

Zakon o inspekcijskom nadzoru

Severnobački upravni okrug

9. jul 2015



Република Србија

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



Kontekst Zakona o inspekcijskom nadzoru

- **Potreba da se i u Srbiji sprovede suštinska sveobuhvatna reforma inspekcijskog nadzora**, kao što je učinjeno u drugim zemljama koje odavno imaju ili su prešle ili prelaze na tržišnu ekonomiju (zapadnoevropske zemlje, centralna, istočna i jugoistočna Evropa, bivše socijalističke zemlje i dr). Određene inspekcije su napravile značajne korake; potrebni su sveobuhvatan pristup i standardizacija.
- **Poseban zakon o inspekcijskom nadzoru predviđen Zakonom o državnoj upravi iz 2005, a donet 2015.** Do njegove pune primene (12 meseci od stupanja na snagu), važe malobrojna i nedovoljno funkcionalna rešenja Zakona o državnoj upravi iz 1992. godine, koji je ukinut u svemu osim u delu inspekcijskog nadzora
- Pojedinačne oblasti inspekcijskog nadzora na nacionalnom nivou uređuje **oko 1.000 posebnih zakona i podzakonskih propisa** (odgovor sektorskih regulatora na izostanak sistemskog zakona) – vidljiva regulatorna protivurečnost
- Ankete i istraživanja **loše ili osrednje rangiraju kvalitet** inspekcijskog nadzora

Osnovni uzroci za donošenje Zakona

- **Uloga inspekcije se pretežno shvata na reaktivan način** – inspekcija reaguje kada se desi šteta, iznalazi odgovorne i sankcioniše. Svrsishodnije je da bude proaktivna i težište stavlja na prevenciju, prati i analizira stanje u oblasti, planira nadzor, tako da spreči štetu da nastane i zaštititi tržište i građane, pa i da podstakne poslovanje i privredni razvoj
- **Procena rizika u inspeksijskom nadzoru ne postoji ili je slaba** – Planovi nadzora se zasnivaju na nejasnim kriterijumima, umesto na proceni rizika. Subjekti se stavljaju u istu ravan rizika, što ne odgovara stvarnosti, nepotrebno troši resurse inspekcija i, u sadejstvu sa neodgovarajućim monitoringom inspeksijskog rada, pravi uslove za pogrešne podsticaje (da se subjekti kontrole biraju tako da se ide kod onih koji „imaju da plate“ kaznu ili mito) i za slabu zaštitu dobara i prava
- **Slaba koordinacija inspekcija u razuđenoj organizaciji (36 republičkih inspekcija u resoru 12 ministarstava** + pokrajinske i lokalne inspekcije sa izvornim i poverenim ovlašćenjima + druge javne institucije koje vrše nadzor i kontrolu) stvara nepotrebno **opterećenje** privredi učestalošću i sadržinom nadzora i visoke troškove privredi i državi
- **Nedovoljno suzbijanje sive ekonomije (neregistrovani subjekti, poslovanje bez dozvole, „rad na crno“)** – značajan broj inspekcija ne vrši ove poslove, teret nosi manji broj inspekcija, delimično zbog toga što ti poslovi nisu bili izričito i potpuno regulisani – nedovoljna zaštita legalnog privređivanja i fer konkurencije

Isticane primedbe privrede i građana

- **Procedure i metodologija postupanja nisu dovoljno transparentni**, propisi su često **obimni i nejasni**, stručna pomoć i saveti o tome kako postupiti **nedostupni**
- **Učestalost i dužina inspekcijskog nadzora ne odgovaraju riziku**
(Legalni privrednik: „Zašto stalno dolaze kod mene kad poslujem legalno i bezbedno?“)
- **Nadzor nad sivom ekonomijom je nezadovoljavajući**
(Legalni privrednik: „A ne idu kod onoga koji nije uopšte registrovan?“)
- **Privrednici i građani ocenjuju kvalitet nadzora kao osrednji**, izjavljuju da inspektori često nemaju potrebna znanja i veštine, da često traže trivijalnu grešku da bi opravdali nadzor, pa i da bi ostvarili ličnu korist koja nije spojiva sa službom, ne daju savete i preporuke za zakonito i bezbedno poslovanje
- **Korektivne i prinudne mere su nesrazmerne** težini povrede propisa, ozbiljnosti rizika i ekonomskoj snazi privrednog subjekta
- **Uspeh u radu inspektora i inspekcije pogrešno se meri** brojem kaznenih prijava, zabrana rada, iznosom kazni naplaćenih usled nadzora i prihodovanjem budžeta po tom osnovu, kao i prema formalnim kriterijumima (broj izlazaka na teren, broj donetih rešenja i sl.), a ne prema cilju: povećanje zakonitosti i bezbednosti

- ✓ **Regulatorna inicijativa privrede i poslovnih asocijacija**
- ✓ **Liderska uloga i podrška USAID Projekta za bolje uslove poslovanja u svim fazama i oblicima. Podrška Zakonu od Svetske banke/IFC, GIZ, EU (Projekat "Podrška civilnom društvu" koji finansira EU – „Građani za reformu inspekcija“)**
- ✓ **Zainteresovane strane su za pripremu i donošenje Zakona**
- ✓ **Studije, analize, modeli i predlozi rešenja, urađene polazne osnove**
- ✓ **Šira i uža radna grupa za pripremu Nacrta zakona**
- ✓ **Regulatorni proces je pratio posmatrač iz Transparentnosti Srbija**
- ✓ **Prenos dobre evropske i međunarodne prakse i savremenih inspekcijskih standarda**
- ✓ **Nacrt zakona, sveobuhvatno obrazloženje, analiza efekata i obrazložena Izjava o usklađenosti sa propisima EU**
- ✓ **Održana javna rasprava i dati odgovori na komentare iz javne rasprave**
- ✓ **Afirmativno mišljenje Evropske komisije (Zakon usklađen sa Evropskim administrativnim prostorom), date sugestije ugrađene u Nacrt zakona**
- ✓ **Službena mišljenja nadležnih organa, sugestije ugrađene u Nacrt zakona, pozitivno mišljenje Kancelarije za evropske integracije**
- ✓ **Predlog zakona na Vladi**
- ✓ **Narodna skupština usvojila Zakon 15. aprila 2015 (stupio na snagu 29. aprila)**

Priprema Zakona o inspekcijskom nadzoru po pravilima pametne regulacije 2



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Zakon o inspekcijskom nadzoru
– dobar putokaz za pripremu propisa



Ciljevi i novine Zakona o inspekcijskom nadzoru

➤ **Usklađenost poslovanja i postupanja sa propisima, sprečavanje štetnih posledica, stvaranje povoljnog ambijenta za investicije i poslovanje, bolja zaštita tržišta i građana, smanjenje administrativnog i finansijskog opterećenja privrede**

➤ **Preventivno delovanje inspekcija**

Prednost nad represivnom funkcijom („Bolje sprečiti nego lečiti“). Inspekcija pruža stručnu i savetodavnu podršku nadziranim subjektima kako bi se obezbedilo zakonito i sigurno poslovanje. Obaveza uvažavanja akta o primeni propisa

➤ **Praćenje i analiza stanja, procena rizika u svim inspekcijama, upravljanje rizicima**

Inspekcije ne mogu da iskontrolišu sve subjekte, niti da utvrde i reaguju na svaku nezakonitost i svaki rizik, jer to nije izvodljivo niti smisleno.

Neophodno je rangirati nadzirane subjekte prema rizičnosti, zavisno od težine moguće štetne posledice i verovatnoće njenog nastanka - napraviti prioritete, i postupati blagovremeno i efikasno na osnovu procene rizika

Planiranje, usklađivanje planova, objavljivanje, izveštavanje

Koordinaciono telo ili jedinstveni inspektorat?

- **Pretežu razlozi za koordinaciono telo**
- **Neka obeležja i rizici objedinjavanja inspekcija u jednu instituciju:**
 - ✓ veoma mali broj zemalja u Evropi i svetu je to učinio, a i tamo gde je to učinjeno nikad nisu obuhvaćene sve inspekcije; na sceni su obrnuti trendovi u onim zemljama koje su to učinile
 - ✓ slabi veza između ministarstava, odnosno službenika koji prate stanje, izdaju dozvole i pripremaju propise, i inspekcije, koja nadzire primenu propisa (povratna sprega i iskustva „sa terena“)
 - ✓ složeni, obimni i dugotrajni zahvati – rizik od institucionalnog vakuuma i blokade u radu inspekcija
 - ✓ rizik od devijacije koncentrisane moći
 - ✓ nemogućnost da starešina institucije poznaje sve oblasti nadzora
- **Koordinaciono telo zadržava odgovarajuću raspodelu institucionalne i političke moći i održava kanale komunikacije regulatora i inspekcije**
- **Tendencije ukрупnjavanja inspekcija po oblastima**

КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА ПРЕКО КООРДИНАЦИОНЕ КОМИСИЈЕ



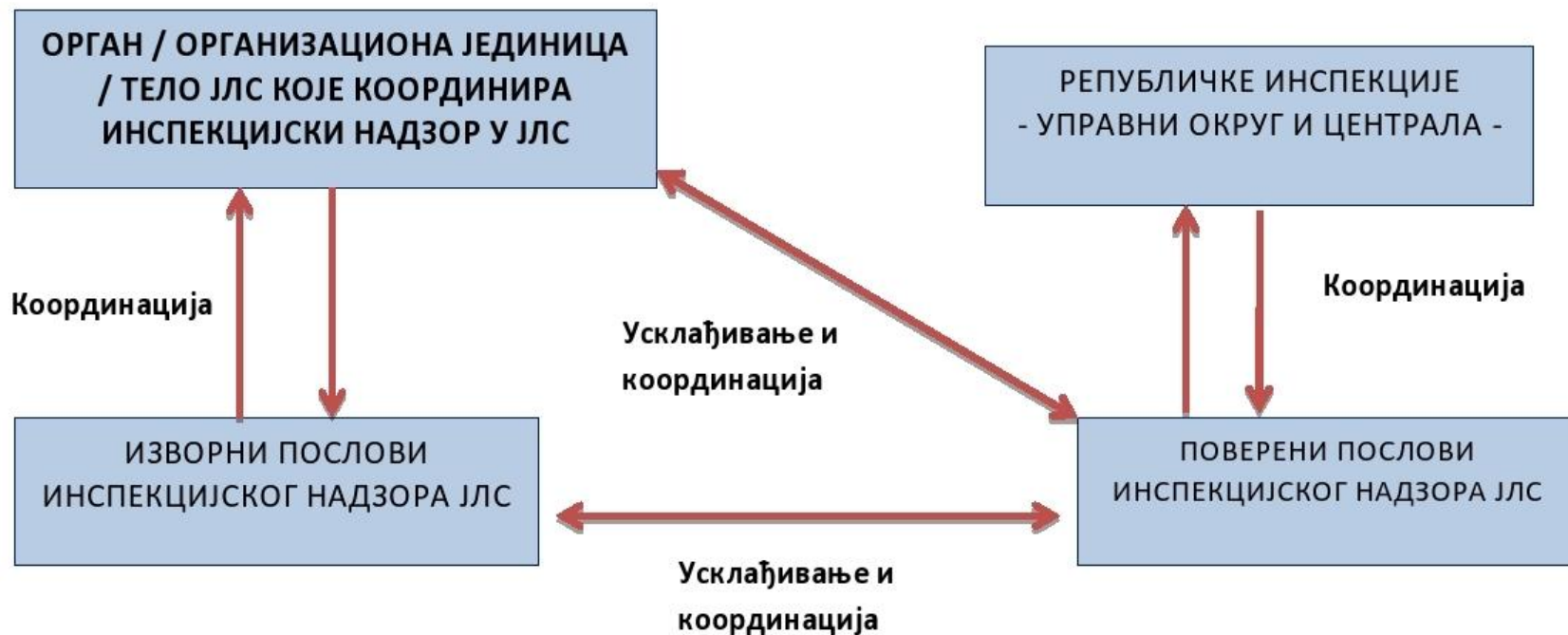
КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА У УПРАВНОМ ОКРУГУ



КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА КОЈУ ВРШИ РЕПУБЛИЧКА ИНСПЕКЦИЈА

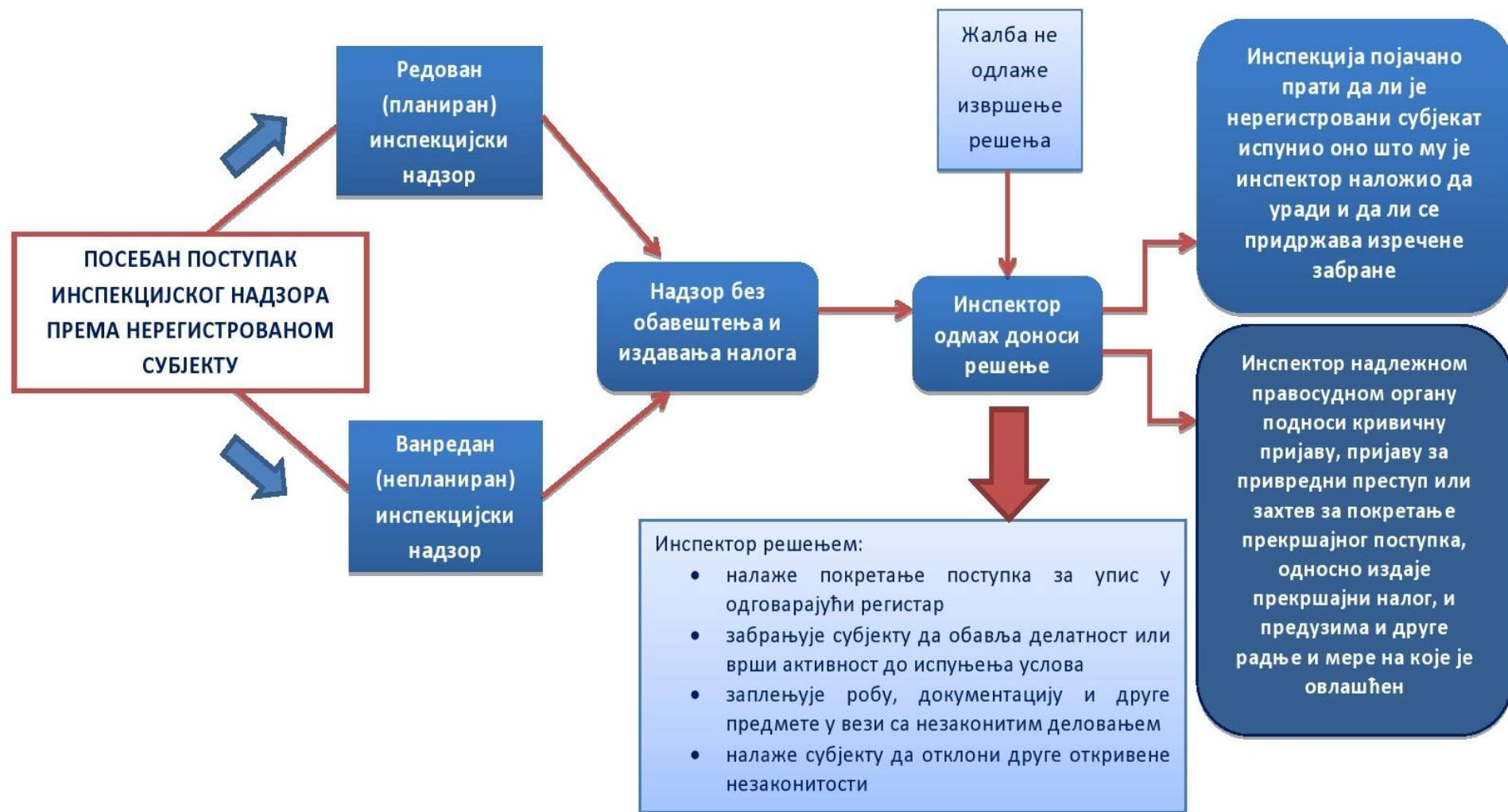


КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА У ЈЕДИНИЦИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ (ЈЛС)



Suzbijanje sive ekonomije

- **Posebna pravila i jasna ovlašćenja i dužnosti za sve inspekcije** da suzbijaju obavljanje delatnosti od strane nelegalnih subjekata - neregistrovanih subjekata i subjekata koji posluju bez dozvole
- **Prevođenje nelegalnih subjekata u legalne tokove i sprečavanje prelaska legalnih subjekata u nelegalne tokove** – podrška legalnom biznisu i preduzimanje mera prema nelegalnom biznisu
- Kada inspekcija zatekne neregistrovanog subjekta kako se bavi delatnošću iz **delokruga druge inspekcije**, o tome bez odlaganja obaveštava poresku i drugu nadležnu inspekciju i druge nadležne organe i sačinjava službenu belešku
- **Inspeksijski uviđaj u stambenom prostoru** radi sprečavanja obavljanja delatnosti neregistrovanog subjekta – naredba suda, ako nema zahteva ili pristanka držaoca
- Siva ekonomija u Srbiji je trenutno za 15% viša od proseka u zemljama CEE – cilj: svođenje sive ekonomije na „razuman nivo“
- Neophodno je **otkloniti uzroke sive ekonomije** – što je poslovni ambijent lošiji, a javne institucije slabije funkcionišu, to je viša siva ekonomija, i obrnuto



Ujednačavanje inspekcijske prakse

- Priprema i objava **kontrolnih listi** (*check* liste) - spisak prioritetnih provera i drugih radnji na koje je inspekcija ovlašćena, pravljenih prema proceni rizika
- Obavezno izdavanje **naloga za inspekcijski nadzor**. Mogućnost dopunskog i zasebnog naloga
- **Standardizacija** postupka, vrsta i oblika inspekcijskog nadzora, prava, obaveza i odgovornosti inspektora i nadziranih subjekata, inspekcijskih mera koje se izriču (preventivne, korektivne, posebne, zaštitne)
- **Inspekcijske mere su u srazmeri** sa procenjenim rizikom, nezakonitostima i ekonomskom snagom nadziranog subjekta (**gradacija mera** – od lakših ka težim)
- Obrazac zapisnika o inspekcijskom nadzoru
- Ako inspekcija odstupa od rešenja koja je ranije donosila u istim ili sličnim stvarima, dužna je da u tom rešenju posebno obrazloži razloge za odstupanje

Gradacija inspekcijskih mera – pregled redovnog toka

Represivne (kaznene) mere

– zahtev / prijava za kažnjivo delo,
osim za prvi lakši prekršaj (član 42.)

Korektivne mere

(mere za otklanjanje nezakonitosti i
posebne mere naredbe, zabrane i
zaplene) – rešenje o merama (čl. 27. i 28.)

Korektivne mere

(mere za otklanjanje nezakonitosti)
– zapisnik o inspekcijskom nadzoru (čl. 27. i 28.)

Preventivne mere

upozoravanje, ukazivanje, nalaganje otklanjanja uzroka
verovatne štete i mera predostrožnosti i sl.
– rešenje o merama (član 26.)

Jačanje stručnih i etičkih standarda i integriteta inspektora

- Transparentnost, uređenost i sledstvenost postupka, pravila, procesa
Veliki značaj E-inspektora i „mobilnog inspektora“
- Kontinuirano stručno usavršavanje
- Postupak rešavanja pritužbi na rad inspektora
- Izveštaj o radu i pokazatelji delotvornosti inspeksijskog nadzora
- Unutrašnja kontrola
- Plan integriteta
- Inspeksijski nadzor koga vrši upravna inspekcija
- Disciplinska i kaznena odgovornost. Odgovornost za štetu. Prekršaji i krivična dela.
Shvatiti pravilno i ne zaboraviti – osnovna odgovornost i osnovni rizik je na nadziranom subjektu
- Primedbe na zapisnik
- Žalba
- Upravni spor

Odnos Zakona o inspeksijskom nadzoru sa drugim zakonima

➤ Zakon „srednjeg“ nivoa:

- ✓ prvi, opšti nivo: Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o državnoj upravi, Zakon o državnim službenicima i dr.
- ✓ drugi, srednji nivo: Zakon o inspeksijskom nadzoru
- ✓ treći, posebni nivo: posebni (sektorski) zakoni kojima se uređuje inspeksijska materija

➤ „U postupku vršenja inspeksijskog nadzora i drugih oblika službene kontrole koji proizlaze iz **posebnih zakona, potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije** neposredno se primenjuju odredbe posebnog zakona, ako su u određenim oblastima pojedina pitanja inspeksijskog nadzora i službene kontrole tim zakonom uređena drukčije. “

➤ Usaglašavanje posebnih zakona (sprovođi Koordinaciona komisija):

- ✓ Izjave i tabele usaglašenosti sa predlozima i obrazloženjima (12 meseci)
- ✓ Plan usaglašavanja (18 meseci)
- ✓ Usaglašeni zakoni (24 meseca)

A 3D illustration showing a central server rack with three black units. Ten blue arrows radiate outwards from the server to ten desktop computers arranged in a circle. Each computer consists of a monitor, keyboard, and mouse. This diagram represents a central server architecture where the server provides services to multiple clients.

Budžetski efekti i rokovi

➤ Programski budžet:

- ✓ programska aktivnost Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave „Reforma inspeksijskog nadzora“
- ✓ programska aktivnost Direkcije za elektronsku upravu „Uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema za inspekcije - E-inspektor“
- ✓ Predviđeno u Zakonu o budžetu za 2015, napravljene projekcije za 2016. i 2017.

➤ Rokovi:

- ✓ Stupanje Zakona na snagu – osmog dana od objavljivanja u Sl. glasniku (29. april 2015)
- ✓ Koordinaciona komisija osnovana – 3 meseca od stupanja na snagu
- ✓ Poslovnik o radu, usmeravanje kontrole neregistrovanih subjekata i priprema primene Zakona – 4 meseca od stupanja na snagu
- ✓ Kontrola neregistrovanih subjekata – 3 i 5 meseci od stupanja na snagu (30. jul i 30. avgust 2015)
- ✓ Kontrolne liste sačinjene i objavljene – 6 meseci od stupanja na snagu (30.9.2015)
- ✓ Puna primena Zakona – 12 meseci od stupanja na snagu (29. april 2016)
- ✓ Usaglašavanje posebnih zakona - 24 meseca od stupanja na snagu
- ✓ Ispiti za inspektore – period od 2 godine od početka primene

Izazovi i rizici primene Zakona

- Inspekcije i drugi organi, inspektori i drugi javni službenici ne primenjuju nova zakonska rešenja, nego se u praksi nastavlja „po starom“
- Sektorski regulatori ne žele da menjaju posebne zakone i druge propise kojima se uređuje inspeksijska materija
- Sektorski, pokrajinski i lokalni regulatori ne donose podzakonske propise i akte za primenu ovog zakona (koordinaciono telo, posebni kriterijumi za procenu rizika, kontrolne liste, posebni elementi plana)
- Privrednici i građani nisu dovoljno informisani o svojim pravima i obavezama
- Koordinacioni mehanizam nije dovoljno efikasan
- Inspektori nemaju potrebna stručna znanja za kvalitetnu primenu novih instituta i rešenja
- Inspekcije nemaju potrebnu opremu i materijalne resurse

Hvala na pažnji!