

## РЕФОРМА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА:

### Усклађивање са добром међународном праксом и стандардима

#### I. Међународни инспекцијски стандарди

Како би се постојеће стање у области инспекцијског надзора у Републици Србији поправило и успоставио стабилан и одржив систем који доприноси извесности у привредном пословању и инвестирању, дијалог приватног и јавног сектора довео је до сагласности да је потребно донети системски, савремен, ефикасан и реформски Закон о инспекцијском надзору.

На ширем међународном, европском и компаративном нивоу развијена је регулатива, пракса и стандарди реформе инспекцијског надзора и инспекција. Ово укључује анализе, истраживања и приручнике међународних развојних институција: Организација за економску сарадњу и развој (OECD), Групација Светске банке – Међународна финансијска корпорација (IFC), Америчка агенција за међународни развој (USAID) и др.

Међу најзначајније публикације у овој области, које дају значајне и прагматичне смернице, спадају:

- публикација Светске банке „Како реформисати инспекције које врше надзор над привредом: припрема, примена, изазови“ (*“How to Reform Business Inspections: Design, Implementation, Challenges”*);<sup>1</sup>
- публикација Светске банке „Реформа инспекција: да ли постоје модели?“ (*“Inspections Reforms: Do Models Exist?”*);<sup>2</sup>
- публикација OECD „Реформа инспекција: зашто, како и са којим резултатима“ (*“Inspection Reforms: Why, How, And With What Results”*);<sup>3</sup>
- публикација OECD „Primena propisa i inspekcije“ (*“Regulatory Enforcement and Inspections”*).<sup>4</sup>

Решења добре међународне, европске и компаративне регулативе и праксе и инспекцијске стандарде треба пренети у системски закон о инспекцијском надзору, у складу са домаћим правним, институционалним и економским системом. У складу са овим и спроведеном анализом ефеката, у наставку дају се циљеви којима се стреми доношењем овог закона и препоруке и смернице за реформу инспекцијског надзора код нас.

<sup>1</sup> <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/How%20to%20Reform%20Business%20Inspections%20WEB.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/inspection%20reforms%20paper.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4214031e.pdf?expires=1401359277&id=id&accname=guest&checksum=74677664C7DA557CEE216C86187E7A81>

## **II. Циљеви, препоруке и смернице**

### **1. Законитост пословања**

Циљ инспекцијског надзора треба да буде остварење усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом, као и отклањање и умањење негативних последица незаконитости.

Ово се првенствено остварује превентивним, те корективним активностима и мерама које предузима инспекција. Инспекција треба да има превасходно стручну улогу и да за циљ има обезбеђивање законитости пре свега путем превентивних мера, које су и најделотворније, а по потреби и корективних, па и казних пријава и казних мера (прекршајни налог) напослетку, а не да буде претежено казненог карактера, односно да тако буде перципирана од стране привреде, грађана и јавних органа и институција, укључујући саме инспекције. Инспекција треба да тежи да првенствено кроз превентивно деловање смањи обим и вероватноћу могућих штетних последица и тако ефикасно управља јавним ризицима, уместо да се деловање претежно одвија након што дође до остварења ризика и наступања штетне последице.

Наиме, много је делотворније реаговати унапред и предупредити настанак незаконитости и њених штетних последица, које нису настале али постоји вероватноћа да могу настати, него када оне настану. Квалитетним превентивним деловањем ефикасно се распоређују инспекцијски ресурси и остварује боља заштита заштићених добара и јавних интереса. Инспекције и инспектори кроз инспекцијски надзор и стручно, професионално, непристрасно и културно поступање и опхођење са надзираним субјектима треба првенствено да изграђују однос сарадње и поверења са привредним субјектима и грађанима, а не да код њих изазивају страх и неповерење. Променом фокуса инспекције са застрашивања на сарадњу са привредним субјектима који легитимно послују постиже се одрживост поштовања прописа и доприноси стварању повољног пословног окружења, привлачењу нових инвестиција, очувању радних места и новом запошљавању, расту стандарда и квалитета живота грађана. Прописаним мерилима (критеријумима) за вредновање делотворности инспекцијског надзора дају се смернице и путокази за остварење циља инспекцијског надзора.

### **2. Процена ризика**

Елиминација или битно умањење арбитрности, неуједначености, самовоље, коруптивности и других могућих злоупотреба у покретању и спровођењу инспекцијског надзора, као и примедба на учесталост и трајање инспекцијског надзора код једних и изостанак овог надзора код других привредних субјеката, постиже се успостављањем система процене ризика у инспекцијском надзору.

Сигурно је да инспекције не могу (и није реално да могу) да исконтролишу све субјекте, поготову не у току једне године, утврде и реагују на сваку незаконитост која настане. Стога, неопходно је, упоредо са великим улагањем у превентивне активности, рангирати надзиране субјекте према ризичности, зависно од тежине могуће негативне, односно штетне последице незаконитости и вероватноће њеног настанка, те реаговати

благовременно и ефикасно на процењени висок (и критичан) ризик. Процена ризика врши се у току припреме годишњег, као и вишегодишњег плана инспекцијског надзора, пре и у току спровођења инспекцијског надзора, у складу са природом, околностима и потребама овог надзора.

Праћењем стања у области надзора, коришћењем информационог система и аналитичким радом инспекција прикупљају се поуздане и уверљиве информације о надзираним субјектима и на основу прописаних критеријума утврђује степен ризика, покреће и спроводи инспекцијски надзор. Тиме се стварају услови да се инспекцијски надзор планира и да не зависи од пријава грађана, да се инспекцијски ресурси (па и онда када долази до повећања броја инспектора) усмеравају на надзор оних области, субјеката и делатности где су најпотребнији и где могу да остваре најбоље резултате у управљању јавним ризицима, заштити живота и здравља, животне средине и других јавних добара и интереса, а високоризични привредни субјекти који континуирано крше прописе ефикасно идентификују и санкционишу.

Међународна искуства и пракса показују да се, генерално посматрано, код субјеката код којих је процењен мали ризик спроводи редовни инспекцијски надзор, по правилу, једном у пет година, код оних код којих је процењен средњи ризик - једном у три године, а код оних код којих је процењен велики ризик - једном годишње. При томе, зависно од делокруга инспекције и предмета инспекцијског надзора, може се прописати другачија динамика и учесталост инспекцијског надзора, а поред редовног, постоји и ванредан инспекцијски надзор.

### Процена ризика: Матрица вероватноће настанка негативних последица

		Вероватноћа законитог пословања (са бројем бодова)											
		Веома висока		Висока		Средња или није процењена		Ниска		Веома ниска			
Негативне последице		Број бодова		0		15		40		65		80	
Висока	81   100	81 - 95	96 - 100	96	115	121	140	146	165	161	180		
Виша средња	56   80	56 - 70	71 - 80	71	95	96	120	121	145	136	160		
Нижа средња	31   55	31 - 55		46	70	71	95	96	120	111 - 120	121 - 135		
Ниска	15   30	15 - 30		40	45	65	70	90	95	105	110		

### Категорије ризика

Висок	<b>A</b>	121 - 180
Виши средњи	<b>B1</b>	96 - 120
Нижи средњи	<b>B2</b>	71 - 95
Низак	<b>C</b>	15 - 70

### **3. Подршка одрживом пословању и развоју привреде**

Подршка одрживом пословању и развоју привредних субјеката у складу са прописима и ширење круга привредних субјеката чије је пословање усклађено са прописима остварује се преко превентивне функције инспекцијског надзора (упозоравање субјекта на обавезе из прописа, пружање стручне и саветодавне подршке, указивање на могуће штетне последице и сл), која треба да има предност над репресивном функцијом.

Остварењу овог циља доприноси и правило да се у инспекцијском надзору одређују мере које су у сразмери са процењеним ризиком, насталим незаконитостима и економском снагом надзираног субјекта (градација мера). Потребно је оставити рок надзираном субјекту за отклањање незаконитости, па ако у остављеном року не отклони незаконитост, онда поднети захтев за покретање прекршајног поступка, а не то чинити аутоматски чим инспектор утврди да постоји нека незаконитост или неправилност, чак и када је она ненамерне, изразито формалне природе или у незнатном или веома малом обиму. Овом циљу служи и правило да ако је надзирани субјекат поступао у складу са стручним мишљењима, препорукама и објашњењима инспектора, као и другим облицима стручне помоћи и саветодавне подршке коју му је пружио инспектор, тада не одговара за повреду прописа, осим у овим законом прецизно постављеним изузецима. Битно је истаћи и да аутоматско подношење захтева за покретање прекршајног поступка, заправо, не сузбија незаконито деловање, него поспешује корупцију и друге облике злоупотреба.

### **4. Координација инспекцијског надзора**

Смањење административног терета привреде и успостављање одрживости тог стања постиже се координацијом инспекцијског надзора и међусобном сарадњом инспекција, као и сарадњом инспекција и других државних органа и организација и субјеката из приватног сектора.

Координација се примарно остварује преко надлежне јавне институције за координацију инспекцијског надзора, коју треба основати и успоставити њено ефикасно и одрживо функционисање. Координације се остварује и самосталном координацијом и комуникацијом инспекција, као и преко заједничког инспекцијског надзора, када више инспекција истовремено спроводи инспекцијски надзор према истом субјекту. Смањење административног терета привреде, као и подршка одрживом пословању и развоју привредних субјеката у складу са прописима, води ка алокацији финансијских, имовинских и пословних ресурса у правцу нових инвестиција и запошљавања.

### **5. Сузбијање тзв. сиве и црне економије**

Унапређење слободне тржишне утакмице и заштите конкуренције остварује се законским одређивањем јасних овлашћења инспекција у сузбијању обављања нерегистрованих субјеката (сузбијање тзв. сиве и црне економије).

Истовремено са информативним и превентивним деловањем према субјектима који обављају легитимно пословање, потребно је санкционисати субјекте који обављају нелегитимно (нерегистровано) пословање. За остварење овог циља врло је корисно правило да инспекција која затекне нерегистрованог субјекта како се бави делатношћу из надлежности друге инспекције, без одлагања и оглашавања ненадлежном, доноси решење којим изриче мере за отклањање незаконитости.

## **6. Транспарентност рада и уједначеност праксе**

Већа правна предвидивост, сигурност и извесност за привредне субјекте постиже се транспарентношћу рада инспекција, која замењује широку дискрецију, и транспарентношћу општих аката које инспекције користе у свом раду. Ови циљеви се постижу и уједначавањем инспекцијске праксе остварењем једнаког поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима.

Ово подразумева припрему и објаву на интернет страници контролних листи, које садрже списак приоритетних провера и других радњи на које је инспекција овлашћена у својој области инспекцијског надзора. Такође, ово обухвата доношење аката о примени прописа (мишљења, објашњења, препорука, тумачења и сл.) од стране надлежне јавне институције за координацију инспекцијског надзора, са циљем јединствене примене прописа, а који обавезују инспекторе од када се објаве на интернет страници ове институције. Припремом и објављивањем контролних листи, као документа са великом практичном вредношћу, привредници и предузетници могу унапред да тачно знају које су њихове обавезе и шта треба да ураде да би своје пословање и поступање ускладили са прописима и шта ће конкретно инспектор да контролише. Надасве, помоћу контролних листи мери се усклађеност субјеката са прописима и добија валидан основ из праксе за промену прописа чија решења нису добра или, пак, за промену саме праксе.

## **7. "Е-инспекције"**

Боља алокација ресурса инспекција и смањење административног оптерећења надзираних субјеката и инспекција остварује се успостављањем инспекцијског информационог система ("е-инспекције").

На овај начин се ствара свеобухватна база података и приступ инспекција информацијама и документима, ефикасна размена података и електронских докумената у планирању и спровођењу инспекцијског надзора, спроводи координације инспекција и омогућава функционисање система процене ризика у планирању и спровођењу инспекцијског надзора.

Приступом заједничком информационом систему једна инспекција би могла да види када је друга инспекција вршила надзор над одређеним субјектом, шта је контролисала, који су налази утврђени и мере изречене. Инспектори би тако могли да се боље припреме за инспекцијски надзор пре његовог спровођења и да процене ризик, као и да од надзираног субјекта не траже јавне исправе и друге документе које могу да добију службеним путем.

## **8. Стандардизација поступка**

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