

---

## АНАЛИЗА КАПАЦИТЕТА ИНСПЕКЦИЈА

---

УСЛУГЕ АНАЛИЗЕ У ПРОЦЕСУ СПРОВОЂЕЊА ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

Редни број јавне набавке: 404-02-51/19/2016-02

Партија 1: Унапређење унутрашње организације послова и јавности рада инспекција

---

Београд, децембар 2016

---

## АНАЛИЗА КАПАЦИТЕТА ИНСПЕКЦИЈА, КАКО У ТЕХНИЧКОМ СМISЛУ, ТАКО И У ПОГЛЕДУ ЗНАЊА, ИСКУСТВА, ОЦЕЊИВАЊА И НАПРЕДОВАЊА ИНСПЕКТОРА, У СКЛАДУ СА АНАЛИЗОМ УНУТРАШЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ПОСЛОВА.

За обављање послова инспекцијског надзора неопходно је постојање довољних капацитета, како у техничком смислу тако и у погледу људских ресурса, знања и искуства. Непостојање ресурса је проблем са којим се већ дуги низ година безуспешно бори државни сектор, укључујући и инспекцијске службе. Несразмера у односу броја запослених и обима посла који инспектори обављају, као и дотрајала опрема и непостојање основних средстава за рад, само су неки од фактора који у великој мери утичу на квалитет инспекцијског надзора.

Информације о стању капацитета у области анализираних инспекција добијени су путем напред наведеног упитника или/и у директном контакту кроз разговоре са инспекторима и руководиоцима инспекција.

### Људски ресурси

Када је реч о капацитетим кроз извештај ћемо се најпре осврнути на људске ресурсе имајући у виду да је адекватан број људских ресурса неопходан за квалитетан рад сваке инспекције.

Кроз разговоре са инспекцијским органима закључено је да је недостатак људских ресурса проблем са којом се сусрећу све инспекције. Овом проблему додатно доприноси тренутна законска ограничења за запошљавање која онемогућавају примања нових кадрова.

Иако је актима о унутрашњем уређењу, односно организацији и систематизацији послова и радних места (у даљем тексту: Акт о систематизацији) предвиђен број запослених неопходних за обављање одређене врсте посла, у стварности је та слика доста другачија. Анализиране инспекције имају мањи број запослених од онога који је предвиђен Актом о систематизацији.

Забрињавајући податак је и то што све анализиране инспекције указују на то да нису сви делови Србије покривени одговарајући бројем инспектора.

### Преглед броја инспектора у анализираним инспекцијама

| Инспекција            | Укупан бр инспектора | Укупан број инспектора предвиђен систематизацијом | Просечан број субјеката контроле које контролише један инспектор | Покривеност територије Србије одговарајућим бројем инспектора |
|-----------------------|----------------------|---|--|---|
| Тржишна инспекција    | 452                  | 487   |  |   |
| Туристичка инспекција | 82                   | 83  | N/A  | Не  |
| Управни инспекторат   | 21                   | 24  | 2000   | Не  |
| Инспекторат рада      | 238                  | 263   | 1488   |   |
| Санитарна инспекција  | 147                  | 147   | Разликује се од подручја. Од 285 до 1048 колико је у Београду    | Не  |

|   |    |    |   |    |
|---|----|----|---|----|
| Инспекција<br>заштите<br>животне<br>средине | 62 | 68 | / | Не |
|---|----|----|---|----|

Такође не треба занемарити чињеницу да је тренутни профил инспектора такав да исти има преко 50 година, 20 година стажа што указује на то да је пред пензијом и да ће ускоро тренутни број инспектора бити још мањи. Ово указује на то да у наредном периоду могу настати додатни проблеми када је реч о људским ресурсима, имајући у виду да је велики број инспектора пред пензијом а да спречавање запошљавања нових кадрова може довести до тог да млади кадрови иако дођу до запослења неће бити у прилици да буду обучени од колега које поседују богато знање и искуство које су стицали годинама у свом раду.

#### Профил инспектора<sup>1</sup>

- ✓ Преко 55 година живота или пред пензијом
- ✓ 20 година радног стажа
- ✓ Висока стручна спрема
- ✓ Не сналази се најбоље са технологијама
- ✓ Није посебно мотивисан за даље усавршавање
- ✓ Тешко се прилагођава променама
- ✓ Додатан проблем представља и чињеница да одласком у пензију долази до гашења радног места и смањења броја предвиђеног Актом о систематизацији радних места.

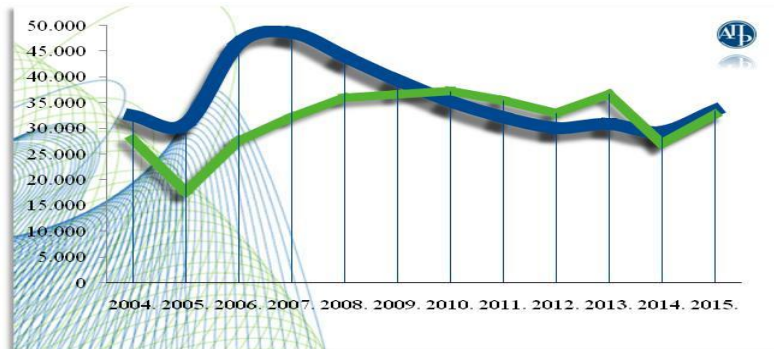
Све анализирани инспекције указале су на то број инспектора у оквиру инспекције не одговара обиму посла који инспекција обавља.

Према последњим подацима Агенције за привредне регистре тренутно у Србији има 125426 привредних друштава, 229201 предузетника, 28838 Удружења, 530 Туристичких агенција, 733 Задужбине и фондације, 23 Представништва страних задужбина и фондација, 13284 Удружења, друштва и савези у области спорта, 29 Комора.

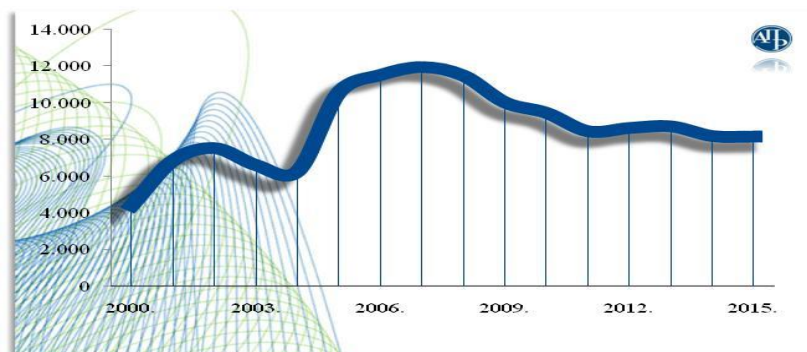
У 2015. години регистровано је 33436 нових предузетника, што је у односу на 2014. годину (29388) више за 13,8%. У 2015. години из Регистра је обрисано 32613 предузетника, што је за 20,3% више него у 2014. години (27109). Када говоримо о привредним друштвима У Регистру је у 2015. години регистровано 57640 промена, док је у 2015. години из Регистра је обрисано 2388 привредних друштава. У 2015. години уочен је пад регистрације оснивања привредних друштава у односу на исти период 2014. године. Укупно основаних друштава у току 2015. године било је 8183, што је за 0,3% мање него у 2014. години, када је било основано 8210 друштава<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> УСАИД БЕП Пројекат за боље услове пословања – Анализа инспекција у Републици Србији

<sup>2</sup> Извештај о раду Агенције за привредне регистре



Тренд раста оснивања предузетника 200-2015



Тренд раста оснивања привредних друштава 2000-2015

Може се уочити да се овај број из године у годину мења са појавом нових привредних субјеката и предузетника, односно брисањем оних који не опстану на тржишту а независно од њиховог пораста број инспектора остаје исти, односно мањи имајући у виду затварање радних места оних који су отишли у пензију.

#### Пример проблема везаног за утврђивање просечног броја привредних субјеката које контролише Туристичка инспекција

Према статистичким подацима у 2016. години, туристички инспектори су на месечном нивоу имали око 15. Инспекцијских надзора.

У надлежности туристичке инспекције је изузетно велики број субјеката контроле, јер она на територији Републике Србије контролише рад привредних субјеката и физичких лица која: обављају делатност туристичких агенција; обављају угоститељску делатност пружања услуга смештаја, исхране и пића у угоститељским објектима (хотели, мотели, туристичка насеља, пансиони, туристички апартмани, кампови, преноћишта, хостели, ресторани, барови, кафеи и др.); наутичку делатност; ловнотуристичку делатност; пружају услуге смештаја и исхране у домаћој радиности (собе, куће и апартмани) и у сеоским туристичким домаћинствима; пружају услуге туристичких професија (услуге туристичких водича, пратиоца, и локалних туристичких водича) и пружају услуге изнајмљивања возила.

Туристичка инспекција не располаже комплетним подацима о броју регистрованих субјеката за чију контролу је надлежна. Само је у делатности туристичких агенција прописана посебна регистрација у Регистру туризма (при АПР). Број привредних субјеката који обављају угоститељску делатност је немогуће утврдити (у АПР се региструје само претежна делатност која не мора бити из области туризма и угоститељства) и њихов број је изузетно велик. У области угоститељства проблем је и посебно

изражена сезонска динамика регистрација, престанка и прекида рада, честе промене субјеката пословања у угоститељским објектима, пренамена (промена врсте објеката) и др. Надзор туристичких инспектора у Републици Србији обухвата радом близу 550 лиценцираних туристичких агенција и око 400 њихових субагената, а процена је рад преко 20.000 категорисаних и некатегорисаних угоститељских објеката (за смештај и исхрану и пиће), пружање услуга смештаја од стране физичких лица и у сеоским туристичким домаћинствима, планинским и бањским туристичким центрима са око 29.000 категорисаних лежајева, више од 150 агенција за изнајмљивање возила и др.

Додатни проблем такође представља и чињеница да су у току разговора инспекције истакле да да у оквиру њихових инспекција не постоји довољан број инспектора одговарајуће стручне спреме и релевантних вештина. Најчешће је истакнута потреба за правницима, имајући у виду да су инспектори лица различитих стручних спрема и да иако добро познају своју област недостају им знања односно помоћ у погледу правних питања која су од изузетног значаја.

### Опрема

Додатни проблем када је реч о капацитетима инспекцијских органа поред људских ресурса јесте недостатак опреме као основног средства за рад. У оквиру инспекција је присутан **проблем слабе опремљеност инспекција, дотрајале опреме а често и недостатак основних средстава за рад.**

Основно средство за рад сваке инспекције свакако су возила, која су им потребна да би спроводиле теренски надзор. Такође ту је и опрема за рад у зависности од врсте инспекције и контроле (разни електронски програми за унос и обраду података, материјали и супстанце које се користе за анализу у лабораторијама, одећа, обућа итд). Недостатак опреме доводи до тога да инспекције не само да одређене послове не могу да обављају на прави начин, већ и до тога да у појединим случајевима не могу ни да врше надзор.



Велики број инспектора обавља теренску контролу зашта су возила неопходна. Инспекције су указале на то да број возила не одговара броју субјеката над којима инспектори спроводе надзор. Поред недостатак возила, ту су и проблеми везани за недостатак средстава за одржавање дотрајалих возила која се често кваре као и за регистрацију возила. У неретким случајевима инспектори контролу врше на терену који чак нема ни јавни превоз па се поставља питање на који начин спровести контролу на овим дестинацијама у случају непостојања возила и да ли су ти субјекти који се налазе на недоступним локацијама, из тог разлога ван контроле.

#### Преглед стања возила у анализираним инспекцијама.

| Инспекција                            | Број возила | Да ли број возила одговара броју надзираних субјеката | Просечна староста возила |
|---------------------------------------|-------------|---|--------------------------|
| Тржишна инспекција                    |             |   |                          |
| Туристичка инспекција                 | 50          | Не  | 6-10 година              |
| Управни инспекторат                   | 14          | Не  | 6-10 године              |
| Инспекторат рада                      | 85          | Не  | преко 10 година          |
| Санитарна инспекција                  | 88          | Не  | 6-10 година              |
| Инспекција за заштиту животне средине | 56          | Да  | преко 10 година          |

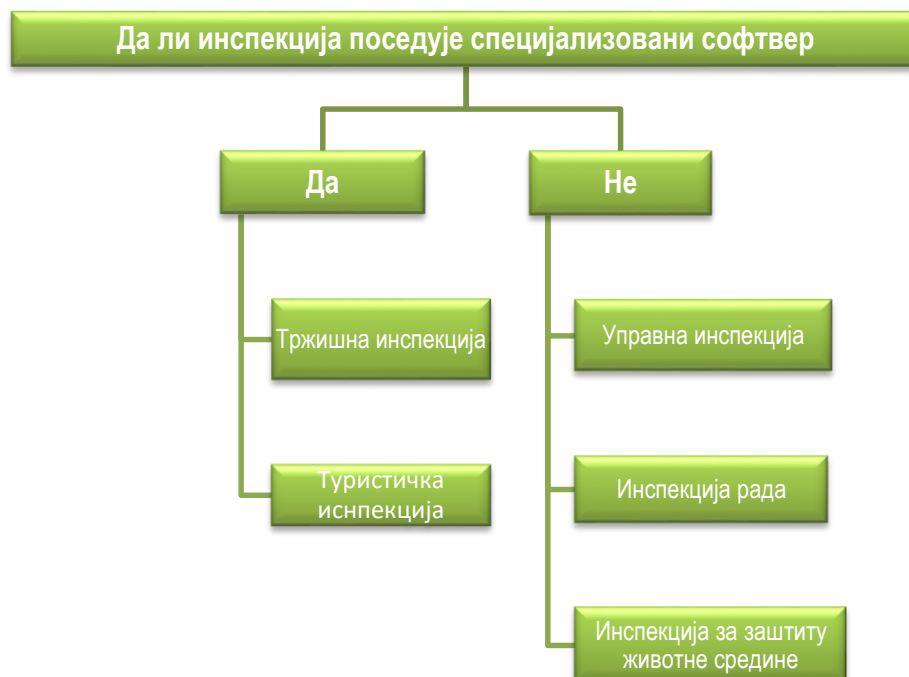
Имајући у виду време у коме живимо, развој технологија и погодности које оне са собом носе спроведена је анализа везано за постојање рачунара и сервера у анализираним инспекцијама.

| Инспекција                            | Да ли сваки инспектор поседује рачунар | Старост рачунара |
|---------------------------------------|--|------------------|
| Тржишна инспекција                    |  |                  |
| Туристичка инспекција                 | Да                                     | 6-10 година      |
| Управни инспекторат                   | Да                                     | 0-5 година       |
| Инспекторат рада                      | Да                                     | 6-10 година      |
| Санитарна инспекција                  |  |                  |
| Инспекција за заштиту животне средине | Да                                     | 6-10 година      |

Модерно време у коме живимо и свакодневни развој технологије захтева и омогућава већу примену погодности коју информациони системи пружају.

Новим законом о инспекцијском надзору предвиђено је увођење специјализованог софтвера који би допринео умрежавању инспекција, а који за циљ има успостављање боље координације рада како у оквиру једне инспекције тако и у оквиру инспекција уопште, бржу размену података, спречавање преклапања надлежности и дуплирање инспекцијских надзора, лакше праћење стања у области инспекцијског надзора и планирање инспекција према процени ризика..

Како би се утврдило у којој мери се могу искористити постојећи капацитети у току истраживања анализирано је да ли инспекције користе односно поседују софтвере и које податке путем истих размењују.



Поред возила и рачунара као опрему која највише недостаје инспектори су издвојили следеће:

- ✓ Штмпачи
- ✓ Скенери
- ✓ Канцеларисјки материјал
- ✓ Бежични интернет за приступ на терену
- ✓ Мобилни телефони
- ✓ Фото апарати
- ✓ Специфична опрема за узимање узорака и њихову анализу

### Оцењивање рада инспектора

Праћење рада запослених, континуирано извештавање руководиоца, мотивација запослених, у знатној мери утичу на квалитетно обављање дужности сваког инспектора.

Кроз анализу је уочено да инспекцијски органи немају уједначену евалуацију рада запослених. Иста се спроводи кроз оцену годишњих радних циљева, извештаје, увидом у предмете, кроз резултате рада, квалитет донетих мера, кроз записнике, одлуке судова, бољем стању законитости и безбедности на основу мање утврђених неправилности па све до контроле на самом терену.

Што се извештавања о раду инспектора тиче, такође је различита ситуацију у погледу начина и времена извештавања, од дневног до месечног извештавања. Редовно извештавање је јако битно јер са једне стране указује на стања у оквиру инспекција, а са друге стране указује на стање у области инспекцијског надзора.

Циљ инспекцијског надзора је да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјекта, спрече и отклоне штетне последице по законом и и другим прописом заштићена добра, права и интереси, тако да инспекцијски надзор пре свега треба да буде усресређен на спречавање настанка вероватних штетних последица.

Одсуство мотивације инспектора може у великој мери утицати на генерални приступ раду, а на "дуже стазе" бити препрека унапређењу инспекцијског надзора.

Начин мотивације запослених да свој посао обављају најбоље што могу разликује се од инспекције до инспекције, па чак и у оквиру истих инспекција у зависности од руководиоца. Као најчешћи примери мотивације запослених истакнути су следећи: лични контакт, похвале, дружење са запосленима, отвореност за слушање, пружање помоћи, одржавање добрих међуљудских односа.

### Оцене инспектора

| Инспекција                            | Просечна оцена инспектора од стране руководиоца  |
|---------------------------------------|--|
| Тржишна                               |  |
| Туристичка                            | 4  |
| Управни инспекторат                   | мање од 4  |
| Инспекторат рада                      | Истиче се: 53<br>Добар: 12<br>Задовољавајуће : 1 |
| Санитарна инспекција                  | Истиче се  |
| Инспекција за заштиту животне средине | 3-5  |



**Унапређења инспектора у последње три године**

| Инспекција                            | Број унапређених инспектора |
|---------------------------------------|-----------------------------|
| Тржишна                               |                             |
| Туристичка                            | 5                           |
| Управни инспекторат                   | 0                           |
| Инспекторат рада                      | 52                          |
| Санитарна инспекција                  | 1                           |
| Инспекција за заштиту животне средине | 0                           |

**Временски период на који инспектори подносе извештај о раду руководиоцима**

| Инспекција                            | Број унапређених инспектора                   |
|---------------------------------------|---|
| Тржишна                               |   |
| Туристичка                            | 3 дана  |
| Управни инспекторат                   | Недељно                                       |
| Инспекторат рада                      | Месечно                                       |
| Санитарна инспекција                  | Дневно, недељно, месечно, квартално и годишње |
| Инспекција за заштиту животне средине | Месечно                                       |

**ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ КАПАЦИТЕТА ИНСПЕКЦИЈА, КАКО У ТЕХНИЧКОМ СМИСЛУ, ТАКО И У ПОГЛЕДУ ЗНАЊА, ИСКУСТВА, ОЦЕЊИВАЊА И НАПРЕДОВАЊА ИНСПЕКТОРА**

1. Повећање броја инспектора имајући у виду забрињавајући податак да је велики број инспектора врло близу испуњавању услова за одлазак у пензију.

Људски кадрови су свакако најважнији фактор организације, јер они утучу на организацију и доприносе остварењу циљева својим знањем, искуствима, вештинама, али и својом вољом и жељом да се дати циљеви остваре.

У спроведеној анализи често се наводи као један од кључних проблема недовољан број инспектора. Овај проблем се додатно увећава због испуњавања циљева рационализације, али и ограничења новог запошљавања које би, по најновијем предлогу требало да се продужи до краја 2017. године.

Како би се спровело адекватно повећање броја инспектора неопходно је извршити функционалну анализу сваке инспекције понаособ, сразмерно обиму посла који инспектори обављају, као и броју надзираних субјеката. Приликом спровођења наведене анализе, неопходно је утврдити који су се нови послови у раду инспекције у међувремену појавили, а који се нису налазили у актима о систематизацији и унутрашњем уређењу (нпр. процена ризика, израда контролних листа, службене саветодавне посете, израда аката о примени прописа и друго), да ли је престала потреба за обављањем одређених послова, који су се нове методе рада инспекције појавиле и у складу са свим наведеним потребно је одредити врсте потребних радних места и њихов број у складу са неопходним обимом послатим. На основу овако спроведених анализа, које служе као поуздан основ за образлагање ставова инспекција који су у изнети у оквиру овог истраживања, неопходно је што приступити повећању броја инспектора пре свега кроз попуњавање радних места предвиђених Актом о систематизацији радних места.

На истој линији је и неповољна старосна структура, нарочито у појединим инспекцијама, где ће се број инспектора због одласка у пензију ускоро знатно смањити. Решење потоњег питања, могло би се наћи у организованом преносу знања и искуства којима располажу инспектори са дугогодишњим радним стажом на инспекторе који се од недавно налазе у служби. На овај начин би се обезбедила институционална меморија и превазишли у одређеној мери проблеми који проистичу из релативно затвореног каријерног система и горе наведених ограничења.

## **2. Неопходно је организовано спровођење стручног усавршавања инспектора у оквиру општих и посебних програма, засновано на анализи потреба за стручним усавршавањем, равноправности инспектора, квалитетним програмима, методима и предавачима, као и релевантој евалуацији свих фаза**

Поред недовољног броја инспектора, друга димензија проблема кадровских капацитета је обим и врста знања којима поједини инспектори (не) располажу. Ова димензија још више добија на значају ако се има у виду предлог да се наведено ограничење у погледу новог запошљавања продужи до краја 2017. године.

Потребно је спровести анализу потреба за стручним усавршавањем инспектора. Ову анализу би требало да спроводе службеници надлежни за управљање кадровима у оквиру инспектората или у оквиру релевантне организационе јединице министарства у чијем саставу се налази инспекцијска служба. Међутим, да би ова анализа у потпуности одразила релеванте потребе сваког појединачног инспектора, неопходно је да се она у великој мери заснива на оцењивању које у односу на инспекторе спроводе њихови непосредни руководиоци. Са овим активностима је повезано и унапређење система оцењивања који до сада у пракси још увек није дао жељене резултате. Наиме, неопходно је редефинисати и максимално објективизирати критеријуме за оцењивање. То би поред анализе потреба за стручним усавршавањем требало да допринесе и промени начина размишљања и рада инспектора у односу на претходни период. Наиме, имајући у виду да је кључни циљ инспекцијског надзора поштовање закона и других прописа од стране субјеката надзора, онда би спровођењу и начину вршења превентивних активности требало при оцењивању придати посебан значај. Ово питање посебно добија на значају ако се има у виду да у пракси још увек нису заживеле службене саветодавне посете, акт о примени прописа и друге превентивне мере. Стога је неопходно кроз оцењивање и налоге руководиоца инспекције подстицати њихово вршење. Исто тако, неопходно је објективизирати оцене за вршење осталих активности у инспекцијском надзору, првенствено кроз критеријуме реално постигнутих резултата, а мање кроз формалне квантитативне критеријуме, као што је нпр. број извршених надзора.

При томе, поред општих програма стручног усавршавања за чије је спровођење надлежна Служба за управљање кадровима (нпр. обука о новим решењима Закона о инспекцијском надзору која се већ увелико спроводи), неопходно је обратити нарочиту пажњу на посебне програме стручног усавршавања инспектора. Наиме, имајући у виду да су за посебне области инспекцијског надзора од великог значаја специфична знања и вештине, потребно је да свака инспекција утврди

појединачне потребе сваког инспектора, како би се омогућило константно ажурирање и стицање нових знања при промени прописа, техничких стандарда, али и најновијих научних и технолошких унапређења у датој области.

У погледу спровођења програма стручног усавршавања требало би омогућити равноправност инспектора и заштиту права и обавеза на стручно усавршавање. При томе, мањи значај би требало придавати броју извршених обука, а већи квалитету програма и предавача, што се сагледава кроз евалуације учесника обуке, али нарочито и кроз оцењивање (степен) напретка знања и вештина инспектора од стране непосредних руководиоца.

### **3. Међусобна координација инспектора и сарадња са другим државним службеницима у циљу интердисциплинарног решавања проблема и обезбеђења недостајућих кадровских капацитета**

У вези ограниченим кадровским и финансијским ресурсима, од великог значаја је начин организовања координације рада инспектора у инспекторату, односно унутрашњој организационој јединици, као и са инспекторима из других инспекција. На том плану, успостављање и функционисање Координационог тела је већ дало одређене резултате, нарочито нпр. на плану смањивања тзв. сиве економије, иако још има простора за унапређење. С друге стране, моментом отпочињања функционисања јединственог информационог система инспекција, требало би у великој мери да се побољша координација рада инспектора унутар исте или између различитих инспекција, уз истовремено смањивање трошкова и времена потребног за обављање истих активности. Такође, на овај начин би се олакшао положај субјеката надзора, нарочито оних који поштују прописе и смањило простор за корупцију, јер би евентуалне злоупотребе биле видљивије.

Поред тога, веома је важна и координација и сарадња инспектора са службеницима који обављају нормативне и аналитичке послове, као и послове управљања људским ресурсима, било да се сви они налазе у оквиру инспектората или да се налазе у оквиру унутрашњих организационих јединица одређеног министарства. У пракси се показало да ове релације, иако имају изузетан значај за успешно обављање послова инспекцијског надзора, нису увек у потпуности функционалне. Значај сарадње се огледа у оба смера. Тако је претпоставка успешног обављања нормативних послова несумњиво квалитетно праћење стања у области, где је улога инспектора немерљива и незаменљива. Наиме, на основу непосредног увида у понашање, односно поступање субјеката надзора, али и у кључне проблеме и њихове узроке у датој области, инспектори су у стању да предложе да ли је потребно предузети одређене мере, које врсте мера и које су претпоставке за њихову успешну реализацију. С друге стране, нормативно одељење би требало да помогне инспекторима, који често нису правници, да при обављању активности инспекцијског надзора испуне услове прописане законима и другим прописима и да их врше на прописани начин. Поред тога, неопходно је садејство инспектора и државних службеника који обављају нормативне послове са аспекта израде аката о примени прописа, како би се пронашла оптимална варијанта тумачења у конкретним околностима и у границама које поставља одређени пропис. Сарадња са службеницима за људске ресурсе требало би да допринесе формулисању програма прилагођених специфичним потребама инспекције и појединих инспектора.

Већ дуже време се као суштинска потреба указује повећање броја инспектора у инспекцијама које под надзором имају велики број субјеката, делатности и активности, надзиру примену великог броја прописа и управљају повећаним и опсежним ризицима. Успостављање броја инспектора који би одговарао потребама посла стоји у непосредној вези са образовањем инспектората, као првенствених облика организације инспекцијских послова, а који би имали организационе јединице за управљање људским ресурсима. Свакако је потребно подићи на виши ниво наведену сарадњу и координацију инспектора и других државних службеника у оквиру министарстава, уз обезбеђење да се она правовремено одвија, у том смислу да потребе инспекцијског надзора не буду мање приоритетне од других потреба одређеног министарства.