



Република Србија

Влада

Координациона комисија

Број: 06-00-00023-2/2017-08

Датум: 12. април 2017. године

ПРЕДЛОГ

На основу члана 12. став 11. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/15) и члана 22. став 1. тачка 7) Пословника о раду Координационе комисије, Одбор за координацију инспекцијског надзора доноси

ЗАКЉУЧАК

1. Усвајају се Препоруке за унапређење унутрашње организације послова и јавности рада инспекција, као и унапређење планирања инспекцијског надзора, које су, у складу са Уговором о јавној набавци бр. 404-02-51/20/2016-02 – УСЛУГЕ АНАЛИЗЕ У ПРОЦЕСУ СПРОВОЂЕЊА ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ, Партија 1 и 2, на основу анализа израдили стручни консултанци Балканског центра за регулаторну реформу, а које су саставни део овог закључка.

2. Препоручује се инспекцијама да, ради унапређења унутрашње организације послова и јавности рада инспекција, као и унапређења планирања инспекцијског надзора, примењују усвојене Препоруке.

3. Овај закључак ради реализације доставити министарствима у чијим су надлежностима републичке инспекције и објавити на интернет страници Координационе комисије.

ПРЕДСЕДНИК ОДБОРА
за **координацију инспекцијског**
надзора

Ана Брнабић

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Ради унапређења рада инспекција и побољшања и олакшања послова привредних субјеката, Влада Републике Србија је предложила, а Народна скупштина Републике Србије је усвојила системски **Закон о инспекцијском надзору** („Сл. гласник РС“ бр. 36/15). Овај закон прописује савремене инспекцијске стандарде и заједничка правила и процедуре за све инспекције.

Доношење системског закона у овој области представља велики корак ка повећању правне сигурности и унапређењу послова у Републици Србији и представља само почетак унапређења рада инспекција. Истовремено је неопходна и правилна имплементација, односно поштовање норми прописаних законом од стране свих учесника.

Имајући у виду наведено, а у циљу веће делотворности и ефикасности рада инспекција, а самим тим и спровођења инспекцијског надзора, Министарство државне управе и локалне самоуправе је спровело пројекат „Анализа у процесу спровођења Закона о инспекцијском надзору“ који је обухватио три партије, и то:

- 1) Унапређење унутрашње организације послова и јавности рада инспекција - Партија 1;**
- 2) Унапређење планирања инспекцијског надзора – Партија 2;**
- 3) Унапређење јавности рада Координационе комисије – Партија 3.**

Имајући у виду да је методологија која је била предмет Партије 3 наведене јавне набавке усвојена Закључком на деветој седници Одбора за координацију инспекцијског надзора која је одржана 29. децембра 2016. године, у наставку следи преглед анализа са препорукама (Партија 1 и 2).

УНАПРЕЂЕЊЕ УНУТРАШЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ПОСЛОВА И ЈАВНОСТИ РАДА ИНСПЕКЦИЈА

У складу са Уговором о јавној набавци бр. 404-02-51/19/2016-02 – УСЛУГЕ АНАЛИЗЕ У ПРОЦЕСУ СПРОВОЂЕЊА ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ – Партија 1 од 12. октобра 2016. године, Балкански центар за регулаторну реформу извршио је анализу унутрашње организације послова и јавности рада. Извештај обухвата следеће анализе:

- 1. Анализа унутрашње организације послова одређених инспекција са препорукама за унапређење:**

1.1 Образовање инспектората за инспекцијске и са њима повезане стручне послове, као органа у саставу министарстава, као превасходног облика организовања инспекцијских послова;

Начин унутрашње организације рада битно утиче на квалитет рада инспекција. Наиме, добра унутрашња организација која обезбеђује правилно управљање (добар менаџмент), координацију и контролу рада инспекција неопходна је за адекватно извршење сваког посла, па тако и за вршење инспекцијског надзора.

Кроз упитник, али и у току разговора са инспекцијским органима, установљено је да су потребне промене у организационој структури инспекцијских послова, како би се створили услови за делотворнији рад, примену савремених инспекцијских стандарда и Закона о инспекцијском надзору.

Како би се обезбедила боља организациона структура и функционална самосталност инспекција, а самим тим и ефикасније управљање, боља координација и контрола рада инспекција, мишљења смо да је целисходно и у складу са циљевима Закона о инспекцијском надзору и Закона о државној управи образовати инспекторате, као органе у саставу министарстава, као превасходан облик организовања инспекцијских послова. У оквиру инспектората би се налазиле организационе јединице за спровођење послова инспекцијског надзора.

1.2 Увођење посебних тимова за вршење одређених послова којима се утичу на делотворнији инспекцијски надзор;

Треба имати у виду да често, услед недостатка институционалних капацитета и људских ресурса, као и због обавеза које произлазе из закона и других прописа и из описа радних места, инспектори поред послова инспекцијског надзора обављају и друге послове (састављање годишњих извештаја о раду, прављење планова, израда прописа, израда саопштења за јавност, заступање пред судом и др.), за шта у неким ситуацијама и нису довољно стручни или немају довољно времена. Ово може утицати на квалитет и посвећеност поступку инспекцијског надзора. Из анализе се може закључити да већина инспекција нема или има недовољан број организованих тимова који обављају овакве врсте послова.

Анализа је такође показала да инспекције немају тимове који би пратили и проверавали квалитет управних аката, односно који би израђивао овакве акте, а неретко немају ни правника који својим правним знањем и искуством може допринети квалитету управних аката. Кроз интервјуе и упитнике уочено је да су инспектори препознали значај уједначавања праксе и да су се посветили њеном остварењу. Но, како у оквиру инспекција не постоје посебни тимови који би се бавили овим питањем, поставља се питање на који начин ће се иста остварити. Према томе, како би се обезбедио добар инспекцијски надзор, потребно је размотрити могућност организовања тимова за одређене послове инспекције (примера ради, поменути тим за праћење примене и ревизију контролних листа).

1.3 Увођење регионалне ротације инспектора;

Регионална ротација инспектора је у пракси слабо примењена. До регионалне ротације инспектора углавном долази у случају боловања и годишњих одмора, иако је циљ регионалне ротације потпуно другачији. Наиме, чешћа регионална ротација довела би до ефикаснијег рада инспектора, веће размене искустава, већег поверења у рад инспектора и смањења корупције у области инспекцијског надзора, као и уједначавања инспекцијске праксе. Проблем на који инспектори указују када је реч о регионалној ротацији је непостојање финансијских средстава с обзиром да таква ротација изискује велике трошкове у погледу превоза, ноћења и дневница, што чини посебну проблематику (која се провлачи кроз све инспекцијске послове).

1.4 Поверавање стручних послова инспекције лицима из приватног сектора.

2. Анализа капацитета инспекција са препорукама за унапређење:

2.1 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 релевантној евалуацији свих фаза;

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.

2.2 Повећање броја инспектора имајући у виду забрињавајући податак да је велики број инспектора врло близу испуњавања услова за одлазак у пензију;

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.

2.3 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.

3. Стручно-моделтехничка основа / модел за објављивање докумената са:

- Анализом објављивања документа (појединачно и збирно);
- Моделом објављивања докумената.

Један од механизма којима се остварују услови за законит и правилан рад руководиоца инспекција и инспектора су: Информациони системи и софтверска решења којима се омогућава транспарентност („видљивост“) рада и поступања инспекције, уједначавање инспекцијске праксе, правовремен увид у податке, праћење предмета, процена ризика, праћење и анализа стања у областима и превенција корупције.¹

Битна новина коју доноси ЗИН, која је и основа за овај документ, је регулисање *јавности рада* инспекција у циљу превентивног деловања. Наиме, Законским одредбама су прецизиране активности које то омогућавају, као што су нпр. објављивање планова инспекцијског надзора, контролних листа и обавештавање јавности о променама прописа и

¹ Стефановић и остали, „ВОДИЧ за примену Закона о инспекцијском надзору“.

правима и обавезама који из њих произлазе. Штавише, Закон дефинише и интернет странице инспекције као механизам за објављивање информација и података.

Циљ документа је анализирати законски оквир који се односи на јавност рада инспекцијских служби и елементе које је потребно учинити јавним. На основу анализе специфицирати стручно-техничку основу (модел) за објављивање документације и информације инспекцијских служби. Овај модел треба да омогући инспекцијским службама да на једноставан начин дају техничке захтеве приликом израде или измене интернет презентација. Спецификација садржи обавезне елементе презентација, начин на који је потребно објављивати информације, техничку спецификацију стандарда за објављивање и друге елементе које презентација треба да испуњава.

УНАПРЕЂЕЊЕ ПЛАНИРАЊА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

У складу са Уговором о јавној набавци бр. 404-02-51/20/2016-02 – УСЛУГЕ АНАЛУЗЕ У ПРОЦЕСУ СПРОВОЂЕЊА ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ – Партија 2 од 12. октобра 2016. године, Балкански центар за регулаторну реформу извршио је анализу унапређења планирања инспекцијског надзора. Извештај обухвата следеће анализе:

1. Анализа постојећих начина и рокова планирања инспекцијског надзора са препорукама за унапређење:

1.1 Примена методологије планирања инспекцијског надзора;

Да би се остварила сврха Плана инспекцијских надзора (а не само испоштовала законка обавеза доношења истих), и да би инспекцијски надзор био делотворнији, потребно је континуирано праћење и утврђивање стања у области и планове заснивати на основу процене ризика. Искуства и знања инспектора су јако битна, али неопходно је да постоји и јасно утврђена методологија како би се успоставиле јасне смернице и правилан приступ приликом израде планова. Методологија која је саставни део овог извештаја разрађује одредбе закона и инкорпорира добру праксу у планирању инспекцијског надзора (део 5. Методологија планирања инспекцијског надзора заснована на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика). Такође, поред смерница садржаних у методологији, потребно је да инспекције самостално развију посебне критеријуме за процену ризика из делокруга своје надлежности. Креирањем и применом методологије обезбеђује се равноправан третман свих надзираних субјеката а свакако доводи и до уједначености праксе, и веће правне сигурности надзираних субјеката.

1.2 Унапређење (аналитичких) капацитета за припрему планова – стручно усавршавање израде свих планова инспекцијског надзора на основу анализе стања у области и процена ризика – циклус планирања (израда стратешких, годишњих и оперативних планова).

Током спровођења анализе дошло се до закључка да већина инспектора жели са побољша квалитет планова инспекцијског надзора и на тај начин обезбеди већу делотворност и ефикасност свог рада. Међутим, знатан број инспектора има проблем са одређивањем алата који ће све користити приликом оцене стања у области и процене ризика, начином доношења до релевантних података и координацијом и разменом података са колегама из других инспекција. Дакле, уочено је да у оквиру инспекција недостају људски капацитети и то пре свега аналитички капацитети (људски ресурси који су специјализовани за процену ризика и планирање). Такође, већина је указала да им је обука коју су похађали за примену новонасталих решења Закона о инспекцијском надзору знатно олакшала рад, и указали на потребу додатних обука на тему планирања, поготово у сегменту анализе и израде планова инспекцијског надзора. Ова препорука је и у складу са препоруком да се у оквиру

инспекција тј. инспектората, успоставе и организационе јединице за студијско-аналитичке послове, процену ризика и планирање. Ове обуке би управо требало да тергетирају запослене у тим јединицама. Свакако ће квалитету израде планова инспекцијског надзора допринети и успостављање јединственог информационог система за инспекције е – Инспектор, који ће обезбедити ефикаснју комуникацију, доступност података о регистрацији, јавним сагласностима и пријавама, сарадњу, усклађивање и координацију надзора, преглед и праћење стања, процену ризика и тд.

2. Анализа процена ризика са препорукама за унапређење:

2.1 Прописати / утврди посебне критеријум за процену ризика;

Анализом је утврђено и потврђено да су једна од битних карика која недостаје у систему инспекцијског надзора који је заснован на ризику – посебни критеријуми за процену ризика. У циљу правне потпуности и остварења пуне делотворности у процени ризика, регулатори из посебних области би требало да, у складу са чланом 9. став 10. Закона о инспекцијском надзору, пропишу/утврде посебне елементе процене ризика, а то значи и посебне критеријуме, тј. опште критеријуме из Закона о инспекцијском надзору, који су конкретизовани и прилагођени према појединачним областима инспекцијског надзора, и евентуалне додатне посебне критеријуме, односно друге посебне критеријуме када то захтевају прописи, стандарди и препоруке Европске уније. Посебне критеријуме треба утврдити у дијалогу са стручњацима из одговарајуће области и заинтересованим странама.

2.2 Развијати сопствене базе података и алате у сврху процене ризика;

Искуство је значајан фактор у анализи ризика. Упоредо са развојем и искуства и коришћењем искуствених метода, потребно је да инспекције развијају и сопствене базе података, како би процена ризика, кроз комбинацију метода, била утемељена на подацима и што више одговарала реалном стању ризика.

Подаци и информације су од суштинског значаја за процену ризика. Она се технички врши коришћењем софтверских алата и информација и података из функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора. Свеобухватна евиденција о инспекцијском надзору, уређена чланом 43. Закона и Уредбом донетом на основу овог закона, водиће се у оквиру јединственог информационог система и треба да знатно помогне у процени ризика и планирању инспекцијског надзора. До успостављања овог информационог система, евиденција се може водити у Excel програму. Компаративна и домаћа искуства показују да се добри резултати могу остварити и коришћењем Excel програма о евиденцији надзираних субјеката из делокруга инспекције. Подаци прикупљени на овај начин могу се уградити у инспекцијски информациони систем када он буде успостављен.

2.3 Више користити и промовисати самопроцену ризика;

Како би се прикупили одговарајући подаци за процену ризика, сврсисходно је и упутно да инспекција од надзираних субјеката, поготову оног субјекта код којег није раније вршен инспекцијски надзор, затражи да спроведе самопроверу испуњености захтева из контролне листе и самопроцену ризика, који се спроводе сагласно садржини контролне листе и правилима о процени ризика, и извештај о томе достави инспекцији, са одговарајућом документацијом (попуњене контролне листе), односно другим материјалом (фотографије, анализе и др.) којима се поткрепљују налази из извештаја, а сагласно члану 14. Закона о инспекцијском надзору. У складу са конкретним околностима, потребама и делокругу, инспекција може да од надзираниог субјекта затражи да, поред попуњавања контролне листе, попуни и одређене додатне упитнике и достави их инспекцији.

2.4 Отклонити грешке које постоје у обрасцима контролних листа;

Обрасци контролних листа су правилно и стручно припремљени. Ово посебно имајући у виду да већина инспекција пре Закона о инспекцијском надзору није користила контролне листе или чек листе, односно листе провере, те да је велики број контролних листа припремљен у релативно кратком року. Међутим, у одређеним контролним листама постоје одређене грешке, које је потребно отклонити како би контролне листе биле у свему разумљиве и примењиве, служећи као инструмент којим се на правилан начин проењују ризици у инспекцијском надзору и ниво усклађености са законима и другим прописима. Грешке су разумљиве, с обзиром да се ради о „првој генерацији“ контролних листа. Како време буде протичало и развијала се пракса употребе контролних листа, тако ће се и њихов квалитет поправљати. Чињеница да су обрасци контролних листа „жив“ документ, будући да је Законом о инспекцијском надзору (члан 14. став 4) прописано да по потреби, а најмање два пута годишње, инспекција преиспитује садржину контролне листе и, ако утврди да је то оправдано, мења је и допуњава, знатно олакшава начин отклањања грешака које постоје у обрасцима контролних листа. У оквиру припреме, контроле квалитета и ревизије (измена и допуна) садржине образаца контролних листи, потребно је консултовати надзиране субјекте, односно њихове асоцијације (привредне, струковне, грађанске), које артикулишу њихове ставове. Заинтересованим странама је потребно омогућити учешће у овом процесу, који је сличан регулаторном процесу, тј. процесу припреме прописа, давањем коментара и предлога и стављањем примедба на обрасце контролних листа, како би се постигао њихов што бољи квалитет.

2.5 Размотрити могућност коришћења контролних листа у ванредним надзорима и користити их уколико сврха и природа ванредног надзора то допуштају;

Чланом 14. став 1. Закона о инспекцијском надзору прописано је да је инспекција дужна да сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, објави их на својој интернет страници и примењује у поступку редовног инспекцијског надзора. Према томе, Закон о инспекцијском надзору прописује обавезу примене контролних листи у погледу редовног инспекцијског надзора, док за ванредан надзор примена контролних листи није обавезна. Дакле, у ванредном надзору контролне листе се могу, али не морају користити. Наиме, природа редовног надзора јесте и треба да буде планска, систематична, обухватна, ради прегледа стања ствари и утврђивања степена ризика, у коју сврху се користе контролне листе, док је природа ванредног надзора, по правилу, тематска, ради отклањања конкретизоване опасности, када је у питању повишен ризик и сл. Према нема законске обавезе, мишљења смо да је примена контролних листи и код ванредног надзора могућа и подобна да буде целисходна, примерена и корисна, превасходно у ситуацијама када би примена контролних листи олакшала вршење инспекцијског надзора (служећи као подсетник за предузимање одговарајућих провера и других радњи и др), условљено тиме да сврха и природа ванредног надзора то допуштају, а у складу са стручним оценом и логичким расуђивањем. Уколико је у питању ванредни утврђујући инспекцијски надзор (члан 6. став 4. Закона о инспекцијском надзору) - надзор по захтеву надзираног субјекта који се врши када је потребно утврдити испуњеност прописаних услова након чијег испуњења надзирани субјекат стиче право за почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, сматрамо да је примена контролних листи целисходна и пожељна, иако не и обавезна. У том случају, смисао контролне листе је такав да се на целовит, систематичан и разумљив начин надзираном субјекту пружи и од инспектора изврши преглед услова које је неопходно испунити за обављање одређене делатности или вршење одређене активности, с тим да изостаје потреба у контролној листи

за табелом помоћу које се утврђује степен ризика. Контролна листа тада, практично, има природу чек листе.

2.6 Развијати стручност инспектора у циљу правилне процене ризика у ванредним инспекцијском надзорима;

У поступку редовног инспекцијског надзора инспекција је дужна да користи контролне листе, док се у ванредном надзору контролне листе могу, али не морају користити, при чему их је целисходно користити када природа и сврха ванредног надзора то допуштају.

У ванредном надзору, а према природи овог надзора, већа су овлашћења слободне оцене инспектора у погледу процене ризика. До изражаја долазе стручност и искуство инспектора у процени. Свакако, процена се образлаже у записнику, а корисно је успоставити и одређене смернице унутар инспекције за овакав надзор, а према делокругу инспекције и области, делокругу, питању, предмету надзора. Процена ризика зависи од тежине штетне последице – њене природе, која произлази из природе делатности, робе, предмета и др. и обима, тј. круга лица, обима имовине, средстава, добара и др, те вероватноће настанка, пре свега претходног поступања и понашања (историје), како је то одређено чланом 9. Закона о инспекцијском надзору, па то треба користити и у ванредном надзору.

2.7 Успоставити процедуру за оцену представки (пријава), којима се иницира инспекцијски надзор;

Закон о инспекцијском надзору изричито прописује да инспекција није дужна да врши инспекцијски надзор када је процењени ризик незнатан, те да инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је процењен незнатан ризик. Исти праг ризика важи, дакле, и за редован и за ванредан надзор. Ради се о томе да се интервенише само код оних нивоа ризика код којих има смисла то чинити, а да се време и средства не троше беспотребно на одређене нивое ризика које треба занемарити и који су тривијални, безначајни по штети коју могу узроковати. Ова поставка *de minimis* ризика је на линији општих правних начела, као и одредаба других закона, који изричито или посредно (прећутно) регулишу то да мали степени ризика нису вредни пажње државног органа, односно не повлаче правну интервенцију и/или правне последице, јер су суштински редовне појаве и једноставно су цена живота у друштвеној заједници.

2.8 Развијати стручност и вредновање рада инспектора у циљу правилне и доследне преомене начела и правила о сразмерности у инспекцијском надзору;

Закон о инспекцијском надзору прописује да надзираном субјекту инспектор може изрећи управну меру, и то превентивну меру, меру за отклањање незаконитости, посебну меру наредбе, забране или заплене или меру за заштиту права трећих лица. Инспектор изриче оне мере које су сразмерне процењеном ризику и откривеним, односно вероватним незаконитостима и штетним последицама, тако да се ризиком делотворно управља, и којима се најповољније по надзираног субјекта постижу циљ и сврха закона и другог прописа, притом обавезно се старајући о томе да мере буду сразмерне економској снази надзираног субјекта, да се њихове штетне последице сведу на најмању меру и настави одрживо пословање и развој надзираног субјекта.

2.9 Усагласити поступак и форму аката којима се налажу мере за отклањање незаконитости – неправилности, како управне мере којима инспекција управља ризиком, у посебним законима са Законом о инспекцијском надзору.

У посебним законима којима се уређује инспекцијски надзор у одређеној области другачије су уређени поступак и форма аката којима се налажу мере за отклањање незаконитости – неправилности у односу на Закон о инспекцијском надзору. Постојање оваквог дуализма аката и поступања битно нарушава правну сигурност у инспекцијском надзору, посебно због постојања неуједначених тумачења и последичних поступања инспектора. Потребно је анализирати мере из посебних закона, њихову садржину, повреду закона/прописа у питању, врсту и природу ризика, врсту и значај добра које угрожено или повређено, те их усагласити и разврстати у посебним закона у складу са Законом о инспекцијском надзору. На тај начин постиже се уједначеност у управљању ризиком од стране инспекције.

3. Анализа превентивног деловања са препорукама за унапређење:

3.1 Обезбедити континуирану стручну и саветодавну подршку надзираним субјектима и другим лицима, укључујући службене саветодавне посете и издавање и објављивање аката о примени прописа;

Закон о инспекцијском надзору одредбама члана 13. установљава институт службених саветодавних посета инспекције надзираним субјектима, прописујући да оне не представљају инспекцијски надзор, него *sui generis* инспекцијски поступак. Према слову Закона о инспекцијском надзору (члан 13. став 5.), на службене саветодавне посете не примењују се одредбе овог закона које се односе на поступак инспекцијског надзора. У том светлу, мишљења смо да се у случају правне празнине на службене саветодавне посете сходно (аналогно) – складно са особинама, циљем и смислом службене саветодавне посете – примењују начела и правила Закона о општем управном поступку.

3.2 Унапредити уједначеност и доступност инспекцијске праксе;

Унапређење уједначености и доступности инспекцијске праксе је потребно како би се појачала правна сигурност и извесност, те трајно променила слика затворене инспекције, инспекције која чека „погрешан корак“ надзираног субјекта како би му изрекла новчану казну или другу санкцију, са којом нема сарадње, а што није у складу са улогом инспекције какву предвиђају савремени инспекцијски стандарди и Закон о инспекцијском надзору.

3.3 Унапредити комуникацију, сарадњу и узајамну одговорност (поделу ризика) између инспекција и надзираних субјеката;

Битан допринос превентивном деловању даје боља комуникација и сарадња између инспекција и надзираних субјеката, односно њихових асоцијација, комора и удружења. Закон о инспекцијском надзору то препознаје у члану 5. став 5, прописујући да надлежна инспекција, у складу са законом, сарађује са физичким и правним лицима, нарочито у циљу превентивног деловања, као и унапређења узајамне одговорности физичких и правних лица и инспекција у процесу примене и надзора над применом прописа. У том циљу, инспекција може одржавати информативне и едукативне трибине и консултативне састанке са представницима приватног сектора и другим заинтересованим странама.

3.4 Подстицати и промовисати програме (добровољне) усаглашености са прописима;

Привредни субјекти се у свакодневном пословању сусрећу са мноштвом прописа - чији надзор над применом је у делокругу различитих инспекција, последичних ризика од неусаглашености са прописима и ризика санкционисања ако до неусаглашености дође. Ово је нарочито изражено у високо регулисаним индустријама и у погледу великих привредних друштава, која имају сложенију структуру и организацију. Инспекција процењује и управља

ризицима, у складу са својим надлежностима и ресурсима који су јој на располагању, старајући се о томе да се пословање и поступање надзираних субјеката у одређеној области надзора одвија на законит и безбедан начин. Међутим, инспекција није та која послује и примењује прописе, него она надзире њихову примену од стране надзираних субјеката. Надзирани субјекти су „власници“ ризика за законито и безбедно пословање и поступање, а инспекција не може преузети основни ризик и основну одговорност за правилно и безбедно пословање и поступање, која лежи на самом надзираном субјекту, који је у обавези да првенствено брине о свом ризику. Привредни субјекат је тај који је дужан да послује у складу са законом и другим прописима, добром пословном праксом и утврђеним стандардима, да осигура законитост и безбедност свог пословања и поступања, а инспекција је ту да му помогне у томе и, по потреби, да га усмери и буде му коректив на том путу, ако треба и принудним мерама.

3.5 Правовремено обавештавати јавност о сазанњима инспекције о постојању озбиљног ризика по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни и животињски свет и о предузетим радњама , како би се тај ризик умањило или отклонило;

Озбиљан ризик је ризик који захтева хитно поступање инспекције и других надлежних органа и организација ради спречавања настанка штетних последица по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, укључујући и ризик код кога штетне последице нису тренутне или непосредне. Информације о сазнањима инспекције о озбиљном ризику по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет су информације од јавног значаја, обавештавање јавности о томе у складу је са законом којим се уређују информације од јавног значаја, и ове информације не могу представљати пословну тајну. Информације о мерама и радњама предузетим од стране надзираног субјекта како би се ризик отклонио или умањило могу представљати пословну тајну у складу са одредбама закона којим се уређује заштита пословне тајне.

4. Методологија планирања инспекцијског надзора

Тренутно, иако је то законска обавеза, део инспекција у Републици Србији, не приступа систематично планирању својих активности, при чему већина инспекција не располаже потребним ресурсима који би им омогућили адекватну имплементацију планираних активности. Планирање подразумева развој алатки на основу којих се врши приоритизација активности/субјеката на основу утврђеног ризика. Приоритети се утврђују на основу утврђеног ризика за појединачне субјекте или групе субјеката. Пожељно је да се критеријуми на основу којих се утврђује ризик јасно одреде. На основу критеријума, врши се класификација субјеката према нивоу ризика, учесталост надзора, потребни ресурси... Инспекције, у процесу планирања треба пре свега да утврде потребне ресурсе неопходне за спровођење надзора. За један број инспекција очекује се да ће се на основу дистрибуције субјеката према нивоу ризика и потребног степена надзора утврдити да недостају потребни ресурси, али то такође указује на неопходност планирања као предуслова за бољу алокацију оскудних ресурса инспекција.

5. Методологија циљева и индикатора делотворности (учинка) инспекција

Да би планирање инспекцијског надзора дало пуно ефекат, у складу са добром праксом стратешког планирања, неопходно је, поред процене ризика која нам говори који субјекти су мање или више ризични да створе штетне последице, увести систем праћења перформанси инспекција базиране на излазним резултатима, као нпр. број обављених инспекцијских надзора у једној години, а у исто време пратити промене у друштву које

настају услед ефикаснијег инспекцијског надзора. Оно што је установљено као мана система извештавања јесте управо у недостатку постављених стратешких циљева који се теже постићи у средњем и дугом периоду. У том смислу, законске одредбе опште и посебне циљеве, као ни смернице за њихово креирање, не препознају као обавезна садржај планских докумената инспекција, већ се више фокусирају на мере које су инспекције у обавези да спроведу, пре свега, на оперативном нивоу. Појединачне инспекције, у том смислу, селективно формулишу опште и посебне циљеве на начин да се могу пратити у склопу шире реформе система инспекцијског надзора. Препорука је, стога, да се на централном нивоу дефинишу општи и посебни циљеви, као и сет показатеља исхода и излаза о којима би свака инспекција јединствено извештавала на годишњем нивоу. Додатно, свака инспекција, у односу на своју специфичну надлежност, би требало да дефинише додатни сет посебних циљева и показатеља за праћење резултата, о којима би комплементарно извештавала у оквиру годишњег циклуса извештавања, а за потребе праћења стања у специфичној области инспекцијског надзора.