

**ANALIZA ORGANIZACIJE I NAČINA RADA ODELJENJA ZA INSPEKCIJSKI
NADZOR MINISTARSTVA ODBRANE CRNE GORE**

**Ana Knežević Bojović
2021. godine**

UVOD

Analiza organizacije i načina rada Odeljenja za inspekcijski nadzor Ministarstva odbrane Crne Gore (u daljem tekstu: OIN) usmerena je na sagledavanje postojećeg normativnog okvira i stvarne situacije, te na izradu preporuka za osnaživanje samostalnosti u radu OIN i unapređenju stručnosti, efikasnosti i delotvornosti OIN.

U okviru analize razmotrena su najpre organizaciona pitanja koja se prevashodno odnose na mogućnost jačanja institucionalne samostalnosti. Nakon toga, predstavljaju se metodi rada u okviru OIN-a, kao i metodi saradnje i komunikacije sa drugim odeljenjima. Posebna pažnja posvećena je pitanju kontrolnih lista. Konačno, u analizi se sagledava opravdanost postojanja dva paralelna režima za zaposlene u OIN-u, kao i za civilne i odbrambene inspekcije.

Analiza organizacije i načina rada OIN kao svoju polaznu tačku uzima dokumente Evropske unije (EU) i drugih organizacija (npr. Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Ujedinjenih nacija (UN) i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)) koji se odnose na pitanje upravljanja i reforme sektora bezbednosti (tzv. „SSG/R support“), uključujući i sektor odbrane, kao i na dokumente Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga. EU u svom dokumentu o elementima evropskog strateškog okvira u cilju pružanja podrške reformi sektora bezbednosti spominje značaj efikasnih unutrašnjih inspekcijskih službi za izgradnju legitimnosti u sektoru bezbednosti.¹ Isto tako, na značaj delotvornosti nadzornih tela, a naročito inspektorata odbrane ukazuje OECD u svom Priručniku o reformi bezbednosnog sistema iz 2007. godine.² U ovim dokumentima se, između ostalog, ukazuje na neophodnost postojanja dobro organizovane struktuirane međuinstitucionalne i međusektorske saradnje koja podrazumeva kvalifikovan kadar, odgovarajuća sredstva, kao i jasno postavljene funkcije i procedure. Takođe, ističe se u pomenutom dokumentu EU, kao i u dokumentima OEBS-a da transparentnost kao deo načela dobrog upravljanja mora da se primenjuje na sektor bezbednosti kao uostalom i na sve ostale segmente javnog sektora. EU u tom kontekstu dodaje da su odstupanja od načela transparentnosti dopuštena ukoliko su utemeljena u postojećim javnim politikama (npr. zaštita podataka), mada moraju da se usko tumače. OECD ističe da transparentnost u sektoru bezbednosti omogućava odgovornost donosilaca odluka. Dalje, insistira se na tome da klasifikovanje, širenje i pristup dokumentima iz bezbednosnog sektora mora da bude podvrgnuto zvanično propisanim i predvidljivim procedurama. Konačno, iz EU dokumenta proizilazi da unutrašnja samostalnost u radu trpi ograničenja koja su posledica lanca

¹ Joint Communication to the European Parliament and the Council, Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform {SWD(2016) 221 final}, Strasbourg, 5.7.2016 JOIN(2016) 31 final, p. 6.

² The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR) Supporting Security and Justice, OECD 2007.

komandovanja koji je svojstven sektoru odbrane. Najzad, na značaj izgradnje delotvornih institucija na svim nivoima (dakle i odbrambenom) ukazuje se i u Agendi održivog razvoja koju je usvojila Generalna skupština UN.³

Nadležnost OIN-a regulisana je primarno Zakonom o odbrani,⁴ Zakonom o Vojsci Crne Gore (u daljem tekstu Zakon o Vojsci CG),⁵ podzakonskim aktima kojima se uređuje bliži način vršenja unutrašnje kontrole i inspeksijskog nadzora u oblasti odbrane. Nadalje, predviđena je supsidijarna primena Zakona o inspeksijskom nadzoru⁶ u pogledu vršenja poslova nadzora u oblasti odbrane, a ne i unutrašnje kontrole. Predmet analize su bile i odredbe različitih verzija Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MO, kojima su značajno menjani kadrovski kapaciteti OIN (dok je Pravilnik iz januara 2019. godine sistematizovao devet radnih mesta, Pravilnik iz aprila 2019. godine broj sistematizovanih radnih mesta smanjuje sa devet na pet, koliko ih je u ovom odeljenju sistematizovano Pravilnikom iz decembra 2020. godine).

Tokom 2019. godine CIDS je sproveo opsežnu analizu OIN, kako u pogledu funkcija OIN, tako i u pogledu njene organizacije i načina rada, i formulisao preporuke usmerene na osnaživanje samostalnosti u radu OIN-a i unapređivanje transparentnosti, efikasnosti i delotvornosti u obavljanju poslova iz delokruga OIN-a.

Metodološki, ta analiza je sprovedena analizom relevantnih propisa (zakonskih i podzakonskih akata), dokumenata javnih politika, izveštaja o radu, podataka o kadrovskoj strukturi i obukama u kojima su učestvovali zaposleni u OIN. Nadalje, informacije su bile prikupljene neposredno od zaposlenih u OIN-u, metodom polustrukturisanih intervjuja, te intervjuisanjem predstavnika drugih jedinica MO.

Analiza iz 2021. godine predstavlja ažuriranje dela analize iz 2019. godine koji se odnosi na organizaciju i način rada OIN, kroz ažuriranje analize relevantnih propisa, dok su nalazi, zaključci i napomene koji su dobijeni na osnovu polustrukturisanih intervjuja i intervjuja zadržani, budući da predstavljaju dragocen doprinos sagledavanju rada OIN i formulisanoj preporuci za unapređenje regulatornog i institucionalnog okvira.

³ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015; UNGA A/RES/70/1), cilj 16.

⁴ „Službeni list Republike CG“, „Službeni list CG“, br. 47/07, br. 86/2009 - drugi zakon, 88/2009, 25/2010 - drugi zakon, 40/2011 - drugi zakon, 14/2012, 2/2017, 46/2019 i 74/2020 - drugi zakon..

⁵ „Službeni list CG“, br.051/17 od 03.08.2017 i 34/2019

⁶ „Službeni list RCG“, br. 39/2003 i „Službeni list CG“, br. 76/2009,57/2011, 18/2014, 11/2015 i 52/2016.

JACANJE INSTITUCIONALNE SAMOSTALNOSTI OIN

U toku sastanka sa predstavnicima Direkcije za strateško planiranje odbrane u junu 2018. godine bilo je istaknuto da bi bilo uputno osnažiti institucionalnu samostalnost OIN-a. Naglašeno je da će postati moguće ustanovljavanje jedinice, ukoliko bude usvojen aktuelni predlog zakona koji se odnosi na organizaciju državne uprave (kako OIN-a, tako i Direkcije za integritet) u okviru MO koje bi uživale veću samostalnost u odnosu na samostalnost koje uživa „odeljenje“ kao jedinica. U tom trenutku važeći predlog zakona takve jedinice nazivao je „agencijama u sastavu“ MO. Međutim, naknadno usvojen Zakon o državnoj upravi iz 2018. godine ne predviđa pomenute „agencije u okviru“ već jedino državne agencije koje za svoj rad odgovaraju Vladi i koje se osnivaju posebnim zakonom. Štaviše, novi zakon predviđa da je njihovo osnivanje moguće jedino u slučaju kada postoji jasan zahtev za funkcionalnu i organizacionu samostalnost tela koji proizilazi iz prava EU ili međunarodnog sporazuma a taj zahtev ne može da se obezbedi ako to telo obavlja poslove u statusu organa državne uprave.⁷ Iako svakako na međunarodnom nivou postoje standardi u pogledu funkcionalne i organizacione samostalnosti inspektorata odbrane oni nisu obuhvaćeni međunarodnim sporazumima, već izvorima mekog prava. Stoga, novi Zakon o državnoj upravi ne pruža trenutno osnov za osnivanje inspektorata odbrane u formi pomenutih državnih agencija.

Na neadekvatnost „odeljenja“ kao oblika za delovanje OIN-a ukazano je u toku sastanka sa predstavnicima OIN-a i to naročito ukoliko se zadrži postojeća podela nadležnosti na poslove inspeksijskog nadzora i unutrašnje kontrole. Naime, „odeljenje“ kao oblik organizacione jedinice ne trpi dalje potpodele i stoga se vršenje poslova unutrašnje kontrole organizaciono ne može odvojiti od vršenja poslova inspeksijskog nadzora.

Crnogorski Zakon o odbrani kao ni drugi sektorski propisi ne sadrže odredbe koje bi se odnosile na institucionalnu samostalnost OIN-a. U tom pogledu primer dobre prakse predstavlja Zakon o odbrani Republike Srbije koji sadrži bitnu odredbu koja doprinosi izgradnji institucionalne samostalnosti srpskog inspektorata odbrane. Tačnije, njime se predviđa da inspektorat odbrane izveštava ministra odbrane o pojavama bitnijeg narušavanja samostalnosti i nezakonitog uticaja na rad inspektora i drugih lica ovlašćenih za obavljanje poslova inspeksijskog nadzora. **Slična rešenja bi svakako pozitivno uticala na jačanje institucionalne samostalnosti rada OIN-a.**

⁷ V. član 43 Zakona o državnoj upravi, „Službeni list CG“, br 78/2018.

METODI RADA U OKVIRU OIN-A

OIN poseduje adekvatne tehničke resurse, tj. odgovarajuću informatičku opremu. Tokom razgovora je itaknuto je da u svakodnevnom radu upotrebljavaju isključivo *Word* program i da on zadovoljava potrebe njihovog opisa posla. Stoga, nije prepoznata potreba za daljim unapređenjem rada OIN-u u pogledu primene novih informacionih tehnologija. U obavljanju poslova od procedura se koristi knjiga procedura koja je doneta na nivou ministarstva i koja je prilično stara.

Nisu u potpunosti prikupljeni precizni podaci o ukupnom broju potencijalnih subjekata kontrole. Ono što se sa priličnom izvesnošću može utvrditi kao broj subjekata kontrole jeste broj zaposlenih u Vojsi i u MO., odnosno ukupno oko 2500 fizičkih lica, tačnije reč je 2.368 formacijskih mesta u Vojsi⁸ i 230 radnih mesta sistematizovanih u MO. S druge strane, propušteno je da se ukaže na ukupan broj privrednih subjekata koje kontrolišu. Čini se da bi, za potrebe jasnije identifikacije potreba i ravnomerne raspodele poslova i optimizacije sistematizacije mesta u OIN-u bilo uputno napraviti jasniji pregled svih potencijalnih subjekata kontrole u odnosu na različite poslove u okviru funkcije inspekcijeskog nadzora i funkcije unutrašnje kontrole. Izvršavanju datog zadatka svakako bi doprinelo potpunije korišćenje informacionih sistema.

Nije uspostavljena za sada standardizovana metodologija prikupljanja i obrade podataka na osnovu kojih bi se izrađivao plan inspekcijeskog nadzora za narednu godinu. Ipak, plan inspekcijeskog nadzora se ne razvija arbiterno, budući da su inspektori ukazali da OIN za potrebe izrade plana analizira plan inspekcijeskog nadzora za tekuću godinu, prethodnu dinamiku vršenja inspekcijeskog nadzora i unutrašnje kontrole, te analizira potencijalne rizike kao što su opasnost od požara, zagađivanje okoline i slično. I pored toga, smatramo da bi bilo bolje da OIN postojeće dobre prakse sistematizuje i normira u internom aktu. Zajedno sa preciznim popisom subjekata nadzora, ovo bi doprinelo boljem planiranju i učinku redovnih nadzora.

No, ovom prilikom moramo ponovo ukazati na činjenicu da je broj nadzora na godišnjem nivou relativno mali. Uporedni podaci, ipak, pokazuju da je broj inspekcijeskog nadzora u državama u okruženju, kao što je Hrvatska, sličan (npr. 21 redovni i 3 vanredna inspekcijeska nadzora su sprovedena u Hrvatskoj u toku 2017. godine, a tokom 2019. godine sprovedena su 22 planirana nadzora i 2 praćenja spremnosti). Ipak, nadležnost inspektora odbrane Hrvatske je nešto uža

⁸ U skladu sa odlukom Vlade iz 2019. godine, kako je navedeno u Godišnjem izveštaju o radu i stanju u upravnim oblastima u Ministarstvu odbrane za 2019. godinu

nego nadležnost inspektora odbrane u Crnoj Gori. Na broj inspekcijskih nadzora u prethodnoj godini ukazujemo jer se opravdano može postaviti pitanje reprezentativnosti podataka dobijenih na osnovu inspekcijskih nadzora sprovedenih u tekućoj godini u odnosu na planiranje inspekcijskog nadzora za narednu godinu. Otuda bi možda bilo uputnije u novu, sistematizovanu metodologiju uključiti podatke iz prethodne dve ili tri godine, kako bi se dobio adekvatniji i informativniji pregled stanja.

PREPORUKA: Unaprediti metodologiju planiranja inspekcijskog nadzora kroz jasniji pregled broja i kategorija subjekata nadzora kao i kroz unapređenu metodologiju analize podataka.

Planirani i sprovedeni broj inspekcijskih nadzora je sličan podacima za države u okruženju, kao što je Hrvatska. Ipak, čini se da broj inspekcijskih nadzora koji su izvršeni u prethodnoj godini nije dovoljan za jasno planiranje inspekcijskog nadzora za narednu godinu. Tako, na primer, Zajednički minimalni standardi za kontrolu i nadzor bezbednosnih i obaveštajnih institucija Severne Makedonije⁹ razvijeni uz podršku DCAF ukazuju da je za planiranje kontrola potrebno uzeti u obzir i ranije sprovedene kontrole. Većina inspektora odbrane je ukazala da do podataka koji su im potrebni za rad dolaze neposrednim uvidom, kako u dokumentaciju, tako i u stanje na terenu, dok je jedan inspektor ukazao da do podataka dolazi i putem interneta. Ovakav odgovor je, sa jedne strane, očekivan, imajući u vidu da je regulatornim okvirom inspekcijski nadzor usmeren na kontrolu zakonitosti rada. Ipak, čini se da bi inspektori odbrane, imajući u vidu predviđenu supsidijarnu primenu Zakona o inspekcijskom nadzoru, trebalo u svom radu dosledno da primenjuju puniji spektar upravnih mera i radnji koje su im na raspolaganju u skladu sa članom 14 Zakona o inspekcijskom nadzoru, kao što je uzimanje izjava od subjekta nadzora i drugih lica, uzimanje uzoraka, zabrana vršenja određenih radnji i slično.

Dalje, iz odgovora inspektora vidljivo je da inspektori odbrane u radu uglavnom postupaju u skladu sa načelom preventivnosti iz člana 6 .Zakona o inspekcijskom nadzoru te da u zapisnicima i izveštajima o kontroli ukazuju na nepravilnosti i propisuju mere za eliminisanje nepravilnosti. Iako je načelo preventivnosti u potpunosti u skladu sa modernim principima inspekcijskog nadzora, čini se da inspektori odbrane u svom radu ipak ne treba da se ograničavaju samo na uvid u službenu dokumentaciju i nalaganje mera u cilju ispravljanja nepravilnosti, već da je potrebno da i preduzimaju druge upravne mere i radnje.

Jasno da je da zbog specifične prirode sektora odbrane, inspektori odbrane neće primenjivati sve mere predviđene Zakonom o inspekcijskom nadzoru. Upravo zato, opravdanim se čini ranije

⁹ Common Minimum Standards for Conducting Control and Oversight Visits in the Security and Intelligence Institutions.

predlagano rešenje da je potrebno sektorskim zakonodavstvom predvideti tačan krug ovlašćenja i obaveza koje stoje na raspolaganju inspektorima odbrane. Tako se, na primer, u Zakonu o odbrani Republike Srbije i Zakonu o odbrani Republike Hrvatske predviđa da pored uvida u službenu dokumentaciju i nalažanje mera u cilju ispravljanja nepravilnosti, inspektori odbrane imaju i pravo i dužnost da pregledaju poslovne prostorije, objekte, postrojenja, uređaje, predmete i robu, kao i da podnesu predloge za pokretanje disciplinske, prekršajne i krivične odgovornosti i odgovornosti za privredni prestup.¹⁰ U oba zakona se dodatno precizira da nalozi inspektora odbrane, između ostalog, obuhvataju nalažanje da se obustave radnje kojima se direktno ugrožava ili dovodi u opasnost život i zdravlje ljudi ili imovina do donošenja odluke nadležnog organa. Najzad, značajne se i odredbe srpskog Zakona o odbrani kojima se ističe da su nalozi inspektora odbrane obavezujući, kao i da inspektori odbrane imaju pravo i obavezu da pružaju stručnu pomoć nadziranom organu.

METODI KOMUNIKACIJE I SARADNJE SA DRUGIM ODELJENJIMA

Što se tiče metoda komunikacije i saradnje sa drugim odeljenjima, ukazano je da inspektori koriste i pisanu i usmenu komunikaciju, ali da prednost daju pisanoj formalnoj komunikaciji. Iako je formalna, pisana komunikacija u određenim slučajevima potrebna i opravdana, ona neretko značajno usporava postupak, jer je vreme da se dobije potreban odgovor, mnogo duže nego u slučaju manje formalne komunikacije, koja se u svakom slučaju može odvijati i u pisanom obliku (elektronskim putem). Za pouzdanu neformalnu komunikaciju potrebno je da postoji uspostavljen odnos međusobnog poverenja između OIN i drugih organizacionih delova MO. **Istaknuto je da bi redovni zajednički sastanci inspektora odbrane sa zaposlenima u drugim jedinicama MO unapredili međusobno razumevanje i zakonitost postupanja ovih jedinica.**

KORIŠĆENJE KONTROLNIH LISTA

Inspektori odbrane prilikom inspekcijuskog nadzora ne koriste kontrolne liste odnosno dokument koji sadrži spisak prioriternih pitanja provere, budući da one nisu razvijene za potrebe inspekcijuskog nadzora u sektoru odbrane. Neki inspektori su ukazali na to da koriste podsetnike koji su unapred sastavili, dok je istraživanje regulatornog okvira pokazalo da za inspekcijuski nadzor koji se odnosi na stanje borbene gotovosti postoji i propisan format koji se može nazvati nekom vrstom kontrolne liste. Ipak podsetnici koje inspektori u OIN-u koriste, ne doprinose

¹⁰ V. član 88 Zakona o odbrani Republike Srbije.

transparentnosti niti ostvarivanju načela preventivnosti u vršenju inspekcijskog nadzora budući da se subjekti nadzora unapred ne upoznaju sa njihovom sadržinom. Pored toga, potrebno je na pravi način shvatiti ulogu i značaj kontrolnih lista koje se neretko u mnogim državama pogrešno razumeju u praksi. Naime, kontrolnu listu ne treba poistovetiti sa podsetnikom za inspektora šta da kontroliše, iako ona zapravo predstavlja koristan instrument procene rizika i pravilnog vršenja ovlašćenja diskrecione ocene. Takođe međunarodni standardi ukazuju da pravilan put za pripremu kontrolnih lista je da se prvo pođe od znanja i iskustava stečenih u radu inspekcije i na terenu, što daje odlučne smernice za procenu rizika i utvrđivanje prioriteta, pa onda tu sadržinu nacрта kontrolne liste uporediti i povezati sa propisima i, po potrebi, dopuniti. Takođe je značajno povremeno menjati i dopunjavati kontrolne liste kako bi se postigla njihova ažurnost i verodostojnost.¹¹

Neki inspektori su ukazali na to da prilikom izlaska na teren sa sobom nose i odštampane primerke propisa, što smatramo da predstavlja dobru praksu koja olakšava vršenje njihove preventivne, pa i doduše nepropisane savetodavne funkcije prilikom rada na terenu. Ipak, bitno je imati u vidu da pojedini inspektorati uključujući bosanski imaju izričito normiranu funkciju pružanja pomoći profesionalnim vojnim licima (PVL), pa i drugim građanima i to ne samo tokom rada na terenu. Tako, na primer, Zakon o odbrani BiH propisuje da svako lice koje je državljanin BiH može podneti zahtev za pomoć u vezi sa pitanjima koja su u njegovoj nadležnosti.

Čini se da bi načinu obavljanja inspekcijskog nadzora u okviru OIN-a doprinelo uvođenje kontrolnih lista, za sve poslove u okviru funkcije inspekcijskog nadzora i funkcije unutrašnje kontrole. Postojanje sistemski izrađenih kontrolnih lista, za sve ove poslove, takođe bi olakšalo prikupljanje i obradu međusobno uporedivih podataka, koji bi kasnije mogli da se koriste za izradu plana inspekcijskog nadzora, kao i za eventualne dalje inicijative za izmenu regulatornog okvira. Ovakav pristup zagovara se i u nedavno objavljenim Zajedničkim minimalnim standardima za kontrolu i nadzor bezbednosnih i obaveštajnih institucija Severne Makedonije.¹²

ODSTUPANJA OD NAČELA TRANSPARENTNOSTI I OPRAVDANOST POSTOJANJA ODVOJENIH REŽIMA CIVILNIH I ODBRAMBENIH INSPEKCIJA

¹¹ Alati za pravilno vršenje diskrecionih ovlašćenja u inspekcijskom nadzoru: Instrumenti smislene primene propisa, USAID, str. 3.

¹² Common Minimum Standards for Conducting Control and Oversight Visits in the Security and Intelligence Institutions.

Poseban izazov u pogledu inspekcijskog nadzora i unutrašnje kontrole predstavlja činjenica da je veliki broj podataka kojima raspolažu subjekti kontrole označen oznakom tajnosti. Usled toga, inspektori koji rade na poslovima inspekcijskog nadzora i unutrašnje kontrole imaju ovlašćenje za postupanje sa tajnim podacima.

Transparentnosti rada OIN-a pristupa se donekle konzervativno, te se ona u radu svodi na dostavljanje plana inspekcijskog nadzora subjektima nadzora. U tom kontekstu, ukazano je da plan inspekcijskog nadzora nije dostupan na internetu. Ipak, na internet stranici MO javno je dostupan godišnji program rada MO, koji uključuje i neke podatke iz plana inspekcijskog nadzora, odnosno, podatke o nekim od subjekata nadzora (npr. koje jedinice lokalne samouprave će biti predmet inspekcijskog nadzora) kao i vremenski period u kom taj inspekcijski nadzor počinje i završava se (uglavnom na nivou određenog meseca u godini), što doprinosi transparentnosti rada OIN-a. Dakle, zainteresovana javnost može doći do nekih podataka koji se odnose na inspekcijski nadzor i unutrašnju kontrolu u sektoru odbrane. Ipak, bilo bi uputno da se detaljnije obrazloži zbog čega nije omogućena potpunija transparentnost redovnih inspekcijskih nadzora.

Zbog stepenovanja određenih podataka koje obrađuju napomenuto je da OIN neće postati deo jedinstvenog informacionog sistema Uprave za inspekcijske poslove kojim bi trebalo da se omogući jednoobrazno praćenje rada svih inspekcija.¹³ Kreiranje pomenutog sistema prepoznato je kao cilj u Strategiji reforme javne uprave u CG 2016-2020 i prema dostupnim podacima, Jedinstveni inspekcijski informacioni sistem počeo je sa radom 4. januara 2021. godine. Potpuno opravdanim čini se pristup zauzet u odbrambenom sistemu CG prema kojem, između ostalog, zahtevi za stepenovanjem određenih podataka zahtevaju odvojenost OIN-a od opšteg civilnog inspekcijskog sistema i to pre svega u pogledu pitanja eventualnog praćenja rada OIN-a od strane Uprave za inspekcijske poslove posredstvom jedinstvenog informacionog sistema. Međutim, čini se da je odvajanje režima, pa i metoda rada OIN-a od opšteg režima predviđenog Zakonom o inspekcijskim poslovima trebalo da bude jasnije sprovedeno.

Tako, na primer, zakonodavstva Srbije i Hrvatske ne predviđaju supsidijarnu primenu zakona koji regulišu opšte režime civilnih inspekcija (iako takođe imaju takve zakone) na oblast delovanja njihovih inspektorata odbrane. Umesto toga oni u svojim propisima usvojenim u

¹³ Ovaj cilj je prepoznat je u Strategiji reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020. U njoj definisana je aktivnost (u okviru poglavlja 4.1. Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave): Izraditi jedinstveni informacioni sistem Uprave za inspekcijske poslove (UIP) koji podržava postupak inspekcijskog nadzora, monitoring i izveštavanje o radu inspekcija. V. Izveštaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2018. godinu, mart 2019, str. 141.

području odbrane izričito normiraju organizaciju, nadležnosti, mehanizme zaštite inspektora, kao i metode njihovog rada. Na taj način uspeva da se ostvari veći stepen transparentnosti i pravne sigurnosti u pogledu delovanja inspektorata odbrane nego što je to slučaj u CG gde su sektorski propisi nedorečeni na brojne teme, kao što je npr. zbog čega inspektori odbrane ne primenjuju sve obaveze, ovlašćenja, upravne mere i radnje koje su propisane Zakonom o inspeksijskom nadzoru. Takođe, između ostalog, ostaje nejasno i zbog čega ne dolazi do supsidijarne primene odredbe Zakona o inspeksijskom nadzoru kojom se predviđa postojanje službene legitimacije inspektora. Supsidijarna primena Zakona o inspeksijskom nadzoru je u gore navedenim slučajevima izostala iako je do nje moralo da dođe imajući u vidu da sektorski propisi ne regulišu data pitanja rada inspektora odbrane.

PREPORUKA: Kako bi se unapredila transparentnost i pravna sigurnost predlažemo da se iscrpno regulišu sektorskim propisima položaj OIN-a i inspektora odbrane, njihova ovlašćenja i odgovornosti, kao i mehanizmi njihove zaštite. Takav pristup bi bio u skladu sa rešenjima zakonodavstva u okruženju koja data pitanja iscrpno regulišu sektorskim propisima. Štaviše, zakonodavstvo Republike Hrvatske i Republike Srbije uopšte ne predviđaju supsidijarnu primenu Zakona o inspeksijskom nadzoru, kojima se reguliše opšti režim inspekcija.

PRIMENA DVA PARALELNA REŽIMA NA ZAPOSLENE U OIN-U

Postojeća regulativa dovodi do **primene dva različita režima** na zaposlene u OIN-u, budući da Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u MO predviđa da većinu sistematizovanih radnih mesta u OIN-u (uključujući i poslove glavnog inspektora) mogu obavljati kako državni službenici tako i PVL. Zakonom o odbrani propisano je da se na prava i dužnosti PVL u MO primenjuju propisi o Vojsci, pre svega Zakon o Vojsci CG, dok se u odnosu na državne službenike primenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Brojne posledice koje ova dva različita režima imaju na položaj i prava inspektora odbrane prikazana su u tabeli.

	Državni službenici	Profesionalna vojna lica
Položaj	Državni službenici koji su angažovani na poslovima glavnog inspektora su ekspertsko-rukovodni kadar. Državni službenici koji su angažovani na poslovima	Po sistematizaciji to mogu biti samo oficiri

	Inspektora I su ekspertski kadar.	
Zarada	Primenjuje se Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Glavni inspektor koeficijent 9.4, inspektor I koeficijent 7.4. Na osnovu Zakona i Odluke o dodatku na osnovnu zaradu za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima, predviđa se dodatak na zaradu u visini do 30% osnovne zarade zaposlenom koji obavlja poslove obrade, zaštite pristupa ili korišćenja tajnih podataka. Odlukom je za inspektore Uprave za inspekcijske poslove predviđen i dodatak na zaradu u visini do 30% osnovne zarade – ova norma ne primenjuje se na inspektore u OIN MO. Može se reći da inspektori u OIN nemaju dodatnu finansijsku stimulaciju, budući da istovremeno obrađuju i koriste tajne podatke i obavljaju poslove inspektora.	Primenjuje se Uredba o zaradama lica u službi u Vojsci CG. Koeficijent po osnovu čina za oficire se kreće od 5.30 do 12. Koeficijent po osnovu položajne grupe se kreće od 2.45 do 8. PVL koja rade u MO nemaju pravo na dodatke (osim vojničkog dodatka, koga imaju sva PVL) osim ako ne obavljaju dužnost glavnog inspektora, jer ne obavljaju dužnosti glavnog komandira. Budući da je većina pre upućivanja na rad u MO obavljala ove dužnosti, za PVL je mesto inspektora odbrane finansijski destimulativno. Dodatno, u praksi, vojna lica koja se zaposle u OIN-u prelaze na niži koeficijent u odnosu na dotadašnji što vodi manjoj zaradi. Za razliku od državnih službenika, vojna lica nemaju dodatak po osnovu pristupa stepenovanim tj. tajnim podacima.
Ocena rada	Kriterijum za ocenjivanje: ispunjavanje radnih zadataka, rezultati rada, obim i blagovremenost u vršenju poslova, druge sposobnosti I	Primenjuje se Pravilnik ocenjivanju lica u službi u Vojsci CG. Kriterijumi: vojno-stručna osposobljenost; ostvareni

	veštine. Ocena: ističe se, dobar, ne zadovoljava. Državni službenik se mora upoznati sa predlogom ocene rada i može izraziti neslaganje sa ocenom. Ta zabeleška se dostavlja rukovodiocu organizacione jedinice. Zabilješka iz stava 1 ovog člana, uz predlog ocjene rada, dostavlja se rukovodiocu organizacione jedinice iz kategorije visoki rukovodni kadar. Ocenjivanje: jednom godišnje.	rezultati u radu, samostalnost i kreativnost u radu, sposobnost komandovanja, odnosno rukovođenja (samo za one koji vrše komandnu dužnost), odnos prema potčinjenim, odnosno pretpostavljenim, fizička sposobnost. Ocena: odličan, vrlo dobar dobar, zadovoljava, ne zadovoljava. U roku od 8 dana se može podneti zahtev za preispitivanje ocene. Preispitivanje ocene lica u službi u Vojsci vrši komisija za preispitivanje ocene. Ocenjivanje: jednom u dve godine, uz određene izuzetke.
Pravo na pravnu zaštitu	Protiv rešenja kojim je odlučeno o pravima, obavezama i odgovornostima državnog službenika, može se podnijeti žalba, u roku od osam dana od dana prijema rešenja, odnosno odluke. O žalbi na rešenje kojim je odlučeno o pravima, obavezama i odgovornostima državnog službenika odlučuje Komisija za žalbe. Komisija za žalbe odlučuje o žalbi najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema žalbe. Izuzetno od stava 1 ovog člana, o žalbi na rješenje o	Lice u službi u Vojsci, radi zaštite svojih prava, ima pravo obraćanja o svim pitanjima iz rada i funkcionisanja Generalštaba, komande i jedinice Vojske u kojoj se nalazi u službi. Lice u službi u Vojsci, radi zaštite svojih prava, može se obratiti inspektoru za odbranu.

	privremenom ograničenju vršenja dužnosti Komisija za žalbe odlučuje u roku od 15 dana. Prilikom odlučivanja o žalbi iz stava 1 ovog člana, Komisija za žalbe može žalbu odbiti, rješenje poništiti u cjelini ili delimično ili ga izmijeniti. Kad priroda upravne stvari to dozvoljava, Komisija za žalbe sama rješava upravnu stvar. Ukoliko Komisija za žalbe poništi prvostepeno rješenje i predmet vrati na ponovni postupak starešina organa dužan je da postupi po rješenju Komisije za žalbe i da, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 20 dana od dana prijema rješenja Komisije za žalbe, donese novo rješenje. Protiv rješenja Komisije za žalbe može se pokrenuti upravni spor.	
Izvršenje nezakonitog naloga	Državni službenik je dužan da postupa u skladu sa nalogima svog rukovodioca. Državni službenik je dužan da upozori neposrednog rukovodioca ako je nalog koji je od njega dobio suprotan zakonu, drugom propisu, kao i	Lice u službi u Vojsci dužno je da u vršenju službe u Vojsci izvršava naređenja, osim onih čije bi izvršenje predstavljalo krivično delo. Ako lice u službi u Vojsci primi naređenje čije bi izvršenje predstavljalo krivično

	Etičkom kodeksu državnih službenika i namještenika ili ako bi njegovo izvršenje moglo izazvati štetu, predstavljati krivično delo ili prekršaj. Državni službenik kome je pored upozorenja naređeno izvršenje naloga ima pravo da zahteva pisani nalog od neposrednog rukovodioca. U slučaju kad državni službenik dobije pisani nalog, dužan je da ga izvrši, osim ako bi njegovo izvršenje predstavljalo krivično delo ili prekršaj. Državni službenik ne odgovara za štetu koja nastane izvršenjem naloga, ako je postupio u skladu sa svojom obavezom da upozori rukovodioca i zatraži pisani nalog.	delo, dužno je da od lica koje je izdalo to naređenje zatraži da ga ponovi u pisanom obliku. Ako lice u službi u Vojsci primi takvo pisano naređenje, dužno je da o tome odmah obavesti lice koje je pretpostavljeno licu koje je izdalo naređenje, o čemu se izveštava ministar.
--	--	---

Dalje, na disciplinski postupak se takođe primenjuju različiti podzakonski akti. Iako je Zakon o Vojsci CG ranije predviđao supsidijarnu primenu zakona kojim se uređuje upravni postupak, to više nije slučaj. Važno je napomenuti da postojeći različiti pravni režimi takođe otežavaju i ostvarivanje postojećih međunarodnih standarda koji zagovaraju političku neutralnost inspektora u inspektoratima odbrane. Naime, propisi CG sadrže rešenja koja ne omogućavaju potpunu ispunjenost tog standarda, budući da su apolitična lica u službi u Vojsci, dok državni službenici to ne moraju da budu. Tačnije, dok Zakon o Vojsci CG predviđa da lice u službi u Vojsci ne može biti član političke organizacije, novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima ne predviđa takvu zabranu u pogledu državnih službenika. Umesto toga, on jedino predviđa obavezu da državni službenik i nameštenik vrše poslove politički neutralno i nepristrasno.

U odnosu na deo koji se odnosi na samostalnost u njihovom postupanju, inspektori postupaju samostalno, ali u skladu sa planom inspekcijskog nadzora. Inspektori su ukazali na to da imaju dovoljnu samostalnost u radu i da u okviru OIN-a imaju dobru saradnju, kao i da ne trpe pritiske u okviru samog OIN-a, tačnije od strane glavnog inspektora. Međutim, kasnije će biti reči o problematičnoj odredbi Zakona o inspekcijskom nadzoru koja se supsidijarno primenjuje na inspektore odbrane, a koja sadrži prilično širok i neodređen osnov za razrešenje inspektora i kao takva negativno utiče na njihovu samostalnost u radu. Inspektori su takođe ukazali su i na činjenicu da se neretko dešava da su subjekti nadzora organizacijske jedinice na čelu kojih su lica na višim položajima nego što su inspektori. To otvara realne mogućnosti za revanšizam prema samim inspektorima u slučajevima nezadovoljstva njihovim izveštajima, što predstavlja realan pritisak na rad inspektora.

Inspektori odbrane, kako državni službenici, tako i PVL, imaju zakonsku mogućnost da reaguju u slučaju da dobiju naloge koji nisu u skladu sa propisima. Ipak, moguće polje delovanja državnih službenika značajno je šire, budući da su državni službenici dužni da upozore neposrednog rukovodioca da je nalog suprotan zakonu, drugom propisu ili predstavlja povredu Etičkog kodeksa ili da bi njegovo izvršenje moglo prouzrokovati štetu, ili prekršaj ili krivično delo. PVL, sa druge strane, imaju zakonsku mogućnost da reaguju samo u slučaju kad bi izvršenje naloga predstavljalo krivično delo; ovakva regulativa je očekivana s obzirom na strogo hijerarhijsko uređenje Vojske. Čini se da bi u obavljanju poslova inspekcijskog nadzora i unutrašnje kontrole PVL koja obavljaju poslove inspektora trebalo da imaju drugačije mogućnosti, tj. njihov položaj u pogledu mogućnosti da se ne postupi u skladu sa naredjenjem ili nalogom koji bi ne samo kao posledicu imao krivično delo, već i prekršaj, ili bi bio suprotan drugim propisima, ojačao bi njihov položaj. Ovo je naročito značajno za njihovo postupanje u situacijama kada obavljaju unutrašnju kontrolu.

Iz svega izloženog se vidi da se režimi kojima se reguliše položaj inspektora odbrane razlikuju u zavisnosti od toga da li se radi o državnim službenicima ili PVL. Čini se da u praksi najbolje rezultate daju nacionalni odbrambeni sistemi koji pitanja statusa, uključujući i odgovornost, kao i mehanizme zaštite inspektora odbrane zasebno i izričito regulišu, nezavisno od toga da li se radi o PVL ili državnim službenicima. O tome će biti više reči u narednim redovima.

SAMOSTALNOST U RADU INSPEKTORA I MEHANIZMI ZAŠTITE INSPEKTORA

Načelo samostalnosti inspektora sadržano je i u Zakonu o inspekcijskom nadzoru iako nije detaljnije razrađivano. Nasuprot tome, Zakon o odbrani Republike Srbije i hrvatski Pravilnik o radu inspektora obrane propisuju izričito samostalnost inspektora odbrane, što predstavlja bolje

rešenje. Hrvatski zakonodavac u tom pogledu pruža korisno određenje samostalnosti ističući da ona predstavlja pravo i obavezu da se na osnovu zakona i drugih propisa te pravila struke samostalno utvrđuju činjenice, odabiraju metodi rada i određuje težište iz područja svoje delatnosti u skladu s odlukom o sprovođenju inspekcijskog nadzora. Zakon o odbrani Republike Srbije samostalnost sumarno definiše ističući da su inspektor odbrane i druga lica ovlašćena za obavljanje poslova inspekcijskog nadzora samostalno u radu u granicama ovlašćenja utvrđenih zakonom i drugim propisima.

Istaknuto je da je potrebno da se pored načelnog proklamovanja njihove samostalnosti uvedu i mehanizmi zaštite inspektora, po ugledu na uporedne prakse, npr. na slovenačka rešenja. U CG se trenutno na inspektore odbrane primenjuje problematična odredba člana 72 Zakona o inspekcijskom nadzoru kojom se predviđa da se inspektor razrešava ukoliko nesavesno i nestručno vrši inspekcijski nadzor. Data odredba sadrži prilično širok i neodređen osnov za razrešenje inspektora i kao takva ima negativne posledice po samostalnost inspektora. Ona je protivna postojećim međunarodnim preporukama Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga, koji nalažu da se zakonskim aktom reguliše pitanje stabilnosti i sigurnosti mandata glavnog inspektora odbrane, uključujući i uvođenje garancija kojim bi se onemogućilo arbitrarno razrešenje glavnog inspektora.¹⁴ Ovaj standard trebalo bi primeniti i na položaj drugih inspektora odbrane, a ne samo na položaj glavnog inspektora. Zakon o Vojsci CG i Zakon o odbrani u tom pogledu ne sadrže nikakva pojašnjenja posebno za inspektora. Štaviše, odredbe Zakona o Vojsci CG o ocenjivanju predviđaju postignute rezultate rada kao jedan od kriterijuma za ocenjivanje. Na taj način formulisan kriterijum takođe može da se negativno odrazi na proklamovanu samostalnost PVL koja su inspektori budući da dve uzastopne nezadovoljavajuće ocene predstavljaju osnov za prestanak službe u Vojsci. Pored problematike individualne samostalnosti, potrebno je sektorskim propisima urediti i pitanje odgovornosti inspektora, njihovih potrebnih kvalifikacija, kao i mehanizama zaštite.

Bilo bi, najpre, preporučljivo ugledati se na primere dobrih praksi koji jasno definišu pitanje odgovornosti inspektora. Tako na primer Zakon o odbrani RS propisuje da su inspektori odbrane posebno odgovorni ako u vršenju inspekcijskog nadzora ne preduzmu, ne predlože ili ne odrede mere ili radnje za koje su ovlašćeni; ako u vršenju inspekcijskog nadzora ne predlože ili ne pokrenu postupak utvrđen odredbama ovog zakona i posebnih zakona; ili ako u vršenju inspekcijskog nadzora prekorače granice svog ovlašćenja. Pomenuti hrvatski pravilnik u tom pogledu još jedino propisuje odgovornost inspektora ukoliko svojim postupanjem zloupotrebi svoj položaj.

¹⁴ *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence –A Compendium of Best Practices Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)*, Ženeva, 2010, str. 249.

Predstavnici OIN-a se zalažu za to da se uz onemogućavanje ukidanja radnih mesta inspektora odbrane uvedu i sledeći mehanizmi zaštite inspektora:

1. Poboljšanje njihovog finansijskog položaja:

Iz izloženog pregleda regulatornog okvira koji se odnosi na naknade proizilazi da je obavljanje poslova inspeksijskog nadzora finansijski destimulišuće za PVL. Otuda bi izdvajanje seta poslova i dužnosti inspektora odbrane u posebnu kategoriju u podzakonskom aktu kojim se regulišu zarade lica u službi u Vojsci ili svih inspektora odbrane moglo doprineti i većoj zainteresovanosti PVL da obavljaju ove poslove.

2. U cilju sistemskog onemogućavanja revanšizma potrebno je, između ostalog, uvođenje garancija da lice koje se kontroliše mora da bude nižih ili bar istih kvalifikacija kao i inspektor OIN-a koje sprovodi kontrolu ili nadzor. Ukazano je na činjenicu da se povremeno dešava da se na čelu organizacionih jedinica koje su subjekti nadzora nalaze lica na višim položajima nego što su inspektori. To otvara mogućnosti za revanšizam prema samim inspektorima u slučajevima nezadovoljstva njihovim izveštajima, što predstavlja pritisak na rad inspektora. Pozivajući se na primere dobre prakse u okruženju, predstavnici OIN-a smatraju da je bitno da se takvo rešenje predvidi propisima uzimajući u obzir položajnu grupu, činove i dodatke.

3. Jačanje kvalifikacija inspektora, prevashodno, zahtevanjem da se polaže stručni ispit za inspektora. Nasuprot primerima dobrih praksi, kao što je npr. hrvatsko rešenje, sistem CG ne zahteva polaganje stručnog ispita za bilo koju vrstu inspektora, pa ni za inspektore odbrane. Bilo bi uputno da se po ugledu na hrvatske propise iz sektora odbrane, uvede obavezan stručni ispit za sticanje zvanja inspektora. Hrvatsko pravo predviđa da ukoliko lice raspoređeno na mesto inspektora odbrane nema položen taj ispit, on ga mora položiti u roku od godinu dana od dana raspoređivanja na dužnost u Inspektoratu odbrane.¹⁵

ANALIZA RESURSA ODELJENJA ZA INPEKCIJSKI NADZOR

U okviru ovog dela analiziraju se sastav i kapaciteti OIN-a i pri tome posebno ukazati na probleme koji se ogledaju u nedovoljnom broju zaposlenih, nedovoljnoj specijalizaciji, nerazvijenim obukama, kao i u naglašenoj fluktuaciji kadrova OIN-a.

¹⁵ Član 21 Pravilnika o radu inspektora obrane Republike Hrvatske i član 87 Zakona o odbrani Republike Hrvatske.

Prema sistematizaciji MO iz decembra 2020. godine predviđeno da u OIN radi jedan glavni inspektor i 4 inspektora. Značajno smanjenje kadra OIN je već bilo sprovedeno Pravilnikom iz januara 2019. koji je sistematizovao devet inspektorskih mesta, dakle dva inspektorska mesta manje u odnosu na Pravilnik iz 2017. godine koji je predviđao 11 inspektorskih mesta uključujući glavnog inspektora. Od tih 11 radnih mesta, bilo je nepopunjeno mesto inspektora koji je u isto vreme trebalo da bude menadžer integriteta. Data pozicija menadžera integriteta je prema pomenutom Pravilniku iz 2019. godine premeštena u Odeljenje za integritet, sada Direkciju za integritet, iako sa donekle izmenjenim opisom posla. U OIN-u je najpre došlo do smanjenja broja zaposlenih inspektora sa 10 na 8 zbog toga što dva lica u međuvremenu penzionisana, a nakon donošenja novog Pravilnika u aprilu 2019. godine prevremeno su penzionisana još dva PVL. Ovakvo rešenje je u oštrom kontrastu sa iskazanom potrebom sagovornika iz OIN da se broj inspektora poveća na 11, kao i da se eventualno uvede još jedno radno mesto za obavljanje tehničkih poslova.

Opravdanost povećanja broja inspektora je nesumnjiva budući da je krug poslova u okviru funkcije inspekcijanskog nadzora širok, te da bi u tom smislu postojanje većeg broja inspektora olakšalo i njihovu specijalizaciju. Na ovom mestu bitno je napomenuti da je u cilju jačanja uloge OIN-a preporučljivo da se u perspektivi poveća broj inspekcijanskih nadzora i unutrašnjih kontrola koji se sprovode, kao i da se razvije OIN-ova „ombudsmanska“ funkcija. .

Pored toga i u granicama ovih nadležnosti postoji mogućnost da dođe do povećanja broja izvršenih nadzora i unutrašnjih kontrola. Naime, inspektori odbrane su naveli da su do sada uglavnom učestvovali u redovnim i povratnim nadzorima, dok je broj sprovedenih vanrednih nadzora bio izuzetno mali – samo jedan inspektor je prijavio da je postupao po inicijativama za pokretanje postupaka inspekcijanskog nadzora radi utvrđivanja zakonitosti postupanja u primeni propisa u odnosu na ostvarivanje prava lica u službi u Vojsci iz službe ili po osnovu službe, uključujući ocenjivanje, disciplinsku i materijalnu odgovornost, po svemu sudeći, na inicijativu lica u službi u Vojsci ili u koordinaciji sa Direktoratom za ljudske resurse. U cilju povećanja broja vanrednih nadzora, oni bi trebalo da se na precizniji način formulišu sektorskim propisima nego što je to trenutno slučaj u Pravilniku o bližem načinu vršenja inspekcijanskog nadzora u oblasti odbrane. Štaviše, iako član 10 Zakona o inspekcijanskom nadzoru predviđa mogućnost da lica koja nisu u službi u Vojsci podnesu inicijativu za pokretanje postupka inspekcijanskog nadzora, ova odredba u sektoru odbrane se ne primenjuje. Postupanje OIN-a po ovakvim inicijativama bi moglo povećati broj nadzora i **dakle osnažiti ulogu OIN-a kao organa koji aktivno doprinosi unapređenju primene zakona u Vojsci i MO. Stoga potrebno je podizanje svesti u sektoru odbrane o postojanju mogućnosti podnošenja ovakvih inicijativa.** Konačno, nejasno je zbog čega inicijativu za pokretanje postupka inspekcijanskog

nadzora može da podnese bilo koje lice, dok pravo obraćanja OIN pripada isključivo PVL. U tom pogledu, čini se bolje BiH rešenje koje predviđa da se žalbom Generalnom inspektoratu MO BiH može da obrati svaki državljanin BiH u vezi sa pitanjem iz njegove nadležnosti, dakle bez obzira na posedovanje statusa PVL.

Uz povećanje broja inspektora odbrane, potrebno je unaprediti unutrašnju sistematizaciju i raspodelu poslova u okviru samog OIN-a, uz eventualno *ad hoc* uključivanje određenih pojedinaca u vršenje inspeksijskog nadzora, kao i jačanje edukativne funkcije OIN-a. Ove mere bi udruženo mogle da unaprede rad ovog odeljenja.

Na kraju, ukazujemo na nekoliko problema u vezi sa sistematizacijom:

- **Nedovoljna specijalizacija**

Sistematizacija iz juna 2017. je onemogućavala specijalizaciju inspektora budući da se u dva slučaja isti opis posla propisan za četiri različita inspektorska mesta. Istoimeni pravilnik iz 2019. godine u tom pogledu nije uneo značajne izmene osim što je broj inspektora koji obavljaju ta dva različita opisa posla smanjio na 4, a potom na 3, što je rešenje koje je zadržano i u Pravilniku iz 2020. godine. U tom kontekstu, kao jedan od prepoznatih problema javlja se činjenica da su uslovi za obavljanje poslova u zvanju inspektora čiji delokrug poslova obuhvata i inspeksijski nadzor u oblasti planiranja i izgradnje propisani ne samo na opšti način, već i tako što je uslov završen fakultet društvenih nauka, što ne doprinosi kvalitetu rada inspektora u ovoj oblasti (ranije je za obavljanje tih poslova uslov bio fakultet tehničkih ili tehnoloških nauka, bez preciziranja da se radi o građevinskom fakultetu). Ovaj problem se do sada praksi prevazilazio kroz temeljnu pripremu inspeksijskog nadzora, ali je potrebno pronaći bolje rešenje. Ipak, imajući u vidu ograničeni obim pomenutog nadzora, potrebno je razmotriti i korišćenje mogućnosti predviđene Zakonom o inspeksijskom nadzoru na osnovu kojih, u ovoj oblasti, inspektori odbrane mogu da zatraže mišljenje i saradnju civilnih inspektora uz obezbeđenje primene pravila o čuvanju tajnosti podataka u radu civilnih inspektora. Ipak, u toku sastanaka je ukazano da bi uključivanje civilnih inspektora moglo da dovede do problema u praksi budući da oni ne poznaju podzakonske akte koji se odnose na vojne objekte. Kao što je već predloženo u analizi po tom pitanju je identifikovana potreba za unapređenjem sektorske regulative.

PREPORUKA: Potrebno je ojačati specijalizaciju u okviru OIN-a budući da je osnov za to propušten da se predvidi kako starim, tako i novousvojenim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MO koji sadrže nedovoljno adekvatne sistematizacije.

- **Fluktuacija kadrova u OIN-u i potreba za jačanjem obuka**

Ukazano je da u OIN-u postoji značajna fluktuacija kadrova u toku poslednjih nekoliko godina, naročito PVL, što otežava dostizanje i prenošenje potrebnih znanja i iskustva unutar odeljenja.. Prema mišljenju inspektora, ovaj problem uz nedovoljno preciznu sistematizaciju dodatno podstiče odsustvo finansijske motivacije PVL da se angažuju, a nakon toga i zadrže na inspekcijskim poslovima iz sektora odbrane, kao i nepostojanje sistemskog pristupa njihovoj obuci.

Nepostojanje sistemskog pristupa obukama inspektora odbrane ispoljava se u nekoliko aspekata. Najpre, većina inspektora je prijavila relativno mali broj obuka kojima su prisustvovali, dok neki inspektori uopšte nisu pohađali obuke. Pored toga, još uvek nije uobličen format i sistem koje bi buduće obuke trebalo da imaju. Evidentno je da poslovi inspekcijskog nadzora koje obavljaju inspektori odbrane podrazumevaju poznavanje sektorskih propisa, i da Služba za upravljanje kadrovima teško da može da u punoj meri odgovori na potrebe ovako male i specifične grupe. Sa druge strane, opravdano je očekivati da inspektori odbrane učestvuju u nekim obukama zajedno sa državnim službenicima i PVL koja rade u MO. Iako se radi o relativno maloj grupi mogućih korisnika obuke, koji primenjuju sektorski specifične propise, njihovoj obuci bi trebalo da se pristupi na sistemski način. U toku sastanka sa predstavnikom Direkcije za strateško planiranje odbrane zagovarano je uvođenje dvostrukog tzv. paralelnog sistema obuka. Shodno njemu, Uprava za kadrove bi organizovala obuke za državne službenike, dok bi za lica u službi u Vojsci one bile organizovane od strane Centra za obuku kojem bi prehodilo uspostavljanje *pull of trainers* i sprovođenje treninga trenera. Uprkos zagovarenoj ideji, smatramo da razdvajanje kadra inspektora odbrane na vojna i civilna lica nije od presudnog značaja za uspeh obuka.

Potrebno je imati u vidu činjenicu da se moderna obuka državnih službenika ne svodi samo na pasivnu ulogu polaznika obuke, dok slušaju predavanje jednog ili dva predavača. Upravo suprotno, u obukama za državne službenike koriste se raznovrsne metodologije, uključujući i metode kao što su okrugli stolovi, debate, studije slučaja i planovi akcije. Možda bi upravo potreba koju su prepoznali inspektori odbrane za uspostavljanjem foruma za razmenu mišljenja i iskustava sa zaposlenima u drugim odeljenjima MO mogla da bude realizovana u formi obuke metodom okruglih stolova i studija slučaja. Nadalje, valjalo bi da se iskoriste mogućnosti za pohađanje obuke u organizaciji Racviac-a i UNDP.

PREPORUKA: Potrebno je preduzeti određene mere kako bi se stalo na put fluktuaciji kadrova, naročito PVL u OIN-u, budući da se njome otežava dostizanje višeg nivoa znanja i iskustva, te onemogućava adekvatno prenošenje znanja i iskustva unutar OIN-a. U tom cilju, predlaže se izmena Uredbe o zaradama lica u službi u Vojsci CG kako bi se finansijski stimulisala PVL da rade u OIN-u. Takav mehanizam trenutno postoji jedino za

državne službenike. Osim toga, potrebno je oslanjanjem na primere dobrih praksi u okruženju da se ojačaju mehanizmi zaštite inspektora koji su trenutno neodgovarajući, kao i uvođenje sistemskog pristupa obukama.