



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

S

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 Tvrtković
Hrvko



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

PRIMLJENO: 29-12-2021

Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02/3-16-10		2242/4	

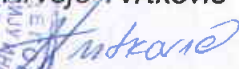
S

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





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

www.revizija.gov.ba



ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

„ОСНОВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ“

Број: 05-16-1-1251/21

Сарајево, децембар 2021. године



ОСНОВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине провела је ревизију учинка на тему: „Основне претпоставке за инспекцијски надзор у институцијама БиХ“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI, ИНТОСАИ смјерницама и методологијом за рад ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Канцеларија за ревизију институција БиХ провела је ревизију са циљем да утврди да ли су институције БиХ обезбједиле основне претпоставке за ефикасан инспекцијски надзор. Имплементација препорука ове ревизије требала би допринијети реализацији Циљева одрживог развоја, а нарочито циља 16.

Налази ревизије указују да нису обезбјеђене основне претпоставке за инспекцијски надзор у институцијама БиХ. У институцијама БиХ нису јасно дефинисане надлежности нити је обезбјеђена ефикасна координација инспекција. Постојећи начин планирања и провођења инспекцијских надзора не обезбјеђује ефикасну контролу примјене прописа. Инспекције не обезбјеђују ефикасно извршење изречених мјера. Због неефикасности у процесу наплате новчаних казни, у посљедњих 6,5 година из Регистра новчаних казни избрисано је око 38 хиљада новчаних казни старијих од 5 година укупне вриједности од око 42 милиона КМ. Ово, поред тога што доводи у питање сврху инспекцијског надзора, у значајној мјери резултује губитком прихода по овој основи.

Препоруке су упућене Савјету министара БиХ и институцијама из одабраног узорка ревизије. Реализацијом датих препорука, створит ће се, између осталог, и боље претпоставке за инспекцијски надзор у циљу обезбјеђења законитости и владавине права.

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине је, у складу са одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, доставила Нацрт извјештаја институцијама које су биле обухваћене provedеном ревизијом. Овим институцијама је остављена могућност да дају своје коментаре и примједбе на налазе и закључке обављене ревизије. Након тога је израђен коначни извјештај о provedеној ревизији учинка.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Хрвоје Твртковић

ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица



ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Косман



Садржај

1. УВОД.....	9
1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију	9
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије	11
1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије.....	13
1.4. Извори информација и методе ревизије.....	16
1.5. Структура извјештаја	17
2. ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ	18
2.1. Општи појмови у процесу инспекцијског надзора у институцијама БиХ	18
2.1.1. Инспекције у институцијама БиХ из узорка.....	19
2.2. Планирање и провођење инспекцијског надзора	20
2.2.1. Опис процеса и мјере из надлежности инспекција.....	21
2.2.2. Праћење изречених мјера.....	22
2.3. Активности надлежних институција на рјешавању проблема наплате новчаних казни 23	
2.4. Финансијско управљање и контрола	24
3. НАЛАЗИ.....	26
3.1. Нејасно дефинисане надлежности и одсуство координације инспекција у институцијама БиХ	26
3.1.1. Проблеми у погледу надлежности инспекција институција БиХ	26
3.1.2. Координација инспекција у институцијама БиХ.....	32
3.2. Планирање и провођење инспекцијског надзора	34
3.2.1. Планирање инспекцијског надзора.....	34
3.2.1.1. Одсуство евиденција и процјене и анализе ризика субјеката надзора	34
3.2.2. Провођење инспекцијског надзора.....	36
3.3. Праћење изречених мјера и наплата новчаних казни.....	39
3.3.1. Изречене мјере инспекцијског надзора.....	39
3.3.2. Активности институција на имплементацији изречених мјера	40
4. ЗАКЉУЧЦИ.....	45
4.1. У институцијама БиХ нису јасно дефинисане надлежности нити је обезбијеђена ефикасна координација инспекција	45
4.2. Постојећи начин планирања и провођења инспекцијских надзора не обезбјеђује ефикасну контролу примјене прописа	45
4.3. Инспекције не обезбјеђују ефикасно извршење изречених мјера	46
5. ПРЕПОРУКЕ	48
6. ПРИЛОЗИ.....	52

Коришћене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
КВ	Канцеларија за ветеринарство БиХ
АЗЛП	Агенција за заштиту личних податак у Босни и Херцеговини
БиХ	Босна и Херцеговина
УИО	Управа за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине
МП	Министарство правде БиХ
IDDEEA	Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података Босне и Херцеговине
ГП	Гранична полиција БиХ
МФТ	Министарство финансија и трезора БиХ
МКТ	Министарство комуникација и транспорта БиХ
МБ	Министарство безбједности БиХ
МСТЕО	Министарство спољне трговине и економских односа БиХ
СПС	Служба за послове са странцима БиХ
АЛМС	Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ
ДАРНБ	Државна регулаторна агенција за радиоактивну и нуклеарну безбједност БиХ
Закон о поступку принудне наплате	Закон о поступку принудне наплате индиректних пореза БиХ
Закон о прекршајима	Закон о прекршајима БиХ
ПС БиХ	Парламентарна скупштина БиХ
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција БиХ
Закон о управи	Закон о управи БиХ
СМ БиХ	Савјет министара Босне и Херцеговине
Правилник	Правилник о садржају и начину вођења прекршајне евиденције
Закон о државној служби	Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине
РОФ	Регистар новчаних казни
Закон о управном поступку	Закон о управном поступку Босне и Херцеговине
Закон о платама	Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ
АДС	Агенција за државну службу БиХ

Извршни резиме:

Ревизија учинка је проведена са циљем да се утврди да ли су обезбјеђене основне претпоставке за инспекцијски надзор у институцијама БиХ. Под основним претпоставкама у контексту ове студије подразумевамо јасно дефинисане надлежности те обезбјеђење ефикасне координације, планирања и извршења инспекцијског надзора. Провођење ове ревизије требало би допринијети стварању бољих претпоставки за реализацију Циљева одрживог развоја, а нарочито циља: 16 Промовисати мирољубива и укључива друштва за одрживи развој, осигурати приступ правди за све и изградити учинковите, одговорне и укључиве институције на свим нивоима.

У наставку су најважнији налази и препоруке ревизије:

- Инспекције у институцијама БиХ се суочавају с проблемима нејасно дефинисаних надлежности. Институције из узорка које се суочавају с проблемом нејасно дефинисаних надлежности нису предлагале активности, нити је СМ БиХ предузимао активности на отклањању ових проблема.
- СМ БиХ, као ни институције БиХ из узорка, нису предузимали активности на успостави свеобухватне координације инспекција, а све с циљем унапређења рада инспекција, успоставе свеобухватних и транспарентних евиденција о броју инспекција у институцијама БиХ, те њиховим прописима, као и осигурања уједначених услова за рад инспектора.
- Инспекције немају успостављене свеобухватне евиденције о субјектима надзора, планирање се не врши на основу анализе и процјене ризика.
- Инспекцијски надзор се не проводи на основу развијених интерних смјерница, односно инспекције немају усвојене смјернице које би обезбиједиле једнак третман свих субјеката надзора, те баланс превентивних и рестриктивних мјера.
- Приликом провођења инспекцијског надзора не примјењују се све расположиве законске мјере у циљу обезбјеђења поштивања прописа субјеката надзора. С тим у вези, није обезбијеђен баланс превентивних, корективних и рестриктивних мјера.
- Није обезбијеђена ефикасна примјена нити потпуна имплементација расположивих мјера инспекцијског надзора. Док је већим дијелом обезбијеђена имплементација превентивних и корективних мјера, институције из узорка које изричу репресивне мјере сусрећу се са проблемима наплате новчаних казни. У таквим околностима долази до злоупотреба као што је избегавање плаћања казни, као и могућности застаре. Ово, поред тога што доводи у питање сврху инспекцијског надзора, у значајној мјери резултује губитком прихода по овој основи.
- Према подацима IDDEEA-е, у посљедњих 6,5 година, по основу застарјелости из РОФ-а избрисано је преко 38 хиљада новчаних казни изречених прекршајним налогом, које су издале институције БиХ у износу преко 42 милиона КМ. Међутим, иако се по евиденцијама IDDEEA-е све евидентиране новчане казне воде као застарјеле након истека рока од пет година, чињеница је да се највећи дио тих казни односи на новчане казне УИО-а који за своје новчане казне изречене прекршајним налогом има апсолутни рок застаре десет година.

Канцеларија за ревизију је дефинисала препоруке надлежним институцијама чија сврха је унапређење активности на обезбјеђењу основних претпоставки за инспекцијски надзор у институцијама БиХ. Препоруке су упућене Савјету министара БиХ и институцијама из узорка.

Препоруке СМ БиХ:

- Предузети активности у циљу отклањања проблема нејасно дефинисаних надлежности и унапређења координације инспекција у институцијама БиХ неопходних за ефикасан рад инспекција.
- Предузети активности на обезбјеђењу услова за ефикасну наплату изречених новчаних казни.

Препоруке институцијама БиХ из узорка:

- Предузети активности на отклањању проблема нејасно дефинисаних надлежности неопходних за ефикасан рад инспекција.
- Потребно је обезбиједити присуство инспектора општим обукама у склопу програма инспекцијског надзора.
- План инспекцијског надзора заснивати на релевантним показатељима процјене ризика са јасно дефинисаним категоријама ризика.
- Обезбиједити да се инспекцијски надзор проводи на основу развијених интерних аката/смјерница којима би се обезбиједио једнак третман свих субјеката надзора, те баланс превентивних и рестриктивних мјера.
- Обезбиједити праћење имплементације свих изречених мјера.

1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за ревизију

Прописи су неопходни за правилно и складно функционисање сваког друштва. Уз помоћ прописа се стварају правила за грађане, пословне субјекте, владу и цивилно друштво. Они подупиру тржишта, штите права и безбједност грађана и обезбјеђују испоруку јавних добара и услуга.

Непоштивање прописа угрожава складно функционисање сваког друштва. Један од разлога непоштивања прописа у једном друштву је и изостанак ефикасног система обезбјеђења провођења усвојених прописа. Једна од метода уз помоћ које органи управе обезбјеђују поштивање прописа је инспекцијски надзор.

Инспекцијски надзор представља облик контроле над законитошћу рада путем којег држава обезбјеђује да се сви који обављају одређене дјелатности придржавају законских одредби које регулишу обављање те дјелатности. Ова врста надзора требала би обезбиједити поштивање прописа и да сви корисници одређених услуга добију што је могуће квалитетнију и безбједнију услугу.¹

Ово укључује, на примјер, заштиту здравља грађана путем контроле производа животињског поријекла, сточне хране и ветеринарских лијекова и квалитет увоза и извоза ових производа, обезбјеђење да свако физичко и правно лице има приступ информацијама којима располажу институције, обезбјеђење да грађани имају безбједан јавни превоз, да се обезбиједи заштита људских права и основних слобода, а нарочито право на приватност и заштиту личних података, обезбјеђење прихвата и смјештаја странаца (жртве трговине људима/странци стављени под надзор) у специјализоване установе за прихват странаца.

Послове инспекцијског надзора обављају државни службеници с посебним овлашћењима и одговорностима – инспектори². Када инспектор у обављању инспекцијског надзора утврди да је повријеђен закон или други пропис чије извршење надзире, има овлашћења и обавезу да наложи мјере прописане законом³. Изречене мјере путем инспекцијског надзора треба да задовољавају превентивну, корективну и репресивну сврху.⁴

Сврха самог надзора је да поред изречене корективне мјере дјелује и превентивно, тако што шаље поруку другим учесницима у обављању пословних активности да ће бити санкционисани уколико не буду проводили законске мјере на начин који је прописан. Наплатом казни изречених путем прекршајних налога или извршењем судских рјешења остварује се сврха кажњавања субјеката који прекрше прописе, али и пуњење буџета, при чему је важно истаћи да ово није и не смије бити примарна функција инспекција.⁵

¹ Проф. др sc. Фране Станичић, Улога инспекцијског надзора у осигуравању provedбе прописа, Изворни зnanствени рад.

² Државни службеници са посебним овластима и одговорностима;

³ Закон о управи, Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/2009 и 72/2017

⁴ Више о мјерама из надлежности инспекција говоримо у поглављу 2.3.1.

⁵ Приручник о практичном провођењу инспекцијског надзора у Федерацији Босне и Херцеговине, Недим Мухић, мај 2015. године.

Налази финансијске и ревизије учинка указују на кршење прописа БиХ, а који су узроковани и изостанком одговарајућег инспекцијског надзора.⁶

Извјештаји финансијске ревизије за Министарство правде БиХ⁷ су указивали на то да се у недовољној мјери користе прекршајне одредбе приликом инспекцијског надзора, као механизам за подизање одговорности руководства на виши ниво у институцијама БиХ. Такође, постоје и други исти или слични случајеви које је констатовала финансијска ревизија.⁸

Иако су институције БиХ које врше инспекцијски надзор у обавези да обезбиједи провођење изречених мјера⁹, што укључује и наплату новчаних казни, у пракси се дешавају одступања. Ово указује на то да постоје проблеми у процесу наплате новчаних казни по прекршајним налозима. Медији¹⁰ су такође указивали на проблеме у погледу наплате прихода по прекршајним пријавама у неким институцијама јер не постоје механизми да се наплата у коначници и проведе. У том смислу долази до застаријевања наведених потраживања гдје држава губи значајне приходе. Финансијска ревизија је такође констатовала проблеме у наплати изречених новчаних казни.¹¹

Савјет министара БиХ, свјестан проблема у процесу наплате новчаних казни, у 2020. години, а затим поново у 2021. години, донио је, на приједлог МП-а, закључке и задужења за одговорне институције.¹²

Такође, резултати предистраживања и предстудијских истраживања су показали да институције БиХ нису обезбиједиле основне претпоставке за ефикасан инспекцијски надзор. То се прије свега односи на изостанак координације и сарадње инспекција у институцијама БиХ, планирања заснованог на анализама ризика, као и механизма за праћење и наплату изречених новчаних казни.

Имајући у виду све наведено, Канцеларија за ревизију институција БиХ је донијела Одлуку о покретању ревизије учинка на тему Инспекцијски надзор у институцијама БиХ.

⁶ Извјештај ревизије учинка „Резултати реформе јавне управе“, Извјештај ревизије учинка „Активности институција БиХ у процесу доношења правилника о унутрашњој организацији“, Извјештај ревизије учинка „Активности институција на обезбјеђивању радијационе и нуклеарне безбједности“, Извјештај финансијске ревизије за Министарство правде за 2018. годину, Годишњи ревизорски извјештаји о главним налазима и препорукама за 2018. и 2019. годину, више на www.revizija.gov.ba

⁷ Извјештај финансијске ревизије за Министарство правде за 2018. годину, Годишњи ревизорски извјештаји о главним налазима и препорукама за 2018. и 2019. годину, више на www.revizija.gov.ba

⁸ Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност, Агенција за јавне набавке БиХ, Канцеларија за разматрање жалби у БиХ, Министарство правде БиХ, више на www.revizija.gov.ba

⁹ Закон о управи, члан 81. Инспектор је обавезан пратити провођење управних мјера наложених рјешењем из члана 78. овог закона и у границама својих овлашћења обезбиједити њихово провођење. Ако инспектор не може обезбиједити провођење управних мјера на начин и у року како је рјешењем одређено, дужан је обавијестити о томе без одгађања руководиоца органа управе који је обавезан предузети мјере ради обезбјеђења провођења наложених мјера.

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

<https://faktor.ba/vijest/vijest-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 Извјештај о обављеној финансијској ревизији Граничне полиције БиХ за 2019. годину.

¹² Закључак са 2. сједнице СМ-а БиХ одржане 23.01.2020. године путем којег СМ БиХ указује на то да постоје проблеми у процесу наплате новчаних казни по прекршајним налозима, те је с тим у вези у јануару 2020. године донио и конкретан закључак те задужио одређене институције које активности да предузму. http://vijekeministara.gov.ba/saopštenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/default.aspx?id=32109&langTag=bs-BA

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

Циљ ревизије

Циљ ревизије је испитати да ли су институције БиХ обезбиједиле основне претпоставке за ефикасан инспекцијски надзор.

Под основним претпоставкама у контексту ове студије подразумевамо јасно дефинисане надлежности те обезбјеђење ефикасне координације, планирања и извршења инспекцијског надзора.

Сврха ревизије је допринијети унапређењу у области инспекцијског надзора у институцијама БиХ како би се обезбиједила досљедна примјена прописа, а тиме и владавина права.

Провођење ове ревизије требало би допринијети реализацији циљева одрживог развоја¹³, а нарочито циља 16 – промовисати мирољубива, инклузивна и праведна друштва, те промицати владавину закона и обезбиједити једнак приступ правди за све како би изградили учинковите, одговорне и укључиве институције.

Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије су активности институција БиХ које проводе инспекцијски надзор над прописима из своје надлежности, у периоду 2017. - 2020. година.

У току ове студије сагледали смо стање у области инспекцијског надзора у институцијама БиХ, а чије надлежности се првенствено односе на инспекцијски надзор над примјеном прописа.

Тим ревизије учинка анализирао је начин на који су институције успоставиле координацију. Провјеравали смо како су дефинисане и реализоване надлежности инспекцијског надзора. Анализирали смо и доступност релевантних прописа, њихових тумачења и других значајних информација које субјектима надзора могу помоћи у усклађивању свог пословања са законским прописима.

Провјеравали смо да ли су испуњене претпоставке за рад инспектората у смислу овлашћених и обучених људских капацитета.

Активности везане за инспекцијски надзор су посматране с аспекта броја планираних и извршених контрола у задње четири године. Анализирали смо основу за израду планова за провођење инспекцијског надзора. Овдје се прије свега мисли на јасне евиденције субјеката надзора и писане процедуре процјене ризика. Анализирали су се услови рада као и разлози за изрицање мјера због утврђених неправилности. Провјеравали смо да ли се изречене мјере инспекција заснивају на дефинисаној методологији. Испитивали смо и да ли су инспекције БиХ обезбиједиле праћење изречених мјера, као и наплату изречених новчаних казни.

¹³ Циљеви одрживог развоја су доступни на: https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/sustainable-development-goals.html

Сагледавањем наведених активности, ревизијом смо настојали доћи до одговора да ли су инспекције у институцијама БиХ обезбиједиле основне претпоставке за ефикасан инспекцијски надзор.

За потребе стицања свеобухватне слике о процесу инспекцијског надзора у институцијама БиХ обављени су разговори с институцијама и организацијама које имају значајну улогу у овој области.

С обзиром на то да на нивоу институција БиХ не постоји транспарентан и свеобухватан податак о броју инспекција у институцијама БиХ, током предстудијских истраживања посредством упитника као и обављених разговора с појединим институцијама БиХ констатовано је да 16 институција БиХ имају инспекцијске надлежности (или неке од облика инспекцијских надлежности) или су успоставиле инспекторате – организационе јединице надлежне за провођење инспекцијског надзора. Више о овоме се може видјети у прилогу 8. Од ових 16 институција БиХ у узорак је изабрано пет институција, што је приказано у наредној табели.¹⁴

Табела број 1: Изабрани узорак институција

Редни број	Назив институције БиХ
1.	Агенција за заштиту личних података у БиХ
2.	Министарство комуникација и транспорта БиХ
3.	Министарство правде БиХ
4.	Министарство безбједности БиХ
5.	Канцеларија за ветеринарство БиХ

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

У узорак су изабрани: три министарства, једна управна организација и једна самостална управна организација. У оквиру пет институција из узорка посматрали смо пет инспекција.¹⁵ На узорку од ових пет институција су тестирана сва три ревизиона потпитања. Међутим, у циљу стицања свеобухватне слике о процесу инспекцијског надзора у институцијама БиХ обављени су разговори и са институцијама које имају значајну улогу у овој области, као што су ГП, IDDEEA, УИО, СПС, МФТ. Разговор с овим институцијама обављен је с циљем прикупљања релевантних информација и података за потребе стицања свеобухватне слике и анализе трећег потпитања¹⁶. Такође, сагледана је и улога СМ-а БиХ, с обзиром на његове надлежности које су описане у поглављу 2.

¹⁴ Приликом разматрања институција које имају инспекцијске овласти или инспекторате нису разматране полицијске агенције из разлога што се ради о посебној врсти инспекцијских овласти и као такве не могу се разматрати заједно с осталим институцијама које су приказане у прилогу 7.

¹⁵ Управни инспекторат МП-а, Инспекторат МКТ-а, Инспекторат МБ-а, Гранична ветеринарска инспекција КВ-а и Одсјек за инспекцијски надзор и приговоре АЗЛП-а.

¹⁶ ГП, СПС и УИО су три од четири институције (МКТ је четврта институција у узорку) које имају ненаплаћених новчаних казни издатих по основу прекршајног налога.

1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије

Након што су утврђени циљеви ревизије, дефинисано је опште ревизионо питање које гласи:

Да ли су институције БиХ обезбиједиле основне претпоставке за ефикасан инспекцијски надзор?

За што боље разумијевање и анализу проблема дефинисана су и следећа ревизиона потпитања:

- 1. Да ли су обезбијеђене јасно дефинисане надлежности и координација инспекција у институцијама БиХ?***
- 2. Да ли постојећи начин планирања и провођења инспекцијских надзора обезбеђује ефикасну контролу примјене прописа?***
- 3. Да ли инспекције обезбеђују ефикасно извршење изречених мјера?***

Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије представљају мјерила за процјену ефикасности у предмету ревизије и одговарају ревизионим питањима. Критеријуми су успостављени на бази комбиновања критеријума задатих у Закону о управи БиХ¹⁷, Закону о раду у институцијама БиХ¹⁸, Закону о прекршајима БиХ¹⁹, Стандарду ISO 31000 - Управљање ризицима, који је објавила Међународна организација за стандардизацију²⁰, научном раду под називом „Улога инспекцијског надзора у обезбеђењу провођења прописа“²¹ као и стручним анализама/публикацијама „Анализа инспекција у Републици Србији“²² и „Провођење прописа и инспекције - Начела најбоље праксе OECD-а за регулаторну политику“²³.

¹⁷ Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/2009 и 72/2017

¹⁸ Службени гласник БиХ, бр. 26/2004, 7/2005, 48/2005, 50/2008 - др. закон, 60/2010, 32/2013 и 93/2017

¹⁹ Службени гласник БиХ, бр. 41/2007, 18/2012, 36/2014 и 81/2015

²⁰ ISO (Међународна организација за стандардизацију), ISO - ISO 31000 — Risk management, www.iso.org/iso-31000-risk-management.html

²¹ Проф. др sc. Фране Станичић - Улога инспекцијског надзора у осигуравању provedбе прописа, Изворни научни рад, Правни факултет Свеучилишта у Загребу.

²² Национална алијанса за локални економски развој (NALED), Стручна анализа/публикација „Анализа инспекција у Републици Србији“, Београд, септембар 2014. године;

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.

Критеријуми за прво ревизионо потпитање:

СМ БиХ и институције БиХ у склопу којих су успостављене инспекције су обезбиједили да су надлежности инспекција у институцијама БиХ јасно дефинисане у погледу прописа који се надзиру, инспекторима су дате потребне овласти за вршење инспекцијског надзора.

СМ БиХ је обезбиједио основне претпоставке за ефикасну координацију инспекција. Под основним претпоставкама у контексту координације се подразумева сарадња инспекција по питањима која се односе на унапређење процеса инспекцијског надзора, успостављања свеобухватних и транспарентних евиденција, уједначених услова рада за инспекторе и обезбјеђења редовних континуираних обука.²⁴ С тим у вези, СМ БиХ је задужио одговорно тијело (институцију, радну групу, заједничку комисију) за координацију инспекција. Именовано тијело је обезбиједило координацију инспекција по питањима која се односе на унапређење процеса инспекцијског надзора.²⁵ Такође, именовано тијело је обезбиједило:

- Успоставу свеобухватне и транспарентне евиденције инспекција у институцијама БиХ с пописом свих законских и подзаконских прописа који су у надлежности сваке инспекције.²⁶
- Уједначене услове за рад свих инспектора у институцијама БиХ. Инспекторима у институцијама БиХ је уједначен статус по питању бенефиција, с обзиром на то да су инспектори службеници с посебним овлашћењима која подразумевају вођење поступка инспекцијског надзора, доношење управних мјера те издавање прекршајних налога и покретање прекршајних пријава.
- У циљу обезбјеђења досљедног унифицираног поступања обезбијеђене су заједничке, редовне и континуиране обуке инспектора у институцијама БиХ. Такође, обуке служе као платформа за размјену искустава, знања и информација о проблемима с којима се инспекције суочавају у свом раду.

²⁴Поред ових претпоставки постоје и друге претпоставке које су битне за рад инспекција и које се анализирају у стручној и академској литератури, а које нису обрађиване у склопу ове студије. То су: опремљеност инспекција основним средствима за рад (рачунарска опрема, возила, униформе, лабораторије, капацитети у смислу броја инспектора за обављање инспекција, старосна структура и образовни профил запослених, координација и сарадња с инспекцијама других нивоа власти. Извор: Агенција Сједињених Америчких Држава за међународни развој (USAID). Национална алијанса за локални економски развој (NALED), Стручна анализа/публикација „Анализа инспекција у Републици Србији“, Београд, септембар 2014. година; Балкански центар за регулаторну реформу (BCRR), Национална алијанса за локални економски развој (NALED), Функционална анализа републичких инспекција са анализом капацитета, Београд, 2019. година; OECD – The Organization for Economic Co-operation and Development, Regulatory Enforcement and Inspections - OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, 2014. година. Доступно на: <https://www.oecd.org/about/>; У процесу ревизије фокусирали смо се на основне претпоставке гдје смо идентификовали одређене проблеме те простор за унапређење.

²⁵ Члан 31. Закона о управи БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/2009 и 72/2017:

Међусобни односи органа управе заснивају се на овлашћењима утврђеним Уставом и законом, као и на сарадњи, међусобном информисању и договарању.

У остваривању међусобне сарадње, органи управе обавезни су једни другима достављати податке и информације потребне за обављање послова, размјењивати информације и искуства и оснивати заједничке стручне комисије и друга радна тијела, и остваривати друге облике међусобне сарадње.

²⁶ Закон о слободи приступа информацијама члан 1. Циљ овог закона је а) установити да информације под контролом јавног органа представљају јавно добро од вриједности и да јавни приступ овим информацијама промовише већу транспарентност и одговорност тих јавних органа, те да су ове информације неопходне за демократски процес б) установити да свако физичко или правно лице има право приступа овим информацијама у највећој могућој мјери у складу са јавним интересом, те да јавни органи имају одговарајућу обавезу да објаве информације, Службени гласник БиХ, број 28/00, 45/06, 102/09 и 62/11.

Критеријуми за друго ревизионо потпитање:

Инспекције институција БиХ су успоставиле евиденције субјеката над којима се проводи инспекцијски надзор. Инспекцијски надзор се врши на основу интерних смјерница²⁷ којима је обезбијеђен једнак третман свих субјеката надзора, као и баланс превентивних, корективних и рестриктивних мјера, а све у циљу обезбјеђења примјене прописа. Инспектори користе све врсте мјера како би обезбједили да субјекти надзора поступају у складу с прописима. Институције користе све законом расположиве мјере, сходно учињеном прекршају, с циљем обезбјеђења ефикасности инспекцијског надзора.

У циљу анализе/процјене ризика развијени су критеријуми²⁸ на основу којих се врши процјена ризика субјеката надзора као и ризичних области надзора. Планирање надзора/контрола се врши на основу анализе и процјене ризика на основу којих су субјекти надзора разврстани у различите категорије ризика²⁹.

Критеријуми за треће ревизионо потпитање:

Инспекције институција БиХ раде анализе ефикасности изречених мјера (анализе учинковитости) с циљем располагања подацима које мјере су најдјелотворније за почињени прекршај или неправилност, односно које мјере дају најбоље резултате.

Инспекције институција БиХ предузимају активности на обезбјеђењу провођења реализације изречених мјера. С тим у вези, инспекције БиХ редовно прате изречене мјере. У циљу обезбјеђења реализације изречених мјера успостављена је међусобна сарадња између релевантних институција БиХ, као и с институцијама других нивоа власти.

Институције БиХ предузимају све законом предвиђене активности³⁰ како би се имплементирале изречене мјере.

²⁷ Члан 33 (д) став 2. Закона о финансирању институција БиХ: Руководилац институције одговоран је за израду интерних прописа о финансијском управљању и контроли и за успостављање система финансијског управљања и контроле у свим организационим јединицама у оквиру институције, те у односу на све програме и процесе које извршава институција.

²⁸ На примјеру добрих пракси из истраживања које је провео OECD:

- Субјекти надзора који имају поновљена кршења прописа и који не показују интерес да коригују уочене неправилности, не сарађују са инспекцијом и нису транспарентни су субјекти који се сврставају у категорију субјеката са вишим нивоом ризика и сходно томе чешће се провјеравају.

- Супротно томе, субјекте надзора који имају прошлост усклађености или мања кршења прописа, који сарађују са инспекцијом и транспарентни су у свом раду, треба постепено провјеравати рјеђе (процјењује се нижи ниво ризика).

²⁹ Висок, средњи, низак

³⁰ Закон о прекршајима, Службени гласник БиХ, бр. 41/07, 18/12, 36/14 и 81/15, члан 42. по којем је свако овлаштено тијело обавезно и одговорно за праћење извршења новчаних казни и других мјера изречених прекршајним налогом, те да, ако утврди да кажњени избегава платити новчану казну, затражи принудну наплату на начин како је то прописано те затражи од пореске управе Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске или Брчко дистрикта Босне и Херцеговине да примијени поступак принудне наплате који је одређен у одговарајућем закону о пореским управама за било који износ евидентиран у Регистру новчаних казни, на исти начин на који је овлаштена за наплату пореских обавеза. Закон о поступку принудне наплате индиректних пореза, Службени гласник БиХ, бр. 89/5 којим је прописано да Управа за индиректно опорезивање БиХ може, уз сагласност Управног одбора, потписати споразум с другим јавним органима било којег државног нивоа о принудној наплати других јавних прихода.

1.4. Извори информација и методе ревизије

У циљу добијања комплетне слике о предмету ревизије користили смо податке из документације институција из узорка, различите врсте извјештаја и преписке између институција. Анализирали смо и прикупили податке из донесених стратегија, политика, одлука и програма рада.

У склопу предстудијских истраживања, путем упитника или разговора с представницима институција из узорка, прикупљени су подаци од 66 институција БиХ, у циљу сагледавања укупне слике о броју инспекција у институцијама БиХ. Од укупно 75 институција БиХ, упитник смо послали на адресе 62 институције. У четири институције³¹ нисмо слали упитник јер смо обавили разговоре с представницима ових институција и прикупили потребне податке у току предстудијских истраживања. Осталих девет институција које нисмо разматрали су: правосудне институције³², Предсједништво БиХ, Парламент БиХ, Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ и Канцеларија за ревизију.

Ревизиони тим је извршио детаљну анализу садржаја важећих закона, прописа, подзаконских аката, интерних аката субјеката ревизије и других докумената релевантних за циљ и предмет ревизије. Ту се прије свега мисли на Закон о управи БиХ³³, Закон о управном поступку³⁴, Закон о државној служби у институцијама БиХ³⁵, Закон о раду у институцијама БиХ³⁶, Закон о прекршајима БиХ³⁷, као и другим релевантним законима и прописима који су у надзору инспекција које смо одабрали за субјекте ове ревизије, затим закључке надлежних институција у БиХ, Савјета министара БиХ и Парламентарне скупштине БиХ и друге документе релевантне за предмет ревизије.

Извршили смо преглед и анализу планских докумената институција из узорка/инспектората, те преглед да ли се планови сачињавају на основу анализе ризика. Методом анализе садржаја стекли смо увид у то да ли је обезбијеђен надзор над свим прописима из надлежности инспекција у институцијама БиХ те да ли се врши праћење изречених мјера над субјектима који су били предмет инспекцијског надзора.

За објективно сагледавање проблематике, проучавали смо и стручне студије и стручну литературу из ове области.

Тим је прикупио податке методама анализе садржаја доступне документације, закључака надлежних институција, извјештаја о раду, забиљешки са састанака, анализа и извјештаја о постигнутим резултатима и др. Добијене информације су анализирани и упоређиване са успостављеним критеријумима те су се на основу тога донијели закључци.

³¹ МКТ, АЗЛП, МБ и МП.

³² Уставни суд БиХ, Високи судски и тужилачки савјет БиХ, Суд БиХ, Тужилаштво БиХ, Правобранилаштво БиХ.

³³ Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/2009 и 72/2017

³⁴ Службени гласник БиХ, бр. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 и 53/2016

³⁵ Службени гласник БиХ, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 и 93/17

³⁶ Службени гласник БиХ, бр. 26/2004, 7/2005, 48/2005, 50/2008 - др. закон, 60/2010, 32/2013 и 93/2017

³⁷ Службени гласник БиХ, бр. 41/2007, 18/2012, 36/2014 и 81/2015

Методом интервјуа, обавили смо разговоре са свим релевантним учесницима у процесу и представницима надлежних институција. Прикупљени подаци су коришћени за процјену стања.

Користили смо и податке из финансијских извјештаја и извјештаја ревизије учинка Канцеларије за ревизију, годишњих ревизорских извјештаја о главним налазима и препорукама, као и извјештаја о извршењу буџета институција БиХ.

1.5. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су мотиви због којих је Канцеларија за ревизију провела анализу и презентовала податке о активностима институција БиХ у процесу инспекцијског надзора у институцијама БиХ. У овом поглављу су представљена и ревизиона питања, циљ, обим и ограничења ревизије, критеријуми те извори и методе ревизије.

Кроз поглавље 2. дају се подаци и информације неопходне за разумијевање процеса инспекцијског надзора у институцијама БиХ.

У поглављу 3. представљени су налази ревизије до којих се дошло provedеним истраживањима и који представљају одступања од критеријума који су коришћени приликом процјене предмета ревизије.

Поглавље 4. садржи закључке ревизије који дају одговоре на главно ревизионо питање и ревизиона потпитања.

У поглављу 5. су дате препоруке чијом имплементацијом би се јасније уредила и унаприједила област инспекцијског надзора у институцијама БиХ.

2. ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР У ИНСТИТУЦИЈАМА БиХ

У овом поглављу ћемо приказати опште појмове битне за разумијевање процеса инспекцијског надзора у институцијама БиХ као и начин организације инспекција у институцијама из узорка.

2.1. Општи појмови у процесу инспекцијског надзора у институцијама БиХ

Инспекцијски надзор посебна је врста управног поступка који представља облик контроле над законитошћу рада и поступања физичких и правних лица. Ради се о изнимно широком подручју одређеном као посао државне управе, у којем држава, односно они којима је држава пренијела јавну овласт, обезбјеђују да се сви који обављају одређене дјелатности придржавају законских одредби које регулишу обављање те дјелатности.³⁸ Надлежност инспекција је утврђена одредбама које су дате у законима. Поступак инспекцијског надзора се заснива на Закону о управи и Закону о управном поступку.

Инспекцијска контрола се обавља посредством инспекција, које имају своју организацију, дјелокруг, надлежности и специфична овлашћења.³⁹ Инспекцијским надзором обезбјеђује се законитост и заштита јавног и приватног интереса у складу са законом.

Инспекције се могу организовати на ресорном или функционалном начелу. Организовање инспекције на ресорном начелу значи имати такву организацију у којој су инспектори, односно инспекције организоване у склопу органа државне управе надлежног за одређено управно подручје, најчешће као организационе јединице у саставу министарства. Према функционалном начелу инспекција се може организовати као једно централно тијело (као посебна институција унутар које су успостављене инспекције задужене за више управних области) које је самостално и организацијски независно од других тијела.⁴⁰

Инспекцијски надзор обављају посебно овлаштена службена лица (инспектори) у посебно прописаном поступку (инспекцијски поступак).

Инспектори су државни службеници с посебним овлашћењима који су самостални у свом раду у границама овлашћења утврђених законом. Једна од основних претпоставки за обављање ефикасног инспекцијског надзора јесте да инспектори за разлику од осталих државних службеника имају посебна овлашћења за обављање инспекцијског надзора. У оквиру посебних овлашћења инспектори покрећу поступак инспекцијског надзора, доносе управне мјере, покрећу захтјеве за прекршајне пријаве, издају прекршајне налоге, те у одређеним случајевима заступају институције пред судовима. Инспектори су, због специфичних услова рада и начина рада, државни службеници с посебним – отежаним условима рада те

³⁸ Проф. др sc. Фране Станичић, Улога инспекцијског надзора у осигуравању provedбе прописа, Изворни знанствени рад.

³⁹ Диана Ружић, Приручник-Права и обавезе послодаваца код вршења инспекцијског надзора.

⁴⁰ Милан Стипић, дипл. iur., Инспекцијски надзор – досег најављених измјена, стручни рад, Финанције и право, Vol. 5., No. 2, 2017, стр. 7. Доступно на: <https://hrcak.srce.hr/193149>

остварују и додатке на услове рада које не остварују други службеници. Како би инспектори били оспособљени да обављају послове с посебним овлашћењима, потребно је да буду и адекватно обучени, те да се континуирано стручно усавршавају за обављање инспекцијских послова. Обука инспектора проводи се на основу програма општег стручног усавршавања инспектора који доноси Агенција за државну службу БиХ, на приједлог МП-а.

Инспектори могу обављати надзор над свим правним и физичким лицима која се баве одређеном дјелатношћу, као и грађанима, сходно надлежностима прописаним законом. У складу с извршеним надзором, овлаштени су да изричу мјере које могу бити превентивне, корективне и репресивне.

2.1.1. Инспекције у институцијама БиХ из узорка

Када је ријеч о институцијама БиХ, инспекције су организоване на ресорном начелу. Инспекцијски надзор у институцијама БиХ је уређен Законом о управи као и низом секторских законских прописа. У наставку је дат кратак преглед инспекција које су успостављене у оквиру институција из узорка.

Гранична ветеринарска инспекција је успостављена као организациона јединица у склопу Канцеларије за ветеринарство (Одјељење граничне ветеринарске инспекције). Основни задатак овог Одјељења је да проводи контролу и надзор међународног промета животиња, производа животињског поријекла сточне хране и ветеринарских лијекова. Одјељење контролише ветеринарско-здравствене услове за увоз, извоз и провоз животиња и приправака животињског поријекла, сточне хране и ветеринарских лијекова, те у том смислу проводи мјере из рјешења о непостојању ветеринарско-здравствених сметњи за увоз и провоз. Поред тога, ово Одјељење обавља анализу ризика у виду међународног промета живих животиња и приправака животињског поријекла, те отпадних материја животињског поријекла. Задаци Одјељења су и да прати услове издавања сертификата о здравственом стању у међународном промету и ради на припреми и изради одговарајућих диплома, као и да координира и усклађује рад Одјељења граничне ветеринарске инспекције с осталим службама на граници.⁴¹

У склопу МКТ-а је успостављен инспекторат као посебна организациона јединица. Основни задатак овог инспектората је обављање послова инспекцијског надзора над провођењем законске регулативе из надлежности МКТ-а. У обављању инспекцијског надзора Инспекторат МКТ-а врши непосредни и посредни инспекцијски надзор, издаје прекршајне налоге и изриче управне мјере у складу са законском регулативом, предузима мјере за уклањање неправилности и недостатака утврђених инспекцијским надзором. Поред тога, Инспекторат МКТ-а координира рад с другим надлежним органима и међународним тијелима која обављају инспекцијски и стручни надзор над провођењем регулативе из области транспорта, покреће прекршајне поступке и заступа Министарство пред судовима у БиХ у поступцима одлучивања по издатим прекршајним налозима. Инспекторат МКТ-а такође иницира измјене и допуне законских и подзаконских прописа из домена рада Министарства и других законских и подзаконских аката за које је Министарство овлаштено.

⁴¹ Извор: Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији и web-страница KB-а: <http://www.vet.gov.ba/v2/hr/odjel-granicne-veterinarske-inspekcije/c255>

Инспекторат МБ-а врши послове надзора и инспекције над извршавањем закона који се односе на безбједност БиХ, на државне службенике и запосленике МБ-а и управних организација у саставу МБ-а, надзире управни поступак, посебне управне поступке и канцеларијско пословање при Министарству и управним организацијама у саставу Министарства.

Основна организациона јединица у саставу МП-а је и Управни инспекторат који је надлежан за праћење провођења законских одредби које се односе на организацију органа управе, прописа који регулишу радне односе државних службеника и запосленика, управни поступак, канцеларијско пословање као и друге надлежности које су му утврђене посебним законима.

У склопу АЗЛП-а је успостављена инспекција као организациона јединица – Одсјек за инспекцијски надзор и приговоре у склопу Сектора за инспекцијски надзор, приговоре и Главни регистар. Овај Одсјек надлежан је за провођење инспекцијског надзора над контролорима и обрађивачима података, издавање прекршајних налога и покретање прекршајних поступака. Такође, овај Одсјек је надлежан за налагање блокирања, брисања или уништења личних података. У свом раду овај Одсјек остварује сарадњу и с другим органима и субјектима у оквиру својих надлежности.

2.2. Планирање и провођење инспекцијског надзора

Планирање које је засновано на идентификацији, анализи, процјени и категоризацији ризика је од изузетне важности за ефикасно провођење инспекцијског надзора. Анализа, идентификација и процјена ризика је аналитички документ који се израђује најмање на годишњој основи. Представља процјену области и субјеката гдје је неопходан инспекцијски надзор и један је од основа за израду годишњег плана инспекцијског надзора. Сачињава се на основу доступних података, и то првенствено на основу утврђених недостатака из инспекцијских налаза у претходном периоду, али и на основу одређених најава будућих догађаја који могу бити од значаја за инспекцијски надзор. Посебно је важно планирање на основу анализе, процјене и категоризације ризика у случајевима поткапацитираности инспекција како би се у таквим условима постојећи расположиви инспекцијски капацитети усмјерили на високоризичне субјекте надзора. Процјена ризика би минимално требала садржавати:⁴²

- а) преглед кључних ризика од значаја за инспекцијски надзор;
- б) субјекте код којих се ризици учестало појављују;
- ц) учесталост појављивања самих ризика;
- д) степен интензитета ризика и
- е) друге релевантне информације везано за конкретну инспекцију.

Приоритет у изради Процјене ризика имају субјекти који обављају дјелатност с повећаним степеном ризика за живот, безбједност и здравље грађана и заштита запосленика. Управљање ризицима засновано је на стандардима.

⁴² Стандарди интегритета и транспарентности у поступку инспекцијског надзора. Ови стандарди су резултат пројекта Пилотирање механизма транспарентности и интегритета који финансира Влада Уједињеног Краљевства.

Стандард ISO 31000 је стандард који се односи на Управљање ризицима који је објавила Међународна организација за стандардизацију.⁴³ ISO 31000 пружа начела и опште смјернице за управљање ризицима и представља принцип добре праксе. Овим стандардом управљање ризицима дефинисано је на начин да омогућава повећање вјероватноће постизања постављених циљева и поузданог основа за доношење одлука и планирање.

Управљање ризицима је од великог значаја за институције БиХ и постизање планираних циљева. Инспекције институција БиХ у циљу планирања заснованог на анализама ризика треба да се придржавају смјерница које помажу успјешно и учинковито управљање ризицима.⁴⁴

Провођењем инспекцијског надзора, инспектори испитују провођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица. Зависно од резултата надзора, изричу мјере за које су овлаштени.

Правила вршења инспекцијског надзора се морају заснивати на објективно утврђеном чињеничном стању, при чему законодавац одређује различите врсте дјеловања према субјектима надзора и то превентивно, корективно и репресивно.

2.2.1. Опис процеса и мјере из надлежности инспекција

У процесу обављања инспекцијског надзора инспектор има право и обавезу непосредно прегледати пословне просторије и друге објекте, процес рада, производе и другу робу, исправе и друге документе, као и обављати друге радње (утврђивање идентитета лица, саслушавање, узимање узорака ради анализе и сл.). Инспекцијски надзор се проводи као непосредни и посредни инспекцијски надзор. Непосредни инспекцијски надзор врши се непосредним увидом у опште и појединачне акте, услове и начин рада, процес рада, производе и другу робу, исправе и друге документе, као и обављањем других радњи код субјекта чији рад подлијеже инспекцијском надзору. Посредни инспекцијски надзор врши се увидом у достављене акте, податке и другу документацију субјекта чији рад подлијеже инспекцијском надзору, ако се на тај начин може неспорно утврдити чињенично стање.

О сваком непосредном инспекцијском надзору инспектор је обавезан сачинити записник и у њему навести чињенично стање утврђено инспекцијским надзором. Када у обављању инспекцијског надзора утврди да је повријеђен закон или други пропис чије извршење надзире, инспектор има овлашћења и обавезу да наложи законом одређене мјере⁴⁵:

- 1) наредити да се утврђени недостаци и неправилности отклоне у одређеном року;
- 2) наредити предузимање одговарајућих управних радњи које је правно лице, орган управе и институција с јавним овлашћењима обавезан да предузме;

⁴³ ISO (Међународна организација за стандардизацију), ISO - ISO 31000 — Risk management, www.iso.org/iso-31000-risk-management.html

⁴⁴ HRN ISO 31000 i HRN ISO 31010

⁴⁵ Закон о управи, члан 67, Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/2009 и 72/2017

- 3) забранити предузимање радњи које сматра да су у супротности са законом или другим прописом над чијим провођењем врши надзор;
- 4) изрећи и наплатити новчану казну на лицу мјеста, ако је за то законом овлаштен;
- 5) предузети друге управне мјере и радње за које је законом и другим прописом овлаштен.

Мјере могу бити превентивне, корективне и репресивне. Свака од ових мјера има своју улогу и требала би се примјењивати у случају одређених врста неправилности.

Превентивно дјеловање је предузимање мјера које ће спријечити да дође до повреде прописа. Превентивно дјеловање је првенствено правовремено информисање субјекта надзора о новим прописима и правилима која су у обавези примјењивати. У циљу спречавања наступања штетних посљедица због недостатака и неправилности у провођењу закона и других прописа чије извршење надзире, инспектор може изрећи превентивне мјере као што су: упозорење физичким и правним лицима на обавезе из прописа, указивање на штетне посљедице, предлагање мјера за отклањање њихових узрока и слично.

Корективно дјеловање подразумијева доношење рјешења којим се налаже уклањање уочених недостатака у одређеном року или забрана даљег предузимања радњи које су у супротности с прописима. То значи да су приликом контроле утврђене одређене неправилности на основу којих је инспектор био у обавези сачинити управни акт.

Репресивно дјеловање значи да се на основу инспекцијског надзора и непосредног утврђивања повреде прописа врши издавање прекршајног налога у којем је већ утврђена казна, или подношење пријаве, односно захтјева надлежним органима ради покретања одговарајућих поступака. При овоме се прије свега мисли на прекршајне поступке.

О предузимању управних мјера инспектор обавезно доноси рјешење. Основу за доношење рјешења представља чињенично стање утврђено у проведеном инспекцијском надзору. О извршеном инспекцијском надзору и предузетим управним мјерама инспектор води евиденцију. Садржај и начин вођења евиденције прописује Министар правде. Инспектор је обавезан пратити провођење изречених мјера. Инспектор може предузимати и одговарајуће превентивне активности у циљу спречавања наступања штетних посљедица због недостатака и неправилности у провођењу закона. Субјекти надзора обавезни су поступати по рјешењу инспектора.

2.2.2. Праћење изречених мјера

Инспектор је обавезан пратити провођење управних мјера наложених рјешењем и у границама својих овлашћења обезбиједити њихово провођење.⁴⁶

Свако овлаштено тијело, самим тим и институције БиХ које врше инспекцијски надзор и изричу новчане казне, одговорно је за праћење извршења новчаних казни

⁴⁶ Закон о управи, члан 81, Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/2009 и 72/2017

и других мјера изречених прекршајним налогом⁴⁷, па се тиме ова обавеза односи и на институције БиХ које врше инспекцијски надзор⁴⁸.

Даље, предвиђено је да, ако се утврди да кажњени избјегава платити новчану казну, овлаштено тијело (институције БиХ које издају прекршајне налоге)⁴⁹ или суд могу затражити од пореске управе Федерације БиХ, Републике Српске или Брчко дистрикта БиХ да примијени поступак принудне наплате који је одређен у одговарајућем закону о пореским управама.⁵⁰ Поступак принудне наплате свих потраживања, па тиме и неплаћених новчаних казни по издатим прекршајним налозима од стране Управе за индиректно опорезивање, прописан је актима ове институције.⁵¹

Кажњени који у року не плати новчану казну биће принуђен на плаћање лишавањем слободе. О овоме одлучује суд, ако сматра да је то једини разуман и ефикасан начин који ће приморати кажњеног да плати износ на који је обавезан.⁵²

Законом о прекршајима БиХ су прописане и посљедице у случајевима неплаћања новчаних казни и трошкова евидентираних у Регистру новчаних казни.

Док се не плате све новчане казне и трошкови евидентирани у регистру новчаних казни, кажњенику се неће дозволити:

- а) регистрација или продужење важности регистрације моторног возила;
- б) издавање или продужење важности возачке дозволе;
- ц) учествовање на јавном тендеру;
- д) промјена регистрације правног лица или регистрације самосталне предузетничке дјелатности.

Такође, Закон је омогућио ослобађање плаћања 50% износа изречене новчане казне, ако се новчана казна изречена прекршајним налогом плати у року од осам дана. Овакво законско рјешење, које постоји и у пракси других правних система, је разлог повећаног степена наплате новчаних казни изречених прекршајним налогом, а с друге стране доприноси смањењу економског оптерећења и олакшања плаћања новчане казне субјектима надзора.

2.3. Активности надлежних институција на рјешавању проблема наплате новчаних казни

МП, у складу са Законом о прекршајима, одобрава прекршајне налоге и задужује јединственим бројевима за прекршајне налоге институције БиХ када одлучују о прекршајима прописаним законима и другим прописима институција БиХ. Јединствене бројеве МП издаје институцијама БиХ које поднесу захтјев за додјелу, а које имају надлежности изрицања новчаних казни путем прекршајних налога. Задужења за јединствене бројеве за прекршајне налоге МП је издао: УИО-у, ГП-у, МКТ-у, СПС-у, АЗЛП-у, ДАРНБ-у и АЛМС-у. Од шест институција које су задужиле

⁴⁷ Закон о прекршајима, Службени гласник БиХ, бр. 41/2007, 18/2012, 36/2014 и 81/2015, члан 42. став (1).

⁴⁸ Управа за индиректно опорезивање, Гранична полиција, Министарство комуникација и транспорта и Служба за послове са странцима.

⁴⁹ У нашем случају то су институције БиХ које врше инспекцијски надзор и изричу новчане казне.

⁵⁰ Закон о прекршајима, Службени гласник БиХ, бр. 41/2007, 18/2012, 36/2014 и 81/2015, члан 42.

⁵¹ Закон о поступку принудне наплате индиректних пореза, Правилником о провођењу Закона о поступку принудне наплате индиректних пореза и другим прописима по којима поступа ова институција.

⁵² Закон о прекршајима, Службени гласник БиХ, бр. 41/2007, 18/2012, 36/2014 и 81/2015, члан 43.

јединствене бројеве двије⁵³ немају унесених новчаних казни у Регистар новчаних казни - РОФ. Од 2019. године МП, у складу с Правилником⁵⁴, прикупља податке о ненаплаћеним новчаним казнама чије евиденције води IDDEEA. На основу прикупљених података, МП припрема Извјештај о ненаплаћеним новчаним казнама које имају рок наплате три године, почевши од дана уноса новчане казне у електронске евиденције података. Све новчане казне уписују се у РОФ и евидентирају као дуг. Електронске евиденције води IDDEEA. Приједлог извјештаја о ненаплаћеним новчаним казнама са закључцима МП доставља СМ-у БиХ на усвајање. У остваривању својих права и дужности СМ БиХ доноси одлуке, закључке и рјешења, усваја нацрте и приједлоге закона, анализе, информације, извјештаје, стратешке документе, програме, споразуме, протоколе и друге акте.⁵⁵ СМ БиХ је разматрао и усвојио извјештаје МП-а с предложеним закључцима.

Према наводима саговорнице из МП-а, интенција ових извјештаја који се раде, као и понуђених анализа у склопу извјештаја, је да се потакну институције које издају новчане казне да прате ова потраживања као и да на вријеме предузимају одговарајуће мјере⁵⁶ на наплати казни. Предложени и донесени закључци нису помогли институцијама БиХ у рјешавању проблема ненаплаћених новчаних казни.

2.4. Финансијско управљање и контрола

Финансијско управљање и контрола је свеобухватан систем политика, процедура и активности који успоставља и за који је одговоран руководилац институције. Наиме, руководилац институције одговоран је за израду интерних прописа о финансијском управљању и контроли и за његову имплементацију у свим организационим јединицама у односу на све програме и процесе који се извршавају, поштујући принципе законитости, финансијског управљања и транспарентности у складу са стандардима интерне контроле. Дакле, финансијско управљање и контрола односи се и на процес планирања, провођења и праћења инспекцијског надзора.

Систем финансијског управљања и контроле заснива се на управљању ризицима и даје разумно увјеравање да ће циљеви институције бити остварени на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.⁵⁷

Сврха финансијског управљања и контроле у обављању јавних услуга јесте проводити их што је могуће једноставније, брже и јефтиније уз обезбјеђење одговарајућег нивоа квалитета и у складу са законом.

Успостава финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ се огледа у доношењу интерних прописа као система процедура и утврђивања одговорности и надлежности свих лица у институцији. Унутрашњи прописи о финансијском управљању и контроли заснивају се на COSO⁵⁸ компонентама, добрим праксама

⁵³ ДАРНБ и АЛМС

⁵⁴ Правилник о садржају и начину вођења прекршајне евиденције, Службени гласник БиХ бр.:43/18, члан 9.

⁵⁵ Закон о Савјету министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 38/02

⁵⁶ Законом су предвиђене мјере принудне наплате потраживања по основу ненаплаћених новчаних казни путем пореских управа ентитета и Брчко дистрикта, те лишавање слободе путем суда.

⁵⁷ Закон о финансирању институција БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 61/04, 49/09, 42/12 и 87/12

⁵⁸ Стандарди интерне контроле структурирани су тако да укључују пет сљедећих компоненти: контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информације и комуникације, праћење и процјену; извор: www.mft.gov.ba

унутрашње контроле и другим подзаконским актима. Руководилац институције одговоран је за израду интерних прописа којима би се дефинисали кораци за планирање, провођење и праћење инспекцијског надзора.

Финансијско управљање и контрола проводи се путем међусобно повезаних компоненти које су утврђене у складу са INTOSAI Смјерницама за стандарде интерне контроле за јавни сектор.⁵⁹ С тим у вези, финансијско управљање и контрола предвиђа доношење интерних аката, којим би се уредило пословање и поступање запосленика у обављању послова на које су распоређени и који су им додијељени.

Сходно наведеном, у циљу обезбјеђења ефикасног инспекцијског надзора, те смањења ризика у планирању и провођењу инспекцијског надзора институције БиХ су требале писаним процедурама дефинисати процес инспекцијског надзора.

⁵⁹ Смјернице за провођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ, март 2015. године; Одлука о објављивању смјерница за провођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ, Службени гласник БиХ 29/15.

3. НАЛАЗИ

У овом поглављу презентовани су главни налази до којих смо дошли у процесу ревизије. Налази приказују одступања од критеријума које је ревизија користила приликом процјене да ли су институције обезбиједиле основне претпоставке за ефикасан инспекцијски надзор. Резултати проведене ревизије учинка показују да институције БиХ нису обезбиједиле основне претпоставке за ефикасан инспекцијски надзор, о чему говори текст у наставку.

3.1. Нејасно дефинисане надлежности и одсуство координације инспекција у институцијама БиХ

Инспекције у институцијама БиХ се суочавају с проблемима нејасно дефинисаних надлежности. Осим тога, није остварена координација инспекција у институцијама БиХ по питањима која се тичу унапређења процеса инспекцијског надзора, о чему говоримо у наставку.

3.1.1. Проблеми у погледу надлежности инспекција институција БиХ

Већина инспекција из узорка се суочава с проблемом надлежности за вршење инспекцијског надзора над примјеном прописа из домена надлежности институција у склопу којих су успостављене инспекције. Институције из узорка које се суочавају с проблемом нејасно дефинисаних надлежности нису предлагале нити је СМ БиХ предузимао активности на отклањању ових проблема, иако су инспекције унутар институција из узорка предлагале измјене аката којима би се ријешило питање надлежности. У таквим околностима не проводи се инспекцијски надзор над одређеним бројем законских и подзаконских прописа или је отежан рад инспекција приликом вршења надзора. Наиме, од пет институција из узорка у склопу којих су успостављене инспекције више од половине се суочава с проблемом надлежности, што се може видјети у наредној табели.

Табела број 2: Преглед инспекција које се суочавају с проблемом надлежности за провођење инспекцијског надзора

Р. бр.	Назив институције	Број прописа у надлежности инспекција институција БиХ	Број прописа код којих не постоји проблем надлежности	Дјелимичан проблем	Потпун проблем у вршењу инспекцијског надзора
1.	МБ ⁶⁰	0			Да*
2.	МКТ	5	2		3
3.	КВ	3		3	
4.	МП	6	6		
5.	АЗЛП ⁶¹	1	1		
УКУПНО		15	9	3	3

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

⁶⁰ МБ нема јасно дефинисане законске надлежности за вршење инспекцијског надзора, иако, према тврдњама главног инспектора, Инспекторат МБ-а би требао да врши инспекцијски надзор над три законска прописа из области сектора безбједности.

⁶¹ Сваки закон који регулише обраду личних података у БиХ може бити предмет инспекцијског надзора АЗЛП, док су надлежности АЗЛП прописане само Законом о заштити личних података.

**Инспекторат МБ-а има потпун проблем са нејасно дефинисаним законским надлежностима за провођење инспекцијског надзора.*

Напомена: У табели су наведени само законски прописи из надлежности институција из узорка у оквиру којих су успостављене инспекције. Детаљан преглед закона у надлежности институција из узорка погледати у прилогу 10.

У институцијама из узорка идентификовани су различити проблеми у провођењу инспекцијског надзора, а односе се на нејасно дефинисану законску надлежност, неусклађеност систематизације и на проблем реализације надлежности. У наставку текста дата су детаљна појашњења утврђених проблема инспекција из табеле број 2.

- Инспекторат МБ-а

Инспекторат МБ-а се суочава с низом проблема у погледу јасно дефинисаних надлежности за вршење инспекцијског надзора услјед чега овај Инспекторат није у могућности да проводи инспекцијски надзор. Наиме, Инспекторат МБ-а не проводи инспекцијски надзор, иако је као посебна организациона јединица у саставу МБ-а успостављен прије више од 10 година.

Анализом три законска прописа⁶² из области сектора безбједности констатовано је да нису јасно дефинисане надлежности Инспектората МБ-а за вршење инспекцијског надзора. Истовремено, надлежности Инспектората МБ-а нису јасно прописане ни другим законима. Ово представља главни узрок проблема по питању надлежности инспекције у МБ-у. Примјера ради, код других институција из узорка које немају проблем с надлежностима за вршење инспекцијског надзора, надлежности за вршење инспекцијског надзора су прецизно дефинисане у законским прописима. Међутим, када је ријеч о МБ-у, у два закона се наводи да ће ово министарство вршити надзор над примјеном закона,⁶³ без прецизне одреднице да се ради о инспекцијском надзору, док се у трећем законском пропису наводи да МБ врши „оперативни и технички надзор“⁶⁴.

Према постојећој унутрашњој организацији у МБ-у, надлежност у погледу надзора над три⁶⁵ посматрана закона је додијељена другим организационим јединицама у МБ-у. Међутим, ове организационе јединице немају овласти да врше инспекцијски надзор. Истовремено према Правилнику о унутрашњој организацији МБ-а, Инспекторат врши послове надзора и инспекције над извршавањем закона који се односе на безбједност БиХ. Такође, инспектори су 2019. године добили потребне овласти за вршење инспекцијског надзора.⁶⁶

⁶² Законски прописи за које Инспекторат МБ тврди да би требали да врше инспекцијски надзор.

⁶³ Члан 15. Закона о контроли кретања оружја и војне опреме, Службени гласник БиХ, бр. 53/09 и 22/16
Члан 132. у вези са чланом 117. став (4) Закона о странцима, Службени гласник БиХ, бр. 88/15 и 34/21.

⁶⁴ За више информација погледати члан 76. Закона о заштити тајних података, Службени гласник БиХ, број 54/05 и 12/09

⁶⁵ Закон о контроли кретања оружја и војне опреме, Службени гласник БиХ, бр. 53/09 и 22/16
Закон о заштити тајних података, Службени гласник БиХ бр. 54/05 и 12/09

⁶⁶ Главни инспектор МБ-а БиХ је 2019. године добио овлаштење у виду службене исказнице у којој се наводи да инспектор има право обављати инспекцијски надзор над провођењем прописа.

У циљу добијања јасних надлежности, Инспекторат МБ-а је иницирао измјене законских прописа⁶⁷ и Правилника о унутрашњој организацији⁶⁸. Међутим, услјед различитих мишљења⁶⁹, предложена рјешења од стране Инспектората МБ-а БиХ нису усаглашена са другим организационим јединицама у МБ-у. На овај начин МБ није предузео активности како би се отклонили недостаци у погледу инспекцијских надлежности, нити је с овим проблемима упознао СМ БиХ. У таквим околностима МБ врши одређене врсте надзора над примјеном ових прописа⁷⁰, али нема могућност провођења инспекцијског надзора и поред чињенице да у свом саставу има успостављен Инспекторат као посебну организациону јединицу.

Дакле, у сва три законска прописа не постоје прецизне одредбе о вршењу инспекцијског надзора, као што је то случај код осталих институција из узорка које немају проблем у погледу надлежности. Осим тога, ни у другим законским прописима нису прецизно дефинисане надлежности МБ-а у погледу инспекцијског надзора. Овдје је потребно напоменути да је Инспекторат МБ-а иницирао измјене

⁶⁷ МБ БиХ је иницирало допуне Закона о министарствима и другим органима управе "Службени гласник БиХ", бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 и 83/17 према МП-у БиХ с обзиром да је МП БиХ предлагач овог Закона везано за инспекцијски надзор.

⁶⁸ На овај начин би се, према тврдњама саговорника из Инспектората МБ-а, отклониле препреке у погледу надлежности за вршење инспекцијског надзора.

⁶⁹ 1) Саговорници из Сектора за заштиту тајних података - (организационе јединице у чији домен рада спада један од закона за које представници Инспектората тврде да имају овласти да врше инспекцијски надзор) тврде да Инспекторат МБ-а нема законске овласти да врши инспекцијски надзор над Законом о заштити тајних података. Такође, према наводима саговорника, заштита тајних података је веома осјетљива област и омогућавање увида у тајне податке лицима која нису акредитирана од стране овог Сектора могло би да доведе у питање безбједност комплетног система заштите тајних података. Истовремено, у склопу Сектора за заштиту тајних података није успостављена инспекција која би вршила инспекцијски надзор над провођењем Закона о заштити тајних података.

2) Према тврдњама Сектора за граничну и општу сигурност, предложана рјешења Инспектората по питању инспекцијских надлежности су једнострана и нису усаглашена унутар министарстава због чега предложена рјешења нису имала подршку свих организационих јединица. Овај проблем, према тврдњама ове организационе јединице се треба ријешити међусекторском сарадњом унутар министарства. Такођер, у овој организационој јединици сматрају да постоји интенција Инспектората МБ-а да послове који се односе на надзор над примјеном три закона групише унутар Инспектората, док неке организационе јединице МБ-а које проведе ове законе сматрају да се ти послови требају обављати унутар тих организационих јединица на начин да се њиховим службеницима дају овлаштења за вршење инспекцијског надзора.

3) Према наводима саговорника из Сектора за миграцију, ова организациона јединица, између осталих послова, врши управни надзор над центрима за смјештај жртава трговине људима, али не и Имиграционог центра који води Служба за послове са странцима и надзор који би МБ требало да проводи над овим дијелом је једино могуће извршити путем инспекцијског надзора.

⁷⁰ Сектор за заштиту тајних података-Државни безбједносни орган врши оперативни и технички надзор над примјеном Закона о заштити тајних података. Такође, Законом о заштити тајних података дефинисан и парламентарни надзор над примјеном истог (члан 77. Закона о заштити тајних података, Службени гласник, број 54/05 и 12/09

Када је ријеч о Закону о контроли кретања оружја и војне опреме, надзор над примјеном истог врше државни службеници МБ-а, организационе јединице Министарства унутрашњих послова Републике Српске, министарстава унутрашњих послова кантона и Полиције Брчко дистрикта БиХ (Извор: Закон о контроли кретања оружја и војне опреме, Службени гласник БиХ, број 53/09 и 22/16, Правилник о начину поступка надзора и контроле над провођењем Закона о контроли кретања оружја и војне опреме, Службени гласник БиХ, број 95/16, Извјештај о провођењу Закона о контроли кретања оружја и војне опреме за 2019. годину).

У погледу Закона о странцима, Службени гласник БиХ, бр. 88/15 и 34/21, Сектор за имиграцију у МБ-у води другостепени поступак по жалбама на првостепена рјешења која доносе Служба за послове са странцима и Гранична полиција БиХ, врши надзор над центрима за смјештај жртава трговине људима. Када је ријеч о Имиграционом центру-специјализованој служби у склопу Службе за послове са странцима, МБ не врши надзор над овим центром.

joш једног законског прописа из области сектора безбједности⁷¹, у циљу добијања законских надлежности за вршење инспекцијског надзора над provedбом истог.

Међутим, ниједна од ових иницијатива није довела до измјена прописа. У инспекторату је, од систематизованих пет радних мјеста, попуњено само радно мјесто главног инспектора. Инспекторат, у немогућности обављања инспекцијског надзора, бави се другим активностима (води збирке личних података у МБ-у БиХ и поступа по поднесцима и захтјевима за вођење дисциплинских поступака).

Илустрација 1: Последице нејасно дефинисаних надлежности за вршење инспекцијског надзора у МБ-у

Последице оваквог стања се огледају у чињеници да и поред успостављеног Инспектората у оквиру МБ-а, закони и подзаконски акти из сектора безбједности нису предмет инспекцијског надзора, иако се ради о битним прописима. Овим прописима се уређују питања чувања и заштите од неовлаштеност откривања, уништавања и злоупотребе тајних података из надлежности БиХ, начин и услови под којим се обавља кретање оружја и војне опреме унутар БиХ, кретање наоружања везано за прелазак државне границе ради увоза, извоза или транзита оружја и војне опреме, услови и поступак уласка странаца у БиХ, удаљавање странаца из БиХ, прихват странаца и стављање странаца под надзор.

Као примјер илустрације издвајамо један Закон о странцима БиХ који, између осталог, уређује питање уласка, борава, удаљавање и стављање под надзор странаца у БиХ. О колико значајном питању се ради најбоље свједочи чињеница да се годишње одобри-продужи боравак за око 10.000 странаца у БиХ, док се годишње донесе преко 1.000 рјешења о протјеривању странаца из БиХ.⁷² Међутим, и поред ових података, МБ БиХ као кровна институција сектора безбједности, односно Инспекторат МБ-а БиХ нема могућност провођења инспекцијског надзора над примјеном овог, као ни других прописа из сектора безбједности.

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

- Инспекторат МКТ-а

Инспекторат МКТ-а има проблем у погледу надлежности за провођење инспекцијског надзора над примјеном три⁷³ од пет законских прописа. Инспекторат МКТ-а нема законску основу да врши инспекцијски надзор над примјеном Закона о основама безбједности саобраћаја на путевима БиХ. Према наводима саговорника из Инспектората МКТ-а, министар МКТ-а доноси два подзаконска прописа на основу овог Закона.⁷⁴ Међутим, МКТ нема јасно дефинисане надлежности за вршење

⁷¹ Закон о полицијским службеницима, Службени гласник БиХ, број 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - др. закон, 63/2008, 35/2009, 7/2012 и 42/2018 - одлука УС.

⁷² Министарство безбједности, Миграциони профил Босне и Херцеговине за 2020. годину, Сарајево, мај, 2021. године. Доступно на <http://www.msb.gov.ba/PDF/210620211.pdf>

⁷³ 1. Закон о основама безбједности саобраћаја на путевима БиХ, Службени гласник БиХ, бр.6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13 и 8/17; 2. Закон о електронском правном и пословном промету, Службени гласник БиХ, бр. 88/07; 3. Закон о електронском документу, Службени гласник БиХ, бр. 58/14

⁷⁴ Правилник о хомологацији возила, дијелова уређаја и опреме возила, Службени гласник БиХ, бр. 83/20 и Правилник

инспекцијског надзора над примјеном ових подзаконских прописа. Према наводима саговорника из МКТ-а, ова два подзаконска прописа нису предмет надзора инспекција других нивоа власти, а ради се о веома битним подзаконским прописима. Овим прописима се уређује: начин и поступак сертификавања возила која се појединачно или серијски производе, преправљају, поправљају, мијењају склопови и уређаји битни за безбједно учешће у саобраћају, те услови које треба да испуне организације које се баве сертификавањем возила, као и хомологација возила односно поступак у склопу кога се испитују уређаји битни за безбједност возила, као и уређаји од којих зависи еколошки квалитет возила⁷⁵.

Илустрација 2: Посљедице нејасно дефинисаних надлежности за вршење инспекцијског надзора у МКТ-у

Као приказ о колико значајним прописима се ради наводимо примјер поступка хомологације који се проводи приликом увоза возила од 2011. године. Цијена поступка хомологације се креће у распону од 80 до 250 КМ у зависности од категорије возила.⁷⁶ О колико значајном поступку се ради свједочи чињеница да је у протекле три године проведена хомологација преко 150.000 возила⁷⁷.

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

Осим тога, постојећи Правилник о организацији и систематизацији у МКТ-у није прилагођен надлежностима Инспектората МКТ-а. Према одредбама два законска прописа из области информационог друштва, Инспекторат МКТ-а је надлежан за провођење надзора над примјеном та два законска прописа. Међутим, у постојећем Правилнику о унутрашњој организацији нису систематизована радна мјеста инспектора који би вршили инспекцијски надзор над примјеном два законска прописа из области информационог друштва. У таквим околностима Инспекторат МКТ-а не проводи надзор над примјеном ова два законска прописа. Овим прописима уређују се питања из области електронског правног и пословног промета која обухватају предузимање и пружање услуга информационог друштва, обавезе даваоца услуга у вези с информисањем, закључивање уговора и одговорност даваоца услуга⁷⁸, и успоставља се правни оквир за коришћење електронског документа⁷⁹.

Из Инспектората МКТ-а је, прије више од двије године, тражена измјена Правилника о организацији како би се отклониле препреке за несметан инспекцијски надзор два законска прописа из области информационог друштва. У траженим измјенама Правилника о организацији нису тражена додатна радна мјеста већ прерасподјела задатака у оквиру већ предвиђеног броја радних мјеста инспектора. На овај начин би се омогућио несметан надзор над прописима из области информационог

о сертификавању возила и условима које организације за сертификавање возила морају испунити, Службени гласник, бр. 41/08, 89/11 6/12

⁷⁵ За више информација о поступку хомологације погледати Правилник о хомологацији возила, дијелова уређаја и опреме возила, Службени гласник БиХ, бр. 83/20

⁷⁶ С обзиром на то да је просјечна цијена поступка хомологације око 150 КМ, те да је у последње три године проведена хомологација за више од 150.000 возила, приходи од хомологације за овај период износе више од 20 милиона КМ.

⁷⁷ Извјештаји о раду на провођењу програма хомологације за 2018, 2019. и 2020. годину. Административно тијело за послове хомологације-конзорцијум - АД „EIB Internationale-Центар за моторна возила“ Бања Лука, „Институт за саобраћај и комуникације“ д.о.о. Сарајево, „Центар мотор“ д.о.о. Широки Бријег.

⁷⁸ Закон о електронском правном и пословном промету, Службени гласник БиХ, бр. 88/07

⁷⁹ Закон о електронском документу, Службени гласник БиХ, бр. 58/14

друштва. Међутим, измјене и допуне Правилника о организацији и систематизацији, покренуте прије више од двије године, нису биле усаглашене унутар МКТ-а приликом писања овога извјештаја.

- **Гранична ветеринарска инспекција**

Када је ријеч о КВ-у, инспекција у овој институцији се суочава с проблемом остваривања надлежности у погледу изрицања казни. И поред чињенице да је могућност изрицања казни предвиђена Законом о ветеринарству⁸⁰ гранични ветеринарски инспектори у пракси немају могућност изрицања новчаних казни. КВ није никада покренуо процедуру за добијање прекршајних налога од МП-а, као и уписа у регистар новчаних казни (РОФ). На овај начин пропуштена је могућност коришћења свих законских и расположивих мјера иако се ради о поступку који је значајан за здравље људи. Наиме, Гранична ветеринарска инспекција проводи ветеринарско-здравствени преглед и контролу над увозом и извозом попилака животиња и производа животињског поријекла, објеката и робе којима се могу преносити заразне болести и тако угрозити животе и здравље људи као и животиња. Гранична ветеринарска инспекција годишње проведе око 50.000 контрола, те на овај начин представља прву линију заштите против уласка болести у земљу.

КВ је покушао да ријеши овај проблем приликом имплементације TAIEХ⁸¹ пројекта. Циљ пројекта је првенствено био подршка КВ-у у изради Правилника о условима рада граничних ветеринарских инспектора. Иако експерти пројектног тима нису ангажовани с циљем изналажења рјешења у погледу могућности изрицања казни том приликом правни експерти су разматрали и овај проблем. Међутим, у коначници овај проблем није ријешен. У таквим околностима инспектори имају ограничену могућност дјеловања при обављању инспекцијског надзора јер КВ није искористио све законом предвиђене мјере, што је могло за посљедицу имати блажи приступ према субјектима надзора јер су субјекти надзора свјесни чињенице да неће бити кажњени репресивном (новчаном) казном. Новчане казне по Закону о ветеринарству у БиХ крећу се у распону од 4.350 КМ до 87.000 КМ у случајевима

Већина инспекција из узорка се суочава са проблемом надлежности за вршење инспекцијског надзора над примјеном прописа из домена надлежности институција у склопу којих су успостављене инспекције.

када субјекти надзора не изводе прописане мјере инспектора. На овај начин је пропуштена могућност коришћења једне од предвиђених законских мјера у циљу обезбјеђења ефикасног инспекцијског надзора, о чему ћемо више говорити у поглављу 3.2.2.2.

⁸⁰ Члан 93. став 47. Закона о ветеринарству БиХ, Службени гласник БиХ, број 34/2002

⁸¹ TAIEХ је Инструмент техничке помоћи и размјене информација Европске комисије који проводи Јединица за изградњу институција у оквиру Генералне дирекције за проширење. TAIEХ са корисницима дијели техничку експертизу земаља чланица ЕУ у свим дијеловима ЕУ законодавства и регулативе (тзв. ЕУ асquis) Извор: https://europa.ba/?page_id=538.

3.1.2. Координација инспекција у институцијама БиХ

У институцијама БиХ није успостављена координација инспекција с циљем стварања претпоставки⁸² за ефикасно провођење инспекцијског надзора.

СМ БиХ као ни институције БиХ из узорка нису предузимали активности на успостави свеобухватне координације инспекција, а све с циљем унапређења рада инспекција, успоставе свеобухватних и транспарентних евиденција о броју инспекција у институцијама БиХ, те њиховим прописима, као ни обезбјеђењу уједначених услова за рад инспектора.

Такође, МП, у чијој надлежности су Закон о управи и Закон о управном поступку⁸³, осим пар изузетака, није предузимао активности на обезбјеђењу свеобухватне координације инспекција. Наиме, општи системски/законски оквир инспекција у институцијама БиХ је уређен Законом о управи и Законом о управном поступку. Међутим, постојећи системски оквир није обезбиједио свеобухватну координацију инспекција.

Када је ријеч о Закону о управи у институцијама БиХ, није искоришћена законска могућност⁸⁴ оснивања заједничке комисије или другог радног тијела које би било задужено за обезбјеђење међусобне сарадње, размјене информација и искустава, све у циљу унапређења рада инспекција.

У институцијама БиХ није искориштена законска могућност оснивања заједничке комисије или другог радног тијела које би било задужено за обезбјеђење међусобне сарадње, размјене информација и искустава све у циљу унапређења рада инспекција.

Мањи искорак у правцу координације инспекција у оквиру Закона о управи је начињен увођењем обавеза за инспекторе да воде евиденције о проведеном инспекцијском надзору и предузетим мјерама. МП је

прописао садржај и начин вођења евиденције, ручно у папирном облику, без обавезе вођења електронских евиденција. Међутим, у коначници је нејасна сврха и циљ оваквог начина вођења евиденција када исте не омогућавају брз и једноставан увид у проведене надзоре. Осим тога, вођење евиденција, у папирном облику, без одговарајућих свеобухватних електронских евиденција не омогућава ни адекватну подлогу за израду збирних извјештаја о проведеним инспекцијама као ни могућност провођења системских анализа/евалуација о инспекцијском надзору у институцијама БиХ, а све у циљу унапређења ефикасности инспекцијског надзора.

Услијед одсуства непосредне сарадње инспекција или свеобухватног механизма координације свих инспекција у институцијама БиХ уочени су бројни недостаци по питању инспекцијског надзора у институцијама БиХ.

⁸² Под основним претпоставкама у контексту координације се подразумева сарадња инспекција по питањима која се односе на унифицирано уређење инспекцијског надзора, успостављања свеобухватних и транспарентних евиденција, уједначених услова рада за инспекторе и обезбјеђења редовних континуираних обука.

⁸³ Одредбе Закона о управном поступку се примјењују на процедуре рада инспекција у случајевима у којима те процедуре нису регулисане посебним законима.

⁸⁴ Члан 31. Закона о управи БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/2009 и 72/2017:

У остваривању међусобне сарадње органи управе обавезни су једни другима достављати податке и информације потребне за обављање послова, размјењивати информације и искуства и оснивати заједничке стручне комисије и друга радна тијела, и остваривати друге облике међусобне сарадње.

Наиме, у институцијама БиХ не постоји обједињена и транспарентна евиденција с пописом свих инспекција у институцијама БиХ, пописом законских и подзаконских прописа који су у надлежности сваке инспекције као и осталих значајних информацијама у вези са инспекцијским надзором и радом. Ове евиденције не постоје јер није утврђено чија је одговорност њихово вођење и ажурирање.

Током провођења ревизије већина саговорника из институција из узорка нису знали које све инспекције дјелују у институцијама БиХ. У недостатку свеобухватне и транспарентне евиденције свих инспекција у институцијама БиХ тек је током ревизије, као и посредством упитника, констатовано да 16 институција БиХ имају инспекцијске надлежности (или неке од облика инспекцијских надлежности) или су успоставиле инспекторате, што се детаљније може видјети у прилогу 8. Иако не постоји заједничка евиденција о инспекцијама у институцијама БиХ, дјелимичне информације о инспекцијским надлежностима институција БиХ могу се пронаћи на web-страницама појединих институција БиХ. Више о садржајима web-страница институција из узорка видјети у прилогу 11.

Одсуство координације инспекција у институцијама БиХ се одражава и на статус инспектора, односно доводи до различитог поступања према инспекторима, тако да у институцијама БиХ имамо случајеве да инспектори, као државни службеници с посебним овлашћењима, имају различита права у смислу додатка на плату.

С тим у вези, додатак на плату не остварују инспектори у свим инспекцијама, иако се ради о државним службеницима с посебним овлашћењима који су самостални у свом раду. Инспектори у двије од пет институција БиХ остварују право на додатак с обзиром на специфичне услове рада. За разлику од, на примјер, интерних ревизора којим је статус једнообразно ријешен, без обзира у којој институцији раде, инспектори у институцијама БиХ имају потпуно другачију ситуацију. Инспектори КВ-а остварују право на додатак у износу од 15%, док је додатак у АЗЛП-у 25%. С друге стране, инспектори у МКТ-у, МП-у и МБ-у не остварују право на додатак. Умјесто координираног приступа по овом питању институције БиХ унутар којих су успостављене инспекције појединачним иницијативама покушавају да обезбиједе додатак за своје инспекторе. У таквим околностима право на додатак остварују инспектори у институцијама које су успјеле да обезбиједе законску основу за исплату додатка.

По питању обука је успостављена дјелимична координација инспекција. На иницијативу МП-а, Законом о измјенама и допунама Закона о управи из 2017. године, утврђена је обавеза по којој су инспектори дужни да се стручно образују и усавршавају за обављање инспекцијских послова на основу програма општег стручног усавршавања инспектора који доноси Агенција за државну службу БиХ, на приједлог Министарства правде.⁸⁵ Међутим, током ревизије је утврђено да већина инспектора из институција из узорка није присуствовала овим обукама. Наиме, од укупно 39 инспектора запослених у пет институција из узорка само је седам службеника који раде на пословима инспекцијског надзора присуствовало обукама у склопу програма општег стручног усавршавања, док 32 службеника нису похађала обуке. Недовољна посјећеност инспектора заједничким обукама за посљедицу има пропуштену могућност сарадње инспектора кроз размјену искустава и информација

⁸⁵ Члан 71. Закона о измјенама и допунама Закона о управи, Службени гласник БиХ, број 72/17

о проблемима и начину њиховог рјешавања. Више о присуству обукама видјети у прилогу 12.

3.2. Планирање и провођење инспекцијског надзора

У поглављу 3.1. утврдили смо да се инспекције у институцијама БиХ суочавају с проблемима нејасно дефинисаних надлежности. Међутим, и поред овог проблема институције БиХ нису обезбиједиле основне претпоставке ⁸⁶ за ефикасан инспекцијски надзор у процесу планирања инспекцијског надзора и извршења изречених мјера, што би довело до унапређења у области инспекцијског надзора.

О проблемима недостатка евиденција субјеката надзора, анализа и процјена ризика који претходе процесу планирања, те непостојања смјерница у процесу провођења инспекцијског надзора више говоримо у наставку.

3.2.1. Планирање инспекцијског надзора

У овом поглављу презентоваћемо утврђене слабости у планирању инспекцијског надзора. Наиме, нити једна институција из узорка није успоставила евиденције свих субјеката надзора. На тај начин би се обезбиједили свеобухватни подаци који претходе сачињавању што квалитетнијих планова инспекцијског надзора.

У институцијама из узорка нису предузете одговарајуће активности којим би се обезбиједило да је планирање инспекцијског надзора базирано на анализи и идентификацији ризика, као темељу за припрему и имплементацију планова инспекцијског надзора.

Такође, поред недостатка анализе ризика, изузев поступања појединих институција на основу искуства, нису нам презентовани критеријуми на основу којих се врши одабир субјеката за надзор.

3.2.1.1. Одсуство евиденција и процјене и анализе ризика субјеката надзора

Као основни предуслов и први корак планирања, инспекције нису у свим случајевима успоставиле базе субјеката надзора. У случајевима када су успостављене базе података ради се о активним субјектима надзора, односно субјектима над којима је већ извршен надзор, а не и свим субјектима који би могли да се надзиру. Такође, већина институција из узорка своје планове не заснива на анализи ризика. Наиме, планови се сачињавају на основу броја provedених инспекција претходних година и броја расположивих инспектора.

У наредној табели је дат преглед вођења евиденција субјеката надзора у институцијама из узорка, као и преглед инспекција које своје планове заснивају на анализама и процјенама ризика.

⁸⁶ Под основним претпоставкама у контексту планирања и провођења инспекцијског надзора подразумијева се да институције имају успостављене евиденције о субјектима надзора, планирање се врши на основу анализе и процјене ризика, инспекцијски надзор се врши на основу интерних смјерница с циљем обезбјеђења једнаког третмана свих субјеката надзора.

Табела број 3: Преглед инспекција које воде евиденције субјеката надзора и које планирање заснивају на анализама ризика

Р.бр.	Назив институције	Вођење евиденција субјеката надзора			Планирање се врши на основу процјене и категоризације степена ризика		
		да	дјелимично	не	да	дјелимично	не
1.	АЗЛП		✓			✓	
2.	МКТ		✓				✓
3.	МП			✓			✓
4.	МБ			✓			✓
5.	КВ		✓			✓	
УКУПНО		0	3	2	0	2	3

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података од институција из узорка

*МБ – Инспекторат МБ-а не проводи активности из надлежности инспекцијског надзора о чему се више говорило у поглављу 3.1.1.

Из претходне табеле се може видјети да ниједна институција из узорка не располаже потпуним евиденцијама свих субјеката надзора⁸⁷. Наиме, у двије од пет институција из узорка се не воде евиденције субјеката надзора, док се у преостале три воде дјелимичне евиденције субјеката над којима је већ извршен надзор. У оваквим околностима инспекције не располажу подацима свих субјеката надзора.⁸⁸ О начину вођења евиденција више видјети у прилогу 1.

Резултат оваквог стања је да инспекције не знају тачан број субјеката које би требале да надзиру. Недостатак потпуних евиденција субјеката надзора може довести до неједнаког третмана у смислу да одређени субјекти буду предмет инспекцијског надзора више пута док други могу остати без надзора. Као примјер наводимо субјекте који прикупљају и обрађују личне податке грађана супротно законским одредбама којима се штите лични подаци, а који остају изван домета инспекцијског надзора јер их надлежна инспекција нема у својим евиденцијама. Такође, правна и физичка лица која се баве превозом роба и путника супротно прописима којима се настоји обезбиједити безбједност грађана као и квалитетна услуга могу бити изван домета инспекцијског надзора јер инспекције немају евиденцију свих субјеката надзора.

Нису предузете одговарајуће активности којим би се обезбиједило да је планирање инспекцијског надзора базирано на анализи и идентификацији ризика, као основу за припрему и имплементацију планова инспекцијског надзора.

Такође, према подацима из табеле може се видјети да ниједна институција из узорка у потпуности не врши планирање засновано на анализама и процјенама ризика. Двије⁸⁹ од пет институција из узорка планирање врше на основу дјелимичне процјене ризика. Међутим, немају развијене критеријуме категоризације степена ризика на основу

којих би вршили разврставање субјеката надзора по нивоу ризичности. Наиме, ниједна институција из узорка своје планове не сачињава у потпуности на основу процјене ризика на начин да субјекте надзора категоризују према критеријумима

⁸⁷ Субјектима над којима је извршен надзор као и субјектима над којима би требало да се врши надзор.

⁸⁸ Изузетак је АЗЛП за који је очекивати да успостави евиденције за правна лица, а не и за физичка лица, с обзиром на то да се ради о великом броју субјеката.

⁸⁹ АЗЛП и КВ

ризичности (висок, средњи, низак ризик). Такође, садржаји планова инспекцијског надзора се код три од пет институција из узорка⁹⁰ понављају с истим или сличним садржајем из године у годину. У плановима су наведене области из надлежности, а не наводе се конкретни субјекти надзора. Планом се збирно исказује број планираних контрола. Начин планирања и садржај планова инспекција институција из узорка може се видјети у прилогу 1.

С обзиром на то да институције из узорка не воде евиденције субјеката надзора или су евиденције непотпуне, да своје планове не базирају на анализама, процјенама и категоризацији ризичности субјеката, односно према процјени вјероватноће настанка штетних посљедица, пропуштена је могућност смањења броја непотребних инспекцијских контрола код субјеката који дјелатност обављају у складу с прописима, односно код којих је ризик кршења прописа низак. Такође, инспекције које планирање не заснивају на анализама, процјенама и категоризацији ризика не могу одредити приоритетне субјекте и постојеће људске ресурсе усмјерити на контролу високоризичних субјеката и области надзора.

3.2.2. Провођење инспекцијског надзора

Инспекцијски надзор се не проводи на основу развијених интерних смјерница, што је дефинисано Законом о финансирању институција БиХ⁹¹. Инспекције немају усвојене све смјернице које би обезбиједиле једнак третман свих субјеката надзора, те баланс превентивних и рестриктивних мјера.

3.2.2.1. Интерни акти за провођење инспекцијског надзора

Инспекцијски надзор у институцијама БиХ не проводи се на основу интерних аката/смјерница којима би био обезбијеђен једнак третман свих субјеката надзора.

Институције из узорка немају развијене правилнике или интерне акте којим се дефинише поступак обављања инспекцијског надзора, начин вођења прекршајних налога, праћење и имплементација изречених новчаних казни по издатим прекршајним налозима као и поступак у случају немогућности наплате истих, што приказује наредна табела.

⁹⁰ МП, МКТ и МБ

⁹¹ У складу са Законом о финансирању институција БиХ, руководилац институције одговоран је за израду интерних прописа у односу на све процесе које институција извршава с циљем управљања ризицима и разумног увјеравања да ће задаци институције бити остварени на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

Табела 4: Преглед интерних аката институција из узорка

Р.бр.	Назив институције	Интерни акт за обављање инспекцијског надзора	Интерни акт за вођење прекршајног поступка	Интерни акт за поступање у случају немогућности наплате новчане казне ⁹²
1.	АЗЛП	✓	✓	×
2.	МКТ	✓	×	×
3.	МП	×	×	×
4.	МБ*	✓	×	×
5.	КВ	×	×	×

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

*МБ – Инспекторат МБ-а не проводи активности из надлежности инспекцијског надзора о чему се више говорило у поглављу 3.1.1.

Из претходне табеле се може видјети да од пет институција из узорка двије нису донијеле интерни акт у којем су дефинисале начин и поступак за обављање послова инспекцијског надзора. Такође, четири од пет институција из узорка немају дефинисане интерне акте/процедуре за вођење прекршајног поступка. Институције из узорка имају проблеме у наплати изречених новчаних казни. Међутим, и поред проблема у наплати⁹³, ниједна од пет институција из узорка нема дефинисане интерне акте за праћење и имплементацију изречених новчаних казни по издатим прекршајним налозима, као ни поступак у случају немогућности наплате истих. Као примјер наводимо износ казни у једној институцији из узорка које се крећу у распону од 150 до 1000 КМ. Наиме, ниједна институција⁹⁴ није процијенила овај процес ризичним те сходно томе и донијела интерни акт. Током ревизије нисмо се увјерили да постоје добре праксе које рјешавају ову врсту проблема.

Нису успостављене писане унутрашње контроле које дефинишу праћење и предузимање активности на наплати прекршајних налога који нису плаћени у року. На овај начин се нису благовремено предузеле активности на наплати прекршајних налога, те тиме ни смањио ризик од изостанка наплате из надлежности инспектората.⁹⁵ Ово за посљедицу има новчани губитак у буџету институција БиХ, али прије свега утиче на остварење примарних циљева инспектората.

Услијед недостатка интерних аката, институције из узорка су предузимале различите активности у процесу провођења инспекцијског надзора, што у коначници има за посљедицу да изречене мјере нису избалансирани, о чему више говоримо у наставку.

3.2.2.2. Примјена расположивих мјера у провођењу инспекцијског надзора

Институције из узорка приликом провођења инспекцијског надзора не примјењују све расположиве законске мјере у циљу обезбјеђења поштивања прописа субјеката надзора. С тим у вези, није обезбијеђен баланс превентивних, корективних и

⁹² Члан 33 (д) став 2. Закона о финансирању институција БиХ: Руководилац институције одговоран је за израду интерних прописа о финансијском управљању и контроли и за успостављање система финансијског управљања и контроле у свим организационим јединицама у оквиру институције, те у односу на све програме и процесе које извршава институција.

⁹³ Више о проблемима наплате новчаних казни говоримо у поглављу 3.3.

⁹⁴ Закон о финансирању институција БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 61/04, 49/09, 42/12 и 87/12.

⁹⁵ Укупан дуг по ненаплаћеним новчаним казнама износи 10.588.833 КМ за 17.243 новчаних казни изречених прекршајним налогом које су издале институције БиХ за период 2016-2019. година.

рестриктивних мјера. Институције из узорка изричу превентивне и корективне мјере, али све не изричу репресивне мјере⁹⁶.

Табела 5: Преглед изрицања мјера институција из узорка

Р.бр.	Назив институције	Изрицање превентивних мјера	Изрицање корективних мјера	Изрицање репресивних мјера
1.	АЗЛП	✓	✓	✓
2.	МКТ	✓	✓	✓
3.	МП	✓	✓	×
4.	МБ*	н/п	н/п	н/п
5.	КВ	✓	✓	×

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

*МБ – Инспекторат МБ-а не проводи активности из надлежности инспекцијског надзора о чему се више говорило у поглављу 3.1.1. Инспекторат МБ-а проводи активности у обради предмета по писменим захтјевима, представкама, приговорима, жалбама, захтјевима и поднесцима за вођење и утврђивање дисциплинске одговорности и другим поднесцима државних службеника, полицијских службеника, грађана БиХ, удружења БиХ, управних организација у саставу МБ-а. Управни инспекторат МП-а је поднио само један захтјев за покретање прекршајног поступка код суда у периоду 2017-2020. година.

Наиме, од пет институција из узорка двије не изричу репресивне мјере, односно не користе могућност изрицања новчаних казни. Од преостале три институције једна институција из узорка не користи репресивне мјере, али не проводи ни активности из надлежности из инспекцијског надзора, о чему се више говорило у поглављу 3.1.1. На овај начин нису искоришћене све могућности постизања владавине праве те обезбјеђења законитости и заштите јавног и приватног интереса у складу са законом.

Одсуство примјене репресивних мјера може утицати на понашање субјеката надзора. Уколико субјекти надзора знају да неће бити изложени репресивним мјерама, коришћење других врста мјера може да даје ограничене резултате.

Као примјер наводимо Управни инспекторат МП-а који, иако је надлежан за надзор шест закона, као и свих подзаконских аката који из њих произлазе, није изрицао репресивне мјере. Управни инспекторат МП-а је надлежан, између осталог, и за надзор над одлукама СМ-а БиХ из 2013. године по којима су институције БиХ биле дужне да ускладе своје правилнике о унутрашњој организацији. Иако је прошло више од седам година од доношења ових одлука, те иако је Инспекторат проводио надзор над примјеном ових одлука, одређене институције још увијек нису ускладиле своје правилнике⁹⁷. Овакво стање се може једним дијелом сматрати резултатом одсуства баланса мјера у ситуацијама када примјена других врста мјера није ефикасна.

⁹⁶ Инспекторат МБ-а не проводи активности из надлежности инспекцијског надзора о чему се више говорило у поглављу 3.1.1. Инспекторат МБ-а проводи активности у обради предмета по писменим захтјевима, представкама, приговорима, жалбама, захтјевима и поднесцима за вођење и утврђивање дисциплинске одговорности и другим поднесцима државних службеника, полицијских службеника, грађана БиХ, удружења БиХ, управних организација у саставу МБ-а.

Управни инспекторат МП-а је на основу проведеног инспекцијског надзора поднио само један захтјев за покретање прекршајног поступка пред надлежним судом у периоду 2017- 2020. година.

⁹⁷ Према налазима финансијске ревизије у Годишњем ревизорском извјештају о главним налазима и препорукама за 2020. годину, 23 институције још увијек нису ускладиле своје правилнике с одлукама СМ-а БиХ из 2013. године.

Илустрација 3: Значај баланса изречених мјера

Značaj obezbjeđenja 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 SM-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 lica, institucija je Inspektoratu dostavila obavještenje o preduzetim aktivnostima na usklađivanju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji.

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

Такође, има примјера гдје инспектори не могу да изричу репресивне мјере из разлога што институција у оквиру које је успостављена инспекција није предузела мјере како би обезбиједила инспекторима могућност изрицања казни.⁹⁸ Примјер овакве институције је Гранична ветеринарска инспекција КВ-а која у провођењу инспекцијског надзора проводи ветеринарско-здравствени преглед и контролу над увозом, провозом и извозом пошљака животиња и производа животињског поријекла, објеката и робе којима се могу преносити заразне болести и тако угрозити животе и здравље људи као и животиња.

3.3. Праћење изречених мјера и наплата новчаних казни

У поглављу 3.2. утврдили смо да институције БиХ не предузимају одговарајуће активности у процесу планирања и провођења инспекцијског надзора. У поглављу 3.3. ћемо говорити о праћењу и наплати изречених мјера.

У институцијама БиХ из узорка није успостављена ефикасна примјена расположивих мјера инспекцијског надзора. Такође, надлежне институције БиХ нису обезбиједиле претпоставке за имплементацију изречених мјера те је, сходно томе, изостала њихова ефикасна имплементација.

3.3.1. Изречене мјере инспекцијског надзора

Институције из узорка које врше инспекцијски надзор нису нам понудиле доказе да су радиле анализе ефикасности мјера⁹⁹ из надлежности инспекција. Недостатак анализа ефикасности изречених мјера довео је до тога да институције БиХ не располажу подацима које су то ефикасне мјере дјеловања у циљу спречавању настанка негативних посљедица незаконитости и неправилности.

⁹⁸ КВ није никада покренуо процедуру за добијање прекршajних налога од МП-а, као и уписа у регистар новчаних казни (РОФ).

⁹⁹ Анализа ефикасности превентивних, корективних и репресивних мјера, односно њихов учинак на побољшање поштивања прописа који су контролисани.

Наиме, инспектори приликом обављања инспекцијског надзора уколико утврде да је повријеђен закон или други пропис чије извршење надзиру, имају овлашћења и обавезу да наложе неку од расположивих законских мјера.¹⁰⁰ С обзиром на то да инспекције на располагању имају различите мјере за исте или сличне случајеве кршења прописа, без анализе учинковитости мјера не могу обезбиједити примјену мјера које дају најбоље резултате.

3.3.2. Активности институција на имплементацији изречених мјера

Институције из узорка нису обезбиједиле потпуну имплементацију изречених мјера. Прате се изречене превентивне и корективне мјере и у већини случајева обезбијеђена је њихова имплементација. Од пет институција из узорка, код једне је примијеђен недостатак повратних информација о коначној имплементацији изречених корективних мјера. Наиме, код KB-а је примијеђено да се, при изрицању корективних/управних мјера, у појединим случајевима не захтијевају повратне информације о проведеним мјерама у случају када активности инспекцијског надзора преузимају ентитетске инспекције. У ситуацијама када инспектори KB-а изричито наведу захтјев за доставу повратне информације о имплементираној мјери од надлежних ентитетских инспектора, те информације им се доставе.

Илустрација 4: Одсуство информација о проведеном инспекцијском надзору у KB-у

Као примјер наводимо ситуацију у којој Гранична ветеринарска инспекција KB-а контролом више врста свјеже рибе за исхрану људи, након узетог узорка прослијеђеног на анализу, утврдила да је у месу присутан арсен који је опасан за здравље људи и за такву пошиљку меса наложила мјеру поврата или поништење пошиљке. Поред издатог налога о мјери коју је потребно извршити, Гранична ветеринарска инспекција KB-а нема писану повратну информацију о коначној реализацији издате мјере.

Такође, примијеђено је да се у одређеном броју случајева дешава да се у заједнички улазни ветеринарски документ у који се уносе подаци, обиљежи као незадовољавајући преглед документације или физички преглед пошиљке која се контролише (пошиљке које се односе на робу за људску исхрану, храну за животиње, робу за фармацеутску употребу, робу за техничку примјену и остале пошиљке), те се роба означи као неприхватљива са враћањем пошиљке без сачињавања записника о враћеној пошиљци. Овакав начин поступања се примјењује у случајевима гдје је пошиљалац сагласан да се пошиљка врати.

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

Док је већим дијелом обезбијеђена имплементација превентивних и корективних мјера, институције из узорка које изричу репресивне мјере¹⁰¹ имају проблем с

¹⁰⁰ Закон о управи, члан 67: наредити да се утврђени недостаци и неправилности отклоне у одређеном року; наредити предузимање одговарајућих управних радњи које су правно лице, орган управе и институција с јавним овлашћењима обавезни да предузму; забранити предузимање радњи које сматра да су у супротности са законом или другим прописом над чијим провођењем врши надзор; изрећи и наплатити новчану казну на лицу мјеста, ако је за то законом овлаштен; предузети друге управне мјере и радње за које је законом и другим прописом овлаштен.

¹⁰¹ Једна од мјера које инспектори могу предузети против прекршиоца прописа је издавање новчаних казни по издатим прекршајним налозима. Све новчане казне које су изречене на основу прекршајног налога евидентирају се као дуг који кажњени дугује до момента уплате. Институције БиХ које издају новчане казне одговорне су за праћење њиховог извршења, односно наплате. У циљу стицања свеобухватне слике о процесу наплате новчаних

њиховом имплементацијом. Наиме, институције из узорка нису предузеле све расположиве законске могућности, као што је обраћање мјесно надлежним судовима с приједлогом за лишавање слободе лица због неплаћања новчане казне,¹⁰² како би се обезбиједила имплементација изречених мјера у поступцима инспекцијског надзора.

Неријетко се дешава да кажњени избјегава извршити уплату новчане казне. У таквим околностима долази до злоупотреба као што су избјегавања плаћања казни и могућност застаре. Чињеница да новчане казне имају рок наплате до три године, а апсолутни рок застаре и брисање из регистра новчаних казни је пет година, све евидентиране, а ненаплаћене казне након истека апсолутног рока застаре се бришу из РОФ-а. С обзиром на то да није обезбијеђена потпуна имплементација изречених мјера, да долази до брисања новчаних казни због застаре, као и да великом броју новчаних казни пријети застара, чини се вјероватним да велики број починилаца прекршаја остаје некажњен. Ово у значајној мјери штети буџету БиХ.

Илустрација 5: примјер праксе у УИО-у

УИО има апсолутни рок застаре 10 година, за разлику од других институција чији је рок пет година. Према наводима саговорника, у УИО-у имају проблем евидентирања казни након истека рока од пет година. Наиме, након протекла рока од пет година све казне се бришу из РОФ-а и УИО мора да води застарјеле казне у другим евиденцијама – углавном су то Excel табеле које се ажурирају на мјесечној основи. Овакав начин УИО-у изискује доста времена и не пружа јединствене податке о застарјелим казнама на нивоу институција БиХ. Према наводима саговорнице из УИО-а, било је иницијатива према IDDEEA-и да се ово питање ријеши, односно да се обезбиједи чување казни у РОФ-у на 10 година, али то питање још увијек није ријешено.

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

Према подацима из извјештаја¹⁰³ МП-а у периоду од четири године,¹⁰⁴ укупан дуг по ненаплаћеним новчаним казнама износи 10.588.833 КМ за 17.243 новчаних казни изречених прекршајним налогом које су издале институције БиХ¹⁰⁵. У наредном графикону по годинама је приказан ненаплаћени дуг новчаних казни по издатим прекршајним налозима за период 2016-2019. година. Више података о ненаплаћеним дуговањима приказано је у прилогу 7.

казни поред институција из узорка (МКТ) обављени су разговори и прикупљени релевантни подаци од институција које имају значајну улогу у овој области, а то су: ГП, СПС, УИО, IDDEEA, МФТ.

¹⁰² Закон о прекршајима, члан 43.

¹⁰³ Извјештај о ненаплаћеним новчаним казнама које имају рок наплате три године, почевши од дана уноса новчане казне у електронску евиденцију података.

¹⁰⁴ Период 2016-2019. година.

¹⁰⁵ УИО, ГП, МКТ и СПС.

График 1: Тренд ненаплаћених дуговања у периоду 2016-2019. година изражен у милионима (KM)



Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција IDDEEA и МП

Институције БиХ нису у могућности да у потпуности примијене законске одредбе¹⁰⁶, односно да у свим случајевима немогућности наплате новчане казне примијене поступак принудне наплате путем пореских управа ентитета и Брчко дистрикта. Институције БиХ се путем захтјева, за принудну наплату новчаних казни, обраћају пореским управама да примијене поступак принудне наплате. Међутим, у већини случајева, пореске управе¹⁰⁷ обавјештавају институције БиХ да су ненадлежне за наплату новчаних казни које су утврђене од другог органа, односно да новчану казну није утврдила та пореска управа. Затим, према наводима саговорника, дешава се да се пореске управе не оглашавају на захтјеве институција БиХ или захтијевају да се захтјеви за принудну наплату новчаних казни допуне подацима¹⁰⁸ којима институције БиХ не располажу.

У случајевима немогућности наплате новчаних казни те одбијања пореских управа да покрећу поступке принудне наплате, принудно извршење новчаних казни није могуће извршити. Самим тиме, покретање прекршајних поступака, односно изрицање новчаних казни, не би имало сврху, с обзиром на то да би кажњени могао избјећи обавезу плаћања.

Поред тога, нисмо се увјерили да све институције из узорка, у сврху реализације новчаних казни, користе све расположиве законске мјере. Наиме, институције из узорка¹⁰⁹ које имају проблеме с наплатом новчаних казни, путем пореских управа, нису нам пружиле доказе да су користиле законску могућност¹¹⁰ обраћања мјесно надлежним судовима с приједлогом за лишавање слободе лица због неплаћања новчане казне.¹¹¹

¹⁰⁶ У складу са Законом о прекршајима БиХ (члан 42.), ако се утврди да кажњени избјегава платити новчану казну, овлашћени орган/институције БиХ или суд, могу затражити од пореске управе Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске или Брчко дистрикта БиХ да примијени поступак принудне наплате.

¹⁰⁷ Највише случајева за које су се пореске управе прогласиле ненадлежним је из Пореске управе Федерације Босне и Херцеговине.

¹⁰⁸ Према наводима институција БиХ најчешће се ради о подацима у вези с бројем жиро рачуна кажњеног.

¹⁰⁹ МКТ и СПС

¹¹⁰ Закон о прекршајима БиХ, члан 43.

¹¹¹ ГП је користио законску могућност обраћања мјесно надлежним судовима с приједлогом за лишавање слободе лица због неплаћања новчане казне. ГП није у узорку ове студије, али смо у циљу прикупљања и обраде свих

Такође, ни МП ни СМ БиХ¹¹² нису предузели одговарајуће активности како би обезбиједили претпоставке за потпуну имплементацију изречених мјера провођењем инспекцијског надзора, иако је проблем наплате новчаних казни по издатим прекршајним налозима присутан већ дужи низ година, као и чињеница да су у посљедњих 6,5 година¹¹³, према подацима IDDEEA-е, по основу застарјелости из РОФ-а избрисане укупно 38.293 новчане казне изречене прекршајним налогом, које су издале институције БиХ у укупном износу од 42.251.456 КМ. Наиме, Законом о прекршајима БиХ¹¹⁴ дефинисано је да се новчане казне бришу из РОФ-а по истеку

У посљедњих 6,5 година, према подацима IDDEEA-е, укупно је из Регистра новчаних казни, по основу застарјелости након истека рока од пет година, избрисано око 38 хиљада новчаних казни изречених прекршајним налогом које су издале институције БиХ у укупном износу од око 42 милиона КМ, од којих се највећи дио односи на УИО.

рока од пет година од дана када су прекршајни налог или рјешење о прекршају постали коначни и извршни. Међутим, иако се по евиденцијама IDDEEA-е све евидентиране новчане казне воде као застарјеле након истека рока од пет година, чињеница је да се највећи¹¹⁵ дио тих казни односи на новчане казне УИО-а који за своје новчане казне изречене

прекршајним налогом има апсолутни рок застаре десет година¹¹⁶. Према процјенама одговорних сарадника из УИО-а, у поступку принудне наплате новчаних казни издатих по прекршајним налозима наплати се око 20% предмета. Имајући у виду наведено, извјесно је да већина потраживања УИО-а старијих од пет година неће бити наплаћена.

Након брисања новчаних казни из евиденција које води IDDEEA у РОФ-у, УИО ове брисане, а ненаплаћене казне води у својим евиденцијама наредних пет година. На основу постојећих званичних евиденција IDDEEA-е не може се утврдити тачно стање застарјелих новчаних казни УИО-а.

Дакле, иако упознато с проблемом покретања принудне наплате путем пореских управа с којим се институције БиХ већ дужи период суочавају, МП у Извјештају о ненаплаћеним новчаним казнама које припрема и доставља СМ-у БиХ предлаже исте закључке који ни у ранијем периоду нису обезбиједили потпуну имплементацију изречених мјера. СМ БиХ је на сједници¹¹⁷ одржаној почетком 2020. године усвојио закључке, које је предложио МП, а којима, у вези с рјешавањем ове проблематике, упућује институције БиХ да своја потраживања по основу ненаплаћених новчаних казни по издатим прекршајним налозима остварују путем пореских управа покретањем поступака принудне наплате. МП је исте закључке предложио и у посљедњем сачињеном извјештају, који су усвојени на сједници СМ-

релевантних података и информација везаних за ову проблематику обавили разговоре с представницима ове институције те прикупили доказне материјале.

¹¹² МП подноси извјештај о ненаплаћеним новчаним казнама за институције БиХ, те предлаже закључке које СМ БиХ усваја.

¹¹³ Период од 01.01.2015. године до 01.07.2021. године. Подаци прикупљени од IDDEEA-а.

¹¹⁴ Члан 40. став 2) Закона о прекршајима БиХ, Службени гласник БиХ, број: 41/2007, 18/2012, 36/2014, 81/2015 и 65/2020

¹¹⁵ 98%

¹¹⁶ Тумачење и став засновани на нивоу УИО-а позивајући се на Закон о поступку индиректног опорезивања од члана 36. до 39, Службени гласник БиХ, број 89/05 и 100/13, а што је потврђено кроз судску праксу по појединачним пресудама рјешавајући по управном поступку.

¹¹⁷ 2. сједница СМ-а БиХ одржана 23.01.2020. године.

а БиХ¹¹⁸. Наиме, иако су МП и СМ БиХ унаприједили процес праћења извршења новчаних казни у институцијама из узорка, нису предузимале активности на рјешавању проблема принудне наплате¹¹⁹ како би се спријечило избјегавање наступања института застаријевања и брисања ненаплаћених новчаних казни. Такође, у циљу рјешавања проблема наплате новчаних казни по издатим прекршајним налозима МП и СМ БиХ нису предузимали активности како би се ово питање ријешило путем суда, на начин да се тражи судско одлучивање и утврди у чијој одговорности је да врши принудну наплату за институције БиХ.

Оваквим начином рада инспекција, у којем се не располаже подацима које мјере пружају најбоље резултате у спречавању настанка негативних посљедица незаконитости и неправилности, затим непредузимање свих законских и расположивих мјера како би се обезбиједила потпуна имплементација изречених мјера у поступцима инспекцијског надзора доводи се у питање смисао рада инспекција.¹²⁰

Такође, МФТ је на извјештај МП-а о ненаплаћеним новчаним казнама дао мишљење којим је од институција БиХ тражио да се изјасне о разлозима ненаплаћивања новчаних казни. Међутим, све институције нису анализирале разлоге који су допринијели немогућности наплате новчаних казни¹²¹. Посљедица недостатка података о разлозима ненаплативости јесте да институције не располажу информацијама да ли се ради о наплативим или ненаплативим потраживањима. С тим у вези, институције не могу предузети одговарајуће активности на наплати ових потраживања.

Илустрација 6: примјер добре праксе у УИО-у – анализа узрока немогућности наплате новчаних казни

Као примјер добре праксе наводимо обједињене податке УИО-а по основу ненаплаћених новчаних казни изречених коначним и извршним прекршајним налозима организационих јединица УИО-а у 2018. и 2019. години. Ова анализа садржи податке о укупном износу дуга по основу неплаћених новчаних казни као и образложење разлога ненаплаћивања новчаних казни. УИО је проведеном анализом утврдио разлоге који су допринијели немогућности провођења поступка принудне наплате, односно немогућности наплате изречених новчаних казни. Утврђени разлози се углавном односе на: смрт физичких лица, престанак обављања регистроване дјелатности и брисање из судског регистра након проведеног поступка ликвидације и стечаја, накнадно одобравање враћања статуса прекршајних налога на судско одлучивање по приједлогу странака за поврат у пријашње стање.

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

¹¹⁸ 42. сједница СМ-а БиХ одржана 22.7.2021. године.

¹¹⁹ Чланом 23. Закона о поступку принудне наплате индиректних пореза, Службени гласник БиХ, број: 89/05, прописано је да Управа за индиректно опорезивање може, уз сагласност Управног одбора, потписати споразум с другим јавним органима било којег државног нивоа о принудној наплати других јавних прихода.

Према наводима саговорнице из УИО-а, према важећим законским прописима ова институција може да врши принудну наплату за друге институције БиХ под условом да неким другим законом није другачије дефинисано. У овом случају законско ограничење да УИО проводи поступак принудне наплате новчаних казни и за друге институције БиХ, које то не могу да остваре путем пореских управа, огледа се у Закону о прекршајима БиХ у којем је децидирано наведено које институције су задужене за процес принудне наплате у овим случајевима.

¹²⁰ Забиљешке са састанка у склопу предстудијских истраживања у Инспекторату Министарства комуникација и транспорта БиХ, Извјештај о ненаплаћеним новчаним казнама које имају рок наплате три године, почевши од дана уноса новчане казне у електронску евиденцију података усвојен на 2. сједници СМ-а БиХ одржаној 23.01.2020. године.

¹²¹ МКТ – институција из узорка, ГП – једна од институција које имају проблем с наплатом новчаних казни

4. ЗАКЉУЧЦИ

Канцеларија за ревизију је провела ревизију учинка на тему „Основне претпоставке за инспекцијски надзор у институцијама БиХ“ која је показала да институције БиХ из узорка нису обезбиједиле основне претпоставке за ефикасан инспекцијски надзор. Инспекције у институцијама БиХ из узорка немају јасно дефинисане надлежности, није обезбијеђена ефикасна координација инспекција, постојећи начин планирања и провођења инспекцијских надзора не обезбјеђује ефикасну контролу примјене прописа, а инспекције не обезбјеђују ни ефикасно извршење изречених мјера.

4.1. У институцијама БиХ нису јасно дефинисане надлежности нити је обезбијеђена ефикасна координација инспекција

Инспекције у институцијама БиХ из узорка се суочавају с проблемом нејасно дефинисаних надлежности који произлазе из нејасних законских рјешења или неусклађених правилника о унутрашњим организацијама и систематизацијама. У таквим околностима, одређени законски и подзаконски прописи нису предмет инспекцијског надзора, а услјед одсуства координације инспекција нису створене системске претпоставке за ефикасан рад инспекција у институцијама БиХ. СМ БиХ није имао свеобухватну информацију нејасних надлежности инспекција у институцијама БиХ и није предузео мјере којима би се тај проблем ријешио. Резултат оваквог стања је да је, у неким случајевима, у потпуности онемогућено провођење инспекцијског надзора појединих инспекција.

Институције БиХ су пропустиле прилику да успоставом координације створе претпоставке за ефикасније провођење инспекцијског надзора. На нивоу институција БиХ не постоје свеобухватне и транспарентне евиденције инспекција. Није успостављена координација која би унаприједила статус инспектора нити је обезбијеђено редовно и континуирано присуство инспектора на обукама, односно изостали су сусрети на којим би се вршиле дискусије и размјене информација о проблемима с којима се инспектори суочавају.

4.2. Постојећи начин планирања и провођења инспекцијских надзора не обезбјеђује ефикасну контролу примјене прописа

Инспекције из институција из узорка нису предузеле одговарајуће активности како би обезбиједиле да планирање инспекцијског надзора у потпуности буде базирано на анализи и идентификацији ризика као основи за припрему и имплементацију планова инспекцијског надзора. С обзиром на то да провођење инспекцијског надзора за циљ има превентивно, корективно и репресивно дјеловање, те побољшање стања у области у којој дјелује, планирање инспекцијског надзора је од изузетне важности.

Као први корак планирања инспекцијског надзора, потребно је било обезбиједити свеобухватне евиденције субјеката надзора, што институције из узорка нису успоставиле. Недостатак евиденција као посљедицу може имати неједнак третман субјеката надзора. Ово може утицати на ширу јавност, с обзиром на то да поједине инспекције имају надлежности које директно утичу на здравље и живот људи. Недостатак планова заснованих на анализи и процјени ризика за посљедицу има вршење непланских контрола, немогућност смањења броја непотребних

контрола код субјеката који дјелатност обављају у складу с прописима, као и немогућности расподеле људских ресурса на контролу високоризичних субјеката.

Процјена ризика је нарочито важна за инспекције које имају проблеме с недостатком људских ресурса, јер управо процјена ризика нуди одговор на који начин ће институције најбоље ангажовати расположиве ресурсе.

Улога инспекцијског надзора је од великог значаја за обезбјеђење законитости и правичности, стога би инспекције требале предузети све расположиве мјере како би се владавина права постигла. Прије свега би требало да примјењују превентивне мјере како би обезбиједиле да се субјекти придржавају прописа, свјесни чињенице да у супротном могу постати предметом надзора и бити кажњени и другим мјерама, између осталог и репресивним, како би се успоставило стање законитости и правилности. Одсуство коришћења репресивних мјера може утицати на понашање субјеката надзора у смислу да свјесни чињенице да неће бити новчано кажњени не морају ни поштовати законске и подзаконске прописе.

4.3. Инспекције не обезбјеђују ефикасно извршење изречених мјера

У институцијама БиХ из узорка није успостављена ефикасна примјена ни потпуна имплементација расположивих мјера инспекцијског надзора. Одсуство анализе изречених мјера довело је до тога да институције из узорка не располажу подацима које су то ефикасне мјере, превентивне, корективне или репресивне, у циљу спречавања негативних посљедица и постизања баланса у њиховом изрицању. Без анализе и провјере да ли друге мјере дају боље резултате од постојећих, не може се инсистирати на изрицању једне врсте мјера у континуитету.

Одсуство имплементације изречених мјера огледа се у чињеници да институције из узорка не располажу повратним информацијама о коначној имплементацији изречених корективних мјера, што је уочено код Граничне ветеринарске инспекције. Међутим, већи проблеми код имплементације изречених мјера односе се на новчане казне по издатим прекршајним налозима. Укупан дуг према институцијама БиХ, по неплаћеним новчаним казнама у периоду од четири године, износи око 10.5 милиона КМ, којима пријети могућност застарје и брисања из регистра. Ово, поред тога што доводи у питање сврху инспекцијског надзора, у значајној мјери онемогућава пуњење буџета. Уколико кажњени има могућност да не плати казну, порука која се на тај начин шаље другим субјектима надзора је врло негативна и у једном дијелу обесмишљава само издавање казне.

Институције БиХ не располажу информацијама да ли се ради о наплативим или ненаплативим потраживањима, те сходно томе не могу ни предузети одговарајуће активности. Такође, инспекције се суочавају с проблемом принудне наплате од пореских управа тако што се оне у одређеним случајевима проглашавају ненадлежним за наплату. Нису искоришћене ни све расположиве законске могућности наплате казни, као што је обраћање судовима за лишавање слободе због неизмирења дуговања. Иако свјесни ових проблема, СМ БиХ и МП нису предузели одговарајуће активности на рјешавању проблема наплате новчаних казни, те на тај начин избјегли могућност злоупотребе избјегавања плаћања казни.

Одсуство активности институција БиХ на обезбјеђењу имплементације и наплате новчаних казни доводи до пропуштања могућности ангажовања средстава по основу наплаћених новчаних казни, у сврхе које би омогућиле промјене и побољшање живота грађана.

5. ПРЕПОРУКЕ

Канцеларија за ревизију, темељем налаза и закључака до којих је дошао током провођења предметне ревизије, даје препоруке СМ-у БиХ и институцијама БиХ из узорка.

У циљу успоставе ефикасног рада инспекција у обављању послова из надлежности, Канцеларија за ревизију препоручује следеће:

Препорука СМ-у БиХ:

- **Предузети активности у циљу отклањања проблема нејасно дефинисаних надлежности и унапређења координације инспекција у институцијама БиХ неопходних за ефикасан рад инспекција.**

У оквиру ове препоруке потребно је да СМ БиХ анализира све проблеме нејасно дефинисаних надлежности, као и координације инспекција, те предузме активности на њиховом рјешавању. Потребно је размотрити да ли је једна од могућности рјешавања проблема надлежности и координације успостава радног тијела (институције или радне групе) које ће се бавити анализом прописа с циљем идентификовања недостатака у раду инспекција и отклањања проблема у погледу нејасно дефинисаних надлежности. Такође, у циљу унапређења координације потребно је размотрити могућност да радно тијело предузме активности на успостави свеобухватних и транспарентних евиденција свих инспекција у институцијама БиХ с пописом прописа који су у надлежности сваке појединачне инспекције, једнаког статуса инспектора, као и континуирано да се бави унапређењем рада инспекција у институцијама БиХ.

- **Предузети активности на обезбјеђењу услова за ефикасну наплату изречених новчаних казни.**

Ово подразумијева да је неопходно анализирати постојећу регулативу у институцијама БиХ која третира наплату ненаплаћених новчаних казни с циљем идентификовања недостатака и обезбјеђења ефикасне принудне наплате новчаних казни за институције БиХ прије наступања застаре и брисања из регистра новчаних казни те на тај начин избјећи могућности злоупотребе избегавања плаћања новчаних казни.

Препоруке институцијама БиХ из узорка:

- **Предузети активности на отклањању проблема нејасно дефинисаних надлежности неопходних за ефикасан рад инспекција.**

Ово се првенствено односи на институције из узорка код којих се проблем надлежности јавља унутар институције, као што је то случај с неусклађеним правилницима о организацији и систематизацији или немогућности инспектора да остваре законске овласти у погледу изрицања казни.

- **Потребно је обезбиједити присуство инспектора општим обукама у склопу програма инспекцијског надзора.**

- ***План инспекцијског надзора заснивати на релевантним показатељима процјене ризика са јасно дефинисаним категоријама ризика.***

Ово подразумијева да инспекције БиХ предузму активности како би обезбиједиле да планирање инспекцијског надзора буде у потпуности базирано на континуираној анализи и идентификацији потребних улазних података као темељу за припрему планова инспекцијског надзора заснованог на ризицима. На основу улазних података о субјектима надзора из властитих евиденција или из евиденција других институција које располажу потребним подацима о потенцијалним субјектима надзора, потребно је извршити оцјену ризика субјекта надзора те их разврстати по категорији ризика.

- ***Обезбиједити да се инспекцијски надзор проводи на основу развијених интерних аката/смјерница којима би се обезбиједио једнак третман свих субјеката надзора, те баланс превентивних и рестриктивних мјера.***
- ***Обезбиједити праћење имплементације свих изречених мјера.***

Ово подразумијева да инспекције прате имплементацију свих изречених мјера како би располагали информацијама да су изречене мјере имплементиране. Овдје се посебан нагласак ставља на обезбјеђење благовремене наплате изречених казни по издатим прекршајним налозима, прије наступања њихове застаре. Ово подразумијева да инспекције прате наплату новчаних казни по издатим прекршајним налозима, анализирају разлоге немогућности наплате и у складу с извршеним анализама доносе одговарајуће одлуке о расположивим могућностима принудне наплате или о отпису, уколико се утврди да се ради о ненаплативим потраживањима.

Тим ревизије учинка:

Јасна Ћесир, виши ревизор учинка

Jasna C

Руководилац Одјељења
за ревизију учинка:

Данијел Чоло

Danijel Coko

Руководилац Одјељења
за контролу квалитета, методологију и
планирање ревизије учинка:

Никола Јокић, ревизор учинка

Nikola Jokic

Радивоје Јеремић

Radivoje Jeremic



6. ПРИЛОЗИ

Прилог 1: Вођење евиденција о субјектима надзора, начин планирања и садржај планова инспекција институција из узорка

Прилог 2: Прекршајни налог

Прилог 3: Преглед укупног броја изречених, а ненаплаћених казни и укупног ненаплаћеног дуга за период 2016-2019. година

Прилог 4: Преглед укупног броја издатих прекршајних налога као и укупан новчани износ казни по издатим прекршајним налозима које институције БиХ унесу у РОФ по годинама за период од 01.02.2018. до 01.02.2021. године

Прилог 5: Преглед броја наплаћених прекршајних налога као и укупан новчани износ наплаћених новчаних казни по издатим прекршајним налозима које институције БиХ унесу у РОФ по годинама за период од 01.02.2018. до 01.02.2021. године

Прилог 6: Преглед броја издатих прекршајних налога као и укупан новчани износ казни по издатим прекршајним налозима које се аутоматски раздуже, а које институције БиХ унесу у РОФ по годинама за период од 01.02.2018. до 01.02.2021. године

Прилог 7: Евидентиране, а ненаплаћене новчане казне у периоду 2016-2019. година

Прилог 8: Преглед институција БиХ које имају надлежности за провођење инспекцијског надзора

Прилог 9: Подаци о извршеним инспекцијским надзорима у институцијама БиХ

Прилог 10: Преглед закона у надлежности инспекција институција из узорка

Прилог 11: Доступност информација о инспекцијама у институцијама из узорка

Прилог 12: Присуство обука стручног усавршавања инспектора

Прилог 12: Референце

Прилог 1: Вођење евиденција о субјектима надзора, начин планирања и садржај планова инспекција институција из узорка

МП нема сачињену евиденцију субјеката надзора. МКТ води дјелимичну евиденцију субјеката надзора. То су евиденције у које се уносе субјекти надзора (превозници) регистровани на нивоу институција БиХ. Ову евиденцију МКТ води на web-страници¹²². Међутим, ова евиденција не садржи све субјекте надзора нити су субјекти надзора разврстани по категоризацији и оцјени ризика. У ову евиденцију се не уносе страни превозници којима су изречене мјере. АЗЛП не располаже евиденцијама свих субјеката надзора. Према наводима саговорника из АЗЛП-а, ради се о великом броју субјеката тј. о свим физичким и правним лицима БиХ. КВ води појединачне евиденције о субјектима надзора. Евиденције субјеката надзора Граничне ветеринарске инспекције КВ-а нису обједињене и не садрже све субјекте надзора. МБ не проводи активности из инспекцијских надлежности тако да ни евиденције овог инспектората нису базиране на субјектима који би требали бити предметом њиховог надзора.

МП сачињава годишње планове рада у којима је наведен само збирни број планираних инспекцијских надзора над „стандардним“ субјектима надзора, удружењима и фондацијама.¹²³ Планови Управног инспектората МП-а су уопштени и не садрже податке о називима појединачних субјеката код којих ће се вршити надзор. Такође, планови Управног инспектората МП-а нису засновани на анализама и процјенама ризичних субјеката надзора.

У МКТ-у не располажу писаним плановима на основу анализе ризика, већ се инспекцијски надзори врше на основу искуства проведених контрола претходних година. МКТ сачињава годишње планове активности у којима се наводи: назив активности, рокови по фазама рада, садржај активности, носиоци по појединим фазама рада и начин реализације планираних активности. Планиране активности су уопштене без навођења субјеката надзора.

Одређени искорак на пољу анализе ризика направиле су двије од пет институција из узорка. Једна од њих је инспекторат АЗЛП-а. У АЗЛП-у се раде планови базирани на подручјима за која се процијени да су високоризична с аспекта кршења одредби Закона о заштити личних података. На основу процјена ризичних области састављају се мјесечни планови инспекција, тј. планира се број редовних инспекција у којем су наведени субјекти надзора. Међутим, нису дефинисани критеријуми за одабир субјеката који су наведени у мјесечним плановима надзора.

АЗЛП је, на основу Правилника о инспекцијском надзору у области заштите личних података, дефинисао да ће се инспекцијски надзор проводити у складу с годишњим и мјесечним планом рада инспекције. Годишњи планови рада инспекцијског надзора садрже критеријуме за одређивање области које ће бити предмет инспекцијског надзора (извршени редовни инспекцијски надзори претходне године, број субјеката чији лични подаци се обрађују од стране контролора односно

¹²² www.transportnedozvole.ba

¹²³ Према наводима саговорника, планови управне инспекције МП-а се сачињавају на начин да се у току три године бар једном изврши надзор над свим институцијама БиХ над којима имају надлежности. Међутим, увидом у планиране активности не могу се идентификовати субјекти нити врста надзора, односно не може се потврдити да се планирање врши у складу с наводима саговорника.

обрађивача) и области обухваћене инспекцијским надзором (ревизиони инспекцијски надзори и редовни инспекцијски надзори).

На основу годишњег плана сачињавају се мјесечни планови рада инспекцијског надзора који садрже преглед свих појединачних инспекцијских надзора и предмет вршења контроле. Међутим, критеријуми дефинисани годишњим планом рада нису мјерљиви, нити су засновани на процјени ризика, те се годишњи план не може повезати с одабраним субјектима надзора на мјесечном нивоу.

С обзиром на то да АЗЛП не располаже евиденцијама свих субјеката надзора, те да нису јасно дефинисани критеријуми одабира, не може се потврдити на који начин су одабрани субјекти надзора који су били предмет контроле претходних година. Овдје треба нагласити чињеницу како сва правна и физичка лица могу бити предмет надзора инспекције АЗЛП-а, те да се не може очекивати да АЗЛП успостави евиденције и категоризацију свих грађана БиХ по степену ризика. Међутим, могуће је успоставити евиденције и категоризацију ризичности свих правних лица. Такође, у посматраном периоду, у 2018. години сачињени су мјесечни планови надзора само за два мјесеца, док се планови за 2019. годину нису сачињавали. У 2020. години нису сачињени мјесечни планови за период од првих шест мјесеци, као ни за задња два мјесеца 2020. године.

КВ доноси план праћења увоза¹²⁴ у којем се наводе подаци о категоријама производа¹²⁵ и опасностима везаним за те категорије. Наиме, гранични ветеринарски инспектор који ради у сједишту КВ-а и повремено обавља послове инспекцијског надзора у зависности од потреба и оптерећености појединих граничних прелаза, прикупља и обрађује податке потребне за припрему плана. У табеларне прегледе електронски се уносе и обрађују подаци на основу којих се планира број пошилики и број узорковања одређених категорија производа, на одређеним граничним прелазима. Подаци се прикупљају углавном на основу извршења претходних година и процјене и сумње инспектора на неку врсту неправилности.

Нисмо се увјерили да у КВ-у имају категорисане субјекте надзора у складу с донесеним планом праћења увоза. Наиме, иако су планом праћења дефинисане ризичне категорије производа, нису вршене категоризације ризика субјеката надзора.¹²⁶

Такође, КВ не ради процјене ризика субјеката надзора и категорисање у различите групе ризика на основу улазних података из заједничког ветеринарског улазног документа у који се уносе подаци о свим извршеним инспекцијским контролама.

Иако је КВ направио значајан искорак у процјени ризика у односу на друге институције из узорка, неопходно је уложити додатне напоре и посветити већу пажњу овом сегменту. С обзиром на то да инспекција КВ-а има значајне надлежности које директно утичу на животе грађана, план инспекцијског надзора заснован на процјени ризика који би обухватио све потребне сегменте пословања ове инспекције је неопходан.

¹²⁴ Годишњи план праћења микробиолошких критеријума, резидуа и контаминаната у храни животињског поријекла и храни за животиње приликом увоза од стране граничних ветеринарских инспектора у БиХ.

¹²⁵ Назив пошилике (различите врсте меса, морских производа, млијека и млијечних производа итд.)

¹²⁶ Произвођача, увозника, извозника

Инспекторат МБ-а не проводи активности из надлежности инспекцијског надзора, о чему се говорило у поглављу 3.1.1. Планови рада Инспектората МБ-а не базирају се на инспекцијским активностима и понављају се са истим садржајем из године у годину.

Прилог 2: Примјер прекршајног налога једне од институција из узорка

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

Јединствени број/Јединствени број

(Мјесто и датум/Мјесто и датум)

(Стручни савјетник за инспекцијски надзор)

(Стручни савјетник за инспекцијски надзор)

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

ПРЕКРШАЈНИ НАЛОГ / ПРЕКРШАЈНИ НАЛОГ

2001317514

ПОДАЦИ О ОКРИВЉЕНОМ ПОДАЦИ О ОКРИВЉЕНОМ	Име и презиме (назив правног лица/особе)/Име и презиме (назив правног лица):							
	Име једног родитеља/Име једног родитеља:							
	Адреса (сједиште)/Адреса (сједиште):							
	ЈМБГ (за странце број пасоша/путовнице)/ЈМБГ (за странце број пасоша):							
	ЈВ/ЈВ:							
	Држављанство/Држављанство:							
	Занимање/Занимање:							
Мјесто запошљавања/Мјесто запошљавања:								
ПОДАЦИ О ПРЕКРШАЈНОМ ПОДАЦИ О ПРЕКРШАЈНОМ	Datum/Датум:		Vrijeme/Вријеме:		Mjesto/Мјесто:			
	Opis prekršaja/Опис прекршаја:							
	Cime je učinjen prekršaj iz/Чиме је учињен прекршај из:							
	Ст./Ст.	Тач./Точ.	Закона о/Закона о	Како по Е/Како по Е	Ст./Ст.	Тач./Точ.	Вријеме казне (КМ)/Вријеме казне (КМ)	
то се на основу/темељу члана/чланка 21. Закона о прекршајима изриче јединствена казна од (КМ)								
то се на основу члана 21. Закона о прекршајима изриче јединствена казна од (КМ)								
Накнада штете (КМ)/Накнада штете (КМ)								
Трошкови поступка (КМ)/Трошкови поступка (КМ)								

Shodno članu/članku 28. stav/stavak 1. tačka/tačka 1) 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 članku 28. stav 1. tačka 1) 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.

Način uručenja/Наčin уручења:	Datum uručenja/Датум уручења:	Putem okrivljenog/Путем окривљеног
lično/osobno/лично		
putem pošte/путем поште	Datum predaje pošte/Датум предаје поште	

ПРАВНА ПОУКА: На основу/темељу члана/чланка 32. Закона о прекршајима, можда се затражити судско одлучивање тако што ће се окривљени потписати на одговарајућем мјесту и једну копију/вјерокупи са прекршајног налога доставити надлежном суду у року од 8 (осам) дана од дана уручења налога. Уколико копију/вјерокупи прекршајног налога не достави на судско одлучивање и наведеном року, сматра се да је окривљени прихватио одговорност и прекршајни налог ће постати коначан и извршан шодно члану/чланку 31. истог Закона. Надлежни суд ће обавијести окривљеног о датуму и вријемени усменог претреса, на који се окривљени дужан појавити. Уколико окривљени захтијева судско одлучивање, санкције одређене овим налогом сматрају се неважним. Надлежни суд можда издати било коју санкцију коју закон дозвољава, укључујући и строжију санкцију.

УПУТСТВО О ПРАВНОМ ДИЛЕКТИ: На основу члана 32. Закона о прекршајима, можда 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 прекршајног налога не достави на судско одлучивање у наведеном року, сматра се да је окривљени прихватио одговорност и прекршајни налог ће постати коначан и извршан шодно члану/чланку 31. истог Закона. Надлежни суд ће обавијести окривљеног о датуму и вријемени усменог претреса, на који се окривљени дужан појавити. Уколико окривљени захтијева судско одлучивање, санкције одређене овим налогом сматрају се неважним. Надлежни суд можда издати било коју санкцију коју закон дозвољава, укључујући и строжију санкцију.

Прихватио одговорност за прекршај(е) описан(е) у овом налогу и одриче се права захтјева за судско одлучивање/Прихватио одговорност за прекршај(е) описан(е) у овом налогу и одриче се права захтјева за судско одлучивање	Не прихватам одговорност за прекршај(е) описан(е) у овом налогу и захтијевам судско одлучивање о налогу/Не прихватам одговорност за прекршај(е) описан(е) у овом налогу и захтијевам судско одлучивање о налогу
(потпис окривљеног, потпис окривљеног)	(потпис окривљеног, потпис окривљеног)

Dostavljeno/Достављено:
- Okrivljeni/Окривљени 2X
- Evidencija/Евиденција
- Arhiva/pismohranu/архива

M.P./М.П.

Стручни савјетник за инспекцијски надзор
Стручни савјетник за инспекцијски надзор

Прилог 3: Преглед укупног броја изречених, а ненаплаћених казни и укупног ненаплаћеног дуга за период 2016-2019. година

Р. бр.	Година	Укупан број изречених ненаплаћених казни	Укупан ненаплаћени дуг
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
Укупно		17.243	10.588.833

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

Прилог 4: Преглед укупног броја издатих прекршајних налога као и укупан новчани износ казни по издатим прекршајним налозима које институције БиХ унесу у РОФ по годинама за период од 01.02.2018. до 01.02.2021. године

Р. бр.	Период	Број издатих прекршајних налога	Новчани износ (КМ)
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
Укупно за период 2018-2021. година		50.952	49.960.262

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података IDDEEA-е

Прилог 5: Преглед броја наплаћених прекршајних налога као и укупан новчани износ наплаћених новчаних казни по издатим прекршајним налозима које институције БиХ унесу у РОФ по годинама за период од 01.02.2018. до 01.02.2021. године

Р. бр.	Период	Број наплаћених прекршајних налога	Новчани износ (КМ)
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
Укупно за период 2018-2021. година		35.575	17.875.088

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података IDDEEA-е

Прилог 6: Преглед броја издатих прекршајних налога као и укупан новчани износ казни по издатим прекршајним налозима које се аутоматски раздуже, а које институције БиХ унесу у РОФ по годинама за период од 01.02.2018. до 01.02.2021. године

Р. бр.	Период	Број наплаћених прекршајних налога који се аутоматски раздуже	Новчани износ (КМ)
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
Укупно за период 2018-2021. година		13.372	3.715.485

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података IDDEEA-е

Прилог 7: Евидентиране, а ненаплаћене новчане казне у периоду 2016-2019. година

Институција	ГП		СПС		МКТ		УИО		УКУПНО	
Година	Број казни	КМ	Број казни	КМ	Број казни	КМ	Број казни	КМ	Број казни	КМ
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
УКУПНО	1063	330.887	218	37.469	37	15.690	15.954	10.204.787	17.272	10.588.833

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података МП-а

Прилог 8: Преглед институција БиХ које имају надлежности за провођење инспекцијског надзора

Листа институција које имају надлежности за провођење инспекцијског надзора/успостављене инспекторате*

Ред бр.	Назив институције
1.	Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ
2.	Агенција за заштиту личних података у БиХ
3.	Центар за уклањање мина у БиХ
4.	Дирекција за цивилно ваздухопловство БиХ
5.	Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност
6.	Институт за интелектуално власништво БиХ
7.	Канцеларија за ветеринарство БиХ
8.	Министарство цивилних послова БиХ
9.	Министарство одбране БиХ
10.	Министарство правде БиХ
11.	Министарство комуникација и транспорта БиХ
12.	Министарство безбједности БиХ
13.	Министарство спољне трговине и економских односа БиХ
14.	Министарство иностраних послова БиХ
15.	Служба за послове са странцима
16.	Управа за индиректно опорезивање

**Подаци о институцијама које имају инспекцијске надлежности/успостављене инспекторате су прикупљени посредством упитника. Приликом формирања основног скупа нису укључене полицијске агенције као ни МО БиХ. Такође, у основни скуп су укључене и институције које немају чисте инспекцијске овласти односно имају неку врсту инспекцијских овласти, али нису инспекције у складу са одредбама Закона о управи.*

Прилог 9: Подаци о извршеним инспекцијским надзорима у институцијама БиХ

Управни инспекторат МП-а

Табела: Преглед броја извршених контрола по инспектору у Управној инспекцији МП-а за период 2017-2020. година

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

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

Напомене: За 2017. годину из Управног инспектората МП-а нам нису достављени подаци о броју извршених инспекцијских надзора по инспектору.

АЗЛП

Табела: Преглед броја извршених контрола по инспектору у Управној инспекцији МП-а за период 2017-2020. година

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

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

Напомена: Инспектор 1 је током посматраног периода био на боловању.

МКТ**Табела: Преглед броја извршених контрола по инспектору у Инспекторату МКТ-а за период 2017-2020. година**

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

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

Напомена: У 2017. и 2018. години радила су три инспектора и главни инспектор, док су у 2019. и 2020. години радила два инспектора и главни инспектор.

КВ – Гранична ветеринарска инспекција нам није доставила податке, јер се, према наводима саговорника, не воде евиденције по граничним ветеринарским инспекторима већ по граничним прелазима.

МБ – инспекторат није вршио инспекцијски надзор.

Табела: Збирни преглед извршених контрола у институцијама из узорка у односу на број инспектора

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

Р. бр.	Институција	Број инспектора	Број извршених инспекцијских надзора по годинама				Укупно
			2017.	2018.	2019.	2020.	
1.	МП	5		227	214	130	571
2.	АЗЛП	6	83	43	16	34	176
3.	МКТ	4	557	1045	830	367	2.799
4.	КВ			52.405	53.123	51.062	

Напомене:

МП: У 2020. години су радила само три инспектора.

АЗЛП: Инспектор 1 је током посматраног периода био на боловању.

МКТ: У 2017. и 2018. години радила су три инспектора и главни инспектор, док су у 2019. и 2020. години радила два инспектора и главни инспектор.

Прилог 10: Преглед закона у надлежности институција из узорка

У сљедећој табели је приказан преглед закона у надлежности институција из узорка:

Р. бр.	Назив институције	Назив закона у надлежности институције
1.	Министарство безбједности	Закон о контроли кретања оружја и војне опреме (Службени гласник БиХ, бр. 53/09 и 22/16) Закон о заштити тајних података (Службени гласник БиХ бр. 54/05 и 12/09) Закон о странцима (Службени лист БиХ, бр. 88/2015 и 34/2021)
2.	Министарство комуникација и транспорта БиХ	Закон о основама безбједности саобраћаја на путевима БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 06/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13, 08/17, 89/17 и 9/18); Закон о електронском правном и пословном промету (Службени гласник БиХ, бр. 88/07); Закон о електронском документу (Службени гласник БиХ, бр. 58/14). Закон о међународном и међуентитетском друмском превозу (Службени гласник БиХ број: 1/02 и 14/03) Закон о радном времену и обавезним одморима мобилних радника и уређајима за евидентирање у друмском превозу (Службени гласник БиХ број: 48/10)
3.	Канцеларија за ветеринарство	Закон о храни (Службени гласник БиХ број 50/04) Закон о заштити и добробити животиња (Службени гласник БиХ број 25/09) Закон о ветеринарству у БиХ (Службени гласник БиХ број 34/02)
4.	Министарство правде БиХ	Закон о управи (Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/2009 и 72/2017) Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12 и 6/13, 19/16) Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ број 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); Закон о раду у институцијама Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, бр. 26/2004, 7/2005, 48/2005, 50/2008 - др. закон, 60/2010, 32/2013 и 93/2017) Закон о управном поступку (Службени гласник БиХ број 29/02, 88/07, 93/09, 41/13, 53/16) Закон о слободи приступа информацијама у Босни и Херцеговини (Службени гласник БиХ број 28/00, 45/06, 102/09 и 62/11, 100/13)
5.	Агенција за заштиту личних података	Закон о заштити личних података (Службени гласник БиХ, бр. 49/2006, 76/2011 и 89/2011)

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података инспекција институција из узорка

Прилог 11: Доступност информација о инспекцијама у институцијама из узорка

Информације о инспекцијама у институцијама БиХ су доступне на интернетским страницама институција у склопу којих су успостављене инспекције. Међутим, ове странице не садрже све потребне информације о прописима који су у надлежности инспекција, као ни остале информације од значаја за провођење инспекцијског надзора. У наредној табели је приказан преглед доступности информација о инспекцијама у институцијама из узорка.

Табела број 3: Преглед доступности информација о инспекцијама у институцијама из узорка

Р. бр.	Назив институције	Доступност информација о инспекцијама	
		Дјелимична	Потпуна
1.	АЗЛП		✓
2.	МКТ	✓	
3.	МП	✓	
4.	МБ	✓	
5.	КВ	✓	
УКУПНО		4	1

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

Из претходне табеле се може видјети да само једна институција из узорка, у оквиру које је успостављена инспекција, има на својој интернетској страници податке о прописима који су предмет надзора као и друге информације од значаја за инспекцијски надзор, попут мишљења и рјешења о проведеним надзорима. На овај начин инспекција у АЗЛП-у дјелује превентивно на субјекте надзора који желе ускладити своје пословање са законским и подзаконским прописима. Код преосталих институција је констатована дјелимична доступност информација о законским/подзаконским прописима као и другим информацијама од значаја за инспекцијски надзор. На страници МП-а нису доступни сви законски и подзаконски прописи који су у надлежности Управне инспекције¹²⁷. На интернетској страници МКТ-а нису доступни подзаконски прописи¹²⁸ као ни на страници КВ-а¹²⁹. Ниједна од ове три институције, МКТ, МП и КВ, не објављује друге информације од значаја за инспекцијски надзор, као што је то случај са АЗЛП-ом. Када је ријеч о Инспекторату МБ-а, на интернетској страници овог министарства осим што су објављене информације о прописима из надлежности овог инспектората непотпуне, наведене су и погрешне информације.¹³⁰ С тим у вези, на страници МБ-а се наводи да овај Инспекторат врши контролу канцеларијског пословања. Међутим, прописима којима се уређује канцеларијско пословање у институцијама БиХ је одређено да Управни инспекторат МП-а врши надзор над примјеном истих.¹³¹

Услијед недовољног броја информација о начинима правилне примјене законских и подзаконских прописа на страницама институција из узорка пропуштена је једна од могућности превентивног дјеловања на субјекте надзора.

¹²⁷ Министарство правде БиХ, Управна инспекција, Контрола примјене прописа, страници приступљено 08.06.2021. Доступно на: 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 Члан 16, Одлука о канцеларијском пословању министарстава, служби, институција и других тијела Савјета министара Босне и Херцеговине и члан 103 Упутства о начину вршења канцеларијског пословања у институцијама Босне и Херцеговине

Прилог 12: Присуство обукама стручног усавршавања инспектора

АДС је на приједлог МБ-а БиХ усвојио програм обука чија имплементација је започела 2018. године. Међутим, током ревизије је утврђено да већина инспектора из институција из узорка није присуствовала овим обукама, што се може видјети у наредној табели.

Табела број 4: Присуство обукама општег стручног усавршавања инспектора

Р. бр.	Назив институције	2018.		2019.		2020.	
		Укупан број запослених у инспекцији	Број инспектора који су присуствовали обукама	Укупан број запослених у инспекцији	Број инспектора који су присуствовали обукама	Укупан број запослених у инспекцији	Број инспектора који су присуствовали обукама
1.	АЗЛП	6	0	6	3	6	0
2.	МКТ	5	0	5	1	5	0
3.	МП	3	0	3	0	3	0
4.	МБ	2	0	2	1	2	1
5.	КВ	23	0	23	1	23	0
УКУПНО		39	0	39	6	39	1

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података институција из узорка

Из претходне табеле се може видјети да од укупно 39 инспектора запослених у пет институција из узорка само је седам службеника који раде на пословима инспекцијског надзора присуствовало обукама у склопу програма општег стручног усавршавања. Саговорници из институција из узорка су оправдавали овакво стање чињеницом да су инспектори преоптерећени послом тако да нису у могућности да присуствују обукама.

У коначници, посљедица оваког поступања не обезбјеђује континуирану усклађеност знања, вјештина и понашања инспектора са захтјевима које поставља њихово радно мјесто у циљу ефикасног провођења инспекцијског надзора.

Недовољна посјећеност инспектора заједничким обукама за посљедицу има пропуштену могућност сарадње инспектора кроз размјену искустава и информација о проблемима и начину њиховог рјешавања. На овај начин није искоришћена прилика да се стекну нова искуства, размјене информације, те пронађе заједничко рјешење о одређеним питањима.

На овај начин ни СМ БиХ ни саме институције нису предузимали активности на успостављању ефикасне координације.

Прилог 13: Референце

1. Закон о управи (Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/2009 и 72/2017).
2. Закон о управном поступку (Службени гласник БиХ, број 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 и 53/2016).
3. Приручник о практичном провођењу инспекцијског надзора у Федерацији Босне и Херцеговине, Недим Мухић, мај 2015. године.
4. ISO (Међународна организација за стандардизацију), ISO - ISO 31000 — Risk management, www.iso.org/iso-31000-risk-management.html
5. Проф. др sc. Фране Станичић - Улога инспекцијског надзора у осигуравању provedбе прописа, Изворни знанствени рад, Правни факултет Свеучилишта у Загребу.
6. OECD – The Organization for Economic Co-operation and Development - Организација за економску сарадњу и развој; <https://www.oecd.org/about/>; Regulatory Enforcement and Inspections - OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy“, 2014.
7. Закон о прекршајима (Службени гласник БиХ, бр. 41/07, 18/12, 36/14 и 81/15).
8. Закон о поступку принудне наплате индиректних пореза (Службени гласник БиХ, бр. 89/5).
9. Милан Стипић, дипл. iur., Инспекцијски надзор – досег најављених измјена, стручни рад, Финанције и право, <https://hrcak.srce.hr/193149>
10. Правилник о садржају и начину вођења прекршајне евиденције (Службени гласник БиХ, број 43/18).
11. Смјернице за провођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ, март 2015. године; Одлука о објављивању смјерница за провођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 29/15).
12. Приручник-Права и обавезе послодаваца код вршења инспекцијског надзора.
13. Закон о контроли кретања оружја и војне опреме (Службени гласник БиХ, бр. 53/09 и 22/16.)
14. Закон о заштити тајних података (Службени гласник БиХ, бр. 54/05 и 12/09).
15. Закон о контроли кретања оружја и војне опреме (Службени гласник БиХ, бр. 53/09 и 22/16)
16. Закон о странцима (Службени гласник БиХ, број 88/2015 и 34/2021)
17. Закон о полицијским службеницима (Службени гласник БиХ, бр. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - др. закон, 63/2008, 35/2009, 7/2012 и 42/2018 - одлука УС).
18. Закон о основама безбједности саобраћаја на путевима БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13 и 8/17).
19. Закон о електронском правном и пословном промету (Службени гласник БиХ, бр. 88/07); 3. Закон о електронском документу (Службени гласник БиХ, бр. 58/14).
20. Правилник о хомологацији возила, дијелова уређаја и опреме возила (Службени гласник БиХ, бр. 41/8).
21. Правилник о сертификаковању возила и условима које организације за сертификаковање возила морају испунити (Службени гласник, број 41/08, 89/11 6/12).
22. Закон о ветеринарству БиХ (Службени гласник БиХ, број 34/2002).
23. Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 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).