Centar za zastupanje građanskih interesa

Nalazi početnog izvještaja o unutrašnjoj inspekciji

Sarajevo, Juni 2023.

Uvod

Složen administrativni sistem Bosne i Hercegovine se reflektuje na trenutni sistem inspekcijskog nadzora. Iako je formiranje samostalnih entitetskih inspekcijskih organa (Federalna uprava za inspekcijske poslove i Inspektorat Republike Srpske), a zatim i u većini kantona formiranje kantonalnih uprava za inspekcijske poslove, dovelo do efikasnijih i kvalitetnijih nadzora, ostalo je mjesta za unaprjeđenje, naročito kada je u pitanju korištenje digitalnih sistema poput e-Inspektora.

Kontekst

U Bosni i Hercegovini inspekcijski organi su organizovani većinski na funkcionalnom principu, odnosno inspekcijski poslovi su izdvojeni u poseban, samostalan organ uprave. Trenutno su to: Inspektorat Vlade Brčko distrikta BiH, Inspektorat Republike Srpke i Federalna uprava za inspekcijeske poslove, te osam kantonalnih uprava za inspekcijske poslove, dok dva kantona u FBiH nemaju uprave organizovane na funkcionalnom principu, Srednjobosanski kanton i Hercegovačko-neretvanski kanton, u kojima su inspekcije u sastavu nadležnih ministarstava. Ova organizacija proizilazi iz entitetskih zakona i zakona distrikta, preciznije Zakona o inspekcijama u FBiH, Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj, te Zakona o inspekcijama Brčko distrikta BiH, kao i kantonalnih zakona o inspekcijama. Organizacijom na funkcionalnom principu postiže se jednostavnije i efikasnije planiranje i realizacija rada, lakša i efikasnija komunikacija između različitih inspekcijskih tijela, kao i potpunije izvršavanje zakonskih obaveza i drugih propisa.

Primjena IT tehnologije u kontekstu efikasnosti i transparentnosti inspekcijskog nadzora

Federalna uprava za inspekcijske poslove još od 2010. godine koristi informacioni sistem za rad federalnih inspektora u unutrašnjoj kontroli, e-Inspektor, koji je također u upotrebi u kantonalnim upravama (u slučaju SBK i HNK inspekcijama pri nadležnim ministarstvima), a koji je omogućio efikasnije upravljanje postupcima, kao i centralizovanu bazu podataka o izvršenim nadzorima. Pored toga sistem smanjuje papirologiju, omogućuje standardizaciju rada inspektora putem korištenja kontrolnih listi, odnosno ček-listi, praćenje stanja predmeta nadzora kroz vrijeme kao i statističke podatke o radu inspektora i uprave. Pored navedenog sistem pruža veću transparentnost rada inspektora nego što je to bio slučaj prije uvođenja sistema, a to ostvaruje kroz podnošenje zapisnika i izvještaja o inspekcijskom nadzoru i radu inspektora u centralizovanu digitalnu bazu podataka. Usprkos početnim poteškoćama u primjeni novog sistema isti je zaživio i trenutno je u upotrebi, međutim potrebno ga je unaprijediti kako bi omogućio nove i naprednije funkcionalnosti korištenjem modernih tehnologija i pristupa. Također, bitno je spomenuti i Sistem upravljanja graničnim inspekcijama (BIMS) koji je od 2017. godine omogućio efikasniji i ekonomičniji inspekcijski nadzor u prekograničnom prometu roba. Od sredine maja 2023. godine FUZIP koristi nadograđeni sistem BIMS2 koji, pored bržeg i naprednijeg softwarea, pruža i transparentnije i sigurnije pružanje usluga privrednim subjektima, kao i efikasniju komunikaciju sa drugim institucijama, te automatizaciju unosa podataka i obračuna naknada. Novim sistemom eInspektor ("e-Inspektor 2") trebala bi se postići veća efikasnost od postojeće, primarno kroz brže i efikasnije upravljanje poslovnim procesima, nove digitalne analitičke sposobnosti, online modus rada, odnosno rad u stvarnom vremenu, a koje bi između ostalog olakšale procjenu rizika, kao i ukupno planiranje i obavljanje inspekcijskih nadzora u svim oblastima rada.

Primjer iz prakse nedostataka postojećeg Sistema

Kada je u pitanju korištenje ovih sistema u praksi obavljen je razgovor sa različitim poslovnim subjektima, kao i radnicima, koji su dali svoje stajalište po pitanju inspekcijskih nadzora. U obavljenim razgovorima su navedeni nedostaci postojećeg sistema. Za početak treba spomenuti nenajavljeni inspekcijski nadzor kojim se u većini slučajeva ometa rad primarno ugostitelja i obrtnika, usprkos

obavezi neometanja redovnog procesa rada od strane inspektora. Nenajavljeni nadzor ne dopušta punu koncentraciju na rad, te stoga po svojoj prirodi ometa rad, mada je potrebno spomenuti i da neznatan dio ispitanika smatra da je nenajavljen inspekcijski nadzor jedini ispravan. Također, jedan od istaknutih nedostataka trenutnog sistema je odstupanje od ček-liste koja je pružena na uvid, jer se po iskustvu ispitanika znalo desiti da jednostavni nadzor preraste u složeni. Vjerovatno najpotrebnija promjena koju su naveli ispitanici je lista za samoprocjenu rizika, pošto su trenutne ček-liste namijenjene za korištenje od strane inspektora, ne subjekata nadzora, kao i na kazneni dio ako se uoči propust. Poražavajući podatak je i da ispitanici skoro jednostrano gledaju na inspekcijske organe kao na kaznene organe, ne kao nadzorne organe, odnosno kreću sa stajalištem da će im inspekcija napisati kaznu, a ne provjeriti poslovanje. Jedan od ispitanika, uposlenik u podružnici društva sa ograničenom odgovornošću, koji je i nekadašnji radnik u ugostiteljstvu je iznio svoje iskustvo i prijedlog za poboljšanje postojećeg sistema poučen lošim iskustvom sa nekadašnjim poslodavcem, a to je integracija sistema e-Doprinosi u sistem e-Inspektor kako bi u slučaju propuštanja uplate doprinosa za radnika u roku od dva mjeseca zahtjev za nadzor bio automatski upućen nadležnoj inspekciji.

Preporuke

Iz razgovora sa subjektima navedenim u prethodnom dijelu ovog dokumenta može se zaključiti da bi najbitnije preporuke za dalje unaprjeđenje inspekcijskog nadzora bile sljedeće:

- Podnošenje izvještaja o inspekcijskom nadzoru u bazu podataka u stvarnom vremenu.

- Odabir subjekta nadzora putem metoda procjene rizika, odnosno usmjeravanja inspekcijskih kontrola na najrizičnije subjekte.

- Digitalni sistem koji ima mogućnost detaljne samoprocjene kako bi se preventivno djelovalo na eventualne propuste u radu. Trenutno dostupne kontrolne liste/ček-liste u .xlsx formatu su neintuitivne za korištenje, te se također baziraju na korištenje od strane inspektora, ne kao samoprocjena za subjekte nadzora.

- Pojednostavljenje procesa obrade zahtjeva za kompleksnije analitičke informacije kroz automatizaciju obrade istih, u svrhu podizanja transparentnosti i unaprjeđenja izvještavanja javnosti i relevantnih institucija. U sistemu koji je trenutno u upotrebi navedene informacije se prikupljaju od inspekcija/inspektorata, što čini proces sporim i opterećuje resurse navedenih nadležnih organa.

- Najavljivanje inspekcijskog nadzora elektronskim putem, kada to ne ugrožava mogućnost inspektora da uradi kontrolu implementacije zakona (npr. provjera prijave radnika, ugrožavanje životne sredine isl.), sa unaprijed dostavljenom ček-listom kako bi se subjekat nadzora mogao pripremiti za efikasniji nadzor. Ovime bi se pružila prilika odgovornom licu da bude prisutno za vrijeme nadzora, odnosno umanjila bi se učestalost situacija u kojima odgovorno lice nije prisutno za vrijeme izvršenja nadzora već odgovornost za tok inspekcijskog nadzora i potpisivanje zapisnika preuzima bilo koji zaposlenik koji se našao na licu mjesta.

- Usklađivanje zakona na Federalnom i kantonalnim nivoima, naročito kada su u pitanju žalbeni rokovi, odnosno uvođenje univerzalnog žalbenog roka od 15 dana.

- Integracija sistema e-Doprinosi u sistem e-Inspektor u svrhu aktivnijeg inspekcijskog nadzora od strane nadležnih inspekcijskih organa nad poslovnim subjekatima koji neredovno uplaćuju doprinose radnicima u državnim institucijama i privrednim društvima od interesa za Federaciju. Također, bilo bi poželjno omogućiti anonimno podnošenje zahtjeva za inspekcijski nadzor poslovnih subjekata radnicima koji primjete da im doprinosi nisu redovno uplaćivani ili primjete druge propuste u radu pravnog lica u kojem su zaposleni.

- Integracija sistema na federalnom i kantonalnim nivoima sa centralizovanom bazom podataka, čime bi se olakšala komunikacija između inspekcijskih organa sa različitim nadležnostima, povećala transparentnost rada, rasteretili resursi inspekcijskih organa, te bi se izbjegli višestruki uzastopni inspekcijski nadzori nad istim subjektom. Također, integracijom sistema bi se otvorio put i za preporučenu integraciju sistema e-Doprinosi na kantonalnim nivoima, čime bi se inspekcijski nadzori mogli usmjeriti na visokorizične subjekte koji neredovno uplaćuju doprinose radnicima, a koji su u nadležnosti kantonalnih inspekcija.

- Aktivan rad na promjeni svijesti kod subjekata nadzora o inspekcijskim organima kao kaznenim organima, odnosno usmjeravanje percepcije o inspekcijskim organima kao nadzornim organima.

Izvori:

1. Ružić, D. (2022): Priručnik „Prava i obaveze poslodavaca kod vršenja inspekcijskog nadzora, Udruženje poslodavaca Federacije BiH

2. Zakon o inspekcijama Federacije bosne i Hercegovine ("Sl. novine FBiH", br. 73/2014 i 19/2017 - odluka US)

3. Implementacija projekta E-uprave: federalni inspektori pripremaju "ček liste" za novi elektronski inspekcijski sistem "E-inspektor 2″

4. fuzip.gov.ba (2021) Implementacija projekta E-uprave: federalni inspektori pripremaju "ček liste" za novi elektronski inspekcijski sistem "E-inspektor 2″ Dostupno na: https://fuzip.gov.ba/implementacija-projekta-e-uprave-federalni-inspektoripripremaju-cek-liste-za-novi-elektronski-inspekcijski-sistem-e-inspektor-2/

5. InfoDom d.o.o. Sarajevo (2009) e-Inspektor - Expertni sistem za vođenje inspekcijskog nadzora izgrađen na bazi znanja

---

Autor izvještaja: Alen Vejzagić

Izvještaj omogućili:

Udruženje za borbu protiv korupcije "Transparency International" u Bosni i Hercegovini

Norveško Ministarstvo vanjskih poslova: Smart Balkans Core Smart

Izvještaj je izrađen uz podršku Transparency International BiH i regionalnog projekta SMART Balkan - Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške. Sadržaj izvještaja je isključiva odgovornost Fondacije CPI.

Centar za zastupanje građanskih interesa

Juni 2023.