|  |
| --- |
| ИЗВЕШТАЈ О АНАЛИЗИ ЕФЕКАТА НАЦРТА ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ |

Садржај

[1. Опис постојећег правног оквира и стања у области инспекцијског надзора (Контекст анализе) 3](#_Toc403360439)

[2. Одређивање проблема које закон треба да реши 3](#_Toc403360440)

[2.1. Проблеми у систему инспекцијског надзора 3](#_Toc403360441)

[2.1.1. Кључни проблем 3](#_Toc403360442)

[2.1.2. Узроци 3](#_Toc403360443)

[2.1.3. Последице 3](#_Toc403360444)

[3. Циљеви који се доношењем закона постижу 3](#_Toc403360445)

[3.1.1. Општи и специфични циљеви 3](#_Toc403360446)

[3.1.2. Очекивани резултати, индикатори и извори провере 3](#_Toc403360447)

[3.1.3. Мере 3](#_Toc403360448)

[4. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта? 3](#_Toc403360449)

[5. **На кога ће и како највероватније утицати решења у закону?** 3](#_Toc403360450)

[5.1.1. Инспекције 3](#_Toc403360451)

[5.1.2. Инспектори 3](#_Toc403360452)

[5.1.3. Субјекти у надзору 3](#_Toc403360453)

[5.1.4. Координациона комисија 3](#_Toc403360454)

[6. Т**рошкови примене закона које ће имати грађани и приведа (нарочито мала и средња предузећа)** 3](#_Toc403360455)

[6.1.1. Постојећи трошкови (status quo) 3](#_Toc403360456)

[6.1.2. Вероватни трошкови примене закона 3](#_Toc403360457)

[6.1.3. Трошкови оснивања и функционисања тела за координацију инспекција 3](#_Toc403360458)

[7. **Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?** 3](#_Toc403360459)

[8. Д**а ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове** 3](#_Toc403360460)

[9. **Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?** 3](#_Toc403360461)

[9.1.1. Регулаторне мере 3](#_Toc403360462)

[9.1.2. Институционалне мере 3](#_Toc403360463)

[9.1.3. Остале мере 3](#_Toc403360464)

[АНЕКСИ 3](#_Toc403360465)

[АНЕКС 1 - Преглед инспекција по министарствима 3](#_Toc403360466)

[АНЕКС 2 – Дрво проблема 3](#_Toc403360467)

# Опис постојећег правног оквира и стања у области инспекцијског надзора (Контекст анализе)

Вршење инспекцијског надзора представља један од кључних елемената праћења стања у областима из делокруга органа државне управе. Метод непосредног увида у пословање и поступање физичких и правних лица инспекторе поставља у позицију кључног извора информација о реалном стању у одређеној области. У том смислу, поред вршења надзора, инспекција може указати на потребу за изменама и допунама важећих прописа као и за предузимањем других мера неопходних за успешну реализацију постављених циљева (обуке субјеката на које се прописи примењују, побољшања опреме у областима примене прописа, стручног усавршавања инспектора и других службеника, успостављања нових или ажурирања постојећих база података, омогућавања приступа подацима одређеним субјектима и сл.).[[1]](#footnote-1)

***Закон о државној управи*** (ЗДУ) (“Сл. гласник РС”, бр. 77/05, 101/07, 95/10) сврстава инспекцијски надзор у категорију послова државне управе и предвиђа да „*инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени*“. Важећи ЗДУ предвиђа да се инспекцијски надзор уређује посебним законом, што представља један од формално-правних разлога за доношење Закона о инспекцијском надзору.

Инспекције у Републици Србији постоје на републичком, покрајинском и локалном нивоу, а често и други субјекти врше надзор и контролу у одређеној области. ***На републичком нивоу постоји 39 инспекција у 12 министарстава*** (у саставу, оквиру или под надзором ресорног министарства).[[2]](#footnote-2) Од тог броја, одређене инспекције, попут управне, буџетске и урбанистичке инспекције, врше унутрашњи надзор, а не надзор над привредним и другим субјектима, док инспекција за нуклеарну сигурност и управљање радиоктивним отпадом, још увек није оперативна.[[3]](#footnote-3) Поред републичких, инспекције на покрајинском и локалном нивоу (инспекције територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе) врше поверене и изворне послове, а постоје и други субјекти са јавним овлашћењима, односно јавне институције које врше надзор и контролу над лицима која обављају делатност, спроводећи инспекцијски и други сродан надзор, попут контроле пословања, надзора над радом, стручног надзора (министарства, независна регулаторна тела, јавне агенције и други јавни субјекти).

# Одређивање проблема које закон треба да реши

Уобичајена перцепиција у погледу инспекција и инспекцијског надзора у Републици Србији је њихово преклапање и преплитања њихових надлежности у вршењу инспекцијског надзора. Оне од истог надзираног субјекта често траже да достави или стави на увид исте ствари, исте податке, исправе и предмете, што се често чини уз неуједначено или супротно тумачење прописа. Недовољна координација инспекцијског надзора доводи до повећене учесталости инспекцијског надзора према истим субјектима, нерационалног коришћења инспекцијских ресурса и повећања административног оптерећења привреде. Такође, поједине инспекције и инспекцијски послови су образовани законом а још увек нису заживели у пракси.

На основу анкете на узорку од више од 1000 предузећа спроведене ***у 2011. години, инспекције су перципиране као један од највећих проблема, одмах после пореског оптерећења и пореске администрације и административних процедура, и испред проблема који се односе на радне односе, издавање дозвола, царинских поступака и платног промета.*** На основу анкете у 2012. години инспекције посете сваки привредни субјект посете у просеку нешто мање од четири пута годишње, на шта пословодство тих субјеката потроши око 35 радних сати. Више од половине испитаника је указало на непостојање ефикасног механизма за жалбе на рад инспекција, на неадекватност прописа који уређују инспекцијску контролу и на одсуство координације и преклапања надлежности и контрола различитих инспекција.Ипак, према резултатима анкете спроведене на репрезентативном узорку током септембра и октобра ***2013. године дошло је до значајног смањења терета који инспекције представљају за привреду***. Просечан број инспекцијских надзора драстично је смањен, а време које руководиоци проводе у раду са инспекторима пало је са 70 на 17 сати- Талкође, износ просечне новчане казне смањен је у 2013. за скоро 50%, и то на 868 евра.[[4]](#footnote-4) На основу наведених резултата, приватни сектор више не наводи инспекције међу највећим препрекама пословању у Републици Србији, осим у контексту неадекватне заштите од нелојалне конкуренције.

Табела 1 Основни показатељи инспекцијског надзора

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   | 2011. | 2012. | 2013. |
| Просечан износ новчаних казни (EUR) | 2,128 | 1,655 | 868 |
| Просечно време утрошено на инспекције о д стране менаџмента | 70 | 34 | 17 |
| Просечан број посета у претходној години | 5.5 | 6.0 | 3.1 |
| Просечан број посета у текућој години | 4.8 | 3.8 | 2.1 |

Извор: БЕП, Анкета 1000 предузећа (2013)

Графикон 1 Десет најбитнијих препрека пословању у Републици Србији



Извор: БЕП, Анкета 1000 предузећа (2013)

# Проблеми у систему инспекцијског надзора

Проблеме у систему инспекцијског надзора треба сагледати из угла субјеката на које се односи. Пре свега, главни субјекти на које се односи инспекцијски надзор су *привредни субјекти,* и *мала и средња предузећа,* као посебно осетљива група субјеката. Проблеме је потребно сагледати и са друге стране, тј. са стране *инспектора* који врше контролу пословања над привредним субјектима. Коначно, проблеме је потребно представити и у најширем контексту *друштва у целини,* с обзиром да се инспекцијски надзор директно односи на спровођење прописа на републичком, покрајинском и локалном нивоу, те се проблеми у систему инспекцијског надзора негативно односе на све економске и социјалне категорије друштва.

У том смислу, поред основног (кључног) проблема, узроци и последице проблема, структурно су представљени кроз аналитички приказ ***стабла проблема,*** датог у Анексу 2.

# Кључни проблем

***„Систем инспекцијског надзора није довољно ефикасан, ефективан, нити обезбеђује задовољавајући ниво јавности“.***

С обзиром да се материји приступило аналитички и да су разматране бројне опције за регулисање одређених области инспекцијског надзора, кључни проблем је широко приказан, и представља кључне проблеме инспекцијској надзора, а то да је он: неефикасан (последица чињенице да се надзор не планира на основу процене ризика од настанка незаконитости), неефективан (није сврсисходан и не испуњава кључне циљеве), скуп (како у смислу организовања,тако и за субјекте у поступку надзора) и у великом броју случајева нетранспарентан (у смислу прописа који се примењују, процедура и инормација о спроведеном надзору).

Инспекцијски ресурси се непотребно троше на нискоризичне субјекте, делатности и активности, којих у структури надзираних субјеката има убедљиво највише, а где је последица ниског степена штетности, а незаконитост или неправилност се често огледа у ненамерним грешкама формалне природе (грешкама „у папирима“), малом прекорачењу прописаних димензија простора или ствари или рокова за подношење документације и сл. Насупрот томе, дешавају се ситуације да високоризични субјекти, делатности и активности, које могу да произведу веома озбиљне штетне последице по здравље људи, биљни и животињски свет и животну средину успевају да измакну надзору и остају ван њега, тако да се за њих сазна тек након што почну да производе озбиљну штету.)

# Узроци

***Ограничен капацитет инспекција –*** инспекције на свим нивоима се сусрећу са мањком људских капацитета у односу на број субјеката које инспекције контролишу, као и броја прописа које примењују и генерално у односу на обим посла који обављају.[[5]](#footnote-5) **Повећање броја инспектора, свакако не би решило све проблеме.**

**Табела 2 Однос запослених инспектора и инспектора предвиђених Актом о систематизацији за поједине инспекције**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Инспекција | Укупанброј инспектора | Број инспектора предвиђен сиситематизацијом радних места |
| Пореска управа | 1530 | 1791 |
| Инспекција рада | 250 | 267 |
| Тржишна инспекција | 452 | 487 |
| Туристичка инспекција | 95 | 101 |
| Грађевинска инспекција | 7 | 13 |
| Урбанистичка инспекција | 10 | 10 |
| Пољопривредна инспекција | 96 | 96 |
| Здравствена и санитарна | 219 | 227 |
| Инспекција за опрему под притиском | 7 | 8 |
| Републичка комунална | 6 | 6 |

***Лоше опремљене инспекције*** *-* Инспекције у свом раду користе дотрајалу опрему за рад или врло често исту и не поседују што доводи до тога да инспектори одређене послове не могу да обављају адекватно. Екстремни су случајеви у којима је инспектор због неимања опреме чак и онемогућен да обавља надзор, као на пример у случајевима у којима је потребно надзор извршити на локалитету до којег не иде јавни превоз, а не постоји службено возило. Истраживање USAID-a и NALED-a је показало да знатан број инспекцијa не поседује или поседује мали број возила (изузев Пореске управе). Такође, не постоји ни могућност коришћења личног возила уз рефундацију трошкова (гориво и амортизација). Поред тога, гранична фитосанитарна инспекција је једина инспекција на граници чији инспектори нису униформисани. Ово често доводи до неадекватног понашања странака према овим инспекторима што њих доводи у доста неповољнији положај од осталих инспекора граничне контроле.

**Табела 3 Преглед опремљеност инспекција**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Инспекција** | **Поседовање рачунара од стране сваког инспектора** | **Постојање специјализованог софтвера** | **Број Возила** |
| Пореска управа | ДА | ДА | 935 |
| Инспекција рада | НЕ | НЕ | 79 |
| Тржишна инспекција | ДА | ДА | 154у употреби 141 |
| Туристича инспекција | ДА | ДА (није у употреби) | 58 |
| Грађевинска инспекција | ДА | НЕ | 3 |
| Урбанистичка инспекција | ДА | НЕ | 3 |
| Пољопривредна инспекција | ДА | ДА (није у употреби) | 83 |
| Фитосанитарна инспекција | НЕ | НЕ | Н/А |
| Гранична фитосанитарна инспекција | НЕ | ДА | 27 |
| Инспекција за опрему под притиском | ДА | НЕ | 2 |
| Републичка комунална инспекција | ДА | НЕ | 1 |

Када је реч о рачунарима, као најосновнијем средству за рад инспектора, током анализе утврђено је да не задужују сви инспектори рачунаре, односно да инпекције не поседују довољан број рачунара за сваког инспектора, већ понекад два и више инспектора користи исти рачунар а знатан број је и оних који записнике, извештаје и друга акта пишу руком. Непостојање рачунара доводи до тога да инспектори доста времена губе сачињавајући записнике и извештаје руком. Последица овога није само утрошак времена, већ су врло често такви записници и извештаји нечитки и неразуљиви што доводи до великих проблема у случају покретања даљих поступка. Такође, неретка је ситуација да се записници губе и њихова реконструкција није могућа.

***Релативно ниске плате инспектора*** *-* Зараде инспектора у односу на зараде осталих запослених у јавном сектору су релативно ниске имајући у виду врсту посла који инспектори обављају.С обзиром да су плате инспектора ниске, ствара се коруптивни притисак, као и демотивисаност инспектора у вршењу својих надлежности. Треба узети у обзир да су инспектори запослени са високим образовањем и да обављају високоодговоран посао.Као пример издвајамо податке Пореске управе о висини зарада инспектора:

**Табела 4 Просечне зараде инспектора у Пореској управи**

|  |  |
| --- | --- |
| Звања | Основна нето плата |
| Самостални порески инспектор и Вишипорески саветник | 66.785,58  |
| Виши порески инспектор 1 | 64.528,04  |
| Виши порески инспектор 2 и Порески саветник 1  | 63.211,14  |
| Порески инспектор 1 | 60.953,60  |
| Порески инспектор 2 и Порески саветник | 59.824,83  |
| Порески инспектор | 53.992,85  |
| Млађи порески инспектор и Млађи порески саветник | 42.705,14 |

У Тржишној инспекцији просечна нето плата инспектора у звању млађи саветник је 46.140,00 динара, саветника 57.571,00 динар, самосталног саветника 71.940,00 динара, док инспектор у звању вишег саветника има просечу нето плату од 90.091,00 динар.

***Непостојање система награђивања инспектора*** *-* Вредновање рада инспектора у пракси цени се према броју спроведених контрола и изречених мера. Имајући у виду чињеницу да инспектори пре свега треба да имају превентивну функцију основно мерило за вредновање рада инспекција па и самих инспектора требало би да буде ефикасност у спречавању настанка негативних последица незаконитости и неправилности у циљу превентивног усклађивања поступања субјеката инспекцијског надзора са прописима. Ово мерило би знатно утицало на унапређење рада инспектора, као и на правилније и законитије пословање субјеката контроле.

***Слаба обученост инспектора*** *-*  Слаба обученост и недовољно унапређење знања инспектора без обзира на честу измену прописа доводи до неуједначене праксе у поступању инспектора што знатно отежава рад како инспекторима тако и субјектима надзору. У том смислу, дисконтинуитет у обучавању инспектора доводи до бројних тужби субјеката у надзору што за последицу има повећавање свеукупних трошкова инспекција.

***Неадекватан систем процене ризика*** *-*  Инспекцијски надзора се не врши на основу процене ризике у којој мери одређени субјект надзора може начинити штету услед непоштовања прописа. Такође, то доводи до појаве да одређени субјекти у надзору имају изузетно честе инспекцијске контроле док са друге стране има субјеката код којих се ретко врши инспекцијски надзор, а не постоји мерило на основу којих би се одредило који субјекат је ризичнији, те су контроле неселективне.

***Непостојање система превенције*** *-* Превентивно деловање се не примењује у циљу превенције уопште потребе за инспекцијским надзором што несразмерно повећава обим инспекцијских контрола. Превенција кроз информисање субјеката би предупредило кршење прописа,а самим тим и потребу за инспекцијским надзором.

***Непостојање системског закона у области инспекција -*** На поступак инспекцијског надзора примењује се Закон о државној управи као и посебни прописи који се доносе у областима појединачних инспекција. Непостојање системског закона за последицу има непостојање јединствене процедуре приликом инспекцијске контроле, односно различита поступања инспекција, преклапање надлежности, лошу координацију рада инспекција и др. Доношење посебног закона којим се уређује инспекцијски надзор предвиђено је чланом 18. став 2. Закона о државној управи још из 2005. године, и до данас није резултирало доношењем истог.

***Честe измена прописа -***Велики број прописа којима се уређује област коју инспектори контролишу врло често се доноси без претходне анализе стања у области инспекцијског надзора и без консултација са онима који те прописе примењу. Такође, прописи су често предмет измена и допуна у циљу усаглашавања са другим прописима. Битно је напоменути да су *прописи у вези инспекцијског надзору у надлежности великог броја органа* при чему није обавезна усаглашеност процедура и стандарда у вршењу инспекцијског надзора.

***Непостојање званичне јавне политике за сузбијање сиве економије -*** Неефикасан, неефективан, скуп и нетранспарентан систем инспекцијског надзора пружа прилике за раст сиве економије. У том смислу, непостојање документа јавне политике који би усмеравао борбу против сиве економије би био основ и за поступање инспектора у случајевима утврђивања и одређивања мера субјеката за које се утврди да су учесници на сивим тржиштима.

# Последице

***Лоша сарадња између инспекција -*** Инспекције у Србији функционишу без значајнијих и институционално заснованих видова сарадње и координације. За ефикасно спровођење инспекцијског надзора по правилу је неопходно остварити задовољавајућ ниво сарадње међу инспекцијама, као и другим органима управе и имаоцима јавних овлашћења. Сарадња треба да се огледа у међусобном обавештавању, размени информација, пружању помоћи и предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање послова инспекцијског надзора, а посебно у погледу сузбијања обављања делатности од стране нерегистрованих, односно непријављених субјеката.

***Преклапање надлежности инспектораи велики број прописа који регулишу инспекције****-* Велики број прописа, нејасноћа прописа, различита тумачења и недореченост закона доводи до тога да се надлежности инспекција преклапају. ***Више од 50% анализираних инспекција у процесу консултација, је истакло да у свом раду постоји преклапање надлежности са другим инспекцијама*** од тога да се у одређеним ситуацијама не зна која инспекција је надлежна и да ли је уопште нека инспекција надлежна до тога да су надлежне за исту ствар две различите инспекције. Као један од узрока за преклапање мандата инспекција, свакако је недостатак кординације између инспекција као и размене информација између инспектора. Имајћи у виду да су инспекције у Србији децентрализоване, поред преклапања мандата инспекција на републичком нивоу, постоје преклапања између републичких и локалних инспекција.

Иако преклапање надлежности отежава рад инспекторима ипак највише последицу осећају привредни субјекти који са једне стране у случају непостојања надлежности не знају коме да се обрате док са друге стране у случају преклапања и дуплирања надлежности трпе контроле од стране различитих инспекција у погледу истих стври које врло често имају различа становишта по истом питању.

Потреба за честом изменом прописа карактеристична је за све земље у транзицији каква је и Србија. То је проблем са којим се како инспекције тако и привредни субјекти на које се односе ти прописи свакодневно суочавају. Дакле, са једне стране то доводи до великих проблема како у раду инспекција тако и у раду субјеката контроле будући да инспекције у свом раду примењују преко 1000 закона и подзаконских аката, инструкција за поступање и разна тумачења која су неретко различита чак и у оквиру исте инспекције. У том смислу, субјекти у надзору који савесно обављају своју делатност, често не могу да сагледају правни оквир у коме послују, те у поступку инспекцијског надзора трпе потенцијално велике губитке.

**Табела 5 Број прописа које примењују поједине инспекције**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Инспекција | Број закона | Број подзаконских аката | Укупно |
| Тржишна инспекција | 88 | 25 | 113 |
| Пореска управа | 17 | 132 | 149 |
| Инспекторат за рад | 50 | 25 | 75 |
| Туристичка инспекција | 24 | 12 | 36 |
| Грађевинска инспекција | 53 | 32 | 85 |
| Урбанистичка инспекција | 53 | 32 | 85 |
| Пољопривредна инспекција | 18 | 41 | 59 |
| Фитосанитарна инспекција | 10 | 100 | 110 |
| Гранична фитосанитарна инспекција | 7 | n.a. | 7 |
| Здравствена и санитарна инспекција | 13 | 78 | 91 |
| Инспекција за опрему под притиском | 5 | 10 | 15 |

***Неадекватно превентивно деловање -*** Иако улога инспекција пре свега треба да буде превентивна а не усмерена на кажњавање привредних субјеката, у пракси је ствар потпуно другачија. У вршењу инспекцијског надзора инспектор би требали да врше пре свега **превентивну функцију,** док репресивне управне мере и радње треба да предузима само када се превентивном мером не може обезбедити циљ инспекцијског надзора.Битно је напоменути да законски основ постоји у члану 27. став 2. Закона о државној управи из 1992. године, али се селективно користи од стране инспектора.Битно је напоменути да је предуслов превентивног деловања одлучност државних органа да кроз инспекцијски надзор коригују понашање пословних субјеката и да стимулишу привредни развој, а не да кроз инспекцијски надзор пуне буџет на име наплаћених казни.

***Неадекватност поступања инспектора у пријавама -*** Необученост одређеног броја инспектора за подношење пријава за казнено дело, односно захтева за покретање прекршајног поступка, пријава за привредни преступ и кривичних пријаваи вођења поступака пред судовима је последица необучености инспектора. Будући да су инспектори различитих струка који врло често не познају право, што субјектима инспекцијског надзора отвара већу могућност за одбрану те стога у великом броју случајева привредни субјекти и поред повреде прописа остају некажњени услед на пример процесних недостатака или неправевормененог поступања инспектора.

Прекршајни судови истичу да су записници инспектора врло често преобимни и нејасни, односно конфузни и наводе се небитне, а изостављају или заборављају битне ствари, а све то великој мери утиче на исход поступка. Међутим, код неких инспекција и надзора записници и морају да буду јако обимни, чак са десетинама страница, јер је надзор свеобухватан а многе ствари и бројни прописи и стандарди се контролишу, те се дешава да услед неажурности судова предмети застаревају. У том смислу поступак који је окончан траје у просеку 168 дана, док је просечна наплата изречених кани износи 40,51%, од чега је најнижа наплата 13,25% у Београду, иако је номинално највиша и износи преко 18 милиона динара. Детаљан преглед је у Табели 5. у Анексу 1. АЕП.

***Неадекватно ангажовање тужилаштва*** *-*Велики утицај на адекватно вођење поступака и исход истих имају и тужилаштва у случају када су они овлашћени за покретање односно вођење поступака. Слаба заинтересованост тужилаштва и непознавање предмета изазивају доста проблема када је реч о казненој политици и потупно обесмишљавају рад инспектора и сврху судских поступака. Разлог за то лежи пре свега у лошој сарадњи органа овлашћених за покретање и вођење поступака као и у одсуству континуиране обуке и размене искустава  како инспектора тако и других органа (судства,  тужилаштва, полиције). Такође, битно је напоменути да инспекције често не добијају повратну информацију о исходу поступка који су иницирали.

***Обавеза реаговања инспектора по свакој представци -*** Инспектор је дужан да узме у поступак пријаве грађана, предузећа и других организација у вези са пословима из њихове надлежности и да о резултатима поступка тј. предузетим мерама обавести подносиоца пријаве. Поступањем по свакој пријави се практично обесмишљава планирање инспекцијског надзора, јер инспекције морају да спроведу надзор за сваку пријаву чик и када је у потпуности чиста и јасна ситуација да се ради о неоснованим пријавама. Ово доводи до непотребног узнемиравања привредних субјеката, као и до немогућности израде и реализације програма рада и плана инспекцијског надзора на основу анализе ризика, а самим тими до неефикасног и неефективног коришћења инспектора (излазак на терен, сачињавање обавештења подносиоцу пријаве, накнадно дописивање са подносиоцима пријава када су незадовољни обавештењима и немогућношћу улагања правног лека и др.).

***Непостојање универзалног система координације и подршке инспекторима*** *-*Сегментираност инспекцијског надзора по областима надзора и немање системског закона који би уредио координацију рада инспектора, као и алате који би требало да им помогну у успостављању сарадње и пружања подршке у раду, су допринели неједнаком развоју инспекција. У ери технолошког развоја, услед непостојања јединственог информационг система, инспекције немају могућности да међусобно размењују информације, како унутар тако и између инспекција. Као што је приказано у Табели 2, инспекције варирају по питању имања специјализованог софтвера, при чему није развијен систем размене података из појединачних база података које се користе.

***Недефинисана надлежност инспекција у области сиве економије*** *–* Надлежност инспекција у сегменту сиве економијени је изричито дефинисанa законом за све инспекције или је често дефинисанa на непрецизан начин. Поједини инспекцијски органи своју надлежност своде само на оне привредне субјекте којима је надлежни орган издао решење, дозволу, сагласност, лиценцу или извод из регистра, оглашавајући се ненадлежним за контролу субјекта који обавља делатност из његове надлежности али без његовог акта. Непоступање инспекција у случају затицања нерегистрованог, односно непријављеног субјекта да обавља делатност из надлежности друге инспекције је чест проблем. Велики број инспекција приликом затицања нерегистрованог, односно непријављеног субјекта да обавља делатност која је у надлежности друге инспекције не предузима никакве мере, врло често ни не обавештава надлежну инспекцију, те ови субјекти не само да остају некажњени већ и настављају да обављају делатности.

***Немогућност одузимања робе стављене у промет од стране нерегистрованог, односно непријављеног субјекта*** је проблем са којим се сусређу пре свега инспекције из области тржишних надзора, при чему су им надлежности такве да им је онемогућено одузимање ове врсте роба.Велики број делатности у области сиве економије обавља се у становима у којима инспектори немају приступ ( продаја, издавање станова, пружање разних врста услуга,…). Неповредивост стана је уставна категорија, али не постоји могућност да се услед одлуке суда и присуства других органа изврши да ли се у стану врши нерегистрована делатност. Немогућност легитимисања лица приликом вршења надзора је такође чест проблем, као и немогућност одузимања нелегално продаване робе субјектима који имају статус трговца.

Након извршених провера и инспекцијског надзора, уколико се утврди да контролисани субјект нема статус трговца, у смислу Закона о трговини, а обавља трговину робом ( за коју нема посебну дозволу), исту одузима решењем уз издавање потврде о одузетој роби и подноси се захтев за покретање прекршајног поступка против физичког лица. Међутим проблем се јавља у случају када одређено лице има статус трговца али нема дозволу за промет одређене робе (нпр. промет дувана који захтева посебну дозволу).У том случају тржишни инспектор нема овлашћење да наведену робу одузме, већ решењем забрањује пружање услуга и подноси захтев за покретање прекршајног поступка против физичког лица док роба и даље остаје у власништву трговца.

Рад “на црно”, односно рад без уговора о раду и заснивања радног односа један је од најзаступљенијих облика сиве економије у Републици Србији. Приликом инспекцијских надзора, највише лица на фактичком раду, затечено је у делатности трговине, угоститељства, грађевинарства и пољопривреде.[[6]](#footnote-6)

**Табела 6 Преглед укупних резултата рада „на црно“ на територији Републике Србије у периоду 2008.-2012. Година**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Година | Укупан број надзора | Број лица која су обухваћена надзором | Број лица која су затечена ''на црно'' | Број лица са којима је након надзора заснован радни однос |
| 2008. | 42.595 | 306.416 | 9.054 | 6.394 |
| 2009. | 40.222 | 357.498 | 5.734 | 4.178 |
| 2010. | 37.747 | 558.536 | 5.228 | 3.925 |
| 2011. | 33.920 | 503.613 | 5.744 | 4.314 |
| 2012. | 31.496 | 493.140 | 5.974 | 4.515 |

*Извор: Инспекторат за рад*

***Транспарентност рада инспекција*** *-* Један од индикатора транспарентности рада инспекција јесте доступност информација. Све инспекције које су анализиране, на својим wеб презентацијама односно wеб презентацијама надлежних министарстава имају доступне законе и подзаконске акте које примењују у свом раду, као и дате контакте (адреса, бр. телефона, е маил адресе). Овде је забележен велики напредак у подизању свести државне управе о значају транспарентности и доступности основих података трећим лицима.

Такође поред наведених докумената ту су и инспекције које благовремено ажурирају и објављују своје информаторе о раду који садрже велики број података и информација (нпр. Тржишна инспекција), док има и оних који своје информаторе о раду нису ажурирали тј. објавили од 2010. године. Доступност података је изузетно битна, нарочито уколико се сагледа однос редовних и ванредних контрола.

**Табела 7 Број спроведених контрола**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Инспекција | Укупан број спроведених контрола у 2013 | Број редовних контрола у 2013 | Број ванредних контрола, односно контрола по пријави грађана у 2013 | Број изречених мера отклањања неправилност и незаконитости |
| Пореска управа  | 25.889 | 19.490 | 6.399 | 3.870\* |
| Тржишна инспекција | 33.969 | 31.232 | 2.737 | 7.267 |
| Туристичка инспекција | 22.300 | 20.526 | 1.774 | 3.770 |
| Инспекторат рада | 65.545 | n.a. | n.a. | 14.266 |
| Грађевинска инспекција | 156 | 33 | 117 | n.a. |
| Урбанистичка инспекција | 605 | 131 | 474 | 12 |
| Пољопривредна иснпекција | 18.046 | 13.085 | 4.961 | 2.378 |
| Гранична фитосанитарна пошиљки у увозу пошиљки у извозу контрола безбедности хране биљног порекла у местима царињења | 54.399 1.527 53.600  | 107.999 | n.a. | 0 |
| Здравствена и санитарна инспекција | 4.921 | 2.535 | 1.414 | 762 |
| Инспекција за опрему под притиском | 426 | 308 | 118 | n.a. |
| Републичка комунална инспекција | 6 | n.a. | n.a. | 3 |
| Комунална Инспекција Београд | 76.787 | 14.787 | 9.208 | 9.918 |

*\** 847решења о привременом затврању објекта због неевидентирања преко фискалних каса и непријављених радника

***Корупција -***Негативна последица постојећег стања се огледа у израженом коруптивном притиску на инспекторе. Наиме, услед наведених ограничења у функционисању инспекција, као и неадекватног система награђивања инспектора, у свом раду инспектори су изложени континуираном коруптивном притиску од стране субјеката у надзору.**На пример, према резултатима анкете привредника из 2012. године чак 36% испитаника је указало на проблем корупције у вези са радом инспекција.**

# Циљеви који се доношењем закона постижу

# Општи и специфични циљеви

Општи (кључни циљ) овог Закона је постизање е**фикасног, сврсисходног и транспарентног система инспекцијског надзора**, док се појединачни (специфични) циљеви Закона, могу представити на следећи начин:

***Законитост пословања и поступања* -** Циљ инспекцијског надзора треба да будеостварење усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом,као и отклањање и умањење негативних последица незаконитости. Ово се првенствено остварује превентивним, те корективним активностима и мерама које предузима инспекција.

***Адекватна процена ризика* -** Елиминација или битно умањење арбитрарности, неуједначености, самовоље, коруптивности и другихмогућих злоупотреба у покретању и спровођењу инспекцијског надзора, као и примедаба на учесталост и трајање инспекцијског надзора код једних и изостанак овог надзора код других привредних субјеката, постиже се успостављањем система процене ризика у инспекцијском надзору;

***Подршка одрживом пословању и развоју привреде* -** Подршка одрживом пословању и развоју привредних субјеката у складу са прописима и ширење круга привредних субјеката чије је пословање усклађено са прописима остварује се прекосаветодавне подршке и других облика превентивног деловања инспекција, као и одређивањем мера које су у сразмери са процењеним ризиком, насталим незаконитостима и економском снагом надзираног субјекта (градација мера);

***Координација инспекцијског надзора* -** Бољом координацијом инспекцијског надзора и разменом информација између инспекција избегава се преклапање инспекцијског надзора кога врше различите инспекције, учесталост инспекцијских посета према истом надзираном субјекту и поновно тражење истих ствари од истог субјекта. Тако се смањује административно оптерећење привреде и стварају услови за ефикасну алокацију ресурса инспекција;

***Сузбијање тзв. сиве и црне економије -***Унапређење слободне тржишне утакмице и заштите конкуренције остварује се законским одређивањем јасних овлашћења инспекција у сузбијању обављања нерегистрованих субјеката (сузбијање тзв. сиве и црне економије). Истовремено са информативним и превентивним деловањемпрема субјектима који легитимно послују, потребно је санкционисати субјекте који обављају нелегитимно (нерегистровано) пословање;

***Транспарентност рада и уједначеност праксе* -** Већа правна предвидивост, сигурност и извесност за привредне субјекте постиже се транспарентношћу рада инспекција, која замењује широку дискрецију, и транспарентношћу општих аката које инспекције користе у свом раду. Ови циљеви се постижу и уједначавањем инспекцијске праксе остварењем једнаког поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима. Ово подразумева припрему и објаву на интернет страници контролних листи, које садрже списак приоритетних провера и других радњи на које је инспекција овлашћена у својој области инспекцијског надзора. Такође, ово обухвата доношење аката о примени прописа (мишљења, објашњења, препорука и сл.) од стране надлежне јавне институције за координацију инспекцијског надзора, са циљем јединствене примене прописа;

***Успостављање* „*е*-инспекције“ -** Боља алокација ресурса инспекција и смањење административног оптерећења надзираних субјеката и инспекција остварује се успостављањемјединственог инспекцијског информационог система;

***Стандардизација поступка* -** Већа правна предвидивост, сигурност и извесност за надзиране субјекте и инспекције постиже се дефинисањем врста и облика инспекцијског надзора и стандардизованимуређењем првостепеног и другостепеног поступка инспекцијског надзора и поступка извршења инспекцијског решења, у складу са законом којим се уређује општи управни поступак.

# Очекивани резултати, индикатори и извори провере

***Ефикасна сарадња и размена информација инспекција; Утврђивање јасне надлежности инспекција*** *-* Увођењем јединственог информационог система за све инспекције помоћу кога ће се обезбедити бржа и лакша размена информација о стању у области инспекцијског надзора, спречиће се дуплирање контрола и обезбедити ефикаснији инспекцијски надзор. Успостављање специјализованог софтвера на нивоу свих инспекција обезбеђује умрежавање инспекција створиће бројне позитивне ефекте. Ти позитивни ефекти огледају се пре свега у следећем: боља координација рада у оквиру инспекција уопште; бржа размена података и олакшана сарадња; спречавање преклапања надлежности и дуплирање инспекција; праћење стања у области инспекцијског надзора.Специјализовани софтвер на нивоу свих инспекција уједно би представљао и статистичку базу података од значаја за инспекције и праћења стања у области инспекција.

**Индикатори:**

* Успостављен јединствени систем координације и размене документације
* Дефинисано надлежност тела за координацију инспекција на централном нивоу
* Смањен број преклапања надлежности у раду инспекција

**Извори провере:**

* Решења из системског закона
* Извештај о раду Владе
* Извештаји инспекција
* Анкете привреде о посећености од стране инспекција и поступању током контроле

***Стручни и редовно обучавани инспектори –*** Како би инспекције побољшале свој постојећи кадар односно унапредили њихове вештине и квалификације а уједно радиле и на стварању доброг новог кадра младих инспектора, од изузетног значаја јестео државање континуираних обука и тренинга за инспекторе како у области примене нове регулативе тако и у области развоја људских ресурса уопште. Наиме, ради побољшања степена квалификације инспектора, потребно им је омогућити редовне обуке из општих начела и добре инспекцијске праксе за све инспекторе (односно обукe из ткз. Меких вештина: комуникација, опхођење, разумевање различитих психолошких профила личности) као и специјализоване обуке за подручје своје надлежности. Изградња и јачање самих капацитета инспектора сигурно ће се одразити и на саму ефективност и ефикасност њиховог рада.

Такође, пожељно би било да инспектори прођу обуке и о основама пословања како би разумели шта значи за пословање и економски статус ако се некоме забрани обављање делатности („затвори радња“), одузме роба, стави хипотекa на пословни простор за порески дуг који је несразмерно мањи од вредности непокретности итд.

**Индикатори:**

* Системски уведена обавеза и начин стручног усавршавања инспектора
* Повећан број организованих обука
* Повећана ефикасност у решавању предмета

**Извори провере:**

* Решења из системског закона и посебних закона
* Извештаји инспекција
* Извештаји организација за спровођење усавршавања
* Извештаји прекршајних судова

***Ефикасно превентивно деловање у циљу смањења броја изречених казни -*** Инспекцијски надзор се првенствено спроводи упозоравањем субјекта инспекцијског надзора на обавезе из прописа, указивањем на могуће штетне последице и предлагањем мера за отклањање њихових узрока, као и других сличних мера, при чему се примењује она мера која је за субјекта инспекцијског надзора повољнија, ако се и таквом мером постиже прописана сврха.

**Индикатори:**

* Повећан број предмета са превентивним деловањем
* Смањен број казни
* Субјекти у надзору имају веће поверење у инспекцијске органе

**Извори провере:**

* Извештаји инспекција
* Извештаји организација цивилног друштва
* Извештаји прекршајних судова

***Транспарентност рада инспекција -***Успостављање јавног заједничког веб порталa за инспекције (јединствен инспекцијски информациони систем) преко кога ће се јавности учинити електронски доступним информације о законима и подзаконским актима, тумачењима, контролним листама, процедурама, саопштењима и другим значајним информацијама у вези са инспекцијским надзором и радом инспекција.Сталне консултације са привредном и свим заинтересованим странама (како током израде прописа тако и током имплементације прописа) свакако су предуслов како за бољу регулативу тако и за отклањање евентуалних сувишних препрека а самим тим и основа за бољу сарадњу инспектора и субјеката контроле.

**Индикатори:**

* Смањен број притужби на рад инспектора
* Све инспекције редовно објављују прописе и друге информације

**Извори провере:**

* Извештаји управне инспекције
* Извештаји Е-управе
* Веб странице инспекција
* Веб странице координациог комисија

***Ефективно искоришћени капацитети инспекција-***Један од главних узрока несврсисходности рада инспекција се огледа у обавези инспектора да реагују по свакој пријави. Жељени резултат је да се капацитети инспекција, који су недовољни, ефикасније користе, при чему би се утврдило да инспектор није уобавези да поступи по свакој пријави укулико оцени да је степен ризика незнатан или да је реч о злоупотреби права. У том смислу, дискреционо овлашћење инспектора мора бити у функцији ефикасности и заснован на јасној методологији процене ризика, а не у функцији злоупотребе надлежности од стране инспектора.Такође, ефикасност ће се заснивати и на јасном дефинисању врста пријава, тј. да пријаве повреде закона, односно друге информације, дојаве, поднесци и захтеви поднети ради предузимања инспекцијског надзора, имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива, немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе. На овај начин доприноси се ефикасности рада инспекције и правилном распоређивању и усмеравању инспекцијских ресурса у заштити јавних интереса и управљању јавним ризицима.

**Индикатор:**

* Смањен број излазака инспектора по неоснованим пријавама

**Извор провере:**

* Извештаји инспекција

***Активна улога инспекција у смањењу сиве економије*** *-* Истовремено са информативним и превентивним деловањем према субјектима који легитимно послују, потребно је санкционисати субјекте који обављају нелегитимно (нерегистровано) пословање. Омогућавање поступања инспекције према нерегистрованим субјектима, односно непријављеним субјектима из делокруга друге инспекције би знатно допринело борби против сиве економије, а у исто време би се унапредила сарадња између инспекција. Поред тога, постизање овог циља је у директној вези са јасно дефинисаним надлежностима инспекција у делу сузбијања сиве економије, као и активном обуком инспектора за поступање у различитим областима, а у циљу оспособљавања свих структура инспекција за могућност идентификовања дела у области сиве економије.

**Индикатор:**

* Смањен обим сиве економије, прилив у БДП по основу сиве економије

**Извор провере:**

* Извештаји инспекција о броју предмета у вези сиве економије, извештаји РЗС о обиму БДП-а

***Смањење коруптвиних активноси у вези са инспекцијама -*** Резултат се постиже двојако. Са једне стране потребно је дефинисати систем превенције и идентификације корупције на системском нивоу, а са друге стране створити услове у којима инспектори неће бити подложни коруптивним притисцима.

**Индикатор:**

* Смањен број притужба за корупцију

**Извор провере:**

* Извештаји Агенције за брону против корупције
* Анкета приватног сектора

# Мере

***Доношење системског закона о инспекцијском надзору –*** ова мераније циљ сам по себи, већ би кроз њега требало дефинисати и обезбедити:

* превентивно деловање инспекција;
* процена ризика
* припрема годишњих планова и вршење инспекцијског надзора у складу са истима;
* обавеза доношења контролних листи;
* планирање и вршење инспекцијског надзора у складу да проценом ризика уз прописивање критеријума за процену ризика;
* координација инспекцијског надзора;
* стриктна овлашћења у сузбијану нерегистрованог пословања и рада.

Предвиђеном мером би се с једне стране постигло уједначено поступање инспектора приликом вршења контроле, а са друге стране увела правна сигурност за привредне субјекте. Имајући у виду да је Закон предвидео све неопходне институте, он представља основ за постизање зацртаних циљева.

**Индикатори:**

* донет системски закон;
* сврсисходно дефинисани сви институти;
* дефинисано тело за координацију рада инспекција, на централном нивоу;
* дефинисан систем координације.

**Извори провере:**

* Извештаји инспекција
* Извештаји о раду Владе
* Извештаји организација цивилног друштва

***Доношење јавне политике у области сиве економије; Уређене надлежности инспекција у области сиве економије -*** Идеја јесте у прописивању законске обавезе свим инспекцијама да инспекција која затекне нерегистрованог, односно непријављеног субјекта да обавља делатност која спада у надлежност друге инспекције дужна да без одлагања, оглашавања ненадлежном за поступање и упућивања на другу инспекцију, изрекне мере отклањања незаконитости и неправилности, и о затеченом стању и изреченим мерама обавести надлежну инспекцију.Закон дефинише овлашћење свим инспекцијама да ако се у поступку инспекцијског надзора утврди да је нерегистровани субјекат стављао робу у промет, инспектор може решењем привремено одузети робу коју је затекао у инспекцијском надзору уз прецизно дефинисање поступања са одузетом робом.Омогућено је инспекторима право на улазак у стан нерегистрованог, односно непријављеног субјекта који обавља делатност водећи рачуна о уставном праву неповредивости стана на тај начин што ће се прописати могућност уласка уз претходну дозволу надлежног суда.

***Интегисање надлежности инспекција које се током вршења своје надлежности највише срећу са радом на црно*** (тржишна, пореска, радна, туристичка, пољопривредна) подрезумева да она инспекција која у поступку надзора, тј. контролезатекне непријављеног радника да обавља делатност која спада у надлежност друге инспекције, буде овлашћена на изрицање мера, као и да друге надлежне органе обавести о томе. Коначно, успостављање јединствене базе података ових инспекција и других органа који имају надлежности да поступају у овој области сиве економије, свакако доприноси ефективности рада ових органа, а уједно би субјекти код којих се овакве недозвољене активности понављају били предмет циљане контроле на основу процене ризика.

**Индикатори:**

* Усвојена јавна политика у области борбе против сиве економије;
* Активна улога инспектора у сузбијању сиве економије;
* Смањено учешће сиве економије у БДП-у.

**Извори провере:**

* Службени гласник РС;
* Извештаји инспектора;
* Извештај РЗС.

***Мере унапређења услова за рад инспекција и система награђивања инспектора-*** У циљу обезбеђивања неопходних услова за рад и смањењу коруптивног притиска инспектора дефинисати критеријуме вредновања рада инспекција, као институције и инспектора, као појединца. Као основно мерило ефикасности рада инспекције пожељно је прописати: ефикасност у спречавању настанка негативних последица незаконитости и неправилности у циљу превентивног усклађивања поступања субјеката инспекцијског надзора са прописима. Као посебна мерила за вредновање ефикасности рада инспекције пожељно је прописати: (успешност превентивног деловања, ефективна употреба ресурса, уједначеност инспекције у поступању, правовременост у поступању и др.).

**Индикатори:**

* Ефикаснији инспектори
* Утврђен и обезбеђен ниво неопходне опремљености инспекција

**Извори провере:**

* Извештаји инспекција
* Извештаји организација цивилног друштва
* Извештаји Министарства финансија
* Извештаји Управе за јавне набавке

# Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?

У складу са позитивним правним оквиром у Републици Србији, инспекцијски надзор је окаректерисан као метод непосредног увида у пословање и поступање физичких и правних лица. При томе, Закон о државној управи из 1992 године предвиђа релативно широк круг разноврсних овлашћења која су прилагођена предмету инспекције (одређеној делатности, стварима, локалитетима) као што су увид у документацију, узимање изјава, различита мерења и сл. С друге стране, ако утврди незаконитост или опасност њеног наступања, односно штетних последица по јавни интерес, инспектор у границама овлашћења може наложити управним актом извршење мера и радњи уз одређивање за то потребног рока, изрећи мандатну казну, поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ и поднети захтев за покретање прекршајног поступка. Посебан значај има могућност инспектора да изда привремена наређења односно забране (нпр. обављања одређене делатности), као и да донесе мере обезбеђења у случају опасности за живот и здравље људи или за друге јавне интересе. Међутим, постојећи правни оквир не предвиђа све ситуације које су идентификовани као озбиљни проблеми како за инспекторе и привредне субјекте, тако и за друштво у целини.

Жељени резултати су постављени тако да подразумевају велики обим промена у постијећем систему инспекцијског надзора, и имајући у виду чињеницу да је позитивним правним оквиром предвиђено доношење системског закону у области инспекцијског надзора, само доношењем закона се могу поставити основе за даљи развој инспекцијског надзора, и минимизирања проблема који постоје у пракси.

Додатно, изменама и допунама постојећих прописа из области инспекција би се потенцијално постигли одређени специфични циљеви, али координација рада инспекција и системско унапређење рада инспекција се може обезбедити само Законом о инспекцијском надзору, као системском. У односу на појединачне кључне проблеме и предложена решења за њихову минимизацију, разматран је велики број опција, како регулаторних тако и нерегулаторних које су предмет разматрања овог извештаја.

# На кога ће и како највероватније утицати решења у закону?

Имајући у виду да је инспекцијски надзор посао органа државне управе који има директни или индиректни утицај на све сфере друштва, Закон ће имати утицај на бројне друштвене групе. Грађани ће имати највећи крајњи индиректни утицај примене закона с обзиром да се развој инспекцијског надзора односи на друштво у целини. У смислу Анализе ефеката закона, кључне групе субјекатана које ће утицати решења у Закону директно се деле на:

* Инспекције,
* Инспекторе,
* Субјекте у надзору,
* Координациона комисија
* Потрошаче

, стиме да ће утицај на субјекте на које се Закон односи индиректно бити представљени у оквиру кључних група субјеката.

# Инспекције

Овај закон се односи на све инспекције идентификоване у делу који је анализирао п*остојеће стање у области инспекција.* У делу сарадње инспекција са другим органима, имаоцима јавних овлашћења и правним и физичким лицима, очекује се позитиван ефекат унапређене сарадње између органа државне управе, а посебно се истиче прецизирање одредби Закона о државној управи у вези размене података. У том смислу инспекције у свом раду би требало да имају значајну подршку од стране целокупног система државне управе, као и од имаоца јавних овлашћења. С друге стране, инспекције би требало да утичу на ефикасност рада судова и тужилаштава пружањем адекватних и квалитетнијих податка. Посебни закони који уређују инспекције имају дефинисану сарадњу између одређених органа, али се кроз системско решење ствара основ за континуирану сарадњу и постизање вишег нивоа координације, нарочито ако се узме у обзир да је немогуће предвидети све ситуације које се могу десити у пракси, те и стога који подаци ће бити потребни у циљу задовољења интереса свих страна у поступку.

План иснпекцијског надзора, који инспекција припрема и који садржи годишњи план редовног инспекцијског надзора садржи учесталост вршења инспекцијског надзора по областима и нивоу ризика, као и планиране мере за спречавање обављања делатности нерегистрованих субјеката, ће у великој мери променити начин функционисања инспекција. Наиме, план инспекцијског надзора ће бити ближе дефинисан актом Владе, али садржај плана ће захтевати промену приступа инспекција у планирању инспекцијског надзора, а самим тим и спровођења надзора и поступање иснпектора. То ће створити потребу инспекција да изврше одређене организационе промене, али са друге стране услед усаглашености садржине плана између инспекција, довешће до смањеног броја преклапања и непотребног понављања инспекцијског надзора. То ће бити посебно изражено у предметима који су области више инспекција.У прилог овоме говори податак да 66% анализираних инспекција је изјавило да припрема годишње планове спровођења инспекцијске контроле, док чак ***у 33% инспекција не постоје годишњи планови контроле***. Такође, неретко се дешава да иако постоји годишњи план спровођења контроле, исти не буде у потпуности спроведен. Такође, 43% анализираних инспекција изјавило да поступа без налога овлашћеног лица (57% поступа по налогу), те би увођење плана инспекцијског надзора требало да представља знатан помак у планирању активности у вези инспекцијског надзора, како за инспекције и инспекторе, тако и за субјекте који су предмет надзора.

Са стране јавности рада ***инспекције ће бити у обавези да значајно ускладе своје пословање***, (ажурирања веб странице, објављивања прописа, контролних листи, извештаја о раду, плана инспекцијског надзора и других докумената, итд.). С друге стране, ажурирање доступних података ће допринети транспарентости инспекцијског надзора у целини.

Увођење контролних листи као обавезног саставног дела инспекцијског надзора, ће имати ефекат на инспекције у смислу обавезе да их припрема, сачињава и објављује. То ће захтевати континуиран рад на њиховом усавршавању и прилагођавању стању у области, али са друге стране утицаће на ефикасност у раду инспекција, јер ће инспектори трошити мање времена у инспекцијама, а субјекти у надзору ће имати јасан увид у то која сфера њиховог пословања ће бити таргетирана надзором.

Увођење обавезе инспекцијама да се придржавају смерница и упустава Координационе комисије којима се унапређује координација инспекција и делотворност инспекцијског надзора, ће такође имати ефекат на инспекције. То ће захтевати поштовање самих смерница и упустава од стране инспекција а контролу над применом смерница и упустава, вршиће Управна инспекција. Решења у закону утицаће посебно и на Управну инспекцију имајући у виду да ће надзор над применом одредаба овог закона којима се уређују планови инспекцијског надзора, поступак инспекцијског надзора и службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора, као и над применом смерница и упутстава Координационе комисије врши управна инспекција.

# Инспектори

Један од основних циљева овог закона јесте да се стандардизују поступци и поступања инспектора у вршењу надзора. Из тог разлога Закон тежи да уреди све поступке који су универзални невезано за специфичности инспекција. С тим у вези, инспектори овим законом, небитно које су струке, добијају јединствене процедуре, права и обавезе.Значајан помак у раду инспектора се огледа у активностима које инспектор врши у току инспекцијског надзора. Једна од највећих новина је систем процене ризика који детерминише које врсте провера ће вршити инспектор и које налазе је неопходно утврдити како би систем процене ризика био континуиран процес. На тај начин, у комбинацији са контролним листама, инспектор ће проводити значајно мање времена у појединалној контроли (не мора код сваког субјекта да изврши свеобухватну контролу, већ се ниво и врста анализе у контроли утврђује на бази процене ризике), и биће ефикаснији у свом раду. С друге стране, инспектор задржава дискреционо право да изврши контролу и ван иницијалне процене ризика у случајевима, као и у другим законом предвиђеним случајевима.

***Чак 71% инспектора у свом раду не користи контроле листе, те субјекти контроле никада нису сигурни шта све инспектори могу да им траже током контрола***, док са друге стране самим инспекторима даје широка овлашћења. Постојање контролних листа и њихова транспарентност и доступност субјектима контроле, свакако би довела до веће правне сигурности субјеката контроле али свакако и до већег поверења субјеката контроле у рад самих инспектора. У ситуацији када постоји јако велики број и сложеност прописа и прописаних обавеза привредних субјеката, са бројним прекршајима за супротна поступања, односно висока регулаторна и административна оптерећеност привреде, контролне листе су документи који омогућавају привредним субјектима да се на релативно једноставан начин упознају са својим обавезама и да поступе у складу са тим обавезама, тако да постигну законитост свог пословања и превентивно спрече настанак неке незаконитости или остварење неког ризика који може настати из њховог пословања.

Решење предвиђа ***да инспектори неће имати обавезу покретања поступка по службеној дужности на основу представке грађана и правних лица, уколико је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права***. Овакво решење знатно смањује оптерећеност постојећих капацитета инспекција, а са друге стране инспектор има обевезу коришћења методологије процене ризика и у овим случајевима, те је могућност неоснованог непоступања инспектора по представкама грађана и правних лица, сведена на минимум.

У редовном инспекцијском надзору, налог за инспекцијски надзор постаје обавезан за инспектора. У налогу се садрже све валидне информације за поступак од којег инспектор може одступити за време вршења надзора само успецифичним случајевима предвиђеним законом. На тај начин, инспектори у поступању имају јасна овлашћења и имају могућност адекватне припреме за инспекцијски надзор, а са друге стране, остаје могућност да се налог допуни уколико је то неопходно.

Решење предвиђа и поступање инспектора према нерегистрованом субјекту. У том смислу се интезивира улога инспектора у утврђивању сиве економије и пратећег рада на црно. Очекивани ефекат је смањење сиве економије и стављање субјеката у легалне токове.

Инспектори се овим законом обавезују да воде евиденције о инспекцијском надзору који спроводе. Изглед и начин вођења евиденције ће ближе бити одређено актом Владе, и водиће се у електронској форми у оквиру информационог система. Евиденције за циљ имају праћење рада сваког инспектора, и у исто време доприносе стандардизацији рада инспектора. На инспекторе ће увођење ове врсте евиденције имати двојни утицај: Са једне стране створиће нову обавезу за инспектора и захтеваће обуку за коришћење информационог система, док са друге стране се инспекторима на овај начин додатно стандардизују активности у надзору (услед обавезног садржаја евиденције), те се претпосавља повећање ефикасности у њиховом раду. Такође, вођење евиденције ће бити и у функцији праћења учинка сваког појединачног инспектора, те ће оцењивање успешности такође бити у одређеној мери стандардизовати.

Међутим, поред наведеног уводи се додатна обавеза за инспекторе а то је испит за инспекторе, као и рок у којем инспектори морају да положе овај испит.

# Субјекти у надзору

Успостављање система координације активности инспектора и обавезних планских елемената који се уводе овим законом, знатно се мења сам поступак инпекцијског надзора, самим тим и однос инспектора према субјектима у надзору. У том смислу очекују се бројни позитивни ефеки за субјекте у надзору који су и пре доношења овог закона били савесни, док се са друге стране очекује да ће субјекти који су били склони непоштовању прописа, доношењем овог закона бити подложнији контролама, а самим тим и ефикасније санкционисани.

Једна од кључних новина која би требало да има позитиван ефекат на свакодневно пословање привредних субјеката јесте увођење система процене ризика. На тај начин се обезбеђује да ће субјекти који су ризинији имати учесталије и таргетиране контроле, док ће савесни субјекти имати ређе контроле, а самим тим им свакодневно пословање неће бити оптерећено честим инспекцијским контролама. Процена ризика у току припреме плана инспекцијског надзора врши се тако што инспекција у праћењу и анализи стања у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу идентификује потенцијалне ризике по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, који могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и, према одговарајућим критеријумима, процењује **тежину штетних последица** и **вероватноћу њиховог настанка**, тако да се добије процењени степен ризика.

За сваки критеријум за процену тежине штетних последица и вероватноће њиховог настанка даје се одређени број бодова, у распону од најмањег до највећег утврђеног броја бодова, и додељује пондер утврђен у складу са значајем критеријума, тако да се за сваки критеријум добије нумеричка вредност исказана у бодовима. На тај начин установљава се систем непристрасне оцене ризика.

Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору је новина која се уводи овим законом и подразумева да је инспектор у обавези да писмено 3 дана унепред обавести надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору. То би требало да генерише ефекте предвидивости са стране субјеката у надзору и могућност да прилагоде своје пословање очекиваној контроли, како у погледу отклањања потенцијалних неправилности, тако и у погледу ангажовања интерних ресурса у циљу задовољење административних захтева услед инспекцијске котроле. Са друге стране, инспектор задржава дискреционо овлашећење да реагује и без претходне најаве надзора у случаејвима када је то неопходно услед задовољења одређеног јавног интереса дефинисаном у Закону. Додатна предност у односу на постојеће стање, јесте што ће се инспекцијски надзор вршити у радно време субјекта. На тај начин се доприноси смањењу екстерних трошкова које снсе субјекти у надзору. Наравно, инспекцијски надзор ће у појединим случајевима захтевати и поступке ван радног времена, али се на овај начин смањује могућност да инспектори плански врше надзор ван радног времена.

Закон о инспекцијском надзору прецизно дефинише права и дужности субјеката у надзору (члан 20. Нацрта закона). У том смислу, предвиђа се једнакост у поступању инспектора према субјектима по истим или сличним ситуацијама,као и на који начин ће субјекти бити у обавези да сарађују са инспектором. На тај начин се стандардизују поступци небитно од врсте инспекције, чиме се значајно доприноси правној сигурности и предвидивости субјеката у надзору.

Овај закон ствара могућност да се по први пут у поступак инспекцијског надзора уврсте и нерегистровани субјекти у погледу свих инспекција. У том смислу уколико постоји оправдана сумња и на бази одлуке суда могуће је надзор ивршити у стамбеном простору лица за које се сумња да се бави нерегистрованом делатношћу. Простора за злоупотребе инспектора у овим случајевима ће бити мало и права појединца су загарантована, али са друге стране субјекти у надзору неће имати прилике да скривају незаконитоси тако што ће их обављати у стану, а нерегистровани субјекти ће бити сврсисходно утврђени од стране инспектора.

Овај закон такође уводи јединствене казнене одредбе за прекршаје који настају у процесу инспекцијског надзора, а односе се на сарадњу субјекта у надзору са испектором. У том смислу, субјекти у надзору, невезано за тим инспекције, знају цену који морају да плате у случају недавања неопходних информација или друге врсте непоступања. Такође, предвиђају се јединствене казне и за нерегистриване субјекте.

# Координациона комисија

Координацона комисија има улогу централног тела за координацију и усклађивање активности инспекција. Послови Координационе комисије су:

1. да прати достигнути ниво координације инспекција, иницира мере, утврђује смернице и даје упутства у циљу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора, и прати њихову реализацију, а нарочито:
	1. за усклађивање планова њиховог рада,
	2. за размену информација у вршењу инспекцијског надзора,
	3. за унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција;
	4. за развој функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора;
2. да разматра и даје мишљење на нацрте законе и предлоге подзаконских прописа којима се уређују питања испекцијског надзора;
3. да разматра мишљења, директиве, методолошке материјале и приручнике за рад инспекције, анализира праксу инспекцијског надзора и заузима ставове у циљу уједначавања поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима, и објављује те ставове;
4. да учествује у анализи потреба за финансирањем, техничком опремљеношћу и стручним усавршавањем инспектора, као и утврђивању програма стручног усавршавања инспектора, и подноси иницијативе надлежним органима који се односе на финансирање, техничку опремљеност и програме обука и других облика стручног усавршавања инспектора;
5. да даје стручно мишљење о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна;
6. да објављује на својој интернет страници прописе, акте и документе који се односе на инспекцијски надзор;
7. да, на упит заинтересованих лица, пружа обавештења која се односе на надлежности инспекција, најкасније у року од седам радних дана;
8. да, у складу са потребом, подноси извештаје Влади и даје предлоге за предузимање мера из њене надлежности;
9. да обавља друге послове утврђене овим законом и задатке утврђене одлуком о оснивању.

Координациона комисија ће имати значајну **улогу у дефинисању годишњег плана инспекцијског надзора**, јер ће давати мишљење на поменуте планове, те ће у сарадњи са инспекцијама минимизирати случајеве преклапања надлежности и несразмерног оптерећивања одређеног субјекта или групе субјеката.

Координациона комисија ће имати значајну улогу у **усклађивању јединственог информационог система за потребе инспекција**, јер је једна од базичних улога тела управо да поспешује системе размене документација и информација између инспекција.

Поред тога, комисија **утврђује смернице и даје упутства у циљу унапређења координације инспекција**, а Инспекције су дужне да се придржавају тих смерница и упутстава, чиме се комисији значајно оснажава улога а уводи и већа правна сигурност за субјекте контроле. Закон о инспекцијском надзору предвиђа образовање координационе комисије у периоду од 3 месеца од доношења закона, те ће се улога комисије интезивирати у самом почетку примене закона и имаће котинуирану улогу у развоју инспекцијског надзора у Србији. Са друге стране, успостављање координационе комисије ће захтевати организационе кораке од стране Владе и инспекција.

# Трошкови примене закона које ће имати грађани и приведа (нарочито мала и средња предузећа)

Закон о инспекцијском надзору тежи да уреди стандарде и основна правила у области инспекцијског надзора, пре свега у циљу смањења негативног ефеката како за привредне субјекте, тако и за инспекције и инспекторе као носиоце инспекцијске контроле. Развој инспекцијског надзора, са друге стране захтева улагање у систем координације инспекција, као и ИКТ платформе као институционалног и организационог предуслова за даљи развој.

 У контексту субјеката који су предмет инспекцијског надзора, не очекује се повећање трошкова с обзиром да се законом не предвиђају додатне административне обавезе за њих, те се у односу на постојеће стање може очекивати смањење трошкове услед адекватније и сврсисходније контроле њиховог пословања.

 Постојеће стање у области инспекцијског надзора ствара значајне трошкове привреди који настају услед времена које су у обавези да издвоје како би задовољили захтеве инспекција, и наравно услед казни услед изречених казни. Као што је већ констатовано, изречене казне су са једне стране последица непоштовања прописа који се односе на сферу њиховог пословања, а са друге стране и чињеницом да се на њихово пословање односи велики број прописа који се често мењају, те су субјекти махом и несвесно у прекршају.

# Постојећи трошкови (status quo)

Иако се трошкови субјеката у надзору могу сагледати кроз преглед висине наплаћених казни, као и кроз сагледавања трошкова услед времена које се троши на саме инспекцијске контроле, прву компоненту нећемо обрачунавати јер је реч о компоненти која је у вези са не придржавањем приписима и као таква може довести до трошкова.[[7]](#footnote-7)

Метода коришћена за добијање трошка услед инспекцијске контроле најфреквентнијих инспекција је модел стандардног трошка (*standard cost model*). Преглед административног оптерећења, израчунатог применом методе стандардног трошка, показује знатно оптерећење привреде.Истраживање је вршено на узорку од пет инспекција на републичком нивоу.

**Табела 8 Трошкови услед инспекцијског надзора**

|  |  |
| --- | --- |
| ИНСПЕКЦИЈА | ТРОШКОВИ ПРИВРЕДЕ НА ГОДИШЊЕМ НИВОУ (дин) |
| Тржишна инспекција | 84,338,335 |
| Инспекција безбедности и здравља на раду | 22,810,649 |
| Туристичка инспекција | 13.923.357 |
| Инспекција здравља | 3.440.330 |
| Инспекција рада | 44.868.555 |

Метод стандардног трошка ставља у однос време које инспектор проведе код субјекта у надзору и цену рада просечног субјекта. Време је добијено на основу спроведене анкете, док се цена рада добија из званичне статистике РЗС. Обрачун трошкова услед инспекцијског надзора за наведене инспецкије налази се у Анексу АЕП.

Са друге стране, трошкови инспекција на републичком нивоу се огледају у буџетским издвајањима која им се додељују Законом о буџету. Трошкови ангажовања инспектора се могу огледати у висину њихових зарада. Наиме, имајући у виду да су инспектори државни службеници на њих се односи Закон о платама државних службеника и намештеника, те се просечна зарада инспектора може свести на просечну зараду у државној управи, која у августу 2014. године, на основу података Републичког завода за статистику, износи 75,245 динара бруто.

# Вероватни трошкови примене закона

Евидентно је да ће трошкове примене овог закона махом сносити инспекције. Делом ће трошкови настати услед прилагођавања систему планирања, а делом услед унапређења опреме и услова у којима функионишу инспектори.

У делу планирања, инспекције ће имати трошак организационих промене у циљу формирања годишњег плана инспекцијског надзора. Претпоставља се да ће инспекције морати да уложе додатне радне часове зарад плана инспекцијског надзора у односу на стандардно годишње планирање рада, пре свега јер ће бити потребно интензивно прикупљање података како би се задовољио садржај плана инспекцијског надзора.

Такође, имајући у виду да чак 71% анализираних инспекција није у свом раду користило контролне листе, очекује се троошак у виду радних часова неопходних да те инспекције израде контролне листе. Додатно, инспекције које су користиле контролне листе ће морати да их усагласе са решењаима Закона. За детаљнију пројекцију ове врсте трошкова, потребно је извршити *ex post* анализу након прве године примене закона.

Инспекције ће такође сносити трошкове израде легитимација и значки за инспекторе. Вредност је тешко утврдити за све органе појединачно јер зависи превасходно од постојећег стања, тј. за колики број инспектора је потребно израдити легитимације и значке. Примера ради, Пореска управа је легитимације наручила у поступку јавне набавке мале вредности (до 3 милиона динара), док је значке набавила по набавци вредности мањој од 400,000 динара, тј. вредности по којој се не примењује Закон о јавним набавкама. У сваком случају, израда легитимација и значки ће бити на терету буџета.

Претпоставка адекватног превентивног деловања је додатно ангажовање инспектора са једне, и мотивисаност субјеката са друге стране да унапред траже мишљења, образложења и друге инфорамције од инспектора. Предност је свакако у томе што ће се адекваним деловањем предупредити непоштовање прописа од стране субјекта те ће и бити и мање потреба за контролама од стране инспектора. Са стране трошкова, евидентно је да ће трошак по инспекције представљати радни часови инспектора које утроши да би одговорио на захтев субјекта за превентивним деловањем. Уколико је просечно време утрошено по субјекту 30 минута, а просечна цена рада инспектора по сату износи 427, 53 динара по статистици за август 2014. године, лако је израчунати да ће по једном превентивном деловању инспекција бруто издвајати отприлике 214 динара на име зараде инспектора. Укупан трошак буџета на име превентивног деловања се добија множењем укупног броја поступања инспектора по том основу и трошка инспектора. Трошак буџета треба ставити у однос користи за буџет који се очекују од смањеног броја контрола услед адекватног превентивног деловања. Треба напоменути и очекивани наставак тренда у делу пада буџетских прихода на основу наплаћених казни.

# Трошкови оснивања и функционисања тела за координацију инспекција

Процена коштања оснивања тела за координацију инспекција представљена је у Табели 9. Као што се може видети, *status quo* опција наравно не ствара додатне трошкова, с обзиром да тренутно не постоји тело за координацију инспекција. Остали облици који су разматрани као основни трошак таргетирају трошкове запослених који би морали да обављају послове унутар тела за координацију. Просечна бруто зарада у државним органима, према подацима Републичког завода за статистику, у августу 2014. године износи 75.245 динара, те имајући у виду да ће у сваком од разматраних облика, радити државни службеници, просечна зарада је узета као основ за обрачун трошка запослених.

**Табела 9 Трошкови оснивања тела за координацију инспекција**

**Служба Владе** се оснива од стране Владе за стручне и техничке послове за своје потребе или за послове заједничке за све или више органа државне управе, те би координација инспекција, имајући у виду да је инспекцијски надзор посао органа државне управе, могла организовати у оквиру једног таквог тела, тј. служба владе би вршила администартивно техничке и стручне послове за потребе Координационе комисије. Било би потребно ангажовати 10 запослених, сваком обезбедити намештај, основну опрему за рад и компјутере. Трошкови функционисања су такође наведени у табели, те би по свим односима трошак оснивања и функционисања на годишњем нивоу износио 10.114.400 - 10.564.400 динара. Уколико погледамо упоредно постојеће службе Владе са сличним бројем радника, по Закону о буџету за 2014. годину, треба издвојити Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом која на зараде и социјалне доприносе има намењено 19.480.000 милиона динара буџетских средстава (по правилнику о систематизацији има 15 запослених), 350.000 динара на име сталних трошкова и 400.000 динара за материјал. Такође се као добар пример може узети и бивша Канцеларија за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа, која је на зараде и социјалне доприносе имала намењено 24.251.000 динара у 2014. години, 246.000 динара на име сталних трошкова и 174.000 на име материјала. За нијансу нижи трошкови у примеру из табеле 9. се дугују чињеницу да се не може унапред знати систамтизација радних места и стога колико би било службеника са високим коефицијентима (директор, заменик директора, помоћнци директора, виши саветнци, самостални саветници).

**Координациона комисија.** Координациона комисија би била организована као повремено радно тело Владе које не би захтевало посебне организационе промене. Са стране трошкова, Министарство ће обављати административно техничке послове, те ће бити потребно ангажовати додатно лице које би за комисију вршила текуће административне послове. Потребно је обезбедити један рачунар и штампач, а за остале функционалне и оперативне трошкове није потребно издвојити додатна средства с обзиром Министарство већ раполаже свим неопходним средствима за рад. Министарство ће такође вршити стручне послове за потребе Координационе комисије. Међутим,током израде Нацрта закона, као једна од опција разматрана је и могућост да Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП) као посебна организација обавља стручне послове за Координациону комисију, те би у тој опцији и административну техничку подршку комисији пружао РСЈП. Такође, као и у опцији у којој МДУЛС обавља стручно административне послове, тако и да те послове врши РСЈП потребно је ангажовати додатних 5-6 запослених.

**Секретаријат као посебна организација.** Секретаријат за координацију би захтевао значајнија средства за оснивање и рад. Наиме, у овом случају, секретаријат као посебна организација са ширим надлежностима и нормативним овлашћењима, значио би запошљавање већег броја службеника како би се обезбедио ефикасан рад органа. У том смислу потребно би било ангажовати 20 запослених и за сваког набавити канцеларијски намештај и рачунар. Процена је да би орган требало да има сопствени сервер са пратећом инфраструктуром услед потребе за разменом документације у интерном раду, као и услед потребе за обезбеђивања тајности података.[[8]](#footnote-8) Могуће је да би у овој опцији у неким инспекцијама био смањен број запослених, али с обзиром да је коришћена конзервативна процена и да је потенцијално смањење запослених неизвесно, приликом калкулације та могућност није узета у обзир.

**Генерални инспекторат.** У погледу трошкова успостављања и функционисања Генералног инспектората у коме би биле обједињене све или више инспекција, изузетно је тешко извршити тачну процену свих трошкова с обзиром да би се успостављањем инспектората извршиле значајне институционалне промене, те да би се добио барем оквиран износ трошкова потребно би било знати које инспекције би се уврстиле у инспекторат, који би био број запослених, које би биле техничке карактеристике простора у коме би се налазио Генерални инспекторат, као и многе друге информације. Стога, за потребе анализе тела за координацију инспекција, у смислу овог закона, трошкови су предочени на основу упоредног искуства у окружењу – Државни испекторат, Република Хрватска и Републичке управе за инспекцијски надзор, Република Српска. Државни инспекторат у Хрватској је у 2012. години имао буџет од 134.222.000 куна, што је износи око 17,5 милиона EUR, од чега је на расходе за запослене одлазило 78% укупног буџета. У том тренутку је 818 запослених у државном инспекторату. Подаци су преузети из Извештаја о раду државног инспектората за 2012. годину. Инспекторат у Републици Србији је у буџету за 2013. годину имао расположиво 9.927.000 КМ, тј. око 5 милиона EUR, од чега је 88% средстава било на разделу расхода за лична примања запослених којих је у 2013. години било 318. У овом случају биле би истовремено остварене и значајне уштеде јер би то значило истовремено смањење расхода одређених инспекција, док би се остварила и економија опсега. Ипак, упоредно искуство у региону са формирањем државних инспектората је релативно лоше. Примера ради, у Републици Хрватској Државни инспекторат је укинут почетком 2014. године.

Имајући у виду да одлучено да се формира Координациона комисија, којој би стручну и административну подршку пружало Министарство државне управе и локалне самоуправе, за оснивање и функционисање овог тела неопходно је у буџету Републике Србије за 2015. годину, неопходно обезбедити средства у износу од око 6 милиона динара.

Евидентно је да ће у будућем периоду у односу на иницијални, трошкови функционисања координационог тела бити сведени на трошкове зарада и трошкове потрошног материјала, као и функционалних трошкова (струја, телефон...) под предпоставком да је намештај, рачунари и остала опрема набављена у првој години.

**Поред формирања Координационе комисије, други бита аспект предложеног решења јесте успостављање Информационог система „*е*-инспекције“. Информациони систем представља кључну претпоставку постизања вишег нивоа координације између инспекција и односно ефикаснијег и сврсисходнијег систам инспекцијског надзора. Позитивне последице доношења закона највише се огледају и зависе од степена успешности успостављања информационог система.**

Процене у погледу „е-инспекција“ засноване су на претпоставци да систем, тј. пратећа база података треба да садржи:[[9]](#footnote-9)

* списак свих пословних ентитета и других субјеката надзора, и њихових појединачних објеката;
* за сваки субјект податке о параметрима за процеу ризика у односу на тип инспекције, генералне параметре које користе све инспекције и специфичне у односу на природу контроле;
* списак свих инспекција и њихове резултате:
	+ у вези процене ризика,
	+ попуњене контролне листе, извештаје о објављеним инспекцијским надзорима,
	+ уколико је могуће, приказ докумената прикупљених од субјекта у надзору, у поступку инспекцијског надзора.
* аутоматску обраду процене ризика за сваки субјект. Рангирање по ризику би требало да се врши на основу генералних и специфичних параметара. На основу инспекцијског надзора се врши аутоматско ажурирање процене ризика за субјекте;
* аутоматско генерисање плана инспекција на основу процене ризика, броја расположивих радних часова инспектора и годишњег плана рада инспекција;
* могућност филтрирања и анализирања података у вези рада одређене инспекције, контрола у одређеној области, поштовања прописа у области, прегледу контрола код одређеног субјекта или рада одређеног инспектора.

Израда „е-инспекције“ ће захравати значајна финансијска средства како за постављање инфраструктуре, која ће се према Акционом плану за спровођење закона извршити у две фазе (фаза Анализе пословних процеса и фаза развоја софтвера тј. Заједничке информационе платформе) тако и за обуку инспектора који би требало да користе систем.

Упоредно искуство у окружењу представља инспекцијски информациони систем Републике Српске као систем који садржи горе сличне захтеве. Он обухвата планирање прегледа применом метода за анализу и процену ризика, листе инспекцијских провера као централни део система, електронску израду инспекцијских записника на терену посредством преносног рачунара и штампача, електронско управљање документима, предметима и процесима, процедуре канцеларијског пословања, примену електронског потписа, креирање извјештаја о раду Инспектората, електронску умреженост Инспектората (регионалних одељења и канцеларија на граничним прелазима и царинским испоставама), електронску размену података и интероперабилност.

Систем је почео да функционише 2008. године, при чему су трошкови за успостављање финансирани од стране три међународна пројекта, и укупни трошкови у периоду од три године су били предвиђени на износ од 768.672 Еура. Коначни трошкови су били већи, и могу се сагледати у табели 10.

**Табела 10. Трошкови успостављања „е-инспекције“ у Републици Српској**

|  |  |
| --- | --- |
| Опис | Ком |
| ИС софтвер | 1 |
| Microsoft лиценце | 679 |
| Сервери | 11 |
| Лап топ | 268 |
| Стони рачунар | 97 |
| Мобилни штампачи | 265 |
| Мултифукционалне машине | 20 |
| Штампачи | 60 |
| Скенери | 7 |
| Мрежа | 1 |
| Укупно средстава | 819.110 € |

Наведена калкулација је у складу са проценом трошкова формирања сличног система на нивоу појединачне инспекције у Србији. Инспекција рада је извршила процену буџетских издвајања за успостављања интегрисаног система инспекција на нивоу те инспекције. С обзиром да је инспекција рада процену вршила на основу потребе за 300 инспектора, а пример из Републике Српске за 268 инспектора су упоредиве. Наиме, процена инспекције рада је да је у трогодишњем буџетском циклусу потребни издвојити 730.000 Еура без ПДВ-а, што би обухватило набавку два сервера, пратећег *storage* капацитета, по 300 лап топова и мобилних штампача, софтвера, 3G трошкова и обуке за инспекторе. С обзиром да је у Србији у поступку израде ове анализе, у припреми Закон о буџету за 2015. годину, немогуће је дати тачну трошковну анализу по буџет на основу успостављања „е-инспекције“, али у овом тренутку је могуће оквирну пројекцију.Такође, уколико део активности буде финансиран путем ИПА компоненете предприступне помоћи, тај износ ће такође бити видљив у буџету за 2015. годину.

***Иницијална процена Дирекције за електронску управу јесте да ће трошкови софтверског решења износити 200-250 милиона динара.*** У ту процену спадају трошкови израде анализе пословних процеса за све инспекције на републичком нивоу (око 25 милиона динара), као и трошкови за развој софтвера- Заједничке информационе платфоме (око 200 милиона динара). Дакле, у току 2015. године, прво би се на основу спроведеног поступка јавне набавке велике вредности, спровела анализа пословних процеса свих инспекција на републичком нивоу, док би се крајем 2015. године и током 2016. и 2017. године (такође на основу поступка јавне набавке велике вредности) израђивала заједничка информациона платформа за све инспекције на републичком нивоу. Наиме, до краја 2016. године, предвиђено је да се спроведе пилот пројекат за четири инспекције (радну, тржишну, пореску и управну инспекцију, које заједно чине око 80% укупних инспекција по погледу броја и врсти контрола.), и за то је неопходно издвојити око 80 милиона динара. У току 2017. године, реализоваће се модул за све преостале инспекције ( за ово је потребно издвојити око 120 милиона динара).

У табели 11. се налази преглед трошкова неопходних за спровођење закона за наредне три године у динарима (док се у Анексу бр. 5, налази десетогодишња пројекција трошкова неопходних за импелементацији закона).

**Табела 11. Трошкови спровођења закона у РСД у периоду од 2015-2017.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Трошкови** | **2015** | **2016** | **2017** |
| Плате комисије | 5.416.000 | 4.323.636 | 4.476.033 |
| Обука | 580.000 | 290.000 |  |
| Стручни испит | 5.000.000 | 12.500.000 | 5.000.000 |
| Анализа пословних процеса | 25.000.000 |  |  |
| e-инспекције/развој софтвера |  | 80.000.000 | 120.000.000 |
| Укупно | 35.996.000 | 97.113.636 | 129.476.033 |
|  |  |  |  |

Поред трошкова који се односе на формирање и функционисање Кодинационе комисије и успостављање система „е инспекције“, за спровођење овог закона потребно је обезбедити средства за обуке инспектора (око 300 инспектора) и полагања испита за инспекторе (око 3000 инспектора).Укупна цена обуке је добијена за ниво од 300 инспектора, при чему је претпоставка да је потребно ангажовати 10 тренера (према подацима СУК-а, просечна цена рада по тренеру је 10.000,00 динара), и одржати тродневну или петодневну обуку.[[10]](#footnote-10) Укупна цена за испит за инспекторе добијена је тако што се број инепектора који би требало да полажу овај испит, помножио са ценом државног испита (7.500 динара).

# Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Као што се могло видети из одговора на претходно као и из прегледа постојећег стања, постоје бројни трошкови који настају услед неефикасног система инспекцијског надзора и несразмерног оптерећења субјеката надзора. У том смислу, овај закон тежи да минимизује негативне последице постојећег стања и да створи корист за све субјекте, с тиме што ће сходно наводима исказаним у делу 6.2. то захтевати одређене трошкове на страни буџета, пре свега услед успостављања система координације рада инспекција и формирања „е-инспекције“, као и због потребе додатне обуке инспектора. Поменути трошкови су у функцији стварања повољнијих услова за привредне субјекта и последични раст привредне активности, а самим тим и повећаног уплива у буџет на основу наплаћених пореза.

У овом делу треба сагледати и појединачне опције које су разматране у изради Нацрта закона и чије су предности разматране из више аспекатам, а посебно са стране трошкова неопходних за њихово спровођење.

У том смислу, највише пажње је потребно посветити разматрању опција на који начин је потребно уредити тело за координацију инспекција, а да се постигне циљ боље и ефикасније координације инспекција. Разматране су 5 опције. Прва је *status quo* у којој је утврђено да не постоји централно тело за координацију, те је стога та опција одбачена као неефективна. Друга опција која је размтрана је да се тело за координацију образује као служба Владе. Службе Владе се оснивају Уредбом Владе, те стога оне не захтевају друге регулаторне активности што доприноси ефикасности у оснивању. Што се тиче надзора над службом Владе, она је на предњеднику Владе, или подпредседнику уколико му председник Владе преда ту надлежност. Такође је могуће да надзор над радом врши Генерални секретаријат Владе. Предност је што у свакој опцији служба Владе није везана за ресор већ одговара директно Влади, а самим тим Влада усмерава њен рад чиме се обезбеђује политичка подршка у координацији. С друге стране, службе Владе немају нормативна овлашћења што имплицира да не би имали капацитет за усмеравање рада министарстава у чијем саставу су инспекције.

Следеће решење које је разматрано јесте да се успостави Секретаријат за координацију, у форми посебне организације. То би захтевало, пре свега, велике измене у постојећем позитивно правном оквиру и доношења посебног закона којим би се одредиле јасне надлежности секретаријата потребних за сврсисходну координацију ресора. У том смислу, било би потребно издвојити значајне ресусрсе за сам процес законодавне активности, а потом и у вези кадровске и материјалне опремљености секретаријата. Позитивна страна оваквог решења јесте што би постојало тело које би имало велики капацитет одлучивања и нормативне надлежности за спровођење мера и активности у циљу координације рада инспекција. Ризик који је известан јесте да би била слаба веза између секретаријата и ресора у погледу стручности кадрова, те би постојао ризик да се нормирање у области инспекција врши од стране запослених секретаријата који не би имали неопходна стручна знања.

Генерални инспекторат који би обједионио све или одређене инспекције је још један од разматраних опција. Наиме, са стране трошкова, ово би била убедљиво најскупља опција због неопхопдности свеобухватне организационе и нормативне уређености инспекција. Такође, ова опција би у реализацији захтевала највише времена, те би се резултати могли очекивати у средњем или дугом року. У овом случају такође постоји реална могућност да би постојећи капацитети инспекција, услед организационих промена, били на одређено време парализовани у вршењу инспекцијског надзора што би за последицу имало ризик бројних злоупотреба од стране надзираних субјеката. Позитивни ефекти бис е огледали пре свега у олакшаној координацији која би се фактички вршила унутар једне организације, док би се акти доносили од стране запослених који имају искуства у области инспекцијског надзора. У току консултација, једна од негативних страна оваквог модела који је исказан јесте могућност неефикасности услед велике концентрације овлашћења, где би инспекторат имао превелика овлашћења у првом и другом степену одлучивања.

Усвојена опција је оснивање координационе комисија у виду повременог радног тела Владе која ће вршити координацију рада инспекција. Такође, у њеном раду ће административно техничку, и стручну помоћ пружати министарство државне управе и локалне самоуправе. Овакво решење апсолутно захтева најмање средстава за функционисање, а у исто време координација инспекција се врши на највишем нивоу Владе. У раду координационог тела ће учествовати саме инспекције чиме се гарантује стручност у усмеравању рада и поступања инспекција, као и предлагања програма стручног усавршавања инспектора. Са друге стране, у току израде Нацрта закона јавила се бојазан да координациона комисија неће имати довољно обавезујућих алата за усмеравање инспекција с обзиром да не може доносити прописе, те је стога дефинисано да Координациона комисија утврђује упутства и смернице које су обавезујући за инспекције. У том смислу повећава се моћ Координационе комисије да заиста утврђује обавезујуће стандарде у поступању у инспекцијском надзору од стране сваке инспекције. Предвиђена је могућност да уколико нека од чланица Координационе комисијсе није сагласна са смерницама и упутствима, може упутити предлог Влади да заузме став о том питању. На тај начин се обезбеђује очување интереса сваке инспекције уз задржавање изузетно моћног механизма за увођење стандарда, у виду Координационе комисије.Управна иснпекција, као специфични орган надзора над органима јавне управе, ће имати надлежност над применом поменутих упутстава и смерница. Имајући у виду да управна инспекција већ има широку лепезу надлежност у делу надзора над органима јавне управе, логично је било ову врсту послова препустити управној инспекцији која већ има постојеће кадрове и капацитете за ефикасан надзор у овој области. У том смислу, управна инспекција ће вршити надзор и над одредбама закона у вези планова инспекцијског надзора, поступка инспекцијског надзора и службених лица овлашћених за вршење инспекцијског надзора

На основу пројектованих трошкова спровођења закона и користи од уштеда услед смањења административних трошкова, анализирали смо после колико година, само по овом основу (уштеде времена проведеног са инспекцијама) би се улагање у е-инспекције и предложену опцију отплатило. То превасходно зависи од претпостављених уштеда по основу боље координације, анализе ризика и осталих користи. Графикон прикаује кумулативне трошкове (изражене у садашњој вредности у ЕУР за сваку од посматраних година). Према акционом плану који је коришћен за обрачун динамике трошкова, формирање е-инспекција изискују значајне трошкове у прве три године. Након тога трошкови се односе махом на рад комисије.

С друге стране, претпоставка је да би у прве три године, биле остварене мање уштеде у погледу времена (5%).[[11]](#footnote-11) Уштеде су обрачунате само за шест инспекција (укључујући и пореску инспекцију), тако да је сума донекле потцењена. За ових шест инспекција у позитивном сценарију, повраћај би био остварен отприлике после седам година од завршетка успостављања система е-инспекција крајем 2017.године. Разлог малог повраћаја је, пре свега, у великом паду броја инспекција, као и њиховог времена трајања, односно административног трошка које стварају приватном сектору.

Графикон 2 Пројекције кретања трошкова формирања тела за координацију и уштеда приватног сектора услед боље координације инспекција

Такође, у овом случају поред административних уштеда приватног сектора, настају и друге користи које нису обухваћене јер их је тешко новчано изразити. Зато у наставку дајемо преглед предности и недостатака сваке од анализираних опција.

Табела 9

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **СЛУЖБА ВЛАДЕ ЗА КООРДИНАЦИЈУ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА** | **КООРДИНАЦИОНА КОМИСИЈА****(РСЈП или МДУЛС пружа стручну помоћ)** | **СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА КООРДИНАЦИЈУ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА** | **Јединствени (генерални) инспекторат - обједињавање инспекција у једну институцију** |
| **Предности** | -поступак оснивања је релативно једоставан и није временски захтеван- буџетска издвајања за оснивање и почетак радасу знатно мања у односу на Генерални инспекторат и Секретаријат-надзор на радом се врши преко предсеника Владе или подпредседника чиме се обезбеђује политичка подршка и координација-могућност за постизање брзих резултата | - одсуство сложених, захтевних и бројних интервенција у правцу реорганизације и реструктурирања постојећих организационих облика- не захтева велика буџетска издвајања за оснивање и почетак рада- задржава се одговарајућа расподела институционалне и политичке моћи - стратешки приступ реформи инспекцијског надзора- чланови комисије су представници инспекција чиме се обезбеђује неопходна стручност- јавност у раду кроз учешће представника цивилног друштва и других заинтересованих страна- повећање транспарентности с обиром да ће све инфорамације, прописи и друга документа бити доступна на једном месту | -дугорочна посвећеност реформи инспекцијског надзора-јединствено тело надлежно за координацију инспекцијског надзора-капацитети за спровођење стручног усавршавања инспекторс се могу развијати на централном нивоу-независност и самосталност у раду већа у односу на службу Владе-могућност прерастања у Генерални инспекторат- све информације о правима и обавезама субјеката у надзору су доступне јавности | - јединствени и централизовани оквир за инспекцијски надзор, што треба да доведе до веће координације и ефикасности инспекција- може да оствари веће уштеде на дуги рок у односу на координациону комисију- једнообразност у поступању свих инспекција- централизован систем другостепеног одлучивања- све информације о правима и обавезама субјеката у надзору су доступне јавности |
| **Недостаци** | -нема нормативне надлежности према ресорима чији рад координира- може да оствари мање уштеде на дуги рок у односу на (Генерални инспекторат и Секретаријат) | - нема нормативне надлежности према ресорима чији рад тежи да координира - може да оствари мање уштеде на дуги рок у односу на посебну организацију (Генерални инспекторат и Секретаријат)- повремено тело, контиуитет у реформама није обезбеђен | - захтева сложене, обимне и бројне регулаторне, административне, организационе, процедуралне, техничке и кадровске промене и интервенције- захтева већа буџетска издвајања за оснивање и почетак рада- слаби веза између сектора и запослених који припремају прописе и инспекција и инспектора- отпор инспекција ка препорукама Секретаријата | - захтева сложене, обимне и бројне регулаторне, административне, организационе, процедуралне, техничке и кадровске промене и интервенције- захтева већа буџетска издвајања за оснивање и почетак рада- слаби веза између сектора и запослених који припремају прописе и инспекција које спроводе прописе- ризик од институционалног вакуума, својеврсне блокаде или застоја у раду инспекција и вршењу инспекцијског надзора, одлагања, занемаривања примене и последичне компромитације савремених и реформских законских решења- повећан отпор највећих инспекција уласку у јединствени инспекторат- могућност девијације концентрисане моћи- упитна могућност неопходног нивоа познавања и ефективног руковођења применом закона од стране старешине органа у веома широком спектру области инспекцијског надзора |

Позитивне последице по субјекте у надзору би пре свега требало да се односе на мање времена које ће морати да посвете инспектору у процесу инспекцијског надзора, као и у мањем износу казни које ће морати да плате услед прекршаја који су установљени у њиховом пословању. Очекивање јесте да ће у периоду од три године, укупно време које субјекти у надзору морају да издвоје услед посете инспектора бити мање за 30 процената.

# Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове

Реформа инспекцијског надзора започета је још 2011. године, кроз USAID Пројекат за боље услове пословања, Програм реформи инспекција надлежних за привреду у Србији. У сарадњи са Привредном комором Србије, регионалним привредним коморама Ваљево, Нови Сад, Ниш, Крагујевац и Крушевац, Националном алиансом за локални економски развој, Америчком привредном комором, USAID Пројекат за боље услове пословања, током 2011. и 2012. године, организовано је више округлих столова и секторских фокус група (табела бр. 12. ) о стању области инспекција и могућим начинима да се то стање унапреди.

**Табела 12. Округли столови и фокус групе**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Датум | Тема  | Место |
| 26.05.2011. | Округли сто на тему смањења неформалне економије: Рефома инспекција у циљу смањења сиве економије и ублажавања оптерећења за пословни сектор | Ваљево |
| 07.06.2011. | Округли сто на тему смањења неформалне економије: Рефома инспекција у циљу смањења сиве економије и ублажавања оптерећења за пословни сектор | Ниш |
| 15.06.2011. | Округли сто на тему смањења неформалне економије: Рефома инспекција у циљу смањења сиве економије и ублажавања оптерећења за пословни сектор | Нови Сад |
| 17.06.2011. | Округли сто на тему смањења неформалне економије: Рефома инспекција у циљу смањења сиве економије и ублажавања оптерећења за пословни сектор | Крагујевац |
| 05.07.2011. | Округли сто на тему смањења неформалне економије: Рефома инспекција у циљу смањења сиве економије и ублажавања оптерећења за пословни сектор | Крушевац |
| 27.09.2011.  | Округли сто на тему смањења неформалне економије: Рефома инспекција у циљу смањења сиве економије и ублажавања оптерећења за пословни сектор | Београд |
| 06.02.2012. | Фокус група са представницима предузећа из области хемијске индустрије | Београд |
| 07.02.2012. | Фокус група са представницима предузећа из сектора трговине | Београд |
| 08.02.2011. | Фокус група са представницима предузећа из сектора грађевинарства | Београд |
| 08.02.2011. | Фокус група са представницима предузећа из сектора превоза | Београд |
| 15.03.2012. | Фокус група са представницима предузећа из сектора пољопривредне и прехрамбене индустрије | Београд |

На округлим столовима и фокус групама привредници су поред искустава која су у току свог пословања имали са различитим инспекцијама износили и одређене предлоге и сугестије на који начин би се требало приступити решавању проблема уочених у пракси. Округли сто који је одржан у Београду 27.09.2011. године, организован је од стране Владе Републике Србије уз подршку USAID Пројекат за боље услове пословања, и окупио је како чланове Владе, тако и представнике инспекција, међународне организације, стручну јавност, представнике привреде и остале заинтересоване стране. Закључак са овог округлог стола јесте да је у циљу сровођења реформе инспекцијског надзора потребно да министарство надлежно за државну управу формира радну групу која би радила на тексту нацрта закона, и која би у свој рад укључила и представнике привреде на које се ти прописи односе.

Такође, главна питања и теме које су привредници током ових округлих столава и фокус група истакли, односе се на:

* Превелик број прописа који се често мењају, који су нејасни и захтевају тумачење. Приликом вршења инспекција, инспектори се често позивају на прописе или интерна правила која нису објављена;

• Инспекције се, по правилу, врше без најаве;

• Инспекцијске контроле нису координисане и дуго трају, а различите инспекције од предузећа често траже исте податке и документацију;

• Неформална економија практично се не контролише, већ се контролишу само законита предузећа која имају капацитете да плаћају казне – односно, на тај начин испашта потенцијално највиталнији део привреде;

• Инспекције су усредсређене на кажњавање предузећа, а не на надзор и превенцију.

Министарство државне упрве и локалне самоуправе је објавило је јавни позив за учешће на јваној расправи о Нацрту закона о инспекцијском надзору. Јавна расправа одржана је у периоду од 5. до 30. септембра 2014. године. Округли столови, трибине, презентације и расправе о предложеном Нацрту закона, одржани су: 05. и 24. септембра 2014. године у Београду, 09. септембра 2014. године у Крушевцу, 12. септембра 2014. године у Нишу, 16. септембра 2014. године у Суботици и 18. септембра 2014. године у Новом Саду.

Такође, одржани су и састанци са представницима  USAID-BEP-a, NALED-a, Aмеричке привредне коморе и тд. (25. септембра – Консултације за инспекторима, привредом и прекршајним судовима, 26. септетмбра – тренинг за новинаре, 29. септембра – консултације са привредницима).

Посебну радну групу за израду Нацрта закона о инспекцијском надзору чинили су представници Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Министарства финансија, Министарства привреде, Министарства пољопривреде и заштите животне средине, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства рударства и енергетике, Минисарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства унутрашњих послова, Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Министарства здравља, Министарства за рад, запошљавање, бирачка и социјална питања, Републичког секретаријата за законодавство, покрајинског секретаријата за образовање, управу и националне заједнице, Секретаријата за инспекцијске послове - Градске управе града Београда, Првног факултета универзитета у Београду и представници USAID - Пројекта за боље услове пословања. Током јавне расправе активно су учествовали представници инспекција, министарстава и других органа државне управе, територијалне аутономије и локалне самоуправе, правосудних органа, других ноцилаца јавних овлашћења, пословних удружења, комора и других пословних асоцијација, привреде, невладиног сектора, међународних организација, научних и образовних уставнова, стручњаци у овој и повезаним областима, као и друге заинтересоване стране, који су своје сугестије и предлоге доставили Министарству државне управе и локалне самоуправе.

 Након завршене јавне расправе представници Посебне радне групе одржали су тродевни састанак 9-11. октобра 2014. године, где су детаљно разматрали све коментаре и предлоге добијене како током јавне расправе тако и током самих консултација. Имајући у виду да је урађен детаљан извештај о јавној расправи и консултацијама, овде се неће посебно износити коментари и сугестије истицани током консултација и јавне расправе.

# Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?

Одговор на ово питање садржи преглед свих мера и активности које ће спроводити надлежни органи и организације у циљу спровођења закона, како би се обезбедила пуна примена истог. Мере и активности су подељени по облику интервенције: регулаторне, институционалне и остале мере.

# Регулаторне мере

* Припрема подзаконских аката у надлежности Владе и Министарства државне управе и локалне самоуправе. За израду аката ће бити надлежно министарство и Дирекција за електронску управу, као орган у саставу. Подзаконски акти су израђивани паралелно са израдом Нацрта закона, те се њихово усвајање очекује у последњем кварталу 2014. године и првом кварталу 2015. године;
* Образовање јавног тела за координацију инспекцијског надзора на републичком нивоу ће захтевати доношење Одлуке Владе о образовању таквог тела. Припрему одлуке ће вршити министарство, а предвиђа се њено доношење у првом кварталу 2015. године;
* Припрема приручника, методолошких и инструктивних материјала и докумената за појединачне области инспекцијског надзора ће бити континуирано израђивана и ажурирана у сарадњи надлежних министарстава, Координационог тела и релевантних институција;
* Министарство ће у сарадњи са УСАИД програмом за боље пословање бити задужено за израду Водича за примену Закона, који ће бити штампан и јавно објављен на сајту министарства. Његово доношење је предвиђено за последњи квартал 2014. године и почетком 2015. године.

# Институционалне мере

* Министарство ће бити у обавези са почетком 2015. године да организују своје послове на начин где ће пружати неопходну подршку Координационом телу како би несметано функционисало;
* Министарство ће бити у обавези да образује комисију за спровођење испита за инспекторе. Образовање комисије ће завити од динамике организовања и спровођења програма стручног усавршавања.

# Остале мере

* Почетком 2015. године почеће се са утврђивањем приоритета за области, делатности и активности за координирано вршење инспекцијског надзора, као и доделу финансијских средстава и других ресурса. Ова активност ће се вршити на нивоу свих надлежних ресора уз посебну подршку министарства финансија;
* Министартсво у сарадњи са Координационим телом ће вршити континуирано праћење спровођења обавеза која произилазе из Закона у односу на републичке и локалне инспекције, као и ex post анализе и предузимање одговарајућих корака у циљу унапређења примене Закона. Анализе, извештаји и препоруке ће бити продукт ове активности;
* Инфорамисање стручне и опште јавности, привреде и грађана о Закону и његовој примени. Та активност ће се вршити континуирано и подразумеваће обајве у медијима, одржавање саветовања и сл.;
* Једна од најбитнијих мера ће бити спровођење саветовања и обучавања инспектора о Закону, која ће подразумевати организовање тренинга за тренере до краја трећег квартала 2015. године, у организацији Министарства и СУК-а, а који би требало да продукује тренере за даљи наставак стручног усавршавања инспектора. Следећи корак ће бити одржавање обуке инспектора и полагање испита за иснпекторе;
* У четвртом кварталу 2014. године, и 2015. године предвиђа се успостављања модула „е-инспекције“ од стране Дирекције за еУправу, које ће бити задужено и за његово континуирано одржавање;
* У првом и другом кварталу 2015. године, Министартсво ће у сарадњи са УСАИД извршити функционалну анализу републичких, покрајинских и локалних инспекција. Иницијално на републичком нивоу пилот анализа ће се вршити за Тржишну инспекцију и Инспектората за рад, а уколико буде могуће за још једну или две инспекције. Паралелно и континуирано ће се вршити увођење и примена међународних стандарда СРПС ИСО/ИЕЦ 17020:2012 у поменуте пилот инспекције;

# АНЕКСИ

# АНЕКС 1 - Преглед инспекција по министарствима

|  |  |
| --- | --- |
| **Министарство** | **Инспекција** |
| **Министарство унутрашњих послова** | Сектор за ванредне ситуације - Противпожарна инспекција |
|
|
| **Министарство финансија** | Пореска управа (орган у саставу) - Пореска инспекција(напомена: Девизни инспекторат је 2012. припојен Пореској управи) |
| Буџетска инспекција |
| **Министарство одбране** | Инспекторат одбране (орган у саставу) |
| **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** | Инспекција за јавне путеве |
| Инспекција за железнички саобраћај |
| Инспекција за друмски саобраћај |
| Директорат цивилног ваздухопловства (јавна агенција) - Ваздухопловна инспекција |
| Инспекција за унутрашњу пловидбу |
| Грађевинска инспекција |
| Републичка комунална инспекција |
| Урбанистичка инспекција |
| Републички геодетски завод (посебна организација) – Инспекција која врши инспекцијски надзор над радом геодетских организација и правних субјеката који се баве издавањем картографских публикација („Геодетска инспекција“) |
| **Министарство државне управе и локалне самоуправе** | Управни инспекторат (орган у саставу) – Управна инспекција |
| **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** | Пољопривредна инспекција |
| Фитосанитарна инспекција |
| Гранична фитосанитарна инспекција |
| Шумарска и ловна инспекција |
| Водна инспекција |
| Гранична ветеринарска инспекција |
| Ветеринарска инспекција |
| Инспекција за заштиту животне средине |
| Инспекција за заштиту од јонизујућих зрачења |
|  |
| **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** | Просветна инспекцијаИнспекција за нуклеарну сигурност и управљање радиоактивним отпадом\* |
|
|
| **Министарство здравља** | Санитарна инспекција |
| Здравствена инспекција |
| Инспекција за лекове и медицинска средства (бивша Инспекција за лекове и опојна дроге) |
| Инспекција за опојне дроге и прекурсоре |
| Инспекције Управе за биомедицину (орган у саставу):* Инспекција за трансплантацију органа
* Инспекција за трансплантацију ћелија и ткива
* Инспекција за биомедицински потпомогнуто оплођење
* Инспекција за трансфузиолошку делатност

(напомена: ове инспекције нису формиране, а до њиховог формирања, послове инспекцијског надзора обавља Здравствена инспекција) |
| **Министарство рударства и енергетике** | Електроенергетска инспекција |
| Инспекција за опрему под притиском (бивша Инспекција за парне котлове) |
| Рударско-геолошка инспекција |
| **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** | Инспекторат за рад (орган у саставу) – Инспекција рада |
| Инспекција социјалне заштите |
| **Министарство трговине, туризма и телекомуникација** | Тржишна инспекција |
| Туристичка инспекција |
| Инспекција за електронске комуникације |
| Инспекција за поштански саобраћај |
| **Министарство омладине и спорта** | Спортска инспекција |

\*Још увек није почела са радом

Табела 5 - Преглед покренутих и окончаних прекршајних поступака по прекшајним судовима у Републици Србији у 2013. години

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ПРЕКРШАЈНИ СУД | Број формираних предмета | ОсуђујућеПресуде | Обуставе прекиди и застарелост | Одбачај захтева | Опомене | Ослобађајућа пресуда | Решено на други начин | Укупно донетих одлука | % решених предмета у 2013 |
| Београд | 30233 | 3748 | 191 | 140 | 839 | 610 | 969 | 6497 | 21,5 |
| Аранђеловац | 449 | 195 | 25 | 1 | 25 | 14 | 11 | 245 | 54 |
| Бечеј | 1246 | 1000 | 167 | 9 | 32 | 128 | N/A | 1069 | 85,7 |
| Јагодина | 466 | 102 | 15 | 3 | 32 | 4 | N/A | 124 | 26,6 |
| Кикинда | 263 | 133 | 4 | 0 | 2 | 4 | N/A | 143 | 54,3 |
| Косовска М | N/A | 2 | N/A | 2 | N/A | 1 | N/A | 52 |  |
| Крагујевац | 1011 | 191 | 1 | 4 | 40 | 0 | N/A | 236 | 23,3 |
| Краљево | 933 | 374 | 5 | 5 | 8 | 0 | N/A | 396 | 42,4 |
| Крушевац | 1789 | 421 | 18 | 16 | 202 | 0 | N/A | 657 | 36,7 |
| Лазаревац | 326 | 140 | 2 | 2 | 10 | 18 | N/A | 172 | 52,7 |
| Младеновац | 419 | 98 | 84 | 2 | 47 | 48 | N/A | 279 | 66,5 |
| Неготин | 508 | 366 | N/A | N/A | 47 | 20 | N/A | 444 | 87,4 |
| Нови Пазар | 1243 | 228 | 40 | 2 | 42 | 36 | N/A | 348 | 28 |
| Нови Сад | 8605 | 1499 | 157 | 27 | 107 | 187 | N/A | 1971 | 22,9 |
| Панчево | 2719 | 226 | 57 | 28 | 27 | 17 | N/A | 355 | 13 |
| Параћин | 232 | 47 | 7 | 6 | 11 | 3 | N/A | 74 | 31,9 |
| Пожега | 565 | 159 | 22 | 7 | 8 | 0 | N/A | 196 | 34,7 |
| Прешево | 175 | 149 | 7 | 0 | 10 | 0 | N/A | 166 | 95 |
| Пријепоље | 337 | 105 | 5 | 2 | 6 | 7 | 29 | 154 | 45,7 |
| Рашка | 399 | 109 | 12 | 8 | 30 | 2 | N/A | 161 | 40,3 |
| Рума | 1071 | 525 | 42 | 18 | 41 | 14 | N/A | 640 | 59,7 |
| Шабац | 1557 | 326 | 27 | 9 | 121 | 0 | N/A | 483 | 31 |
| Сјеница | 191 | N/A | 16 | N/A | 20 | 1 | N/A | 100 | 52,3 |
| Сомбор | 1117 | 280 | 111 | 1 | 20 | 12 | N/A | 424 | 38 |
| Трстеник | 396 | 234 | 7 | 8 | 29 | 48 | N/A | 326 | 82,3 |
| Ужице | 1299 | 670 | 39 | 3 | 95 | 51 | N/A | 855 | 65,8 |
| Ваљево | 1887 | 796 | 72 | 131 | 149 | 39 | N/A | 1187 | 62,9 |
| Вршац | 201 | 66 | 5 | 2 | 1 | 4 | N/A | 78 | 38,8 |
| Зрењанин | 1859 | 307 | 42 | 19 | 31 | 43 | N/A | 442 | 23,8 |

# АНЕКС 2 – Дрво проблема

Неадекватан систем процене ризика

Непостојање система превенција

**УЗРОЦИ**

Непостојање система координације

Лоша опремљеност инспекција

Непостојање система награђивања инспектора, Ниске плате инспектора

прописи у вези инспекција у надлежности великог броја тела

недовољни капацитети инспекција

непостојање званичне јавне политике за сузбијање сиве економије и недефинисане надлежности инспекција у области

Честе измене прописа

Непостојање системског закона

**ПОСЛЕДИЦЕ**

Неадекватно ангажовање тужилаштва

Неадекватно поступање инспектора у пријавама

Преклапање надлежности

Слаба обученост инспектора

Лоша сарадња инспекција

Обавеза реаговања инспектора по свакој пријави

Неадекватно превентивно деловање

Корупција

Раст сиве економије

Систем инспекцијског надзора је неефикасан, неефективан, скуп и нетранспарентан

**ПРОБЛЕМ**

1. Инспектори су важан извор информација за *ex ante* анализу нових прописа, или измена и допуна постојећих, нарочито из угла реалне могућности њиховог спровођења. Они могу указати на неспроводива решења, на услове неопходне за спровођење прописа или на рокове за отпочињање примене нових решења. [↑](#footnote-ref-1)
2. Поред наведених, предвиђено је формирање још 4 инспекције у оквиру Управе за биомедицину, као органа у саставу Министарства здравља. [↑](#footnote-ref-2)
3. Преглед инспекција на републичком нивоу дат је у Табели 1.уАнексу 1. Извештаја о АЕП. [↑](#footnote-ref-3)
4. Према наводима у Извештају Пословне анкете за 2013. годину „Боља перцепција предузећа“у вези са инспекцијама, могла би бити последица боље обуке и веће стручности инспектора, или би се пак могла преписати свераспрострањенијем коришћенју модела заснованих на процени могућег ризика, при чему се инспекције усређују на привредне субјекте код којих је ризик кршења прописа највећи. Трећа могућност је можда најсврсисходнија: број инспекцијских посета и самим тим, терет инспекција можда се смањио због смањеног број запослених инспектора, можда због финсансијских тешкоћа или из оба разлога. Многе фирме уопште нису биле предмет надзора у 2013. години, при чему је проценат предузећа која су инспелтори посетили 3 или више пута се смањио за скоро 50%. [↑](#footnote-ref-4)
5. Илустративан пример је Инспекција рада, која има 250 инспектора, а врши надзор над 327.180 субјеката, тако дау просеку један инспектор је задужен за 1308 субјеката. Такође, негативан пример је и Туристичка инспекција која има приближно 300 субјеката по једном инспектору. У том смислу, потребно је извршити ревизију аката о систематизацији радних места у инспекцијама на начин где би инспекције имале број инспектора у складу са бројем субјеката и обимом контроле. [↑](#footnote-ref-5)
6. Детаљна анализа ефеката сиве економије и односа инспекцијског надзора и сиве економије дата је у ФРЕН „Сива економија у Србији – нови налази и препоруке за реформе“, 2013. [↑](#footnote-ref-6)
7. Сам трошак у виду висине казни је добијен кроз праксу прекршајних судова, док је трошак инспекцијске посете израчунат употребом методе стандардног трошка Према анкети 1000 предузећа објављеној у децембру 2013. године, добијен је податак да је у 2013. години, просечан износ изречене казне износио 868 Еура (€) што је својеврсни напредак у односу на 2012. годину када је просечни износ казне износио 1655 € и 2011. године када је износио 2128 €. При тумачењу овог резултата јасно је да је износ наплаћених казни у паду, али када се погледа број изречених казни, и даље представља велики трошак за привреду (примера ради, само у Београду у 2013. години је изречено казни у вредности од преко 136 милиона динара). [↑](#footnote-ref-7)
8. Као упоредни пример, се може сагледати Републички секретаријат за законодавство (55 запослених) која на зараде и социјалне доприносе, по буџету за 2014. годину, издваја 79 милиона динара, 1 милион динара за сталне трошкове и 790.000 динара за материјал. Треба узети у обзир да је Секретаријат за законодавство изузет из пуне примене Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама владе, у делу ограниченог броја виших и самосталних саветника, те је знатно виши износ зарада у односу на пример представљен у табели 9. Сеизмолошки завод је исто посебна организација, са запослених 15 људи и има годишњи буџет од око 35 милиона динара, те се може ближе упоредити са Секретаријатом за координацију. [↑](#footnote-ref-8)
9. Florentine Blanc, *Inspection Reforms: Why, How and with what results*, OECD, доступно на http://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf [↑](#footnote-ref-9)
10. У обзир су узети и остали додати трошкови. нпр. по инспектору је потребно обезбедити кетеринг који се на дневном нивоу креће око 900 динара, док су опрема и простор бесплатни пошто ће се тренин вршити у просторијама СУК-а. [↑](#footnote-ref-10)
11. Коришћена дисконтна стопа је 3,33%. У анализи осетљивости смо користили и друге стопе (стопу задуживања Републике Србије). [↑](#footnote-ref-11)