
МЕТОДОЛОГИЈА ПЛАНИРАЊА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

УСЛУГЕ АНАЛИЗЕ У ПРОЦЕСУ СПРОВОЂЕЊА ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ
Редни број јавне набавке: О/2-2016
Партија 2: Унапређење планирања инспекцијског надзора

Београд, децембар 2016

САДРЖАЈ

1.	УВОД.....	3
1.1.	Законски основ планирања инспекцијског надзора	3
1.2.	Стратешки и годишњи план инспекцијског надзора.....	6
2.	САДРЖАЈ ПЛАНА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА.....	8
2.1.	Обавеза инспекција у погледу плана надзора.....	8
3.	ИЗРАДА ПЛАНА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА	10
3.1.	Инспекцијски надзор заснован на процени ризика (Risk-based inspections).....	10
3.2.	Инспекцијски надзор заснован на процени ризика у Републици Србији	11
3.3.	Место израде плана у процесу инспекцијског надзора	11
4.	КОРАЦИ ИЗРАДЕ ПЛАНА – ОЦЕНА, КАТЕГОРИЗАЦИЈА И АНАЛИЗА РИЗИКА.....	17
4.1.	Критеријуми и оцена ризика	17
5.	Утврђивање учесталости, обухвата и трајања инспекцијског надзора	24
5.1.	КЛАСИФИКАЦИЈА РИЗИКА И ТАБЕЛЕ УЧЕСТАЛОСТИ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА	24
5.2.	ПРИОРИТИЗАЦИЈА и обухват	26
5.3.	Трајање инспекцијског надзора.....	27
6.	ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ ИНСПЕКЦИЈА	29
6.1.	Процена потребног броја инспектора	29
6.2.	Расположивост људских ресурса (инспектора) у сврхе вршења инспекцијског надзора	30
6.3.	Детаљан распоред инспекцијског надзора	34
6.4.	ИЗВЕШТАВАЊЕ И АНАЛИЗА РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПЛАНА	34
7.	ПЛАНОВИ ЗА УПРАВЉАЊЕ КРИЗНИМ СИТУАЦИЈАМА (КРИЗНИ ПЛАНОВИ И КРИЗНИ МЕНАџМЕНТ)...	35
АНЕКС 1.	МОДЕЛ ПЛАНА	36

1. УВОД

У овом делу представљамо методологију планирања инспекцијског надзора.

Циљ овог документа је да обезбеди корисницима смернице и основне елементе за припрему и израду плана 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.

| 3

Сврха планирања инспекцијског надзора је:

1. фокус на оне активности/субјекте надзора који носе значајан ризик и где постоји значајан јавни интерес;
2. ефикасније управљање ресурсима инспекција;
3. боља интеграција послова у области инспекцијског надзора и координационих активности;
4. омогућавање праћења активности инспекцијског надзора.

Методологија описује кораке припреме и израде плана инспекцијског надзора. План полази од приоритета на основу којих се формулишу циљеви и врши приоритизација инспекција, а затим се за дате ресурсе одлучује, односно планира где и како ће се спроводити инспекцијски надзор.

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.

1.1. Законски основ планирања инспекцијског надзора

Законски основ за Методологију планирања инспекцијског надзора садржан је у Закону о инспекцијском надзору ("Службени гласник РС", број 36/15) и Закону о државној управи ("Службени гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14). Планирање инспекцијског надзора предвиђено је и посебним законима и другим прописима.

Планирање инспекцијског надзора је и у тесној вези са планирањем буџета у складу са Законом о буџетском систему и другим буџетским прописима.

Закон о инспекцијском надзору у чл. 8 ст.1 прописује да на основу утврђеног стања и процене ризика инспекција припрема план инспекцијског надзора.

Према чл. 9 ст. 2 и 3 Закона, ризик се процењује у току припреме плана инспекцијског надзора и пре и у току инспекцијског надзора.

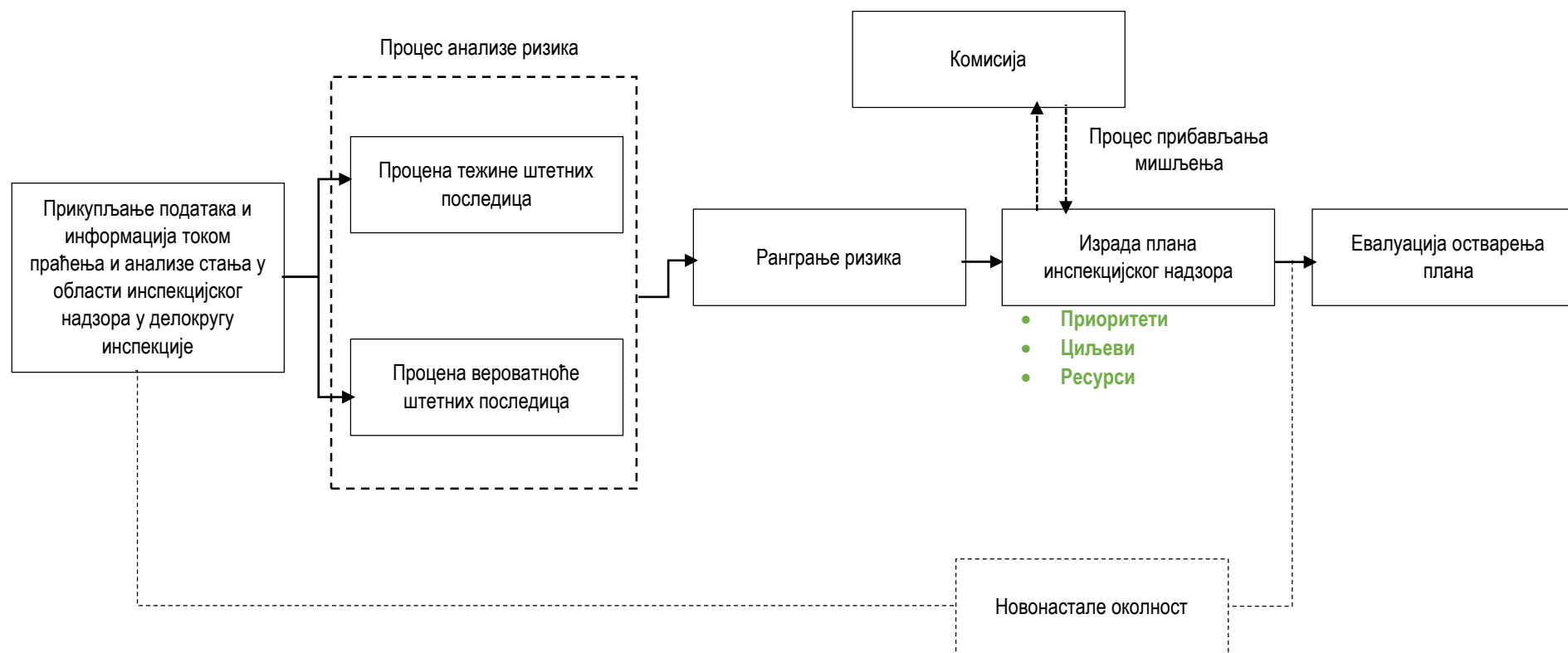
Процена ризика у току припреме плана инспекцијског надзора врши се тако што инспекција у праћењу и анализи стања у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу

- 1) идентификује ризике по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, који могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и,
- 2) према одговарајућим критеријумима, процењује тежину штетних последица и вероватноћу њиховог настанка, тако да се добије процењени степен ризика.

Када се у току реализације годишњег плана инспекцијског надзора промене околности на основу којих је процењен ризик и сачињен план, **инспекција усклађује процену ризика и план инспекцијског надзора са новонасталим околностима.**

Графикон 1

Процес планирања инспекцијског надзора на основу анализе ризика



1.2. Стратешки и годишњи план инспекцијског надзора

Инспекција сачињава стратешки (вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора.

Садржај документа и методологије је пре свега усмерен на израду годишњег плана инспекцијског надзора, који полази од стратешких приоритета и циљева инспекције.

| 6

Стратешки план се доноси се за дужи, вишегодишњи, обично петогодишњи или трогодишњи период. Стратешки план утврђује дугорочне приоритете, циљеве и показатеље, те на основу њих развојне, организационе, кадровске, материјалне, финансијске и друге смернице. Стратешки план представља интегрисани скуп стратешких и оперативних циљева и активности који су потребни како би инспекција остварила жељене резултате. Стратешки план се спроводи кроз годишње планове, који се спровode кроз оперативне (полугодишње, тромесечне и месечне) планове инспекцијског надзора.

Стратешко планирање подразумева: 1) узимање у обзир анализе окружења у којој ради инспекција – различити фактори могу имати пресудан утицај на резултате; 2) пружање средњорочног оквира рада инспекција; 3) прилагођавање околностима – планирање је континуиран процес; 4) основ за алокацију ресурса.

Стратешко планирање је цикличан процес који обухвата низ корака. При томе су стратешки циљеви инспекција су по својој природи такви да остају на снази дужи период, али се може услед организационих промена, као што су спајање или раздвајање инспекција могу мењати. Такође, могуће је мењати и аспекте стратешког плана услед различитих формалних процеса којима се мења динамика реализације, на пример услед процеса ЕУ интеграција, промене политика, промене расположивих ресурса. Стратешки план инспекција треба да буде усаглашен са буџетским циклусом и документима којима се уређује рад надлежног министарства и политика сектора, стратешким развојним документима, документима којима се преузимају међународне обавезе

Планирање инспекцијског надзора је у непосредној вези са финансијским планирањем инспекцијског органа, односно са програмским буџетом. Законом о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13 и 142/14) прописана је обавеза примене програмског модела буџета за све кориснике средстава буџета Републике Србије

Временски распон стратешког (вишегодишњег) плана зависи и варира од природе и величине области којом се план бави, кретања у тој области, сложености и броја прописа чија примена се надзире, броја надзираних субјеката и других специфичних чинилаца. Годишњи планови детаљно описују одговорност за извршење, рокове, оперативне кораке које је потребно спровести како би се постигли циљеви дефинисани планом.

Графикон 2



Годишњи план инспекцијског надзора

2. САДРЖАЈ ПЛАНА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Закон о инспекцијском надзору у чл. 10 уређује садржај Плана инспекцијског надзора.

План инспекцијског надзора, поред обавезних елемената који чине садржину годишњег плана рада органа државне управе, **обавезно садржи и:**

- 1) учесталост и обухват вршења инспекцијског надзора по областима и сваком од степена ризика;
- 2) преглед надзираних субјеката код којих ће се вршити инспекцијски надзор, односно делатности или активности које ће се надзирати, ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик, са одговарајућим информацијама од значаја за вршење инспекцијског надзора и одређење субјеката код којих ће се вршити надзор;
- 3) територијално подручје на коме ће се вршити инспекцијски надзор;
- 4) процењени ризик за надзиране субјекте, односно делатности или активности које ће се надзирати или територијално подручје и другу територијалну и сличну целину, објекат и групе објеката;
- 5) период у коме ће се вршити инспекцијски надзор;
- 6) информације о облицима инспекцијског надзора који ће се вршити;
- 7) податке о ресурсима инспекције који ће бити опредељени за вршење инспекцијског надзора.

План инспекцијског надзора садржи и:

- 8) планиране мере и активности превентивног деловања инспекције
- 9) планиране мере и активности за спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката;
- 10) очекивани обим ванредних инспекцијских надзора у периоду у коме ће се вршити редован инспекцијски надзор, са одговарајућим образложењима;
- 11) друге елементе од значаја за планирање и вршење инспекцијског надзора.

2.1. Обавеза инспекција у погледу плана надзора

Инспекција:

- 1) **припрема, односно утврђује предлог плана инспекцијског надзора;**
- 2) **прибавља мишљење надлежних органа државне управе, односно органа државне управе са чијим делокругом су повезана питања из плана инспекцијског надзора;**
- 3) **прибавља мишљење, односно смернице и упутства Координационе комисије;**
- 4) **доставља Координационој комисији предлог годишњег плана инспекцијског надзора за наредну годину, који је усаглашен са мишљењима надлежних органа државне управе, односно органа државне управе са чијим делокругом су повезана питања из плана инспекцијског надзора, најкасније до 15. октобра текуће године;**
- 5) **објављује план инспекцијског надзора на својој интернет страници по усвајању плана.**

Посебни елементи плана

- 1) у одређеној области - Министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, односно ималац јавног овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области, прописује **посебне елементе плана** одређеног инспекцијског надзора.
- 2) за одређени инспекцијски надзор - Надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе прописује посебне елементе плана одређеног инспекцијског надзора из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Чланом 12. став 2. тачка 3) Закона о инспекцијском надзору утврђено је да је један од послова и задатака Координационе комисије - разматрање, поред осталог, методолошких материјала за рад инспекција. Чланом 44. Закона о инспекцијском надзору, којим се уређују годишњи извештај о раду и показатељи делотворности инспекцијског надзора, предвиђено је да је један од показатеља делотворности инспекцијског надзора - остварење плана и ваљаност планирања инспекцијског надзора, нарочито однос редовних и ванредних инспекцијских надзора, број редовних инспекцијских надзора који нису извршени и разлози за то, као и број допунских налога за инспекцијски надзор.

Закон о државној управи прописује да су министарства и посебне организације дужни да сачине годишњи план рада, ради припреме годишњег плана рада Владе. Такође, чланом 13. овог закона уређено је праћење стања, прописивањем да органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.

Планови рада инспекција уређени су и у одређеним посебним законима – Закон о управној инспекцији, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о безбедности хране, Закон о здравственој исправности предмета опште употребе, Закон о буџетском систему и др.

3. ИЗРАДА ПЛАНА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Кључна компонента таквог плана је детаљни, временски одређени опис инспекцијског надзора и других активности са алоцираном одговорношћу за имплементацију.

Инспекцијски план треба да буде заснован на прецизно дефинисаним учесталостима инспекцијског надзора за различите типове односно категорије ризика субјекта надзора.

| 10

План треба да:

1. објасни и оправда избор субјекта надзора који су предмет инспекцијског надзора у наредном периоду - одређивање приоритета;
2. наведе потребне ресурсе, односно потребан број и радно време инспектора;
3. укључи податке у погледу ванредних инспекција.

Поред тога, треба омогућити измене плана уколико током године дође до непредвиђених околности.

У овом делу разматрамо израду плана као сегмент процеса инспекцијског надзора. Читаоци који су превасходно заинтересовани за израду плана, могу овај део прескочити.

3.1. Инспекцијски надзор заснован на процени ризика (Risk-based inspections)

Одређивања приоритета подразумева да су активности инспекција рангиране према значају и хитности на основу јасно дефинисаних критеријума. Приоритизација на основу процене ризика фокусирана је на оне субјекте, односно активности субјекта који носе виши ризик.

Очекивани исход од примене инспекцијског надзора заснованог на процени ризика је боље управљање ризицима на основу процеса надзора и других активности усмерених ка ублажавању ризика. Инспекције управљају ризиком тако што га идентификују, анализирају, а затим вреднују да ли ризик треба да се ублажи како би се задовољили приоритети и циљеви

Израда плана надзора представља саставни део оквир чија је сврха да integriше процес управљања ризиком у свеукупно руковођење, стратегију и планирање, управљање организацијом, али и процесе извештавања, политике, вредности и културу организације.

Иако је пракса управљања ризиком била развијена током времена у многим инспекцијама усвајање конзистентног оквира неопходно је ради ефикасног, ефикасног и кохерентног управљања ризиком. Сваки специфична област надзора или примена менаџмента ризиком носи са собом појединачне потребе, перцепције и критеријуме, тако да је циљ методологије увођење „успостављања контекста” који омогућава инспекцији да у складу са добром праксом и међународним стандардима за управљање ризиком:

- повећа вероватноћу остваривања циљева;
- подстакне проактивни менаџмент;
- буде свесна неопходности идентификације и поступања са ризиком унутар целе организације;
- побољша извештавање;
- побољша поверење и поузданост заинтересованих страна у организацију;

3.2. Инспекцијски надзор заснован на процени ризика у Републици Србији

У развијеним земљама постоје различити приступи планирању надзора.

- Први приступ је усмерен ка дефинисању ширих категорија (уобичајено одређених сектора) субјеката на основу квалитативних критеријума који описују ризик, а затим се утврђује минимална учесталост инспекцијског надзора за сваку категорију. Поред минималне учесталости надзора, инспекције разматрају и локалне и факторе ризика који су у вези специфичних субјеката како би извршили додатну приоритизацију активности. Овај приступ користи се на пример у Француској, Финској, САД.
- Други приступ, подразумева **формалну приоритизацију субјеката на основу система бодовања**, који се користи у Великој Британији и Холандији. Како би проценио ризик појединачног субјекта надзора, инспектори одлучују на основу листе критеријума који одговарају специфичним аспектима ризика, при чему сваки критеријум носи одређену тежину (пондер).

Реформом система инспекцијског надзора Република Србија увела је други приступ.

Овај приступ претпоставља постојање прецизно дефинисаних аналитичких критеријума како би приоритизација на основу процене ризика била ефективна. То подразумева да:

- аналитички критеријуми треба да буду јасни и разумљиви;
- приоритизација треба да омогући свим инспекторима да дају повратне информације у погледу предвиђених критеријума;
- процес одређивања приоритета треба да непосредно или посредно укључи све инспекторе;
- приоритети се могу кориговати у зависности од промена регулаторног и технолошког окружења, као и других промена;
- потребно је установити полазне податке о непоштовању захтева како би се оценила ефективност инспекцијског надзора заснованог на процени ризика.

3.3. Место израде плана у процесу инспекцијског надзора

Планирање није изолована активност већ је једна од фаза у процесу инспекцијског надзора.

Поједностављено, положај планирања можемо сагледати као једну од четири фазе у процесу инспекцијског надзора:

1. **планирање** – припрема плана инспекцијског надзора;
2. **инспекцијски надзор** – вршење активности у области инспекцијског надзора
3. **извештавање** – прикупљање и обрада података о спроведеном надзору
4. **евалуација** – оцена имплементације плана

Графикон 3 Фазе планирања



Сам процес припреме и израде плана инспекцијског надзора могуће је разграничити на сегменте који обухватају

1. **сагледавање и опис контекста**
2. **дефинисање приоритета**
3. **дефинисање циљева**
4. **планирање**

Заједно, ова четири сегмента чине процес планирања. Преостала три корака спроводе се након што је донет план надзора.

Графикон 4 Кораци у дефинисању плана



Први корак представља **опис контекста**. У овом делу инспекција наводи своју надлежност, опште циљеве, преглед важећих прописа. Поред тога у овом кораку се прикупљају релевантне информације. То су како специфичне информације о сектору који је субјект надзора, географској распрострањености, већег броја субјекта, итд.

Послови санитарног надзора су послови од општег интереса за Републику и имају за циљ високу заштиту здравља становништва. **Општи интерес** подразумева:

- Обезбеђење једнаке превентивне заштите здравља становништва, под једнаким условима на целој територији Републике Србије;
- Дефинисање прецизних санитарних критеријума, у објектима под санитарним надзором, као и њихову редовну контролу;
- Превенцију настанка штетних последица по здравље људи поступањем инспектора на исти начин према свим надзираним субјектима, примењујући начело дефинисање ризика, јавности у раду и стварање партнерског односа са корисницима.

Други корак је **дефинисања приоритета који започиње са анализом ризика**. Ризик треба посматрати у ширем смислу тако да укључи све факторе које инспекција може да узме у обзир. Методи процене ризика треба да буду објективни, на основу стеченог инспекцијског искуства, а процена ризика треба да омогући јасно рангирање надзираних субјеката према ризику, односно њихову класификацију. С обзиром да су ресурси оскудни, у овом кораку такође се доноси одлука о томе на које надзиране субјекте треба усмерити највише пажње. **Листа приоритета** за планирани период је полазна тачка треће фазе. Листа приоритета може бити таква да полази од генералних приоритета инспекције, али и од детаљне процене специфичних ризика према субјектима надзора. У том случају, приоритети се формирају на основу резултата процене ризика, односно на основу утврђене листе надзираних субјеката и њима одговарајућих ризика. Ови субјекти и њихове активности класификују се према ризику, при чему се приступ инспекцијама разликује у односу на дефинисани ниво ризика. У овој фази потребно је да се утврде и расположиви ресурси.

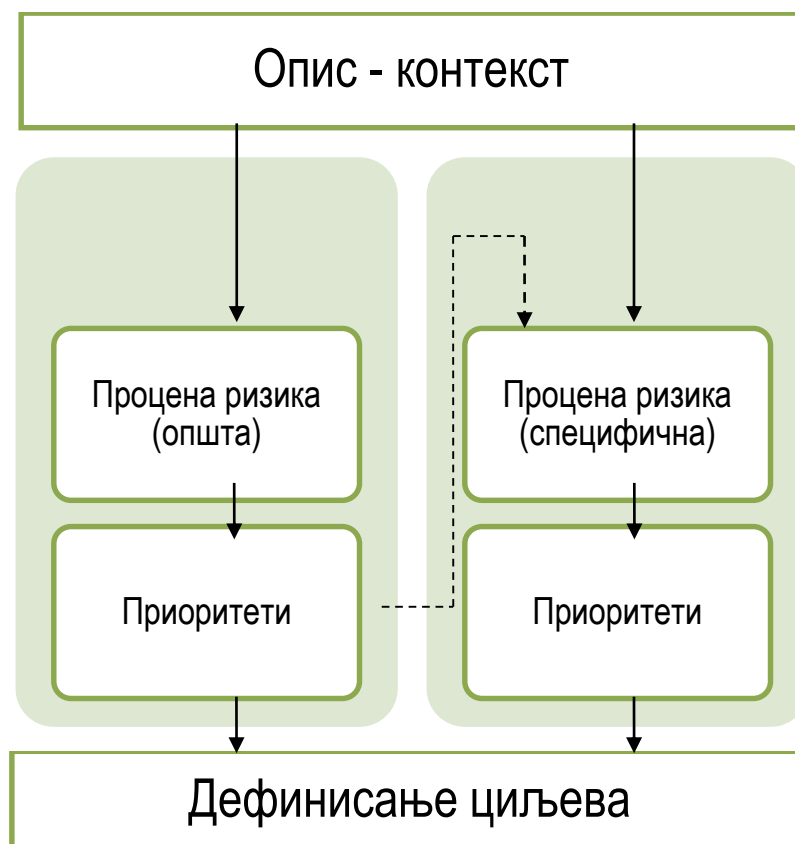
У инспекцијском надзору санитарне инспекције **приоритетне су четири области**:

- Заштита становништва од заразних болести
- Јавно снабдевање становништва здравствено исправном водом за пиће
- Безбедност хране
- Здравствена исправност предмета опште употребе

На основу утврђеног специфичног ризика, инспекција треба да утврди који субјекти, односно које активности треба да буду предмет чешћег надзора. Приоритети стратегије треба да се предоче заинтересованим странама. У овом сегменту инспекција треба јасно да назначи недостатак потребних ресурса уколико је то случај.

Трећи корак је дефинисање циљева. Овај корак треба да утврди низа циљева који су квалитативно и квантитативно мерљиви. Овај корак, на основу формираних приоритета и процене ризика установљава специфичне циљеве и индикаторе инспекција. Индикатори могу бити нпр. број инцидената и акцидентата, ниво поштовања прописа, ниво загађења, однос регистрованих и нерегистрованих привредних субјеката, однос формално и неформално запослених лица итд. Анализа и методологија циљева и индикатора делотворности инспекција дата је у одвојеном документу.

Графикон 5



Четврти корак чини планирање. Управо у овом кораку долази до припреме и развоја плана и распореда инспекцијског надзора. План је по својој природи стратешки документ и не мора нужно да садржи детаље о специфичним инспекцијама, временима посете, и сл.

План садржи општи интерес инспекције, задатке, правне, организационе, финансијске и све друге околности. Опис приоритизације узимајући у виду циљеве, стратегије,

План треба да служи као основ за детаљан годишњи распоред инспекцијског надзора.

Инспекцијски план треба да пође од постојећих ресурса, организационе структуре и расположивог буџета инспекције.

План треба да се јасно одреди у погледу времена и месне надлежности, с обзиром да се компетенције инспекција разликују.

У зависности од сложености и величине инспекције, могуће је припремити и планове унутар главног плана за различите области.

Јавност треба да има увид у план, тако да је пожељно план учинити доступним. Ипак, у одређеним околностима делови плана (нпр. они у којима се описује ванредни надзори) могу бити изостављени.

4. КОРАЦИ ИЗРАДЕ ПЛАНА – ОЦЕНА, КАТЕГОРИЗАЦИЈА И АНАЛИЗА РИЗИКА

4.1. Критеријуми и оцена ризика

Критеријуми и оцена ризика зависи од надлежности и области инспекције. Све инспекције рангирање (приоритизацију) врше на основу вероватноће настанка штетних последица, тј. остварења ризика у одређеним областима. Инспекције не могу да исконтролишу све субјекте, нити да утврде и реагују на сваку незаконитост и сваки ризик, јер то није изводљиво нити смислено. Неопходно је рангирати надзиране субјекте према ризичности, зависно од тежине могуће штетне последице и вероватноће њеног настанка - направити приоритете, и поступати благовремено и ефикасно на основу процене ризика.

Ризик се процењује у току припреме плана инспекцијског надзора и пре и у току инспекцијског надзора.

Када се у току реализације годишњег плана инспекцијског надзора промене околности на основу којих је процењен ризик и сачињен план, инспекција усклађује процену ризика и план инспекцијског надзора са новонасталим околностима.

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 ризике за 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.

Идентификација ризика укључује утврђивање узрока ризика - унутрашњих и спољних узрока, укључујући главни узрок, и вероватних, односно могућих штетних последица у случају остварења ризика. Идентификација ризика, такође, укључује дефинисање добара, права и интереса (вредности) који се остварењем ризика повређују или угрожавају, односно на које остварење ризика може да утиче неповољно. Идентификација ризика подразумева његово описивање.

С обзиром да су инспекције израдиле контролне листе, онда је могуће користити контролне листе и како би се извршила процена ризика за надзиране субјекте, односно делатности или активности које ће се надзирати или територијално подручје и другу територијалну и сличну целину, објекат и групе објеката. **На основу формираних контролних листа могуће је развити једноставан алат за процену ризика и одређивање приоритета.**

Алат може бити једноставна ексел табела, која за сваки селектован одговор аутоматски додељује одговарајући број бодова, који се потом сабирају. На основу утврђеног збира бодова Алат затим аутоматски додељује објекту одговарајући степен ризика. Сваки инспектор у постојећем Алату за процену ризика и одређивање приоритета ажурно води евиденцију о извршеним проценама ризика

која су у његовој надлежности. Појединачне евиденције се затим агрегирају у јединствену базу података о процени ризика надзираних субјеката на територији Републике Србије.

Циљ овог корака је припремити преглед надзираних субјеката код којих ће се вршити инспекцијски надзор, односно делатности или активности које ће се надзирати. Често неће бити могуће прецизно утврдити надзиране субјекте или ће њихов број бити превелик. У том случају потребно је пружити информације које су од значаја за вршење инспекцијског надзора и процењени број субјеката код којих ће се вршити надзор.

ПРИМЕР 1

У случају да је извршен инспекцијски надзор за све или већину субјеката, тако да је значајан број контролних листа попуњен са одговарајућим подацима и бројем бодова на основу којих је извршена категоризација ризика, потребно је такве податке агрегирати према организационој структури инспекција.

На пример, у случају субјеката који се баве складиштењем отпада максимална број бодова је 38, док је категоризација извршена на основу табеле

Степен ризика	Низак	Средњи	Висок	Критичан
Број бодова	34-38	29-33	24-28	≤ 23

У примеру, ради једноставности користимо расположиве податке о укупном броју лица које се баве складиштењем отпада. Такође, позната структура према типу отпада, односно да ли је реч о опасном или неопасном отпаду, као и територијална распоређеност лица која се баве складиштењем отпада. С обзиром на месну надлежности посматране инспекције, у примеру изостављамо оне субјекте који су у надлежности АП Војводине и локалне самоуправе.

	МИНИСТАРСТВО			АП ВОЈВОДИНА			ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
	Укупно	Неопасан	Опасан	Укупно	Неопасан	Опасан	Неопасан
Скупљање	776	723	214	92	87	35	268
Транспорт	913	863	213	109	106	35	275
Складиштење	129	103	92	94	84	49	580
Третман	122	99	84	75	73	33	475
Одлагање	3	3	1	3	2	2	27
Број дозвола по надлежном органу	1110			163			779
Укупно							2052

Степен ризика	Низак	Средњи	Висок	Критичан
Број бодова	34-38	29-33	24-28	≤ 23
Број субјеката	60	43	65	27

Такође, претпостављамо да је на основу извршених инспекцијских надзора могуће извршити агрегирање ризика према кључним карактеристикама, те да посматрамо само број субјеката на републичком нивоу.

Фактори који су од значаја за одређивање категорије објекта под санитарним надзором према ризику, укључујући и епидемиолошки ризик, добијају се на основу низа критеријума. На пример, то могу бити:

- класификација објекта према делатности;
- врста производа, обим делатности и квалификациона структура запослених;
- начин обраде производа и паковања (индустријска и занатска);
- начин контроле производа и постојање система унутрашње контроле квалитета при обављању делатности;
- грађевинско-технички и санитарни услови у објекту;
- водоснабдевање и диспозиција отпада;
- претходни налази у току инспекцијске контроле и степен извршења наложених мера;
- масовност, посећеност, осетљивост популације – корисника.

ПРИМЕР 2

Процена ризика по животну средину полази од претпоставке да одређени технолошки процеси имају потенцијално већи ефекат у односу на друге, те захтевају интензивнији инспекцијски надзор. Могуће је извршити знатно детаљнију оцену на основу класификације и бодовања према контролним листама надлежне инспекције. У овом случају ограничавамо излагање коришћењем једноставног примера. У случају већег броја критеријума, пожељно их је класификовати у групе.

С обзиром на разлике између инспекција, даћемо илустративни пример који садржи четири групе критеријума, а који се тиче тзв. севесо оператера. Ризике по животну средину у једноставном примеру оцењујемо на основу четири наведена критеријума

Контролна листа за процену ризика се састоји од четири групе питања и то:

1. Врста, особине, количине и укупан број опасних материја на локацији севесо оператера
2. Фактори повећања ризика на локацији севесо оператера
3. Пријемници ризика на локацији севесо оператера
4. Историјат усаглашености

И овде претпостављамо да инспектор уноси податке из контролне листе која је попуњена у инспекцијском надзору у једноставан алат за процену ризика и одређивање приоритета.

У наставку приказујемо бодовање само за две од четири наведене групе критеријума.

2. ГРУПА РИЗИК ЛОКАЦИЈЕ СЕВЕСО ОПЕРАТЕРА

На сличан начин вршимо оцену ризика и за трећи критеријум.

2. ОДРЕДИТЕ ФАКТОРЕ ПОВЕЋАЊА РИЗИКА НА ЛОКАЦИЈИ СЕВЕСО ОПЕРАТЕРА		
Питање	Одговор	Бод.
2.1. У односу на старост опреме Напомена: Максимални број бодова је 5	Опрема у постројењу је старија од 20 година	5
	Опрема у постројењу је старија од 10 година	3
	Опрема у постројењу је стара до 10 година	1
2.2 У односу на локацију Напомена: Максимални број бодова је 3	У близини постројења постоје друге Севесо локације или војни објекти	3
	Постоје индустријске активности око постројења које могу изазвати домино ефекат	1
2.3 У односу на могућност плављења Напомена: Максимални број бодова је 3	Постоји ризик од наглих поплава или је било великих поплава	3
	Постројење је у плавном подручју	1
2.4. У односу на могућност земљотреса Напомена: Максимални број бодова је 3	Постројење се налази у сеизмички активном подручју у којем је било земљотреса	3
	Постројење се налази у сеизмички активном подручју	1
	Постројење се налази у подручју у којем постоји ризик од одрона	1
2.5 У односу на специфичности технолошког процеса Напомена: у овој групи питања је максимално 8 бодова (дозвољено је означити све критеријуме)	Постројење ради са опремом под високим притиском	1
	Постројење ради са високим температурама или користи егзотермне реакције	1
	Постројење ради са агресивним материјалима	1
	Постројење ради шаржним процесом	1
	Постројење ради и у ноћним сменама	1
	Постројење се не одржава адекватно	1
	Постројење има велики број операција утовара/истовара	1
	Око постројења постоји висок ризик од удеса који су у вези са транспортом (друмски, железнички, ваздушни саобраћај)	1

4. ГРУПА ИСТОРИЈАТ УСАГЛАШЕНОСТИ

На идентичан начин вршимо оцену ризика за преостале критеријуме. Тако за четврту групу оцена ризика добија се на основу следеће табеле.

4. КАКАВ ЈЕ ИСТОРИЈАТ УСАГЛАШЕНОСТИ		
Питање	Одговор	Бод.
4.1. У односу на потребна документа Напомена: Максимални број бодова је 5	ППУ/ИБ није израђена	5
	ППУ/ИБ не задовољава односно није имплементирана у потпуности	3
	ППУ/ИБ је израђена	1
4.2. У односу на поштовање националног законодавства Напомена: Максимални број бодова је 5	Дошло је до кршења прописа у постројењу који изискују званичну контролу примене прописа и подношење пријава од стране инспектора	5
	Било је случајева неусаглашености с прописима у постројењу који изискују неодложне радње на побољшању	3
	Било је случајева мање неусаглашености с прописима у постројењу која су изискивала радње на побољшању	1
4.3. У односу на појаву удеса Напомена: у овој групи питања је максимално 23 бода (дозвољено је означити све критеријуме)	У постројењу је било великих удеса	5
	Било је (потврђених) притужби на активности у постројењу у задње 2 године	5
	Компанија не сарађује с органима за контролу примене прописа	5
	Има пријављених или познатих случајева избегнутих удеса у постројењу	3
	Било је великих удеса у сличним постројењима	3
Било је непријављених случајева избегнутих удеса у постројењу	2	

На основу оцене према четири наведена критеријума, добија се укупни скор који одређује ниво ризика регулисаног субјекта (незнатан, низак, средњи, висок и критичан), и учесталост инспекцијског надзора.

Степен ризика	Број бодова	%
Критичан	91-150	61 до 100
Висок	61-90	41 до 60
Средњи	31-60	21 до 40
Низак	16-30	11 до 20
Незнатан	15 и мање	до 10

На основу бодовања појединачних оператера, формира се листа која врши класификацију према степену ризика.

СЕВЕСО ОПЕРАТЕР	Број бодова	Степен ризика	Инспектор
1	89	Критичан	ММ
2	138	Висок ризик	ЈК
3	104	Критичан	ЗП
4	120	Критичан	ПЛ
5	67	Висок ризик	ДО
6	47	Средњи ризик	ГТ

Након тога, се као и у Примеру 1 формира расподела фреквенције субјеката према степену ризика.

ПРИМЕР 3

Инспекторат рада такође је развио ексел алатку која омогућава агрегирање евиденција о извршеним инспекцијским надзорима. С обзиром да је број субјеката изузетно велик, превасходни циљ агрегирања је адекватна категоризација степена ризик па типу субјекта.

Други корак ове анализе је прикупљање података о укупном броју субјеката према њиховим карактеристикама.

4.2. Профил ризика

У претходном делу смо углавном користили примере у којима се на основу надзора на д свим или већином субјекта, постројења или активности утврђује ризик, односно профил ризика као скуп свих ризика који се односе на одређени субјект, постројење или активност. У пракси је далеко чешћи случај да инспекције врше надзор на годишњем нивоу само над дело субјекта. У таквим околностима потребно је утврдити профил ризика за одређени тип субјекта, односно тип активности или постројења.

Формирањем профила ризика за специфичне групе субјеката инспекције су у стању да рангирају ризике. Логика одређивања ризика је слична као и у претходном случају, при чему је нагласак на општим критеријумима ризика, а не на специфичним који се тичу конкретног субјекта.

	Критеријум	Критеријум	Исход
ТИП 1	Ефекат I Вероватноћа	Ефекат I Вероватноћа	= Скор 1
ТИП 2	Ефекат I Вероватноћа	Ефекат I Вероватноћа	= Скор 2

Критеријум 1 може бити нпр. Ризик по животну средину, критеријум 2, ризик по здравље људи. итд.

Тип један могу бити севасо постројења, тип 2 друга постројења. Слично, тип 1 може бити предузетник, тип 2, мало привредно друштво, итд.

На основу овако дефинисаних профила ризика, инспекције формирају матрицу ризика.

Ред.бр.		ВРСТА НАДЗОРА	
1	Назив и седиште правног субјекта, ПИБ и мат. бр., за нерегистрованог локација, делатности или делатност	БЗР	САМОСТАЛАН / ЗАЈЕДНИЧКИ НАДЗОР
2	Шифра делатности	РО	НАЛОГ ЗА ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР
3	Скраћени назив правног субјекта / име и презиме предузетника	ИНТЕГРИСАНИ	ОБАВЕШТЕЊЕ О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ
4	Регистрован (означити бројем 1)	ПОВРЕДЕ	23
5	Нерегистрован (означити бројем 1)		НАЧИН ПОКРЕТАЊА ПОСТУПКА
6	Локација извршеног надзора		РАД "НА ЦРНО"
7	редовни		НИВО РИЗИКА (означити бројем 1)
8	ванредни		
9	контролни		
10	редовни		
11	ванредни		
12	контролни		
13	редовни		
14	ванредни		
15	контролни		
16	смртне		
17	тешке са смртним исходом		
18	тешке		
19	колективне		
20	лаке		
21	самосталан надзор (означити бројем 1)		
22	заједнички надзор са другим инспекцијама - називи		
23	издат (означити бројем 1)		
24	није издат (означити бројем 1)		
25	послато (означити бројем 1)		
26	није послато (означити бројем 1)		
27	по службеној дужности, по представици, по пријави почетка рада, поводом повале на раду, поводом		
28	број затечених лица на раду "на црно"		
29	број закључених уговора о раду након надзора		
30	низак		
31	средњи		
32	висок		
33	критичан		

5. Утврђивање учесталости, обухвата и трајања инспекцијског надзора

Редовни инспекцијски надзор подразумева минималну учесталост у временском периоду. Минимална учесталост може бити предвиђена прописом, или на други начин. Што је већи ризик, то је већа и потреба за учесталијим инспекцијским надзором. У развијеним земљама максималан број инспекцијских посета се, по правилу, не прописује. Стварни број надзора зависи од карактеристика субјекта који се надзире, као и од професионалног расуђивања и знања инспектора. Такође, и стварно време проведено у инспекцијском надзору треба да одговара нивоу ризика, као и од могућности да се подаци о надзору који је спровео сам субјект доставе инспекцији.

5.1. КЛАСИФИКАЦИЈА РИЗИКА И ТАБЕЛЕ УЧЕСТАЛОСТИ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Како би се утврдили приоритети неопходно је установити адекватну класификацију ризика. Висок ризик, по правилу значи и висок приоритет. Инспекције на основу процењеног ризика треба да одлуче о учесталости надзора коју такви субјекти захтевају.

Приоритети, односно учесталост повезана је са величином ризика која се може одредити на основу врсте субјекта и/или на основу резултата инспекцијског надзора у протеклом периоду. На основу надзора и врсте, односно карактеристика субјекта (објекта инспекцијског надзора) и утврђене категорије ризика одређујемо учесталост.

Број категорија ризика је прописан ЗИН-ом. У случају да је максималан број поена 10, онда је могуће ризик класификовати тако да је незнатан ризик – 0, мали ризик 1-3, средњи ризик – 4-6, високи ризик 7-8, критични ризик 9-10. Број максималног броја поена на основу који се врши класификација ризика може бити другачије уређен. Тако у следећем примеру учесталост инспекцијског надзора у случају критичног ризика (за резултат који прелази 120 бодова) износи најмање два пута.

Пример учесталости инспекцијског надзора на основу процене ризика утврђених на основу контролних листа

Резултат	Ризик	Учесталост инспекција
До 5	Незнатан	-
Од 5 до 50	Низак	Једном у 4 или 3 године
Од 51 до 100	Средњи	Једном у 2 године
Од 100 до 120	Висок	Једном или два пута годишње

Преко 120	Критичан	Два, три или четири пута годишње
-----------	----------	----------------------------------

Пожељно је да инспекције припреме **табеле учесталости инспекцијског надзора** на основу агрегираних резултата чек листа, релевантних прописа, јавних регистара и других података. У случају да план предвиђа обављање већег броја инспекцијских надзора, у начелу потребно је такве надзоре спроводити у правилним размацима.

| 25

Наведена учесталост представља минимални инспекцијски надзор који не укључује повећани број надзора који су последица претходних контрола у којима је утврђена неусклађеност или су покренуте друге мере. План треба да одреди минималну учесталост инспекцијског надзора, а свака друга повећана учесталост, зависи од увећаног ризика који је процењен, односно одређен за специфичног субјекта. У том случају, тако увећана учесталост инспекцијског надзора, треба бити предвиђена на адекватном нивоу месне надлежности.

ПРИМЕР УЧЕСТАЛОСТ НАДЗОРА – ВЕТЕРИНАРСКА ИНСПЕКЦИЈА

За сваки поједини објект у пословању са храном животињског порекла и објекте у пословању с храном за животиње утврђује се категорија ризика. На основу тако утврђене категорије ризика утврђује се учесталост инспекцијског надзора. Сви објекти који послују са храном животињског порекла који су у поступку процене и категоризације објеката сврстани у високо ризичну категорију у односу на прописе о храни, као објекти високог ризика подложни су надзору од стране надлежног месног ветеринарског инспектора. Надзор у случају ових објеката се врши два пута годишње у размаку од шест месеци.

У зависности од врста субјеката, односно објеката инспекцијског надзора и надлежности инспекције, могуће је одредити велики број различитих типова објеката који су предмет инспекцијског надзора. Табела учесталости може бити дата као прилогу Плану. Табела учесталости треба да садржи врсту (тип) објекта, односно субјекта надзора, степен ризика и одговарајућу учесталост инспекцијског надзора. Табела може садржати и додатне информације или податке о укупном броју планираних надзора за дати тип објекта. Следећи пример илуструје садржај табеле учесталости за неке типове објеката у случају ветеринарске инспекције.

ТАБЕЛЕ УЧЕСТАЛОСТИ У ОДНОСУ НА РИЗИК - ИЛУСТРАЦИЈА

Објект	Степен ризика	Учесталост инспекцијског надзора	Планирани надзор
Објекти за ускладиштење хране животињског порекла (услови контролисане температуре)	Висок	2	
	Средњи	1	
	Ниски	1	
Објекти за откуп млека - сабиралишта	Средњи	1	

Објекти за прераду млека под посебним условима	Ниски	1	
Објекти за прераду млека	Висок	4	
	Средњи	4	
	Ниски	4	

5.2. ПРИОРИТИЗАЦИЈА и обухват

На основу прикупљених података, односно њиховог агрегирања на основу контролних листи, потребно је извршити приоритизацију. На који начин ће се спровести агрегација зависи од интерне организације инспекције, као и броја надзираних субјеката.

На основу систематизованих података, односно базе података субјекта који су предмет надзора, који садрже кључне податке о субјектима уколико их је мањи број, односно о специфичном типу субјекта.

За потребе анализе ризика пожељно је формирати базу података која садржи кључне информације о субјекту надзора. База може бити формирана на основу контролних листи које представљају алатку помоћу које се прикупљају подаци и мери ниво ризика и усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом у одређеној области надзора. Такође, како би база била свеобухватна пожељно је увести обавезу субјекта надзора о извештавању о престанку активности.

Инспектори (у зависности од територијалне организације рада инспекције) достављају податке о надзираним субјектима које садрже основне податке и кратку оцену. Такви подаци се затим агрегирају.

На основу анализе ризика добијају се подаци о броју надзираних субјеката према специфичној категорији ризика.

ОКВИР ПРИМЕР ПРЕДСТАВЉАЊА РЕЗУЛТАТА ПРОЦЕНЕ РИЗИКА

- На пример, инспекција може утврдити да за 975 субјеката који су предмет надзора инспекције
- Постоји 79 надзираних субјеката са високим или критичним ризиком (8%), 497 субјеката или 51% са средњим ризиком, и 399 субјеката са ниским нивоом ризика.
 - 8% надзираних субјеката припада приоритетним секторима одређеним на основу плана рада надлежног министарства
 - Преко 75% надзираних субјеката има опрему старију од 15 година, док је само 40% предузело адекватне мере превенције
 - Само 45% надзираних субјеката има адекватан механизам интерне контроле
 - У 80% случајева нису изречене било какве мере.
 - Број субјеката код којих су мере вишеструко изречене

- 69% субјеката који су спровели адекватну обуку запослених и имају сертифициване системе превенције ризика

Резултати су изведени на основу прикупљених прелиминарних информација. Наведене податке потребно је кориговати у случају да су прибављене нове информације или услед наступања нових околности. Без обзира, овако прикупљене, агрегиране и презентоване информације, могу служити као адекватна подлога за прву фазу планирања инспекцијског надзора.

У појединим случајевима није могуће обухватити све субјекте са средњим, високим или критичним нивоом ризика. У том случају План треба да наведе обухват изражен у процентима субјеката који су предмет надзора за које ће се у посматраном периоду обавити надзор.

5.3. Трајање инспекцијског надзора

Поступак планирања подразумева да се у наредном периоду утврде нормативи појединих фаза трајања инспекцијског надзора у зависности од предмета надзора. Нормативи инспекцијског надзора се могу израдити на основу аналитичких извештаја инспектора. Потребно трајање надзора може се разликовати у зависности од специфичности објекта

Пример

Пример сегментирња активности у оквиру инспекцијског надзора

Инспекцијски надзор	Минуту											
	1	2	3	4	5	6	7	8	10	11	12	
активност												
Техничка припрема	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Преглед документације	30	45	75	100	130	160	190	220	280	310	340	
Физички преглед објекта	30	45	75	100	130	160	190	220	280	310	340	
Издавање писмена	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Контрола радних поступака												
Манипулативни послови	5	5	5	15	15	15	15	15	15	15	15	15
УКУПНО	90	130	180	240	300	360	420	480	600	660	720	

Инспекцијски надзор	Ризик	Очекивано трајање	
Објекти за откуп млека – сабиралишта	Средњи	180 минута	
1) Преглед документације и физички преглед објекта		120 минута	
2) Остало (издавање писмена, манипулативни послови)		60 минута	

Како би се једноставније вршила обрада података на основу којих се утврђује потребно време трајања инспекцијског надзора, пожељно је укључити почетка и окончање надзора у податке који се попуњавају у оквиру контролних листа. Тај податак је већ донекле садржан у Налогу за инспекцијски надзор којом се побољшава правна сигурност надзираног субјекта је да налог обавезно садржи планирано трајање инспекцијског надзора (дан почетка и окончања надзора).

6. ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ ИНСПЕКЦИЈА

6.1. Процена потребног броја инспектора

Након што је извршена процена броја субјеката према оцењеном ризику (критичном, високом, средњем, ниском и незнатном) и након што је утврђена учесталост инспекцијског надзора у зависности од ризика, потребно је извршити калкулацију потребног радног времена, као и инспектора који су потребни за вршење надзора. Ова фаза подразумева следеће кораке

| 29

1. **Процена броја дана на годишњем нивоу на активностима које инспектори проведу ван редовног инспекцијског надзора субјеката (укључујући и ванредни инспекцијски надзор, састанке, боловање и друге разлоге одсуства, учешће у радним групама за израду прописа, итд.);**
2. **Израчунавање ефективног броја дана које сваки инспектор има на годишњем нивоу за потребе инспекцијског надзора (број дана у години);**
3. **Процена у сатима или данима трајања инспекцијског надзора према типу субјекта и његовом ризику;**
4. **Процена укупног времена које је потребно за вршење редовног инспекцијског надзора (инспектор-дана);**
5. **Дељење укупног времена потребног за инспекцијски надзор с расположивим временом инспектора, како би се процени број потребних инспектора.**

6.2. Распоживост људских ресурса (инспектора) у сврхе вршења инспекцијског надзора

Обрачун расположивих људских ресурса могуће је извршити на основу података доступних у систематизацији и попуњености радних места.

Одељење за санитарну инспекцију чини 20 организациона јединица (16 Одсека и 5 Група), 4 за гранична подручја (1 Одсек и 3 Групе) и 16 (15 Одсека и 1 Група) за територије управних округа. За послове у области надлежности санитарне инспекције, у Одељењу је систематизовано 147 државних службеника:

- 109 за територије управних округа
- 29 за гранична подручја
- 9 у седишту Одељења (1 административни радник за цео Сектор)

У Сектору туристичке инспекције на пословима непосредног инспекцијског надзора тренутно ради 76 инспектора: Одсек за контролу рада инспектора - 5 инспектора и шеф одсека, Одељење туристичке инспекције Београд - 29 инспектора, начелник и 2 шефа Одсека, Одељење туристичке инспекције Нови Сад - 10 инспектора (од којих је један на дужем боловању од 2014. год) и начелник; Одељење туристичке инспекције Краљево - 12 инспектора и начелник; Одељење туристичке инспекције Ниш - 14 инспектора и начелник;

Поверене послове инспекцијског надзора до сада су преузели Град Београд (5 инспектора и начелник) и општине: Чајетина-Златибор (1 инспектор), Велико Градиште (1 инспектор), Врњачка Бања (4 инспектора), Соко Бања (1 инспектор), Куршумлија (1 инспектор), Мионица (1 инспектор) и Ириг (2 инспектора). У зависности од броја и динамике којом ће у наредном периоду јединице локалне самоуправе преузимати поверене послове инспекцијског надзора, што је непредвидиво, могуће су и промене у реализацији Плана инспекцијског надзора за 2017. годину Одељења туристичке инспекције, односно Сектора.

ПРИМЕР

Укупан број “нето” радних дана за 35 инспектора добијен је након што је од укупног броја радних дана одузет број дана годишњег одмора, празника (могу се одузети и други дани нпр. очекивано трајање просечног боловања). Укупан број радних дана износи 7,805 (односно 223 радна дана по инспектору). Табела приказује укупан број дана предвиђених за обављање инспекцијског надзора и других активности.

Табела 3. Расподела ресурса - расположивих дана за спровођење инспекцијских надзора у 20XX.години

	Инспектор	Укупно дана
Укупан број дана у години	365	12775
Викенди	105	3675
Годишњи одмори	25	875
Празници	12	420
Укупан број радних дана	223	7805
Активности праћења стања, процене ризика, планирања, усклађивања и координације	30	1050
Редовни и ванредни инспекцијски надзор и превентивно деловање	163	5705
Од тога редовни инспекцијски надзор	128	4480
Остале активности	30	1050

На основу табеле видимо да је у примеру око 73% укупног броја радних дана инспектора алоцирано у домену редовног и ванредног инспекцијског надзора и превентивног деловања. Остале активности захтевају 6% времена, односно око 60 радних дана инспектора. Табела даје детаљни приказ планиране алокације ресурса према пословим и активностима. Од укупно 5705 инспектор дана предвиђених за активности инспекцијског надзора и превентивног деловања, по одбитку ванредног инспекцијског надзора, превентивног деловања, сарадње у области инспекцијског надзора и поступања по представкама, преостаје 4480 дана који су расположиви за редовни инспекцијски надзор. С обзиром да смо у примеру претпоставили да има 35 инспектора, то значи да је за редовни инспекцијски надзор расположиво 128 дана по инспектору.

Табела 4. Пример - Ресурси инспекције који ће бити опредељени за вршење инспекцијског надзора и друге послове и активности

Послови и активности	Предвиђен утрошак времена (у данима)
I. ПРАЋЕЊЕ СТАЊА, ПРОЦЕНА РИЗИКА, ПЛАНИРАЊЕ, УСКЛАЂИВАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА	
Праћење стања и процена ризика	590
Израда плана инспекцијског надзора	140
Усклађивање и координација инспекцијског надзора	320
Укупно I:	1050
II. РЕДОВНИ И ВАНРЕДНИ ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР И ПРЕВЕНТИВНО ДЕЛОВАЊЕ	
Превентивно деловање инспекције	300
Сарадња у поступку вршења самосталних и заједничких инспекцијских надзора	225
Поступање по представкама физичких и правних лица	245
Редовни инспекцијски надзор	4480
Ванредни инспекцијски надзор	450
Укупно II:	5705
III. ОСТАЛИ ПОСЛОВИ И АКТИВНОСТИ	
Извештавање о спроведеним инспекцијским надзорима - Припремање годишњих, кварталних и других извештаја	285
Сарадња са др. секторима и одељењима	40
Сарадња са другим министарствима, МУП-ом, јавним тужилаштвом, др. органима и институцијама, удружењима и стручним телима	60
Израда мишљења на одлуке и друге опште акте	150
Казнени поступци	60
Управни спорови	125
Интерни састанци	120
Стручно усавршавање	140
Рад у радним групама за израду прописа	30
Рад у преговарачким групама	40
Укупно III:	1050
Укупно (I + II + III)	7805
Укупно радних дана по инспектору (35 инспектора)	223

Утврђивање броја потребни радних дана редовног инспекцијског надзора по инспектору

Потребан ниво дана инспектора обрачунава се на основу процене ризика и потребне учесталости инспекцијског надзора. На пример, утврђено је да је за субјекте критичног и високог ризика потребно извршити надзор у трајању од два дана од стране два инспектора, док је за средњи и низак ниво ризика потребан један радни дан једног инспектора. Такође, у примеру претпостављамо да су субјекти надзора средњег и ниског ризика предмет инспекцијског надзора сваке друге, односно сваке четврте године.

Табела 5. Пример Обрачуна броја потребних радних дана по инспектору, односно броја инспектора

Степен ризика	Критичан	Висок	Средњи	Низак	Незнатан	Укупно
Број надзираних субјеката (А)	11	200	4,970	3,992	2,000	11,184
Предвиђена учесталост инспекцијског надзора (В)	2	2	1/2	1/4	0	
Број инспекција на годишњем нивоу $C=A \times B$	22	400	2,485	998	0	3,927
Трајање инспекцијског надзора у данима (D) <small>Укључујући планирање, припрему, путовање, узорковање и извештавање.</small>	2	1	1	1	0	
Број инспектора у инспекцијском надзору (I)	2	2	1	1	0	
Укупан број инспектор-дана ($E=C \times D \times I$)	88	800	2,485	998	0	4,371
Број радних дана за редовни надзор по инспектору (F)						128
Број потребних инспектора E/F						34.2

У наведеном примеру, ради једноставности, претпоставили смо да нема редовних инспекција у случају субјеката са незнатним ризиком. Према обрачуну инспекцији је потребно 34.2 инспектора за потребе спровођења инспекцијског надзора на основу спроведене процене ризика и утврђене потребе за учесталашћу инспекцијског надзора. С обзиром да инспекција има 35 инспектора, постоји потребан капацитет за редовне инспекцијске надзоре. Наравно, уколико би претпоставили да је број инспектора мањи (на пример 30), те да у просеку инспектору, након одбитка времена за друге активности, преостаје 128 дана, онда инспекција не би имала потребне ресурсе да спроведе редовни надзор, већ би недостајало 4 инспектора. Такође, уколико је број надзираних субјеката непрецизан, односно потцењен онда је и јаз између броја потребних инспектора и стварних ресурса већи. Један од проблема који се може јавити је да инспекције пренагласе ризичност појединих сегмената како би захтевали додатно ангажовање инспектора.

На основу табеле такође се види да је укупан број инспекцијских надзора планиран на нивоу од 9184 субјеката надзора (укупан број субјеката умањен за оне с незнатним ризиком). Од тога је 11 критичног и 200 високог ризика, 4970 средњег ризика и 3992 ниског ризика. Овако добијени број субјеката надзора утврђен према плану заснива се на обрачунатом ризику, времену последњег инспекцијског надзора, као и других података и оцена инспектора.

Претходну табелу можемо представити како на републичком нивоу, тако и у зависности од организације инспекције и за територије управних округа, одељења, и сл.

На основу ових података могуће је изградити и прецизан распоред инспекцијског надзора. Овај план може садржати различите податке у зависности од броја надзираних субјеката.

6.3. Детаљан распоред инспекцијског надзора

У случају да је број субјеката мањи као у Примерима 1 и 2 претходног дела 4.1. , онда распоред може да садржи

- Матични број регулисаног субјекта
- Име
- Локална самоуправа, град, регион,...
- Претежну делатност
- Ризик (резултат)
- Степен ризика
- Учесталост инспекцијског надзора
- Датум последњег надзора
- Датум планираног инспекцијског надзора за текућу годину
- Инспектор одговоран за вршење инспекцијског надзора
- Напомене

6.4. ИЗВЕШТАВАЊЕ И АНАЛИЗА РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПЛАНА

Извештавање о спроведеним инспекцијским надзорима врши се у складу са законом, Упутством надлежног министарства. Инспекције у склопу шестомесечног и годишњег извештаја о раду, треба да анализирају реализација Плана рада и примењују корективне мере. Преглед остварења циљева и индикатора дат је у одвојеном документу.

7. ПЛАНОВИ ЗА УПРАВЉАЊЕ КРИЗНИМ СИТУАЦИЈАМА (КРИЗНИ ПЛАНОВИ И КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ)

Очекивани обим ванредних надзора планира се на основу релевантних доказа и постојећег, дотадашњег искуства инспекције и њене праксе, као и основаног предвиђања будућих догађаја. Циљ је да се, у могућој и разумној мери, предупредe „непријатна изненађења“ и заштите законом и другим прописом заштићена добра, а активности и реакције инспекције буду организоване и усмерене, као и да се правилно планирају и распореде инспекцијски ресурси. Одредбе овог типа садржи и Закон о инспекцијском надзору Републике Словеније у члану 11а.

| 35

Анализом годишњих извештаја инспекције и података може се утврдити број годишње укупно извршених ванредних надзора, однос редовних и ванредних надзора, одступања од плана и број основаних ванредних надзора у претходним годинама, чиме се добијају битни подаци за планирање очекиваног обима ванредних надзора у будућности. Ово у светлу одредаба члана 9. став 3. и члана 18. Закона о инспекцијском надзору, којима је прописано да не постоји обавеза покретања и вршења поступка инспекцијског надзора када је процењени ризик незнатан и да инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је процењен незнатан ризик. Закон о инспекцијском надзору је прописао да представке имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе. Анализом годишњих извештаја, такође, могу се утврдити и извесне правилности и обрасци у појављивању потребе за вршењем ванредних надзора, као и други подаци од значаја за планирање. Инспекција ће своју процену очекиваног обима надзора поткрепити у плану одговарајућим образложењем.

Остварење одређених ризика инспекција не може, по природи ствари - у целини или делимично - предвидети и/или спречити, односно довести на прихватљив ниво (нпр. велике поплаве, друге природне катастрофе, несреће, епидемије већих размера, јавни нeredи, други облици више силе и ванредних ситуација). Међутим, за овакве случајеве инспекција, односно надлежни управе треба да донесе процедуре и планове за управљање кризним ситуацијама (кризни планови), којима се предвиђају мере и акције које инспекција предузима у случају избијања кризе (кризни менаџмент), како би се, у мери у којој је то изводљиво, смањиле и спречиле даље штетне последице.

АНЕКС 1. МОДЕЛ ПЛАНА

УВОД

Документ садржи детаљни план инспекцијског надзора инспекције, односно инспектора у спровођењу инспекцијског надзора на подручју (месна надлежност) за годину.

План је донет на основу чл.8. ст. 1 Закона о инспекцијском надзору који прописује да се на основу утврђеног стања и процене ририка инспекција припрема план инспекцијског надзора. Поред тога основ за доношење Плана представљају и чл. ... Закона о, и

ОПИС – КОНТЕКСТ

ДЕФИНИСАЊЕ ПРИОРИТЕТА И ЦИЉЕВА

ПРИМЕР ДЕФИНИСАЊА ЦИЉЕВА

Послови санитарног надзора су послови од општег интереса за Републику и имају за циљ високу заштиту здравља становништва. **Општи циљ** подразумева:

- Обезбеђење једнаке превентивне заштите здравља становништва, под једнаким условима на целој територији Републике Србије;
- Дефинисање прецизних санитарних критеријума, у објектима под санитарним надзором, као и њихову редовну контролу;
- Превенцију настанка штетних последица по здравље људи поступањем инспектора на исти начин према свим надзираним субјектима, примењујући начело дефинисање ризика, јавности у раду и стварање партнерског односа са корисницима.

У инспекцијском надзору санитарне инспекције **приоритетне су четири области**: Заштита становништва од заразних болести, Јавно снабдевање становништва здравствено исправном водом за пиће, Безбедност хране, Здравствена исправност предмета опште употребе

ПРИМЕР ДЕФИНИСАЊА ЦИЉЕВА

Општи циљ плана је да омогући усмеравање на оне активности / субјекте надзора који носе значајан ризик и где постоји значајан јавни интерес у области заштите здравља људи и животиња и обезбеђења заштите интереса потрошача у складу са Стратешким планом инспекције. Такође, циљ плана је боље управљање ресурсима инспекција, бољу, интеграцију послова у области инспекцијског надзора и координационих активности; и омогућава праћења активности инспекцијског надзора. Ови циљеви се остварују ефикасном организацијом и спровођењем инспекцијског надзора у области узгоја, транспорта и здравља животиња, безбедности хране, животиња и хране животињског порекла и трговине ветеринарских производа, ветеринарске и заштите животне средине, укључујући и животињских нуспроизвода. Спровођењем инспекцијског надзора у области промета ветеринарско медицинских производа, као и заштитом животне средине у области ветеринарства смањиће се загађење животне средине билошки активним супстанцама и нуспроизводима животињског порекла.

Специфични циљ ефикасног спровођења инспекцијског надзора ће се реализовати кроз континуирано праћење специјализованих база података и других извора информација, обуку инспектора, као и коришћење писаних процедура, упутстава, инструкције и упутства које су учиниле надлежни орган. **Специфични циљ** ефикасне заштите здравља животиња, постиже се давањем приоритета превентивним мерама, контроли и обављању дијагностичких тестова, како би се умањио ризик од појаве заразних болести.

1) УЧЕСТАЛОСТ И ОБУХВАТ ВРШЕЊА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА ПО ОБЛАСТИМА И СВАКОМ ОД СТЕПЕНА РИЗИКА;

- 2) преглед надзираних субјеката код којих ће се вршити инспекцијски надзор, односно делатности или активности које ће се надзирати, ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик, са одговарајућим информацијама од значаја за вршење инспекцијског надзора и одређење субјеката код којих ће се вршити надзор;
- 3) територијално подручје на коме ће се вршити инспекцијски надзор;
- 4) процењени ризик за надзиране субјекте, односно делатности или активности које ће се надзирати или територијално подручје и другу територијалну и сличну целину, објекат и групе објеката;
- 5) период у коме ће се вршити инспекцијски надзор;
- 6) информације о облицима инспекцијског надзора који ће се вршити;

7) ПОДАЦИ О РЕСУРСИМА ИНСПЕКЦИЈЕ КОЈИ ЋЕ БИТИ ОПРЕДЕЉЕНИ ЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА.

1. Процена броја дана на годишњем нивоу на активностима које инспектори проведу ван редовног инспекцијског надзора субјеката (укључујући и ванредни инспекцијски надзор, састанке, боловање и друге разлоге одсуства, учешће у радним групама за израду прописа, итд.);

	Инспектор	Укупно дана
Укупан број дана у години		
Викенди		
Годишњи одмори		
Празници		
Укупан број радних дана		
Активности праћења стања, процене ризика, планирања, усклађивања и координације		
Редовни и ванредни инспекцијски надзор и превентивно деловање		
Од тога редовни инспекцијски надзор		
Остале активности		

2. Израчунавање ефективног броја дана које сваки инспектор има на годишњем нивоу за потребе инспекцијског надзора (број дана у години);

Послови и активности	Предвиђен утршак времена (у данима)
I. ПРАЋЕЊЕ СТАЊА, ПРОЦЕНА РИЗИКА, ПЛАНИРАЊЕ, УСКЛАЂИВАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА	
Праћење стања и процена ризика	
Израда плана инспекцијског надзора	
Усклађивање и координација инспекцијског надзора	
Укупно I:	
II. РЕДОВНИ И ВАНРЕДНИ ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР И ПРЕВЕНТИВНО ДЕЛОВАЊЕ	
Превентивно деловање инспекције	
Сарадња у поступку вршења самосталних и заједничких инспекцијских надзора	
Поступање по представкама физичких и правних лица	
Редовни инспекцијски надзор	
Ванредни инспекцијски надзор	
Укупно II:	
III. ОСТАЛИ ПОСЛОВИ И АКТИВНОСТИ	
Извештавање о спроведеним инспекцијским надзорима - Припремање годишњих, кварталних и других извештаја	
Сарадња са др. секторима и одељењима	
Сарадња са другим министарствима, МУП-ом, јавним тужилаштвом, др. органима и институцијама, удружењима и стручним телима	
Израда мишљења на одлуке и друге опште акте	
Казнени поступци	
Управни спорови	
Интерни састанци	
Стручно усавршавање	
Рад у радним групама за израду прописа	
Рад у преговарачким групама	
Укупно III:	
Укупно (I + II + III)	
Укупно радних дана по инспектору (xx инспектора)	

3. Процена у сатима или данима трајања инспекцијског надзора према типу субјекта и његовом ризику;

Инспекцијски надзор	Ризик	Очекивано трајање	
Врста субјекта	Средњи	Х минута	
1) Преглед документације и физички преглед објекта		Х минута	
2) Остало (издавање писмена, манипулативни послови)		Х минута	
3)			
4)			
5)			
6)			
Врста субјекта	Средњи	Х минута	
1) Преглед документације и физички преглед објекта		Х минута	
2) Остало (издавање писмена, манипулативни послови)		Х минута	
3)			
4)			
5)			
6)			

4. Процена укупног времена које је потребно за вршење редовног инспекцијског надзора (инспектор-дана);

5. Дељење укупног времена потребног за инспекцијски надзор с расположивим временом инспектора, како би се процени број потребних инспектора.

Степен ризика	Критичан	Висок	Средњи	Низак	Незнатан	Укупно
Тип субјекта- број						
Предвиђена учесталост инспекцијског надзора (В)						
Број инспекција на годишњем нивоу $C=A \times B$						
Трајање инспекцијског надзора у данима (D) <small>Укључујући планирање, припрему, путовање, узорковање и извештавање.</small>						
Број инспектора у инспекцијском надзору (I)						
Укупан број инспектор-дана ($E=C \times D \times I$)						
Број радних дана за редовни надзор по инспектору (F)						
Број потребних инспектора E/F						
Степен ризика	Критичан	Висок	Средњи	Низак	Незнатан	Укупно

Тип субјекта - број						
Предвиђена учесталост инспекцијског надзора (B)						
Број инспекција на годишњем нивоу $C=A \times B$						
Трајање инспекцијског надзора у данима (D) Укључујући планирање, припрему, путовање, узорковање и извештавање.						
Број инспектора у инспекцијском надзору (I)						
Укупан број инспектор-дана ($E=C \times D \times I$)						
Број радних дана за редовни надзор по инспектору (F)						
Број потребних инспектора E/F						

8) ПЛАНИРАНЕ МЕРЕ И АКТИВНОСТИ ПРЕВЕНТИВНОГ ДЕЛОВАЊА ИНСПЕКЦИЈЕ**9) ПЛАНИРАНЕ МЕРЕ И АКТИВНОСТИ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ ОБАВЉАЊА ДЕЛАТНОСТИ И ВРШЕЊА АКТИВНОСТИ НЕРЕГИСТРОВАНИХ СУБЈЕКТА;**

10) очекивани обим ванредних инспекцијских надзора у периоду у коме ће се вршити редован инспекцијски надзор, са одговарајућим образложењима;

11) друге елементе од значаја за планирање и вршење инспекцијског надзора.