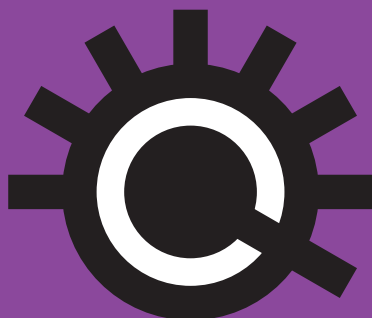




Projekat finansira Evropska unija
u okviru programa „Podrška civilnom društvu“.



Građani za reformu inspekcija

prof. dr Bogoljub Milosavljević
Nataša Nikolić

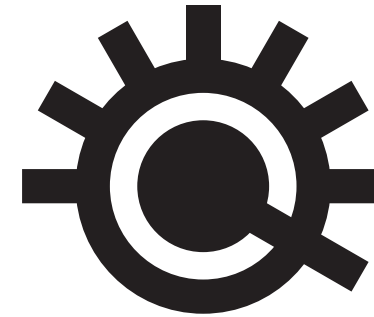


Fondacija
CENTAR ZA DEMOKRATIJU



Foundation
Dokukino

crnonabelo.com



Građani za reformu inspekcija

prof. dr Bogoljub Milosavljević
Nataša Nikolić



Stvaranje ove publikacije pomogla je Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Fondacije Centar za demokratiju i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije.



Projekat je sufinansiran od strane Fondacije za otvoreno društvo.

Sadržaj

IZDAVAČ Fondacija Centar za demokratiju Kraljice Natalije 70, 112704 Beograd e-mail: info@centaronline.org; www.centaronline.org	DTP Fondacija Dokukino, Beograd · Sarajevo	Predgovor	6
ZA IZDAVAČA Nataša Vučković	ŠTAMPA Grafolik, Beograd	1. Rezultati anonimne ankete: telefonsko istraživanje stavova građana	8
UREDNIKA: Tijana Kljajević	TIRAŽ 500	Kontakt sa inspekcijским službama	9
		Inspekcijiske službe sa kojima su građani imali kontakt	10
		Ocenjivanje načina komunikacije sa građanima	11
		Šta građani zameraju inspekcijским službama?	12
		Ocena efikasnosti inspekcijских službi	13
		Šta građani misle da treba da se promeni u organizaciji inspekcijских službi?	14
		Na koji način bi građani unapredili	15
		odnos inspekcijских službi prema njima?	15
		Sa radom koje inspekcije su građani najviše upoznati?	16
		Koju inspekciju naši građani smatraju najpotrebnijom?	17
		2. Analiza rezultata istraživanja stavova građana o inspekcijским službama u Republici Srbiji	18
		1. Uvodne napomene i metodologija	19
		2. Neposredni kontakti građana sa inspekcijским službama	20
		3. Ocene načina komunikacije inspekcijских službi sa građanima	22
		4. Ocene efikasnosti inspekcijских službi	24
		5. Šta treba promeniti u organizaciji i radu inspekcijских službi?	25
		6. Kako unaprediti odnos inspekcijских službi prema građanima?	28
		3. Inspekcijски nadzor u Republici Srbiji: postojeće stanje i predlozi građana za reformu	30
		1. Predmet i cilj analize	31
		2. Postojeće stanje u oblasti inspekcijskog nadzora u Republici Srbiji	32
		3. Inspekcijiske službe po meri građana: izvodljivost predloga građana za reformu	48



Predgovor

Fondacija „Centar za demokratiju“ otpočela je početkom 2014. godine realizaciju projekta „Građani za reformu inspekcija – ka efikasnom sistemu inspekcija u Srbiji“.

Otvoreni pristupni pregovori sa EU iziskuju reformu državne uprave kao jedan od prioriteta. U okviru reforme državne uprave posebno mesto zauzimaju inspeksijske službe s obzirom da primena velikog broja propisa jeste u njihovim rukama. U interesu svih građana je da inspekcije budu profesionalne, efikasne i da rade na transparentan način kako bi se ostvarila vladavina prava, borba protiv korupcije, jednaki uslovi za poslovanje i socio-ekonomski razvoj. Ovim projektom želimo da doprinesemo da građani i civilno društvo, utiču na reformu javne uprave i, u okviru te reforme, na promenu sistema inspekcija u Srbiji. Namera nam je da u javnosti ukažemo na potrebu reforme inspeksijskog sistema, da građane i organizacije civilnog društva uključimo u raspravu o ovom važnom pitanju tako što će ukazati na probleme s kojima se suočavaju. U tom cilju osmislili smo aktivnosti kojima želimo da povežemo građane sa donosiocima odluka i da omogućimo da se njihov glas čuje: Formirali smo odbor stručnih saradnika, sproveli smo ispitivanje stavova građana širom Srbije o radu inspeksijskih službi koje je ovom studijom i detaljno analizirano, okupili smo šest organizacija civilnog društva koje će zagovarati za bolji inspekciji nadzor u svojim lokalnim zajednicama, organizovaćemo radionice sa predstavnicima tri sektora kako bismo dodatno unapredili okvir za učešće građana i organizacija u procesu reformi, sprovešćemo kampanju u šest gradova kako bismo temu približili građanima, organizovaćemo trening za organizacije civilnog društva kako bi stekle znanja i veštine za nadgledanje i promovisanje reformi inspekcija na lokalnom nivou.

Projekat je finansiran od strane Evropske Unije kroz program podrške civilnom društvu u Republici Srbiji.



1

Rezultati anonimne ankete: telefonsko istraživanje stavova građana

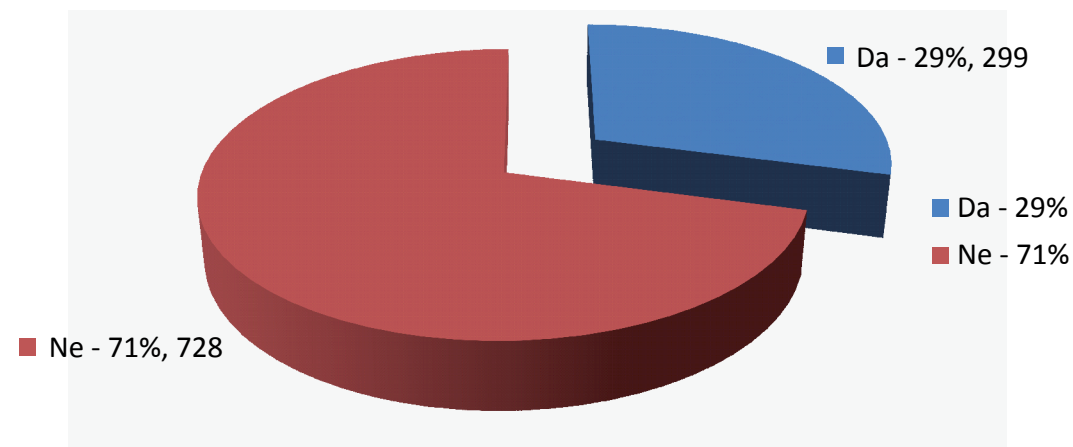
Uzorak od 1.027 građana raznih gradova Srbije.

U periodu od 11.08.2014. do 05.09.2014. izvršeno je anonimno telefonsko istraživanje javnog mnjenja. Tokom ove ankete ispitano je više od 5.000 građana širom Srbije (slučajni uzorak: Beograd, Novi Sad, Arandelovac, Bor, Bratmilovce, Kikinda, Kragujevac, Kraljevo, Niš, Kruševac, Leskovac, Novi Pazar, Padinska Skela, Pančevo, Šabac, Smederevo i Subotica) o njihovim stavovima o radu inspeksijskih službi.

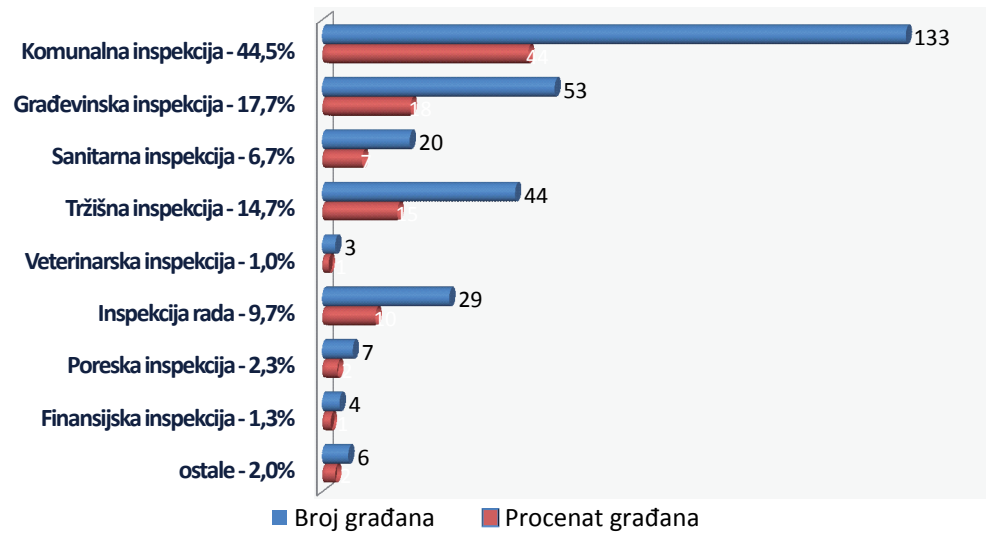
Od ukupnog broja ljudi iz ankete, nasumično je izdvojeno 1.027 građana, čiji su odgovori poslužili kao uzorak za analizu navedene ankete

Kontakt sa inspeksijskim službama

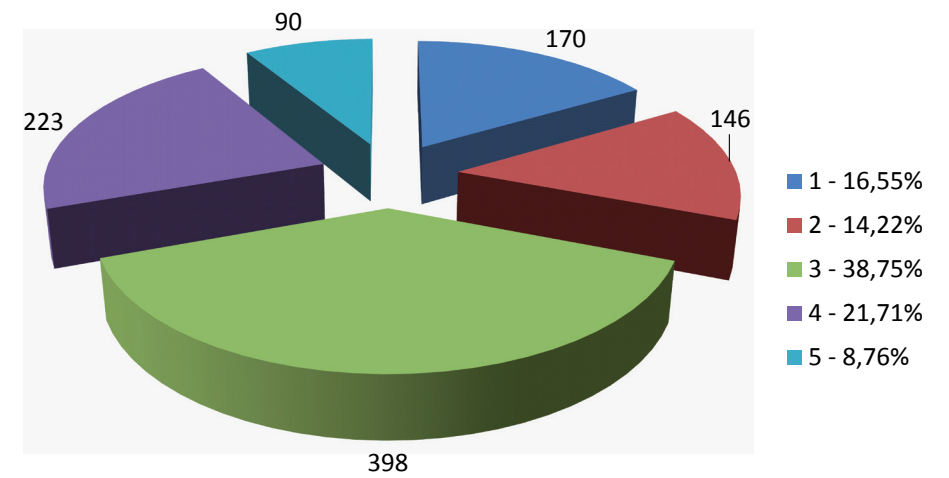
Direktan kontakt sa inspeksijskim službama



Inspekcijske službe sa kojima su građani imali kontakt

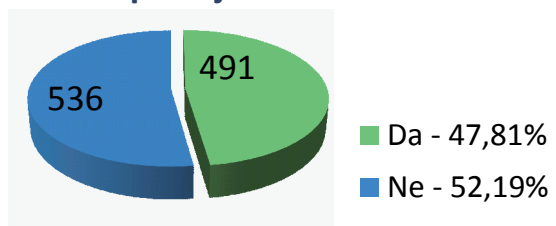


Ocenjivanje načina komunikacije sa građanima

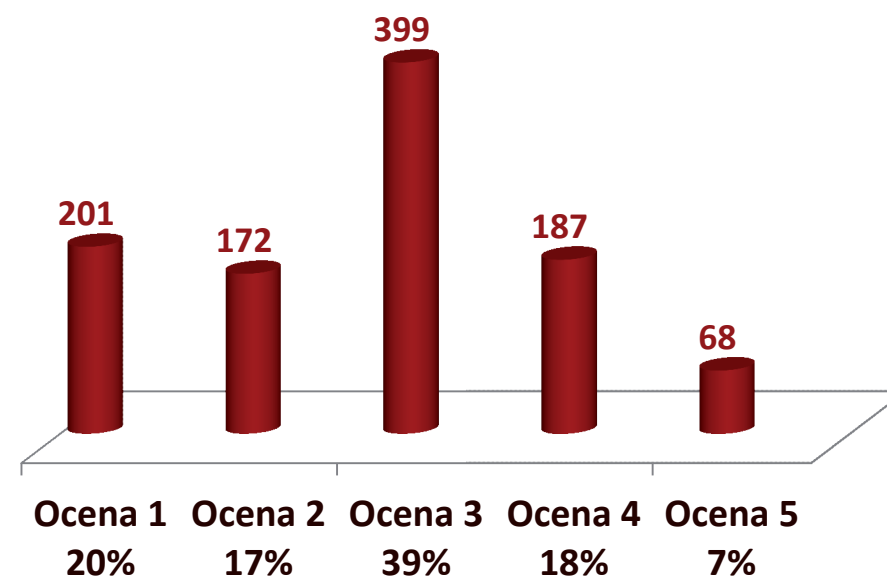


Šta građani zameraju inspeksijskim službama?

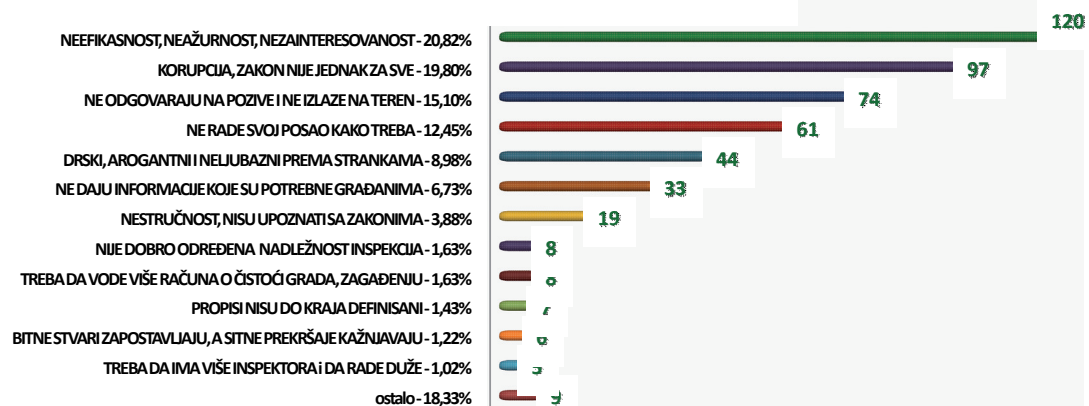
Da li građani imaju zamerki na inspeksijske službe?



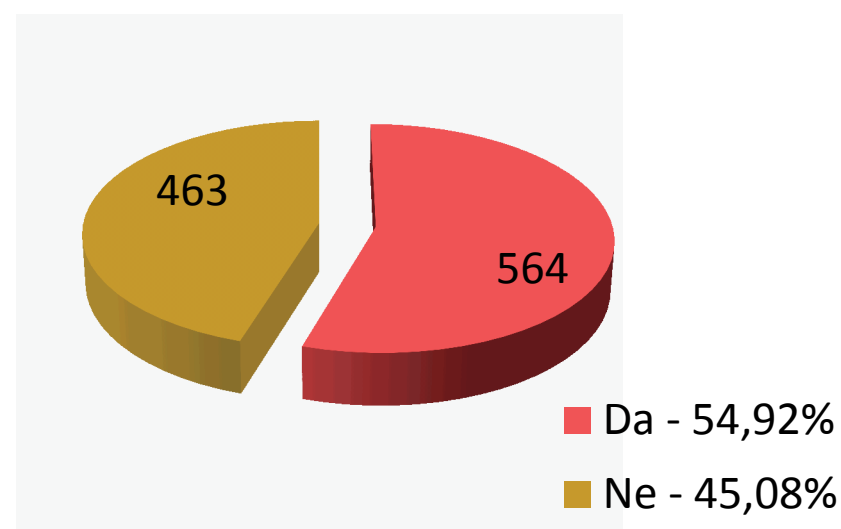
Ocena efikasnosti inspeksijskih službi



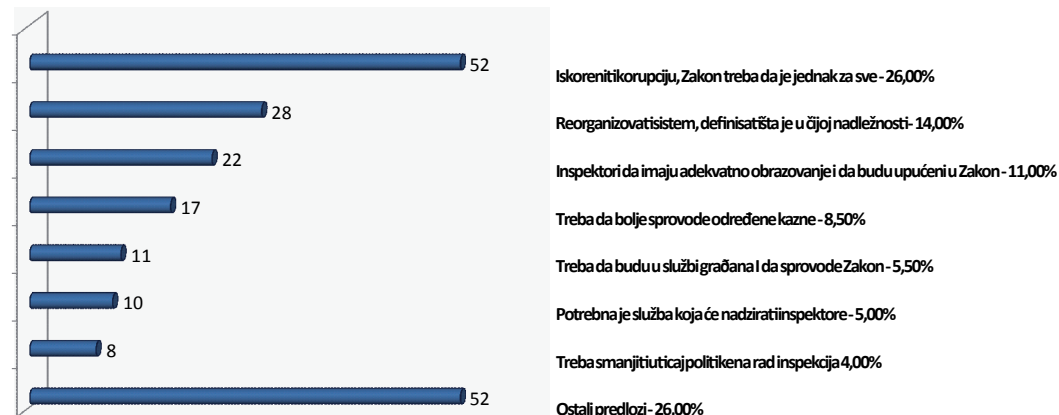
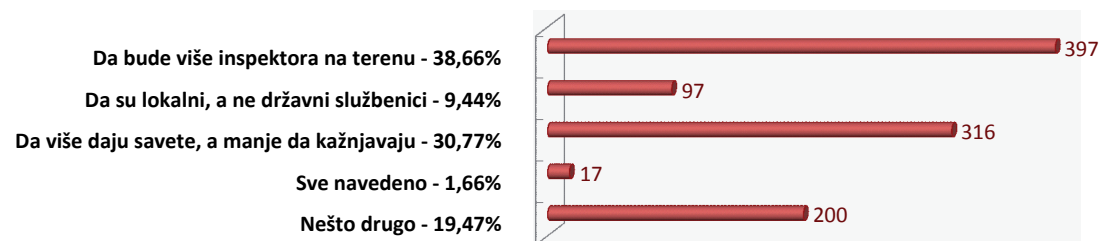
Najčešće zamerke građana



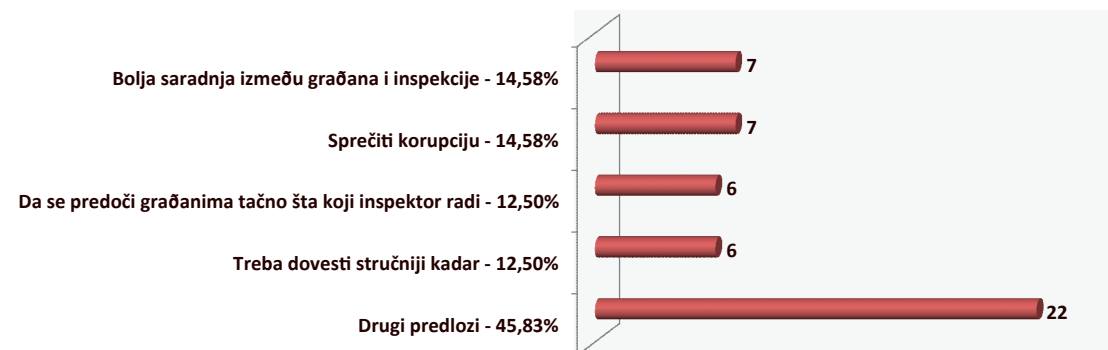
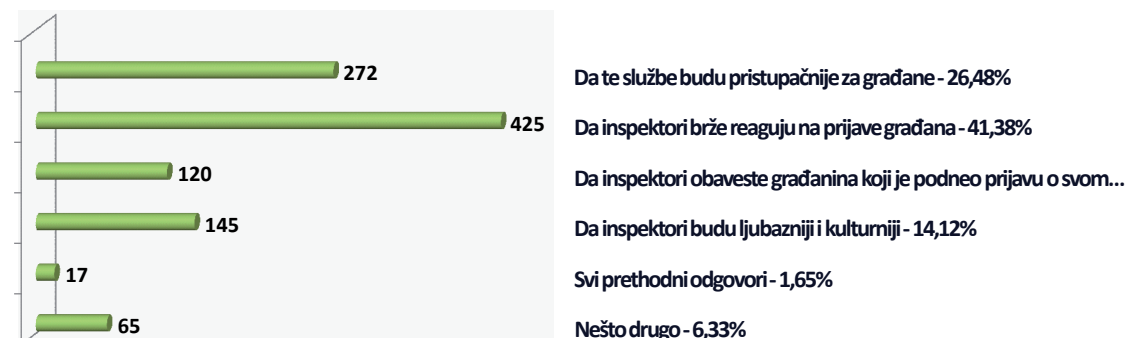
Da li inspekcije doprinose boljoj primeni Zakona?



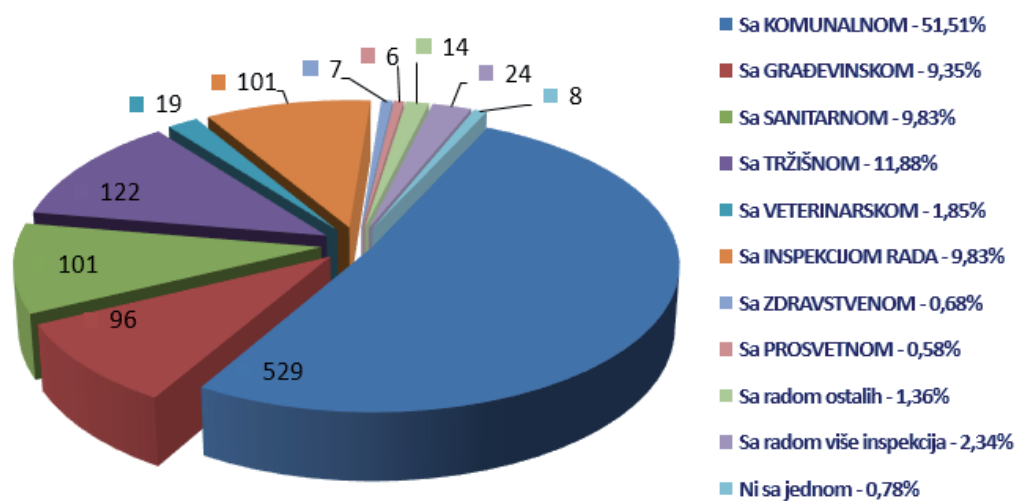
Šta građani misle da treba da se promeni u organizaciji inspeksijskih službi?



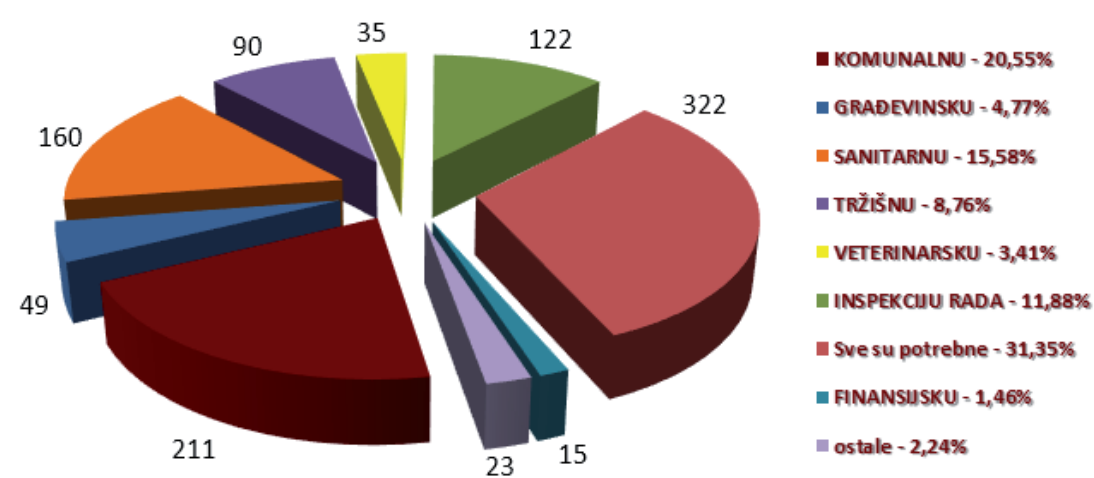
Na koji način bi građani unapredili odnos inspeksijskih službi prema njima?



Sa radom koje inspekcije su građani najviše upoznati?



Koju inspekciju naši građani smatraju najpotrebnijom?





Analiza rezultata istraživanja stavova građana o inspekcijskim službama u Republici Srbiji

PRIPREMIO: prof. dr Bogoljub Milosavljević

1 Uvodne napomene i metodologija

Inspektori su državni, pokrajinski i lokalni službenici, organizovani u okviru organa uprave kao posebne službe (inspekcijske službe) za pojedine upravne oblasti. Ovlašćeni su i dužni da nadziru sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje građana i pravnih lica. Zavisno od rezultata nadzora, mogu da izriču mere za otklanjanje uočenih nepravilnosti, uključujući određene zabrane i sankcije. Od njihovog rada u velikoj meri zavisi stanje zakonitosti u državi, jer su oni prvi pozvani da neposredno – na terenu obezbede tačnu primenu zakona, spreče nezakonita ponašanja i reaguju protiv njih u granicama svojih ovlašćenja.

Međutim, stvarni značaj inspekcijskih službi, prema opštem uverenju javnosti, nije u praksi toliko veliki koliko to od njih država, njeni zakoni i građani očekuju. To bi se moglo i bez posebnih istraživanja objasniti jednostavnom činjenicom: inspekcijske službe su sastavni deo upravne strukture i, po prirodi stvari, ne mogu biti bitno drugačije (bolje ili lošije) od te strukture. One stoga neminovno dele iste one slabosti koje obeležavaju nezadovoljavajuće stanje čitava uprave.

Polazeći od navedenog uverenja i potrebe da se rad inspekcijskih službi bitno unapredi, prvenstveno u domenu njihove racionalnije organizacije i boljeg odnosa prema građanima, sprovedeno je istraživanje stavova javnosti čiji se rezultati ovde analiziraju. Od pet pitanja (tačnije, grupa pitanja) o kojima je sprovedeno istraživanje, prva tri se tiču vidljivosti inspekcijskih službi na terenu i zadovoljstva građana sa načinom komunikacije i efikasnošću tih službi, a preostala dva upravo pružaju uvid u ideje građana o reformi koja je potrebna, tj. o tome kako treba reorganizovati inspekcijske službe i unaprediti njihov odnos prema građanima.

Analiza rezultata istraživanja stavova građana je izrađena uz puno poštovanje standardnih metodoloških zahteva. U njoj se tačno interpretiraju rezultati istraživanja, uz korišćenje kraćih objašnjenja zasnovanih na pravnom okviru i opštijim proverljivim saznanjima, bez unošenja spekulativnih, ideoloških i drugih sličnih stavova i tumačenja. Interpretacije su sumarne i ograničene na pitanja obuhvaćena istraživanjem stavova građana.

2 Neposredni kontakti građana sa inspekcijским službama

2.1. Koliko je građana bilo kada imalo neposredan kontakt sa nekom od inspekcijских službi?

Osnovni nalaz iz istraživanja pokazuje da je nešto manje od trećine građana (29%) imalo neposredan kontakt sa bilo kojom od inspekcijских službi, dok se preko dve trećine ispitanika (71%) izjasnilo da nije imalo takav kontakt. Posmatrano u brojkama, od ukupno 1.027 anketiranih građana, prvoj grupaciji pripada njih 299, a drugoj 728. Ova druga, veća grupacija, je pritom napominjala da je neko u njihovoj sredini imao iskustava sa inspekcijским službama. Građani koji su imali kontakt sa nekom od inspekcijских službi nisu pitani o broju ostvarenih kontakata (jedan ili više), kao ni o tome da li su bili u poziciji prijavioca neke nezakonitosti (na primer, nelegalne gradnje u komšiluku) ili u poziciji prekršioca nekog propisa.

Tumačenje dobijenih podataka moglo bi da se kreće u dva smera: 1) da većina građana svojim postupanjem ne daje povoda inspekcijским službama za postupanje prema njima, jer dosledno poštuje zakon i propise, ili 2) da inspekcijские službe nisu dovoljno aktivne u obavljanju svojih poslova. Pošto za dokazivanje ni jedne od tih pretpostavki nisu istraživanjem prikupljeni potrebni podaci, to nije ni moguće ovde potvrditi ili negirati njihovu validnost. Ipak, kao što će se kasnije iz analize nekih drugih nalaza istraživanja videti, nedovoljna aktivnost inspekcijских službi jeste problem koji građani jasno prepoznaju. Na to upućuju i opštepозnate ocene o nedovoljnom poštovanju zakona i propisa u nizu oblasti (komunalni red, bespravna gradnja, životna sredina itd.).

2.2. Inspekcijские službe sa kojima su građani imali kontakt

Prema očekivanju, od 299 građana koji su imali kontakt sa inspekcijским službama, najveći broj njih imao je kontakt sa komunalnom inspekcijom (čak 44,5% ili 133 ispitanika). Po broju ostvarenih kontakata slede, zatim, građevinska inspekcija (17,7% ili 53 ispitanika), tržišna inspekcija (14,7% ili 44 ispitanika), inspekcija rada (9,7% ili 29 ispitanika) i sanitarna inspekcija (6,7% ili 20 ispitanika). Na sve ostale inspekcije (veterinarska, poreska i druge) otpada neznatan broj kontakata (ukupno 8,6% ili 20 ispitanika).

Komunalna inspekcija je organizovana lokalno (kao opštinska i gradska služba) i obavlja nadzor u oblasti komunalnih delatnosti i usluga, koje su od svakodnevnog interesa za

građane. Otud je i prirodno da ona predstavlja najvidljiviju inspekcijскую službu za građane. Kao što se iz analize narednih odgovora može zaključiti, činjenica da je komunalna inspekcija vodeća po broju kontakata sa građanima još uvek ne znači da je intenzitet tih kontakata dovoljan ili da su građani sa radom ove inspekcije najzadovoljniji.

Slično se može reći i za građevinsku inspekciju, kao drugu po broju ostvarenih kontakata sa građanima. Njena je vidljivost srazmerno veća u poređenju sa ostalim inspekcijama, ali su njeni rezultati, prema nalazima ovog istraživanja i opštepозnatim činjenicama o stanju u toj oblasti, očigledno upitni. Tržišna i inspekcija rada su republički organi i najzastupljenije su po kontaktima sa građanima u poređenju sa drugim republičkim inspekcijama. Među inspekcijama koje su lokalne, a kojih nema među onima sa kojima su građani imali kontakt, nalazi se i inspekcija za zaštitu životne sredine (ekološka inspekcija). Imajući u vidu izrazito loše stanje životne sredine u Srbiji, moglo bi se zaključiti da je u praksi uloga opštinskih inspektora u ovoj oblasti praktično „nevidljiva“, odnosno minimizirana. Isti bi se zaključak mogao odnositi i na lokalnu saobraćajnu inspekciju.

2.3. Inspekcijские službe sa čijim su radom građani najviše upoznati

Donekle slično prethodnom rezultatu, građani smatraju da su ubedljivo najviše upoznati sa radom komunalne inspekcije (51,51% ili 529 građana). Zatim slede tržišna inspekcija (11,85% ili 122 građanina), sanitarna i inspekcija rada (u istom procentu od 9,83) i građevinska inspekcija (9,35%). Veoma mali ili gotovo zanemarljiv broj građana je izjavio da je upoznat sa radom veterinarske, zdravstvene i prosvetne ili neke druge inspekcije (ukupno 4,17%), odnosno sa radom više od jedne inspekcije (2,34%). Samo 0,78% (šest ispitanika) odgovorilo je da nije upoznato sa radom ni jedne od inspekcija.

Izloženi rezultati potvrđuju ono što je već konstatovano za komunalnu i druge inspekcije kod prethodnog pitanja. Uz to, oni svedoče o činjenici da poslovi u nadležnosti inspekcijских službi, njihova organizacija i rad očigledno nisu učinjeni dovoljno vidljivim (transparentnim) za građane, uprkos jasnoj zakonskoj obavezi svih organa uprave da omoguće javnosti uvid u svoj rad. Podaci o inspekcijским službama, koji se izlažu javnosti na uvid u obliku informatora, mahom su šturi, redukovani i nedovoljno prilagođeni potrebi lakog razumevanja. Izvan toga i ispunjavanja obaveze davanja informacija po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, inspekcijские službe ne čine dovoljno na upoznavanju javnosti sa svojom misijom. Imajući sve to u vidu, može se konstatovati da rezultati dobijeni istraživanjem generalno govore u prilog potrebi preduzimanja široke akcije koja bi imala za cilj da građane upozna sa ulogom svake od inspekcija i njihovo funkcionisanje približi građanima.

3 Ocene načina komunikacije inspeksijskih službi sa građanima

3.1. Ocene kvaliteta komunikacije

Od građana obuhvaćenih istraživanjem traženo je da ocenama od jedan do pet (gde je jedinica najniža, a petica najviša ocena) vrednuju način komunikacije inspeksijskih službi sa građanima, odnosno način postupanja tih službi prema njima. Najveći broj ispitanika (38,75% ili 398 građana) dao je ocenu „tri“, dok je otprilike jednak broj preostalih ispitanika dao jednu od dve više ocene (30,47%, od toga ocenu „četiri“ dalo je 21,71%, a ocenu „pet“ 8,76%) ili jednu od dve niže ocene (30,77%, od toga je ocenu „dva“ dalo 14,22%, a ocenu „jedan“ 16,55%).

Zadovoljstvo građana sa postupanjem inspeksijskih službi prema njima je, dakle, osrednje. Tu ocenu donekle umanjuje činjenica da je među građanima koji su dali najviše ocene („pet“) i najniže ocene („jedan“), ubedljivo više onih koji negativno ocenjuju postupanje inspeksijskih službi prema građanima (čak 16,55%) od onih koji to postupanje vrednuju maksimalno pozitivno (svega 8,76%). Ipak rezultati ovog istraživanja su svakako pozitivniji od nekih drugih sličnih istraživanja, čiji je predmet bilo zadovoljstvo građana radom uprave ili njihove percepcije o korupciji i drugim slabostima uprave (tzv. biropatologije).

3.2. Najčešće zamerke građana na račun inspeksijskih službi

Blizu polovine anketiranih građana (47,81% ili 491) ima određene zamerke na rad i organizaciju inspeksijskih službi ili na ponašanje inspektora, a nešto više od toga (52,19% ili 536) nema nikakvih zamerki. Ovaj rezultat uglavnom korespondira sa numeričkom srednjom ocenom kvaliteta komunikacije inspeksijskih službi sa građanima.

Kao najučestalije zamerke građana izdvajaju se: neefikasno postupanje, neažurnost, nezainteresovanost i spore reakcije inspektora (20,82% ili 120 građana); korupcija i nejednaka primena zakona (19,80% ili 97 građana); izostajanje odgovora na pozive i neizlazak na teren (15,10% ili 74 građana); nestručan i/ili nepravilan rad, odnosno nerad (12,45% ili 61 građanin); drskost, arogancija i neljubaznost prema strankama (8,98% ili 44 građana); uskraćivanje informacija koje su potrebne građanima (6,73% ili 33 građana). Među ostalim, manje zastupljenim zamerkama, nalaze se: nestručnost i nepoznavanje zakona; loše određena nadležnost inspekcija; nedovoljno vođenje računa o čistoći grada i zagađenjima; nejasnoće u propisima; da inspektori zapostavljaju bitne stvari, a kažnjavaju sitne prekrša-

je; da je potrebno više inspektora i duže radno vreme inspeksijskih službi; itd. Iznete zamerke građana svakako ulaze u red najvrednijih rezultata sprovedenog istraživanja i zahtevaju nešto širu analizu. Većina od njih ima svoju naročitu specifičnu težinu i one najpre ubedljivo govore o sporom napretku u sprovođenju reforme javne uprave. S tim u vezi, bitan deo iznetih zamerki ima posrednu ili neposrednu potvrdu u analizi problema koji su identifikovani u novoj Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji. Građani su, tako, dajući sopstvene zamerke na rad inspeksijskih službi, zapravo potvrdili glavne stručne nalaze o stanju u čitavoj upravi.

Među zamerkama građana na račun inspeksijskih službi, a koje su već označene kao slabosti čitave uprave u većem broju zvaničnih izveštaja, strateških i drugih dokumenata i koje su, uz to, toliko poznate da ih kao notorne činjenice nije potrebno dokazivati, nalaze se: neefikasnost, neažurnost i sporost u radu; neadekvatan odnos prema zahtevima građana; nepružanje informacija građanima; neljubazan odnos prema građanima kao strankama i slično. Istog reda su problemi neadekvatne raspodele nadležnosti, nedovoljne stručnosti, nedovoljnog broja inspektora za pojedine oblasti, kao i nejednakog tretmana građana prilikom primene zakona. I problem radnog vremena inspeksijskih službi je poznat (primera radi, samo ekološki inspektor ima ovlašćenje da utvrdi nivo buke u ugostiteljskom objektu, a pošto se to dešava po pravilu noću tj. u vreme kada inspekcije, odnosno stručne institucije ovlašćene za merenje nivoa buke ne rade, problem je često nemoguće rešiti).

Visok udeo građana (skoro 20%) koji ukazuju na postojanje korupcije posebno je zabrinjavajući, bez obzira što se radi o percepcijama, a ne o dokazanim slučajevima. Korupcija nije nepoznat problem u upravi, već je naprotiv davno identifikovana i protiv nje se preduzimaju različite, manje ili više prikladne mere. Ono što inspektore može objektivno da pre dovede u situaciju koja predstavlja rizik od koruptivnog ponašanja (u poređenju sa drugim službenicima) jesu njihova ovlašćenja za izricanje mera u slučaju utvrđivanja nezakonitih ponašanja (zabrane, uključujući zabranu obavljanja delatnosti, oduzimanje robe, naredba za rušenje objekta, izricanje sankcija i iniciranje krivičnih i prekršajnih postupaka). Moć odlučivanja u rukama pojedinca koji nije dovoljno nadziran (zato što radi na terenu i može da diskreciono odlučuje) upravo je prva pretpostavka za mogućnost nastanka koruptivnog ponašanja.

4 Ocene efikasnosti inspeksijskih službi

4.1. Opšta ocena efikasnosti i doprinosa inspekcija boljoj primeni zakona

Efikasnost inspeksijskih službi ocenjena je od najvećeg broja građana srednjom ocenom „tri“ (39%). Manji broj građana (25%) dao je više ocene (od toga, ocenu „četiri“ dalo je 18%, a ocenu „pet“ 7%), a veći broj (37%) niže ocene (od toga, ocenu „dva“ dalo je 17%, a ocenu „jedan“ 20%). Građani nisu pitani o tome po kojim kriterijumima procenjuju efikasnost inspeksijskih službi, već im je ponuđeno da efikasnost vrednuju po sopstvenom sudu i merilima davanjem brojevanih ocena od jedan do pet (gde je jedinica najniža, a petica najviša ocena).

U narednom pitanju je od građana traženo da iznesu svoj stav o doprinosu inspekcija boljoj primeni zakona. Ta formulacija („doprinos inspekcija boljoj primeni zakona“) kolokvijalno izražava suštinu uloge inspeksijskih službi. Ovim pitanjem se nameralo da proveriti i kvalitativno precizira numerička ocena koju građani daju o efikasnosti inspeksijskih službi. Prema dobijenim rezultatima istraživanja, veći broj građana (54,92% ili 564) smatra da inspekcije doprinose boljoj primeni zakona, a približno 10% građana manje (tačnije, 45,08% ili 463) smatra da inspekcije ne doprinose boljoj primeni zakona.

Mada je brojevana ocena efikasnosti osrednja, ona je praćena visokim procentom najnižih ocena (čak 20% ispitanika), kao i veoma visokim udelom građana koji smatraju da inspekcije ne doprinose boljoj primeni zakona (čak 45,08%). Ovi podaci pre daju osnova za zaključak o nezadovoljstvu građana radom inspeksijskih službi, nego o njihovom umerenom zadovoljstvu. S tim u vezi, nezadovoljstvo građana ilustruju njihovi brojni predlozi za reformu inspeksijskih službi, koji će biti posebno izloženi i komentarisani.

4.2. Koja od inspekcija je najpotrebnija?

Uprkos tome što imaju ozbiljnih zamerki na efikasnost inspekcija, svi anketirani građani bez izuzetka smatraju da su one potrebne, odnosno da je njihova funkcija bitna za primenu zakona. Ovaj stav je potvrđen u odgovorima na pitanje koju inspekciju smatraju najpotrebnijom. Skoro jedna trećina građana (31,35% ili 322 ispitanika) je odgovorila da su sve inspekcije potrebne, te da ne mogu da izdvoje ni jednu od njih kao najpotrebniju.

Od građana koji su se opredelili da izdvoje jednu od inspekcija kao najpotrebniju, za komunalnu inspekciju se opredelilo 20,55%, za sanitarnu 15,58%, za inspekciju rada 11,88% i za tržišnu inspekciju 8,76%. U manjem procentu su zatim zastupljene građevinska inspekcija (4,77%), veterinarska inspekcija (3,41%), finansijska inspekcija (1,46%) i neke od drugih inspekcija (2,24%).

Rangiranje potreba za pojedinim inspekcijama moglo bi prvenstveno da stoji u vezi sa svesću građana o veličini problema u pojedinim oblastima za koje su obrazovane inspekcije i značaju rešavanja tih problema za svakodnevni život građana. Razumljivo je i da su inspekcije koje su imale više kontakata sa građanima i za njih postale prepoznatljive našle mesto na ovoj „rang-listi“. Na toj listi ponovo ne nalazimo ekološku inspekciju, čija realna uloga očigledno ne stoji u korelaciji sa problemima u ovoj oblasti.

5 Šta treba promeniti u organizaciji i radu inspeksijskih službi?

5.1. Više inspektora na terenu

Po broju datih predloga prvo mesto zauzima predlog građana da inspektori u većem broju budu prisutni na terenu (38,86% ili 397 građana). Markiranje ovog problema, koji se ogleda u nedostatku inspektora u nizu inspeksijskih službi, ali i u njihovom nedovoljnom prisustvu na terenu (i kada ih ima u dovoljnom broju), poklapa se sa stručnim analizama stanja u inspeksijskim službama. Ukratko, ovaj problem je identifikovan kao karakterističan ne samo za inspeksijske službe, već za čitavu upravu na svim nivoima vlasti. Ogleda se u nedostatku stručnog kadra za obavljanje poslova izvršavanja zakona (upravnih poslova), uz istovremeni višak službenika koji obavljaju različite sporedne, prateće, kabinetske i druge administrativne i tehničke poslove.

5.2. Akcenat treba da bude na savetodavnoj umesto na represivnoj ulozi

Drugo mesto među predlozima građana (30,77% ili 316 ispitanika) pripada predlogu prema kome inspektori treba da više daju savete, a manje da kažnjavaju. Građani ne odriču pravo inspektorima da primenjuju kazne kada su one opravdane, ali jasno prepoznaju potrebu da inspektori razvijaju svoju savetodavnu i preventivnu ulogu, koja je sada zapostavljena. Inspektori ne treba da nalikuju policijskim službenicima i da budu samo oruđa represije, jer takvo ostvarivanje njihove uloge odudara

od savremenih koncepcija o ulozi uprave. Savetodavna i preventivna uloga inspekcijских službi je inače slabo naglašena u pravnom okviru za njihovo delovanje, što bi izvesno trebalo popraviti prilikom donošenja novog zakona koji uređuje rad tih službi.

5.3. Decentralizacija i organizacione promene

Nešto manje od 10% od ukupnog broja građana izdvojilo je kao najvažniji predlog to da inspektori treba da budu lokalni, a ne državni službenici. Ovaj predlog pretpostavlja decentralizaciju ili, možda, poveravanje (delegaciju) inspekcijских poslova opštinama i gradovima u većem obimu od postojećeg. Da je ovaj predlog značajan i da ima svoju osnovu, može se potvrditi višegodišnjim raspravama o njemu, predlozima opština i gradova koji su činjeni sa istim ciljem, kao i zvaničnim (i za sada samo načelnim) opredeljenjem za decentralizaciju putem prenošenja ili poveravanja određenih poslova na niže nivoe vlasti (to je opredeljenje sadržano u Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji). Koje od inspekcijских poslova bi trebalo decentralizovati, moglo bi se odlučiti tek na osnovu temeljite analize koja bi uzela u obzir prirodu pojedinih poslova i procene o njihovom racionalnijem i efikasnijem obavljanju na jednom ili drugom nivou vlasti.

Od drugih predloga koji se odnose na reorganizaciju inspekcijских službi, a koji su procentualno manje zastupljeni u dobijenim rezultatima istraživanja, posebno se izdvajaju sledeći:

1. **Reorganizovati sistem inspekcijских službi, tako da bude jasno definisano šta je u čijoj nadležnosti.** Ovaj predlog u potpunosti korespondira sa činjenicom da postoje brojne inspekcije i da se u praksi njihove nadležnosti prepliću. To otežava razumevanje uloge pojedinih inspekcija kod građana, ali i onemogućava samim inspektorima da celovito sagledaju određene probleme (tipičan primer predstavljaju nadležnosti sanitarne i veterinarske inspekcije prilikom kontrole ugostiteljskih objekata). Da bi nadzor bio uspešan i kompletan zbog toga je često potrebno da više inspekcija organizuju zajedničku akciju, a što u praksi može da pretpostavlja teško izvodljivu koordinaciju.
2. **Inspektori treba da budu bolje obrazovani i upućeni u zakon, tj. da imaju odgovarajuće kvalifikacije i stručnu osposobljenost.** I ovaj predlog građana nije neosnovan, jer ga potvrđuju stručne analize stanja u inspekcijским službama (primera radi, jedan broj opština nema inspektore sa zahtevanom školskom spremom ili ih nema uopšte, a o stručnom osposobljavanju inspektora ne vodi se dovoljno računa).
3. **Inspektori treba da budu u službi građana, a nad njihovim radom je potrebno uspostaviti sistem kontrole.** Zahtev da inspektori budu u službi građana pripada širem i sa evropskim standardima dobre uprave potpuno

saglasnom zahtevu, koji podrazumeva da je čitava javna uprava servis građana. U tome su u našoj upravi ostvareni tek početni rezultati. Nadzor nad radom inspektora je objektivno slabiji od nadzora nad radom sistema javne uprave, a ni ovaj drugi nije adekvatan. U slučaju inspektora, nadzor je utoliko važniji i istovremeno zahtevniji zbog prirode njihovog posla (pojedinačni rad na terenu, izvan neposrednog nadzora rukovodilaca).

4. **Potrebno je smanjiti uticaj politike na rad inspekcija.** Mada je mali broj građana označio ovaj predlog kao glavni, potrebno je imati u vidu to da se radi o jednom od najkrupnijih problema, a koji u velikoj meri jeste od uticaja na rad inspekcijских službi. Stvar je dobro poznata i na njeno obrazlaganje ne treba trošiti prostor. Dovoljno je reći da su nedozvoljeni uticaji politike upravo oni koji mogu da u značajnoj meri utiču na pasivno držanje inspekcijских službi, kao i na oblikovanje ishoda njihovih akcija. U tom pogledu inspekcije za sada dele sudbinu ostalih organa zaduženih za sprovođenje zakona.
5. **Inspektori treba da doslednije sprovode zakon.** Mada od inspektora prevažno očekuju savet a ne sankciju, građani su svesni potrebe da inspektori budu dosledni u sprovođenju zakona. Na ovaj stav upućuje odgovor iz ankete u kome građani predlažu da inspekcije bolje sprovode određene kazne. One treba da budu pravedne (pravedna primena zakona), ali kad se izreknu, potrebno je obezbediti i njihovo izvršenje, što sada u praksi često nije slučaj.

5.4. Iskoreniti korupciju i obezbediti da zakon bude jednak za sve građane

Predlog, tačnije zahtev građana da se iskoreni korupcija i obezbedi jednaka primena zakona, potpuno je očekivan i korelativan uočavanju korupcije kao problema koji prati rad inspekcijских službi. Nezavisno od toga što ovaj predlog nije zauzeo neko od prvih mesta u rezultatima dobijenim istraživanjem, on je označen od strane relevantnog broja građana i ima svoj osoben značaj. Uz ono što je već rečeno na ovu temu, moglo bi se dodati da bi trebalo očekivati od organa nadležnih za borbu protiv korupcije da posvete posebnu pažnju suzbijanju korupcije u inspekcijским službama.

Nejednaka primena zakona ne mora biti redovno povezana sa korupcijom, već sa uticajima politike, određenim predrasudama prema pripadnicima pojedinih društvenih grupa ili nekim drugim uzrocima. Kao duboko protivna vladavini prava i jednakosti građana, nejednaka primena zakona je apsolutno nedopustiva i predstavlja akt diskriminacije. Iskorenjivanje takvih pojava u radu inspekcijских službi bi, stoga, moralo da dobije rang prioriteta.

6 Kako unaprediti odnos inspekcijskih službi prema građanima?

6.1. Brže reagovanje na zahteve građana i veća pristupačnost službi

Apsolutno najzastupljeniji predlozi za unapređenje odnosa inspekcijskih službi prema građana tiču se bržeg reagovanja tih službi na prijave građana (41,38%) i obezbeđenja njihove veće pristupačnosti građanima (26,48%). Ova dva predloga zajedno čine 67,86% od ukupnog broja datih predloga, a njih je adresiralo ukupno 697 ispitanika. Oba proističu iz uverenja građana da se njihove glavne zamerke na postojeći odnos inspekcijskih službi prema građanstvu mogu otkloniti kroz dve navedene promene.

Predlog u korist bržeg reagovanja inspekcijskih službi na prijave građana je nedvosmisleno opravdan, jer građanin očekuje da se problem na koji je ukazao u svojoj prijavi brzo ispita i na njega efikasno reaguje. Zakasnela reakcija može omogućiti prekršiocu da nastavi sa činjenjem prekršaja ili mu pružiti priliku da ukloni tragove prekršaja, ode sa mesta prekršaja i na drugi način izbegne kaznu. Zbog neblagovremenog reagovanja mogu nastupiti i posledice koje je kasnije znatno teže otkloniti itd. Da bi inspekcijske službe brže reagovala, potrebno je da budu bolje osposobljene (više inspektora, vozila) i u pojedinim oblastima decentralizovane ili dekoncentrisane, ali i orijentisane prema radu po prijavama građana.

Veća pristupačnost inspekcijskih službi, pored navedenog, pretpostavlja njihovo redovnije prisustvo na terenu, razvijanje sposobnosti za bolju komunikaciju sa građanima i naročito spremnosti da budu na usluzi građanima, koja ne može ostati samo deklarativna.

6.2. Obavestiti građanina o ishodu postupanja po njegovoj prijavi

Kada građanin podnese prijavu da bi se neki uočeni problem rešio, a najčešće da bi uklonio neku smetnju koja mu ograničava redovne životne aktivnosti ili uživanje nekog svog prava, prirodno je da bude obavešten o ishodu postupanja inspektora po podnetoj prijavi.

Mada prijave građana imaju veliki značaj kao povodi za postupanje inspekcijskih službi, jer putem njih ove službe dolaze do saznanja o kršenju zakona, interesantno je da ne postoji zakonska obaveza tih službi da obaveste građanina o tome šta su preduzele povodom njegove prijave. U smislu pravila upravnog postupka, prijave građana

se uzimaju samo kao povodi, odnosno inicijative za postupanje. Podnošenjem prijave građanin ne stiče svojstvo učesnika u postupku, što i nije potrebno. Međutim, on bi trebalo da, kao lice koje je iskazalo interes za rešavanje određenog problema, bude obavešten o učinjenom po njegovoj prijavi. To bi zahtevalo da se u zakonu koji uređuje rad inspekcijskih službi unese odredba prema kojoj bi te službe bile dužne da podnosioca prijave, na njegov zahtev, obaveste o ishodu postupanja. Time bi odnosi inspekcijskih službi sa građanima mogli da budu unapređen.

6.3. Ljubazniji i kulturniji odnos prema građanima

Ovaj predlog je takođe zauzeo jedno od prvih mesta među predlozima za unapređenje odnosa inspekcijskih službi prema građanima. Taj je predlog dalo 14,12% ili 145 ispitanika.

U korist ovog predloga je dovoljno naglasiti da bi bilo preko potrebno da svi službenici države i drugih nivoa vlasti koji imaju kontakte sa građanima shvate da svojim ponašanjem i kulturnim ophođenjem treba da reprezentuju institucije koje su im poslodavci (državu, pokrajinu, opštinu, grad). U shvatanju te činjenice mogu pomoći disciplinske kazne, koje su inače predviđene za nedolično, nasilničko i uvredljivo ponašanje prema strankama, ali ne i za neljubaznosti i nekulturan odnos.

6.4. Drugi predlozi

Među ostalim predlozima, koje je dao srazmerno mali broj građana, pažnju zaslužuje najpre predlog da se predoči građanima tačno šta koji inspektor (odnosno inspekcijska služba) radi, a zatim i predlog da se u inspekcije dovede stručniji kadar. Ovi su predlozi već davani kao odgovori kod drugih postavljenih pitanja, a isto vredi za predloge u korist sprečavanja korupcije i unapređenja saradnje između građana i inspekcije. Njihovo ponavljanje i kod ovog pitanja može se shvatiti kao dodatno osnaživanje ranije datih i analiziranih predloga.



Inspekcijski nadzor u Republici Srbiji: postojeće stanje i predlozi građana za reformu

AUTORI: prof. dr Bogoljub Milosavljević
Nataša Nikolić

1 Predmet i cilj analize

Istraživanjem stavova građana koje je sprovedeno u okviru projekta „Građani za reformu inspekcija“, dobijen je jedan broj relevantnih predloga o poželjnim reformama inspekcijskih službi u Republici Srbiji i unapređenju njihovog odnosa prema građanima. U osnovi tih predloga je ubeđenje građana o nezadovoljavajućem stanju u oblasti inspekcijskog nadzora, zasnovano na njihovom neposrednom iskustvu stečenom u kontaktima sa inspekcijama. Razumljivo, građani žele da se to stanje popravi reformom inspekcija, kako bi one valjanije obavljale svoj posao i omogućile veći nivo pravne sigurnosti svima, ali i postale pristupačnije za građane i spremnije da rešavaju probleme nepoštovanja zakona čije posledice trpi svaki građanin i čitavo društvo.

Osnovni cilj ove analize je da ispita mogućnosti i puteve za realizaciju predloga koje su dali građani u vezi sa reformom inspekcijskih službi. Imajući u vidu da se upravo sada priprema novi zakonski okvir koji treba da reguliše oblast inspekcijskog nadzora,¹ posebno će biti ispitano da li su predlozi građana bili prepoznati od strane nadležnog ministarstva i našli svoje mesto u budućem zakonskom okviru. To utoliko pre što se ne radi o nekim novim i nepoznatim idejama, već o problemima koji su zapaženi davno i na koje je ukazivano u nizu dokumenata, donetih u vezi sa reformom upravnog sistema. Oblast inspekcijskog nadzora je, naime, jedna od oblasti koje nisu do sada bile celovito zahvaćene reformom, tako da je generalno pretrpela mali obim promena od početka devedesetih godina prošlog veka. Stoga je razumljivo da građani nisu i da ne mogu biti zadovoljni sa radom inspekcijskih službi.

Analiza je podeljena na dva osnovna dela. U prvom se daje prikaz postojećeg stanja u oblasti inspekcijskog nadzora. Akcenat je na pitanjima organizacije inspekcijskih službi, pravnom okviru za delovanje tih službi, rezultatima njihovog rada i problemima, odnosno nedostacima u radu. Drugi deo analize je akcionog karaktera i usmeren je ka identifikovanju promena koje su potrebne da bi inspekcijske službe postale službe usklađene sa viđenjima građana.

¹ Radi se o Nacrtu Zakona o inspekcijskom nadzoru, koji je pripremila Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu i o kome je organizovana javna rasprava od 5. do 30. septembra 2014. godine.

U pripremi analize korišćeni su izveštaji o radu jednog broja republičkih inspekcij-skih službi, objavljeni na njihovim sajtovima ili dobijeni na osnovu zahteva za uvid u informacije od javnog značaja, zatim važeći zakonski propisi o inspekcijском nadzo-ru i Nacrt zakona o Inspekcijском nadzoru, Strategija reforme javne uprave u Repu-blici Srbiji, kao i projekti i analize čiji je predmet bila reforma inspekcijских službi.

2 Postojeće stanje u oblasti inspekcijского nadzora u Republici Srbiji

2.1. Organizacija inspekcijских službi

1. U Republici Srbiji postoje najpre (1) inspekcije na republičkom nivou, zatim inspekcije na pokrajinskom i lokalnom nivou, kao i (2) subjekti sa javnim ovlašće-njima koji vrše nadzor i kontrolu nad licima koja obavljaju delatnost, sprovodeći inspekcijски i drugi srodan nadzor kao što su kontrola poslovanja, nadzor nad radom, stručni nadzor i slični oblici nadzora. Ovaj drugi oblik nadzora, koji sprovode subjek-ti sa javnim ovlašćenjima (pojedina ministarstva, nezavisna regulatorna tela, javne agencije, Narodna banka Srbije i drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima) neće biti predmet ove analize. Pažnja će biti usmerena na klasični oblik inspekcijского nadzora, na uobičajeno shvatanje inspekcijских službi kao organa javnih vlasti.

1.1. Najveći broj inspekcijских službi je sada organizovan na državnom nivou, u okviru ministarstava. Postoji 37 različitih inspekcija u 12 ministarstava, a tom broju treba dodati još četiri inspekcije čije je formiranje predviđeno zakonima a koje još nisu obrazovane. Neke od tih inspekcija su tržišna, veterinarska, fitosanitarna, poljo-privredna, vodna, turistička, zdravstvena, sanitarna, ekološka, urbanistička, građe-vinska, protivpožarna, prosvetna, budžetska, devizna, upravna. Tu su i inspekcije rada, šumarstva i lovstva, javnih puteva, drumskog saobraćaja, železničkog saobraća-ja, vazduhoplovni inspektorat, inspekcija parnih kotlova, rudarska, geološka i druge.

1.2. Na pokrajinskom nivou u AP Vojvodini obavljaju se povereni inspekcijски poslovi (tj. oni koji su zakonom povereni iz nadležnosti Republike Srbije) i inspekcij-ski poslovi iz izvorne (sopstvene) nadležnosti. Postoje vodna inspekcija, inspekcija šumarstva i lova, urbanistička, građevinska, sanitarna, budžetska, rudarsko-geološka, saobraćajne (javni putevi, drumski, rečni i železnički saobraćaj), prosvetna i upravna inspekcija, inspekcija parnih kotlova, inspekcija za zaštitu životne sredine.

1.3. Opštine i gradovi takođe obavljaju poverene i sopstvene inspekcijские poslove. Mada situacija nije ista u svim opštinama i gradovima, najčešće postoje komunalna, građevinska, ekološka, prosvetna, budžetska i saobraćajna inspekcija. Neke od ovih inspekcija postoje u većini opština i gradova, a neke u manjem broju. U jednom istra-živanju, sprovedenom 2013. godine,² utvrđeno je da komunalna inspekcija postoji u 134 opštine i grada, građevinska u 132, saobraćajna u 71, prosvetna u 42, budžetska u četiri i inspekcija za puteve u dve.

2. Inspekcijские službe na republičkom nivou se organizuju kao organi uprave u sastavu ministarstava ili kao organizacione jedinice sa manjim stepenom samo-stalnosti. To obično zavisi od broja inspektora koji obavljaju određenu vrstu poslova inspekcijского nadzora i procena prilikom donošenja organizacionih upravnih propi-sa. Jedan i to veći broj republičkih inspekcija obavlja svoje poslove dislociranjem inspektora po upravnim okruzima ili nezavisno od upravnih okruga na određenim delovima teritorije tj. za više od jednog okruga (dekoncentracija). Na nivou AP Vojvo-dine inspekcije su organizovane u okviru pokrajinskih sekretarijata kao unutrašnje organizacione jedinice (odeljenje, odsek) ili bez posebnog organizacionog statusa. U opštinama i gradovima se inspekcije najčešće organizuju u okviru odgovaraju-ćih resornih uprava (veće opštine i gradovi), odeljenja ili odseka opštinske i gradske uprave. U pojedinim slučajevima su svi inspekcijски poslovi objedinjeni u posebnoj organizacionoj jedinici za inspekcijские poslove po funkcionalnom principu.

3. Poslove inspekcijского nadzora obavljaju inspektori kao ovlašćena službena lica. Uslove za inspektore propisuju sektorski zakoni za pojedine oblasti, a po pravilu se zatevaju odgovarajuća fakultetska školska sprema, položen državni stručni ispit, prethodno radno iskustvo u struci (obično tri godine) i drugi opšti uslovi koji važe za sve državne i lokalne službenike. Posebnim zakonima može se odrediti da poje-dine manje složene poslove inspekcijского nadzora obavljaju inspektori koji imaju višu stručnu sprema (na primer, komunalni inspektor). Sektorski zakoni snabdevaju inspektore i posebnim ovlašćenjima, odnosno preciziraju njihova opšta ovlašćenja iz Zakona o državnoj upravi (1992).

4. Sa izuzetkom nekolicine inspekcija (upravna inspekcija, budžetska inspekcija) koje vrše nadzor nad primenom zakona i drugih propisa unutar uprave, delatnost svih ostalih inspekcija je eksternog karaktera – okrenuta je nadzoru određenih aspe-kata poslovanja i ponašanja pravnih lica, preduzetnika i građana. Od 2002. godine

² Projekat UNOPSa, realizovan 2013. godine.

inspekcije su izgubile nadležnost za davanje prethodnih saglasnosti kao uslova za otpočinjanje delatnosti privrednih subjekata, osim kada se, po izuzetku propisanim posebnim zakonom, registracija ili delatnost uslovljava prethodnim odobrenjem, saglasnošću ili drugim aktom nadležnog organa (delatnosti u posebnom režimu).

5. Postojanje toliko velikog broja inspekcija može se objasniti isključivom primenom resornog principa i težnjom ka specijalizaciji. Resorni princip i specijalizacija imaju za posledicu to da svaka od inspekcija ima svoje posebno polje rada, tj. da nadzire primenu zakona i drugih propisa u što užoj upravnoj oblasti, često omeđeno predmetom jednog ili eventualno nekoliko sektorskih zakona iz iste oblasti. Nije sporno to da resorni princip i specijalizacija imaju svoje dobre strane, ali takođe i svoja ograničenja, pa i svoje mane. Kada se inspekcije organizuju na taj način, svaka od njih je podređena sopstvenoj liniji rada i rukovodstvu resora, njihova koordinacija je veoma složena, a njihova akcija po obuhvatu parcijalna, usredsređena na sopstvenu usku nadležnost i, sa stanovišta obezbeđenja zakonitosti, retko delotvorna. Nadležnosti inspekcija se često preklapaju, pa privrednim subjektima i građanima s pravom izgleda da razne inspekcije kontrolišu iste stvari i pritom različito tumače propise, ali da nijedna od njih ne obavlja valjano celinu nadzora. To je zapažanje tačno čak i u slučaju postupanja više inspekcija koje pripadaju istom ministarstvu.

Baveći se ovim pitanjem iz ugla interesa privrednih subjekata, jedna skorije izrađena studija³ je, polazeći od ocene da postojeći sistem inspekcija u Srbiji nije delotvoran i da stvara nepotrebna opterećenja privredi, izdvojila dva moguća predloga za reformu. Prema prvom, rešenje se vidi u stvaranju koordinacionog tela za usklađivanje rada inspekcija i objedinjavanju srodnih inspekcija, a prema drugom u stvaranju jedinstvenog inspektorata koji bi objedinio funkcije svih inspekcija koje su nadležne za privredu. U korist ovog drugog predloga, koji inače nije često primenjen model u uporednoj praksi, navode se primeri objedinjavanja ključnih inspekcija koje su nadležne za oblast privrede u Hrvatskoj (Državni inspektorat) i Republici Srpskoj (Generalni inspektorat).

Tome bi se moglo dodati da su rasprave o tome da li je bolje organizovati inspeksijske službe putem njihovog objedinjavanja u jednu celinu (po funkcionalnom principu) ili kao posebne u okviru odgovarajućih resora (resorni princip) veoma starog datuma. Uporedna praksa je generalno naklonjenija prema drugom modelu, pri čemu on nikako ne podrazumeva onoliki stepen podvojenosti i specijalizacije koliki je ostva-

3 USAID BEP (Business Enabling Project, Projekat za bolje uslove privreivanja), 2012.

ren kod nas. To utoliko pre što nisu obezbeđeni adekvatni mehanizmi za koordinaciju. Na ovo pitanje vratilićemo se u trećem odeljku ovog dela analize da bi videli kako autori Nacrta zakona o inspeksijskom nadzoru nastoje da reše problem.

2.2. Obeležja pravnog okvira za delovanje inspeksijskih službi

1. U Republici Srbiji ne postoji sistemski zakon o inspeksijskom nadzoru. Kao neadekvatna zamena za taj nedostatak primenjuju se odredbe Zakona o državnoj upravi iz 1992. godine (odredbe članova 22 do 37 i člana 92). U ostalim delovima, taj zakon je stavljen van snage Zakonom o državnoj upravi iz 2005. godine. Tom prilikom bilo je propisano da će se inspeksijski nadzor urediti posebnim zakonom, što bi tek sada trebalo da bude ostvareno.

U širem smislu, opštem pravnom okviru koji uređuje inspeksijski nadzor pripadaju kako pomenuti Zakon o državnoj upravi iz 2005. godine, tako i važeći zakoni o državnim službenicima, platama državnih službenika, ministarstvima, opštem upravnom postupku, lokalnoj samoupravi i neki drugi. Međutim, oni nisu zakoni koji posebno uređuju inspeksijski nadzor.

2. Rešenja Zakona o državnoj upravi iz 1992. godine koja se odnose na inspeksijski nadzor, kako se potvrđuje od strane Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu (u obrazloženju Nacrta zakona o inspeksijskom nadzoru), ne vrede mnogo. Radi se o zastarelim i nefunkcionalnim rešenjima, koja „ne mogu da odgovore izazovima i potrebama savremenog vršenja inspeksijskog nadzora, pre svega zato što su nepotpuna, nedorečena i doneta u uslovima bitno drugačijih ekonomsko-finansijskih, društvenih i političkih okolnosti i bitno drugačijeg pravnog sistema i razumevanja uloge i svrhe inspekcija i inspeksijskog nadzora.“ Ovome nije potrebno ništa više dodavati.

Slično tome, postojeći Zakon o opštem upravnom postupku, kao procesni propis koji se shodno primenjuje u proceduri rada inspeksijskih službi (tj. kada posebni zakoni ne uređuju te procedure), prevaziđen je i ne odgovara specifičnostima koje traži postupak inspeksijskog nadzora.

3. Zbog nepostojanja sistemskog zakona o inspeksijskom nadzoru, pribeglo se sektorskom uređivanju inspekcija u pojedinim oblastima, sa fokusom na posebna ovlašćenja inspektora i sankcije koje mogu da izriču. Tako se došlo do oko 1.000 zakona, uredbi, pravilnika i drugih podzakonskih propisa koji uređuju

inspekcijski nadzor u različitim oblastima.⁴ Pošto donošenje množine tih propisa nije bilo praćeno sistematičnošću (koju je kod tolikih propisa inače teško ili gotovo nemoguće obezbediti), došlo se u pravno još složeniju situaciju. Doneti propisi nisu uvek međusobno usklađeni, pa između njihovih normi postoje protivrečnosti i očigledne kolizije. U praksi je to neminovno vodilo različitom postupanju pojedinih inspekcija, što je „izazivalo pravnu nesigurnost, neizvesnost, nepotrebne troškove i neefikasnu alokaciju javnih resursa“ (navod je iz obrazloženja Nacrta zakona o inspekcijskom nadzoru). Ovome treba dodati ono što je ispušteno i bitnije, a to je izazivanje nesigurnosti građana i neminovan negativan uticaj na ostvarivanje njihovih osnovnih prava i sloboda.

4. Sliku složenosti pravnog okvira potrebno je dopuniti pokrajinskim i lokalnim propisima, koji su takođe relevantni za uređenje pokrajinskih i lokalnih inspekcijskih službi i za njihovo delovanje. Primera radi, lokalni komunalni inspektor nadzire i poštovanje lokalnih propisa o komunalnom redu, a tim propisima može biti predviđeno i mandatno kažnjavanje za prekršaje tog reda.

5. U skladu sa postojećim zakonskim uređenjem, inspekcijski nadzor predstavlja naročiti oblik kontrolnog i, eventualno, korektivnog i represivnog rada organa uprave, odnosno onog njihovog dela koji označavamo inspekcijskim službama. Nadzor koji vrše te službe se sastoji u kancelarijskom i/ili terenskom ispitivanju načina sprovođenja zakona i drugih propisa od strane fizičkih i pravnih lica. Ostvaruje se putem neposrednog uvida u njihovo poslovanje i postupanje. Ako je kontrolisano poslovanje i postupanje saglasno zakonu i drugim propisima, kontrolna akcija inspektora okončava se konstatacijom te činjenice. Međutim, kada je kontrolisano poslovanje i postupanje nesaglasno zakonu ili drugom propisu, dolazi do korektivne i eventualne represivne akcije, tj. do izricanja mera na koje je inspekcijski organ ovlašćen. Svrha tih mera je dvostruka i ona se sastoji, najpre, u otklanjanju uočenih nepravilnosti kako bi se kontrolisani rad fizičkih i pravnih lica usaglasio sa zakonom i drugim propisima (korektivne mere). Uz to, mere koje se izriču u vršenju inspekcijskog nadzora mogu imati za svrhu sankcionisanje nezakonitih ponašanja (kada je nepravilnim poslovanjem i postupanjem fizičkih i pravnih lica počinjeno takvo kršenje zakona i drugih propisa koje je kvalifikovano kao kažnjiva radnja tj. kao krivično delo, prekršaj ili privredni prestup). U ovom drugom slučaju inspekcijski nadzor predstavlja vid represivnog delovanja inspekcijskih službi, jer

⁴ Podatak o broju zakona, uredbi, pravilnika i drugih podzakonskih propisa preuzet je iz obrazloženja Nacrta zakona o inspekcijskom nadzoru.

se kao njegova svrha pojavljuje izricanje represivnih mera ili iniciranje postupaka u kojima će nadležni sud izreći kaznu.

6. Inspekcijski nadzor na terenu obavlja se putem inspekcijskog pregleda, koji se sastoji u neposrednom uvidu i opažanju inspektora „na licu mesta“. Predmet pregleda mogu biti prostorije, objekti, dokumentacija, roba, uređaji i postrojenja, kao i neposredan proces rada, tj. poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica. Inspektori nisu dužni da najave svoj dolazak radi vršenja inspekcijskog nadzora i to mogu učiniti u radno vreme pravnih lica, a kada se radi o građanima – u drugo pogodno vreme (na primer, tokom izvođenja građevinskih radova na objektu građanina). Postupak vršenja inspekcijskog nadzora bliže je regulisan posebnim (sektorskim) zakonima, a kada to nije slučaj, shodno se primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.

7. Tokom inspekcijskog pregleda, inspektor je ovlašćen da poziva i saslušava odgovorna i zainteresovana lica, da uzima uzorke robe radi analize i ekspertize, da naređuje merenja i druge radnje na koje je ovlašćen, i da vrši pregled prostorija, objekata, uređaja, robe i drugih predmeta, dokumentacije i opštih i pojedinačnih akata. O rezultatima izvršenog pregleda i naloženim merama, inspektor sastavlja zapisnik. Primerak tog zapisnika ostavlja pravnom licu ili građaninu kod koga je izvršen pregled, a oni su dužni da obaveste inspektora o preduzimanju mera koje su naložene u zapisniku. Pored toga, inspektor je ovlašćen da naredi otklanjanje utvrđenih nepravilnosti posebnim rešenjem i da izvesti nadležne organe o utvrđenim nedostacima. Takođe, on može da podnosi prijave za utvrđivanje odgovornosti u slučaju sumnje na učinjeno krivično delo, privredni prestup ili prekršaj. Uz to, može da oduzima i nalaže uništavanje određenih stvari (na primer, pokvarenih životnih namirnica) i da izdaje privremena naređenja i zabrane, uključujući zabranu obavljanja delatnosti, korišćenja ili stavljanja u promet proizvoda, korišćenje objekata ili prostorija (u slučaju konstatovanja opasnosti za zdravlje i život ljudi ili za druge javne interese).

Inspektor ima pravo da izrekne novčanu kaznu za učinjen prekršaj (tzv. mandatna kazna). Takvu kaznu može izreći i naplatiti je na licu mesta (tj. na mestu izvršenja prekršaja) samo za one prekršaje za koje je predviđena novčana kazna kao jedina kazna. O naplaćenju novčanoj kazni izdaje se potvrda u kojoj se označava koji je prekršaj učinjen i kolika je novčana kazna izrečena i naplaćena. U slučaju da prekršilac ne plati kaznu na licu mesta, kao i kada je za prekršaj propisana uz novčanu kaznu i kazna zatvora ili samo ova druga, inspektor podnosi predlog za vođenje prekršajnog postupka pred nadležnim prekršajnim sudom.

8. Osim činjenice da se sama procedura sprovođenja nadzora i ovlašćenja inspektora u tome mogu razlikovati od inspekcije do inspekcije, zbog čega subjekti čiji se rad nadzire ne mogu da predvide obim i dimenzije njihove akcije, postojeće zakonsko uređenje pati i od drugih veoma krupnih slabosti. Na neke od njih se dalje ukazuje.

Najpre, čitava normativna konstrukcija inspeksijskog nadzora počiva na pretpostavci prema kojoj je ključna svrha nadzora u otkrivanju kršenja zakona, ispravljanju tih pojava i kažnjavanju odgovornih lica. Inspekcije zbog toga ne deluju savetodavno i preventivno kako bi predupredile ili barem umanjile šanse za nastanak nekih od mogućih pojava kršenja zakona i štetne posledice takvih pojava. One po pravilu stupaju u akciju pošto se dogode štetne pojave, čije posledice onda nastoje da saniraju i iznađu odgovorne kako bi inicirale njihovo kažnjavanje.

Pošto su orijentisane ka iznalaženju nezakonitosti i kažnjavanju za njih, inspekcije nastoje da prilikom nadzora na svaki način pronađu kakvu grešku u radnjama kontrolisanog subjekta. Često se radi o formalnim greškama ili sitnim propustima (u poštovanju rokova, urednosti dokumentacije i slično), koji su takve prirode da sami po sebi ne mogu proizvesti ozbiljnije štetne posledice. U isto vreme, krupne greške i njihove značajne posledice ostaju nezahvaćene nadzorom.

Kako se učinak inspektora često meri kvantitativnim pokazateljima (broj izvršenih pregleda, broj podnetih prijava, suma izrečenih kazni u korist budžeta itd.), oni sprovode nadzor po nekom naizgled pravilnom redu i tamo gde će to, po njihovom očekivanju, biti lakše. U tome se najčešće ne rukovode planovima baziranim na procenama rizika, koji bi njihove aktivnosti usmerili prema onim subjektima i aktivnostima od kojih se očekuju najveća kršenja zakona i najteže posledice po zaštićena dobra (život i zdravlje ljudi, životna sredina i drugo.⁵)

Svojevrsan popis slabosti u pravnom okviru za rad inspeksijskih službi, koji je sačinjen u okviru USAID Projekta za bolje uslove poslovanja, obuhvata listu sledećih slabosti:

- Inspekcije su regulisane velikim brojem defragmentiranih zakona i propisa koji se često menjaju i nameću regulatorni rizik i povećana administrativna opterećenja za privredu;

5 Na nedostatak planova koji bi se bazirali na proceni rizika, ukazuje se i u obrazloženju Nacrta zakona o inspeksijskom nadzoru. Na isti problem je ukazano i u navedenoj studiji USAID-a („procena rizika se minimalno koristi, jer inspekcije pokrivaju sva preduzeća, umesto da se usredsrede na ona kod kojih su rizici najveći“).

- Procedure kojima se uređuje rad inspekcija su nejasne, neformalne i nedovoljno transparentne;
- Ovlašćenja inspekcija nisu jasno regulisana zakonom;
- Inspekcije imaju visok stepen deskrecionih prava, uključujući i prava da na licu mesta izriču mandatne kazne i zatvaraju preduzeća;
- Inspekcije/inspektori imaju minimalnu ulogu u pružanju saveta preduzećima u cilju obezbeđivanja poštovanja propisa;
- Postoji preklapanje i dupliranje funkcija između inspekcija na republičkom nivou, kao i između inspekcija na republičkom i lokalnom nivou;
- Regulatorni organi nemaju delotvorne instrumente za kažnjavanje onih koji uporno krše propise, niti za nagrađivanje onih koji poštuju propise.

2. 3. Rad inspeksijskih službi i problemi u njihovom radu

2.3.1. Rezultati i karakteristike rada

1. Da bi obezbedili sadržajni uvid u rad inspeksijskih službi na republičkom nivou, autori ove analize koristili su izveštaje o radu 10 inspekcija, koji su učinjeni dostupnim na njihovom sajtu. Za ostale inspekcije obratili su se tim službama, odnosno ministarstvima u kojima se one nalaze, sa zahtevom za dostavljenje godišnjih izveštaja o radu, uz pozivanje na pravo slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. To je učinjeno početkom ove godine, kada su inspeksijske službe imale gotove izveštaje o radu za 2012. godinu, a ne za 2013. godinu. Otud se podaci o njihovom radu odnose na 2012. godinu.

Pored 10 inspekcija koje imaju objavljene izveštaje o radu na sajtovima, svoje godišnje izveštaje o radu ili osnovne informacije o tome dostavilo je još 10 inspekcija. Ostale su se oglasile o zahtev ili odgovorile da ne izrađuju posebne izveštaje o radu. Taj bi uzorak bio sasvim dovoljan za analizu da su izveštaji sastavljeni po istoj metodologiji i istom obuhvatu podataka i problematike. Pošto to nije slučaj, nemoguće je dati uporedive podatke o radu za više inspekcija, čak ni u formi tabelarnog pregleda. Stoga je jedino moguće da se učini osvrt na rad pojedinih od tih inspekcija. Izbor je pao na pet inspekcija, od kojih su tri veće po obimu posla i broju inspektora (inspekcija rada, sanitarna i tržišna inspekcija), a dve manje (turistička inspekcija i inspekcija za lekove i medicinska sredstva).

2. Inspekcija rada vrši nadzor u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu. Njen nadzor obuhvata 25 zakona i 52 podzakonska propisa. Organizovana je u okviru Inspektorata za rad, koji ima položaj organa u sastavu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. U sedištu ministarstva obrazovano je

Odeljenje za drugostepeni upravni postupak u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu, Odsek za kontrolu ažurnosti i primenu procedura i Odeljenje inspekcije rada u Gradu Beogradu. Izvan sedišta ministarstva u upravnim okruzima obrazovano je dvanaest odeljenja, dvanaest odseka i jedna grupa inspekcije rada. U toku 2012. godine Inspektorat je obavljao nadzor preko 248 inspektora u okruzima.

Nadzorom ove inspekcije obuhvaćeni su radni odnosi kod svih poslodavaca, izuzev radnih odnosa državnih službenika za koje je nadležna Upravna inspekcija Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Obim poslova može se sagledati iz podataka o broju izvršenih nadzora. U 2012. godini ukupan broj izvršenih nadzora bio je 31.496, od toga potpunih nadzora 2.362, delimičnih 19.362, kontrolnih 1.829 i po zahtevu stranke 8.073. Ukupan broj lica kod poslodavca obuhvaćenih nadzorom iznosio je 493.194. Potpunim nadzorom obuhvataju se svi radnopravni instituti, a delimičnim nadzorom samo određeni radnopravni institut za koji se, na osnovu dobijenih informacija, pretpostavlja da je povređen. Kontrolnim nadzorom ispituje se da li je i u kojoj meri poslodavac postupio po rešenju inspektora.

U Izveštaju o radu se navodi da se nadzor obavlja u skladu sa godišnjim planom rada i utvrđenim strateškim ciljevima (suzbijanje rada na crno, ciljna kontrola primene određenih radnopravnih instituta, efikasniji rad po predstavkama, saradnja sa socijalnim partnerima i drugo). O radu se sačinjavaju mesečni, kvartalni, šestomesečni i godišnji izveštaj, a ovaj poslednji se objavljuje na sajtu da bi se obezbedila transparentnost rada. U isto vreme se navodi da je tehnička i informaciona opremljenost slaba i da to u znatnoj meri otežava rad inspektora.

Inspekcija rada postupa po službenoj dužnosti (bez spoljne inicijative) i po dobijenim predstavkama. Po službenoj dužnosti obavlja potpuni, ciljani i kontrolni nadzor, kao i nadzor povodom smrtno, teške i kolektivne povrede na radu. Predstavke građana i organizacija uzimaju se kao povodi za pokretanje kontrolne akcije, a inspekcija, kako se tvrdi, obaveštava podnosiocima predstavki o utvrđenom činjeničnom stanju i preduzetim merama, ukoliko ih je bilo. Kada se zaposleni obrati zahtevom za odlaganje izvršenja rešenja poslodavca o otkazu ugovora o radu ili kada se poslodavac obrati zahtevom za utvrđivanje ispunjenosti propisanih uslova u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu pre početka obavljanja delatnosti, kao i u drugim slučajevima predviđenim zakonom, inspekcija je dužna da postupa po zahtevu. Međutim, ako je zahtev nepotpun, inspekcija po njemu ne postupa. Ne postupa uvek ni po anonimnim prijavama, osim kada je u pitanju „rad na crno“.

Inspektor obavlja nadzor u toku radnog vremena poslodavca. Svoj dolazak može najaviti poslodavcu ili ovlašćenom licu kod njega, osim ukoliko smatra da to može štetno uticati na efikasnost nadzora. Po obavljenom nadzoru, inspektor preduzima ili nalaže preduzimanje odgovarajućih mera radi suzbijanja i otklanjanja povreda zakona i drugih propisa, opštih i pojedinačnih akata. Može rešenjem da naloži otklanjanje utvrđenih povreda, da odloži izvršenja rešenja o otkazu ugovora o radu, da izrekne mandatnu kaznu za učinjeni prekršaj, da zabrani rad zaposlenog na radnom mestu dok traju okolnosti koje ugrožavaju njegovu bezbednost i zdravlje, kao i da pokrene postupak pred nadležnim državnim organom povodom utvrđenih povreda za čije otklanjanje nije nadležan. Inspektori preduzimaju i određene preventivne i savetodavne mere, u smislu davanja saveta o zaštiti prava zaposlenih i ukazivanja poslodavcima na potrebu preduzimanja mera radi unapređenja poštovanja prava radnika i bezbednosti i zdravlja na radu.

3. Rad sanitarne inspekcije organizovan je u okviru posebnog odeljenja u ministarstvu nadležnom za poslove zdravlja. Ona vrši nadzor u objektima pod sanitarnim nadzorom u pogledu ispunjenosti sanitarno-tehničkih i higijenskih uslova, kao i u ugostiteljskim objektima za pružanje usluga ishrane i pića. Sanitarnim nadzorom obuhvaćene su i oblasti zaštite stanovništva od zaraznih i nezaraznih bolesti, zdravstvene ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe, javnog snabdevanja stanovništva higijenski ispravnom vodom za piće, kao i sanitarni nadzor nad licima koja su stavljena pod zdravstveni nadzor i drugo. Poslovi se obavljaju preko inspektora u sedištu i područnim jedinicama na terenu, kao i na državnoj granici. U 2012. godini bilo je ukupno registrovanih 73.540 objekata pod sanitarnim nadzorom, plus 22.045 objekata u AP Vojvodini. Ti objekti su razvrstani u grupe prema riziku i nastoji se da oni koji su u prvoj rizičnoj grupi budu potpuno obuhvaćeni nadzorom. Broj inspektora u izveštaju nije dat, ali se tvrdi da je smanjen i nedovoljan.

Prema podacima iz izveštaja, najveći broj kaznenih mera u kontrolisanim objektima izrečen je u oblasti ugostiteljstva (38,88% od ukupnog broja kaznenih mera). Značajan udeo zauzimaju i kaznene mere izrečene povodom nadzora sanitarno-higijenskog stanja u objektima zdravstvene zaštite. Mada je broj inspeksijskih pregleda i naloženih mera prilikom kontrole u tim objektima značajno povećan u odnosu na prethodnu godinu, u izveštaju se ističe da kontrolom nisu u dovoljnoj meri obuhvaćeni zdravstveni objekti u privatnom vlasništvu, kao i da ta inspekcija od 2006. godine čak ni nema pravi uvid u broj objekata privatnog zdravstva.

U oblasti proizvodnje i prometa životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe izvršeno je ukupno 45.977 inspekcijskih pregleda, kojima je obuhvaćeno oko 75% od ukupnog broja registrovanih objekata. Međutim, nadzor se uopšte ne vrši u objektima pravnih i fizičkih lica koja obavljaju neregistrovanu delatnost.

Pod sanitarnim nadzorom na prostoru Republike Srbije ima oko 350.00 lica, koja su uglavnom zaposlena u proizvodnji i prometu životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe, u zdravstvenoj zaštiti, ustanovama za brigu o deci i sličnim delatnostima. Ova lica podležu obaveznim zdravstvenim pregledima radi sprečavanja pojava zaraznih bolesti. Od navedenog broja, u 2012. godini obavljena je kontrola nad svega oko 60.000 lica, a to je bilo za tri puta manje nego u 2011. godini. Kontrolom je otkriveno 9.000 lica bez obaveznog zdravstvenog pregleda (što je za dva i po puta više nego u 2011. godini), dok je 5.418 zaposlenih privremeno udaljeno sa posla.

Izveštaj o radu pozitivno ocenjuje saradnju sa drugim inspekcijama (posebno turističkom, tržišnom, veterinarskom, komunalnom i ekološkom inspekcijom). Tvrdi se, takođe, da sanitarna inspekcija sprovodi preventivne mere u vidu edukacije osoblja, tj. zaposlenih u primeni higijenskih pravila. Za budući period planiraju veći obim kontakata sa medijima i potrošačima radi obaveštavanja o merama koje se preduzimaju i o opasnostima koje su od važnosti za potrošače.

4. Po svojim nadležnostima i broju inspektora, velikim inspekcijama pripada i tržišna inspekcija. Organizovana je u ministarstvu nadležnom za poslove trgovine, a njene poslove obavljaju inspektori u sedištu i organizacionim jednicama na terenu. Broj inspektora nije naveden u izveštaju, a i u ovom se slučaju tvrdi da ih je nedovoljno.

Osnovnu nadležnost ove inspekcije predstavlja nadzor u oblasti prometa robe, nadzor nad vršenjem usluga u prometu robe, kontrola ispunjenosti uslova za obavljanje delatnosti prometa robe i drugih pravila iz Zakona o trgovini. Pored toga, u njenu nadležnost spada nadzor nad sprovođenjem još 25 zakona (Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o oglašavanju, Zakon o duvanu, Zakon o energetici, Zakon o fiskalnim kasama, Zakon o elektronskoj trgovini, Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda i drugi), kao i velikog broja podzakonskih propisa.

O velikom obimu rada ove inspekcije svedoče podaci o broju izvršenih kontrola i izrečenih mera. Primera radi, samo na osnovu jednog manje obimnog nadzornog posla, utvrđenog Zakonom o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava

intelektualne svojine, tržišna inspekcija je u 2012. godini izvršila 2.402 inspekcijske kontrole, pri čemu je oduzeto 101.112 komada razne krivotvorene robe i 36.725 komada piratskih diskova. Ili, na osnovu Zakona o energetici i Pravilnika o minimalnim tehničkim uslovima za obavljanje trgovine naftom i derivatima nafte, inspekcija je sprovedla 284 kontrole i sačinila 259 izveštaja za energetske objekte koji ispunjavaju minimalne tehničke uslove.

Tržišna inspekcija ima i niz specifičnih ovlašćenja, kakva su, na primer, kontrola posedovanja fiskalnog računa od strane potrošača nakon obavljene kupovine u krugu od 20 metara od prodajnog objekta; identifikacija lica koja obavljaju trgovinsku delatnost (putem uvida u ličnu kartu ili drugu javnu ispravu sa fotografijom); video snimanje prostora u kojem se vrši inspekcijski nadzor, odnosno robe i drugih predmeta koji su predmet nadzora; pregled vozila u slučaju saznanja da je to vozilo u funkciji obavljanja trgovine; privremeno zatvaranje prodajnog objekta, privremena zabrana obavljanja trgovine van prodajnog objekta i oduzimanje robe.

Inspekcijski nadzor vrši se po službenoj dužnosti, a prijave povreda zakona, odnosno druge informacije, dojava, podnesci i zahtevi koje građani i drugi subjekti podnose radi preduzimanja nadzora, imaju svojstvo inicijative za pokretanje postupka. Podnosioci tih inicijativa nisu stranke u postupku, niti postoji obaveza njihovog obaveštavanja o preduzetim merama inspekcije.

Široke nadležnosti tržišne inspekcije koje se prostiru u brojnim oblastima često mogu da u praksi dođu u dodir, pa i u koliziju sa nadležnostima drugih inspekcija. S tim u vezi, uočljivo je da se u izveštaju o radu tržišne inspekcije nedovoljno govori o saradnji sa drugim inspekcijama. Slično tome, nema ni dovoljno podataka o preduzimanju preventivnih mera.

5. Turistička inspekcija pripada krugu manjih inspekcija, a organizovana je, kao i tržišna inspekcija, u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija. Ova inspekcija ima izveštaj o radu dostupan na sajtu resornog ministarstva, a obezbeđena je i mogućnost građanima da podnose prijave elektronskim putem. U nadležnosti ove inspekcije je nadzor nad zakonitim poslovanjem turističke privrede i primenom propisanih standarda kvaliteta u oblastima turizma i ugostiteljstva.

Subjekti koje kontroliše su turističke agencije, ugostiteljski objekti za smeštaj, ishranu i piće, lica koja pružaju usluge smeštaja i ishrane u domaćoj radinosti i u seoskim turističkim domaćinstvima, nautički objekti, lica koja pružaju usluge u turizmu

(turistički vodiči, usluge rent a car-a i usluge na skijalištima). Za kontrolu većine istih subjekata, ali sa stanovišta drugih aspekata, nadležnosti imaju sanitarna inspekcija, tržišna inspekcija i inspekciji rada. Međutim, ni u jednom izveštaju o radu pomenutih inspekcija nije navedena međusobna saradnja u inspeksijskom nadzoru.

U 2012. godini turistička inspekcija je izvršila 23.847 kontrola, od čega čak 19.126 kontrola ugostiteljske delatnosti (smeštaj lica, usluge ishrane i pića). Preostale kontrole su ovako raspoređene: 1.239 kontrola delatnosti turističkih agencija, 70 kontrola usluga turističke profesije, 22 kontrole usluga iznajmljivanja vozila, 176 kontrola usluga skijališta, 14 ostalih kontrola i 3.200 kontrola izvršenja rešenja. Kao poseban uspeh, u Izveštaju o radu turističke inspekcije istaknut je taj da je u 877 kontrola utvrđena protivpravno stečena imovinska korist zbog bespravnog rada, kao i da davaoci usluga smeštaja nisu na račun budžeta lokalne samouprave redovno vršili uplatu sredstava boravišne takse.

6. U okviru inspekcije za lekove i medicinska sredstva, koja je organizovana u ministarstvu nadležnom za poslove zdravlja, nadzor obavlja ukupno sedam inspektora. Oni vrše, odnosno dužni su da vrše nadzor nad proizvodnjom i distribucijom lekova kod 22 aktivna proizvođača na 29 mesta proizvodnje, nad proizvodnjom i distribucijom medicinskih sredstava kod 83 aktivna proizvođača medicinskih sredstava, izradom galenskih lekova, prometom na veliko lekova i medicinskih sredstava kod oko 600 subjekata, prometom na malo medicinskih sredstava kod više od 300 subjekata, prometom na malo lekova kod više od 2.500 subjekata i nosioca dozvole za lek/medicinsko sredstvo više od 1.000 subjekata.

Inspekcija je nadležna da utvrđuju ispunjenost uslova u pogledu prostora, opreme i kadra, za obavljanje delatnosti proizvodnje lekova, medicinskih sredstava, izradu galenskih lekova, prometa na veliko lekova i/ili medicinskih sredstava i prometa na malo medicinskih sredstava. Prema izveštaju o radu, sprovode se i vanredni nadzori kod subjekata koji obavljaju proizvodnju, izradu i promet, a da za to ne poseduju dozvole Ministarstva zdravlja.

Ukupan broj izvršenih nadzora za 2012. godinu je 151, što je objektivno malo s obzirom na navedene brojke subjekata koji su obuhvaćeni nadzorom. Mali broj izvršenih nadzora mogao bi da stoji najpre u vezi sa činjenicom da u ovoj inspekciji postoji mali broj inspektora. I tako gledano, izlazi da je broj izvršenih nadzora preterano mali, jer bi na jednog inspektora godišnje dolazilo tek po 21,5 izvršen nadzor.

2.3.2. Ključni problemi u radu

1. U ovom odeljku izdvojeni su neki od ključnih problema, prema merilu njihovog značaja za funkcionisanje inspeksijskih službi i položaj nadziranih subjekata. Ti problemi su opštiji u tom smislu što su karakteristični za sve ili veći broj oblasti u kojima se vrši inspeksijski nadzor, dok su problemi tipični za pojedine inspekcije i oblasti u kojima one vrše nadzor ostavljeni po strani. Taj drugi, specifičan uvid u probleme koji prate pojedine oblasti i rad inspekcija u njima, pripada predmetu pojedinačnih analiza i projektovanju poželjnih reformi u svakoj od pojedinih oblasti. Kao ključni problemi na koje će dalje biti ukazano označeni su: preterana fragmentacija i centralizovanost inspeksijskog nadzora, zastarela koncepcija o ulozi i ovlašćenjima, nerelavantnost i neusmerenost nadzora na prave probleme, nepostojanje koordinacije, nedovoljna osposobljenost i nedostatak kapaciteta, preterana opterećenja za privredu i zanemarivanje interesa građana.

2. Na problem preterane i, po posledicama, disfunkcionalne fragmentacije inspeksijskog nadzora, već je kratko ukazano kod analize pravnog okvira. Težnja za specijalizacijom dovela je do toga da brojne inspekcije kontrolišu iste ili slične delatnosti, svaka iz različitih uglova interesovanja, a nijedna od njih celinu stvari. Nije sporno to da izvesna podela poslova jeste potrebna i poželjna, ali bi to moralo da ima svoju granicu u principima ekonomičnosti i efikasnosti.⁶

Mada drugačije prirode, ali kao problem koji stoji u vezi sa tolikim brojem republičkih inspekcija, izdvaja se problem centralizacije većine inspekcija na republičkom nivou. Iako su republičke, one su mahom dekoncentrisane po upravnim okruzima ili za druge teritorijalne nivoe. Pošto je dekoncentracija plod priznanja da se poslovi države ne mogu otparjavati iz prestonice, već samo na licu mesta (tj. na terenu), postavlja se logično pitanje da li bi pojedini od tih poslova mogli biti delegirani drugim (nižim) nivoima vlasti ili drugim subjektima koji bi ih obavljali kao javno ovlašćenje. O tome će biti još reči, a ovde se nanovo može problematizovati racionalnost i ekonomičnost postojećeg rešenja.

3. Na zastarelost koncepcije o ulozi i ovlašćenjima inspeksijskih službi ukazuje čitav niz momenata koji se ispoljavaju kao problemi od velikog značaja za položaj nadziranih subjekata i neadekvatno stanje zakonitosti u društvu. Uloga inspekcija bazirana je

⁶ Pitanje kojim bi čitav ovaj problem bio jednostavno predstavljen moglo bi da glasi ovako: da li je racionalno da jedan isti objekat, recimo za pružanje usluga smštaja, ishrane i pića, kontrolišu tolike inspekcije (sanitarna, tržišna, turistička i inspekcija rada, a verovatno i neke druge) ili bi to mogle da svrsishodnije čine dve ili tri od njih?

na korektivnom i represivnom pristupu, a nedovoljno je naglašena njihova savetodavna i preventivna uloga (o čemu je već bilo datih napomena). Ta se uloga ostvaruje prevashodno u formalističkom maniru, tako da nije dovoljno usmerena važnijim ciljevima sprovođenja zakona. Ovlašćenja službenih lica (inspektora) osmišljena su tako da imaju izgled kvazipolicijskih ovlašćenja, a pojedina od ovlašćenja su jednaka policijskim ovlašćenjima. U nekim slučajevima čak dolazi do mešanja uloge policije i inspekcija, a kao primer za to može se navesti nadzor inspektora rada u slučaju nesreća na radu sa smrtnim ishodom, telesnim povredama i sl. Dalje, u svom postupanju, inspektori postupaju sa velikom dozom diskrecionih ovlašćenja, uključujući selektivnost u izboru subjekata koje će nadzirati i mera koje će naložiti, što je teško uskladiti sa idejama vladavine prava, odnosno pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja nadziranih subjekata. Sledstveno tome, mehanizmi koji bi umanjili rizik od korupcije imaju male šanse za uspeh itd.

Tako koncipirana uloga inspeksijskih službi nije prikladna ciljevima obezbeđenja zakonitosti, pa stoga ni zaštiti javnog interesa. Ona je nesaglasna i sa promenama do kojih je došlo u društvenom i ekonomskom sistemu, a koje je većina drugih tranzicionih zemalja već ugradila u koncept inspeksijskog nadzora.⁷

4. Inspeksijski nadzor odvija se kao neusmerena delatnost i teži obuhvatu svih ili što većeg broja nadziranih subjekata, odnosno ka potpunosti. Za tako nešto nema dovoljno inspektora, niti je takav nadzor potreban i smislen. Ideja o potpunosti nadzora ima za polazište stav da su svi građani i sva pravna lica skloni nepoštovanju zakona i da se tim putem može otkriti svaki pojavni vid kršenja zakona. Ta ideja pripada korpusu starih autoritarnih shvatanja o državi kao čuvaru i nadzorniku građanskog morala. Pošto inspekcije zbog ograničenosti sopstvenih kapaciteta ne mogu da budu orvelovski „Veliki brat“, one ideju o potpunosti nadzora redukuju na težnju da kod svakog kontrolom obuhaćenog subjekta pronađu barem neku neispravnost, bila ona i sasvim trivijalna.

Za razliku od toga, nadzor bi trebalo da bude baziran na proceni rizika, kako bi se usmerio na one subjekte od čijeg ponašanja i delatnosti prete najveće opasnosti. Ovakve procene se sada primenjuju kao osnova za planiranje nadzornih akcija tek u manjem broju inspekcija, a ubuduće bi trebalo da postanu osnovno pravilo. U tom su pravcu i zalaganja u Nacrtu zakona o inspeksijskom nadzoru, koja treba podržati.

⁷ U prilog tome može se navesti citat iz obrazloženja Nacrta zakona o inspeksijskom nadzoru, koji glasi: Za razliku od zemalja u okruženju i drugih tranzicionih zemalja, koje su sprovele reformu inspekcija i inspeksijskog nadzora u skladu sa savremenim razumevanjem inspeksijskog nadzora i inspekcija, u Republici Srbiji do sada nije sprovedena ovakva sveobuhvatna suštinska reforma.

5. Izostanak koordiniranih akcija dve ili više inspekcija nadležnih za kontrolu različitih aspekata iste delatnosti ili procesa kod istog subjekta daje delimične, neusaglašene i necelishodne rezultate, a u isto vreme stvara smetnje redovnom odvijanju delatnosti nadziranih subjekata, angažuje njihovo vreme i resurse.⁸ Različite inspekcije pritom daju različita tumačenja propisa i ponekad postavljaju protivrečne zahteve. One međusobno ni ne sarađuju, nedovoljno razmenjuju podatke itd.

6. Za jedan veći broj republičkih inspekcija karakteristična je nedovoljna osposobljenost i nedostatak kapaciteta. U njihovim izveštajima se često nailazi na podatke o nedovoljnom broju inspektora, nedostatku službenih vozila i opreme i drugih materijalnih pretpostavki za uspešan rad. Iako to same inspekcije ne spominju, činjenica je da inspektori nisu uvek dovoljno stručno osposobljeni i da se tom pitanju ne posvećuju potrebna pažnja. Među inspektorima ima i onih koji ne poseduju odgovarajuće kvalifikacije i dovoljan stepen poznavanja zakona i drugih propisa. Ni sama unutrašnja organizacija inspeksijskih službi nije uvek racionalno izvedena, niti se postojeći kapaciteti racionalno koriste. Sve takve slabosti su dobro poznate i njih na manje ili više precizan i otvoren način identifikuje Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji.

7. Kako se često tvrdi u analizama uslova za privredno poslovanje u Srbiji, inspeksijske službe stvaraju nepotrebna opterećenja privrednim subjektima. Čak i kada se uzme u obzir da bi deo tih tvrdnji mogao da bude motivisan željom privrednih subjekata da ostanu izvan bilo kakvog, pa i onog neophodnog državnog nadzora, stoji činjenica da neadekvatna organizacija, izdajenost nadležnosti i način rada inspeksijskih službi nisu prilagođeni tržišnoj privredi. Za ovo se kao dokaz može uzeti i to što su inspeksijske službe, kakve su sada, oblikovane uglavnom na početku devedesetih godina prošlog veka, kada u Srbiji nije bilo uslova za slobodno tržište.

8. Inspeksijske službe nisu prilagođene ni interesima i novom položaju građana u ustavnom sistemu i u odnosima sa upravom. Ukratko, javni interes kao moto njihovog delovanja i racio (opravdanje) njihovog postojanja nije izbalansiran sa izmenjenim shvatanjima o položaju građana u političkom i pravnom sistemu, sa idejama osnovnih prava i sloboda i potrebom zaštite građanskih interesa kao primarne

⁸ Na ovaj problem se detaljno ukazuje u studiji USAID-a Projekat za bolje uslove poslovanja. Isti problem prati i druge subjekte, recimo opštine. Tokom jedne nedavno održane obuke za lokalne službenike, načelnik uprave u jednoj opštini izneo je podatak da je u toku jednog meseca punih 11 radnih dana, zajedno sa nekolicinom svojih službenika, morao da izdvoji za posete revizora iz DRI, Upravne i pojedinih drugih republičkih inspekcija. Kako je ustvrdio, nijednom od tih kontrola nije pronađen nijedan ozbiljan nedostatak.

vrednosti demokratskog društva (umesto maglovitog i zakonom često neodređenog javnog interesa). Standardi „dobre uprave“, na kojima se insistira u zemljama Evropske unije, a koji treba da upravu približe potrebama građana, takođe nisu našli svoje mesto u postojećoj koncepciji uloge inspeksijskih službi. Upravo reformi inspeksijskih službi koja bi bila usmerena tim ciljevima posvećen je naredni deo ove analize.

3 Inspeksijske službe po meri građana: izvodljivost predloga građana za reformu

3.1. Organizacione i funkcionalne promene

1. Od većeg broja predloga dobijenih u sprovedenom istraživanju stavova građana o inspeksijskim službama, po broju građana koji su optirali za predloge i značaju predloga, izdvajaju se sledeći: povećati broj inspektora na terenu; decentralizovati što veći broj inspekcija; jasnije definisati i razgraničiti nadležnosti pojedinih inspekcija; akcenat treba da bude na savetodavnoj umesto na represivnoj ulozi inspekcija; obezbediti da inspektori imaju odgovarajuće kvalifikacije i stručnu osposobljenost; nad radom inspektora treba uspostaviti sistem kontrole; inspektori treba da budu u službi građana; obezbediti doslednije sprovođenje zakona od strane inspekcija.

Svaki od predloga koji su navedeni je načelno izvodljiv i prikladan, odnosno takav da bi njegova realizacija bila veoma poželjna. Dalje se govori o konkretnijim pretpostavkama koje je potrebno ispuniti za njihovu realizaciju, kao i o načinu realizacije.

2. Da bi se povećao broj inspektora na terenu i time broj izvršenih inspeksijskih pregleda, potrebno je da se ukupan broj inspektora u pojedinim inspekcijama (u slučaju da je nedovoljan) uveća i oni pretežno orijentišu na terenske kontrole. Sa stanovišta građana, ovaj predlog je relevantan u pogledu onih inspekcija čiji je nadzor od svakodnevnog interesa za uslove njihovog života i rada (komunalna, sanitarna, tržišna, zdravstvena i slične inspekcije). Efekat koji žele građani mogao bi se delom ostvariti i većom transparentnošću rada inspekcija, boljim planiranjem njihovog rada, ciljanim i prema stepenu rizika, koji za građane ima kršenje zakona u pojedinim delatnostima, usmerenim inspeksijskim kontrolama.

U Nacrtu zakona o inspeksijskom nadzoru postoje određena rešenja koja su usmerena ka boljem planiranju rada inspekcija na bazi procene rizika, boljoj alokaciji resursa

inspekcija i slično. Suštinu predloga je inače moguće ostvariti i u okviru postojećeg pravnog okvira, ali uz eventualno povećanje budžetskih izdataka za rad pojedinih inspekcija i temeljitije promene u metodima njihovog rada.

3. Predlog građana po kome bi inspekcije trebalo da budu u što većem broju decentralizovane, odnosno da inspektori budu prevashodno lokalni, a ne državni službenici, moguće je realizovati na dva osnovna načina: prenošenjem određenih poslova inspeksijskog nadzora u izvornu nadležnost autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave (politička decentralizacija) ili poveravanjem (delegacijom) istih poslova pokrajini, opštini i gradu (administrativna decentralizacija). U prvom slučaju, potrebno je najpre preneti u pokrajinsku ili lokalnu nadležnost sama pitanja (oblasti), u kojima bi one dobile izvorno pravo da ih uređuju i obezbeđuju, pa da onda u njima vrše i inspeksijski nadzor. U drugom slučaju je načelno moguće da se pokrajini, opštini i gradu poveri bilo koji od inspeksijskih poslova, pod uslovom da se time postiže racionalnije i efikasnije obavljanje tih poslova.⁹

Oba navedena načina decentralizacije mogu se izvoditi posebno i kombinovati. Ovde će biti više reči o poveravanju inspeksijskih poslova opštinama i gradovima, jer je to tema o kojoj se raspravlja već nekoliko godina. U korist poveravanja izjasnio se i zakonodavac 2007. godine, prilikom donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi.¹⁰

Prema analizi koja je početkom 2012. godine izrađena na tu temu u okviru Stalne konferencije gradova i opština,¹¹ najveća zainteresovanost opština i gradova postoji za poveravanje poslova sanitarne, tržišne, poljoprivredne, veterinarske, turističke i inspekcije rada. Kao argumente u korist tog rešenja, opštine i gradovi navode: približavanje građanima i mestu obavljanja inspeksijskih poslova i veću dostupnost inspeksijskih službi; lakše i efikasnije vršenje inspeksijskog nadzora, koji je redovno ili pretežno lokalnog karaktera, tako da se obavlja lokalno i onda kada su za taj nadzor nadležni republički inspeksijski organi; nedovoljan broj republičkih

9 „Poslovi inspeksijskog nadzora mogu biti povereni jedino organima autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda“ (član 54. stav 2. Zakona o državnoj upravi). Kriterijume za poveravanje daje član 137. stav 1. Ustava Republike Srbije. Slični kriterijumi su utvrđeni u članu 4. stav 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (princip supsidijarnosti), koji Srbija nije ratifikovala.

10 „Opština obavlja kao poverene poslove pojedine poslove inspeksijskog nadzora iz oblasti prosvete, zdravstva, zaštite životne sredine, rudarstva, prometa robe i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i druge inspeksijske poslove u skadu sa zakonom“ (član 22. Zakona o lokalnoj samoupravi).

11 „Analiza mogućnosti jedinica lokalne samouprave za obavljanje novih poverenih inspeksijskih poslova“, SKGO, februar 2012.

inspektora i ostvarenih kontrola; efikasnije suzbijanje nepoštovanja zakona, drugih propisa i opštih akata i otud veći doprinos boljem izvršavanju zakona; uspješnije ostvarivanje izvornih nadležnosti opština i gradova; mogućnost obavljanja poslova uz manje troškove.

Izneti stav ne dele republički organi (nadležna ministarstva koja imaju inspekcije), ali ni sve opštine. One najmanje među njima nemaju kapacitete ni za obavljanje postojećeg obima poverenih poslova. Veće opštine i gradovi su oni koji se zalažu za poveravanje novih poslova i tvrde da za njihovo obavljanje imaju kapacitete. Rešenje je očigledno u poveravanju pojedinih inspeksijskih poslova samo gradovima i, eventualno, samo pojedinim opštinama. Prvo je lakše pravno i organizaciono izvesti, ali ni za drugo ne postoje neke naročite smetnje. U oba slučaja, potrebno je o tome stvoriti rešenje u sektorskim zakonima koji uređuju pojedine oblasti inspeksijskog nadzora.

4. Jasnije (tj. preciznije) definisanje i razgraničenje nadležnosti pojedinih inspekcija može se takođe izvesti promenama sektorskih zakona, a eventualno i korekcijama u Zakonu o ministarstvima. Kada se radi o preplitanju nadležnosti inspekcija koje postoje na različitim nivoima vlasti, na koje ukazuju građani, ali i neke od stručnih analiza, bilo bi potrebno da se i ovo pitanje detaljnije ispita i potom interveniše u odgovarajućim propisima. S tim u vezi, potrebno je napomenuti da su česte promene zakona i, uporedo sa njima, nesistematične promene u broju, nazivu i nadležnostima ministarstava (koje se odigravaju prilikom svakog sastavljanja nove vlade), dovele do situacije da nadležnosti pojedinih organa državne uprave i nivoa vlasti nisu dovoljno jasne, razgraničene i poznate. Da bi se ta situacija prevazišla, neophodno je popisati sve poslove u nadležnostima organa uprave i pojedinih nivoa vlasti, otkloniti neusaglašenosti i preplitanja, a onda sastaviti i učiniti dostupnim potpun registar nadležnosti (koji bi se redovno ažurirao).

Problem nedovoljno definisanih i nerazgraničenih nadležnosti inspeksijskih organa mogao bi u znatnoj meri da se prevaziđe i spajanjem određenih inspekcija. To vredi za one slučajeve gde su očigledna preplitanja nadležnosti i gde nije nužno postojanje posebnog specijalizovanog oblika kontrole.

Utisak građana o nedefinisanim i nerazgraničenim nadležnostima inspekcija svakako se produkuje i izostankom koordinacije u njihovom radu. Pošto je taj problem već ranije naznačen, napomenućemo da je Nacrtom zakona o inspeksijskom nadzoru predviđeno da se ovaj problem prevaziđe osnivanjem naročite koordinacione komisije i uspostavljanjem jedinstvenog inspeksijskog informacionog sistema. Tvrdi se da

bi to bilo bolje rešenje od objedinjavanja svih inspekcija u jedinstveni inspektorat. Koordinaciona komisija bi bila osnovana od strane Vlade, a sastavljena od predstavnika organa državne uprave koji imaju inspekcije. To telo bi pratilo, iniciralo i davalo smernice za unapređenje koordinacije, razmatralo planove rada itd., ali ne bi bilo ovlašćeno da neposredno koordinira i usmerava pojedine akcije. U pitanju je, dakle, posredna ili „meka“ koordinacija, bez zadiranja u samostalnost inspeksijskih organa i mogućnosti da se one obavezuju na pojedine zajedničke akcije. Od takve koordinacije bi moglo nešto i da bude, ali se čini da nema osnova za prevelika očekivanja.

5. Predlog u korist promene osnovne orijentacije u radu inspekcija, prema kome bi akcenat trebalo da bude na savetodavnoj i preventivnoj, umesto na represivnoj ulozi, a o kome je ranije bilo reči, naišao je već na izvestan odgovor u rešenjima Nacrta zakona o inspeksijskom nadzoru. Stiče se utisak da su autori tog nacrta dobro uvideli dimenzije problema i ponudili rešenja koja bi mogla da ga postupno otklone. Ono što će biti teži deo posla, to je neophodnost da se promeni pristup inspektora prema svome poslu i sam metod njihovog rada.

6. Obezbeđenje odgovarajuće kvalifikacione strukture i visokog nivoa stručne osposobljenosti inspektora ima karakter predloga radi čije realizacije treba konstantno preduzimati aktivnosti. O kvalifikacionoj strukturi moralo bi da se vodi računa prilikom zapošljavanja i ona će biti obezbeđena ukoliko se poštuju zakonom postavljeni uslovi za prijem na rad inspektora, uz pretpostavku da se u radni odnos primaju oni koji su najbolji i da se poštuje merit-sistem a okonča zapošljavanje po sistemu partijskog plena.¹² Permanentno stručno osposobljavanje inspektora je kao obaveza propisano zakonom i podržano je Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji. Još je potrebno da ono bude adekvatno planirano i realizovano, kao i da ostanak na radu i napredovanje inspektora u karijeri zavise od nivoa stručne osposobljenosti.

7. Priroda posla koji obavljaju inspektori svakako pretpostavlja uspostavljanje sistema kontrole nad radom. Taj sistem mora biti naročit i potpuniji od nadzora nad radom onih službenika koji nemaju posebna ovlašćenja i ne rade na terenu bez neposredne kontrole svojih rukovodilaca, a pritom raspolažu značajnim ovlašćenjima za diskreciono postupanje. Takav sistem bi trebalo da počiva na razvijenim oblicima

¹² Kao adekvatan modernoj profesionalnoj i nepristrasnoj upravi, merit-sistem podrazumeva zapošljavanje i napredovanje prema kvalitetu kandidata, odnosno službenika. Sistem plena, prema kome se događa partijsko zapošljavanje posle svake stranačke promene na vlasti, a napredovanje službenika vezuje za partijsku pripadnost, napušten je uglavnom do početka 20. veka kao suprotan profesionalizaciji uprave i obezbeđenju nepristrasne primene zakona.

internog nadzora, pojačanoj kontroli rukovodilaca i eksternoj kontroli koju iniciraju građani i drugi subjekti nadzora.

Nacrt zakona o inspekcijskom nadzoru nije prepoznao ovaj problem i ne nudi adekvatna rešenja za njega. On samo predviđa pritužbe nadziranih subjekata (koje se inače mogu podnositi i po opštim upravnim propisima) i koje se rešavaju u okviru interne procedure. Pored toga, uređuje nekoliko slučajeva tzv. posebne odgovornosti inspektora. To svakako nisu specifični ni dovoljni mehanizmi za obezbeđenje kontrole nad radom inspektora, pa bi se trebalo zalagati za adekvatnije zakonsko uređenje ovog pitanja.

8. Predlog prema kome inspektori treba da budu u službi građana, pretpostavlja veću orijentaciju u inspekcijskom nadzoru prema prijavama koje podnose građani, stavljanje akcenta na probleme koji najviše pogađaju građane i njihove interese, kao i doslednu primenu standarda dobre uprave u radu inspekcijskih organa. Nijedna od tih stvari nema adekvatan tretman u zakonima koji uređuju rad inspekcijskih službi. Inspekcije su shvaćene kao organi u službi vlasti i javnog interesa, a ne građana, tako da one prvenstveno deluju po službenoj dužnosti (*ex officio*). S tim u vezi, treba primetiti da iako u Srbiji ne postoji usvojen Kodeks dobre uprave, takav dokument postoji u Evropskoj uniji,¹³ pa bi bilo veoma poželjno i potrebno da se njegovi standardi postepeno uvode u domaći upravni sistem.

Sa predlogom o kome je ovde reč neposredno su povezani i predlozi za unapređenje odnosa inspekcijskih službi prema građanima, o kojima će biti posebno reči (III.4).

9. Od predloga koji se tiču unapređenja organizacije i funkcionisanja inspekcijskih službi, kao poslednji po redu, ali nipošto po značaju, izdvojen je predlog kojim se zahteva obezbeđenje doslednijeg sprovođenja zakona od strane inspekcija. U osnovi ovog predloga je očekivanje građana da inspekcije pruže veći doprinos stanju zakonitosti, odnosno da to stanje unaprede i time dosledno ostvare svoju osnovnu funkciju. U istom pravcu su i zalaganja autora Nacrta zakona o inspekcijskom nadzoru. Veća zakonitost u poslovanju i postupanju nadziranih subjekata je, prema obrazloženju tog dokumenta, prvi cilj inspekcijskog nadzora. Radi toga se rad inspekcija želi da preorijentiše na prevenciju, a tek potom na preduzimanje korektivnih i represivnih mera. U tom smeru su koncipirana i rešenja u Nacrtu, a pitanje o njihovoj validnosti bi moglo da se objektivno postavi tek posle sticanja prvih iskustava u primeni novog zakona.

13 <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

3.2. Iskorenjivanje korupcije i depolitizacija

1. Kao dva naročito teška problema u radu inspekcija i čitave uprave, korupcija i depolitizacija zahtevaju hitnu reakciju. Pošto se radi o problemima koji imaju različite uzroke, oni se i moraju rešavati uz pomoć različitih mera.

2. Borba protiv korupcije u inspekcijskim službama, ukoliko se želi da se ozbiljno vodi, zahtevala bi specifične oblike delovanja, zasnovane na jasnom utvrđivanju rizika od korupcije i tome adekvatnim planovima integriteta. Pošto su rizici od korupcije visoki, trebalo bi da postoji i naročiti mehanizam za nadzor nad situacijama obeleženim kao rizičnim, a zatim i mehanizmi za sprečavanje pokušaja korupcije, za otkrivanje i procesuiranje počinjenih dela korupcije. Takvi mehanizmi bi morali da počivaju na internim nadzornim procedurama, kojih za sada nema. Nema ni dovoljno obezbeđene transparentosti u radu inspekcija, kao jedne od pretpostavki za onemogućavanje korupcije. Ukratko, sistem opštih mera koje se praktikuju, uključujući tu i aktivnosti Agencije za borbu protiv korupcije, je nedovoljan, nespecificovan i pre simboličan nego učinkovit.

3. Depolitizacija inspekcijskih službi pretpostavlja mere radi onemogućavanja zapošljavanja i napredovanja inspektora po partijskoj pripadnosti, s jedne strane, i onemogućavanje partijskih uticaja na njihov rad, s druge strane. Ovaj drugi aspekt više nego prvi slabi šanse za utemeljenje vladavine prava i morao bi se pre osigurati.

Mada propisi o državnoj upravi sadrže norme koje bi trebalo da budu brana protiv partijskog zapošljavanja i uticaja politike na rad uprave, očigledno je da te norme nisu dovoljno precizne i da se u praksi slabo poštuju. Verovatno je da ni mnogo preciznije norme nebi mogle da spreče stalnu politizaciju uprave, sve dok se u političkoj kulturi, uporedo sa naporima usmerenim ka jačanju vladavine prava, ne stvori konsenzus o potrebi postojanja profesionalne i od nelegitminih političkih uticaja zaštićene uprave kao najboljeg interesa svake od političkih stranaka koje osvoje vlast. Takav konsenzus postoji u većini zemalja sa dužom demokratskom tradicijom i obezbeđenom vladavinom prava.

3.3. Obezbediti da zakon bude jednak za sve

1. I ovaj predlog građana je usmeren ka obezbeđenju vladavine prava, jer je jednakost građana pred zakonom jedna od njenih bitnih pretpostavki i deo njene suštine. Ustav i zakoni ovo pitanje detaljno uređuju, zabranjuju svaki vid nejednakog tretmana građana u istim situacijama i predviđaju sankcije za protivna ponašanja. Iz ugla delatnosti inspekcijskih službi to bi trebalo da znači da inspektori ne smeju razli-

čito postupati prema nadziranim subjektima, tako što bi, na primer, izuzimali pojedine od njih iz kontrole ili ih tretirali različito tokom kontrole zbog njihove ekonomske moći, političkih veza, etničke ili koje druge pripadnosti ili zbog nekog drugog ličnog svojstva, uključujući tu i očekivanje neke usluge ili činjenja.

2. Pored sankcionisanja inspektora koji bi nejednako postupali u primeni zakona, rukovodstva tih organa bi trebalo da stalno insistiraju na jednakoj primeni zakona i nadziru da li inspektori tako postupaju. U slučaju da rukovodilac daje nalog inspektorima kojim bi od njega zahtevao pravljenje „izuzetaka“ radi nejednakog postupanja, takav bi nalog trebalo da ima karakter nezakonitog naloga, a inspektor pravo da o takvom nalogu obavesti viši organ (tj. organ koji nadzire njegovog rukovodioca) i da u tome uživa zaštitu u slučaju trpljenja posledica.

3.4. Unapređenje odnosa prema građanima

1. Grupu predloga usmerenih ka unapređenju odnosa inspekcijskih službi prema građanima čine sledeća četiri predloga: brže reagovati na zahteve građana i obavestiti uvek građanina o ishodu postupanja po njegovoj prijavi; obezbediti veću pristupačnost inspekcijskih službi; u odnosima prema građanima inspektori treba da budu ljubazniji i kulturniji; predočiti građanima tačno šta koja inspekcija radi.

2. Predlog kojim se traži da inspekcije brže reaguju na zahteve građana i da obaveste građanina o ishodu svog postupanja ima svoje puno opravdanje. Većina sektorskih zakona ne daje prijavama građana karakter zahteva za pokretanje postupka i po njima inspekcije postupaju po sopstvenom nahođenju (tj. uzima ih kao povode, odnosno inicijative za pokretanje postupka po službenoj dužnosti). Kada je takvim prijavama po izuzetku ipak dat karakter zahteva za pokretanje postupka (na primer, u slučaju inspekcije rada), podnosilac zahteva opet ostaje izvan postupka, a u postupku se primenjuju opšti rokovi iz Zakona o opštem upravnom postupku od 30 i 60 dana. Nema ni za sve inspekcije propisane obaveze da obaveštavaju građane o ishodu svog postupanja po njihovim zahtevima.

Rešenja u Nacrtu zakona o inspekcijskom nadzoru ne idu u susret izloženom predlogu. Prema njegovom članu 16, postupak inspekcijskog nadzora pokreće se uvek po službenoj dužnosti. Zahtev građana ima samo karakter predstavke koja se uzima kao inicijativa prilikom ocene postojanja razloga za pokretanje postupka. Nije predviđen ni rok za postupanje po zahtevu. Ako inspektor proceni da je rizik od pojave na koju se u predstavci ukazuje neznatan „ili je posredi zloupotreba prava“ neće ni pokrenuti postupak koji se zahteva predstavkom. Samo u takvim slučajevima (nepokretanja

postupka) inspektor bi bio dužan da obavesti o tome podnosioca zahteva. Za slučaj da je postupak pokrenut, ne predviđa se obaveza obaveštavanja o ishodu postupanja. To rešenje prati logiku prema kojoj podnosilac zahteva nije stranka u postupku inspekcijskog nadzora (stranke su samo inspekcija i nadzirani subjekt), ali gubi iz vida činjenicu da je podnosilac zahteva zainteresovano lice za ishod postupka.

Viđenja autora Nacrta govore u prilog daljeg nastavljanja prakse zanemarivanja položaja građana. Inspektor se ostavlja slobodna procena rizika i, na osnovu te procene, on donosi odluku o pokretanju ili nepokretanju postupka povodom zahteva građana. Uz to se, takođe, slobodnom ocenjivanju inspektora ostavlja da ne pokrene postupak ako proceni da je posredi zloupotreba prava. Kriterijumi za procenu zloupotrebe nisu uopšte dati, pa se ni ne može znati šta bi bili. Isto tako, prenebregava se interes građanina da dobije informaciju o ishodu postupka, pa time i značaj takvog obaveštenja za unapređenje položaja građana. Usled toga, građani neće zadobiti osećaj da su inspekcije u njihovoj službi.

Imajući to u vidu, potrebno je zalagati se za drugačiji, odnosno odgovorniji tretman zahteva građana i brže reagovanje na te zahteve. Kao primer za dobro rešenje može se navesti rešenje iz Zakona o komunalnoj policiji, prema kome je ova služba dužna da uzme u obzir svaku prijavu građanina i obavesti ga o ishodu postupanja.¹⁴

3. Da bi se obezbedila veća pristupačnost inspekcijskih službi građanima potrebno je učiniti nekoliko promena u načinu rada, koje nisu toliko zahtevne. Najpre je moguće da sve inspekcije učine ono što su neke od njih već učinile: da na svom sajtu obezbede dostupnost podataka o svojim nadležnostima, organizaciji i načinu rada, da obaveštavaju javnost o svom radu i da građanima omogućе podnošenje prijava elektronskim putem. Na isti način bi mogle da odgovaraju na pitanja građana i daju im savete iz okvira svoje nadležnosti. Istom cilju bi poslužilo veće prisustvo inspektora na terenu, razvoj veština njihove komunikacije sa građanima i pokazivanje spremnosti da, opet u okviru svojih nadležnosti, budu na usluzi građanima. Inspekcije koje nemaju dovoljno razuđene ispostave na terenu mogle bi da razmotre mogućnosti za to da barem u svakom okrugu, a u slučaju potrebe i u svakoj opštini, postoji njihov inspektor.

¹⁴ „Komunalna policija u obavljanju poslova saraduje sa građanima u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima kojima se uređuje obavljanje komunalnih i drugih poslova iz nadležnosti grada. Građani mogu komunalnoj policiji podnositi prijave, peticije i predloge u vezi sa komunalnim redom pismenim putem, elektronskom poštom, a u hitnim slučajevima telefonom i neposrednim usmenim obraćanjem, o čemu komunalna policija pravi službenu belešku. Komunalna policija je dužna da građane, na njihov zahtev, obavesti o ishodu postupanja“ (član 6. Zakona o komunalnoj policiji).

4. Predlog u korist unapređenja kulture ophođenja inspektora prema građanima, odnosno zahtev da inspektori treba da budu ljubazniji i kulturniji, pripada oblasti službeničke etike. Prema Kodeksu ponašanja državnih službenika,¹⁵ od službenika se zahteva da u ophođenju sa strankama postupaju profesionalno, ljubazno i pristojno, da pokažu zainteresovanost i strpljenje, da blagovremeno i tačno daju podatke i informacije itd. Stvar je, dakle, u obezbeđenju poštovanja pravila iz ovog kodeksa, odnosno u preduzimanju mera koje bi iskorenile stare i loše navike. Tome bi mogle da pomognu i obuke, u okviru kojih bi se unapredila kultura službene komunikacije i ophođenja prema strankama.

Ukoliko je ponašanje inspektora prema građanima nedolično, nasilničko i uvredljivo, takvo bi ponašanje trebalo dosledno sankcionisati kao disciplinski prestup. To je i propisano Zakonom o državnim službenicima (član 109. tačka 14), ali se u praksi na to najčešće zaboravlja.

5. Predočavanje građanima tačnih informacija o tome šta koja inspekcija radi u obostranom je interesu. Građanima se time omogućuje da se obraćaju na „prave adrese“, a inspekcijama olakšava rad. Pored upoznavanja građana sa nadležnostima svake od inspekcija, građanima treba predočiti sam način njihovog rada i način podnošenja prijave. Sve takve informacije treba da budu tačne i date u svima razumljivom obliku, a ne u vidu bukvalnog prepisivanja komplikovanih zakonskih odredaba o nadležnostima inspekcija (što se sada može videti na sajtovima pojedinih inspekcija). Osim putem informacija na sajtovima, građani se mogu informisati i drugim pogodnim sredstvima (na primer, štampanjem letaka, putem štampe itd.).

Javnost rada organa državne uprave je inače propisana zakonom, ali bi u pogledu njenog ostvarivanja putem informisanja građana moglo da se učini mnogo više od onoga što je do sada činjeno.

15 „Službeni glasnik RS“, broj 29/08.



Projektom „Građani za reformu inspekcija“ želimo da ostvarimo sledeće:

Jednak zakon za sve;

Jasno definisane
nadležnosti inspekcija;

Bolju primenu zakona;

Da se iskoreni korupcija;

Da inspekcije ne budu
pod uticajem politike;

Da inspekcije imaju
preventivnu, a ne samo
repressivnu ulogu;

Da inspeksijske službe
budu pristupačnije
građanima.

Potrebno nam je poštovanje vladavine prava, efikasna, odgovorna i transparentna javna administracija u skladu sa evropskim standardima. Želimo inspekcije koje pomažu građanima i štite naša prava.

Pridružite nam se!

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

316.653:35.078.3(497.11)

МИЛОСАВЉЕВИЋ, Богољуб, 1953—
Građani za reformu inspekcija /
Bogoljub Milosavljević,
Nataša Nikolić. - Beograd :

Fondacija Centar za demokratiju, 2014.

(Beograd : Grafolik). – 56 str. : graf. prikazi ; 30 cm
Tiraž 500. – Napomene i bibliografske
reference uz tekst.

ISBN 978-86-83675-21-0

1. Николић, Наташа, 1986— [аутор]

а) Инспекцијске службе – Јавно мњење –
Србија

COBISS.SR-ID 210840588

centaronline.org
dokukino.org