

Treći sastanak “O uspostavljanju efikasne koordinacije inspekcijskih organa”

Zaključci i preporuke



Zaključci i preporuke su izrađeni u okviru projekta „Inspekcije bez protekcije: Saveznici u borbi protiv korupcije”, koji je podržala Ambasada Sjedinjenih Američkih Država u Crnoj Gori, Biro Stejt dipartmenta za borbu protiv međunarodne trgovine drogom i sprovođenje zakona (INL). Sadržaj zaključaka i preporuka je isključiva odgovornost Instituta alternativa, i nužno ne odražava stavove Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

Uvod

Ekspertski sastanak na temu koordinacije inspekcijskih organa, koji je organizovao Institut alternativa u saradnji sa Koordinacionim tijelom za usklađivanje i praćenje inspekcijskih nadzora, održan je u petak, 20. decembra 2024. godine u prostorijama Vlade Crne Gore.

Sastanak je organizovan u cilju pružanja podrške u uspostavljanju efikasne koordinacije inspekcijskih organa. Sastanku su prisustvovali predsjednik Koordinacionog tijela za usklađivanje i praćenje inspekcijskih nadzora, Milun Zogović, svi članovi i sekretarka Koordinacionog tijela, ekspert za oblast inspekcijskog nadzora Jovica Damnjanović, kao i predstavnici Instituta alternativa.

Tokom prvog dijela sastanka predstavljena je uporedna praksa uspostavljanja Koordinacione komisije za inspekcijski nadzor u Republici Srbiji. U drugom dijelu, sastanak je poslužio kao forum za razmjenu mišljenja sa konkretnim prijedlozima za efikasnu koordinaciju inspekcijskih organa. Fokus sastanka je bio na budućim koracima i ulozi Koordinacionog tijela u uspostavljanju mehanizama kao što su usklađivanje planova nadzora i planiranje zajedničkih nadzora, procjena rizika, izrada kontrolnih listi, kao i formiranje operativnih radnih grupa.

Zadaci Koordinacione komisije za inspekcijski nadzor u Republici Srbiji

Ekspert u oblasti koordinacije inspekcijskog nadzora Jovica Damnjanović je predstavio poslove i zadatke Koordinacione komisije za inspekcijski nadzor u Republici Srbiji, precizirajući da Koordinaciona komisija obezbijедуje vršenje obuhvatnijeg i djelotvornijeg inspekcijskog nadzora i izbjegavanje ponavljanja nadzora, kao i da:

- Razmatra i daje mišljenja na prijedloge planova inspekcijskog nadzora, koje dostavljaju inspekcije;
- Objavljuje na svojoj internet stranici informacije o svim nosiocima poslova inspekcijskog nadzora, a naročito podatke o njihovim nadležnostima, adresama, kao i o njihovim rukovodiocima;
- Daje komentare na zakone koji se odnose na inspekcijski nadzor;
- Provjerava sadržaj kontrolnih lista u skladu sa Stručno-metodološkim objašnjenjima za pripremu kontrolnih lista i Uputstvom za popunjavanje kontrolnih lista.

U okviru Koordinacione komisije obrazuju se radne grupe za određenu oblast inspekcijskog nadzora. Radnim grupa rukovodi član Koordinacione komisije, a u radu radne grupe mogu učestvovati predstavnici privrede, udruženja, komora i drugih asocijacija, naučnih i obrazovnih ustanova, kao i drugih organizacija čiji je rad povezan sa sistemom i poslovima inspekcijskog nadzora.

U dijelu stručnih i administrativno-tehničkih poslova Koordinacione komisije formirana je Jedinica za podršku. Zadaci Jedinice za podršku su i prikupljanje analitičkih i operativnih informacija u skladu sa zahtjevima Koordinacione komisije, pripremanje informacija iz godišnjih izveštaja o radu inspekcija, mjesečnih izvještaja inspekcija, kao i izrada polugodišnjih i godišnjih izveštaja Koordinacione komisije, praćenje koordinacije između inspekcija i efektivnosti inspekcijskog

nadzora, praćenje koordinacije i rada svih radnih grupa sa ciljem da se obezbijedi njihovo redovno sastajanje i podnošenje izvještaja.

O ulozi Koordinacionog tijela za usklađivanje i praćenje inspekcijskih nadzora

Predsjednik Koordinacionog tijela je podsjetio da je Uprava za inspekcijske poslove, shodno [izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru](#), prestala da postoji 1. oktobra 2024. godine, a 26 inspekcija je vraćeno pod nadležnost ministarstava. Ključna izmjena sistemskog okvira je [formiranje Koordinacionog tijela za usklađivanje i praćenje inspekcijskih nadzora](#), kao stalnog radnog tijela vlade koje koordinira radom svih inspekcijskih organa.

Tokom sastanka članovi Koordinacionog tijela za usklađivanje i praćenje inspekcijskih nadzora su imali priliku da postave pitanja ekspertu iz oblasti koordinacije inspekcijskih organa Jovici Damjanoviću i razmijene mišljenja u odnosu na izazove sa kojima se susrijeću u radu inspekcijskih organa, kao i o mogućnostima i ulozi Koordinacionog tijela prilikom organizacije zajedničkih nadzora i izrade metodologije procjene rizika.

Iz Ministarstva energetike su ukazali da je broj zaprimljenih inicijativa znatno veći u odnosu na broj inspektora, kao i da **prioritizacija između redovnih nadzora i inicijativa** predstavlja izazov. Ekspert je pojasnio da se za inicijative koje pristignu određuje nivo rizika prema metodologiji za procjenu rizika. U slučaju rada Koordinacione komisije u Srbiji, težina štetnih posljedica i vjerovatnoća nastanka posljedica su bili glavni pokazatelji gdje treba ići.

Iz Ministarstva kulture i medija su naglasili da imaju izazova pri izradi **metodologije za procjenu rizika**, a ista je obavezna pri izradi godišnjeg plana nadzora prema Zakonu o inspekcijskom nadzoru. Iz Ministarstva finansija su ukazali da se za procjenu rizika koristi Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama. Iz Ministarstva zdravlja su pojasnili da su u praksi za njihovu inspekciju za izradu procjene rizika koristili podatke sa terena kao što je broj neispravnih analiza vode za piće, broj trovanja hranom u određenim objektima, broj neregistrovanih ugostiteljskih objekata. Koordinaciono tijelo bi trebalo da donese smjernice za izradu metodologije za procjenu i stepenovanje rizika.

Tehničke predispozicije kao što je **pristup i korišćenje Jedininstvenog inspekcijskog informacionog sistema (JIIS)** mogu da olakšaju procjenu rizika i planiranje nadzora. Koristeći JIIS, inspekcijski organi mogu da mapiraju, uslovno rečeno, problematične subjekte nadzora i njih uvrste u godišnji program rada. Inspekcijski informacioni sistem su nastavile da koriste inspekcije koje su bile u okviru Uprave za inspekcijske poslove, dok je plan Vlade bio da od januara 2025. godine i preostale inspekcije koriste inspekcijski softver.

Članovi Koordinacionog tijela su pitali za iskustvo u **formiranju istraživačkih timova i sprovođenju specijalizovanih nadzora**. Ekspert je naveo primjer obrazovanja radnih grupa za

određenu oblast, odnosno određena pitanja inspekcijskog nadzora kao što su radna grupa za suzbijanje nedozvoljene trgovine, radna grupa za zaštitu prirodnih resursa, radna grupa za ugostiteljstvo radna grupa za suzbijanje neformalnog rada.

U dijelu koji se odnosi na redovne i vanredne **zajedničke nadzore**, učesnike sastanka je interesovao način organizacije i koja je uloga Koordinacionog tijela. U slučaju Koordinacione komisije u Srbiji, pregledom planova nadzora ustanovi se koji inspekcijski organi će nadzirati iste subjekte, i nakon toga se izradi plan zajedničkih (redovnih) inspekcijskih nadzora. U slučaju zajedničkog inspekcijskog nadzora, nalog za vršenje nadzora donosi jedan od inspekcijskih organa, a ne Koordinaciono tijelo. Sprovođenje koordinisanih nadzora je u skladu sa [OECD smjernicama za vršenje inspekcijskog nadzora](#) gdje je cilj smanjenje administrativnih opterećenja privrednih subjekata. Konsolidacija i bolja koordinacija inspekcija dovodi do ušteda za subjekte nadzora, a indirektno i do uvećanja državnog budžeta.

Učesnici sastanka je zanimala procedura **unutrašnje kontrole inspektora** u odnosu na kvalitativni dio inspekcijskog nadzora, i da li Koordinaciono tijelo ima ulogu u tom procesu. Damjanović je naveo da određene inspekcije (inspekcije u oblasti radnih odnosa i bezbjednosti i zdravlja na radu i u [oblasti socijalne zaštite](#), u [oblasti šumarstva i lovstva](#), [tržišne inspekcije](#)) posjeduju pravilnike o unutrašnjoj kontroli inspekcija i njih je usvajala Koordinaciona komisija.

U odgovoru na pitanje predstavnika Ministarstva turizma, Damjanović je rekao da je efikasnije da postoji **jedinstveni pozivni broj** gdje građani mogu podnijeti inicijativu. Međutim, prema vladinom [uputstvu](#) ministarstva i uprave koje su preuzele inspektore su na svojim sajtovima objavili brojeve telefona i podatke o odgovornim osobama kojima građani mogu da se obrate.

Preporuke

U cilju uspostavljanja, efikasnog rada i funkcionisanja Koordinacionog tijela, predlažemo da se sagledamo sledeće preporuke:

- U cilju olakšavanja izrade metodologije procjene rizika koju su inspekcijski organi odnosno ministarstva dužni da izrade prema Zakonu o inspekcijskom nadzoru, propisati obavezu Koordinacionom tijelu da formuliše i usvoji standardizovane smjernice za izradu metodologije za procjenu i stepenovanje rizika prilikom izrade godišnjeg plana nadzora.
- Propisati da je inspekcijski organ, odnosno pravno lice, dužno da izradi internu proceduru za postupanje po inicijativama kojom bi se definisao rok i redosljed postupanja, kao i da je učine dostupnom građanima, odnosno proaktivno objave na sajtu. Ukoliko je inspekcija nenadležna za postupanje po zaprimljenoj inicijativi, dužna je da bez odlaganja ili u određenom vremenskom roku, inicijativu proslijedi nadležnoj inspekciji.

- Iako su Ministarstva objavila posebne kontakt adrese za podnošenje inicijativa i informisanje o statusu predmeta, smatramo da je jedinstveni pozivni broj za građane jednostavnije rješenje.
- Poslovníkom Koordinacionog tijela precizirati način i postupak međusobnog usklađivanja godišnjih planova rada različítih inspekcija, dok godišnji planovi rada treba da sadrže precizan plan zajedničkih/koordinisanih inspeksijskih nadzora.
- Poslovníkom o radu Koordinacionog tijela propisati postupak formiranja istraživačih timova za sprovođenje specijalizovanih nadzora.
- U što kraćem vremenskom periodu osposobiti i obučiti inspektore da koriste Jedinstveni inspeksijski informaciони sistem (JIIS) u cilju kvalitetnije izrade godišnjih planova nadzora, koordinacije zajedničkih inspeksijskih nadzora.
- Potrebno je pripremiti i usvojiti Poslovník o radu Koordinacionog tijela
- U okviru kabineta potpredsjednika Vlade Crne Gore za infrastrukturu i regionalni razvoj i predsjednik Koordinacionog tijela ili u okviru Generalnog sekretarijata Vlade Crne potrebno je formirati / osnovati Odeljenje za podršku Koordinacionom tijelu.
- Odeljenje za podršku Koordinacionom tijelu treba da pruži svu neophodnu pravnu, stručnu i administrativno-tehničku podršku Koordinacionom tijelu
- Koordinaciono tijelo treba da formira stručne / tematske Radne grupe za određenu oblast, odnosno određena pitanja inspeksijskog nadzora, u cilju bolje koordinacije rada inspekcija na terenu, a sve u cilju pripreme i sprovođenja zajedničkih i koordinisanih inspeksijskih nadzora, itd. Npr. Radna grupa za suzbijanje nedozvoljene trgovine, Radna grupa za zaštitu životne sredine i prirodnih resursa, Radna grupa za javno zdravlje, Radna grupa za turizam i ugostiteljstvo, Radna grupa za suzbijanje rada na crno, (neformalnog rada), Radna grupa za prevoz putnika i robe u drumskom, vodnom i železničkom saobraćaju, itd.
- Radnom grupom treba da rukovoditi član Koordinacionog tijela, a u radu Radne grupe mogu učestvovati predstavnici inspekcija koje nemaju članove u sastavu Koordinacionog tijela, predstavnici drugih državnih organa i institucija, udruženja građana i nevladinih organizacija, komora i drugih poslovnih asocijacija, naučnih i obrazovnih ustanova, kao i drugih organizacija čiji je rad povezan sa sistemom i poslovima inspeksijskog nadzora.
- Potrebno je da Koordinaciono tijelo pripremi i usvoji metodološka uputstva, smernice, modele akata, pravilnike, uputstva i analize, a koji/je su potrebne za efikasniji rad i postupanje inspekcija u Crnoj Gori – upravljanje kontrolnim listama - izrada, izmena i vođenje kontrolnih lista, izrada godišnjih planova i izveštavanje, modeli akata - rešenja,

beleške, mišljenja i zaključci, postupak izrade i izveštavanja plana aktivnosti (hodograma) radnih grupa, postupanje inspekcija u slučaju zloupotrebe prava na predstavku i pritužbu, prava i obaveze privrednih subjekata u inspekcijskom nadzoru, postupanje inspekcija prema neregistrovanim subjektima, procena rizika, itd.

- Potrebno je pripremiti detaljnu analizu kapaciteta inspekcija na centralnom i lokalnom nivou i akcionog plana za zapošljavanje novih inspektora i tehničko opremanje pojedinih inspektorata.
- Potrebno je stvoriti tehničke preduslove i omogućiti svim inspekcijama da pristupe Jedinstvenom inspekcijskom informacionom sistemu (JIIS), a sve u cilju ujednačavanja inspekcijske prakse i performansi inspektora, praćenja rada inspekcija i inspektora, efikasnijeg planiranja i izveštavanja, bolje analize rizika, itd.