

prof. dr. Ivo Rozić, vanredni profesor
Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

Dipl. iur. Emir Mehmedović
Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine

UTICAJ ORGANIZACIJE INSPEKCIJSKIH SLUŽBI NA UČINKOVITOST I OSTVARIVANJE FUNKCIJA INSPEKCIJSKOG NADZORA – PRIMJER INSPEKCIJA RADA U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak

Oblik organizacije inspeksijske službe i stepen razvijenosti sektorske (resorne) politike u oblasti koja je predmet inspeksijskog nadzora su bitni faktori koji utiču na stepen učinkovitosti ostvarivanja ciljeva inspeksijskog nadzora, te istovremeno određuju obim korištenja funkcija inspeksijskog nadzora. Na osnovu odnosa između oblika organizacije i stepena razvijenosti sektorske politike može se ocijeniti i stepen učinkovitosti određene inspeksijske službe. Funkcionalni oblik realnog principa organizacije inspeksijskih službi daje bolje rezultate u sistemima u kojima je stepen resorne politike niži, dok resorni oblik daje bolje rezultate u sistemima u kojima je stepen resorne politike viši. U zavisnosti navedenih faktora može se pretpostaviti i obim korištenja temeljnih funkcija inspeksijskog nadzora – preventivne funkcije, korektivne funkcije i represivne funkcije.

Ključne riječi: inspeksijske službe, resorni oblik, funkcionalni oblik, sektorska (resorna) politika.

1. Uvod

Inspeksijske službe imaju veliki društveni značaj i ulogu. Njihov zadatak je vršenje upravnog nadzora, kao jednog od najznačajnijih poslova uprave¹. Poslovi upravnog nadzora vrše se sa ciljem osiguranja dosljedne primjene propisa, s jedne strane te identifikacije slabosti i nedostataka tih istih propisa, s druge strane, a radi njihovog usklađivanja sa društvenom realnošću. Obzirom da je rad inspeksijskih službi često izložen kritikama javlja se potreba za analizom i iznalaženjem najadekvatnijih načina unaprijeđenja njihovog rada. Jedan od načina unaprijeđenja

¹ Dedić Sead, „Upravno pravo Bosne i Hercegovine“, Pravni fakultet u Bihaću, Magistrat, Bihać-Sarajevo, 2000. godine, str. 253.

rada jeste i izbor najadekvatnijeg oblika organizacije inspekcijskih službi².

Oblici organizovanja inspekcijskih službi su različiti. U praksi inspekcijske službe se organizuju kao: (1) posebne upravne organizacije (uprave), bilo samostalne ili u sastavu ministarstava, (2) osnovne organizacione jedinice unutar organa uprave (sektori) ili pak kao unutrašnje organizacione jedinice unutar organa uprave (odjeljenja ili odsjeci). Svaki od navedenih oblika organizovanja inspekcijskih službi ima svoje prednosti i nedostatke te je potrebno izvršiti detaljnu analizu potreba i predmeta nadzora, kako bi se odabrao najadekvatniji oblik organizacije inspekcije.

Inspekcijske službe vrše autoritativnu funkciju uprave i imaju ovlaštenje da vrše nadzor i izriču sankcije (upravnih mjera i prekršaja). Iz tog razloga se njihova nadležnost nužno utvrđuje zakonom i to u cilju organizovanja eventualne samovolje te ostvarivanja pravne sigurnosti³. Na osnovu analize zakonodavne prakse može se zaključiti da je osnivanje i organizacija inspekcijskih službi uređeno putem četiri vrste zakona:

1. Sistemski zakoni koji na jedinstven način regulišu pitanja koja su od značaja za rad i funkcionisanje organa uprave (npr. Zakon o upravi, koji reguliše pitanje vrste, osnivanja, rukovođenja, unutrašnje organizacije, sredstava za rad organa uprave, ali i pitanje inspekcijskog nadzora općenito);
2. Subsistemski zakoni koji općenito uređuju sistem inspekcijskog nadzora (npr. Zakon o inspekcijama);
3. Posebni zakoni o pojedinačnim inspekcijama koji detaljnije uređuju pitanje funkcionisanja tih inspekcija (npr. Zakon o Inspekciji rada, Zakon o tržišnoj inspekciji...);
4. Materijalni zakoni u pojedinim oblastima koji uređuju posebne obaveze i ovlaštenja određenih inspekcija u nekoj oblasti (npr. Zakon o radu, Zakon o trgovini...)⁴.

2. Principi organizovanja inspekcijskih službi

U teoriji upravnog prava značajno mjesto je posvećeno pitanju organizacije uprave, a posebno principima na kojima počiva organizacija organa uprave⁵. S

2 Jacobs Scott, Cordova César, „Good Practices for Business Inspections: Guidelines for Reformers“, Small and Medium Enterprise Department, World Bank Group, Washington, 2006. godine, str. ix.

3 Određeni aspekti rada inspekcijskih službi, koji se odnose na način vršenja nadzora, pitanja unutrašnje organizacije, oblika zapisnika, načina izvještavanja i sl., mogu se urediti i podzakonskim aktima.

4 „Preporuke za reformu inspekcijskog sistema“, CGP Regulatorna reforma, juni 2010. godine, str. 3, (www.predsipol.gov.me/resourcemanager/filedownload.aspx?rid=58996&rtype=2, na dan 09.09.2017. godine).

5 detaljnije: Borković Ivo, „Upravno pravo“, Narodne novine d.d., Zagreb, 2002. godine, str. 202-220; Kamarić Mustafa, Festić Ibrahim, „Upravno pravo – Opšti dio“, Magistrat, Sarajevo, 2004. godine str. 39-129.; Koprić i dr., „Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom

obzirom na činjenicu da su inspekcijske službe sastavni dio uprave, organizovane bilo kao organi uprave ili dijelovi organa uprave, navedeni principi se primjenjuju i na njihovu organizaciju. U skladu s naprijed navedenim, kao osnovni principi organizacije inspekcijskih službi podrazumjevaju se: (1) realni princip, (2) teritorijalni princip i (3) personalni princip⁶.

Prema **realnom principu** organizacije, organi uprave se organizuju u odnosu na vrstu poslova koje obavljaju. Radi se o poslovima koji su po svom sadržaju, materiji isti ili srodni⁷. Realni princip organizacije organa uprave se može manifestirati u resornom i funkcionalnom obliku.

Resorni oblik realnog principa podrazumjeva osnivanje organa uprave koji obavljaju slične poslove iz određene oblasti, grane, resora i slično, odnosno počiva na grupisanju sličnih poslova. Resorni oblik organizacije je osnov za formiranje ministarstava (npr. vanjski poslovi, unutrašnji poslovi, finansije, pravosuđe, obrazovanje, odbrana, poljoprivreda i sl.) kao organa uprave koji obavljaju srodne poslove iz određenog resora. Ovaj sistem ima svoje prednosti koje se ogledaju, prije svega, u osiguranju jedinstvenog pristupa uprave, višem nivou stručnosti službenika i njihove specijalizacije, efikasnije koordinacije i jednostavijeg određivanja djelokruga rada pojedinih organa uprave⁸. Nedostaci navedenog oblika organizacije su skupa organizacija i slaba koordinacija unutar uprave u cjelini, odnosno slaba horizontalna povezanost uprave⁹. Kod resornog oblika organizacije inspekcijske službe se nalaze u sastavu određenog ministarstva ili agencije koja vrši poslove iz određenog resora.

Funkcionalni oblik realnog principa organizacije organa uprave, za razliku od resornog oblika koji se bazira na sličnosti sadržaja poslova, polazi od kriterija sličnosti načina vršenja poslova, tj. operacija kojima se poslovi organa uprave obavljaju, bez obzira na njihovu sadržinu¹⁰. Prednost funkcionalnog oblika organizacije ogleda se u povećavanju specijalizacije i stručnosti načina vršenja određenih poslova uprave, jačanju horizontalne povezanosti organa uprave, dok

kontekstu“, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014. godine, str. 79-132, Lilić Stevan, Marković I. Milan, Dimitrijević Predrag, „Nauka o upravljanju“, Savremena administracija, Beograd, 2001. godine, (<http://www.slilic.com/strukturalni%20elementi%20organizacije.pdf> na dan 09.09.2017. godine).

6 Dedić Sead, „Osvrt na organiziranje inspekcijskog nadzora u Bosni i Hercegovini“, Zbornik radova Fakulteta pravnih nauka Sveučilišta „Vitez“, broj 6, Vitez, 2014. godine, str. 74-75; Kurtović Rejhan i dr., „Organizacija državne uprave“, Pravne teme, Internacionalni univerzitet u Novom Pazaru, Novi Pazar, godina 2, broj 4, str. 61.

7 „Uspostavljanje organizacione strukture, polazeći od realnog principa, znači povezivanje jedne organizacione cjeline prema stravnoj sadržini, vrsti i srtočnosti poslova koji se obavljaju. U okviru upravne organizacije realni princip formiranja organa dolazi do izražaja kod određivanja delokruga i stvarne nadležnosti za obavljanje određenih poslova koji su po svojoj sadržini (materiji) isti ili srodni.“ - Lilić Stevan, Marković I. Milan, Dimitrijević Predrag, *Ibid*, str. 2.

8 Dedić (2014), *ibid*, str. 75.

9 Lilić Stevan, Marković I. Milan, Dimitrijević Predrag, *Ibid*.

10 Kurtović, *ibid*.

se nedostatak očituje u slabijoj vertikalnoj povezanosti. Kod funkcionalnog oblika organizacije sve ili najveći broj inspekcijskih službi su zasebno organizovane, najčešće kao uprave za inspekcijske poslove ili inspektorati, organizaciono nezavisni od resornih ministarstava ili agencija.

Teritorijalni princip organizacije podrazumeva osnivanje organa uprave za vršenje više različitih poslova iz svoje stvarne nadležnosti na određenom području¹¹. Najčešći primjer takve organizacije su općinske službe za opću upravu. Kod ovog principa osnovni kriterij je teritorij, a ne vrsta poslova, odnosno njihov sadržaj (resorni oblik) ili način obavljanja (funkcionalni oblik). Teritorijalni princip organizacije karakteriše visok stepen jedinstva - integracije uprave, jednostavnija organizacija uprave, ali je istovremeno specijalizacija rada manja, što kozekventno dovodi do slabljenja kvaliteta takvog rada.

Personalni princip organizacije uprave podrazumjeva osnivanje organa prema kategorijama određenih grupacija na koje se odnosi djelovanje konkretnog organa uprave, kao što je na primjer organ uprave za mlade i sport, organ uprave za izbjeglice i raseljena lica, organ uprave za boračko-invalidsku zaštitu i sl.¹². Primjena personalnog oblika organizacije je relativno komplikovana i skupa, pa se stoga rjeđe koristi kao osnovni organizacioni princip, a češće kao unutrašnji organizacioni princip u okviru neke šire organizacione strukture¹³.

Svaki od navedenih principa organizacije uprave ima svoje prednosti i mane, te se u praksi najčešće ne susreću idealni oblici, nego različite kombinacije navedenih principa. Sa aspekta organizacije inspekcijskih službi najinteresantnija je podjela prema resornom i funkcionalnom obliku organizacije. Inspekcijske službe se danas organizuju i u jednom i u drugom obliku.

2.1. Resorni oblik organizacije

U onim sistemima u kojima je primjenjen resorni oblik organizacije, inspekcijske službe su u sastavu resornog ministarstva kao njegova (osnovna ili unutrašnja) organizaciona jedinica¹⁴.

Navedeni oblik organizacije ima značajne prednosti sa aspekta provođenja sektorskih politika, jer se te politike značajno mogu usmjeravati putem inspekcijskih službi. Nadalje, kroz resornu organizaciju inspekcijskih službi dolazi do veće specijalizacije inspektora u oblastima koje su predmet nadzora, pri čemu je prioritet na sadržaju, a ne postupku. Ovakav način organizacije je posebno pogodan za vršenje preventivne funkcije inspekcijskih službi. Međutim, ovaj oblik ima i svoje nedostatke, kao što je npr. smanjen stepen nezavisnosti inspektora, koji djeluju u okviru ministarstva, kao državni službenici, kojima je ministar i rukovodilac i drugostepeni organ. Također, nedostatak ovog sistema

¹¹ *Ibid.*

¹² Dedić (2014), *ibid*, str. 77.

¹³ Lilić Stevan, Marković I. Milan, Dimitrijević Predrag, *Ibid*, str. 3.

¹⁴ Lilić Stevan, Marković I. Milan, Dimitrijević Predrag, *Ibid*, str. 2-3.

je i u slabijoj potrebi koordinacije i saradnje sa drugim inspekcijskim službama, odnosno općenito sa drugim organima uprave¹⁵. Ovom obliku organizacije inspekcijskih službi se također prigovara da ostvaruje negativan uticaj na opći položaj inspekcija, njihovu samostalnost i autoritativnost¹⁶.

2.2. Funkcionalni oblik organizacije

S druge strane, u onim sistemima u kojima su inspekcijske službe funkcionalno organizovane, iste su najčešće grupisane u okviru Uprave za inspekcijske poslove ili Inspektorata, kao nezavisnog organa uprave. Ovakav sistem organizacije je posebno pogodan prilikom vršenja represivne funkcije inspekcijskih službi, a karakteriše ga bolja saradnja i koordinacija različitih inspekcija te češće vršenje zajedničkih inspekcijskih nadzora. Veći je fokus inspektora na sam proces, a manji na sadržaj. Nedostatak ovog oblika organizacije se ogleda u tome da je značajno teže provoditi sektorske politike, jer je inspekcija rada nezavisnija od resornih ministarstava, te može imati svoju „politiku“ u određenom sektoru, koja ne mora nužno korespondirati sa resornom politikom nadležnog ministarstva¹⁷. Inspektori su nezavisniji u svom radu, jer iako je i dalje, po pravilu, drugostepeni organ u resornom ministarstvu, isti nije i neposredni rukovodilac, što omogućava veći stepen slobode i nezavisnosti inspektora prilikom postupanja.

Prednost funkcionalnog sistema organizacije inspekcijskih službi je i odvajanje funkcije odlučivanja o pravima (npr. izdavanje odobrenja, licenci i sl.) od funkcije nadzora. Naime, u sistemu u kojem je u jednom organu koncentrisana i nadležnost za odlučivanje o izdavanju odobrenja za vršenje djelatnosti i nadzor nad provođenjem istog, otvara mogućnost zloupotrebe prava, koja se u određenoj mjeri može umanjiti odvajanjem nadzora kroz funkcionalnu organizaciju inspekcijskih službi¹⁸.

3. Nivo razvoja sektorske (resorne) politike

Pod pojmom sektorske ili resorne politiku u demokratskom društvu podrazumjevamo djelatnost usmjerenu na osmišljavanje, organizovanje, vođenje i regulisanje jedne oblasti (sektora, resora) u skladu sa ciljevima, potrebama i

15 Muk Stevo i dr., „Reforma državne uprave u Crnoj Gori – između ambicioznih planova i realnih mogućnosti“, Institut Alternativa, Cetinje, str. 94-95, (<http://media.institut-alternativa.org/2013/03/Reforma-drzavne-uprave-u-Crnoj-Gori-3.pdf>, na dan.15.12.2017. godine);

16 „Organizovanje inspekcija kao unutrašnjih organizacionih jedinica ministarstva i drugih organa uprave ima negativan uticaj na opšti položaj inspekcija u sistemu, a samim tim i na njihovu opštu samostalnost koja je nužna za njihovo obavljanje funkcija.“ - „Preporuke za reformu inspekcijskog sistema“, *Ibid*, str. 71.

17 “Napuštanjem koncepta organizacije inspekcija na resornom principu, u pojedinim upravnim oblastima nužno će dovesti do slabljenja mehanizama kontrole nad sprovođenjem sopstvenih politika od strane ministarstava iz kojih se izdvajaju inspekcije.“ - Muk Stevo i dr., *Ibid*, str. 97.

18 „Preporuke za reformu inspekcijskog sistema“, *Ibid*, str. 78.

interesima društva¹⁹. Dakle, pod politikom se podrazumjeva namjerno djelovanje institucija vlasti, koje mijenja i utječe na društvo i ekonomiju. Takvo političko odlučivanje o javnim pitanjima je racionalno, odnosno zasnovano na argumentima i usmjereno na rješavanje određenog problema²⁰. Da bi se navedeni pojam javne politike u potpunosti shvatio potrebno je istaći da je svako postupanje (pa i nepostupanje) vlasti kada je u pitanju određena pojava koja je prepoznata kao problem, izraz određene politike²¹. Također, sektorske politike postoje i u nedemokratskim društvima, gdje se takva politika provodi u skladu sa ciljevima, potrebama i interesima vladajućih struktura, odnosno ne odgovara nužno većini građana.

U svakoj oblasti koja je uređena propisima postoji određena sektorska (resorna) politika, što podrazumjeva osmišljavanje, organizovanje, vođenje i regulisanje najbitnijih pitanja u određenoj oblasti. Stvarni značaj sektorske politike zavisi od nivoa njene razvijenosti, kao i od njenog odnosa u pogledu drugih politika. Na nivo razvijenosti sektorske politike pored normativnih akata (propisa, strategija, akcionih planova i sl.) utiče, prije svega, faktička aktivnost uprave, odnosno ministarstava i upravnih organizacija iz navedenog resora. Step en razvijenosti sektorske politike, s obzirom da ista predstavlja sublimaciju većeg broja faktora, teško je određivati numerički te se isti se najčešće određuje opisno (kao slabo razvijena, umjereno razvijena, razvijena i visoko razvijena)²².

Analizirajući odnos nivoa razvijenosti sektorske politike u odnosu na efekte inspekcijskih službi organizovanih prema resornom i funkcionalnom obliku organizacije, a koji je proveden kao dio istraživanja za potrebe doktorskog rada²³, došlo se do zaključaka da, kod resornog oblika organizacije inspekcijskih službi, postoji srazmjer između nivoa razvijenosti sektorske politike i efikasnosti inspekcijskih službi, dok je kod funkcionalnog oblika organizacije taj odnos korigovan oblikom organizacije.

Naime, kod resornog oblika organizacije inspekcijskih službi uočeno je da što je nivo razvijenosti sektorske politike manji i efekti rada inspekcijskih službi su slabiji, dok s druge strane, što je nivo razvijenosti sektorske politike viši i učinci su veći. Ovakvi rezultati su, pored ostalih elemenata, posljedica i toga što organ

19 „Priručnik za analizu javnih politika – Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou“, Agencija za lokalne razvojne inicijative, Goražde, 2007. godine, str. 9.

20 „Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH“, Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2010. godine, str. 7, (http://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/library/demokratsko_upravljanje/prirucnik-za-stratesko-planiranje-i-prirucnik-za-razvoj-javnih-politika.html, na dan: 11.12.2017. godine).

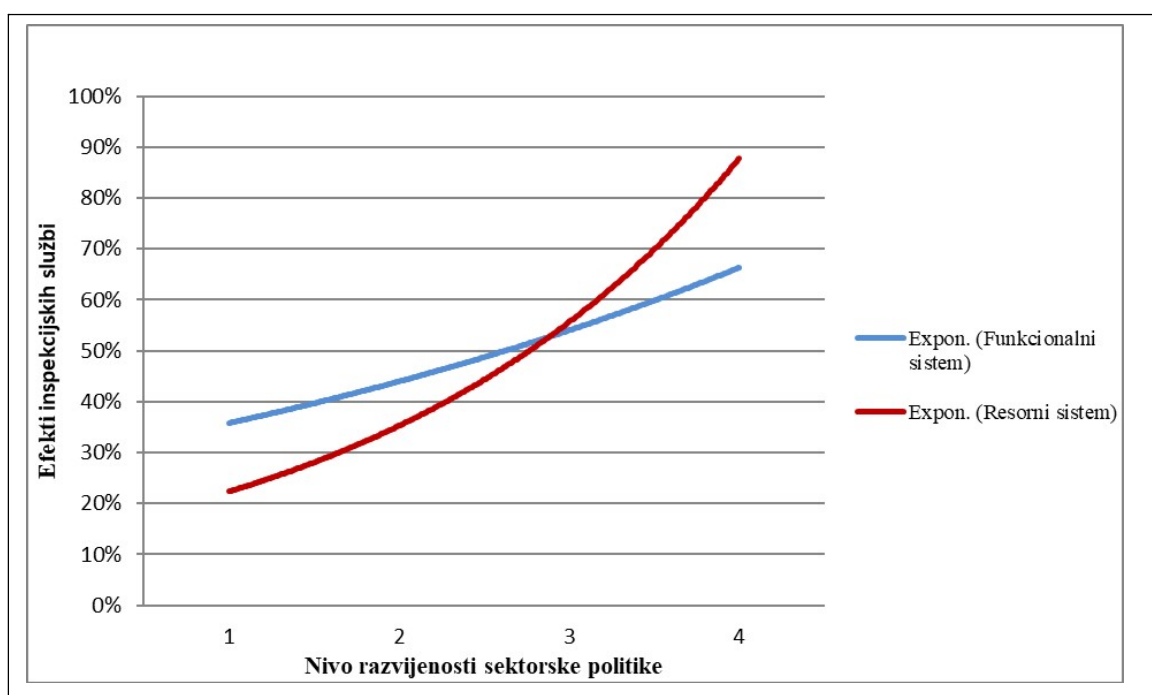
21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 U okviru istraživanja za potrebe doktorskog rada pod nazivom „Specifičnosti vršenja funkcija inspekcije rada na nivou Bosne i Hercegovine u odnosu na organizaciju i opće principe inspekcijskog nadzora“ izvršena analiza planova i izvještaja o radu inspekcija rada Austrije, Slovenije, Hrvatske (prije i poslije reforme) i Bosne i Hercegovine (Upravna inspekcija na nivou BiH, te entitetskih inspekcija rada).

uprave koji je nosilac politike u svom resoru, utvrđenu resornu politiku lakše i dosljednije sprovodi uz korištenje instrumenta inspekcije, koja svoje osnovne funkcije (preventivnu, korektivnu i represivnu) prilagođava konkretnoj sektorskoj politici. U slučaju kada je sektorska politika slabo razvijena rad inspekcijskih službi u resornom obliku organizacije je obično vrlo slab i svodi se, najčešće, na vršenje korektivne funkcije.

S druge strane, kod funkcionalnog oblika organizacije inspekcijskih službi, uz pretpostavku prosječnog nivoa kvaliteta uprave u okviru koje se inspekcijska služba nalazi, ostvaruju se bolji rezultati na nižim nivoima razvijenosti sektorske politike, nego u resornom sistemu. Nasuprot tome, kod viših nivoa razvijenosti sektorske politike, inspekcijske službe bolje rezultate ostvaruju u resornom sistemu organizacije.



Dijagram 1 - Odnos oblika organizacije inspekcijskih službi u odnosu na rezultate inspekcijskih službi sačinjen na osnovu istraživanja odnosa između nivoa razvijenosti sektorske politike i efikasnosti inspekcijskih službi organizovanih prema resornom i funkcionalnom obliku organizacije

Odnos između oblika organizacije, nivoa razvijenosti sektorskih politika i rezultata rada inspekcijskih službi prikazan je na prethodnom dijagramu.

Dakle, resorni oblik organizacije inspekcijskih službi daje bolje rezultate kod razvijenih sektorskih politika, dok funkcionalni oblik daje bolje rezultate kod manje razvijenih sektorskih politika. Kod resornog oblika, postoji proporcionalnost između nivoa razvijenosti sektorske politike i efikasnosti inspekcijskih službi, dok u funkcionalnom sistemu ta korelacija nije proporcionalna, nego je korigovana oblikom organizacije.

Izbor optimalnog modela organizacije inspeksijske službe zavisi od nivoa razvijenosti sektorske politike, što znači da ne postoji idealan model organizacije, koji će u svakom slučaju dati dobre rezultate, nego se izbor modela organizacije inspeksijskih službi treba prilagoditi faktičkom stanju, odnosno nivou razvijenosti sektorskih politika.

4. Organizacija inspekcija rada u Bosni i Hercegovini

S obzirom na složeno ustavno uređenje u Bosni i Hercegovini postoje četiri radna zakonodavstva: na nivou države Bosne i Hercegovine²⁴, na nivou entiteta - Federacije Bosne i Hercegovine²⁵ i Republike Srpske²⁶, te Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine²⁷. Odredbama navedenih zakona propisano je, između ostaloga, i nadležnost za vršenje inspeksijskog nadzora te je propisano da isti vrše inspekcije rada, a izuzetno i upravne inspekcije²⁸. Organizacija inspeksijskih službi regulisana je sistemskim zakonom na nivou Bosne i Hercegovine (Zakon o upravi²⁹), odnosno subsistemskim zakonima na entiteskom i nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (Zakon o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine³⁰, Zakon o inspekcijama u Republici Srpskoj³¹, Zakon o inspekcijama (BDBiH)³²).

Općenito se može reći da se radi fragmentiranom sistemom, sa vrlo malo koordinacije bilo horizontalno, između entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, bilo vertikalno u odnosu između entiteta i državnog nivoa³³.

4.1. Organizacija inspekcije rada na nivou Bosne i Hercegovine

Kada se govori o organizaciji inspekcije rada na nivou Bosne i Hercegovine, treba prije svega ukazati na specifičnost ovog radnog zakonodavstva u odnosu na radna zakonodavstva drugih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini. Naime, na

24 Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13).

25 Zakon o radu („Sl. novine FBiH“, broj 26/16).

26 Zakon o radu („Sl. glasnik RS“, broj 1/16).

27 Zakonu o radu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BDBiH“, br. 19/06, 19/07, 25/08, 20/13, 31/14 i 1/15).

28 npr. čl. 263. Zakona o radu RS propisuje da: „*Inspeksijski nadzor nad poštovanjem ovog zakona i propisa donesenih za njegovo sprovođenje vrši inspekcija rada, a u dijelu koji se tiče prava, obaveza i odgovornosti zaposlenih u republičkim organima uprave i jedinicama lokalne samouprave vrši upravna inspekcija.*“.

29 „Sl.glasnik BiH“, br. 32/02,102/09 i 72/17.

30 „Sl. novine FBiH“, broj 73/14.

31 „Sl. glasnik RS“, br. 74/10, 109/12, 117/12 i 44/16.

32 „Sl. glasnik BDBiH“, br. 24/08, 25/08 i 20/13.

33 O'Higgins Niall, „Employment policy implementation mechanisms in Bosnia & Herzegovina“, International Labour Office, Employment Policy Department, Employment and Labour Market Policies Branch. - Geneva, 2014. godine, str. 10.

nivou Bosne i Hercegovine formalno ne postoji “klasični”, opći zakon o radu, kao lex generalis propis, nego postoji više zakona, koji uređuju radno-pravne odnose specifičnih kategorija zaposlenih. Kako se iz razloga ekonomičnosti i jedinstvenosti pravnog sistema nije moglo očekivati da svaki posebni zakon koji definiše radne odnose pojedinih kategorija zaposlenih samostalno i u cjelini obuhvati sve aspekte radnih odnosa, Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, iako i sam zamišljen kao lex specialis propis “preuzeo” je funkciju lex generalis propisa³⁴.

U vezi naprijed navedenog, tako se Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine direktno primjenjuje na zaposlene u institucijama Bosne i Hercegovine koji nisu državni službenici, zaposlene u javnim poduzećima koje je osnovala Bosna i Hercegovina, udruženjima i fondacijama registrovanim na nivou Bosne i Hercegovine, međuentitetskim korporacijama i drugim institucijama za obavljanje dodatnih nadležnosti u Bosni i Hercegovini te pravnim subjektima koje osnivaju institucije Bosne i Hercegovine. Supsidijarno se ovaj zakon primjenjuje na državne službenike, policijske službenike, zaposlene u Uredu za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, Obavještajno sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine i pripadnike Oružanih snaga Bosne i Hercegovine.

Na nivou Bosne i Hercegovine resorno ministarstvo za pitanje rada je Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine³⁵, koje je provodeći svoju politiku u oblasti rada i zapošljavanja 2010. godine donijelo Strategiju zapošljavanja u BiH za period 2010. - 2014. godina, nakon čega više nisu donošene strategije u ovoj oblasti³⁶. Međutim, Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine je 2016. godine, u saradnji sa Federalnim zavodom za zapošljavanje, Zavodom za zapošljavanje Republike Srpske i Zavodom za zapošljavanje Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, sačinila prijedlog „Plana o smjernicama politika tržišta rada i aktivnim mjerama zapošljavanja u Bosni i Hercegovini za 2016. godinu“ kao dokumenta koji predstavlja smjernice politika tržišta rada i aktivnih mjera zapošljavanja u 2016. godini³⁷.

Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, propisano je da inspekcijski nadzor nad njegovom primjenom, izuzev u dijelu odredbi koje se odnose na plate i naknade, vrši Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine. U okviru nadležnosti Ministarstva pravde, poslove inspekcijskog nadzora u pogledu

34 Detaljnije: Mehmedović Emir, „Neke specifičnosti primjene radnog zakonodavstva na nivou BiH“, Sveske za javno pravo broj 22, 6. godište, Sarajevo, 2015. godine, str. 37-43.

35 „Na državnom nivou, Ministarstvo civilnih poslova i rada kao i Agencija za zapošljavanje imaju koordinirajuću ulogu za izradu i primjenu politika.“ - O'Higgins, *Ibid*.

36 „Analiza politika zapošljavanja u Bosni i Hercegovini“, Centri civilnih inicijativa, Sarajevo, 2013. godine, http://www.fli.ba/wp-content/uploads/2015/11/Analiza_politika_zaposljavanja_u_Bosni_i_Hercegovini_CCI.pdf, (na dan: 09.09.2017. godine).

37 „Plan o smjernicama politika tržišta rada i aktivnim mjerama zapošljavanja u Bosni i Hercegovini za 2016. godinu“ - http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_zarad/aktuelnosti/default.aspx?id=7298&langTag=bs-BA (na dan: 09.09.2017. godine).

radnih odnosa, umjesto Inspekcije rada, kao specijalizirane inspekcije, vrši Upravna inspekcija, kao njena svojevrsna supstitucija³⁸.

Dakle, na nivou Bosne i Hercegovine, inspekcijski nadzor u oblasti radnih odnosa je, vrlo atipično organizovan u resornom obliku, pri čemu inspekcijska služba nije u okviru resornog (Ministarstva civilnih poslova Bosne i Hercegovine), nego drugog ministarstva (Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine).

4.2. Organizacija inspekcije rada u entitetima i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine

Za razliku od državnog nivoa, radno zakonodavstva entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine prepoznaje opće zakone o radu, koji, između ostaloga, regulišu i pitanje inspekcijskog nadzora od strane specijalizirane inspekcije rada. U pogledu nadležnosti za vršenje inspekcijskog nadzora entitetske inspekcije rada su nadležne za sve ekonomske sektore³⁹, a njihova organizacija regulisana je odgovarajućim zakonima o inspekcijama.

U skladu sa odredbama konvencija o inspekciji rada navedene inspekcije rada obavljaju poslove: pružanja informacija i tehničkih savjeta o efektivnim načinima primjene radnog zakonodavstva, osiguravaju primjenu radnog zakonodavstva i ukazuju nadležnim organima na pravne praznine i neuređenosti određenih pitanja iz oblasti radnog zakonodavstva⁴⁰. Planovi i programi rada inspekcija rada se donose na godišnjem nivou, s tim da se isti po potrebi revidiraju. Postoji obaveza nadležnih uprava za inspekcijske poslove da o svome radu najmanje jednom godišnje informišu svoje vlade.

Inspekcijski nadzori se provode kao: (1) redovni inspekcijski nadzor - planiran Godišnjim planom rada odgovarajuće inspekcije rada, (2) inspekcijski nadzor po inicijativi, te (3) kontrolni inspekcijski nadzor. Odnos između intenziteta vršenja određenog oblika inspekcijskog nadzora zavisi više faktora, uključujući broj i složenost inicijativa za vršenje inspekcijskog nadzora, broj inspektora rada, broj subjekata nadzora i sl.⁴¹.

U Federaciji Bosne i Hercegovine resorno ministarstvo za pitanje rada je Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, koje u okviru svoje nadležnosti vrši upravne, stručne i druge poslove utvrđene zakonima, a koji se odnose na nadležnosti Federacije u oblasti socijalne politike, rada, penzijskog i invalidskog

38 Mehmedović Emir, „Kapacitet radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine u vezi sa pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji“, Sveske za javno pravo broj 27, 8. godište, Sarajevo, 2017. godine, str. 32.

39 „Labour Inspection Needs Assessment and Work Plan“, International Labour Organisation – DWT/CO for Central and Eastern Europe, str. 13, (http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_240094.pdf, na dan: 09.09.2017. godine).

40 *Ibid*, str. 17.

41 „Na primjer, u Tuzlanskom kantonu, 65 % od 3.530 nadzora u 2011. godini bilo je proaktivno. S druge strane, u Srednjobosanskom kantonu viši zvaničnici su naveli da se većina nadzora provodi kao reaktivni. Praksa se razlikuje u zavisnosti od različite organizacije kantona.“ - *Ibid*, str. 18.

osiguranja, uključujući politiku rada i zapošljavanja, te radne odnose i prava iz radnog odnosa. Strategiju zapošljavanja Federacije Bosne i Hercegovine za period 2009.-2013. Federalna vlada je donijela 2008. godine i ona predstavlja jedini strateški dokument u oblasti zapošljavanja na nivou Federacije Bosne i Hercegovine⁴². Ona je donesena prije Strategije zapošljavanja u Bosni i Hercegovini sa kojom nije usklađena niti u metodologiji, niti u ciljevima⁴³. Nakon isteka perioda za ovu strategiju, nije poznato da je donesen drugi sličan akt u ovoj oblasti. Značajno je istaći da su svoje strategije zapošljavanja donijela i dva kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine (Zeničko-dobojski kanton⁴⁴ i Tuzlanski kanton⁴⁵)⁴⁶. Na osnovu naprijed navedenog može se zaključiti da je politika rada (uključujući i politiku zapošljavanja kao njen dio) na nivou Federacije Bosne i Hercegovine slabo razvijena.

U skladu s odredbama federalnog Zakona o radu, inspekcijski nadzor nad primjenom navedenog zakona vrši federalni, odnosno kantonalni inspektor rada⁴⁷. Federalni inspektor rada obavlja neposredni inspekcijski nadzor u privrednim društvima, preduzećima i ustanovama od interesa za Federaciju Bosne i Hercegovine⁴⁸, dok kantonalni inspektori rada obavljaju nadzor kod svih drugih subjekata nadzora⁴⁹. Inače, pitanje nadležnosti u oblasti regulisanja inspekcijskog nadzora u Federaciji Bosne i Hercegovine je dugo vremena bilo sporno, te je bilo i predmet razmatranja Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, sve do

42 Strategija zapošljavanja FBiH imala je šest strateških ciljeva: stimulisanje razvoja, zapošljavanja i unaprjeđivanja kvalitete radnih mjesta; osiguranje inkluzivnog tržišta rada kroz sprječavanje dugoročne nezaposlenosti, neaktivnost, socijalne isključenosti i siromaštva radno sposobnog stanovništva; unaprijeđenje usklađenosti ponude i potreba na tržištu rada; povećanje i unaprijeđenje ulaganja u ljudski kapital i prilagođavanje sistema obrazovanja novim zahtjevima na tržištu rada; jačanje socijalne i teritorijalne kohezije kroz poduzetništvo; i unaprijeđenje institucionalnih kapaciteta i socio-ekonomskog dijaloga na planu zapošljavanja. – detaljnije: Strategija zapošljavanja Federacije Bosne i Hercegovine (2009-2013), 2008. godine, (<http://fmrsp.gov.ba/s/images/stories/Strategija%20zaposljavanja%20FBiH%20Ministarstvo.pdf> na dan 09.09.2017. godine).

43 „Analiza politika zapošljavanja u Bosni i Hercegovini“, Centri civilnih inicijativa, Sarajevo, 2013. godine, http://www.fli.ba/wp-content/uploads/2015/11/Analiza_politika_zaposljavanja_u_Bosni_i_Hercegovini_CCI.pdf

44 Strategija zapošljavanja Zeničko-dobojskog kantona za period 2013.-2020. godina, donesena je 2013. godine i usklađena je sa državnom i entiteskom strategijom zapošljavanja, kao i Strategijom razvoja ZDK za period 2010.-2020. godina. Na osnovu navedene strategije 2014. godine je usvojen i Akcioni plan za provedbu Strategije zapošljavanja ZDK 2013.-2020. godine. Navedena Strategija i Akcioni plan imaju elemente politike rada.

45 Strategija zapošljavanja Tuzlanskog kantona za period 2009.-2013. godine donesena je 2009. godine.

46 Strategija jačanja funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje u FBiH koju je u septembru 2014. godine usvojila vlada Federacije Bosne i Hercegovine, str. 15, (http://www.fzzz.ba/doc/FINALNA_Strategija.pdf, na dan: 09.09.2017. godine).

47 Čl. 159. st. (1) Zakona o radu (FBiH).

48 Čl. 160. Zakona o radu (FBiH).

49 Čl. 161. st. (1) Zakona o radu (FBiH).

donošenja novog Zakona o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine⁵⁰. Prema Zakonu o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine, Federalni inspektorat rada je organizovan u okviru Federalne uprave za inspeksijske poslove kao jedan od 11 inspektorata⁵¹.

U Republici Srpskoj je resorno ministarstvo za pitanje rada Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite. Narodna skupština Republike Srpske je u oktobru 2016. godine usvojila Strategiju zapošljavanja Republike Srpske 2016.-2020. godine⁵², kao drugi srednjoročni planski i strateški dokument kojim se utvrđuju osnovi za koordinisan i uravnotežen razvoj zapošljavanja⁵³. U skladu sa odredbama republičkog Zakona o radu inspeksijski nadzor nad primjenom tog zakona, drugih propisa o radnim odnosima, kolektivnih ugovora i pravilnika o radu, kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih vrši Republička uprava za inspeksijske poslove, posredstvom nadležnih republičkih inspektora i inspektora u jedinicama lokalne samouprave⁵⁴. Inspeksijski nadzor nad poštovanjem navedenog zakona i propisa donesenih radi njegovog sprovođenja vrši inspekcija rada. Inspeksijski nadzor u dijelu koji se tiče prava, obaveza i odgovornosti zaposlenih u republičkim organima uprave i jedinicama lokalne samouprave vrši upravna inspekcija⁵⁵. U skladu sa odredbama Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj⁵⁶ poslove inspeksijskog nadzora u oblasti radnih odnosa vrše inspektori rada Republičke uprave za inspeksijske poslove te inspektori rada u jedinicama lokalne samouprave, kao povjerene poslove na teritoriji jedinice lokalne samouprave⁵⁷ po principu funkcionalne povezanosti sa Republičkom upravom za inspeksijske poslove⁵⁸.

Slično kao i u entitetima i u Brčko Distriku Bosne i Hercegovine inspeksijski nadzor nad primjenom navedenog zakona i na osnovu njega donesenih propisa vrše inspektori za rad⁵⁹. U skladu sa odredbama Zakona o inspekcijama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine⁶⁰ Inspekcija rada djeluje u okviru Inspektorata Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine kao sektora Vlade Distrikta⁶¹.

50 „Sl. novine FBiH“, broj 73/14

51 Čl. 25. st. (1) Zakona o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine.

52 Strategija zapošljavanja RS ima dva strateška cilja, i to: povećanje zaposlenosti i ekonomske aktivnosti stanovništva; i održanje postojećih i kreiranje novih radnih mjesta u privredi. - detaljnije: Strategija zapošljavanja RS 2016-202. godine, Banja Luka, 2016. godine.

53 Prethodno je bila na snazi Strategija zapošljavanja Republike Srpske za period 2011.-2015. godina.

54 Čl. 263. st. (1) Zakona o radu (RS).

55 Čl. 263. st. (2) Zakona o radu (RS).

56 „Sl. glasnik RS“, br. 74/10, 109/12, 227/12 i 44/16).

57 Čl. 3. Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj.

58 Čl. 8. Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj.

59 Čl. 104. Zakona o radu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

60 „Sl. glasnik BDBiH“, br. 24/08, 25/08 i 20/13.

61 Čl. 12. Zakona o inspekcijama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

5. Zaključak

Inspeksijske službe imaju veliki društveni značaj. One imaju dvojak cilj i ulogu. S jedne strane nadziru i osiguravaju dosljednu primjenu propisa, dok s druge strane identificiraju slabosti i nedostataka tih istih propisa u primjeni, a sve u cilju njihovog prilagođavanja društvenim potrebama. Uloga i značaj inspeksijskih službi zahtijevaju da se pitanju efikasnosti njihovog rada posveti značajna pažnja te da se, između ostaloga, u tom cilju razmotri i pitanje mogućnosti unaprijeđenja njihovog rada. Jedan od načina jeste i odabir najadekvatnijeg oblika organizacije

Svaki od oblika organizacije inspeksijskih službi (realni i funkcionalni) ima svoje prednosti nedostatke. Resorni oblik organizacije podrazumjeva organizaciju inspeksijskih službi u okviru određenog resora, što osigurava veću specijalizaciju inspektora u oblastima koje su predmet nadzora, dok funkcionalni oblik organizacije podrazumjeva grupisanje više različitih inspeksijskih službi.

Analizirajući postojeće dokumente u oblasti rada (prije svega strategije, akcione planove, ali i pojedinačne kampanje), može se zaključiti da je nivo razvijenosti sektorskih politika u oblasti rada u Bosni i Hercegovini na niskom nivou. Naime, ni na jednom nivou vlasti ne postoje sveobuhvatne politike u oblasti rada. Jedino su u oblasti politike zapošljavanja, kao dijela politike rada, poduzimane određene aktivnosti na utvrđivanju odgovarajućih strategija. Međutim, ni one, izuzev u Republici Srpskoj, nakon isteka roka za koje su prvobitno donesene, nisu niti obnavljane, niti su donošene strategije za novi period⁶². Kao pokazatelj niskog nivoa razvijenosti sektorske politike u oblasti rada, može se navesti činjenica da, na osnovu dostupnih izvještaja o radu inspekcija rada, ne postoji funkcionalna veza između politika resornih ministarstava rada i planova inspeksijskih službi⁶³.

Može se zaključiti da na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, s obzirom na nizak nivo razvijenosti, pa čak i nepostojanje, odgovarajućih politika rada, funkcionalni sistem organizacije inspekcija rada, kao inspekcije u okviru nadležne uprave za inspeksijske poslove, (još uvijek) može ostvariti bolje rezultate od resornog oblika. Funkcionalni oblik organizacije imaju entitetske inspekcije rada i inspekcija rada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, dok na državnom nivou poslove inspekcije rada, kao svojevrsna supstitucija, vrši resorno organizovana Upravna inspekcija.

Shodno navedenom trenutna organizacija inspekcija rada na nivou Federacije Bosne i Hercegovine (uključujući kantone), Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine odgovara nivou razvijenosti sektorskih politika u

62 S obzirom da je Strategija zapošljavanja Zeničko-dobojskog kantona donesena za period 2013.-2020. godina, ista je još uvijek u provođenju.

63 Za FBiH: http://www.fuzip.gov.ba/bundles/websitenews/gallery/files/37/1492434232Godi%C5%A1nji_izvje%C5%A1taj_o_radu_FUZIP-a_za_2016_godinu.pdf; za RS: <http://www.inspektorat.vladars.net/bundles/website/news/admin-assets/plugins/tinymce/source/Izvjestaj%20o%20radu/Izvjestaj%20o%20radu%20za%202016.%20godinu.pdf>.

oblasti rada. To ne znači da inspekcije rada u trenutnom funkcionalnom obliku organizacije ostvaruju optimalne rezultate, nego da bi u slučaju drugačije (resorne) organizacije rezultati vjerovatno bili lošiji, što potvrđuju rezultati koje u oblasti rada ostvaruje Upravna inspekcija kao supstitucija inspekcije rada.

Literatura

- „Labour Inspection Needs Assessment and Work Plan“, International Labour Organisation – DWT/CO for Central and Eastern Europe, (http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/--lab_admin/documents/publication/wcms_240094.pdf).
- „Plan o smjernicama politika tržišta rada i aktivnim mjerama zapošljavanja u Bosni i Hercegovini za 2016. godinu“ (http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_zarad/aktuelnosti/default.aspx?id=7298&langTag=bs-BA).
- „Preporuke za reformu inspekcijskog sistema“, CGP Regulatorna reforma, juni 2010. godine, (www.predsipol.gov.me/resourcemanager/filedownload.aspx?rid=58996&rtype=2).
- „Priručnik za analizu javnih politika – Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou“, Agencija za lokalne razvojne inicijative, Goražde, 2007. godine.
- „Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH“, Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2010. godine, (http://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/library/demokratsko_upravljanje/prirucnik-za-stratesko-planiranje-i-prirucnik-za-razvoj-javnih-politika.html).
- Analiza politika zapošljavanja u Bosni i Hercegovini“, Centri civilnih inicijativa, Sarajevo, 2013. godine, (http://www.fli.ba/wp-content/uploads/2015/11/Analiza_politika_zaposljavanja_u_Bosni_i_Hercegovini_CCI.pdf).
- Borković Ivo, „Upravno pravo“, Narodne novine d.d., Zagreb, 2002. godine.
- Dedić Sead, „Osvrt na organiziranje inspekcijskog nadzora u Bosni i Hercegovini“, Zbornik radova Fakulteta pravnih nauka Sveučilišta „Vitez“, broj 6, Vitez, 2014. godine.
- Dedić Sead, „Upravno pravo Bosne i Hercegovine“, Pravni fakultet u Bihaću, Magistrat, Bihać-Sarajevo, 2000. godine.
- Jacobs Scott, Cordova César, „Good Practices for Business Inspections: Guidelines for Reformers“, Small and Medium Enterprise Department, World Bank Group, Washington, 2006. godine.
- Kamarić Mustafa, Festić Ibrahim, „Upravno pravo - Opšti dio“, Magistrat, Sarajevo, 2004. godine.

- Kurtović Rejhan i dr., „Organizacija državne uprave“, Pravne teme, Internacionalni univerzitet u Novom Pazaru, Novi Pazar, godina 2, broj 4, str. 61.
- Lilić Stevan, Marković I. Milan, Dimitrijević Predrag, „Nauka o upravljanju“, Savremena administracija, Beograd, 2001. godine.
- Mehmedović Emir, „Kapacitet radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine u vezi sa pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji“, Sveske za javno pravo broj 27, 8. godište, Sarajevo, 2017. godine.
- Mehmedović Emir, „Neke specifičnosti primjene radnog zakonodavstva na nivou BiH“, Sveske za javno pravo broj 22, 6. godište, Sarajevo, 2015. godine.
- Muk Stevo i dr., „Reforma državne uprave u Crnoj Gori – između ambicioznih planova i realnih mogućnosti“, Institut Alternativa, Cetinje, (<http://media.institut-alternativa.org/2013/03/Reforma-drzavne-uprave-u-Crnoj-Gori-3.pdf>).
- O'Higgins Niall, „Employment policy implementation mechanisms in Bosnia & Herzegovina“, International Labour Office, Employment Policy Department, Employment and Labour Market Policies Branch, Geneva, 2014. g

Ivo Rozić, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law of the University of Mostar

Emir Mehmedović, BA.
Ministry of Justice of Bosnia and Herzegovina

**THE IMPACT OF THE ORGANIZATION OF INSPECTION SERVICES
ON THE EFFICIENCY AND EXERCISING OF THE INSPECTION
FUNCTIONS - EXAMPLES OF THE LABOUR INSPECTIONS IN
BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Summary

The form of the organization of the inspection services and the level of sectoral policy development in the field of inspectorate are essential factors affecting the efficiency of achieving the objectives of inspection and at the same time determine the scope of the use of the inspection function. Based on the relationship between the organization's form and the degree of sectoral development, it is also possible to assess the degree of effectiveness of a particular inspection service. The functional form of the organization of inspection services gives better results in systems where the degree of resource policy is lower, while the sectoral form yields better results in systems where the degree of resource policy is higher. Depending on the factors mentioned above, it is also possible to assume the scope of the basic functions of inspection control - preventive function, corrective function and repressive function.

Keywords: Inspection Service, Sectoral form of organisation, Functional form of organisation, Sectoral Policy.