



SIŽE POLITIKE

REORGANIZACIJA VLADE I INSPEKTORATA: uticaj na nadzor sprovođenja zakona



SIŽE POLITIKE

REORGANIZACIJA VLADE I INSPEKTORATA:

**uticaj na nadzor
sprovođenja zakona**

Pripremio: Visar Rušiti

Autorska prava© 2020. Demokratija Plus (D+)

Sva prava zadžana. Ni jedan deo ove publikacije ne sme se reprodukovati, skladišti ili prenositi u bilo kom obliku ili n abilo koji način, elektronskim, mehaničkim, fotokopiranjem ili n abilo koji drugi način, bez dozvole D+.

Ova publikacija je podržana od strane Kosovske fondacije za otvoreno društvo (KFOD). Izraženi stavovi ne izražavaju nužno stavove KFOD-a.

Maj 2020

SVRHA

Svrha ovog dopisa o politici je da pruži preporuke vladi sa ciljem održavanja inspektorata sa centralnog nivoa tokom reorganizacije ministarstava, a time uticati na njihovo naćanje. Ovaj dokument se bazira na trenutnoj situaciji funkcionisanja vlade sa 15 ministarstava, gde su šest od 21 ministarstava iz prethodne vlade postale deo sadašnjih 15 ministarstava. Kao rezultat ovog procesa, sajedno sa spajanjem šest ministarstava u 15 druga ministarstva, ćetiri inspektorata mojraju takode biti spojeni kako bi se osiguralo sprovođenje određenog broja zakona i podzakonskih akata. Ti inspektorati su:

1. Tržišni inspektorat u okviru Ministarstva trgovine i industrije;
2. Meteorološki inspektorat u okviru Meteorološke agencije u Ministarstvu trgovine i industrije;
3. Inspektorat rada u okviru Ministarstva rada i socijalne zaštite;
4. Inspektorat zaštite životne sredine u okviru Ministarstva zaštite životne sredine i prostornog planiranja.

PROBLEM

Inspektorati su administrativna tela u okviru ministarstva, koji nadgledaju sprovođenje zakona usvojenih od strane Skupštine Kosova. Inspektorati na centralnom nivou, kao deo nekoliko ministarstava, imaju različite nivoe organizacije i kapaciteta za izvršavanje funkcija zbog kojih su uspostavljeni. Primarna svrha ovih inspektorata je da nadgledaju sprovođenje zakona, na primer: Inspektorat rada se primarno bavi sprovođenjem Zakona o radu, ali takođe i drugih zakona koji regulišu pitanja zapošljavanja. Takođe, Tržišni inspektorat brine o sprovođenju Zakona o inspektoratu i nadzoru tržišta, i tako dalje. U jednu ruku, ovi inspektorati su uspostavljeni specijalnim zakonima, na primer, Tržišni inspektorat je uspostavljen Zakonom o tržišnom inspektoratu¹ dok drugi proizilaze iz sektorskih zakona, na primer, inspekcije u oblasti meteorologije i inspeksijske jedinice proizilaze iz Zakona o meteorologiji.² Prema prethodnim istraživanjima o organizaciji i funkcionisanju inspektorata,³ ova četiri inspektorata predviđaju sprovođenje 38 zakona i niz podzakonskih akata koji se izdaju u njihovo ime. Ukoliko se ovi inspektorati, koji su deo ministarstava spojenih sa drugim ministarstvima, ne održavaju ili prebace u odgovarajućoj formi u druga ministarstva, neće postojati tela koja će nadgledati sprovođenje odgovarajućih zakona. U tu svrhu, ispod se mogu naći preporuke o tome kako reorganizovati inspektorate kako

bi ih ojačali. U nastojanju da se standardizuje organizacija inspektorata na centralnom nivou, da se eliminiše preklapanje inspekcija definisanjem oblasti inspekcija za svaki inspektorat, ali i ujedinjenjem inspeksijskih procedura, Ministarstvo trgovine i industrije je nedavno izradilo Zakon o inspektoratima čiji je cilj rešavanje gore pomenutih problema.⁴

1. Organizacija i transfer četiri inspektorata

Prema restrukturiranju vlade, koje podrazumeva smanjenje broja ministarstava sa 21 na 15, ispada da će inspekcije kao deo šest ministarstava integrisanih u 15 drugih ministarstava morati da se organizuju kako bi vršile svoju funkciju u svrhu u koju bi osnovani su. Dakle, važnost inspektorata ne sme biti zapostavljena, i u reorganizaciji ministarstava, moraju imati određenu poziciju u okviru ministarstva. Pored toga, trebalo bi ojačati njihove ljudske i finansijske kapacitete kako bi se zakonska praksa bolje realizovala u praksi. Četiri inspektorata kojima se bavimo u ovom dokumentu su organizovana u tri ministarstva koja su već predmet reorganizacije: 1) Ministarstvo trgovine i industrije koje je sada deo Ministarstva ekonomije, rada, trgovine, industrije, preduzetništva i strateškog ulaganja (MERTIPSU), 2) Ministarstvo zaštite životne sredine koje je deo Ministarstva

1 Zakon br. 2002/9 o inspektoratu rada: <https://bit.ly/3bhgQ5Y>

2 Zakon br. 06/L-037 o meteorologiji: <https://bit.ly/2xLFfTN>

3 GAP Institut, Inspektorati na Kosovu: organizacija i funkcionisanje, Mart 2014: <https://bit.ly/3aQyi19>

4 Prvi nacrt zakona prošao je fazu preliminarne i javne konsultacije, i očekuje se da će biti obrađen u vladi za odobrenje a onda u Skupštini za konačno odobrenje. Ovaj projekat je podržan od strane WB/IFC, kancelarija u Prištini.

infrastrukture i zaštite životne sredine, i 3) Ministarstvo rada i socijalne zaštite koje je takođe integrisano u (MERTIPSU).

Ostala ministarstva (na primer ona koja obuhvataju ova tri ministarstva), takođe imaju svoje inspektorate, i u tom pogledu, takođe bi se trebala bi se desiti reorganizacija ovih inspektorata. Na primer, Ministarstvo ekonomskog razvoja ima Energetski inspektorat, gde će se Tržišni inspektorat, Meterološki inspektorat i Inspektorat rada takođe prebaciti, i u tom slučaju će biti četiri inspektorata u jednom ministarstvu. Što se tiče pojedinačne organizacije ovih inspektorata, situacija je sledeća: Energetski inspektorat je organizovan kao jedinica koja izveštava ministru, Tržišni inspektorat je organizovan kao izvršna agencija, Meterološki inspektorat je organizovan kao jedinica u okviru izvršne agencije (Meterološka agencija), Inspektorat rada kao izvršna agencija (Izvršno telo inspektorata rada) i Inspektorat zaštite životne sredine organizovan je kao jedinica u okviru relevantnog ministarstva.

Na osnovu reorganizacije ministarstava kako je gore opisano, ispostavilo se da bi odeljenje (Energetski inspektorat), dve izvršne agencije (Inspektorat rada i Tržišni inspektorat) i jedinica u okviru Meterološke agencije trebale biti organizovane u okviru (MERTIPSU). U međuvremenu, odeljenje (Inspektorat transporta) i ostala odeljenja (Inspektorat zaštite životne sredine) trebala bi biti organizovana u okviru Ministarstva infrastrukture i zaštite životne sredine. Zbog toga, u ovom restrukturiranju trebala bi uzeti u obzir da su ova četiri inspektorata (zajedno sa ostalim) važna u sprovođenju zakona i da bi trebali biti organizovani

i stavljeni u funkciju na način na koji promoviše njihovu ulogu u sprovođenju zakona u praksi.

2. Kapaciteti odgovarajućih inspektorata

Inspektorati nemaju dovoljne ljudske resurse, i ovo utiče na njihovu mogućnost ili kapacitete da nadgledaju sprovođenje zakona. Na primer, inspeksijska jedinica koja je deo Meterološke agencije nema ni jednog inspektora i njihove dužnosti pokrivaju tržišni inspektori.⁵ Sa druge strane, tržišni inspektori imaju puno obaveza u okviru svojih funkcija i teško će biti u mogućnosti da pokriju inspekcije vezano ta oblast meterologije.

Inspektorat rada već godinama ima manjak radnika i prema Uredbi o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova, Inspektorat rada ima 65 zaposlenih.⁶ Ovo je jako mali broj da bi se pokrila celokupna teritorija Kosova, imajući u vidu da ovaj inspektorat nadgleda radne odnose svih zaposlenih izvan civilne službe, uključujući nastavnike širom Kosova, zaposlene u privatnom sektoru i tako dalje. Pored radnih odnosa, ostali elementi za inspekciju odgovarajućih inspektorata su sigurnost i zdravlje na poslu, nivo rizika na radnom mesto i td.⁷

Tržišnom inspektoratu takođe nedostaje osoblje, prema Uredbi o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova, Tržišni inspektorat ima 82 zaposlena.⁸ Ovaj broj zaposlenih takođe pokriva tržišne inspekcije na opštinskom nivou jer prema Zakonu u tržišnom inspektoratu i Inspeksijskom

5 Zakon br. 06/L-037 o meterologiji, član 48, pasus 2: <https://bit.ly/3bemddb>

6 Uredba br. 15/2015 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova u Inspektoratu rada: <https://bit.ly/2Ab5eVv>




7 Radni izveštaji inspektorata rada: <https://bit.ly/3bhbs30>

8 Uredba br. 10/2013 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova Tržišnom inspektoratu: : <https://bit.ly/2ÉfvvG8>

nadzoru, opštinski tržišni inspektori rade u okviru ovog inspektorata od 2010.godine.⁹ Inspektorat zaštite životne sredine, koji obuhvata inspekcije u oblasti prirode, voda, izgradnje i prostornog

plairanja ima 31 zaposlenih i nadgleda sprovođenje 13 zakona i niza podzakonskih akata koji proizilaze iz ovih zakona.

TABELA 1: NEKE KARAKTERISTIKE OVA ČETIRI INSPEKTORATA

Inspektorat	 Br. zakona koje nadgleda	 Br. zaposlenih	 Budžet 2020 ¹⁰
Meterološki inspektorat	1	/	/ ¹¹
Tržišni inspektorat	17	82	279,966 €
Inspektorat rada	7	65	823,078 €
Inspektorat zaštite životne sredine	13	31	260,147 €

⁹ Zakon br. 03/L-181 o Tržišnom inspektoratu i nadzoru inspekcije, član 38: <https://bit.ly/2AbVzOv>

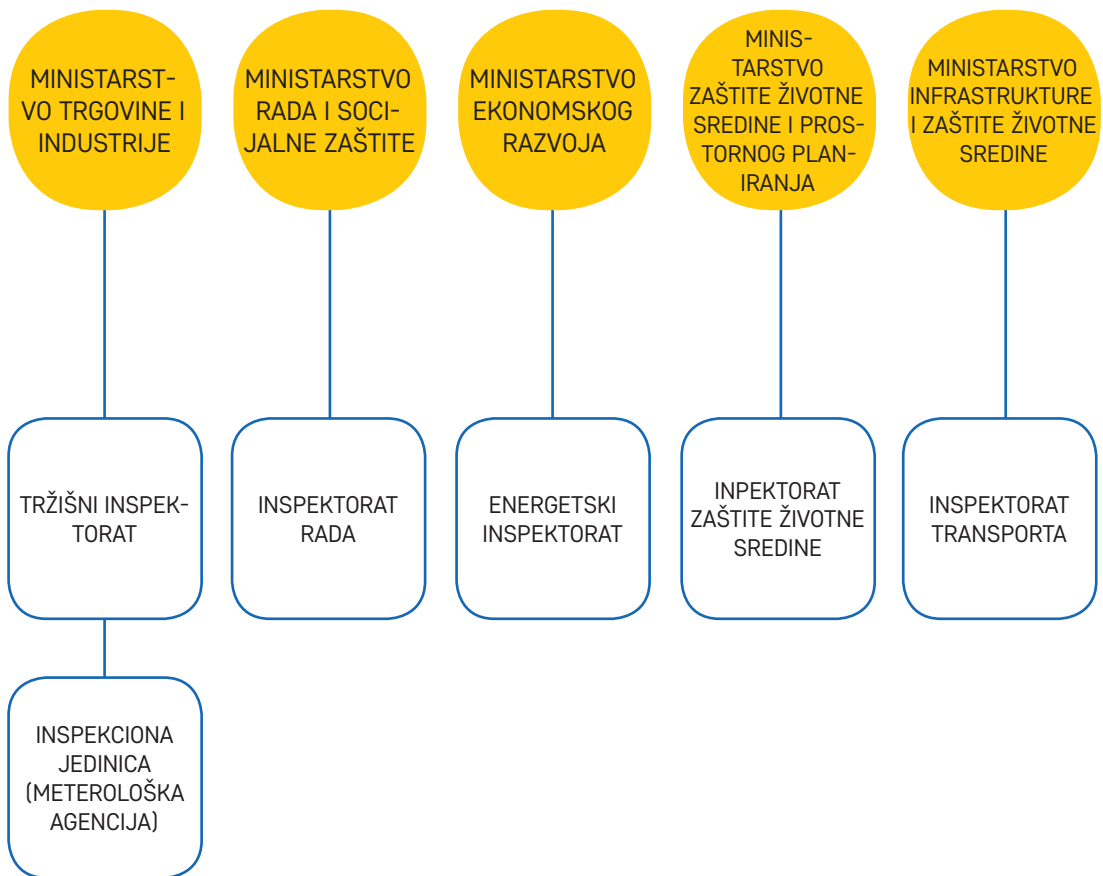
¹⁰ Zakon br. 07/L-001 o Raspodeli budžeta u Republici Kosovo za 2020.godinu: <https://bit.ly/3bfmju7>

¹¹ Zakon o budžetu za 2020.godinu je jedino predstavio budžet na nivou Meterološke agencije, ali ne koliko od ovog budžeta pripada inspekcijskoj jedinici.

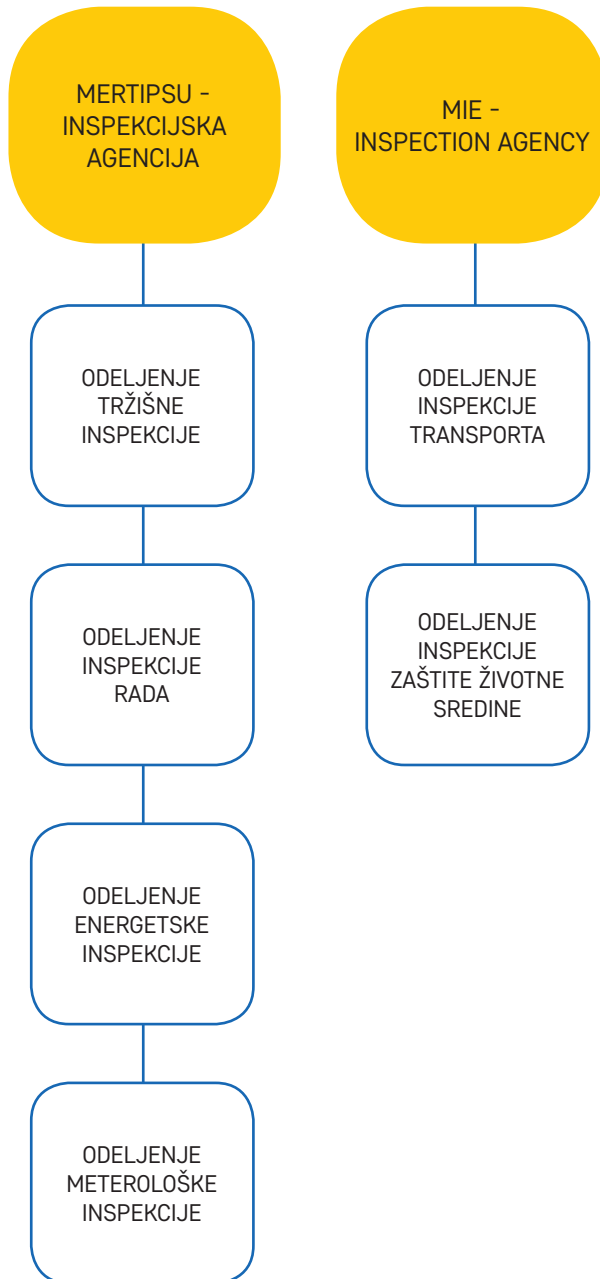
PREPORUKE

- Inspektorat rada, Tržišni inspektorat, Meterološki inspektorat i Energetski inspektorat koji su sada u okviru MERTIPSU, trebali bi biti organizovani pod jednom izvršnom agencijom podeljenom na odeljenja i jedinice u zavisnosti od količine posla i u skladu sa Zakonom o organizaciji i funkcionisanju državne administracije i nezavisnim agencijama;
- Inspektorati zaštite životne sredine i transporta bi takođe mogli biti spojeni pod jednom agencijom podeljenom u odeljenja i jedinice po potrebi, ali u skladu sa Zakonom o organizaciji državne administracije i nezavisnih agencija (vidi dodatak 2)
- Pošto inspekcije u oblasti zaštite životne sredine i infrastrukture mogu imati međusobne sukobe, preporučuje se da se odvoje kako bi se osiguralo funkcionisanje i organizaciona nezavisnost oba inspektorata;
- Kako bi dobili bolje rezultate nadgledanja sprovođenja zakona, inspektorati moraju zaposliti dodatne radnike;
- Kao deo reorganizacije MERTIPSU, deo zaposlenih će biti angažovan u Meterološkom inspektoratu, i u tom slučaju potrebni su dodatni treninzi;
- MERTIPSU bi trebalo još jednom da se konsultuje sa inspektoratima sa centralnog nivoa o novom formatu reorganizacije inspektorata pod MERTIPSU kao rezultat restrukturiranja vlade od 21 na 15 ministarstava, kao i da prate procedure preliminarnih konsultacija;
- MERTIPSU bi trebalo da nastavi sa procedurama za odobrenje nacрта Zakona o inspekcijama u vladi, uključujući komentare inspektorata, a ona ovaj nacrt zakona mora biti poslat Skupštini Kosova na konačno odobrenje;
- Nakon nacрта Zakona o inspekcijama, vlada (na primer Kancelarija generalnog inspektora) bi trebala da uspostavi platformu za pružanje treninga inspektorima na osnovu njihovih potreba.

DODATAK 1: TRENUTNA ORGANIZACIJA ODGOVARAJUĆIH INSPEKTORATA



DODATAK 2: PREDLOG ORGANIZACIJE ODGOVARAJUĆIH INSPEKTORATA



Demokratija Plus (D+) je nezavisna, neprofitabilan i nestranačka organizacija, zvanično registrovana marta 2016.godine. D+ stremi ka razvoju demokratskog društva kroz podizanje učešća građana u političkim procesima, prouzrokujući veću javnu odgovornost i utičući na donošenje odluka. Mi integrišemo informacione tehnologije u svim našim naporima dok se trudimo da primenimo moć interneta, koji igra važnu ulogu u demokratizaciji društva.

D+ cilja da doprinese uspostavljanju praksi dobrog upravljanja u javnim institucijama na centralnom i lokalnom nivou, jačanju vladavine prava, unapređujući političke partije i proces slobodnih i fer izbora.

Podržano od:

