2019. godina. Više podataka o nenaplaćenim dugovanjima prikazano je u prilogu 7.

¹⁰¹ Jedna od mjera koje inspektori mogu preduzeti protiv prekršioca propisa je izdavanje novčanih kazni po izdatim prekršajnim nalogima. Sve novčane kazne koje su izrečene na osnovu prekršajnog naloga evidentiraju se kao dug koji kažnjeni dužuje do momenta uplate. Institucije BiH koje izdaju novčane kazne odgovorne su za praćenje njihovog izvršenja, odnosno naplate. U cilju sticanja sveobuhvatne slike o procesu naplate novčanih kazni pored institucija iz uzorka (MKP) obavljani su razgovori i prikupljeni relevantni podaci od institucija koje imaju značajnu ulogu u ovoj oblasti, a to su: GP, SPS, UIO, IDDEEA, MFT.

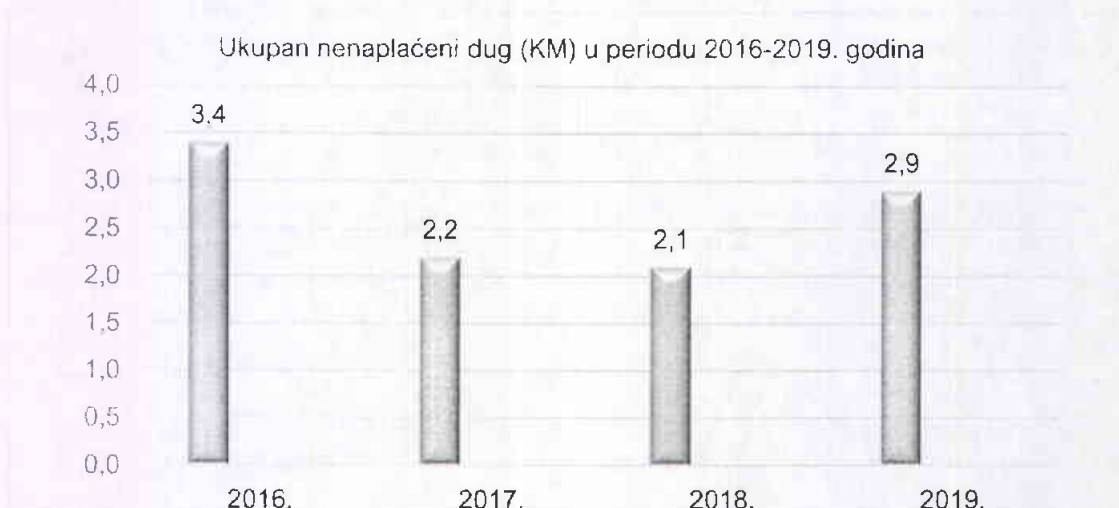
¹⁰² Zakon o prekršajima, član 43.

¹⁰³ Izvještaj o nenaplaćenim novčanim kaznama koje imaju rok naplate tri godine, počevši od dana unosa novčane kazne u elektronsku evidenciju podataka.

¹⁰⁴ Period 2016-2019. godina.

¹⁰⁵ UIO, GP, MKP i SPS.

Grafik 1: Trend nenaplaćenih dugovanja u periodu 2016-2019. godina izražen u milionima (KM)



Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija IDDEEA i MP

Institucije BiH nisu u mogućnosti da u potpunosti primijene zakonske odredbe¹⁰⁶, odnosno da u svim slučajevima nemogućnosti naplate novčane kazne primijene postupak prinudne naplate putem poreznih uprava entiteta i Brčko distrikta. Institucije BiH se putem zahtjeva, za prinudnu naplatu novčanih kazni, obraćaju poreznim upravama da primijene postupak prinudne naplate. Međutim, u većini slučajeva, porezne uprave¹⁰⁷ obavještavaju institucije BiH da su nenadležne za naplatu novčanih kazni koje su utvrđene od drugog organa, odnosno da novčanu kaznu nije utvrdila ta porezna uprava. Zatim, prema navodima sagovornika, dešava se da se porezne uprave ne oglašavaju na zahtjeve institucija BiH ili zahtijevaju da se zahtjevi za prinudnu naplatu novčanih kazni dopune podacima¹⁰⁸ kojima institucije BiH ne raspolažu.

U slučajevima nemogućnosti naplate novčanih kazni te odbijanja poreznih uprava da pokreću postupke prinudne naplate, prinudno izvršenje novčanih kazni nije moguće izvršiti. Samim time, pokretanje prekršajnih postupaka, odnosno izricanje novčanih kazni, ne bi imalo svrhu, s obzirom na to da bi kažnjeni mogao izbjeći obavezu plaćanja.

Pored toga, nismo se uvjerali da sve institucije iz uzorka, u svrhu realizacije novčanih kazni, koriste sve raspoložive zakonske mjere. Naime, institucije iz uzorka¹⁰⁹ koje imaju probleme s naplatom novčanih kazni, putem poreznih uprava, nisu nam pružile dokaze da su koristile zakonsku mogućnost¹¹⁰ obraćanja mjesno nadležnim sudovima s prijedlogom za lišavanje slobode lica zbog neplaćanja novčane kazne.¹¹¹

¹⁰⁶ U skladu sa Zakonom o prekršajima BiH (član 42.), ako se utvrdi da kažnjeni izbjegava platiti novčanu kaznu, ovlašteni organ/institucije BiH ili sud, mogu zatražiti od porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske ili Brčko distrikta BiH da primijeni postupak prinudne naplate.

¹⁰⁷ Najviše slučajeva za koje su se porezne uprave proglasile nenadležnim je iz Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine.

¹⁰⁸ Prema navodima institucija BiH najčešće se radi o podacima u vezi s brojem žiroračuna kažnjenog.

¹⁰⁹ MKP i SPS

¹¹⁰ Zakon o prekršajima BiH, član 43.

¹¹¹ GP je koristio zakonsku mogućnost obraćanja mjesno nadležnim sudovima s prijedlogom za lišavanje slobode lica zbog neplaćanja novčane kazne. GP nije u uzorku ove studije, ali smo u cilju prikupljanja i obrade svih relevantnih podataka i informacija vezanih za ovu problematiku obavili razgovore s predstavnicima ove institucije te prikupili dokazne materijale.

Također, ni MP ni VM BiH¹¹² nisu preduzeli odgovarajuće aktivnosti kako bi osigurali pretpostavke za potpunu implementaciju izrečenih mjera provođenjem inspekcijskog nadzora, iako je problem naplate novčanih kazni po izdatim prekršajnim nalogima prisutan već duži niz godina, kao i činjenica da su u posljednjih 6,5 godina¹¹³, prema podacima IDDEEA-e, po osnovu zastarjelosti iz ROF-a izbrisane ukupno 38.293 novčane kazne izrečene prekršajnim nalogom, koje su izdale institucije BiH u ukupnom iznosu od 42.251.456 KM. Naime, Zakonom o prekršajima BiH¹¹⁴ definisano je da se novčane kazne brišu iz ROF-a po isteku roka od pet godina od dana kada su prekršajni nalog ili rješenje

U posljednjih 6,5 godina, prema podacima IDDEEA-e, ukupno je iz Registra novčanih kazni, po osnovu zastarjelosti nakon isteka roka od pet godina, izbrisano oko 38 hiljada novčanih kazni izrečenih prekršajnim nalogom koje su izdale institucije BiH u ukupnom iznosu od oko 42 miliona KM, od kojih se najveći dio odnosi na UIO.

o prekršaju postali konačni i izvršni. Međutim, iako se po evidencijama IDDEEA-e sve evidentirane novčane kazne vode kao zastarjele nakon isteka roka od pet godina, činjenica je da se najveći¹¹⁵ dio tih kazni odnosi na novčane kazne UIO-a koji za svoje novčane kazne izrečene prekršajnim nalogom ima apsolutni rok zastare deset godina¹¹⁶. Prema procjenama

odgovornih saradnika iz UIO-a, u postupku prinudne naplate novčanih kazni izdatih po prekršajnim nalogima naplati se oko 20% predmeta. Imajući u vidu navedeno, izvjesno je da većina potraživanja UIO-a starijih od pet godina neće biti naplaćena.

Nakon brisanja novčanih kazni iz evidencija koje vodi IDDEEA u ROF-u, UIO ove brisane, a nenaplaćene kazne vodi u svojim evidencijama narednih pet godina. Na osnovu postojećih zvaničnih evidencija IDDEEA-e ne može se utvrditi tačno stanje zastarjelih novčanih kazni UIO-a.

Dakle, iako upoznato s problemom pokretanja prinudne naplate putem poreznih uprava s kojim se institucije BiH već duži period suočavaju, MP u Izvještaju o nenaplaćenim novčanim kaznama koje priprema i dostavlja VM-u BiH predlaže iste zaključke koji ni u ranijem periodu nisu osigurali potpunu implementaciju izrečenih mjera. VM BiH je na sjednici¹¹⁷ održanoj početkom 2020. godine usvojio zaključke, koje je predložio MP, a kojima, u vezi s rješavanjem ove problematike, upućuje institucije BiH da svoja potraživanja po osnovu nenaplaćenih novčanih kazni po izdatim prekršajnim nalogima ostvaruju putem poreznih uprava pokretanjem postupaka prinudne naplate. MP je iste zaključke predložio i u posljednjem sačinjenom izvještaju, koji su usvojeni na sjednici VM-a BiH¹¹⁸. Naime, iako su MP i VM BiH unaprijedili proces praćenja izvršenja novčanih kazni u institucijama iz uzorka, nisu preduzimale aktivnosti na rješavanju problema prinudne naplate¹¹⁹ kako bi se spriječilo izbjegavanje nastupanja instituta zastarijevanja i

¹¹² MP podnosi izvještaj o nenaplaćenim novčanim kaznama za institucije BiH, te predlaže zaključke koje VM BiH usvaja.

¹¹³ Period od 01.01.2015. godine do 01.07.2021. godine. Podaci prikupljeni od IDDEEA-a.

¹¹⁴ Član 40. stav 2) Zakona o prekršajima BiH, Službeni glasnik BiH, broj: 41/2007, 18/2012, 36/2014, 81/2015 i 65/2020

¹¹⁵ 98%

¹¹⁶ Tumačenje i stav zasnovani na nivou UIO-a pozivajući se na Zakon o postupku indirektnog oporezivanja od člana 36. do 39. Službeni glasnik BiH, broj 89/05 i 100/13, a što je potvrđeno kroz sudsku praksu po pojedinačnim presudama rješavajući po upravnom postupku.

¹¹⁷ 2. sjednica VM-a BiH održana 23.01.2020. godine.

¹¹⁸ 42. sjednica VM-a BiH održana 22.7.2021. godine.

¹¹⁹ Članom 23. Zakona o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, Službeni glasnik BiH, broj: 89/05, propisano je da Uprava za indirektno oporezivanje može, uz saglasnost Upravnog odbora, potpisati sporazum s drugim javnim organima bilo kojeg državnog nivoa o prinudnoj naplati drugih javnih prihoda.

Prema navodima sagovornice iz UIO-a, prema važećim zakonskim propisima ova institucija može da vrši prinudnu naplatu za druge institucije BiH pod uslovom da nekim drugim zakonom nije drugačije definisano. U ovom slučaju zakonsko ograničenje da UIO provodi postupak prinudne naplate novčanih kazni i za druge institucije BiH, koje to ne mogu da

brisanja nenaplaćenih novčanih kazni. Također, u cilju rješavanja problema naplate novčanih kazni po izdatim prekršajnim nalogima MP i VM BiH nisu preduzimali aktivnosti kako bi se ovo pitanje riješilo putem suda, na način da se traži sudsko odlučivanje i utvrdi u čijoj odgovornosti je da vrši prinudnu naplatu za institucije BiH.

Ovakvim načinom rada inspekcija, u kojem se ne raspolaže podacima koje mjere pružaju najbolje rezultate u sprečavanju nastanka negativnih posljedica nezakonitosti i nepravilnosti, zatim nepreduzimanje svih zakonskih i raspoloživih mjera kako bi se osigurala potpuna implementacija izrečenih mjera u postupcima inspekcijskog nadzora dovodi se u pitanje smisao rada inspekcija.¹²⁰

Također, MFT je na izvještaj MP-a o nenaplaćenim novčanim kaznama dao mišljenje kojim je od institucija BiH tražio da se izjasne o razlozima nenaplaćivanja novčanih kazni. Međutim, sve institucije nisu analizirale razloge koji su doprinijeli nemogućnosti naplate novčanih kazni¹²¹. Posljedica nedostatka podataka o razlozima nenaplativosti jeste da institucije ne raspolažu informacijama da li se radi o naplativim ili nenaplativim potraživanjima. S tim u vezi, institucije ne mogu preduzeti odgovarajuće aktivnosti na naplati ovih potraživanja.

Ilustracija 6: primjer dobre prakse u UIO-u – analiza uzroka nemogućnosti naplate novčanih kazni

Kao primjer dobre prakse navodimo objedinjene podatke UIO-a po osnovu nenaplaćenih novčanih kazni izrečenih konačnim i izvršnim prekršajnim nalogima organizacionih jedinica UIO-a u 2018. i 2019. godini. Ova analiza sadrži podatke o ukupnom iznosu duga po osnovu neplaćenih novčanih kazni kao i obrazloženje razloga nenaplaćivanja novčanih kazni. UIO je provedenom analizom utvrdio razloge koji su doprinijeli nemogućnosti provođenja postupka prinudne naplate, odnosno nemogućnosti naplate izrečenih novčanih kazni. Utvrđeni razlozi se uglavnom odnose na: smrt fizičkih lica, prestanak obavljanja registrovane djelatnosti i brisanje iz sudskog registra nakon provedenog postupka likvidacije i stečaja, naknadno odobravanje vraćanja statusa prekršajnih naloga na sudsko odlučivanje po prijedlogu stranaka za povratak u prijašnje stanje.

Izvori: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

ostvare putem poreznih uprava, ogleda se u Zakonu o prekršajima BiH u kojem je decidirano navedeno koje institucije su zadužene za proces prinudne naplate u ovim slučajevima.

¹²⁰ Zabilješke sa sastanka u sklopu predstudijskih istraživanja u Inspektoratu Ministarstva komunikacija i prometa BiH, Izvještaj o nenaplaćenim novčanim kaznama koje imaju rok naplate tri godine, počevši od dana unosa novčane kazne u elektronsku evidenciju podataka usvojen na 2. sjednici VM-a BiH održanoj 23.01.2020. godine.

¹²¹ MKP – institucija iz uzorka, GP – jedna od institucija koje imaju problem s naplatom novčanih kazni

4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Osnovne pretpostavke za inspekcijski nadzor u institucijama BiH“ koja je pokazala da institucije BiH iz uzorka nisu osigurale osnovne pretpostavke za efikasan inspekcijski nadzor. Inspekcije u institucijama BiH iz uzorka nemaju jasno definisane nadležnosti, nije osigurana efikasna koordinacija inspekcija, postojeći način planiranja i provođenja inspekcijskih nadzora ne osigurava efikasnu kontrolu primjene propisa, a inspekcije ne osiguravaju ni efikasno izvršenje izrečenih mjera.

4.1. U institucijama BiH nisu jasno definisane nadležnosti niti je osigurana efikasna koordinacija inspekcija

Inspekcije u institucijama BiH iz uzorka se suočavaju s problemom nejasno definisanih nadležnosti koji proizlaze iz nejasnih zakonskih rješenja ili neusklađenih pravilnika o unutrašnjim organizacijama i sistematizacijama. U takvim okolnostima, određeni zakonski i podzakonski propisi nisu predmet inspekcijskog nadzora, a uslijed odsustva koordinacije inspekcija nisu stvorene systemske pretpostavke za efikasan rad inspekcija u institucijama BiH. VM BiH nije imalo sveobuhvatnu informaciju nejasnih nadležnosti inspekcija u institucijama BiH i nije preduzelo mjere kojima bi se taj problem riješio. Rezultat ovakvog stanja je da je, u nekim slučajevima, u potpunosti onemogućeno provođenje inspekcijskog nadzora pojedinih inspekcija.

Institucije BiH su propustile priliku da uspostavom koordinacije stvore pretpostavke za efikasnije provođenje inspekcijskog nadzora. Na nivou institucija BiH ne postoje sveobuhvatne i transparentne evidencije inspekcija. Nije uspostavljena koordinacija koja bi unaprijedila status inspektora niti je osigurano redovno i kontinuirano prisustvo inspektora na obukama, odnosno izostali su susreti na kojim bi se vršile diskusije i razmjene informacija o problemima s kojima se inspektori suočavaju.

4.2. Postojeći način planiranja i provođenja inspekcijskih nadzora ne osigurava efikasnu kontrolu primjene propisa

Inspekcije iz institucija iz uzorka nisu preduzele odgovarajuće aktivnosti kako bi osigurale da planiranje inspekcijskog nadzora u potpunosti bude bazirano na analizi i identifikaciji rizika kao osnovi za pripremu i implementaciju planova inspekcijskog nadzora. S obzirom na to da provođenje inspekcijskog nadzora za cilj ima preventivno, korektivno i represivno djelovanje, te poboljšanje stanja u oblasti u kojoj djeluje, planiranje inspekcijskog nadzora je od izuzetne važnosti.

Kao prvi korak planiranja inspekcijskog nadzora, potrebno je bilo osigurati sveobuhvatne evidencije subjekata nadzora, što institucije iz uzorka nisu uspostavile. Nedostatak evidencija kao posljedicu može imati nejednak tretman subjekata nadzora. Ovo može uticati na širu javnost, s obzirom na to da pojedine inspekcije imaju nadležnosti koje direktno utiču na zdravlje i život ljudi. Nedostatak planova zasnovanih na analizi i procjeni rizika za posljedicu ima vršenje neplanskih kontrola, nemogućnost smanjenja broja nepotrebnih kontrola kod subjekata koji djelatnost obavljaju u skladu s propisima, kao i nemogućnosti raspodjele ljudskih resursa na kontrolu visokorizičnih subjekata.

Procjena rizika je naročito važna za inspekcije koje imaju probleme s nedostatkom ljudskih resursa, jer upravo procjena rizika nudi odgovor na koji način će institucije najbolje angažovati raspoložive resurse.

Uloga inspekcijskog nadzora je od velikog značaja za osiguranje zakonitosti i pravičnosti, stoga bi inspekcije trebale preduzeti sve raspoložive mjere kako bi se vladavina prava postigla. Prije svega bi trebalo da primjenjuju preventivne mjere kako bi osigurale da se subjekti pridržavaju propisa, svjesni činjenice da u suprotnom mogu postati predmetom nadzora i biti kažnjeni i drugim mjerama, između ostalog i represivnim, kako bi se uspostavilo stanje zakonitosti i pravilnosti. Odsustvo korištenja represivnih mjera može uticati na ponašanje subjekata nadzora u smislu da svjesni činjenice da neće biti novčano kažnjeni ne moraju ni poštovati zakonske i podzakonske propise.

4.3. Inspekcije ne osiguravaju efikasno izvršenje izrečenih mjera

U institucijama BiH iz uzorka nije uspostavljena efikasna primjena ni potpuna implementacija raspoloživih mjera inspekcijskog nadzora. Odsustvo analize izrečenih mjera dovelo je do toga da institucije iz uzorka ne raspolažu podacima koje su to efikasne mjere, preventivne, korektivne ili represivne, u cilju sprečavanja negativnih posljedica i postizanja balansa u njihovom izricanju. Bez analize i provjere da li druge mjere daju bolje rezultate od postojećih, ne može se insistirati na izricanju jedne vrste mjera u kontinuitetu.

Odsustvo implementacije izrečenih mjera ogleda se u činjenici da institucije iz uzorka ne raspolažu povratnim informacijama o konačnoj implementaciji izrečenih korektivnih mjera, što je uočeno kod Granične veterinarske inspekcije. Međutim, veći problemi kod implementacije izrečenih mjera odnose se na novčane kazne po izdatim prekršajnim nalogima. Ukupan dug prema institucijama BiH, po neplaćenim novčanim kaznama u periodu od četiri godine, iznosi oko 10.5 miliona KM, kojima prijeti mogućnost zastare i brisanja iz registra. Ovo, pored toga što dovodi u pitanje svrhu inspekcijskog nadzora, u značajnoj mjeri onemogućava punjenje budžeta. Ukoliko kažnjeni ima mogućnost da ne plati kaznu, poruka koja se na taj način šalje drugim subjektima nadzora je vrlo negativna i u jednom dijelu obesmišljava samo izdavanje kazne.

Institucije BiH ne raspolažu informacijama da li se radi o naplativim ili nenaplativim potraživanjima, te shodno tome ne mogu ni preduzeti odgovarajuće aktivnosti. Također, inspekcije se suočavaju s problemom prinudne naplate od poreznih uprava tako što se one u određenim slučajevima proglašavaju nenadležnim za naplatu. Nisu iskorištene ni sve raspoložive zakonske mogućnosti naplate kazni, kao što je obraćanje sudovima za lišavanje slobode zbog neizmirenja dugovanja. Iako svjesni ovih problema, VM BiH i MP nisu preduzeli odgovarajuće aktivnosti na rješavanju problema naplate novčanih kazni, te na taj način izbjegli mogućnost zloupotrebe izbjegavanja plaćanja kazni.

Odsustvo aktivnosti institucija BiH na osiguranju implementacije i naplate novčanih kazni dovodi do propuštanja mogućnosti angažovanja sredstava po osnovu naplaćenih novčanih kazni, u svrhe koje bi omogućile promjene i poboljšanje života građana.

5. PREPORUKE

Ured za reviziju, temeljem nalaza i zaključaka do kojih je došao tokom provođenja predmetne revizije, daje preporuke VM-u BiH i institucijama BiH iz uzorka.

U cilju uspostave efikasnog rada inspekcija u obavljanju poslova iz nadležnosti, Ured za reviziju preporučuje sljedeće:

Preporuka VM-u BiH:

- ***Preduzeti aktivnosti u cilju otklanjanja problema nejasno definisanih nadležnosti i unapređenja koordinacije inspekcija u institucijama BiH neophodnih za efikasan rad inspekcija.***

U okviru ove preporuke potrebno je da VM BiH analizira sve probleme nejasno definisanih nadležnosti, kao i koordinacije inspekcija, te preduzme aktivnosti na njihovom rješavanju. Potrebno je razmotriti da li je jedna od mogućnosti rješavanja problema nadležnosti i koordinacije uspostava radnog tijela (institucije ili radne grupe) koje će se baviti analizom propisa s ciljem identifikovanja nedostataka u radu inspekcija i otklanjanja problema u pogledu nejasno definisanih nadležnosti. Također, u cilju unapređenja koordinacije potrebno je razmotriti mogućnost da radno tijelo preduzme aktivnosti na uspostavi sveobuhvatnih i transparentnih evidencija svih inspekcija u institucijama BiH s popisom propisa koji su u nadležnosti svake pojedinačne inspekcije, jednakog statusa inspektora, kao i kontinuirano da se bavi unapređenjem rada inspekcija u institucijama BiH.

- ***Preduzeti aktivnosti na osiguranju uslova za efikasnu naplatu izrečenih novčanih kazni.***

Ovo podrazumijeva da je neophodno analizirati postojeću regulativu u institucijama BiH koja tretira naplatu nenaplaćenih novčanih kazni s ciljem identifikovanja nedostataka i osiguranja efikasne prinudne naplate novčanih kazni za institucije BiH prije nastupanja zastare i brisanja iz registra novčanih kazni te na taj način izbjeći mogućnosti zloupotrebe izbjegavanja plaćanja novčanih kazni.

Preporuke institucijama BiH iz uzorka:

- ***Preduzeti aktivnosti na otklanjanju problema nejasno definisanih nadležnosti neophodnih za efikasan rad inspekcija.***

Ovo se prvenstveno odnosi na institucije iz uzorka kod kojih se problem nadležnosti javlja unutar institucije, kao što je to slučaj s neusklađenim pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji ili nemogućnosti inspektora da ostvare zakonske ovlasti u pogledu izricanja kazni.

- ***Potrebno je osigurati prisustvo inspektora općim obukama u sklopu programa inspekcijskog nadzora.***
- ***Plan inspekcijskog nadzora zasnivati na relevantnim pokazateljima procjene rizika sa jasno definisanim kategorijama rizika.***

Ovo podrazumijeva da inspekcije BiH preduzmu aktivnosti kako bi osigurale da planiranje inspekcijskog nadzora bude u potpunosti bazirano na kontinuiranoj analizi i identifikaciji potrebnih ulaznih podataka kao temelju za pripremu planova inspekcijskog nadzora zasnovanog na rizicima. Na osnovu ulaznih podataka o subjektima nadzora iz vlastitih evidencija ili iz evidencija drugih institucija koje raspolažu potrebnim podacima o potencijalnim subjektima nadzora, potrebno je izvršiti ocjenu rizika subjekta nadzora te ih razvrstati po kategoriji rizika.

- ***Osigurati da se inspekcijski nadzor provodi na osnovu razvijenih internih akata/smjernica kojima bi se osigurao jednak tretman svih subjekata nadzora, te balans preventivnih i restriktivnih mjera.***
- ***Osigurati praćenje implementacije svih izrečenih mjera.***

Ovo podrazumijeva da inspekcije prate implementaciju svih izrečenih mjera kako bi raspolagali informacijama da su izrečene mjere implementirane. Ovdje se poseban naglasak stavlja na osiguranje blagovremene naplate izrečenih kazni po izdatim prekršajnim nalogima, prije nastupanja njihove zastare. Ovo podrazumijeva da inspekcije prate naplatu novčanih kazni po izdatim prekršajnim nalogima, analiziraju razloge nemogućnosti naplate i u skladu s izvršenim analizama donose odgovarajuće odluke o raspoloživim mogućnostima prinudne naplate ili o otpisu, ukoliko se utvrdi da se radi o nenaplativim potraživanjima.

Tim revizije učinka:

Jasna Česir, viši revizor učinka

Jasna Č.

Nikola Jokić, revizor učinka

Nikola Jokić

Rukovodilac Odjela
za reviziju učinka:

Danijel Čolo

Danijel Čolo

Rukovodilac Odjela
za kontrolu kvaliteta, metodologiju i
planiranje revizije učinka:

Radivoje Jeremić

Radivoje Jeremić



6. PRILOZI

Prilog 1: Vođenje evidencija o subjektima nadzora, način planiranja i sadržaj planova inspekcija institucija iz uzorka

Prilog 2: Prekršajni nalog

Prilog 3: Pregled ukupnog broja izrečenih, a nenaplaćenih kazni i ukupnog nenaplaćenog duga za period 2016-2019. godina

Prilog 4: Pregled ukupnog broja izdatih prekršajnih naloga kao i ukupan novčani iznos kazni po izdatim prekršajnim nalogima koje institucije BiH unesu u ROF po godinama za period od 01.02.2018. do 01.02.2021. godine

Prilog 5: Pregled broja naplaćenih prekršajnih naloga kao i ukupan novčani iznos naplaćenih novčanih kazni po izdatim prekršajnim nalogima koje institucije BiH unesu u ROF po godinama za period od 01.02.2018. do 01.02.2021. godine

Prilog 6: Pregled broja izdatih prekršajnih naloga kao i ukupan novčani iznos kazni po izdatim prekršajnim nalogima koje se automatski razduže, a koje institucije BiH unesu u ROF po godinama za period od 01.02.2018. do 01.02.2021. godine

Prilog 7: Evidentirane, a nenaplaćene novčane kazne u periodu 2016-2019. godina

Prilog 8: Pregled institucija BiH koje imaju nadležnosti za provođenje inspekcijskog nadzora

Prilog 9: Podaci o izvršenim inspekcijskim nadzorima u institucijama BiH

Prilog 10: Pregled zakona u nadležnosti inspekcija institucija iz uzorka

Prilog 11: Dostupnost informacija o inspekcijama u institucijama iz uzorka

Prilog 12: Prisustvo obukama stručnog usavršavanja inspektora

Prilog 12: Reference

Prilog 1: Vođenje evidencija o subjektima nadzora, način planiranja i sadržaj planova inspekcija institucija iz uzorka

MP nema sačinjenu evidenciju subjekata nadzora. MKP vodi djelimičnu evidenciju subjekata nadzora. To su evidencije u koje se unose subjekti nadzora (prijevoznici) registrovani na nivou institucija BiH. Ovu evidenciju MKP vodi na web-stranici¹²². Međutim, ova evidencija ne sadrži sve subjekte nadzora niti su subjekti nadzora razvrstani po kategorizaciji i ocjeni rizika. U ovu evidenciju se ne unose strani prijevoznici kojima su izrečene mjere. AZLP ne raspolaže evidencijama svih subjekata nadzora. Prema navodima sagovornika iz AZLP-a, radi se o velikom broju subjekata tj. o svim fizičkim i pravnim licima BiH. UV vodi pojedinačne evidencije o subjektima nadzora. Evidencije subjekata nadzora Granične veterinarske inspekcije UV-a nisu objedinjene i ne sadrže sve subjekte nadzora. MS ne provodi aktivnosti iz inspekcijskih nadležnosti tako da ni evidencije ovog inspektorata nisu bazirane na subjektima koji bi trebali biti predmetom njihovog nadzora.

MP sačinjava godišnje planove rada u kojima je naveden samo zbirni broj planiranih inspekcijskih nadzora nad „standardnim“ subjektima nadzora, udruženjima i fondacijama.¹²³ Planovi Upravnog inspektorata MP-a su uopćeni i ne sadrže podatke o nazivima pojedinačnih subjekata kod kojih će se vršiti nadzor. Također, planovi Upravnog inspektorata MP-a nisu zasnovani na analizama i procjenama rizičnih subjekata nadzora.

U MKP-u ne raspolažu pisanim planovima na osnovu analize rizika, već se inspekcijski nadzori vrše na osnovu iskustva provedenih kontrola prethodnih godina. MKP sačinjava godišnje planove aktivnosti u kojima se navodi: naziv aktivnosti, rokovi po fazama rada, sadržaj aktivnosti, nosioci po pojedinim fazama rada i način realizacije planiranih aktivnosti. Planirane aktivnosti su uopćene bez navođenja subjekata nadzora.

Određeni iskorak na polju analize rizika napravile su dvije od pet institucija iz uzorka. Jedna od njih je inspektorat AZLP-a. U AZLP-u se rade planovi bazirani na područjima za koja se procijeni da su visokorizična s aspekta kršenja odredbi Zakona o zaštiti ličnih podataka. Na osnovu procjena rizičnih oblasti sastavljaju se mjesečni planovi inspekcija, tj. planira se broj redovnih inspekcija u kojem su navedeni subjekti nadzora. Međutim, nisu definisani kriteriji za odabir subjekata koji su navedeni u mjesečnim planovima nadzora.

AZLP je, na osnovu Pravilnika o inspekcijskom nadzoru u oblasti zaštite ličnih podataka, definisao da će se inspekcijski nadzor provoditi u skladu s godišnjim i mjesečnim planom rada inspekcije. Godišnji planovi rada inspekcijskog nadzora sadrže kriterije za određivanje oblasti koje će biti predmet inspekcijskog nadzora (izvršeni redovni inspekcijski nadzori prethodne godine, broj subjekata čiji lični podaci se obrađuju od strane kontrolora odnosno obrađivača) i oblasti obuhvaćene inspekcijskim nadzorom (revizioni inspekcijski nadzori i redovni inspekcijski nadzori).

Na osnovu godišnjeg plana sačinjavaju se mjesečni planovi rada inspekcijskog nadzora koji sadrže pregled svih pojedinačnih inspekcijskih nadzora i predmet vršenja kontrole. Međutim, kriteriji definisani godišnjim planom rada nisu mjerljivi, niti su zasnovani na

¹²² www.transportnedozvole.ba

¹²³ Prema navodima sagovornika, planovi upravne inspekcije MP-a se sačinjavaju na način da se u toku tri godine bar jednom izvrši nadzor nad svim institucijama BiH nad kojima imaju nadležnosti. Međutim, uvidom u planirane aktivnosti ne mogu se identifikovati subjekti niti vrsta nadzora, odnosno ne može se potvrditi da se planiranje vrši u skladu s navodima sagovornika.

procjeni rizika, te se godišnji plan ne može povezati s odabranim subjektima nadzora na mjesečnom nivou.

S obzirom na to da AZLP ne raspolaže evidencijama svih subjekata nadzora, te da nisu jasno definisani kriteriji odabira, ne može se potvrditi na koji način su odabrani subjekti nadzora koji su bili predmet kontrole prethodnih godina. Ovdje treba naglasiti činjenicu kako sva pravna i fizička lica mogu biti predmet nadzora inspekcije AZLP-a, te da se ne može očekivati da AZLP uspostavi evidencije i kategorizaciju svih građana BiH po stepenu rizika. Međutim, moguće je uspostaviti evidencije i kategorizaciju rizičnosti svih pravnih lica. Također, u posmatranom periodu, u 2018. godini sačinjeni su mjesečni planovi nadzora samo za dva mjeseca, dok se planovi za 2019. godinu nisu sačinjavali. U 2020. godini nisu sačinjeni mjesečni planovi za period od prvih šest mjeseci, kao ni za zadnja dva mjeseca 2020. godine.

UV donosi plan praćenja uvoza¹²⁴ u kojem se navode podaci o kategorijama proizvoda¹²⁵ i opasnostima vezanim za te kategorije. Naime, granični veterinarski inspektor koji radi u sjedištu UV-a i povremeno obavlja poslove inspeksijskog nadzora u zavisnosti od potreba i opterećenosti pojedinih graničnih prijelaza, prikuplja i obrađuje podatke potrebne za pripremu plana. U tabelarne preglede elektronski se unose i obrađuju podaci na osnovu kojih se planira broj pošiljki i broj uzorkovanja određenih kategorija proizvoda, na određenim graničnim prijelazima. Podaci se prikupljaju uglavnom na osnovu izvršenja prethodnih godina i procjene i sumnje inspektora na neku vrstu nepravilnosti.

Nismo se uvjerili da u UV-u imaju kategorisane subjekte nadzora u skladu s donesenim planom praćenja uvoza. Naime, iako su planom praćenja definisane rizične kategorije proizvoda, nisu vršene kategorizacije rizika subjekata nadzora.¹²⁶

Također, UV ne radi procjene rizika subjekata nadzora i kategorisanje u različite grupe rizika na osnovu ulaznih podataka iz zajedničkog veterinarskog ulaznog dokumenta u koji se unose podaci o svim izvršenim inspeksijskim kontrolama.

Iako je UV napravio značajan iskorak u procjeni rizika u odnosu na druge institucije iz uzorka, neophodno je uložiti dodatne napore i posvetiti veću pažnju ovom segmentu. S obzirom na to da inspekcija UV-a ima značajne nadležnosti koje direktno utiču na živote građana, plan inspeksijskog nadzora zasnovan na procjeni rizika koji bi obuhvatio sve potrebne segmente poslovanja ove inspekcije je neophodan.

Inspektorat MS-a ne provodi aktivnosti iz nadležnosti inspeksijskog nadzora, o čemu se govorilo u poglavlju 3.1.1. Planovi rada Inspektorata MS-a ne baziraju se na inspeksijskim aktivnostima i ponavljaju se sa istim sadržajem iz godine u godinu.

¹²⁴ Godišnji plan praćenja mikrobioloških kriterija, rezidua i kontaminanata u hrani životinjskog porijekla i hrani za životinje prilikom uvoza od strane graničnih veterinarskih inspektora u BiH.

¹²⁵ Naziv pošiljke (različite vrste mesa, morskih proizvoda, mlijeka i mliječnih proizvoda itd.)

¹²⁶ Proizvođača, uvoznika, izvoznika

Prilog 2: Primjer prekršajnog naloga jedne od institucija iz uzorka

BOSNA I HERCEGOVINA
Agencija za zaštitu ličnih/osobnih
podataka u Bosni i Hercegovini
Sarajevo



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Агенција за заштиту личних/особних
података у Босни и Херцеговини
Сарајево

Образац број 3

Jedinstveni broj/Јединствени број

(Мјесто i datum/Мјесто и датум)

(Стручни савјетник за инспекцијски надзор)

(Стручни савјетник за инспекцијски надзор)

Na osnovu/temelju člana/članka 26. stav/stavka 1. tačka/točka e) i člana/članka 27. Zakona o prekršajima ("Službeni glasnik BiH" br. 41/07), izdaje se:

На основу члана 26. став 1. тачка е) и члана 27. Закона о прекршајима ("Службени гласник БиХ" бр. 41/07), издаје се:

PREKRŠAJNI NALOG / ПРЕКРШАЈНИ НАЛОГ

2001317514

PODACI O OKRIVLJENOM ПОДАЦИ О ОКРИВЉЕНОМ	Ime i prezime (naziv pravnog lica/osobe)/Име и презиме (назив правног лица):																																						
	Ime jednog roditelja/Име једног родитеља:																																						
	Adresa (sjedište)/Адреса (сједиште):																																						
	JMBG (za strance broj pasoša/putovnice)/ЈМБГ (за странце број пасоша):																																						
	ЛБ/ЈБЕ:																																						
PODACI O PREKRŠAJU/ПОДАЦИ О ПРЕКРШАЈУ	Državljanstvo/Држављанство:																																						
	Zanimanje/Занимање:																																						
	Mjesto zaposlenja/Mjesto запосленја:																																						
	Datum/Датум: _____ Vrijeme/Вријеме: _____ Mjesto/Мјесто: _____																																						
	Opis prekršaja/Опис прекршаја:																																						
Čime je učinjen prekršaj iz/Чиме је учињен прекршај из: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Čl./Чл.</th> <th>Sl./Сл.</th> <th>Tač./Тач.</th> <th>Zakona o/Zakona o</th> <th>Kaznjiva po čl./Кажњиво по чл.</th> <th>Sl./Сл.</th> <th>Tač./Тач.</th> <th>Visina kazne (KM)/Висина казне (КМ)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr> </tbody> </table>								Čl./Чл.	Sl./Сл.	Tač./Тач.	Zakona o/Zakona o	Kaznjiva po čl./Кажњиво по чл.	Sl./Сл.	Tač./Тач.	Visina kazne (KM)/Висина казне (КМ)																								
Čl./Чл.	Sl./Сл.	Tač./Тач.	Zakona o/Zakona o	Kaznjiva po čl./Кажњиво по чл.	Sl./Сл.	Tač./Тач.	Visina kazne (KM)/Висина казне (КМ)																																
te se na osnovu/temelju člana/članka 21. Zakona o prekršajima izriče jedinstvena kazna od (KM)/ те се на основу члана 21. Закона о прекршајима изриче јединствена казна од (КМ)																																							
Naknada štete (KM)/Накнада штете (КМ)																																							
Troškovi postupka (KM)/Трошкови поступка (КМ)																																							

Shodno članu/članku 28. stav/stavak 1. tačka/točka i) Zakona o prekršajima, okrivljeni je dužan platiti novčanu kaznu, štetu i troškove postupka, odnosno zatražiti sudsko odlučivanje o prekršajnom nalogu u roku od 8 (osam) dana od dana uručenja prekršajnog naloga. Ukoliko okrivljeni ne izvrši plaćanje izrečene novčane kazne, štete i troškova postupka u roku od 8 (osam) dana od dana uručenja prekršajnog naloga, određuje mu se dodatna taksa u iznosu od 20,00 KM.

Skladno članu 28. stav 1. tačka i) Zakona o prekršajima, okrivljeni je dužan platiti novčanu kaznu, štetu i troškove postupka, odnosno zatražiti sudsko odlučivanje o prekršajnom nalogu u roku od 8 (osam) dana od dana uručenja prekršajnog naloga. Ukoliko okrivljeni ne izvrši plaćanje izrečene novčane kazne, štete i troškova postupka u roku od 8 (osam) dana od dana uručenja prekršajnog naloga, određuje mu se dodatna taksa u iznosu od 20,00 KM.

Nacin uručenja/Наčin уручења:	Datum uručenja/Датум уручења:	Potpis okrivljenog/Потпис окривљеног
lično/osobno/лично ☐	Datum predaje pošte/Датум предаје поште	
putem pošte/путем поште ☐		

PRAVNA POUKA: Na osnovu/temelju člana/članka 32. Zakona o prekršajima može se zatražiti sudsko odlučivanje tako što će se okrivljeni potpisati na odgovarajućem mjestu i jednu kopiju sa prekršajnog naloga dostaviti nadležnom sudu u roku od 8 (osam) dana od dana uručenja naloga. Ukoliko kopiju/prešliku prekršajnog naloga ne pošalje na sudsko odlučivanje u navedenom roku, smatraće se da je okrivljeni prihvatio odgovornost i prekršajni nalog će postati konačan i izvršan shodno članu/članku 31. istog Zakona. Nadležni sud će obavijestiti okrivljenog o datumu i vremenu usmog protresa, na koji se okrivljeni dužan pojaviti. Ukoliko okrivljeni zahtijeva sudsko odlučivanje, sankcije određene ovim nalogom smatraće se neizvršenim. Nadležni sud može izreći bilo koju sankciju koju zakon dozvoljava, uključujući i strožiju sankciju.

УПУТСТВО О ПРАВНОМ ЛИЈЕКУ: На основу члана 32. Закона о прекршајима може се затражити судско одлучивање тако што ће се окривљени потписати на одговарајућем мјесту и једну копију са прекршајног налога доставити надлежном суду у року од 8 (осам) дана од дана уручења налога. Уколико копију/преписку прекршајног налога не пошаље на судско одлучивање у наведеном року, сматраће се да је окривљени прихватио одговорност и прекршајни налог ће постати коначан и извршен сходно члану 31. истог Закона. Надлежни суд ће обавијестити окривљеног о датуму и времену усмог протреса, на који се окривљени дужан појавити. Уколико окривљени заhtijeva судско одлучивање, санкције одређене овим налогом сматраће се неизвршеним. Надлежни суд може изрећи било коју санкцију коју закон дозвољава, укључујући и строжију санкцију.

Prihvatan odgovornost za prekršaj(e) opisan(e) u ovom nalogu i odricem se prava zahtijeva za sudsko odlučivanje/Prihvatan odgovornost za prekršaj(e) opisan(e) u ovom nalogu i odricem se prava zahtijeva za sudsko odlučivanje (potpis okrivljenog, потпис окривљеног)	Ne prihvatan odgovornost za prekršaj(e) opisan(e) u ovom nalogu i zahtijevam sudsko odlučivanje o nalogu. Ne prihvatan odgovornost za prekršaj(e) opisan(e) u ovom nalogu i zahtijevam sudsko odlučivanje o nalogu (potpis okrivljenog, потпис окривљеног)
--	---

Dostavljeno/Dostavljeno:
Okrivljeni/Okrivljeni 2X
Evidencija/Evidencija
Arhiva/pismohrana/архива

M.P./М.П.

Стручни савјетник за инспекцијски надзор
Стручни савјетник за инспекцијски надзор

Prilog 3: Pregled ukupnog broja izrečenih, a nenaplaćenih kazni i ukupnog nenaplaćenog duga za period 2016-2019. godina

R. br.	Godina	Ukupan broj izrečenih nenaplaćenih kazni	Ukupan nenaplaćeni dug
1.	2016.	5.263	3.433.372
2.	2017.	4.324	2.228.573
3.	2018.	3.329	2.029.432
4.	2019.	4.327	2.897.456
Ukupno		17.243	10.588.833

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Prilog 4: Pregled ukupnog broja izdatih prekršajnih naloga kao i ukupan novčani iznos kazni po izdatim prekršajnim nalogima koje institucije BiH unesu u ROF po godinama za period od 01.02.2018. do 01.02.2021. godine

R. br.	Period	Broj izdatih prekršajnih naloga	Novčani iznos (KM)
1.	01.02.2018-01.02.2019.	14.127	14.013.587
2.	02.02.2019-01.02.2020.	18.175	19.229.227
3.	02.02.2020-01.02.2021.	18.650	16.717.448
Ukupno za period 2018-2021. godina		50.952	49.960.262

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka IDDEEA-e

Prilog 5: Pregled broja naplaćenih prekršajnih naloga kao i ukupan novčani iznos naplaćenih novčanih kazni po izdatim prekršajnim nalogima koje institucije BiH unesu u ROF po godinama za period od 01.02.2018. do 01.02.2021. godine

R. br.	Period	Broj naplaćenih prekršajnih naloga	Novčani iznos (KM)
1.	01.02.2018-01.02.2019.	9.695	5.136.311
2.	02.02.2019-01.02.2020.	12.336	7.230.624
3.	02.02.2020-01.02.2021.	13.544	5.508.153
Ukupno za period 2018-2021. godina		35.575	17.875.088

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka IDDEA-e

Prilog 6: Pregled broja izdatih prekršajnih naloga kao i ukupan novčani iznos kazni po izdatim prekršajnim nalogima koje se automatski razduže, a koje institucije BiH unesu u ROF po godinama za period od 01.02.2018. do 01.02.2021. godine

R. br.	Period	Broj naplaćenih prekršajnih naloga koji se automatski razdužuju	Novčani iznos (KM)
1.	01.02.2018-01.02.2019.	2.631	936.036
2.	02.02.2019-01.02.2020.	3.566	1.155.014
3.	02.02.2020-01.02.2021.	7.175	1.624.435
Ukupno za period 2018-2021. godina		13.372	3.715.485

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka IDDEA-e

Prilog 7: Evidentirane, a nenaplaćene novčane kazne u periodu 2016-2019. godina

Institucija	GP		SPS		MKP		UIO		UKUPNO	
Godina	Broj kazni	KM	Broj kazni	KM	Broj kazni	KM	Broj kazni	KM	Broj kazni	KM
2016.	289	75.199	79	14.300	11	4.680	4.884	3.339.193	5.263	3.433.372
2017.	390	128.020	105	16.650	11	6.000	3.818	2.077.903	4.324	2.228.573
2018.	192	61.070	13	2.020	7	2.110	3.117	1.964.232	3.329	2.029.432
2019.	192	66.598	21	4.499	8	2.900	4.135	2.823.459	4.356	2.897.456
UKUPNO	1063	330.887	218	37.469	37	15.690	15.954	10.204.787	17.272	10.588.833

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka MP-a

Prilog 8: Pregled institucija BiH koje imaju nadležnosti za provođenje inspekcijskog nadzora

Lista institucija koje imaju nadležnosti za provođenje inspekcijskog nadzora/uspostavljene inspektorate*

Red br.	Naziv institucije
1.	Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH
2.	Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH
3.	Centar za uklanjanje mina u BiH
4.	Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH
5.	Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost
6.	Institut za intelektualno vlasništvo BiH
7.	Ured za veterinarstvo BiH
8.	Ministarstvo civilnih poslova BiH
9.	Ministarstvo odbrane BiH
10.	Ministarstvo pravde BiH
11.	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
12.	Ministarstvo sigurnosti BiH
13.	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
14.	Ministarstvo vanjskih poslova BiH
15.	Služba za poslove sa strancima
16.	Uprava za indirektno oporezivanje

**Podaci o institucijama koje imaju inspekcijske nadležnosti/uspostavljene inspektorate su prikupljeni posredstvom upitnika. Prilikom formiranja osnovnog skupa nisu uključene policijske agencije kao ni MO BiH. Također, u osnovni skup su uključene i institucije koje nemaju čiste inspekcijske ovlasti odnosno imaju neku vrstu inspekcijskih ovlasti, ali nisu inspekcije u skladu sa odredbama Zakona o upravi.*

Prilog 9: Podaci o izvršenim inspekcijskim nadzorima u institucijama BiH

Upravni inspektorat MP-a

Tabela: Pregled broja izvršenih kontrola po inspektoru u Upravnoj inspekciji MP-a za period 2017-2020. godina

R. br.	Inspektor	2017.	2018.	%	2019.	%	2020.	%
1.	Inspektor 1	-	55	24,23	41	19,16	28	21,54
2.	Inspektor 2	-	55	24,23	22	10,28	49	37,69
3.	Inspektor 3	-	37	16,30	44	20,56	53	40,77
4.	Inspektor 4	-	63	27,75	68	31,77		
5.	Inspektor 5	-	17	7,49	39	18,22		
UKUPNO			227	100	214	100	130	100

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Napomene: Za 2017. godinu iz Upravnog inspektorata MP-a nam nisu dostavljeni podaci o broju izvršenih inspekcijskih nadzora po inspektoru.

AZLP

Tabela: Pregled broja izvršenih kontrola po inspektoru u Upravnoj inspekciji MP-a za period 2017-2020. godina

R. br.	Inspektor	2017.	%	2018.	%	2019.	%	2020.	%
1.	Inspektor 1	0		0		0		0	
2.	Inspektor 2	21	25,30	12	27,91	4	25,00	8	23,52
3.	Inspektor 3	19	22,89	12	27,91	7	43,75	6	17,64
4.	Inspektor 4	16	19,27	10	23,25	1	6,25	9	26,47
5.	Inspektor 5	25	30,12	9	20,93	4	25,00	11	32,35
6.	Inspektor 6	2	2,40	0	0	0	0	0	0
UKUPNO		83	100	43	100	16	100	34	100

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Napomena: Inspektor 1 je tokom posmatranog perioda bio na bolovanju.

MKP**Tabela: Pregled broja izvršenih kontrola po inspektoratu u Inspektoratu MKP-a za period 2017-2020. godina**

R. br.	Inspektor	2017.	%	2018.	%	2019.	%	2020.	%
1.	Inspektor 1	125	22,44%	225	21,53%	211	25,42%	118	32,15%
2.	Inspektor 2	103	18,49%	231	22,11%	-	-	-	-
3.	Inspektor 3	148	26,57%	302	28,90%	304	36,63%	122	33,24%
4.	Inspektor 4	181	32,50%	287	27,46%	315	37,95%	127	34,60%
UKUPNO		557	100	1045	100	830	100	367	100

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Napomena: U 2017. i 2018. godini radila su tri inspektora i glavni inspektor, dok su u 2019. i 2020. godini radila dva inspektora i glavni inspektor.

UV – Granična veterinarska inspekcija nam nije dostavila podatke, jer se, prema navodima sagovornika, ne vode evidencije po graničnim veterinarskim inspektorima već po graničnim prijelazima.

MS – inspektorat nije vršio inspeksijski nadzor.

Tabela: Zbirni pregled izvršenih kontrola u institucijama iz uzorka u odnosu na broj inspektora

R. br.	Institucija	Broj inspektora	Broj izvršenih inspeksijskih nadzora po godinama				Ukupno
			2017.	2018.	2019.	2020.	
1.	MP	5		227	214	130	571
2.	AZLP	6	83	43	16	34	176
3.	MKP	4	557	1045	830	367	2.799
4.	UV			52.405	53.123	51.062	

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Napomene:

MP: U 2020. godini su radila samo tri inspektora.

AZLP: Inspektor 1 je tokom posmatranog perioda bio na bolovanju.

MKP: U 2017. i 2018. godini radila su tri inspektora i glavni inspektor, dok su u 2019. i 2020. godini radila dva inspektora i glavni inspektor.

Prilog 10: Pregled zakona u nadležnosti institucija iz uzorka

U sljedećoj tabeli je prikazan pregled zakona u nadležnosti institucija iz uzorka:

R. br.	Naziv institucije	Naziv zakona u nadležnosti institucije
1.	Ministarstvo sigurnosti	Zakon o kontroli kretanja oružja i vojne opreme (Službeni glasnik BiH, br. 53/09 i 22/16)
		Zakon o zaštiti tajnih podataka (Službeni glasnik BiH br. 54/05 i 12/09)
		Zakon o strancima (Službeni list BiH, br. 88/2015 i 34/2021)
2.	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	Zakon o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima BiH (Službeni glasnik BiH, br. 06/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13, 08/17, 89/17 i 9/18);
		Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu (Službeni glasnik BiH, br. 88/07);
		Zakon o elektronskom dokumentu (Službeni glasnik BiH, br. 58/14).
		Zakon o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prijevozu (Službeni glasnik BiH broj: 1/02 i 14/03)
		Zakon o radnom vremenu i obaveznim odmorima mobilnih radnika i uređajima za evidentiranje u cestovnom prijevozu (Službeni glasnik BiH broj: 48/10)
3.	Ured za veterinarstvo	Zakon o hrani (Službeni glasnik BiH broj 50/04)
		Zakon o zaštiti i dobrobiti životinja (Službeni glasnik BiH broj 25/09)
		Zakon o veterinarstvu u BiH (Službeni glasnik BiH broj 34/02)
4.	Ministarstvo pravde BiH	Zakon o upravi (Službeni glasnik BiH, br. 32/2002, 102/2009 i 72/2017)
		Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12 i 6/13, 19/16)
		Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH broj 12/02, 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 02/06, 32/07, 43/09, 08/10, 40/12);
		Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 26/2004, 7/2005, 48/2005, 50/2008 - dr. zakon, 60/2010, 32/2013 i 93/2017)
		Zakon o upravnom postupku (Službeni glasnik BiH broj 29/02, 88/07, 93/09, 41/13, 53/16)
		Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH broj 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, 100/13)
5.	Agencija za zaštitu ličnih podataka	Zakon o zaštiti ličnih podataka (Službeni glasnik BiH, br. 49/2006, 76/2011 i 89/2011)

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka inspekcija institucija iz uzorka

Prilog 11: Dostupnost informacija o inspekcijama u institucijama iz uzorka

Informacije o inspekcijama u institucijama BiH su dostupne na internetskim stranicama institucija u sklopu kojih su uspostavljene inspekcije. Međutim, ove stranice ne sadrže sve potrebne informacije o propisima koji su u nadležnosti inspekcija, kao ni ostale informacije od značaja za provođenje inspekcijskog nadzora. U narednoj tabeli je prikazan pregled dostupnosti informacija o inspekcijama u institucijama iz uzorka.

Tabela broj 3: Pregled dostupnosti informacija o inspekcijama u institucijama iz uzorka

R. br.	Naziv institucije	Dostupnost informacija o inspekcijama	
		Djelimična	Potpuna
1.	AZLP		✓
2.	MKP	✓	
3.	MP	✓	
4.	MS	✓	
5.	UV	✓	
UKUPNO		4	1

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Iz prethodne tabele se može vidjeti da samo jedna institucija iz uzorka, u okviru koje je uspostavljena inspekcija, ima na svojoj internetskoj stranici podatke o propisima koji su predmet nadzora kao i druge informacije od značaja za inspekcijski nadzor, poput mišljenja i rješenja o provedenim nadzorima. Na ovaj način inspekcija u AZLP-u djeluje preventivno na subjekte nadzora koji žele uskladiti svoje poslovanje sa zakonskim i podzakonskim propisima. Kod preostalih institucija je konstatovana djelimična dostupnost informacija o zakonskim/podzakonskim propisima kao i drugim informacijama od značaja za inspekcijski nadzor. Na stranici MP-a nisu dostupni svi zakonski i podzakonski propisi koji su u nadležnosti Upravne inspekcije¹²⁷. Na internetskoj stranici MKP-a nisu dostupni podzakonski propisi¹²⁸ kao ni na stranici UV-a¹²⁹. Nijedna od ove tri institucije, MKP, MP i UV, ne objavljuje druge informacije od značaja za inspekcijski nadzor, kao što je to slučaj sa AZLP-om. Kada je riječ o Inspektoratu MS-a, na internetskoj stranici ovog ministarstva osim što su objavljene informacije o propisima iz nadležnosti ovog inspektorata nepotpune, navedene su i pogrešne informacije.¹³⁰ S tim u vezi, na stranici MS-a se navodi da ovaj Inspektorat vrši kontrolu uredskog poslovanja. Međutim, propisima kojima se uređuje uredsko poslovanje u institucijama BiH je određeno da Upravni inspektorat MP-a vrši nadzor nad primjenom istih.¹³¹

Uslijed nedovoljnog broja informacija o načinima pravilne primjene zakonskih i podzakonskih propisa na stranicama institucija iz uzorka propuštena je jedna od mogućnosti preventivnog djelovanja na subjekte nadzora.

¹²⁷ Ministarstvo pravde BiH, Upravna inspekcija, Kontrola primjene propisa, stranici pristupljeno 08.06.2021.

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

¹²⁸ <http://www.mkt.gov.ba/Content/Read/inspektorat-dokumenti>

¹²⁹ <http://www.vet.gov.ba/v2/sr/category/c314>

¹³⁰ <http://msb.gov.ba/onama/default.aspx?id=1693&langTag=bs-BA>

¹³¹ Član 16, Odluka o uredskom poslovanju ministarstava, službi, institucija i drugih tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i član 103 Uputstva o načinu vršenja uredskog poslovanja u institucijama Bosne i Hercegovine

Prilog 12: Prisustvo obukama stručnog usavršavanja inspektora

ADS je na prijedlog MS-a BiH usvojio program obuka čija implementacija je započela 2018. godine. Međutim, tokom revizije je utvrđeno da većina inspektora iz institucija iz uzorka nije prisustvovala ovim obukama, što se može vidjeti u narednoj tabeli.

Tabela broj 4: Prisustvo obukama općeg stručnog usavršavanja inspektora

R. br.	Naziv institucije	2018.		2019.		2020.	
		Ukupan broj zaposlenih u inspekciji	Broj inspektora koji su prisustvovali obukama	Ukupan broj zaposlenih u inspekciji	Broj inspektora koji su prisustvovali obukama	Ukupan broj zaposlenih u inspekciji	Broj inspektora koji su prisustvovali obukama
1.	AZLP	6	0	6	3	6	0
2.	MKP	5	0	5	1	5	0
3.	MP	3	0	3	0	3	0
4.	MS	2	0	2	1	2	1
5.	UV	23	0	23	1	23	0
UKUPNO		39	0	39	6	39	1

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka institucija iz uzorka

Iz prethodne tabele se može vidjeti da od ukupno 39 inspektora zaposlenih u pet institucija iz uzorka samo je sedam službenika koji rade na poslovima inspeksijskog nadzora prisustvovalo obukama u sklopu programa općeg stručnog usavršavanja. Sagovornici iz institucija iz uzorka su opravdavali ovakvo stanje činjenicom da su inspektori preopterećeni poslom tako da nisu u mogućnosti da prisustvuju obukama.

U konačnici, posljedica ovakvog postupanja ne osigurava kontinuiranu usklađenost znanja, vještina i ponašanja inspektora sa zahtjevima koje postavlja njihovo radno mjesto u cilju efikasnog provođenja inspeksijskog nadzora.

Nedovoljna posjećenost inspektora zajedničkim obukama za posljedicu ima propuštenu mogućnost saradnje inspektora kroz razmjenu iskustava i informacija o problemima i načinu njihovog rješavanja. Na ovaj način nije iskorištena prilika da se steknu nova iskustva, razmijene informacije, te pronađe zajedničko rješenje o određenim pitanjima. Na ovaj način ni VM BiH ni same institucije nisu preduzimale aktivnosti na uspostavljanju efikasne koordinacije.

Prilog 13: Reference

1. Zakon o upravi (Službeni glasnik BiH, br. 32/2002, 102/2009 i 72/2017).
2. Zakon o upravnom postupku (Službeni glasnik BiH, broj 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 i 53/2016).
3. Priručnik o praktičnom provođenju inspekcijskog nadzora u Federaciji Bosne i Hercegovine, Nedim Muhić, maj 2015. godine.
4. ISO (Međunarodna organizacija za standardizaciju), ISO - ISO 31000 — Risk management, www.iso.org/iso-31000-risk-management.html
5. Prof. dr. sc. Frane Staničić - Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa, Izvorni znanstveni rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
6. OECD - The Organization for Economic Co-operation and Development - Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj; <https://www.oecd.org/about/>; Regulatory Enforcement and Inspections - OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy", 2014.
7. Zakon o prekršajima (Službeni glasnik BiH, br. 41/07, 18/12, 36/14 i 81/15).
8. Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza (Službeni glasnik BiH, br. 89/5).
9. Milan Stipić, dipl. iur., Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena, stručni rad, Financije i pravo, <https://hrcak.srce.hr/193149>
10. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja prekršajne evidencije (Službeni glasnik BiH, broj 43/18).
11. Smjernice za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH, mart 2015. godine; Odluka o objavljivanju smjernica za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 29/15).
12. Priručnik-Prava i obaveze poslodavaca kod vršenja inspekcijskog nadzora.
13. Zakon o kontroli kretanja oružja i vojne opreme (Službeni glasnik BiH, br. 53/09 i 22/16.)
14. Zakon o zaštiti tajnih podataka (Službeni glasnik BiH, br. 54/05 i 12/09).
15. Zakon o kontroli kretanja oružja i vojne opreme (Službeni glasnik BiH, br. 53/09 i 22/16)
16. Zakon o strancima (Službeni glasnik BiH, broj 88/2015 i 34/2021)
17. Zakon o policijskim službenicima (Službeni glasnik BiH, br. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2008, 15/2008, 50/2008 - dr. zakon, 63/2008, 35/2009, 7/2012 i 42/2018 - odluka US).
18. Zakon o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima BiH (Službeni glasnik BiH, br. 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13 i 8/17).
19. Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu (Službeni glasnik BiH, br. 88/07); 3. Zakon o elektronskom dokumentu (Službeni glasnik BiH, br. 58/14).
20. Pravilnik o homologaciji vozila, dijelova uređaja i opreme vozila (Službeni glasnik BiH, br. 41/8).
21. Pravilnik o certificiranju vozila i uslovima koje organizacije za certificiranje vozila moraju ispuniti (Službeni glasnik, broj 41/08, 89/11 6/12).
22. Zakon o veterinarstvu BiH (Službeni glasnik BiH, broj 34/2002).
23. Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 50/08, 35/09, 75/09, 12/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 85/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18).

