



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA

**SRBIJA**

# **USAID PROJEKAT ZA BOLJE USLOVE POSLOVANJA**

**PROGRAM REFORME INSPEKCIJA NADLEŽNIH ZA  
PRIVREDU U SRBIJI**

**ANDREJA MARUŠIĆ**

**DATUM 6. januar 2012**

Izrada ovog izveštaja omogućena je uz pomoć američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Autor je u potpunosti odgovoran za sadržaj ove publikacije, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili vlade Sjedinjenih Američkih Država.

---

# USAID PROJEKAT ZA BOLJE USLOVE POSLOVANJA

**IZVEŠTAJ: PROGRAM REFORME INSPEKCIJA NADLEŽNIH ZA  
PRIVREDU U SRBIJI**

**Izveštaj pripremio:**

Cardno Emerging Markets USA, Ltd.  
Andreja Marušić

**Izveštaj predat:**

USAID Serbia

**Contract No.:**

169-C-00-11-00001-0

---

## PROGRAM REFORME INSPEKCIJA NADLEŽNIH ZA PRIVREDU U SRBIJI

### I. INSPEKCIJE U OPŠTEM SMISLU

---

Inspekcije predstavljaju suštinski važnu komponentu savremenog regulatornog sistema. U okviru sistema regulatorne reforme, inspekcije predstavljaju ključni mehanizam za sprovođenje propisa koji ima za cilj *da unapredi poštovanje propisa* uz pomoć jasnih pravila kako bi željeni rezultati politike bili ostvareni. Osim toga, funkcija inspekcija ima važnu ulogu u obezbeđivanju povratnih informacija u vezi s efektima propisa i njihovom primenom; na osnovu pouka izvučenih prilikom vršenja inspekcija na terenu, kreatori politika mogu dobiti povratne informacije o primenljivosti relevantnih zakona i na taj način opravdati pravne reforme.

Loše osmišljena funkcija inspekcija dodatno opterećuje privredni sektor i stvara mogućnosti za korupciju i zloupotrebe. Neefikasna inspekcija dovodi do većih troškova sprovođenja propisa, a često i do neispunjenja ciljeva politike. Naravno, ovo drugo umanjuje bilo kakvo poverenje koje građani i privreda imaju u svoju vladu, regulatorne organe i organe vlasti.

Uloga inspekcija ima presudni značaj ne samo u oblasti sprovođenja propisa, već i njihovog poštovanja. Naime, preduzeća možda nisu dovoljno upućena ili u dovoljnoj meri ne razumeju šta se nekim propisom od njih traži. Inspekcije mogu značajno da utiču na poštovanje propisa tako što će pružati savete preduzećima i širiti znanje. Poštovanje propisa se može značajno unaprediti kroz informisanje i pružanje saveta preduzećima o tome kako da poštuju propise.

---

#### **Uokvireni tekst 1: Jedanaest pokazatelja aspekata spontanog poštovanja propisa i sankcija**

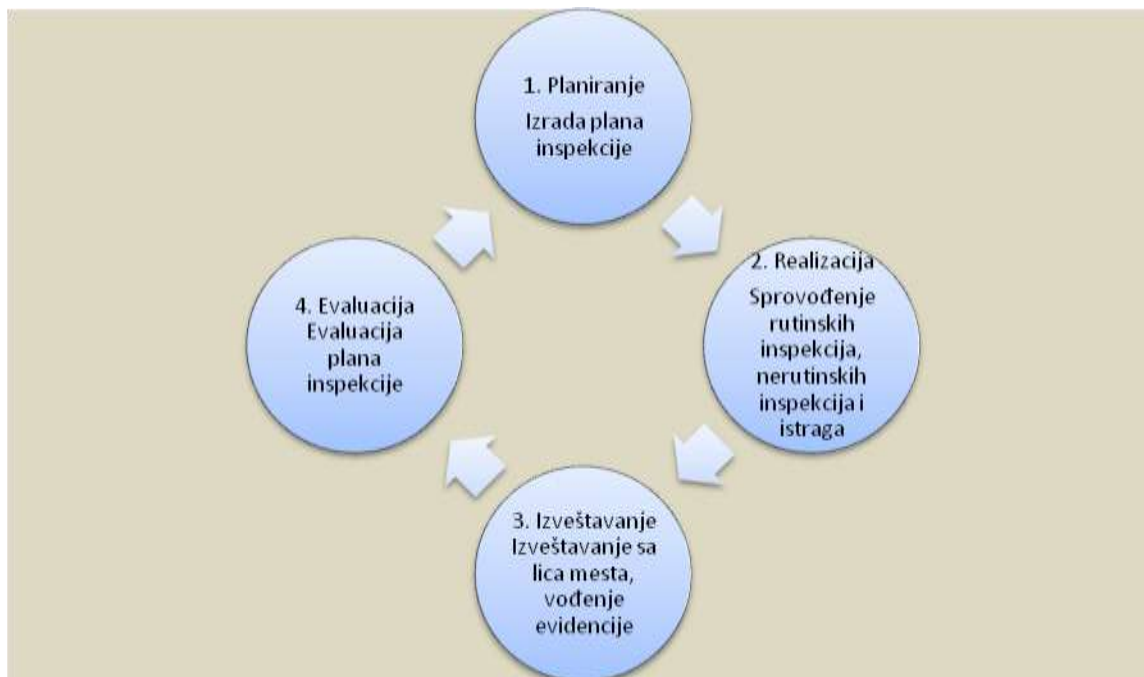
1. Poznavanje propisa
2. Troškovi poštovanja propisa/koristi od nepoštovanja propisa
3. Stepem prihvaćenosti propisa od strane privrede i građana
4. Lojalnost i prirodna poslušnost od strane preduzeća koja podležu propisima
5. Obim neformalnog praćenja
6. Verovatnoća prijavljivanja putem neformalnih kanala
7. Verovatnoća inspekcije
8. Verovatnoća otkrivanja
9. Selektivnost inspektora
10. Šanse za izricanje sankcija
11. Težina sankcija

*Izvor: Ministarstvo pravde (Holandije) i Univerzitet Erasmus, Holandija (2004)*

---

Inspekcija je proces koji započinje donošenjem nekog propisa i ima za cilj da obezbedi njegovo poštovanje, kao i da razreši bilo koje probleme u vezi s njegovim poštovanjem (Grafikon 1). Preduzeća se susreću s inspekcijama sve vreme trajanja svog poslovanja. Inspekcija se može vršiti počev od registracije preduzeća, pa nadalje, sve dok traje poslovanje dotičnog preduzeća. Iako sva preduzeća moraju da prođu kroz određene procedure, kao što su registracija preduzeća, izdavanje dozvola i slično, neće svako preduzeće biti predmet inspekcije, već samo postoji verovatnoća da se to desi.

**Grafikon 1: Ciklus inspekcije – od planiranja do evaluacije inspekcije**



**Reformisanje inspekcija** predstavlja složen zadatak. Inspekcije predstavljaju jedan od elemenata regulatornog sistema koji je najteže reformisati. Reforma inspekcija povezuje mnoge procese i institucije. Ipak, ovakva reforma se na kraju isplati jer dobro koordinisani reformski napori mogu da umanje opterećenja koja trpi privreda, da omoguće veći izvoz, stvore nova radna mesta i obezbede koristi koje "vladavina prava" donosi društvu u širem smislu.

Reforma inspekcija obično čini sastavni deo šireg programa regulatornih reformi. Većina razvijenih zemalja, kao i mnoge zemlje u razvoju, pokrenule su programe regulatornih reformi u cilju smanjenja troškova regulative i unapređenja delotvornosti propisa u procesu sprovođenja javnih politika, kao što su zaštita zdravlja i bezbednosti ljudi i životne sredine. Ove reforme usredsređene su na kvalitet regulatornih instrumenata i politika i one sve više uključuju i funkciju inspekcije kao jedne od najslabijih komponenti regulatorne politike.

**Reforma inspekcija** ne odnosi se prvenstveno na načine eliminisanja funkcija inspekcija ili spajanja inspeksijskih organa, premda obe ove reforme mogu biti korisni instrumenti. Ona se **prvenstveno odnosi na iznalaženje načina da se unapredi delotvornost i efikasnost inspeksijskih službi.**

Reforme inspekcija obično imaju za cilj:

- **svođenje na minimum opterećenja za privredu**

- **obezbeđivanje maksimalnog poštovanja propisa i zaštitu zdravlja, bezbednosti i životne sredine**
- **svođenje na minimum troškova za državu**

Dok su *ad hoc* reforme inspekcija usredsređene na jedan od ovih ciljeva, sistemske reforme inspekcija trebalo bi da obuhvate sve prethodno pomenute ciljeve.

Postoje razni modeli *ad hoc* reformi, kao i sistemskih reformi inspekcija. Ovi modeli nisu uzajamno isključivi (vidi Tabelu 1).

Što se tiče reformi inspekcija, tu prevlađuju sledeće tri oblasti: (I) institucionalni okvir, (II) zakonodavni okvir i (III) informatički (IT) sistemi.

**Tabela 1: Modeli reformi inspekcija**

Institucionalni okvir	Zakonodavni okvir	E-uprava
Reformisanje pojedinačnih inspekcija – <i>ad hoc</i> pristup	<i>Ad hoc</i> reforme zakona i propisa koji se odnose na konkretne inspekcije	<i>Ad hoc</i> IT rešenja za određene inspekcije
Stvaranje koordinacionog tela	Zajednički pravni okvir	IT komunikacija između inspekcija
Stvaranje centralizovanog inspektorata	Zajednički okvirni zakon + strateški pristup reformisanju određenih zakona	Zajednička mreža e-uprave za sve inspekcije

## II. INSPEKCIJE U SRBIJI

U Srbiji postoje brojne inspekcije koje su decentralizovane i deluju u sastavu različitih ministarstava. One rade bez ikakve značajne uzajamne saradnje ili koordinacije, tako da postoji preklapanje i dupliciranje funkcija između različitih inspektorata, što predstavlja izvor dodatnih opterećenja i poteškoća za poslovanje (vidi Tabelu 2).

**Tabela 2. Slabosti u postojećem sistemu inspeksijskog nadzora u Srbiji**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• okvir velikog broja inspekcija na republičkom i lokalnom nivou, koje rade bez ikakve značajne uzajamne koordinacije ili saradnje</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• inspekcije su regulisane velikim brojem defragmentisanih zakona i propisa koji se često menjaju i nameću regulatorni rizik i povećana administrativna opterećenja za privredu</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• procedure kojima se uređuje rad inspekcija su nejasne, neformalne i nedovoljno transparentne</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ovlašćenja inspekcija nisu jasno definisana zakonom</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• procena rizika se minimalno koristi jer inspekcije pokrivaju sva preduzeća, umesto da se usredsrede na ona kod kojih su rizici najveći</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• inspekcije imaju visok stepen diskrecionih prava, uključujući i prava da na licu mesta izriču mandatne kazne i zatvaraju preduzeća</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>inspekcije/inspektori imaju minimalnu ulogu u pružanju saveta preduzećima u cilju obezbeđivanja poštovanja propisa</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>postoji preklapanje i dupliciranje funkcija između inspekcija na republičkom nivou, kao i između inspekcija na republičkom i lokalnom nivou</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>regulatorni organi nemaju delotvorne instrumente za kažnjavanje onih koji uporno krše propise, niti za nagrađivanje onih koji poštuju propise</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Spora debirokratizacija</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Male plate državnih službenika</li> </ul>

Trenutno postoje 31 različite inspekcije koje se nalaze u sastavu 12 različitih ministarstava (vidi **Tabelu 3**).

**Tabela 3. Organizacija inspekcija u Srbiji**

Ministarstvo	Inspekcija
<b>Inspekcije nadležne za privredu</b>	
Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede	1) Tržišna inspekcija
	2) Veterinarska inspekcija
	3) Granična veterinarska inspekcija
	4) Fitosanitarna inspekcija
	5) Granična fitosanitarna inspekcija
	6) Poljoprivredna inspekcija
	7) Vodna inspekcija
	8) Inspekcija za šumarstvo i lovstvo
Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja	9) Turistička inspekcija
Ministarstvo za infrastrukturu i energetiku	10) Inspekcija za javne puteve
	11) Inspekcija za drumski saobraćaj
	12) Inspekcija za železnički saobraćaj
	13) Inspekcija za vodni saobraćaj
	14) Vazduhoplovna inspekcija (Direktorat za civilno vazduhoplovstvo)
	15) Inspekcija parnih kotlova
Ministarstvo za telekomunikacije i informatičko društvo	16) Inspekcija za poštanske usluge
	17) Inspektor za elektronski potpis
Ministarstvo zdravlja	18) Zdravstvena inspekcija
	19) Sanitarna inspekcija
	20) Inspekcija za lekove i medicinska sredstva
Ministarstvo za rad i socijalnu politiku	21) Inspekcija rada
Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja	22) Inspekcija za zaštitu životne sredine
	23) Građevinska inspekcija
	24) Urbanistička inspekcija
	25) Rudarsko-geološka inspekcija
Ministarstvo finansija	26) Poreska uprava
	27) Devizni inspektorat
Ministarstvo unutrašnjih poslova	28) Sektor za vanredne situacije (Protivpožarna

	inspekcija)
<b>Inspekcije koje nisu nadležne za privredu</b>	
Ministarstvo prosvete i nauke	29) Sektor za školske uprave, stručno-pedagoški nadzor i srednje obrazovanje i vaspitanje (Prosvetna inspekcija)
Ministarstvo odbrane	30) Inspektorat odbrane
Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu	31) Upravna inspekcija

Inspekcije su regulisane velikim brojem defragmentisanih **zakona i propisa**. Propisi se često menjaju, što privredi otežava poštovanje propisa, a inspektorima otežava nadgledanje njihovog sprovođenja. Čak ni nadležni regulatorni organi nemaju jasan pregled broja zakona i propisa kojima se uređuju inspekcijski poslovi u njihovoj nadležnosti. Naime, u okviru Sveobuhvatne reforme propisa (SRP) u Srbiji, upitani da nabroje sve zakone za čije su sprovođenje nadležni, regulatorni organi naveli su svega **30 zakona i 50 propisa kojima se uređuju inspekcijeske procedure**. To očigledno nije slučaj jer se jednostavnom proverom baza pravnih propisa po naslovima i sadržaju može uočiti postojanje **preko 1000 zakona i propisa koji se odnose na inspekcije**.

Pored velikog paketa sektorskih zakona, inspekcijski poslovi uređeni su i opštim zakonodavnim okvirom javne uprave, koji obuhvata:

- Zakon o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS", br. 20/92, 6/93)<sup>1</sup>;
- Zakon o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS", br. 79/05, 101/07);
- Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni glasnik RS", br. 33/97, 31/01, 30/2010)
- Zakon o ministarstvima ("Službeni glasnik RS", br. 65/2008);
- Zakon o državnim službenicima ("Službeni glasnik RS", br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07
- Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", br. 129/07);
- Uredba o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima ("Službeni glasnik RS", br. 16/09);
- Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ("Službeni glasnik RS", br. 40/2010);
- Uredba o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ("Službeni glasnik RS", br. 40/2010).

Što se tiče opšteg zakonodavnog okvira, iako je novi Zakon o državnoj upravi donet 2005. godine, izvesne odredbe starog Zakona o državnoj upravi iz 1992. godine još uvek su na snazi. To stvara značajnu pravnu nesigurnost jer upravo te odredbe predstavljaju izvor neograničenih proizvoljnih ovlašćenja inspektora, budući da im omogućavaju da:

- zahtevaju da bez ograničenja pregledaju svaki pojedinačni dokument preduzeća nad kojim vrše inspekciju;
- saslušaju i uzmu izjave od svakog pojedinačnog "odgovornog i zainteresovanog lica";
- pregledaju svaku pojedinačnu poslovnu prostoriju, objekat, postrojenje, mašinu, predmet i robu;
- uzimaju uzorke robe i drugih predmeta za analizu, veštačenje, i slično;

<sup>1</sup> Iako je, 2005. godine, ovaj zakon zamenjen novim zakonom, neke njegove odredbe još uvek su na snazi.

---

a takođe imaju pravni osnov za propisivanje i izricanje više vrsta kazni i mera, uključujući i to da:

- izriču mandatne kazne na licu mesta;
- izdaju privremena rešenja, odnosno zabrane;

Većina zakona i propisa koji se odnose na određene inspekcije dostupna je preko veb portala određenih ministarstava/regulatornih organa (nadležnih za te inspekcije). Međutim, sveopšti zakonodavni okvir koji se odnosi na inspekcije nije lako dostupan, pogotovo što same inspekcije nemaju svoje posebne veb portale, već su obično obuhvaćene sveopštim veb portalom ministarstva.

Ovakav zakonodavni okvir, iako je obiman, jasno ne definiše **ovlašćenja** inspekcija, niti jasno definiše inspeksijske procedure. Ne postoje formalne procedure kojima se uređuje ciklus inspekcije (**vidi Grafikon 1**), počevši od pokretanja inspekcije pa sve do procedura kojima se reguliše zaključenje inspekcije i izveštavanje.

Nedostatak zakonom definisanih **formalnih procedura** dovodi do nepostojanja kontrolnih lista u vezi s formalnim poštovanjem propisa, koje su bitne za pravnu sigurnost i umanjenje diskrecionih ovlašćenja inspektora u pogledu tumačenja zahteva koje je potrebno ispuniti. Usled nepostojanja formalnih procedura, određeni broj inspekcija nema obavezu da obavljene inspekcije zaključi formalnim pisanim dokumentom, što otvara prostor za češće vršenje inspekcija bez formalne evidencije o tome da je inspekcija obavljena i završena.

Jedan od najvećih problema u vezi s efikasnošću inspekcija u Srbiji jeste usredsređenost na nastojanja da se inspeksijskom kontrolom obuhvate sva preduzeća, umesto da se primenjuje **sistem zasnovan na riziku**, odnosno ne uzima se u obzir rizik koji određeno preduzeće predstavlja po zdravlje, životnu sredinu i društvo u celini. Inspekcije u Srbiji nisu usredsređene na visokorizična preduzeća kod kojih postoji verovatnoća da neće poštovati propise, čime se povećavaju administrativna opterećenja za ona preduzeća koja poštuju propise, što ima za posledicu smanjenu konkurentnost.

Jedan od najslabijih segmenata inspekcija u Srbiji, u poređenju s najboljom praksom, je oblast **praćenja i pravičnosti** inspekcija. Uprkos prvobitnim koracima ka efikasnijem sistemu praćenja inspekcija kroz početno merenje administrativnih opterećenja, u Srbiji još nije uspostavljen održivi sistem merenja efekata rada inspektorata na nivou centralne vlade. Unutar određenih inspekcija ne postoje formalne procedure koje se odnose na mehanizme pritužbi. Većina napora u ovom segmentu rezultat je pojedinačnih napora unutar određenih inspekcija, nego što je rezultat sistemskog i koordinisanog pristupa.

Što se tiče **odgovornosti** inspekcija, *ex post* praćenje efikasnosti inspekcija gotovo da i ne postoji. Čak i ako bi takva vrsta praćenja bila inicirana, ne bi bilo odgovarajućih podataka u vezi s funkcionisanjem inspekcija. Nedostatak odgovarajućih mehanizama za praćenje daje prostora za to da se učinak meri na osnovu prostih podataka, kao što je broj izvršenih inspekcija ili čak iznos naplaćenih kazni.



Dok su usredsređene na to da inspekcijским kontrolama obuhvate što veći broj preduzeća, inspekcije nemaju ni vremena ni resursa da svoje napore ulože u to da preduzeća na jednostavan i sveobuhvatan način informišu o zahtevima koje treba da ispune. U samim inspekcijama ne postoji dovoljna svest o tome da je njihov osnovni zadatak da informišu i **edukuju građane i privredu** u vezi s propisima i zahtevima koje moraju da poštuju.

Uprkos značaju **informatičkih rešenja** za efikasnost i transparentnost inspekcija i uprkos njihovoj široj primeni u razvijenim tržišnim ekonomijama, njihovo sprovođenje u Srbiji nalazi se u ranoj fazi.

Usled ograničenih reformi inspekcija koje su do sada sprovedene, kao i usled ograničenih resursa, **kadrovska politika i programi obuke inspektora** bili su nedovoljno delotvorni i neravnomerno sprovedeni u svim inspekcijama. Kao rezultat toga, situacija je raznolika, pa tako postoje dobro obučeni i efikasni timovi inspektora, ali i prekobrojni i staromodni inspektori.

**Saradnja i koordinacija** između inspekcija je slaba i delimična, tako da, u tom smislu, postoji dosta prostora za poboljšanja iako je okvirnim Zakonom o državnoj upravi propisano da "inspektor u vršenju poslova nadzora saraduje sa drugim inspektorima, pravosudnim organima, prekršajnim organima i drugim zainteresovanim organima i organizacijama." Posebno treba istaći to da inspekcije na različitim nivoima (republičkom i lokalnom) nisu kompatibilne, te da između njihovih funkcija postoje značajna preklapanja, protivrečnosti i dupliciranja.

### III. KAKO PREDUZEĆA PERCIPIRAJU INSPEKCIJE

Glavni problem privrede u odnosima s organima državne uprave, uključujući i inspekcije, je netransparentnost njihovog rada, kao i prekomerna diskreciona ovlašćenja državnih službenika, uključujući i inspektore. To u znatnoj meri povećava regulatorni rizik za investitore, što na kraju negativno utiče na konkurentnost privatnog sektora. Preterano složeno i netransparentno regulatorno okruženje takođe utiče na obim neformalnog sektora.

U procesu konsultacija s privredom u vezi s okvirom inspekcija, organizovano je nekoliko okruglih stolova i fokus grupa (**vidi Tabelu 4**).

**Tabela 4. OKRUGLI STOLOVI I FOKUS GRUPE NA TEMU INSPEKCIJA**

<b>26.05.2011.</b>	Okrugli sto na temu smanjenja neformalne ekonomije: Reforma inspekcija u cilju smanjenja sive ekonomije i ublažavanja opterećenja za poslovni sektor	Valjevo
<b>07.06.2011.</b>	Okrugli sto na temu smanjenja neformalne ekonomije: Reforma inspekcija u cilju smanjenja sive ekonomije i ublažavanja opterećenja za poslovni sektor	Niš
<b>15.06.2011.</b>	Okrugli sto na temu smanjenja neformalne ekonomije: Reforma inspekcija u cilju smanjenja sive ekonomije i ublažavanja opterećenja za poslovni sektor	Novi Sad
<b>17.06.2011.</b>	Okrugli sto na temu smanjenja neformalne ekonomije: Reforma	Kragujevac

	inspekcija u cilju smanjenja sive ekonomije i ublažavanja opterećenja za poslovni sektor	
<b>05.07.2011.</b>	Okrugli sto na temu smanjenja neformalne ekonomije: Reforma inspekcija u cilju smanjenja sive ekonomije i ublažavanja opterećenja za poslovni sektor	Kruševac
<b>27.09.2011.</b>	Okrugli sto na temu smanjenja neformalne ekonomije: Reforma inspekcija u cilju smanjenja sive ekonomije i ublažavanja opterećenja za poslovni sektor	Beograd
<b>06.02.2012.</b>	Fokus grupa s predstavnicima preduzeća iz oblasti hemijske industrije	Beograd
<b>07.02.2012.</b>	Fokus grupa s predstavnicima preduzeća iz sektora trgovine	Beograd
<b>08.02.2012.</b>	Fokus grupa s predstavnicima preduzeća iz sektora građevinarstva	Beograd
<b>08.02.2012.</b>	Fokus grupa s predstavnicima preduzeća iz sektora prevoza	Beograd
<b>15.03.2012.</b>	Fokus grupa s predstavnicima preduzeća iz sektora poljoprivrede i prehrambene industrije	Beograd

Glavna pitanja koje su privrednici istakli u vezi s inspekcijskim procedurama mogu se rezimirati na sledeći način:

- Zakoni se često menjaju, a okvir zakona i propisa u vezi s inspekcijama je prekomeran. Privrednici su istakli činjenicu da čak ni iskusne računovođe ne mogu da izađu na kraj sa šumom propisa u oblasti inspekcija;
- Propisi su nejasni i zahtevaju tumačenje. Tumačenja koja donose ministarstva nisu obavezna i često su nedosledna i protivrečna;
- Prilikom vršenja inspekcija, inspektori se često pozivaju na propise ili interna pravila koja nisu objavljena;
- Inspekcije se, po pravilu, vrše bez najave;
- Inspekcijske kontrole nisu koordinisane i dugo traju, a različite inspekcije od preduzeća često traže iste podatke i dokumentaciju;
- Neformalna ekonomija praktično se ne kontroliše, već se kontrolišu samo zakonita preduzeća koja imaju kapacitete da plaćaju kazne – odnosno, na taj način ispašta potencijalno najvitalniji deo privrede;
- Inspekcije su usredsređene na kažnjavanje preduzeća, a ne na nadzor i prevenciju.

#### **IV. OPCIJE ZA REFORMU INSPEKCIJA U SRBIJI**

Glavni cilj reforme inspekcija u Srbiji jeste da se stvori sistem inspekcija koji će biti: delotvoran, efikasan, transparentan i odgovoran. Pored smanjenja troškova kako za vladu tako i za privredu, rezultat reforme inspekcija treba bude i unapređenje bezbednosti građana, privrede i životne sredine.

Izvodljive opcije za reformu institucionalnog okvira koji se odnosi na inspekcije u Srbiji su sledeće:

**OPCIJA 1. STVARANJE KOORDINACIONOG TELA I SPAJANJE SRODNIH INSPEKCIJA**

**OPCIJA 2. STVARANJE KOORDINACIONOG TELA I REFORMA POJEDINAČNIH INSPEKCIJA**

**OPCIJA 3. STVARANJE JEDINSTVENOG CENTRALIZOVANOG INSPEKTORATA**

Sve navedene opcije podrazumevaju reformu zakonodavnog okvira kroz usvajanje okvirnog zakona o inspekcijama i reviziju postojećih zakona koji se odnose na inspekcije. Navedene opcije takođe obuhvataju sprovođenje rešenja koja podrazumevaju elektronsku upravu putem jedinstvenog softvera za sve inspekcije.

Opcije 1 i 2 iziskuju postojanje nadzornog organa (Kordinacionog tela) koji će obezbediti koordinaciju između pojedinačnih inspekcija i eliminisanje oblasti koje se preklapaju, dok opcija 3 podrazumeva zahteve za uspostavljanjem koordinacije i eliminisanjem preklapanja između inspekcija .

Opcije 2 i 3 sadrže značajan element administrativnog restrukturiranja (strukturno i organizaciono spajanje), dok opcija 1 može imati za rezultat određeno administrativno prestrukturiranje kao posledicu aktivnosti koordinacije (vidi Tabelu 5).

**Tabela 5: Izvodljive opcije za reformu inspekcija u Srbiji**

	<b>Opcija 1</b>	<b>Opcija 2</b>	<b>Opcija 3</b>
	<b>Stvaranje koordinacionog tela i reforma pojedinačnih inspekcija</b>	<b>Stvaranje koordinacionog tela i spajanje srodnih inspekcija</b>	<b>Jedinstveni inspektorat</b>
<b>Institucionalni okvir</b>			
Stvaranje nove institucije – centralizovanog inspektorata			x
Stvaranje koordinacionog tela	x	x	
Reformisanje pojedinačnih inspekcija	x		
<b>Zakonodavni okvir</b>			
Okvirni zakon	x	x	x
Revizija postojećih zakona koji se odnose na inspekcije	x	x	x
<b>Rešenja u oblasti e-uprave</b>			
Zajednički veb portal vlade posvećen inspekcijama	x	x	x
Zajednički IT sistem za upravljanje inspekcijama	x	x	x

Sprovođenje reforme inspekcija u velikom meri zavisi od doslednog i dugoročnog političkog opredeljenja, a odluka o tome koja će opcija biti primenjena zavisice od nivoa političke podrške. Opcija 3

---

je u političkom smislu najosetljivija i predstavlja model koji se najmanje primenjuje u međunarodnoj praksi. Međutim, postoje primeri u kojima je takvo rešenje primenjeno u našem regionu. Rešenja koja su primenjena u Bosni i Hercegovini - Republici Srpskoj (Generalni inspektorat) i Hrvatskoj (Državni inspektorat) obuhvataju ključne inspekcije nadležne za privredu.

## **1. OPCIJA 1 – STVARANJE KOORDINACIONOG TELA ZA SPROVOĐENJE REFORME INSPEKCIJA I REFORMA POJEDINAČNIH INSPEKCIJA**

Ova opcija, kao i Opcija 2, pretpostavlja osnivanje od strane Vlade koordinacionog tela koje bi bilo zaduženo za kreiranje, koordinaciju i praćenje sprovođenja reformi inspekcija.

Ova opcija se od Opcije 2 razlikuje u tome što se, kad je reč o institucionalnom okviru, kod nje zadržava *status quo*, odnosno inspekcije onakve kakve jesu ostaju u sastavu istih ministarstava. Međutim, sprovode se mere koje obezbeđuju koordinaciju između inspekcija, eliminisanje preklapanja i smanjenje opterećenja za privredu. Ove mere se sprovode u pojedinačnim inspekcijama.

S tačke gledišta eventualnog protivljenja reformama od strane ministarstava i inspektora, sprovođenje ove opcije je najlakše. Isto tako, ona za kratko vreme može dati izvesne rezultate. Kad bi se usvojio okvirni zakon o inspekcijama i uveo zajednički softver za sve inspekcije, ova opcija mogla bi značajno da utiče na efikasnost sveukupnog sistema inspekcija, čak i bez ikakvih promena u njihovoj strukturi. Međutim, činjenica da će sve inspekcije i dalje nastaviti da rade svaka za sebe predstavlja izazov u smislu održivosti reformi u svim bitnim segmentima, uključujući i koordinaciju, zajedničke inspekcije, eliminisanje preklapanja i eliminisanje dupliciranja podataka koji se traže od privrednih subjekata.

## **2. OPCIJA 2 – STVARANJE KOORDINACIONOG TELA I SPAJANJE SRODNIH INSPEKCIJA**

Primena ove opcije podrazumeva stvaranje koordinacionog tela koje bi bilo zaduženo za kreiranje, koordinaciju i praćenje sprovođenja reforme inspekcija. Da bi obezbedilo efikasno sprovođenje svojih zadataka, koordinaciono telo mora da bude trajnog karaktera, a glavni izazov u okviru ove opcije jeste da se obezbedi da koordinaciono telo ima mandat i ovlašćenja da donosi i sprovodi obavezne mere koje će inspekcije morati da poštuju, kao i da nadgleda i prati njihovu primenu.

Ova opcija takođe ukazuje na to da, umesto formiranja jedinstvenog centralizovanog inspektorata, strategija institucionalnog okvira treba da podrazumeva spajanje ili konsolidaciju postojećih srodnih inspektorata u sastavu pojedinačnih ministarstava nadležnih za određene regulatorne teme, ili u formi samostalnih inspektorata koji će biti odgovorni Vladi.

Postojao je pokušaj da se ova opcija primeni kroz objedinjavanje svih inspekcija zaduženih za poljoprivredu u Poljoprivredni inspektorat. Međutim, nakon reorganizacije ministarstava, koja je sprovedena 2011. godine, Poljoprivredni inspektorat izgubio je svoj status i prebačen je u

---

nadležnost Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede u formi 7 različitih inspekcija.

Ovaj pristup povoljno bi uticao na objedinjavanje prakse i eliminisanje preklapanja u objedinjenim inspekcijama. Međutim, problemi u vezi s preduzimanjem ovakve vrste spajanja inspekcija ostaju isti kao kod Opcije 3, odnosno može se očekivati protivljenje ministarstava i inspekcija koje će na taj način biti objedinjene, pa je stoga neophodna snažna politička podrška na najvišem nivou, kao i kod Opcije 3.

Da bi obezbedilo sveopštu efikasnost inspekcija nadležnih za privredu, koordinaciono telo takođe bi moralo da nadgleda saradnju s drugim inspekcijama nadležnim za privredu.

Za početak, mogli bi da se preduzmu koraci ka spajanju više inspekcija koje se trenutno nalaze u sastavu pojedinačnih ministarstava. Kandidati za takvo spajanje su: inspekcije u okviru Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede (9 inspekcija (8 inspekcija u njegovom sastavu i 1 inspekcija u sastavu Ministarstva ekonomije - Turistička inspekcija)), Ministarstvo za infrastrukturu i energetiku (6 inspekcija), Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja (4 inspekcije), Ministarstvo za rad i socijalnu politiku (1 inspekcija, Ministarstvo zdravlja (spajanje 3 inspekcije), Ministarstvo za telekomunikacije i informatičko društvo (2 inspekcije). **Ovo bi imalo za rezultat spajanje 24 inspekcija u 6 tematskih inspekcija.**

Ova opcija mogla bi lakše da se primeni nego Opcija 3 jer ne podrazumeva značajne promene u pravnom režimu, niti bi podrazumevala isti stepen protivljenja od strane ministarstava i inspekcija jer bi spajanje pojedinačnih inspekcija uglavnom bilo izvršeno u okviru ministarstava koja su i inače bila nadležna za te inspekcije. Rizik je u tome što ako koordinaciono telo ne bude imalo jasan mandat za primenu i sprovođenje reformi, ministarstva ga neće poštovati.

### 3. OPCIJA 3 - STVARANJE JEDINSTVENOG INSPEKTORATA

U okviru ove opcije, sve inspekcije koje su na republičkom nivou nadležne za privredu (vidi Tabelu 3 – inspekcije od 1 do 25) objedinjene su u novonastalom Jedinistvenom centralizovanom inspektoratu. Jedinistveni inspektorat uspostavlja se na osnovu zakona i iako je za svoj rad odgovoran Vladi, on je nezavisan od određenih ministarstava koja izrađuju zakone u vezi s inspekcijama.

Iako ovo rešenje nije u običajeno u zemljama članicama Evropske unije, ono je ipak primenjeno u našem regionu. Dok je Hrvatska osnovala Državni inspektorat koji obuhvata određeni broj inspekcija nadležnih za privredu, Bosna i Hercegovina – Republika Srpska osnovala je Generalni inspektorat koji obuhvata većinu inspekcija nadležnih za privredu.

U smislu obezbeđivanja jedinstvene prakse, eliminisanja preklapanja, ostvarivanja efikasnosti rada i ušteda kako u javnoj upravi tako i u privredi, jasno je da ova opcija može biti poželjna, ako bude sprovedena na adekvatan način. Sprovođenje ove opcije dovelo bi do eliminisanja preklapanja nadležnosti, kao i do konsolidacije obrazaca i podataka i efikasnijeg korišćenja

---

raspoloživih resursa. Isto tako, razmena informacija ukinula bi potrebu da se od preduzeća više puta traže iste informacije.

Ova opcija iziskuje značajna početna ulaganja u uspostavljanje nove institucije – Jedininstvenog inspektorata. U periodu strogih ograničenja budžeta, realizacija ove opcije možda nije realna. Međutim, zahvaljujući ekonomiji obima, Jedininstveni inspektorat mogao bi da ima manji broj inspektora, ali onih koji bi bili stručniji, što bi dovelo do sveukupnog unapređenja efikasnosti i delotvornosti inspekcija, kao i do značajnih dugoročnih ušteda.

Konačno, ova opcija najviše zavisi od visokog nivoa političke podrške. Ona je već bila predložena u okviru procesa Sveobuhvatne reforme propisa iz 2009. godine, ali je naišla na protivljenje svih ministarstava nadležnih za inspekcije, kao i inspektora koji su smatrali da bi to umanjilo njihova ovlašćenja i mogućnosti za napredovanje u okviru postojeće strukture. To protivljenje imalo je za rezultat postizanje kompromisnog rešenja na osnovu kojeg je Vlada donela niz preporuka u vezi s inspekcijama i osnovala Radnu grupu za izradu Programa reforme inspekcija, uključujući i izbor opcije institucionalnog okvira (vidi veb stranicu: <http://www.srp.gov.rs/srp/K0/UListaPreporuka05.aspx>).

## PROGRAM REFORME INSPEKCIJA NADLEŽNIH ZA PRIVREDU U SRBIJI

### AKCIONI PLAN

#### 1. Institucionalna struktura, koordinacija i saradnja inspekcija

##### **Ključna poruka:**

*U cilju sprečavanja nedelotvornih inspekcija, institucionalne disfunkcije (beskorisne funkcije inspekcija, preklapanje nadležnosti između inspeksijskih službi, kao i između regulatornih organa na republičkom i lokalnom nivou, zastarele kadrovske politike i kontraproduktivne prakse u pogledu plata) moraju se eliminisati putem institucionalnih reformi inspekcija.*

##### **PROBLEM**

Inspekcije u Srbiji su brojne i decentralizovane i deluju u sastavu različitih ministarstava. Trenutno postoje 31 različite inspekcije koje rade u sastavu 12 različitih ministarstava. One rade bez ikakve značajne uzajamne saradnje ili koordinacije, tako da postoji preklapanje i dupliciranje funkcija između različitih inspektorata, što predstavlja izvor dodatnih opterećenja i poteškoća za poslovanje. Ove institucionalne disfunkcije stvaraju nepotrebne troškove kako za vladu tako i za privredu: vlada traći sredstva vršenjem inspekcija u vezi s istim pitanjima više puta nad istim privrednim subjektom, dok višestruke inspekcije umnožavaju opterećenja za privredu.

AKTIVNOSTI	REZULTATI	NADLEŽNE INSTITUCIJE	ROK	PREDNOSTI
<b>OPCIJA 1</b>				
<b>STVARANJE KOORDINACIONOG TELA ZA SPROVOĐENJE REFORMI INSPEKCIJA I REFORMA POJEDINAČNIH INSPEKCIJA</b>				
Napomena: Aktivnosti u okviru ove opcije odgovaraju aktivnostima iz Opcije 2, osim što će reforme biti sprovedene na nivou pojedinačnih inspekcija.				
<b>OPCIJA 2</b>				
<b>STVARANJE KOORDINACIONOG TELA ZA SPROVOĐENJE REFORMI INSPEKCIJA I SPAJANJE SRODNIH INSPEKCIJA</b>				
Vlada osniva Koordinaciono telo za inspekcije nadležne za privredu, koje čine predstavnici inspekcija nadležnih za privredu i ostali stručnjaci	<b>Podopcija 1</b> Koordinaciono telo za inspekcije nadležne za privredu, osnovano u okviru Okvirnog zakona o inspekcijama (vidi tačku 2 Akcionog plana)	Vlada Republike Srbije	Oktobar 2012.	• Manji broj inspeksijskih službi, pa samim tim i manji broj višestrukih

	<b>Podopcija 2</b> Odluka vlade o osnivanju Koordinacionog tela za inspekcije nadležne za privredu			inspeksijskih kontrola; <ul style="list-style-type: none"> <li>• smanjenje obima nadležnosti inspekcija koje se preklapaju;</li> <li>• obezbeđena koordinacija spojenih inspekcija;</li> <li>• povećana efikasnost spojenih inspekcija</li> </ul>
Osnivanje tehničkog sekretarijata Koordinacionog tela	Odluka o osnivanju tehničkog sekretarijata	Koordinaciono telo	Oktoibar 2012.	
Analiza moguće koordinacije i/ili spajanja inspekcija koje se nalaze u sastavu istog ministarstva ili u sastavu različitih ministarstava, kao i koordinacija između inspekcija na republičkom i lokalnom nivou	Program koordinacije i integracije sa preporukama vezanim za koordinaciju i/ili spajanje inspekcija koje se nalaze u sastavu istog ministarstva ili u sastavu različitih ministarstava, kao i za koordinaciju između inspekcija na republičkom i lokalnom nivou, koji će obuhvatiti: <ul style="list-style-type: none"> <li>• organizaciona pitanja,</li> <li>• eliminisanje preklapanja inspekcija i zahteva za informacijama od strane različitih inspekcija,</li> <li>• sprovođenje zajedničkih inspekcija,</li> <li>• kompatibilnost sistema upravljanja i IT sistema,</li> <li>• razlike u politikama i procedurama,</li> <li>• identifikovanje zakona i propisa koje treba izmeniti i dopuniti</li> </ul>	Koordinaciono telo	Decembar 2012.	



Pravni instrumenti – zakoni ili drugi propisi na osnovu kojih će biti izvršeno spajanje srodnih inspekcija	Usvajanje pravnih instrumenata – zakona ili drugih propisa na osnovu kojih će biti izvršeno spajanje srodnih inspekcija	Resorna ministarstva, uz podršku Koordinaciog tela	Jun 2013.	
Sprovođenje programa integracije	Spojene srodne inspekcije primenjuju novi pravni okvir i procedure (zajedničke procedure, softver, izveštavanje, procenu rizika)	Resorna ministarstva uz podršku Koordinaciog tela	Decembar 2013.	
<b>OPCIJA 3 STVARANJE JEDINSTVENOG CENTRALIZOVANOG INSPEKTORATA KOJI OBJEDINJUJE SVE INSPEKCIJE NADLEŽNE ZA PRIVREDU U OKVIRU JEDNE INSTITUCIJE (SPAJANJE INSPEKCIJA OD 1 DO 25)</b>				
Vlada osniva radnu grupu kojom predsedava Ministarstvo za državnu upravu, zaduženu za izradu nacrtu zakona ili propisa u vezi sa stvaranjem jedinstvenog inspektorata	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacrt zakona ili propisa u vezi sa stvaranjem jedinstvenog inspektorata</li> <li>• Akcioni plan za osnivanje jedinstvenog inspektorata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vlada</li> <li>• Ministarstvo za državnu upravu</li> <li>• Radna grupa</li> </ul>	Decembar 2012.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminisanje preklapanja nadležnosti između spojenih inspekcija</li> <li>• Racionalizacija državne uprave kroz transformaciju 24 različitih inspekcija u 1 instituciju;</li> <li>• konsolidacija obrazaca i podataka;</li> <li>• efikasnije korišćenje raspoloživih resursa;</li> <li>• lakše vršenje sveobuhvatne procene rizika;</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• internalizovanje suprotstavljenih propisa;</li> <li>• pojednostavljene interne procedure i kontrole, unapređena evidencija o inspekcijama</li> </ul>
--	--	--	--	---

### **Međunarodna praksa:**

#### **Opcije 1 i 2**

*Koordinacija inspekcija je model reforme inspekcija koji se najčešće koristi. Sledeća dva primera predstavljaju modele najbolje međunarodne prakse.*

- Koordinacija inspekcija u Holandiji ([http://www.inspectieloket.nl/Images/A5-folder-VT-aug09\\_310809\\_en\\_tcm296-264134.pdf](http://www.inspectieloket.nl/Images/A5-folder-VT-aug09_310809_en_tcm296-264134.pdf))
- Izveštaj pod nazivom "Hampton Report" u Velikoj Britaniji (<http://www.berr.gov.uk/files/file22988.pdf>)

#### **Opcija 3**

*Model jedinstvenog inspektorata koji obuhvata većinu inspekcija nadležnih za privredu predstavlja model koji se manje primenjuje u međunarodnoj praksi. Međutim, postoje primeri u kojima je takvo rešenje primenjeno u našem regionu. Rešenja koja su primenjena u Bosni i Hercegovini - Republici Srpskoj i Hrvatskoj obuhvataju ključne inspekcije nadležne za privredu.*

- Generalni inspektorat u Bosni i Hercegovini - Republici Srpskoj ([http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?option=com\\_content&view=section&id=19&Itemid=58&lang=sr-lat](http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?option=com_content&view=section&id=19&Itemid=58&lang=sr-lat))
- Državni inspektorat u Hrvatskoj (<http://www.inspektorat.hr/>)

## **2. Reforma regulatornog okvira za inspekcije**

### **Ključna poruka:**

Jedan od najvažnijih aspekata kvalitetne inspekcije i sprovođenja propisa jeste postojanje kvalitetnog regulatornog okvira, imajući u vidu činjenicu da su neuspesi sistema inspekcija često povezani s lošim kvalitetom regulative.

<b>PROBLEM</b>				
Inspekcije u Srbiji regulisane su velikim brojem defragmentisanih zakona i propisa. Propisi se često menjaju, što privredi otežava njihovo poštovanje, a inspektorima otežava nadgledanje njihovog sprovođenja. Ovakav zakonodavni okvir, iako je obiman, jasno ne definiše ovlašćenja inspekcija, niti jasno definiše inspeksijske procedure.				
<b>AKTIVNOSTI</b>	<b>REZULTATI</b>	<b>NADLEŽNE INSTITUCIJE</b>	<b>ROK</b>	<b>PREDNOSTI</b>
Vlada osniva radnu grupu kojom predsedava Ministarstvo za državnu upravu, koja će izraditi nacrt Okvirnog zakona o inspekcijama i identifikovati zakone i propise iz oblasti inspekcije koje je potrebno ukinuti ili izmeniti i dopuniti	<p>Okvirni zakon o inspekcijama kojim bi se na jednostavan i razumljiv način regulisala administrativna procedura u vezi s inspekcijama i obezbedila efikasnost inspeksijskih procedura i njihovog sprovođenja, a koji bi obuhvatao:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• opštu inspeksijsku proceduru</li> <li>• prava inspekcija i prava subjekata koji su predmet inspeksijske kontrole</li> <li>• ovlašćenja za intervenisanje isključivo onda kada postoji jasan povod za zaštitu</li> <li>• obaveza korišćenja sveobuhvatne procene rizika kako bi resursi bili usmereni na one oblasti u kojima su najpotrebniji, a onih nekoliko preduzeća koja uporno krše propise moraju biti brzo identifikovana i srazmerno i adekvatno sankcionisana</li> <li>• obaveza pružanja autoritativnih i dostupnih saveta na lak i jeftin način</li> <li>• izbegavanje zahtevanja od preduzeća nepotrebnih ili dupliciranih informacija</li> <li>• uvođenje odgovornosti inspekcija za efikasno i delotvorno sprovođenje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vlada</li> <li>• Ministarstvo za državnu upravu</li> <li>• Radna grupa</li> </ul>	Decembar 2012.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objedinjavanje praksi i procedura inspekcije;</li> <li>• smanjenje troškova usled smanjenog broja inspekcija i izbegavanje dupliciranja;</li> <li>• veća pravna sigurnost i fleksibilnija regulativa;</li> <li>• smanjenje prekomernih diskrecionih ovlašćenja i smanjenje mogućnosti za traženje mita</li> </ul>

	njihovih aktivnosti		
Uvođenje procedura, kontrolnih lista i uputstava na osnovu Okvirnog zakona o inspekcijama	Donete procedure, kontrolne liste i uputstva	<b>Podopcija 1:</b> Kordinaciono telo, resorna ministarstva i inspekcije <b>Podopcija 2:</b> Jedinstveni inspektorat	Jun 2013.

**Međunarodna praksa:**

- *The Regulators Compliance Code* /Kodeks poštovanja za regulatorne organe/  
(<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/improving-regulatory-delivery/implementing-principles-of-better-regulation/the-regulators-compliance-code>)
- *Zakon o inspekcijama Bosne i Hercegovine – Republike Srpske*  
([http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=108&Itemid=146&lang=sr-cyr](http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=146&lang=sr-cyr))
- *Zakon o Državnom inspektoratu Republike Hrvatske (NN 116/2008* <http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx>)

### 3. Uvođenje sistema inspekcija na osnovu rizika i revizija režima kazni

**Ključna poruka:**

Regulatorni organi i regulatorni sistem u celini treba da koriste sveobuhvatnu procenu rizika kako bi ograničeni resursi bili usmereni na one oblasti u kojima su najpotrebniji.

Onih nekoliko preduzeća koja uporno krše propise treba da budu brzo identifikovana i srazmerno i adekvatno sankcionisana.

**PROBLEM**

Inspekcije su usredsređene na to da obuhvate sva preduzeća, ne uzimajući u obzir rizik koji određeno preduzeće predstavlja po zdravlje, životnu sredinu i društvo u celini. Ovakva praksa podrazumeva neefikasno korišćenje ograničenih resursa koje inspekcije imaju na raspolaganju, kao i to

da se inspekcija kontrola preduzeća kod kojih su rizici veći ne vrši na odgovarajući način.

AKTIVNOSTI	REZULTATI	NADLEŽNE INSTITUCIJE	ROK	PREDNOSTI
Uspostavljanje baze podataka (ili baza podataka u svakoj inspekciji) neophodne za procenu rizika preduzeća nad kojima se vrši inspekcija i to u svim inspekcijama nadležnim za privredu (vidi takođe odeljak 6 posvećen IT sistemu za upravljanje inspekcijama)	Baza podataka za potrebe procene rizika	<b>Podopcija 1</b> Jedinstveni inspektorat <b>Podopcija 2</b> Koordinaciono telo za inspekcije i resorna ministarstva – inspekcije	Kraj 2012.	Sprovođenje procedura procene rizika oslobodiće resurse iz nepotrebnih inspekcija i omogućiti njihovo preusmeravanje na savetodavne poslove u cilju unapređenja poštovanja propisa;
Identifikacija kriterijuma i procedura procene rizika	Formalizovani kriterijumi i procedure procene rizika putem Okvirnog zakona o inspekcijama ili drugih pravnih instrumenata	<b>Podopcija 1</b> Jedinstveni inspektorat <b>Podopcija 2</b> Koordinaciono telo za inspekcije i resorna ministarstva – inspekcije	Kraj 2012.	usmeravanje regulatornih resursa tamo gde oni mogu imati maksimalni efekat na ishode; prestanak nepotrebnih inspekcija ili zahteva za podacima za manje rizična preduzeća;
Sprovođenje procedura procene rizika	Sprovođenje procedura procene rizika - vođenje računa o tome da raspoređivanje resursa bude izvršeno tako da resursi budu usmereni tamo gde će biti najdelotvorniji, kao i o tome da procena rizika prethodi svim aspektima pristupa regulatornoj aktivnosti i da obezbedi potrebne informacije za to, uključujući i: <ul style="list-style-type: none"> <li>• prikupljanje podataka i druge zahteve u pogledu informacija;</li> <li>• programe inspekcija;</li> </ul>	<b>Podopcija 1</b> Jedinstveni inspektorat <b>Podopcija 2</b> Koordinaciono telo za inspekcije i resorna ministarstva – inspekcije	Mart 2013.	identifikovanje preduzeća nad kojima je potrebno više puta izvršiti inspekciju; i oslobađanje resursa za unapređenje savetodavnih usluga

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• savetodavne programe i programe podrške;</li> <li>• sprovođenje propisa i sankcije.</li> </ul>			
Prilagođavanje postojećeg režima kazni kriterijumima i procedurama procene rizika	Izmene i dopune zakona i propisa u cilju revizije režima kazni i uvođenja srazmernih i adekvatnih sankcija putem kojih će biti oduzeta ekonomska korist od povrede propisa	Koordinaciono telo za inspekcije i resorna ministarstva – inspekcije	Mart 2013.	

**Međunarodna praksa:**

- Hemptonova i Mekkrorijeva načela - <http://www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf> i <http://www.berr.gov.uk/files/file22988.pdf>):
  - *Onih nekoliko preduzeća koja uporno krše propise treba da budu brzo identifikovana i srazmerno i adekvatno sankcionisana.*
  - *Regulatorni organi treba da budu transparentni u pogledu načina na koji primenjuju i odmeravaju administrativne kazne.*
  - *Regulatorni organi treba da izbegavaju iskrivljene podsticaje koji bi mogli uticati na njihov izbor sankcija kojima će odgovoriti na povredu propisa.*
  - *Regulatorni organi treba, po potrebi, da vrše naknadno praćenje postupaka vezanih za sprovođenje propisa.*
- Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk /Rizik i regulatorna politika: unapređenje upravljanja rizikom/, OECD, 2010. ([http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en\\_2649\\_34141\\_44840828\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_34141_44840828_1_1_1_1,00.html) )

#### 4. Smanjenje administrativnog opterećenja vezanog za inspekcijsku proceduru

##### Ključna poruka:

Pod administrativnim opterećenjem regulative podrazumevaju se troškovi u smislu vremena ili novca koji se troši na poslove inspekcijske kontrole i sprovođenje propisa od strane regulatornih organa. Najvažniji pokretač nedavne reforme inspekcija bio je unapređenje poslovnog ambijenta.

##### PROBLEM

Inspekcije u Srbiji preduzećima nameću dodatna opterećenja i izazove. Inspekcije nisu koordinisane, a preduzeća bivaju podvrgnuta čitavom nizu inspekcijskih kontrola od strane različitih inspekcijskih službi, kao i sa različitih nivoa vlasti. To predstavlja posebno opterećenje za mikropreduzeća, mala i srednja preduzeća, koja nemaju strukture koje lako mogu apsorbovati troškove nastale zbog inspekcijskih kontrola.

AKTIVNOSTI	REZULTATI	NADLEŽNE INSTITUCIJE	ROK	PREDNOSTI
Početno merenje administrativnih troškova za preduzeća kao posledice inspekcijskih procedura	Dobijeno početno stanje na osnovu merenja administrativnih troškova za preduzeća kao posledice inspekcijskih procedura	Kancelarija regulatornu reformu i analizu efekata propisa, Jedinstveni inspektorat ili Koordinaciono telo, resorna ministarstva i inspekcije	Decembar 2012.	Smanjenje administrativnih troškova kao rezultat sprovođenja Akcionog plana
Razrada Akcionog plana za smanjenje administrativnih troškova inspekcijskih procedura, na osnovu rezultata početnog merenja	Akcioni plan za smanjenje administrativnih troškova, u kojem su navedene nadležne institucije, rokovi i aktivnosti	Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa, Jedinstveni inspektorat ili Koordinaciono telo, resorna ministarstva i inspekcije	Mart 2013.	
Redovno merenje administrativnih troškova i opterećenja koja preduzeća trpe kao posledicu inspekcijskih procedura	Izveštaj o administrativnim troškovima inspekcija, koji se podnosi dva puta godišnje	Kancelarija za regulatornu reformu i analizu procenu efekata propisa, Jedinstveni inspektorat ili Koordinaciono telo,	Dva puta godišnje	

		resorna ministarstva i inspekcije		
--	--	-----------------------------------	--	--

**Međunarodna praksa:**

- Holandija: Program reforme inspekcija ([http://www.inspectieloket.nl/Images/A5-folder-VT-aug09\\_310809\\_en\\_tcm296-264134.pdf](http://www.inspectieloket.nl/Images/A5-folder-VT-aug09_310809_en_tcm296-264134.pdf))
- Velika Britanija: Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement /Smanjenje administrativnih opterećenja: delotvorna inspekcija i sprovođenje propisa/ (<http://www.berr.gov.uk/files/file22988.pdf>)
- OECD International Standard Cost Model Manual /Međunarodni priručnik OECD-a u vezi s modelom standardnih troškova/ (<http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>)

**5. Transparentnost i komunikacija sa preduzećima**

**Ključna poruka:**

Konsultacije sa građanima i ostalim zainteresovanim stranama kako prilikom izrade politika tako i prilikom procene da li je urađeno sve ono što je tim politikama propisano predstavljaju suštinski važan element "pametne" regulative.

**PROBLEM**

Dok su usredsređene na to da inspekcijским kontrolama obuhvate što veći broj preduzeća, inspekcije nemaju ni vremena ni resursa da svoje napore ulože u to da preduzeća na jednostavan i sveobuhvatan način informišu o zahtevima koje treba da ispune. U samim inspekcijama ne postoji dovoljna svest o tome da je njihov osnovni zadatak da informišu i edukuju građane i privredu u vezi s propisima i zahtevima koje moraju da poštuju.

AKTIVNOSTI	REZULTATI	NADLEŽNE INSTITUCIJE	ROK	PREDNOSTI
Uspostavljanje zajedničkog veb portala za inspekcije	Funkcionisanje zajedničkog veb portala vlade sa linkovima za veb portale svih inspekcija koji treba da sadrže sve propise, smernice, kontrolne liste i procedure koje se odnose na inspekcije	Podopcija 1 Jedinstveni inspektorat Podopcija 2 Kordinaciono telo + portal e-uprave	Decembar 2012.	Unapređenje dostupnosti za preduzeća i građane svih informacija u vezi s inspekcijama
Aktivnosti vezane za unapređenje komunikacije sa preduzećima	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dogovori između inspekcija u pogledu jednoobraznog načina iznošenja informacija i deljenje zajedničkih instrumenata komunikacije</li> </ul>		Kontinuirano	Više javnih informacija o radu inspektorata



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>On-line</i> dostupna tumačenja, edukativni materijali, saopštenja za javnost, najčešće postavljena pitanja, itd.</li> <li>• Redovna razmena informacija sa preduzećima i drugim zainteresovanim stranama o novim praksama i propisima</li> <li>• Redovno objavljivanje najbolje prakse</li> </ul>			
--	---	--	--	--

**Međunarodna praksa:**

- Agenda EU za pametniju i kvalitetniju regulativu ([http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm#\\_br](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm#_br))
- Minimalni standardi EU koji se odnose na konsultacije ([http://europa.eu.int/eurex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002\\_0704en01.pdf](http://europa.eu.int/eurex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf))

## 6. IT sistem upravljanja inspekcijama

**Ključna poruka:**

Rešenja koja podrazumeva e-uprava predstavljaju jedan od ključnih instrumenata za uspešno sprovođenje programa pojednostavljenja administracije.

**PROBLEM**

Nepostojanje odgovarajućeg softvera koji bi bio primenjen za sve inspekcije onemogućava koordinaciju poslova, uklanjanje dupliciranja i sprovođenje inspekcija na osnovu rizika.

AKTIVNOSTI	REZULTATI	NADLEŽNE INSTITUCIJE	ROK	PREDNOSTI
Razvoj posebnog zajedničkog softvera koji bi bio primenjen za sve inspekcije	Softver za inspekcije je napravljen i instaliran	Koordinaciono telo za reformu inspekcija, u saradnji s resornim ministarstvima i inspekcijama	Jun 2013.	Unapređenje efikasnosti inspekcija na temelju: <ul style="list-style-type: none"> <li>• kvalitetnije koordinacije, sprovođenja inspekcija na osnovu rizika, eliminacije dupliciranja i preklapanja</li> </ul>

				ovlašćenja <ul style="list-style-type: none"> <li>• lakše razmena informacija između samih inspektorata, kao i s ostalim regulatornim organima.</li> </ul>
--	--	--	--	--

**Međunarodna praksa:**

- IT sistem upravljanja inspekcijama (e-inspekcija) Generalnog inspektorata BiH, Republika Srpska ([http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=109&Itemid=145&lang=sr-cyr](http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=145&lang=sr-cyr))
- Tema 1. Program e-inspekcije iz Programa reforme inspekcija u Holandiji: - ([http://www.inspectieloket.nl/Images/A5-folder-VT-aug09\\_310809\\_en\\_tcm296-264134.pdf](http://www.inspectieloket.nl/Images/A5-folder-VT-aug09_310809_en_tcm296-264134.pdf))

**7. Praćenje, pravičnost i korupcija**

**Ključna poruka:**

Loše osmišljene inspekcije dodatno opterećuju privredni sektor i stvaraju mogućnosti za korupciju i zloupotrebe.

<b>PROBLEM</b>				
<p>Jedan od najslabijih segmenata inspekcija u Srbiji, u poređenju s najboljom praksom, je oblast praćenja i pravičnosti inspekcija. Unutar određenih inspekcija ne postoje formalne procedure koje se odnose na mehanizme pritužbi i borbu protiv korupcije. Većina napora u ovom segmentu rezultat je pojedinačnih napora unutar određenih inspekcija, nego što je rezultat sistemskog i koordinisanog pristupa.</p>				
<b>AKTIVNOSTI</b>	<b>REZULTATI</b>	<b>NADLEŽNE INSTITUCIJE</b>	<b>ROK</b>	<b>PREDNOSTI</b>
Usredsređivanje na upravljanje učinkom (rezultate/ishode) u godišnjim planovima rada inspekcija	Godišnji planovi rada inspekcija usredsređeni su na upravljanje učinkom (rezultate/ishode)	Koordinaciono telo, zajedno sa resornim ministarstvima i inspekcijama	Decembar 2012.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efikasniji i transparentniji rad inspekcija</li> <li>• Sprovedeno strateško planiranje, odgovornost, unapređeno</li> </ul>
Uvođenje kriterijuma za merenje standarda učinka inspekcija	Formalizovani kriterijumi za merenje standarda učinka inspekcija	Koordinaciono telo, zajedno sa resornim ministarstvima i	Decembar 2012.	

		inspekcijama		informisanje i komunikacija sa strankama
Unapređenje prava preduzeća koja su predmet inspekcije da prigovore i žalbe podnose uz manje troškove	Veb portali za inspektorate sadrže vidljivi link putem kojeg se mogu podneti pritužbe i žalbe	Koordinaciono telo, zajedno sa resornim ministarstvima i inspekcijama	Decembar 2012.	
Izrada Etičkog kodeksa za sve inspekcije/inspektore	Formalizovani etički kodeks za inspektore	Koordinaciono telo, zajedno sa resornim ministarstvima i inspekcijama	Decembar 2012.	
Razrada Pravilnika o internoj kontroli				

**Međunarodna praksa:**

- Tema 5. Praćenje na osnovu holandskog Programa reforme inspekcija: - ([http://www.inspectieloket.nl/Images/A5-folder-VT-aug09\\_310809\\_en\\_tcm296-264134.pdf](http://www.inspectieloket.nl/Images/A5-folder-VT-aug09_310809_en_tcm296-264134.pdf))
- Tabela sa jedanaest pokazatelja ([http://www.sam.gov.lv/images/modules/items/PDF/item\\_618\\_NL\\_The\\_table\\_of\\_Eleven.pdf](http://www.sam.gov.lv/images/modules/items/PDF/item_618_NL_The_table_of_Eleven.pdf))

**8. Kadrovi inspektorata i program obuke**

**Ključna poruka:**

Inspekcije moraju da investiraju u obuku kadrova i da obezbede odgovarajuće podsticaje za inspektore jer je to preduslov da dobiju dobro obučene i profesionalne inspektore.

**PROBLEM**

Nedostatak bilo kakvih reformi u oblasti inspekcija vrlo često ima za rezultat preveliki broj kadrova, a njihova struktura je uz to neadekvatna zbog nedostatka odgovarajućih kvalifikacija inspektora, kao i nedostatka specijalizovane obuke kojom bi se unapredile njihove veštine i kvalifikacije.

AKTIVNOSTI	REZULTATI	NADLEŽNE INSTITUCIJE	ROK	PREDNOSTI
------------	-----------	----------------------	-----	-----------

<p>Inspektori redovno prolaze obuku na temu opštih načela i dobre prakse u oblasti inspekcije</p>	<p>Obuka za inspektore je sastavni deo zvaničnog programa obuke Odeljenja za ljudske resurse Vlade Srbije i obuhvata:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• strateško planiranje i organizacioni razvoj</li> <li>• procena rizika (dobrovoljno poštovanje propisa)</li> <li>• informisanje i komunikacija sa "strankama"</li> <li>• pružanje usluga strankama</li> <li>• usredsređenost na upravljanje učinkom (rezultate/ishode)</li> </ul>	<p>Koordinaciono telo, resorna ministarstva i inspekcije, Odeljenje za ljudske resurse Vlade Srbije</p>	<p>Mart 2013.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stručniji inspektori</li> <li>• Unapređene veštine upravljanja</li> <li>• Unapređeni nivo poznavanja administrativne procedure i pružanja usluga strankama</li> <li>• Promenjen odnos prema licima koja podležu inspekciji</li> </ul>
<p>Inspektori redovno prolaze specijalizovanu obuku i stručno usavršavanje u oblasti za koju su nadležni</p>	<p>Specijalizovani program obuke u okviru svake inspekcije u oblasti za koju je nadležna</p>	<p>Resorna ministarstva i inspekcije</p>	<p>Mart 2013.</p>	

**Međunarodna praksa:**

Osnivanje centra za obuku u okviru Generalnog inspektorata BiH – Republike Srpske (<http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?lang=sr-lat>)