



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA



# **ANALIZA INSPEKCIJA U REPUBLICI SRBIJI**

**Beograd, septembar 2014. godine**

*Štampanje, izradu i distribuciju ove publikacije omogućio je američki narod posredstvom Agencije Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (USAID). Nacionalna Alijansa za Lokalni Ekonomski Razvoj (NALED) je u potpunosti odgovorna za sadržaj ove publikacije, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili vlade Sjedinjenih Američkih Država*

## SADRŽAJ

I Uvod.....	4
II Osnovni zaključci i preporuke .....	6
III Pregled - inspekcije u republici srbiji .....	9
IV Pregled nadležnosti i organizacione strukture analiziranih inspekcija .....	12
V Kapaciteti inspekcija.....	29
VI Opremljenost inspekcija.....	34
VII Postupak inspeksijskih kontrola .....	36
VIII Transparentnost rada inspekcija.....	43
IX Broj sprovedenih kontrola i izrečenih mera u analiziranim inspekcijama u 2013. godini.....	45
X Kaznena politika analiziranih inspekcija.....	49
XII Preklapanje nadležnosti, koordinacija rada i saradnja sa drugim organima.....	52
XIII Postupanje inspekcija u oblasti sive ekonomije .....	56
XIV Ključni problemi postupanja inspekcija u oblasti sive ekonomije .....	64
XV Preporuke za unapređenje rada inspekcija i za suzbijanje sive ekonomije.....	66

## I UVOD

Američka Agencija za međunarodni razvoj (USAID) i NALED pokrenuli su u decembru 2013. godine dvogodišnji Projekat jačanja konkurentnosti u Srbiji koji je usmeren na dva goruća problema domaće ekonomije – revitalizaciju braunfilda i sivu ekonomiju.

U okviru ovog projekta sprovedena je **analiza kapaciteta rada inspekcija, kaznene politike i uticaja inspekcija na suzbijanje sive ekonomije u Republici Srbiji.**

Cilj ove analize bio da se na sveobuhvatan način sagleda trenutno stanje u oblasti odabranih inspekcija u Republici Srbiji čija se nadležnost prvenstveno odnosi na nadzor nad primenom propisa kojima se reguliše privredna delatnost, utvrde resursi i mehanizmi sa kojima te inspekcije raspolažu, te analizira način postupanja tih inspekcija kako u sferi legalnog poslovanja tako i u oblasti sive ekonomije, i na osnovu rezultata istraživanja formulišu mere usmerene na uspostavljanje efikasnih mehanizama za delovanje inspekcija.

Istraživanjem su stoga primarno obuhvaćene inspekcije u okviru čijih nadležnosti je zabeležen visok stepen „sive ekonomije“ i to: *Poreska uprava – Poreska inspekcija, Tržišna inspekcija, Inspektorat za rad, Poljoprivredna inspekcija, Turistička inspekcija, Građevinska inspekcija, Urbanistička inspekcija, Fitosanitarna inspekcija, Granična fitosanitarna inspekcija, Zdravstvena i Sanitarna inspekcija, Inspekcija za opremu pod pritiskom, Republička i Lokalna komunalna inspekciju.*

Ova studija obuhvata detaljan pregled kapaciteta navedenih inspekcija u Republici Srbiji, organizacije njihovog rada, ključne karakteristike postupka inspeksijskog nadzora i prakse u vršenju inspeksijskog nadzora nad neregistrovanim, odnosno neprijavljenim subjektima, kao i analizu transparentnosti rada inspekcija, koordinacije u radu različitih inspekcija, pregled i analizu kaznene politike i mera kojima se stimuliše prelazak u legalno poslovanje .

Na osnovu rezultata analize u studiji su formulisane preporuke za unapređenje rada inspekcija i suzbijanje sive ekonomije.

Metodološki, analiza je sprovedena je kroz jednoobrazni upitnik koji su popunjavali inspektori i analizu godišnjih izveštaja inspekcija koji su dostupni javnosti. Dodatne informacije dobijene su kroz otvoreni intervju sa predstavnicima resornih ministarstava (u nivou pomoćnika ministra, načelnicima inspekcija i inspektorima, kao i sa predstavnicima prekršajnih sudova. Prilikom analize korišćeni su i drugi raspoloživi dokumenti i podaci, i analizirani zakoni i podzakonski akte po kojima inspekcije postupaju. Analizirani su podaci o radu inspekcija zaključno sa 2013. godinom.

Tokom pripreme izveštaja znatan broj inspekcija se odazvao pozivu i pokazao interesovanje za zajednički rad usmeren ka unapređenju rada inspekcija u Republici Srbiji. Upitnik je poslat na adrese 20 inspekcija, od kojih se 14 inspekcija, odnosno 70% od ukupnog broja inspekcija na koje je poslat upitnik, odazvalo pozivu za saradnju i dostavilo popunjen

upitnik. Sa 10 od 14 inspekcija koje su se odazvale pozivu, odnosno sa 71% od ukupnog broja inspekcija na koje je poslat upitnik, organizovan je intervju.

U okviru upitnika i tokom intervjuja inspektori su istakli probleme sa kojima se susreću u oblasti rada svoje inspekcije, a pojedine inspekcije uputile su i predlog preporuka za rešavanje tih problema.

Iako postoje napori pojedinih inspekcija u suzbijanju sive ekonomije u okvirima njihove nadležnosti, još uvek se nije došlo do zadovoljavajućih rezultata. Imajući u vidu značaj i zastupljenost sive ekonomije u Republici Srbiji, kao i nalaze brojnih studija sa posebnim osvrtom na gubitak u budžetu Republike Srbije i zastupljenost korupcije u ovom segmentu, ovom problemu se mora pristupiti planski i sistematično na nivou cele države, sa jasnim ciljem i zadatkom, sa posebnim akcentom na uspostavljanju bolje koordinacije i kontinuirane saradnje svih inspekcijskih organa i drugih organa državne uprave (policije – Ministarstvo unutrašnjih poslova, poreske policije, komunalne policije, tužilaštva, sudstva itd.). Pojačan inspekcijski nadzor nad sivom ekonomijom nije mera koja sama po sebi može da dovede do smanjenja ove pojave i prevođenja sive ekonomije u legalne tokove, već je potrebno uporedo kontinuirano stvarati povoljno poslovno okruženje, što podrazumeva i uređenje i vršenje inspekcijskog nadzora prema privrednicima koji odgovorno i zakonito posluju u skladu sa savremenim inspekcijskim standardima, kako bi se sprečio i bitno smanjio prelazak subjekata iz legalnog u nelegalni promet robe i usluga. Na taj način bi brojni subjekti koji su u „sivoj zoni“ uvideli prednosti i koristi od zakonitog, i štetnost kod nezakonitog poslovanja, i prešli u „belu zonu“ poslovanja.

*Ovom prilikom zahvaljujemo se svim inspekcijskim organima koji su uzeli učešće u projektu i koji su pružili informacije o stanju u oblasti inspekcijskog nadzora. Zahvalnost dugujemo i saradnicima sa USAD Projekta za bolje uslove poslovanja koji su angažovani u procesu reforme inspekcijskog nadzora.*

## II. OSNOVNI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

**1. U važećem pravnom sistemu Srbije ne postoji sistemski zakon kojim se uređuje inspeksijski nadzor.** Na postupak inspeksijskog nadzora primenjuje se Zakon o državnoj upravi<sup>1</sup>, čije su odredbe zastarele i neprilagođene postojećem poslovnom ambijentu, kao i brojni posebni propisi, koji se uglavnom fokusiraju na ovlašćenja inspektora i sankcije a što sve za posledicu ima nepostojanje savremenih inspeksijskih standarda i ujednačene procedure i nedostatak koordinacije u radu različitih inspeksijskih organa koji postupaju u skladu sa sektorskim zakonima i propisima. Donošenjem sistemskog Zakona o inspeksijskom nadzoru, kojim bi se propisali savremeni inspeksijski standardi i zajednička pravila i procedure za inspekcije, značajno bi se unapredio rad inspekcija i olakšalo poslovanje privrednih subjekata, što bi doprinelo pravnoj sigurnosti.

**2. Postoje nedostaci u pogledu koordinacije rada inspekcija.** Problemi preklapanja nadležnosti, odnosno nejasnoće u pogledu toga koja je inspekcija nadležna u konkretnom slučaju, imaju negativan uticaj kako na rad inspekcija tako i na subjekte kontrole, koji sa jedne strane, u slučaju nepostojanja nadležnosti, ne znaju kome da se obrate, dok sa druge strane, u slučaju preklapanja nadležnosti, trpe kontrole od strane različitih inspekcija koje neretko imaju različita stanovišta po istom pitanju.

Kako bi se ovi nedostaci ispravili, u vezi, neophodno je Zakonom o inspeksijskom nadzoru predvideti formiranje stalnog javnog tela za koordinaciju inspekcija - Sekretarijata za inspeksijski nadzor - sa sopstvenim kapacitetima i stalno zaposlenima i sledećim nadležnostima:

- Praćenje stanja u oblasti inspeksijskog nadzora – praćenje rezultata rada i uspostavljanje stalne razmene informacija sa subjektima nadzora i državnim organima
- Koordinacija rada inspekcija, a naročito preduzimanje mera radi izbegavanja pitanja preklapanja nadležnosti i nedostatka nadležnosti
- Donošenje akata sa obavezujućim dejstvom
- Izdavanje preporuka, uputstava i smernica za izradu godišnjih planova
- Praćenje, analiziranje, kontrolisanje i usmeravanje inspekcija u pravcu preventivnog delovanja;
- Praćenje usaglašavanja posebnih zakona kojima se uređuje inspeksijski nadzor i provera usaglašenosti svih posebnih zakona i ostalih propisa kojima se uređuje inspeksijski nadzor.

Na ovaj način bi se omogućila puna primena Zakona o inspeksijskom nadzoru.

**3. Inspekcije nemaju specijalizovani softver niti jedinstvenu bazu podataka.** Trenutno svega 40% analiziranih inspekcija ima specijalizovani softver ili softver koji je u upotrebi i

---

<sup>1</sup> ("Sl. glasnik RS", br. 20/92, 6/93 – odluka USRS, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99 – dr. zakon, 79/2005 – dr. zakon, 101/2005 – dr. zakon i 87/2011 – dr. zakon

koji omogućava razmenu podataka u okviru iste inspekcije. Nepostojanje specijalizovanog softvera znatno otežava rad inspeksijskih organa i ima negativan uticaj na privredne i druge subjekte inspeksijskog nadzora.

Od suštinske važnosti za rad inspekcija jeste da se omogući svim inspekcijama posedovanje specijalizovanog softvera koji bi sadržao bazu podataka za nadziranje subjekata i predmeta nadzora i omogućio: sistematičnu dodelu predmeta inspektorima i praćenje rada u tim predmetima, izveštavanje po inspektorima, unos podataka iz kancelarijskih i inspeksijskih nadzora, uvid inspektora u sadržaj dokumenata na nivou svoje inspekcije, razmenu podataka između inspektora i koordinaciju njihovog rada, procenu rizika i planiranje inspeksijskih nadzora prema proceni rizika itd. predvideti specijalizovanog softvera na nivou svih inspekcija (jedinstveni inspeksijski informacioni sistem). Postojanje jedinstvenog inspeksijskog informacionog sistema bi omogućilo umrežavanju inspekcija i dalo brojne pozitivne efekte kako za privredu, tako i za rad inspekcija: bolja koordinacija rada između inspekcija; brža razmena podataka i dokumenata i olakšana saradnja; sprečavanje preklapanja nadležnosti i dupliranje inspekcija; praćenje stanja u oblasti inspeksijskog nadzora. Specijalizovani softver na nivou svih inspekcija ujedno bi predstavljao i statističku bazu podataka od značaja za inspekcije i praćenje stanja u oblasti inspekcija.

**3. U Srbiji postoji veliki broj inspekcija koje u svom radu primenjuju preko 1.000 propisa, koji nisu dostupni subjektima kontrole.** Trenutno u Srbiji na republičkom nivou postoji 37 inspekcija u resoru 12 ministarstava, koje u svom radu primenjuju preko 1.000 propisa. Ovi propisi se praktično „iz dana u dan“ menjaju. Pored zakona i podzakonskih akata, u primeni su i brojne instrukcije, tumačenja i mišljenja. Inspeksijski nadzor u mnogim oblastima poveren je autonomnoj pokrajini i jedinicama lokalne samouprave (opštine i gradovi), koje takođe vrše i inspeksijski nadzor iz svoje izvorne nadležnosti. To dodatno usložnjava strukturu inspekcija i inspeksijskog nadzora, posebno posmatrano iz ugla privrednih subjekata kao nadziranih subjekata.

Transparentnost rada inspekcija znatno bi olakšala poslovanje privrednim subjektima. Puna dostupnost zakona i podzakonskih akata, tumačenja, kontrolnih lista, procedura, saopštenja i ostalih značajnih informacijama u vezi sa inspeksijskim nadzorom i radom inspekcija, u elektronskom obliku dovela bi do toga da oni privredni subjekti koji žele da posluju u skladu sa zakonom to mogu učiniti. To bi dovelo do većeg stepena poštovanja propisa, legalnog poslovanja i bržih i lakših kontrola od strane inspektora.

**4. Kapaciteti inspeksijskih organa su nedovoljni.** Kroz analizu je utvrđeno da inspekcije nemaju dovoljno kapaciteta, odnosno da postoji nesrazmera u odnosu na obim posla i broj inspektora koji taj posao obavljaju. U velikom broju inspekcija, čak preko 50 % analiziranih inspekcija, broj inspektora manji je ne samo od broja koji je prema njihovoj proceni potreban za obavljanje inspeksijskog nadzora, već i od broja predviđenog Aktom o unutrašnjem uređenju, odnosno organizaciji i sistematizaciji radnih mesta (u daljem tekstu: Akt o sistematizaciji). Nedostatak finansijskih sredstava otežava mogućnost povećanja

ljudskih kapaciteta i primanje novih kadrova, a postojeći kadrovi nemaju sistematske obuke, što za posledicu ima neujednačeno postupanje inspekcija i nizak stepen pravne sigurnosti. Osim ljudskih kapaciteta, inspekcijama nedostaju i sredstva za rad: računari, vozila, uniforme, oprema potrebna za uzimanje i analizu uzoraka. Ovom problemu je potrebno pristupiti sistematično i dugoročno opredeljavati sredstva za unapređenje ukupnih kapaciteta inspekcija.

#### **5. Ne postoje jasni kriterijumi za vrednovanje rada inspektora kao ni sistem njihovog nagrađivanja.**

Rad inspektora se u praksi ceni prema broju sprovedenih kontrola i izrečenih mera. Imajući u vidu činjenicu da inspekcije pre svega treba da imaju preventivnu funkciju, osnovno merilo za vrednovanje rada inspekcija, pa i samih inspektora, treba da bude efikasnost u sprečavanju nastanka negativnih posledica nezakonitosti i nepravilnosti u cilju preventivnog usklađivanja postupanja subjekata inspekcijskog nadzora sa propisima, što znatno unapredilo rad inspektora.

Kako bi se prevazišli navedeni problemi, neophodno je definisati kriterijume vrednovanja rada, kako inspekcije kao celine, tako i inspektora kao pojedinca.. Takođe je potrebno uvesti sistem i kriterijume za nagrađivanje i sankcionisanje inspektora koji su ostvarili izuzetne ili neadekvatne rezultate u radu.

**6. Nadležnost za postupanje inspekcija, odnosno preduzimanje mera nad neregistrovanim, odnosno neprijavljenim subjektima je ograničena.** Nadležnost inspekcija u oblasti sive ekonomije, kada se govori o neregistrovanim, odnosno neprijavljenim subjektima nije jasno definisana zakonom ili je definisana samo za pojedine oblasti delovanja. Pojedini inspekcijski organi svoju nadležnost svode samo na registrovane subjekte.

Stoga je neophodno kroz donošenje sistemskog Zakona o inspekcijskom nadzoru propisati nadležnost inspekcija da obavljaju postupak inspekcijske kontrole nad neregistrovanim, odnosno neprijavljenim subjektima., tako što će se u zakonu jasno definisati pojam neregistrovanog subjekta, poseban postupak inspekcijskog nadzora nad neregistrovanim subjektima i nadležnost za oduzimanje dokumentacije, robe i drugih predmeta od njih.

#### **7. Nadležnost inspekcija za preduzimanje mera u borbi protiv sive ekonomije je ograničena**

Važeći regulatorni okvir za vršenje inspekcijskog nadzora sadrži brojna ograničenja za postupanje inspektora u oblasti suzbijanja sive ekonomije. Osim izričitog propisivanja nadležnosti za preduzimanje mera protiv neregistrovanih subjekata, potrebno je Zakonom o inspekcijskom nadzoru i sektorskim zakona povećati ovlašćenja inspektora, kako bi se omogućilo njihovo blagovremeno postupanje i sprečavanje daljeg obavljanja aktivnosti u sferi sive ekonomije.

#### **8. Saradnja između inspekcijskih organa i drugih državnih organa nije na zadovoljavajućem nivou.**



Analiza je pokazala da postoje nedostaci u saradnji između inspekcijskih organa sa jedne strane, i policije, tužilaštva i sudova, sa druge strane, što za posledicu ima neznatan stepen sankcionisanja počinilaca kaznenih dela iz oblasti koje su pod kontrolom inspektora. Zbog toga je neophodno unaprediti saradnju između ovih organa, u cilju razmene iskustava, i formiranja najbolje prakse, naročito u pogledu politike i prakse krivičnog gonjenja.

### III PREGLED - INSPEKCIJE U REPUBLICI SRBIJI

Inspekcije imaju značajan uticaj na regulatorno okruženje svake zemlje, odnosno na sprovođenje i poštovanje propisa, razvoj ekonomije jedne zemlje, poverenje građana u sistem, suzbijanje nelegalnog poslovanja i prelazak iz nelegalnog u legalno poslovanje. Uticaj inspekcija na održivost i razvoj jedne zemlje je veliki.

Ipak, nije redak slučaj da se značaj inspekcija zanemaruje, pogotovo u zemljama u tranziciji, što dovodi do velikih problema sa kojima se i naša zemlja danas susreće. Veliki broj propisa koje svaka inspekcija primenjuje, česta izmena ne samo propisa već i nadležnosti inspekcija, loša opremljenost inspekcija, nedovoljni kapaciteti, netransparentnost rada, stvaraju lošu sliku o radu inspekcija i dovode do nepoverenja građana u inspekcije i regulatorno okruženje jedne zemlje, što za posledicu ima nezavidan broj onih koji posluju u takozvanoj „sivoj zoni“.

U Srbiji postoji veliki broj inspekcija koje iz godine u godinu menjaju svoju nadležnost, menjaju se ministarstva u čijem sastavu one rade, dok se istovremeno njihovi kapaciteti smanjuju, oprema zastareva, smanjuju se budžeti, nepoverenje građana raste a nadležnost proširuje. Pored postojećih inspekcija, tu su i imaoći javnih ovlašćenja koji takođe imaju nadzorne i inspekcijske nadležnosti, kao i organi u sastavu u smislu članova 28. i 29. Zakona o državnoj upravi.<sup>2</sup> koji vrše nadzorne funkcije koje imaju sve karakteristike inspekcijskog nadzora, ali se tako ne zovu.

---

<sup>2</sup> Zakon o državnoj upravi, Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014). Prema odredbama člana 29. ovog Zakona, organi u sastavu su uprave, inspekcije i direkcije.

**Tabela 1. – Pregled inspekcija po ministarstvima**

<b>MINISTARSTVO</b>	<b>INSPEKCIJA</b>
Ministarstvo finansija	1. Poreska uprava (organ u sastavu) 2. Budžetska inspekcija
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	3. Poljoprivredna inspekcija 4. Fitosanitarna inspekcija 5. Granična fitosanitarna inspekcija 6. Veterinarska inspekcija 7. Granična veterinarska inspekcija 8. Vodna inspekcija 9. Šumarska i lovna inspekcija 10. Inspekcija za zaštitu životne sredine
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	11. Građevinska inspekcija 12. Urbanistička inspekcija 13. Republička komunalna inspekcija 14. Geodetska inspekcija – Republički geodetski zavod (posebna organizacija) 15. Inspekcija za javne puteve 16. Inspekcija za drumski i javni saobraćaj 17. Inspekcija za železnički saobraćaj 18. Inspekcija za unutrašnju plovidbu 19. Vazduhoplovna inspekcija – Direktorat za civilno vazduhoplovstvo (javna agencija)
Ministarstvo rudarstva i energetike	20. Elektroenergetska inspekcija 21. Inspekcija za opremu pod pritiskom 22. Rudarsko-geološka inspekcija
Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacije	23. Tržišna inspekcija 24. Turistička inspekcija 25. Inspekcija za elektronske komunikacije 26. Inspekcija za poštanski saobraćaj
Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	27. Upravna inspekcija – Upravni inspektorat (organ u sastavu)
Ministarstvo unutrašnjih poslova	28. Protivpožarna inspekcija
Ministarstvo odbrane	29. Inspektorat odbrane (organ u sastavu)
Ministarstvo zdravlja	30. Zdravstvena inspekcija 31. Sanitarna inspekcija 32. Inspekcija za lekove i medicinska sredstva 33. Inspekcija za opojne droge i prekursore 34. Inspekcija Uprave za biomedicinu (organ u sastavu)
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	35. Prosvetna inspekcija
Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	36. Inspektorat za rad (organ u sastavu)
Ministarstvo omladine i sporta	37. Sportska inspekcija
<b>UKUPNO</b>	<b>37 inspekcija</b>

Potreba za čestom izmenom propisa karakteristična je za sve zemlje u tranziciji, kakva je i Srbija. To je problem sa kojim se inspekcije svakodnevno suočavaju, što dovodi do velikih

problema kako u radu inspekcija, tako i u radu subjekata kontrole, budući da inspekcije u svom radu primenjuju preko 1.000 zakona i podzakonskih akata, kao i instrukcija za postupanje, a koji su u znatnom broju slučajeva nejasni i netransparentni i za posledicu imaju preklapanje nadležnosti, ili nepostojanje nadležnosti. Dodatan problem stvaraju tumačenja koja su neretko različita čak i u okviru iste inspekcije.

Nedostatak sistemskog Zakona o inspekcijskom nadzoru dovodi do nemogućnosti subjekata kontrole da se na jednom mestu sveobuhvatno upoznaju sa svojim pravima i obavezama, kao i sa ovlašćenjima i obavezama inspektora u postupku inspekcijskog nadzora.

**Tabela 2. – Broj propisa koje primenjuju inspekcije koje su bile predmet analize**

Inspekcija	Broj zakona	Broj podzakonskih akata	Ukupno
Tržišna inspekcija	88	25	113
Poreska uprava	17	132	149
Inspektorat za rad	50	25	75
Turistička inspekcija	24	12	36
Građevinska inspekcija	53	32	85
Urbanistička inspekcija	53	32	85
Poljoprivredna inspekcija	18	41	59
Fitosanitarna inspekcija	10	100	110
Granična fitosanitarna inspekcija	7	N/A	7
Zdravstvena i sanitarna inspekcija	13	78	91
Inspekcija za opremu pod pritiskom	5	10	15
Republička Komunalna inspekcija	5	N/A	N/A
Komunalna inspekcija grada Beograda	5	49	54
Komunalna inspekcija grada Loznica	4	18	22
Komunalna inspekcija opštine Stara Pazova	5	N/A	5

## IV PREGLED NADLEŽNOSTI I ORGANIZACIONE STRUKTURE ANALIZIRANIH INSPEKCIJA

Nadležnost inspekcija definisana je Zakonom o ministarstvima<sup>3</sup>, kao i posebnim zakonima kojima se uređuju pojedinačne oblasti. U nastavku dajemo pregled nadležnosti inspekcija koje su bile predmet analize, kao i pregled organizacione strukture svake pojedinačne inspekcije. Inspekcije na republičkom nivou se nalaze u resoru (sastavu, okviru ili pod nadzorom) ministarstava i organizovane su u sektore, odeljenja, odseke i grupe ili su organi u sastavu ministarstava (inspektorati).

### 1. PORESKA UPRAVA

Poreska uprava koja vrši poresku kontrolu je organ u sastavu Ministarstva finansija (član 3. Zakona o ministarstvima).

U okviru svog delokruga poreska uprava vrši nadzor u sledećim oblastima:

- porezi (direktni i indirektni), izuzev poreza koji su u nadležnosti lokalne samouprave;
- doprinosi za obavezno socijalno osiguranje;
- neregistrovana delatnost;
- igre na sreću;
- menjački poslovi;
- evidentiranje prometa preko fiskalnih kasa, fiskalizacija i defiskalizacija;
- akcizna skladišta;
- povreda prava intelektualne svojine, a naročito prava na računarske programe (softver) i baze podataka.

Za obavljanje poslova iz nadležnosti Poreske uprave obrazovane su organizacione jedinice, dok se određeni poslovi Poreske uprave vrše izvan sedišta organizacione jedinice, o čemu odlučuje direktor Poreske uprave.

---

<sup>3</sup> „Sl. glasnik RS“, br. 44/2014 – u daljem tekstu: Zakon o ministarstvima.

## ORGANIZACIJA PORESKE KONTROLE U OKVIRU PORESKE UPRAVE

<b>4 Regionalna odeljenja sa 54 filijale i 25 ekspoziture – 585 inspektora</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Beograd- 173 inspektora</li><li>• Novi Sad – 152 inspektora</li><li>• Kragujevac – 144 inspektora</li><li>• Niš – 116 inspektora</li></ul>	<b>Centar za velike obveznike – 31 inspektor</b>
---	--

## 2. TRŽIŠNA INSPEKCIJA

Tržišna inspekcija organizovana je u okviru Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija kao Sektor tržišne inspekcije (član 8. Zakona o ministarstvima<sup>4</sup>).

Tržišna inspekcija sprovodi opšti i tehnički nadzor.

U okviru opšteg nadzora nadležnosti tržišne inspekcije su sledeće: proverava ispunjenost uslova za obavljanje trgovine (uslovi koji se odnose na status trgovca, prostor i opremu za obavljanje trgovine i uslove koje treba da ispuni roba/proizvod da bi se stavila na tržište), sprečavanje nelegalne trgovine, sprečavanje nepoštenih komercijalnih praksi; sprečavanje pranja novca; kontrola oglašavanje robe i usluga; sprečavanje neovlašćene upotrebe tuđeg zaštićenog žiga, patenta, dizajna (sprovođenje prava intelektualne svojine) i zaštita potrošača.

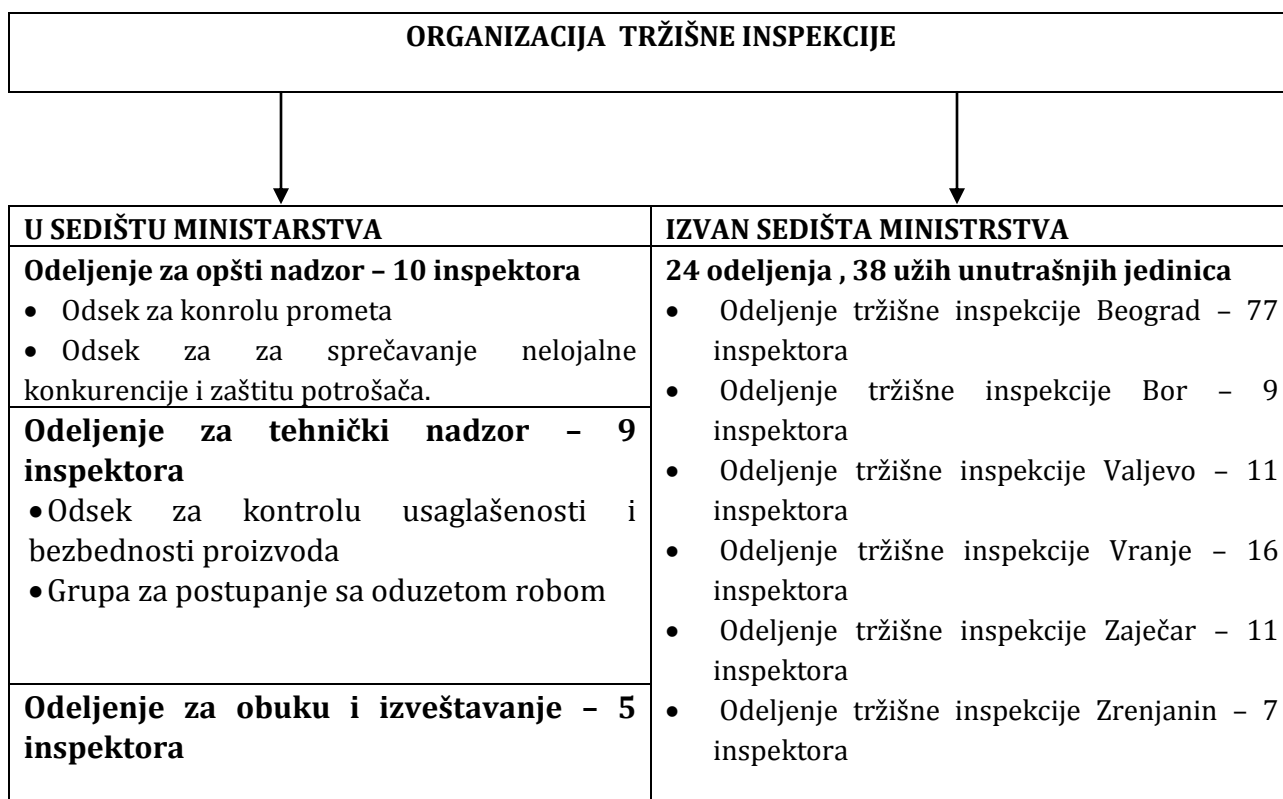
U okviru tehničkog nadzora tržišna inspekcija kontroliše primenu tehničkih propisa - usaglašenost neprehrambenih proizvoda sa tehničkim i drugim propisanim zahtevima i zahtevima za bezbednost.

U Sektoru tržišne inspekcije obavljaju se poslovi koji se odnose na: koordinaciju aktivnosti praćenja i unapređenja međuresorne i regionalne saradnje u oblasti tržišnog nadzora, izrade i usaglašavanja operativnih međuresornih planova, nadzora tržišta i objedinjavanja izveštaja o koordiniranom nadzoru tržišta za Vladu Republike Srbije, razmenu informacija i obaveštavanje javnosti o nebezbednim proizvodima na tržištu; poslove inspeksijskog nadzora nad primenom zakona i drugih propisa kojima se uređuju: trgovina; elektronska trgovina; uslovi za obavljanje prometa robe i vršenje usluga; cene robe i usluga; usaglašenost i bezbednost neprehrambenih proizvoda u proizvodnji i prometu (tehnički nadzor); kvalitet usluga; sprečavanje neloyalne konkurencije; zaštita potrošača; oglašavanje; proizvodnja i promet robe kojima se povređuju prava intelektualne svojine, odnosno proizvodnja i promet robe zaštićene autorskim ili srodnim pravom; sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma; promet biocida; promet hemikalija; fiskalne kase u delu

<sup>4</sup> Zakon o ministarstvima, Sl. glasnik RS", br. 44/2014

kontrole rada ovlašćenih servisera, kontrola ambalaže i ambalažnog otpada; finansijsko-materijalni poslovi u vezi robe oduzete u postupku inspeksijskog nadzora; poslove koji su neposredno vezani za vršenje inspeksijskog nadzora: izrada procedura za vršenje inspeksijskog nadzora; interna obuka tržišnih inspektora za primenu novih propisa i procedura u postupku inspeksijskog nadzora; sačinjavanje izveštaja o izvršenim kontrolama u inspeksijskom nadzoru, analiza tih izveštaja i sačinjavanje predloga plana kontrola za naredni period; kontrola ažurnosti rada odeljenja tržišne inspekcije i tržišnih inspektora; praćenje izvršenja naloga dostavljenih odeljenjima; predlaganje mera za otklanjanje nepravilnosti u radu inspektora i odeljenja; provere i obrada navoda inicijativa za pokretanje disciplinskog postupka; neposredan inspeksijski nadzor iz nadležnosti tržišne inspekcije radi provere navoda iz prijavi i pritužbi na rad inspektora i odeljenja; pripreme ovlašćenih predstavnika podnosioca zahteva za pretres pred sudom za prekršaje; obrada predmeta za Javno pravobranilaštvo u postupcima koji su pokrenuti od strane tržišnih inspektora; priprema nacrti mišljenja i odgovora iz nadležnosti tržišne inspekcije po zahtevu privrednih subjekata, građana, državnih organa i organizacija, organizacija potrošača i dr.; saradnja sa drugim inspeksijskim organima, pravosudnim organima, drugim organima i organizacijama, udruženjima i ustanovama čiji su poslovi u vezi ili od značaja za rad Sektora; podnošenje izveštaja i informacija o stanju u oblastima iz delokruga rada Sektora.

U nastavku je prikazana šema organizacione strukture Tržišne inspekcije sa pregledom odeljenja i odseka koji se nalaze u sedištu Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, onih izvan sedišta navedenog ministarstva, sa brojem zaposlenih po odeljenjima.



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupa za obuku tržišnih inspektora</li> <li>• Grupa za izveštavanje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Jagodina – 14 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Kragujevac – 16 inspektora</li> </ul>
<p><b>Odeljenje za kontrolu ažurnosti, kontrolu primene procedura i postupanja u sudskim postupcima – 11 inspektora</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Kraljevo – 19 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Kikinda – 9 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Kosovska Mitrovica – 10 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Kruševac – 10 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Leskovac – 23 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Niš – 21 inspektor</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Novi Sad – 32 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Pančevo – 13 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Požarevac – 19 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Prokuplje – 11 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Sombor – 11 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Sremska Mitrovica – 14 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Subotica – 7 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Užice – 24 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Čačak – 12 inspektora</li> <li>• Odeljenje tržišne inspekcije Šabac – 16 inspektora</li> </ul>

Iz organizacione šeme se vidi da najviše zaposlenih ima u odeljenju tržišne inspekcije u Beogradu (77 zaposlenih), dok najmanje zaposlenih ima u Zaječaru i Subotici (po 7 zaposlenih).

**Radi efikasnije borbe u suzbijanju sive ekonomije tržišna inspekcija je u januaru 2014. godine osnovala Grupu za sprečavanje sive ekonomije sačinjenu od posebnih radnih grupa za rad po ovim pitanjima i to po oblastima odnosno vrstama proizvoda.**

### **3. INSPEKCIJA RADA**

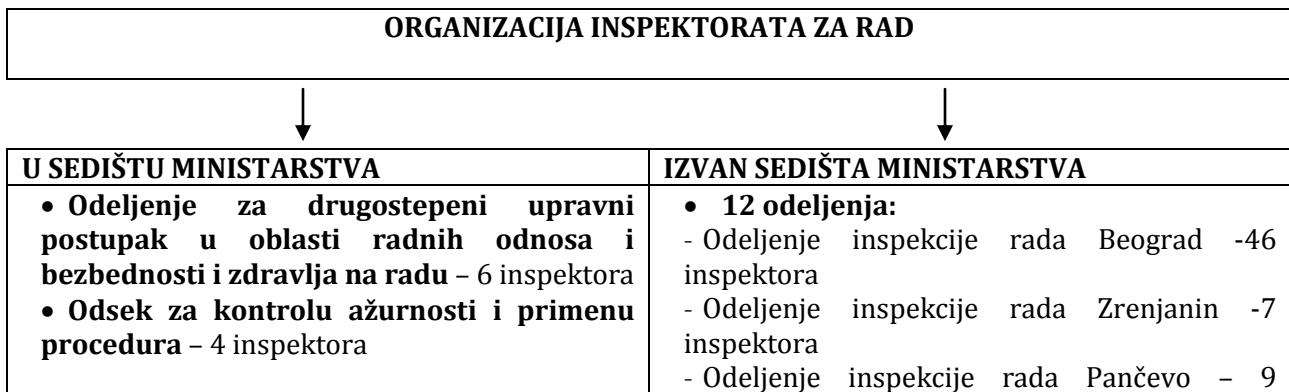
Inspektorat za rad se nalazi u okviru Ministarstva za rad, zapošljavanja, boračka i socijalna pitanja ( član 16. Zakona o ministarstvima).

Inspektorat za rad preduzima mere i aktivnosti **u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu** sa primarnim ciljem da se obezbedi primena odredaba Zakona o radu, Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakona o štrajku, Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu, Zakona o ravnopravnosti polova, Zakona o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu, Zakona o volontiranju i drugih zakona, podzakonskih propisa i kolektivnih ugovora.

Prioritetno delovanje Inspektorata za rad usmereno je na smanjenje broja povreda na radu, profesionalnih oboljenja i bolesti u vezi sa radom, kao i na suzbijanje rada „na crno“, i to kako vršenjem inspekcijskih nadzora po službenoj dužnosti (redovni i kontrolni nadzori, nadzori povodom povreda na radu), po zahtevima stranaka, tako i preventivnim delovanjem.

Predmet inspekcijskog nadzora u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu su svi registrovani privredni subjekti, koji imaju zaposlene, uključujući i javna preduzeća. Izuzete su jedino specifične delatnosti koje su obuhvaćene drugim propisima, kao što su poslovi koje obavlja vojska u ratnim uslovima, policija za vreme intervencije ili civilne zaštite za vreme hitnih intervencija i privredni subjekti koji obavljaju delatnost u oblasti rudarstva, u delu bezbednosti i zdravlja na radu.

U nastavku je prikazana šema organizacione strukture Inspektorata za rad sa pregledom odeljenja i odseka koji se nalaze u sedištu Ministarstva za rad, zapošljavanja, boračka i socijalna pitanja i onih izvan sedišta navedenog ministarstva, sa brojem zaposlenih po odeljenjima i odsecima.





	<p>inspektora</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Odeljenje inspekcije rada Novi Sad -16 inspektora</li> <li>- Odeljenje inspekcije rada S. Mitrovica - 8 inspektora</li> <li>- Odeljenje inspekcije rada Šabac - 11 inspektora</li> <li>- Odeljenje inspekcije rada Valjevo - 9 inspektora</li> <li>- Odeljenje inspekcije rada Smederevo - 7 inspektora</li> <li>- Odeljenje inspekcije rada Kragujevac - 12 inspektora</li> <li>- Odeljenje inspekcije rada Užice - 13 inspektora</li> <li>- Odeljenje inspekcije rada Kraljevo - 12 inspektora</li> <li>- Odeljenje inspekcije rada Kruševac - 8 inspektora</li> <li>- Odeljenje inspekcije rada Niš - 20 inspektora</li> </ul> <p>• <b>12 odseka:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Odsek inspekcije rada Subotica - 4 inspektora</li> <li>- Odsek inspekcije rada Kikinda - 6 inspektora</li> <li>- Odsek inspekcije rada Sombor - 5 inspektora</li> <li>- Odsek inspekcije rada Požarevac - 6 inspektora</li> <li>- Odsek inspekcije rada Jagodina - 6 inspektora</li> <li>- Odsek inspekcije rada Zaječar - 6 inspektora</li> <li>- Odsek inspekcije rada Čačak - 5 inspektora</li> <li>- Odsek inspekcije rada Prokuplje - 7 inspektora</li> <li>- Odsek inspekcije rada Leskovac - 6 inspektora</li> <li>- Odsek inspekcije rada Pirot - 6 inspektora</li> <li>- Odsek inspekcije rada Vranje - 7 inspektora</li> <li>- Odsek inspekcije rada Kosovska Mitrovica - 5 inspektora</li> </ul> <p>• Grupa inspekcije rada smeštena u okružnim područnim jedinicama u upravnim okruzima.</p>
--	---

Iz organizacione šeme se vidi da najviše zaposlenih ima u odeljenju inspekcije rada u Beogradu (46 zaposlenih), dok najmanje zaposlenih ima u Zrenjaninu i Smederevu (po 7 zaposlenih).

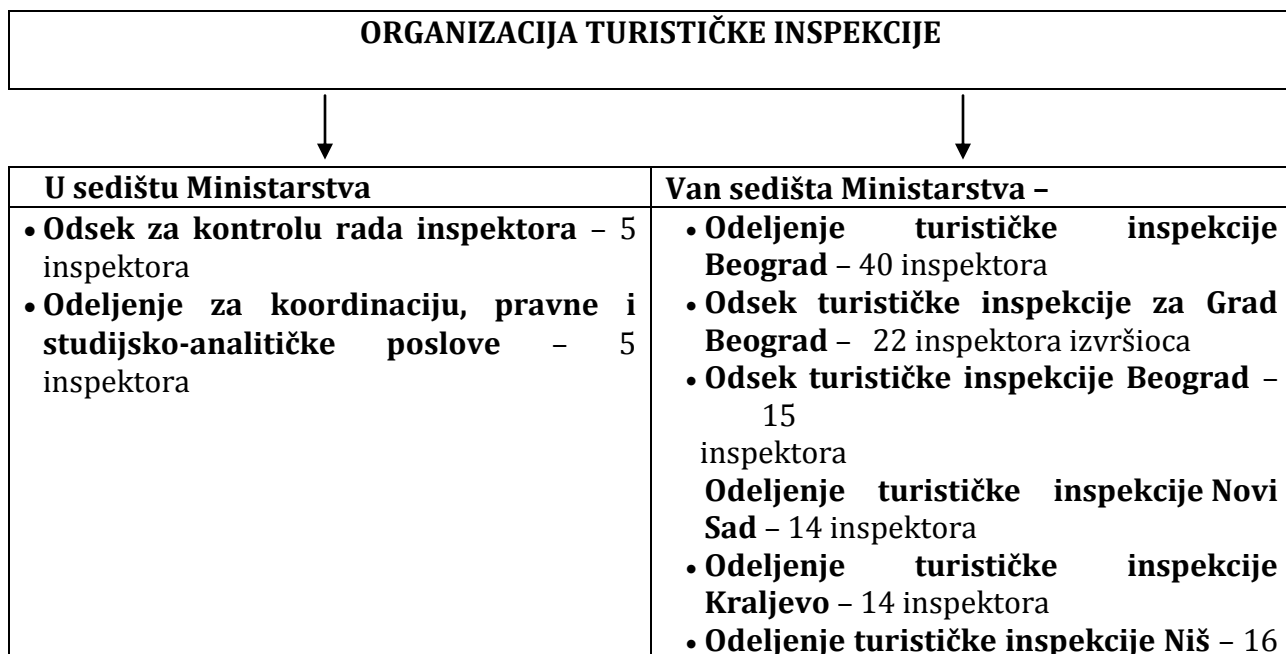
#### 4. TURISTIČKA INSPEKCIJA

Turistička inspekcija organizovana je u okviru Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija kao Sektor turističke inspekcije (član 8. Zakona o ministarstvima).

Sektor turističke inspekcije obavlja poslove koji se odnose na: vršenje inspeksijskog nadzora nad primenom zakona i drugih propisa kojima se uređuju oblasti turizma i ugostiteljstva i preduzimanje propisanih upravnih i kaznenih mera u vršenju inspeksijskog nadzora; utvrđivanje ispunjenosti propisanih uslova za obavljanje turističke i ugostiteljske delatnosti; zaštitu potrošača i zaštitu intelektualne svojine u oblastima turizma i ugostiteljstva; izradu izveštaja i informacija o radu Sektora i stanju u oblastima u kojima se obavlja nadzor; praćenje primene propisa, iniciranje izmena i predlaganje odgovarajućih rešenja i preduzimanje edukativnih i drugih aktivnosti u cilju prevencije pogrešne primene propisa; pravne i analitičke poslove vezane za vršenje inspeksijskog nadzora; saradnju sa drugim inspeksijskim organima, pravosudnim organima, organima za prekršaje i drugim organima državne uprave i organizacijama i sa udruženjima i organizacijama u oblasti turizma i ugostiteljstva i udruženjima za zaštitu potrošača; praćenje realizacije projekata za razvoj turizma i kontrola izvršenja ugovora između Ministarstva i privrednih subjekata u koordinaciji sa Sektorom za turizam; kao i druge poslove iz ove oblasti.

Turistička inspekcija obrazuje uže unutrašnje jedinice u sedištu ministarstva, kao i odeljenja van sedišta ministarstva.

U nastavku je prikazana šema organizacione strukture turističke inspekcije sa pregledom odeljenja i odseka koji se nalaze u sedištu Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, onim izvan sedišta navedenog ministarstva, kao i sa brojem zaposlenih po odeljenjima.



inspektora
------------

## 5. GRAĐEVINSKA INSPEKCIJA

Republička građevinska inspekcija organizovana je u okviru Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture kao Odeljenje građevinske inspekcije (član 6. Zakona o ministarstvima).

U Odeljenju republičke građevinske inspekcije obavljaju se poslovi koji se odnose na:

- inspeksijski nadzor u oblasti izgradnje i upotrebe građevinskih objekata od značaja za Republiku Srbiju;
- sačinjavanje i prosleđivanje upravnih akata u okviru ovlašćenja propisanih zakonom;
- nadzor nad inspeksijskim poslovima u izgradnji i upotrebi građevinskih objekata koji su povereni jedinicama lokalne samouprave;
- praćenje zakona i drugih propisa iz delokruga Odeljenja i iniciranje izmene istih;
- postupanje po žalbama na rešenje građevinskog inspektora;
- obavljanje drugih poslova iz delokruga Odeljenja.

<b>ORGANIZACIJA REPUBLIČKE GRAĐEVINSKE INSPEKCIJE</b>
---



- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Grupa republičke građevinske inspekcije Beograd</b> – 6 inspektora</li><li>• <b>Grupa republičke građevinske inspekcije Niš</b> – 4 inspektora</li><li>• <b>Grupa za brane i izvršenje rešenja</b> – 2 inspektora</li></ul> |
|--|

## 6. URBANISTIČKA INSPEKCIJA

Republička urbanistička inspekcija organizovana je u okviru Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture kao Odeljenje urbanističke inspekcije (član 6. Zakona o ministarstvima).

U Odeljenju republičke urbanističke inspekcije obavljaju se poslovi koji se odnose na:

- inspeksijski nadzor nad primenom zakona koji reguliše oblast prostornog planiranja, urbanizma i građevine;
- kontrolu donetih prostornih planova, urbanističkih planova, urbanističkih projekata, kontrolu sprovođenja planova, promena stanja u prostoru;

- nadzor nad inspekcijskim poslovima u izgradnji i upotrebi građevinskih objekata koji su povereni Autonomnoj pokrajini i jedinicama lokalne samouprave;
- postupanje po žalbama na rešenje građevinskog inspektora;
- obavljanje drugih poslova iz delokruga Odeljenja.

Republička urbanistička inspekcija sistematizovana je u Sektoru za građevinarstvo i građevinsko zemljište.

### ORGANIZACIJA REPUBLIČKE URBANISTIČKE INSPEKCIJE



- Odeljenje republičke inspekcije – 10 inspektora
- Grupa republičke urbanističke inspekcije Beograd
- Grupa republičke inspekcije Niš

**Teritorijalna podela izvršena je po okruzima :**

- Grad Beograd, Kolubarski i Mačvanski okrug – 4 inspektora
- Braničevski, Borski i Zaječarski okrug – 1 inspektor
- Grad Kragujevac, Podunavski, Šumadijski i Pomoravski okrug – 1 inspektor
- Grad Niš, Pčinjski, Toplički i Jablanički okrug – 1 inspektor
- Grad Niš, Nišavski, Pirotski i Rasinski okrug – 1 inspektor
- Raški i Rasinski okrug - 1 inspektor
- Zlatiborski i Moravički okrug - 1 inspektor

## 7. POLJOPRIVREDNA INSPEKCIJA

Poljoprivredna inspekcija organizovana je u okviru Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine kao odeljenje poljoprivredne inspekcije (član 5. Zakona o ministarstvima).

Odeljenje poljoprivredne inspekcije obavlja poslove inspekcijskog nadzora pre svega u oblastima: zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta; ostvarivanja programa mera za unapređenje poljoprivredne proizvodnje i stočarstva, kontrolu isplate premija, regresa i drugih subvencija i podsticajnih sredstava, programa mera selekcije za unapređenje stočarstva i organske stočarske proizvodnje; bezbednosti hrane biljnog i mešovitog porekla, kontrolu organske proizvodnje i kontrolu obrađivača duvana i proizvođača duvanskih proizvoda; proizvodnje i prometa vina, rakije, alkoholnih i bezalkoholnih pića i organske proizvodnje, organizacije i vođenja Centralnog registra objekata za proizvodnju i promet hrane i hrane za životinje.

U Odeljenju poljoprivredne inspekcije, shodno oblastima inspeksijskog nadzora, obrazovane su uže unutrašnje jedinice.

Inspektori su raspoređeni po Odeljenjima poljoprivredne inspekcije koja se nalaze u 24 upravna okruga (Severnobački, Srednjobanatski, Severnobački, Južnobački, Zapadnobački, Sremski, Južnobački, Mačvanski, Kolubarski, Podunavski, Braničevski, Šumadijski, Pomoravski, Borski, Zaječarski, Zlatiborski, Raški, Rasinski, Nišavski, Toplički, Pirotski, Jablanički i Pčinjski upravni okruzi) i gradu Beogradu.

### ORGANIZACIJA POLJOPRIVREDNE INSPEKCIJE



- **Odsek poljoprivredne inspekcije za poljoprivredno zemljište** - 1 šef i 19 inspektora;
- **Odsek poljoprivredne inspekcije za kontrolu podsticajnih sredstava u poljoprivredi, organsku proizvodnju i stočarstvo** - 1 šef, 1 rukovodilac, 24 inspektora;
- **Odsek poljoprivedne inspekcije za bezbednost hrane biljnog i mešovitog porekla, kontrolu organske proizvodnje i kontrolu obrađivača duvana i proizvođača duvanskih proizvoda** - 1 šef i 29 inspektora;
- **Odsek poljoprivredne inspekcije za vino, rakiju, alkoholna i bezalkoholna pića i organsku proizvodnju** - 1 šef i 24 inspektora.

## 8. FITOSANITARNA INSPEKCIJA

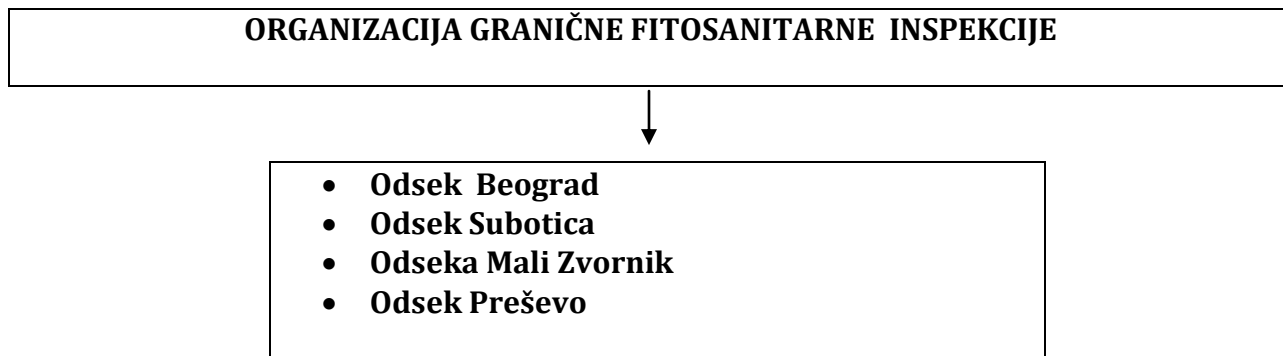
Fitosanitarne inspekcije organizovane su u okviru Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine kao odeljenje Fitosanitarne inspekcije (član 5. Zakona o ministarstvima).

Odeljenje fitosanitarne inspekcije (Unutrašnja fitosanitarne inspekcije) obavlja poslove koji se odnose na: kontrolu bilja na prisustvo štetnih organizama; sistematski nadzor bilja na prisustvo štetnih organizama koji se smatraju naročito opasnim za bilje; kontrolu zdravstvenog stanja uvezenog bilja za koje je propisan post-karantinski nadzor; službeno uzorkovanje za laboratorijska ispitivanja na prisustvo štetnih organizama i rezidua sredstava za zaštitu bilja; kontrolu genetski modifikovanih organizama u svim fazama proizvodnje, prerade i prometa; kontrolu bezbednosti hrane biljnog porekla u fazi primarne proizvodnje; kontrolu bezbednosti hrane za životinje biljnog porekla u fazi primarne proizvodnje; kontrolu proizvodnje, prometa i primene sredstava za zaštitu bilja i sredstava za ishranu bilja; kontrolu proizvodnje, dorade, prometa i korišćenja semena poljoprivrednog bilja u konvencionalnoj i organskoj proizvodnji; kontrolu proizvodnje, prometa i korišćenja sadnog materijala poljoprivrednog bilja; kontrolu rada poljoprivrednih stručnih službi.

## 9. GRANIČNA FITOSANITARNA INSPEKCIJA

Granična fitosanitarna inspekcija organizovana je u okviru Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine kao odeljenje Granične fitosanitarne inspekcije (*član 5. Zakona o ministarstvima*).

Granični fitosanitarni inspektori obavljaju poslove kontrole zdravstvenog stanja bilja pri uvozu, izvozu i tranzitu sa pretovarom; izdavanje fitosertifikata kod pošiljaka u izvozu; kontrole uvoza sredstava za zaštitu bilja; kontrole bezbednosti hrane i hrane za životinje biljnog i mešovitog porekla; kontrole sredstava za ishranu bilja i oplemenjivanje zemljišta; kontrole prisustva GMO kod bilja; kontrole prisustva nivoa radioaktivne kontaminacije kod bilja i sredstava za ishranu bilja i oplemenjivača zemljišta; poslove naređivanja fitosanitarnih mera (uništavanje bilja, dezinfekcija, dezinfestacija i dr.); pripreme notifikacije – presretanja štetnih organizama pri uvozu.



Svaki Odsek granične fitosanitarne inspekcije pokriva određeni broj graničnih prelaza, a Naredbom o određivanju graničnih prelaza preko kojih će se uvoziti, provoziti i izvoziti pošiljke bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata su određeni granični prelazi preko kojih se može uvoziti, izvoziti i provoziti bilje, sredstva za zaštitu i ishranu bilja i oplemenjivači zemljišta.

Ukupan broj graničnih prelaza koje pokriva odeljenje granične fitosanitarne inspekcije iznosi 21. Nadalje, 14 inspektora sprovodi kontrolu bezbednosti hrane biljnog porekla prilikom uvoza u mestima carinjenja.

## **10. ZDRAVSTVENA INSPEKCIJA**

Zdravstvena inspekcija organizovana je u okviru Ministarstva zdravlja i to u okviru Sektora za inspekcijske poslove Odeljenja za zdravstvenu inspekciju (*član 12. Zakona o ministarstvima*).

U Odeljenju za zdravstvenu inspekciju obavljaju se inspekcijski i sa njima povezani stručni poslovi koji obuhvataju: inspekcijski zdravstveni nadzor u vezi sa radom zdravstvenih ustanova, privatne prakse i drugih pravnih lica koja obavljaju zdravstvenu delatnost; nadzor nad zakonitošću rada i nadzor nad zakonitošću akata; proveru kvaliteta stručnog

rada zdravstvene službe; rešavanje u upravnim stvarima u prvostepenom upravnom postupku, izricanje upravnih mera i podnošenje prijave nadležnim pravosudnim organima; osnivanje i prestanak rada zdravstvenih ustanova i privatne prakse; donošenje rešenja o privremenom prestanku rada po zahtevu privatne prakse; evidentiranje i ažuriranje baze podataka iz delokruga Odeljenja; poslovi u vezi sa organizovanjem spoljne provere kvaliteta stručnog rada; kontrola izvršenja naloženih mera, praćenje kvaliteta zdravstvene zaštite analizom izveštaja o spoljnoj i unutrašnjoj proveri kvaliteta stručnog rada; saradnja sa drugim državnim organima i institucijama, kao i drugi poslovi iz delokruga Odeljenja.

U odsecima za zdravstvenu inspekciju obavljaju se poslovi koji obuhvataju: nadzor nad zakonitošću rada i nadzor nad zakonitošću akata; rešavanje u upravnim stvarima u prvostepenom upravnom postupku, izricanje upravnih mera i podnošenje prijave nadležnim pravosudnim organima; inspeksijski nadzor neposrednim uvidom u poslovanje, dokumentaciju i postupanje zdravstvenih radnika, zdravstvenih saradnika i fizičkih lica u zdravstvenim ustanovama i privatnoj praksi i drugim pravnim licima koja obavljaju zdravstvenu delatnost, na osnovu koje se ostvaruje zdravstvena zaštita građana; osnivanje i prestanak rada zdravstvenih ustanova i privatne prakse; neposredan uvid u sprovođenje mera naloženih u postupku provere kvaliteta stručnog rada u zdravstvenoj ustanovi, odnosno privatnoj praksi, kao i drugi poslovi iz delokruga odseka.

## ORGANIZACIJA ZDRAVSTVENE INSPEKCIJE



- **Odsek za zdravstvenu inspekciju Beograd – Grad Beograd**
- **Odsek za zdravstvenu inspekciju Novi Sad**
- **Odsek za zdravstvenu inspekciju Niš**
- **Odsek za zdravstvenu inspekciju Kragujevac**
- **Odsek za zdravstvenu inspekciju Užice**

## 11. SANITARNA INSPEKCIJA

Sanitarna inspekcija organizovana je u okviru Ministarstva zdravlja, i to u okviru Sektora za inspeksijske poslove Odeljenja za sanitarnu inspekciju (član 12. Zakona o ministarstvima).

U odeljenju za sanitarnu inspekciju obavljaju se inspeksijski i sa njima povezani stručni poslovi koji obuhvataju: sanitarni i zdravstveni nadzor u oblasti zaštite stanovništva od zaraznih i nezaraznih bolesti, bezbednosti hrane, zdravstvene ispravnosti predmeta opšte upotrebe u proizvodnji i prometu, javnog snabdevanja stanovništva higijenski ispravnom vodom za piće; kontrolu sanitarno-higijenskog stanja objekata pod sanitarnim nadzorom i sredstava javnog saobraćaja; sanitarni nadzor nad licima koja su zakonom stavljena pod zdravstveni nadzor, kao i nadzor nad postrojenjima, uređajima i opremom koja se koristi

radi obavljanja delatnosti pod sanitarnim nadzorom; utvrđivanje sanitarno-higijenskih i zdravstvenih uslova objekata pod sanitarnim nadzorom u postupcima izgradnje ili rekonstrukcije i redovnu kontrolu nad tim objektima; rešavanje u upravnim stvarima u prvom stepenu, izricanje upravnih mera i podnošenje prijave nadležnim pravosudnim organima; unutrašnji nadzor nad imaocima javnih ovlašćenja u vođenju poverenih poslova državne uprave; nadzor nad imaocima javnih ovlašćenja u vođenju poverenih poslova državne uprave u oblastima pod sanitarnim nadzorom, izrađuju se zapisnici sa predlogom mera; izrađuju se zapisnici o izvršenom nadzoru nad radom sanitarnih inspektora u Odeljenju iz oblasti pod sanitarnim nadzorom, periodično i godišnje i po utvrđenom stanju predlaže se ministru preduzimanje odgovarajućih mera, učestvuje se u pripremi stručnih osnova za izradu nacрта zakona i drugih propisa u oblasti pod sanitarnim nadzorom; nadzor nad radom sanitarnih inspektora unutar Odeljenja; poslovi inspekcijaskog nadzora u oblastima pod sanitarnim nadzorom na granici, odnosno na drugim mestima gde se vrši carinjenje, rešavanje u prvostepenom upravnom postupku; izricanje upravnih mera i podnošenje prijave nadležnim pravosudnim organima; poslovi sačinjavanja uputstava za rad sanitarnih inspektora za primenu propisa; pripremanja stručnih osnova za izradu strategija, programa i planova u oblastima pod sanitarnim nadzorom; poslovi planiranja i sačinjavanja programa edukacija i obuka sanitarnih inspektora za granična područja; saradnje sa inspekcijaskim, pravosudnim organima i institucijama, kao i druge poslove određene zakonom iz delokruga Odeljenja.

U Odeljenju, odsecima, odnosno grupama za sanitarni nadzor obavljaju se poslovi koji obuhvataju: unutrašnji nadzor nad imaocima javnih ovlašćenja poverenih poslova u oblasti sanitarnog nadzora, izrađuju se zapisnici sa predlogom mera; izrađuju se zapisnici o izvršenom nadzoru nad radom sanitarnih inspektora u Odeljenju iz oblasti pod sanitarnim nadzorom, periodično i godišnje i po utvrđenom stanju predlaže se ministru preduzimanje odgovarajućih mera, učestvuje se u pripremi stručnih osnova za izradu nacрта zakona i drugih propisa u oblasti pod sanitarnim nadzorom; sanitarni i zdravstveni nadzor u oblastima pod sanitarnim nadzorom - neposrednim uvidom u postupanja preduzeća, ustanova i drugih pravnih i fizičkih lica u pogledu primene zakona i drugih propisa i akata, sa izricanjem upravnih mera i preduzimanjem drugih mera u skladu sa zakonom; davanje mišljenja na planska dokumenta, davanje mišljenja o sanitarnim uslovima u postupku izdavanja akta o urbanističko-tehničkim uslovima u postupcima izgradnje objekata pod sanitarnim nadzorom, rešavanje u upravnim stvarima u prvom stepenu, kao i druge poslove iz delokruga Odeljenja.

U Odseku i grupama za sanitarni nadzor za granična područja obavljaju se poslovi koji obuhvataju: inspekcijaski nadzor u oblastima pod sanitarnim nadzorom na granici, odnosno na drugim mestima gde se vrši carinjenje, kontrolu zdravstvene ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe koji se uvoze, kontrolu putnika i prevoznih sredstava u međunarodnom saobraćaju radi sprečavanja unošenja i širenja zaraznih bolesti i nadzor nad sprovođenjem propisanih mera u oblasti zaštite stanovništva od zaraznih bolesti; rešavanje u upravnim stvarima u prvom stepenu, kao i druge poslove iz delokruga odseka i grupa.



## ORGANIZACIJA SANITARNE INSPEKCIJE



- Odsek za sanitarni nadzor Šabac - Mačvanski upravni okrug
- Odsek za sanitarni nadzor Požarevac - Braničevski upravni okrug
- Grupa za sanitarni nadzor Kragujevac - Šumadijski upravni okrug
- Odsek za sanitarni nadzor Užice - Zlatiborski upravni okrug
- Odsek za sanitarni nadzor Kraljevo - Raški upravni okrug
- Odsek za sanitarni nadzor Kruševac - Rasinski i Pomoravski upravni okrug
- Odsek za sanitarni nadzor Niš - Nišavski i Toplički upravni okrug
- Odsek za sanitarni nadzor Vranje - Pčinjski upravni okrug
- Grupa za sanitarni nadzor Smederevo - Podunavski upravni okrug
- Odsek za sanitarni nadzor Valjevo - Kolubarski upravni okrug
- Odsek za sanitarni nadzor Leskovac - Jablanički upravni okrug
- Odsek za sanitarni nadzor Pirot - Pirotski upravni okrug
- Odsek za sanitarni nadzor Čačak - Moravički upravni okrug
- Odsek za sanitarni nadzor Priština - Kosovski i Kosovsko-Metohijski upravni okrug
- Odsek za sanitarni nadzor Beograd - Grad Beograd

## 12. INSPEKCIJA ZA OPREMU POD PRITISKOM

Inspekcija za opremu pod pritiskom obrazovana je u okviru Ministarstva rudarstva i energetike kao Odeljenje za inspekciju opreme pod pritiskom (član 7. Zakona o ministarstvima)

U Odeljenju za inspekciju opreme pod pritiskom obavljaju se poslovi inspeksijskog nadzora prema Zakonu o energetici, Zakonu o efikasnom korišćenju energije, Zakonu o cevovodnom transportu gasovitih i tečnih ugljovodonika i distribuciji gasovitih ugljovodonika, Zakonu o tržišnom nadzoru i drugim zakonima i propisima iz oblasti opreme pod pritiskom.

## ORGANIZACIJA INSPEKCIJE ZA OPREMU POD PRITISKOM



- Poslovi u u sedištu Ministarstva - 5 inspektora + načelnik;
- Područna jedinica šira od područja upravnog okruga za Podunavski upravni okrug, Braničevski upravni okrug i Borski upravni okrug, sa sedištem u Smederevu - 1 inspektor;
- Područna jedinica šira od područja upravnog okruga za Moravički upravni okrug, Raški upravni okrug, Zlatiborski i Rasinski upravni okrug, sa sedištem u Kruševcu - 1

inspektor;

- Područna jedinica šira od područja upravnog okruga za Niški upravni okrug, Toplički upravni okrug, Pirotski upravni okrug, Pčinjski upravni okrug i Jablanički upravni okrug, sa sedištem u Nišu – 1 inspektor.

Autonomnoj pokrajini povereni su poslovi vršenja inspekcijskog nadzora na teritoriji Autonomne pokrajine.

### 13. REPUBLIČKA KOMUNALNA INSPEKCIJA

Republička komunalna inspekcija organizovana je u okviru Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture kao Odsek republičke komunalne inspekcije (član 6. Zakona o ministarstvima).

U Odseku republičke komunalne inspekcije obavljaju se poslovi koji se odnose na:

- inspekcijski nadzor nad sprovođenjem Zakona o komunalnim delatnostima i propisa donetih na osnovu tog zakona;
- podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno prijava za privredni prestup ili krivičnih prijava;
- preduzimanje mera utvrđenih zakonom i podzakonskim propisima;
- obavljanje drugih poslova iz delokruga Odseka.

Republička komunalna inspekcija sistematizovana je u Sektoru za građevinarstvo i građevinsko zemljište.

#### ORGANIZACIJA REPUBLIČKE KOMUNALNE INSPEKCIJE



- **Sedište u Beogradu** – 1 inspektor
- **Sedište u Sremskoj Mitrovici** – 1 inspektor
- **Sedište u Leskovcu** – 1 inspektor

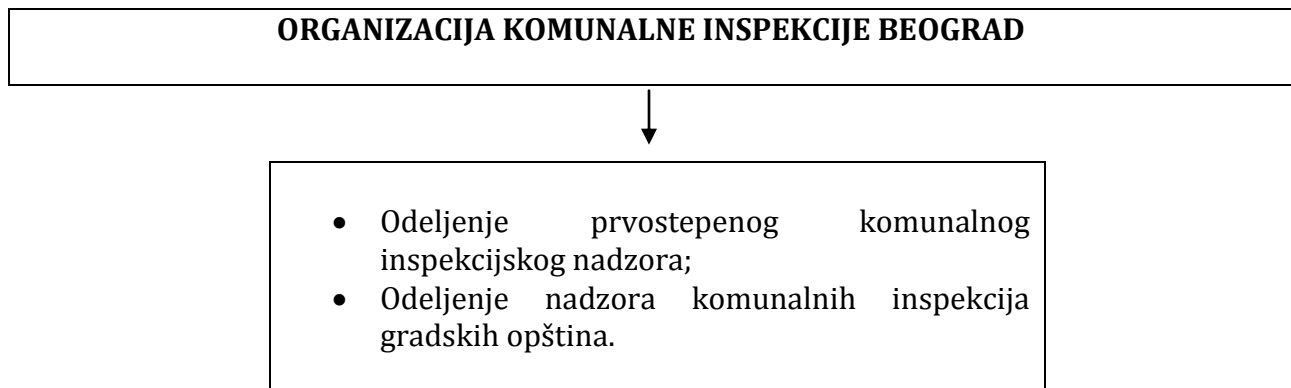
### 14. KOMUNALNA INSPEKCIJA GRADA BEOGRADA

Komunalna inspekcija grada Beograda obrazovana je u okviru gradske uprave, i to u okviru Sekretarijata za inspekcijske poslove.

Sekretarijat za inspekcijske poslove vrši poslove inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem zakona i propisa grada koji se odnose na: obavljanje komunalnih delatnosti, korišćenje,

čuvanje i održavanje komunalnih objekata i druge poslove komunalne inspekcije utvrđene zakonom i propisima grada; odlučuje po žalbama i vrši druge poslove drugostepenog organa na teritoriji grada u odnosu na poslove komunalne inspekcije uprave gradske opštine. Sekretarijat vrši, kao posao državne uprave poveren zakonom, inspekcijski nadzor nad: izvršavanjem propisa kojima je uređena zaštita ulica, lokalnih, nekategorisanih puteva i održavanje i zaštita državnih puteva (osim autoputa) na teritoriji grada; obavljanjem lokalnog prevoza – vanlinijskog prevoza putnika i stvari, linijskog prevoza stvari, prevoza za sopstvene potrebe lica i stvari i auto-taksi prevoza; trgovinom van prodajnog objekta, osim daljinske trgovine, kao i nad isticanjem i pridržavanjem radnog vremena i isticanjem poslovnog imena.

Inspektori Sekretarijata za inspekcijske poslove pokrivaju teritoriju svih 17 gradskih opština. Pored komunalne inspekcije grada, svaka gradska opština ima svoju komunalnu inspekciju sa delokrugom poslova koji su utvrđeni Odlukom o komunalnoj inspekciji. Trenutno, poslove komunalne inspekcije na teritoriji gradskih opština obavlja oko 150 komunalnih inspektora.



## 15. KOMUNALNA INSPEKCIJA GRADA LOZNICE

Komunalna inspekcija grada Loznice vrši sve poslove inspekcijskog nadzora, kontrolu stanja komunalnih objekata i pružanja usluga javnih komunalnih preduzeća koje je grad osnovao ili preduzeća kojima je povereno vršenje komunalnih poslova u oblastima: održavanja ulica, trgova, kolovoza; održavanja, uređenja i čišćenja javnih i zelenih površina; korišćenja i održavanja objekata za snabdevanje opštine vodom za piće; odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda, odvođenja atmosferskih voda sa javnih površina, održavanja šahti i hidranata; ispuštanja otpadnih voda; održavanja i eksploatacije gradske kanalizacije; funkcionisanja javne rasvete; održavanja i uređenja groblja; uređenja i održavanja pijaca i proizvodnje i snabdevanja parom.

Takođe, komunalna inspekcija grada Loznice vrši nadzor nad: sprovođenjem odredaba Zakona o održavanju stambenih zgrada i stanova; kontrolom radnog vremena u ugostiteljstvu, zanatstvu i trgovini; čišćenjem snega i leda sa javnih površina; prodajom van

pijačnog prostora i odobrenih lokacija; zauzećem javnih površina; parkiranjem vozila na javnim i zelenim površinama; raskopavanjem javnih površina i vraćanjem istih u prvobitno stanje; držanjem domaćih životinja; načinom određivanja i obeležavanja kuća brojevima i drugim komunalnim oblastima koje su regulisane pozitivnim propisima.

Grad Loznica je obrazovao Odeljenje za inspeksijske poslove koje ima 7 inspektora.

## **16. KOMUNALNA INSPEKCIJA OPŠTINE STARA PAZOVA**

U okviru opštinske uprave Stara Pazova obrazovano je Odeljenje za komunalne delatnosti i zaštitu životne sredine u okviru koga se obavlja i inspeksijski nadzor, a u kome radi 6 inspektora.

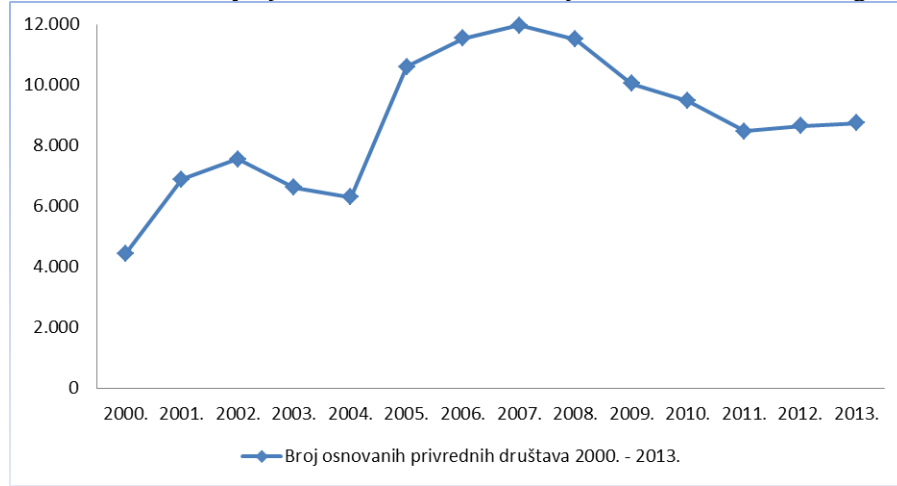
Ovo odeljenje obavlja poslove inspeksijskog nadzora nad izvršavanjem i primenom zakona i opštinskih odluka iz oblasti komunalnih delatnosti, vrši nadzor nad zakonitošću rada javnih komunalnih preduzeća i drugih preduzeća koja obavljaju komunalne delatnosti, nadzor nad uređenjem i održavanjem komunalnih i drugih objekata, isporuke komunalnih proizvoda i pružanja komunalnih usluga, kao i nadzor nad obavljanjem drugih komunalnih delatnosti od lokalnog interesa koji vrši opštinska uprava opštine Stara Pazova.

Osim nadležnosti iz oblasti komunalnih delatnosti, komunalna inspekcija vrši nadzor i nad sprovođenjem odredbi opštinskih Odluka kojima je propisan način držanja domaćih životinja, lokalne komunalne takse, postavljanje montažnih i drugih objekata na javnim površinama, postupa po zahtevima i prijavama stranaka i saraduje sa drugim inspeksijskim organima, službama, pravosudnim i prekršajnim organima i MUP-om.

## V KAPACITETI INSPEKCIJA

Prema podacima Agencije za privredne registre, u Srbiji je u 2013. godini bilo registrovano ukupno 327.180 privrednih društava. Ovaj broj iz dana u dan se menja sa pojavom novih privrednih subjekata i brisanjem onih koji koji na tržištu ne mogu da opstanu.

*Trend rasta osnivanja privrednih društava u periodu 2000. –2013. godine*



Izvor: [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs)

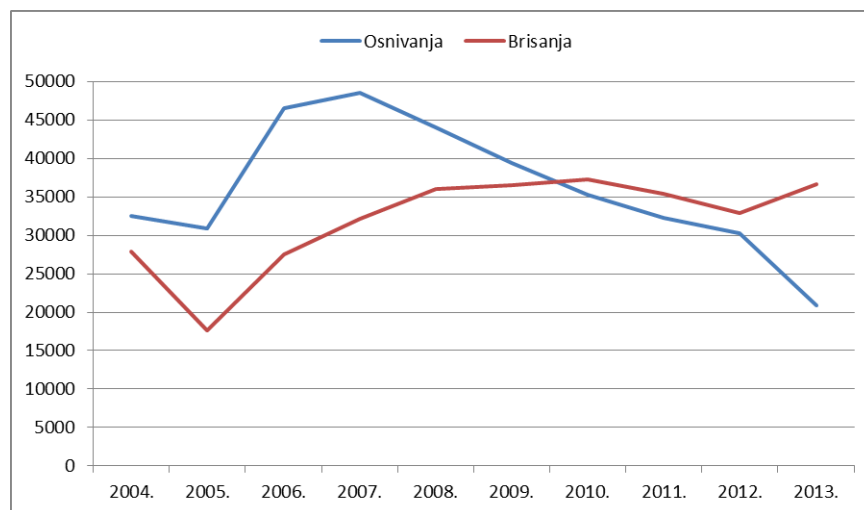
Prema Izveštaju Agencije za privredne registre, u 2013. godini uočen je blagi porast registracije osnivanja privrednih društava u odnosu na isti period 2012. godine. Ukupno osnovanih u toku 2013. godine bilo je 8.737 društava, što je za 1% više nego u 2012. godini, kada je bilo osnovano 8.649 društava.

Kada je reč o preduzetnicima, u 2013. godini registrovano je 30.932 novih preduzetnika, što je u odnosu na 2012. godinu, kada je registrovano 30.211 preduzetnika, više za 2,4%.

Takođe, uočen je i trend porasta brisanja preduzetnika u 2013. godini -36.661 brisanih preduzetnika u odnosu na 2012. godinu - 32.946 brisanih preduzetnika- što predstavlja 11,1% . Ovaj broj brisanih preduzetnika delimično se može objasniti zainteresovanošću preduzetnika za promenu pravne forme u neki od oblika privrednih društava, ali je verovatnije da je posledica otežanih uslova poslovanja zbog svetske ekonomske krize i loše finansijake situacije.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Izveštaj Agencije za privredne registre za 2013. godinu

### Broj osnovanih i brisanih preduzetnika u periodu 2004. –2013. godine



Izvor: [www.apr.gov.rs](http://www.apr.gov.rs)

Iako se broj subjekata u Srbiji menja, kapaciteti inspekcija ostaju isti, bez obzira na obim posla koji obavljaju, broj subjekata koji kontrolišu i količinu propisa koje primenjuju.

Analiza je pokazala da inspekcije nemaju dovoljno kapaciteta, odnosno da je broj inspektora koji rade u određenoj inspekciji manji ne samo od broja koji je prema njihovoj proceni potreban za obavljanje inspeksijskog nadzora, već i od broja predviđenog Aktom o sistematizaciji radnih mesta. Tokom istraživanja, predstavnici inspekcija su takođe ukazali na to da usled nedostatka finansijskih sredstava ne postoji mogućnost primanja mladih kadrova kako bi isti bili blagovremeno obučeni od strane svojih kolega, od kojih je veliki broj pred odlaskom u penziju. To će za posledicu imati odlazak iskusnog kadra i dolazak novog bez mogućnosti prenosa znanja i iskustava. Kako bi inspekcije poboljšale svoj postojeći kadar, odnosno unapredile njihove veštine i kvalifikacije, a ujedno radile i na stvaranju dobrog novog kadra mladih inspektora, od izuzetnog značaja je održavanje kontinuiranih obuka i treninga za inspektore, kako u oblasti primene nove regulative tako i u oblasti postupanja/ponašanja inspektora u postupcima sa strankama u toku terenske i kancelarijske kontrole, odnosno u oblasti razvoja ljudskih resursa uopšte. Izgradnja i jačanje kapaciteta inspektora sigurno će se odraziti i na efektivnost i efikasnost njihovog rada.

Problem nedovoljnog kapaciteta inspekcija mogao bi se rešiti kroz davanje ovlašćenja službenicima koji nisu inspektori za vršenje određenih radnji u oblasti inspeksijskog nadzora.

### Tabela 3 - Odnos broja zaposlenih inspektora i broja inspektora predviđenih Aktom o sistematizaciji

<b>Inspekcija</b>	<b>Broj zaposlenih inspektora</b>	<b>Broj inspektora predviđenih Aktom o sistematizaciji</b>	<b>Popunjenost kapaciteta u %</b>
Poreska <b>uprava</b>	1530	1791	85.4
Tržišna inspekcija	452	487	92.8
Inspekcija rada	250	267	93.6
Turistička inspekcija	95	101	94
Građevinska inspekcija	7	13	53.8
Urbanistička inspekcija	10	10	100
Poljoprivredna inspekcija	96	96	100
Fitosanitarna inspekcija	59	59	100
Granična fitosanitarna inspekcija	52	52	100
Zdravstvena i sanitarna inspekcija	219	227	96.4
Inspekcija za opremu pod pritiskom	7	8	87
Republička komunalna inspekcija	6	6	100
Komunalna inspekcija grada Beograda	80	150	53.3
Komunalna inspekcija grada Loznica	7	7	100
Komunalna inspekcija Stara Pazova	6	6	100
<b>UKUPNO</b>	<b>2876</b>	<b>3279</b>	<b>87.7</b>

**Tabela 4 - Pregled kapaciteta inspekcija**

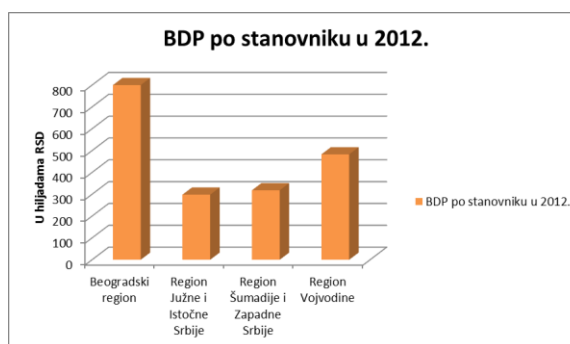
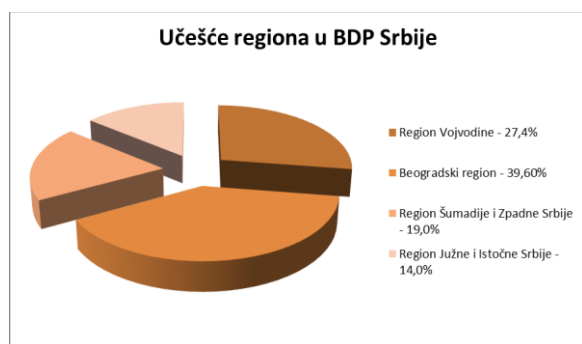
Inspekcija	Ukupan broj inspektora	Broj inspektora terenske kontrole	Broj inspektora predviđen sistematizacijom radnih mesta	Broj subjekata kontrole po inspektor (prema podacima dobijenim od inspekcija)
Poreska uprava	1530	616	1791	180
Inspekcija rada	250	250	267	1308
Tržišna inspekcija	452	452	487	N/A
Turistička inspekcija	95	85	101	250-300
Republička građevinska inspekcija	7	7	13	132
Urbanistička inspekcija	10	10	10	20
Poljoprivredna inspekcija	96	96	96	250
Zdravstvena i sanitarna inspekcija	219	N/A	227	N/A
Inspekcija za opremu pod pritiskom	7	7	8	N/A
Republička komunalna inspekcija	6	6	6	20
Komunalna inspekcija grada Beograda	150	80	80	N/A
Komunalna inspekcija Loznica	7	7	7	N/A
Komunalna inspekcija Stara Pazova	6	5	6	N/A

Analiza je pokazala u pojedinim inspekcijama jedan inspektor vrši kontrolu nad velikim brojem subjekata, pa se postavlja pitanje efikasnosti ovakve kontrole, posvećenosti konkretnom subjektu i mogućnosti praćenja stanja u oblasti koju taj inspektor pokriva. Nadalje, postoji disproporcija u broju subjekata kontrole koje jedan inspektor kontroliše u zavisnosti od vrste inspekcije. Tako, na primer, svaki inspektor rada kontroliše 1.308



subjekata, dok inspektor Republičke komunalne inspekcije i Urbanističke inspekcije kontroliše 20 subjekata na godišnjem nivou. Ovo se može obrazložiti činjenicom da nije poslovanje svih subjekata predmet kontrole urbanističke ili komunalne inspekcije, dok svi subjekti podležu kontroli Inspekcije rada. Međutim, svakako postoji veliki nesklad u obimu poslova inspektora različitih inspekcija, bar kad je u pitanju broj subjekata koje kontroliše jedan inspektor.

Ukoliko se posmatra zastupljenost inspektora po regionima, najviše inspektora je zaposleno u Beogradskom regionu. Ovo je i logično imajući u vidu da je privredna aktivnost najviše koncentrisana u Beogradu i Vojvodini. Učešće Beogradskog regiona i regiona Vojvodine u formiranju ukupnog bruto društvenog proizvoda iznosi čak 67%, što je pokazatelj intenzivnije privredne aktivnosti tih regiona u odnosu na druge. Samim tim i broj inspektora u ovim regionima mora biti veći.



Izvor: Republički sekretarijat za javne politike

Nadalje, prema podacima Agencije za privredne registre, ukupan broj aktivnih privrednih subjekata u 2013. godini iznosi 315.906, dok je ukupan broj zaposlenih lica 1.184.994. Od toga, ukupan broj aktivnih privrednih subjekata u regionu Beograda i Vojvodine iznosi 58,1% od ukupnog broja privrednih subjekata, dok je ukupan broj zaposlenih u ova dva regiona 63,2% od ukupnog broja zaposlenih u Republici Srbiji, što takođe ide u prilog potrebi za većim brojem inspektora u ova dva regiona.

	Broj privrednih subjekata	Broj zaposlenih
Republika Srbija	315.906	1.184.944
Beogradski region	100.081	453.600
Region Vojvodine	83.595	295.415
Region Šumadije i zapadne Srbije	80.990	259.477
Region južne i istočne Srbije	51.240	176.452

## VI OPREMLJENOST INSPEKCIJA

Inspekcije se u svom radu susreću sa velikim brojem problema. Među njima se ističu i slaba opremljenost inspekcija, dotrajala oprema, a često i nedostatak osnovnih sredstava za rad, što dovodi do toga da inspekcije ne samo da određene poslove ne mogu da obavljaju adekvatno, a već i do toga da u pojedinim slučajevima ne mogu ni da vrše nadzor. *Na primer, usled nepostojanja vozila, inspektori ne mogu da izlaze na teren, odnosno teren odnosno u kontrolu na područjima do kojih ne vodi javni prevoz. Sa ovim problemom prevenstveno se susreću Poljoprivredna i Fitosanitarna inspekcija..*

Osnovna sredstva za rad svake inspekcije jesu računari, vozila (budući da inspektori sprovode terenski nadzor), oprema za rad, u zavisnosti od vrste inspekcije i kontrole koju ona obavlja (elektronski programi za unos i obradu podataka, oprema, materijali i supstance koji se koriste za analizu u laboratorijama, odeća, obuća itd).

Istraživanje je pokazalo da znatan broj inspekcija, sa izuzetkom Poreske uprave, ne poseduje ili poseduje mali broj vozila,. Ne postoji ni mehanizam kojim bi se ovaj problem mogao prevazići, kao što je mogućnost korišćenja ličnog vozila uz refundaciju troškova (gorivo + amortizacija).

Kao poseban problem, granična fitosanitarna inspekcija je istakla činjenicu da je ona jedina inspekcija na granici čiji inspektori nisu uniformisani. Ovo često dovodi do neadekvatnog ponašanja stranaka prema ovim inspektorima, što njih stavlja u dosta nepovoljniji položaj od ostalih inspektora granične kontrole.



Kada je reč o računarima, kao najosnovnijem sredstvu za rad inpektora, tokom analize je utvrđeno da ne zadužuju svi inspektori računare, odnosno da inpekcije ne poseduju dovoljan broj računara za svakog inspektora, već da ponekad dva i više inspektora koriste isti računar, a znatan broj je i onih koji zapisnike, izveštaje i druga akta pišu rukom.

. Posledica ovoga nije samo utrošak vremena, već su često takvi zapisnici i izveštaji nečitki i nerazumljivi, što dovodi do velikih problema u slučaju pokretanja daljih postupaka. Takođe, neretka je situacija da se zapisnici gube i njihova rekonstrukcija nije moguća.

U modernom vremenu u kome živimo, svakodnevni razvoj tehnologije zahteva i omogućava veću primenu pogodnosti koju informacioni sistemi pružaju.

Postojanje specijalizovanog softvera za potrebe inspekcija u Republici Srbiji je veoma retko, a u postojećim sistemima se javljaju brojni nedostaci. Od analiziranih inspekcija samo njih 40% poseduje specijalizovani softver koji omogućava određenu razmenu podataka, pri čemu se u okviru tih 40% nalaze se i inspekcije koje imaju specijalizovane softvere, ali gde zbog nedostatka finansijskih sredstava da se isti puste u rad, ili zbog neobučenosti inspektora, ti softveri još uvek nisu u funkciji (Poljoprivredna inspekcija, Turistička inspekcija, Inspektorat za rad).

Uvođenje specijalizovanog softvera koje bi omogućilo umrežavanje inspekcija imalo bi brojne pozitivne efekte kako za privredu tako i za rad inspekcija. Ti pozitivni efekti ogledaju se pre svega u sledećem:

- Bolja koordinacija rada kako u okviru jedne inspekcije tako između različitih inspekcija
- Brža razmena podataka i olakšana saradnja;
- Sprečavanje preklapanja nadležnosti i dupliranje inspekcija;
- Praćenje stanja u oblasti inspeksijskog nadzora;
- Planiranje inspekcija prema proceni rizika.

Takođe, veliki broj inspekcija ne poseduje posebnu bazu podataka subjekata inspeksijskog nadzora, već podatke prikupljaju sa sajta Agencije za privredne registre, što dodatno otežava rad.

### ***Primer formiranja posebne baze podataka***

#### ***Inspekcija za opremu pod pritiskom***

*U junu 2012. godine u ministarstvu nadležnom za poslove energetike je realizovan projekat izrade baze podataka, odnosno centralnog registra za opremu pod pritiskom. Naime, preko ovog centralnog registra za opremu pod pritiskom, imenovana tela koja u skladu sa odredbama Pravilnika o pregledima opreme pod pritiskom tokom veka upotrebe („Službeni glasnik RS”, br. 87/2011 i 75/2013) obavljaju poslove razvrstavanja opreme pod pritiskom i preglede i ispitivanja opreme pod pritiskom, imaju obavezu da obaveštavaju ministarstvo o svim svojim aktivnostima i da istovremeno sve podatke o opremi koju razvrstaju, pregledaju ili ispituju elektronski ubacuju u centralni registar opreme pod pritiskom. Na taj način ministarstvo tokom vremena dobija sve detaljniji jedinstveni centralni registar opreme pod pritiskom na teritoriji čitave države Srbije, sa tačnim karakteristikama i mestom lokacije svakog komada opreme pod pritiskom.*

**Tabela 5 - Pregled opremljenosti inspekcija**

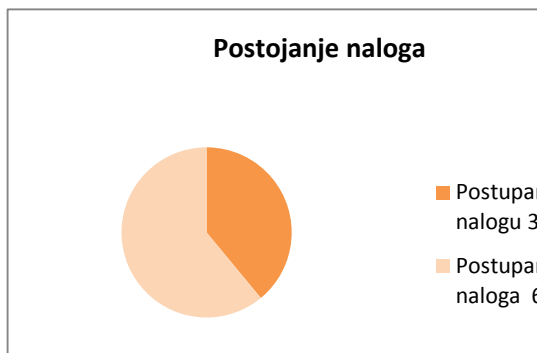
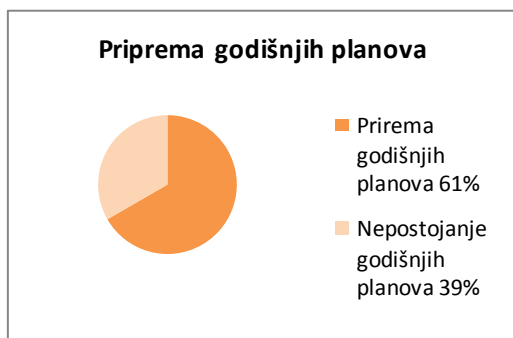
Inspekcija	Da li svaki inspektor poseduje računar	Da li inspekcija poseduje specijalizovan softver	Broj vozila
Poreska uprava	√	√	N/A
Inspekcija rada	×	×	79
Tržišna inspekcija	√	√	154 u upotrebi 141
Turistička inspekcija	√	√ ali još nije u upotrebi	58
Građevinska inspekcija	√	×	3
Urbanistička inspekcija	√	×	3
Poljoprivredna inspekcija	√	√ ali nije u upotrebi iz finansijskih razloga	83
Fitosanitarna inspekcija	×	×	N/A
Granična fitosanitarna inspekcija	×	√	27
Zdravstvena i sanitarna inspekcija	N/A	N/A	N/A
Inspekcija za opremu pod pritiskom	√	×	2
Republička komunalna inspekcija	√	×	1
Komunalna inspekcija Beograd	×	√	6
Komunalna inspekcija Loznica	×	×	1
Komunalna inspekcija Stara Pazova	√	×	3

## VII POSTUPAK INSPEKCIJSKIH KONTROLA

Nepostojanje sistemskog Zakona o inspeksijskom nadzoru dovelo je do toga da se postupak inspeksijske kontrole razlikuje na samo u zavisnosti od toga koja ga inspekcija sprovodi, već i u okviru jedne inspekcije. **U velikom broju slučajeva inspeksijske kontrole se sprovode nenajavljeno, bez postojanja planova, bez posebnih naloga koje bi trebalo da izdaje ovlašćeno lice, bez kontrolnih listi i bez procene rizika da li je u konkretnom slučaju kontrola uopšte potrebna. Takođe, vidan je i nedostatak preventivne funkcije inspekcija.**

Tokom sprovođenja analize putem upitnika, 66% analiziranih inspekcija je izjavilo da priprema godišnje planove sprovođenja inspeksijske kontrole, dok čak u 33% inspekcija ne postoje godišnji planovi kontrole. Takođe, neretko se dešava da iako postoji godišnji plan sprovođenja kontrole, on ne bude u potpunosti sproveden. Nadalje, 43% analiziranih inspekcija izjavilo da postupa bez naloga ovlašćenog lica, dok samo 57% postupa po nalogu. Dakle, često se dešava da se inspeksijske kontrole sprovode bez postojanja godišnjih

planova zasnovanih na proceni rizika i bez naloga koji bi trebalo da izdaju ovlašćena lica. To za posledicu ima vršenje neplanskih kontrola, što značajno opterećuje subjekte kontrole, budući da se bespotrebno nalaze u postupku inspeksijske kontrole i po više puta godišnje. Iako većina inspekcija postupa bez godišnjih planova, posebnih naloga i procene rizika, analizom inspekcija je utvrđeno da postoje oni koji to ipak čine, dok sa druge strane postoji veliki stepen zainteresovanosti i spremnosti onih inspekcija koje to ne čine da postupak nadzora unaprede na ovaj način.



#### *Primeri za pripremu godišnjih planova*

##### **Poreska kontrola:**

*Poreska kontrola sprovodi se prema godišnjem planu kroz procenu rizika. Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji (član 118.) propisano je da se poreska kontrola vrši na osnovu godišnjeg plana, odnosno vanrednog plana, koji donosi direktor Poreske uprave, a koji je zasnovan na oceni poreskog značaja i poreskog rizika poreskog obveznika. Jednom godišnje se za svakog poreskog obveznika određuje vrednost (stepen) rizika. Osnovni kriterijum je promet iskazan u poreskim prijavama za PDV, i u ukupnoj vrednosti rizika ponderisan je sa 50%. Poreska uprava koristi još šest korektivnih kriterijuma, koji opet imaju svoje potkriterijume: delatnost kojom se poreski obveznik bavi (3 delatnosti koje poreski obveznik prijavljuje pri registraciji za PDV), prethodne kontrole (ukupan broj kontrole, nepravilnosti u kontrolama, apsolutna vrednost novootkrivenih prihoda, relativna vrednost novootkrivenih prihoda u odnosu na prijavljeni promet), promet i prethodni promet (u smislu dodate vrednosti), apsolutni iznos poreza na dodatu vrednost, promet po višoj ili nižoj stopi i kašnjenje u podnošenju poreskih prijavi.*

##### **Tržišna inspekcija**

*Tržišna inspekcija sprovodi nadzor prema godišnjem planu i to po osnovu sledećih kriterijuma: problemi uočeni u prethodnim kontrolama, informacije i podaci o nebezbednim proizvodima "NEPRO" (<http://www.nepro.gov.rs/default.aspx>) i "RAPEX" (<http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/alerts/main/index.cfm?event=main.listNotifica>)*

[tions&CFID=8796468&CFTOKEN=47496594&jsessionid=089c7335cb51eef41db71d177f67c9382b18](#)), izveštaji i podaci drugih organa o dobavljačima i uvoznicima, analize i informacije iz prijava i pritužbi privrednih subjekata, udruženja, komora i građana. Sektor tržišne inspekcije razvija savremeni softver za upravljanje informacijama u oblasti tržišnog nadzora (Market Surveillance), koji znatno treba da olakša procenu rizika u tržišnom nadzoru i pripremu planova inspeksijskog nadzora.

### **Inspektorat za rad:**

Godišnjim planom rada Inspektorata za rad aktivnosti inspekcije rada se usmeravaju prvenstveno ka proizvodnim delatnostima, kao i delatnostima sa povećanim rizikom po život i zdravlje zaposlenih, odnosno onim u kojima je konstatovan veći broj povreda na radu i profesionalnih oboljenja u prethodnoj godini i onih u kojima se ne poštuju radno-pravni propisi, te onih u kojima je zastupljen rad „na crno“.

Okvirnim rasporedom rada unutrašnjih organizacionih jedinica planira se izvršavanje inspeksijskih nadzora kod poslodavaca u svim delatnostima, a naročito kod poslodavaca i u delatnostima kod kojih u prethodnom periodu nije vršen nadzor. Vrsta nadzora se planira tako da se ostvari najdelotvorniji učinak, a mere primenjuju tako da se postigne svrha nadzora, odnosno da se poboljša stanje u datoj oblasti.

Uporedna praksa pokazuje da se u velikom broju zemalja inspeksijska kontrola vrši isključivo prema proceni rizika. Takva praksa zastupljena je i u zemljama u regionu, što sa našom zemljom nije slučaj (samo 46% analiziranih inspekcija u Republici Srbiji sprovodi nadzor prema proceni rizika, pri čemu i tamo gde postoje mehanizmi procene rizika neretko nisu razvijeni u meri u kojoj je to potrebno). Planiranje i vršenje inspeksijskog nadzora na osnovu procene rizika, to jest prema proceni verovatnoće nastanka štetnih posledica po zakonom zaštićena dobra, prava i interese, koje mogu nastati iz poslovanja ili postupanja nadziranog subjekta i verovatne težine tih posledica, ima brojne pozitivne efekte. Pre svega, smanjuje se broj nepotrebnih inspeksijskih kontrola kod subjekata koji delatnost obavljaju u skladu sa propisima, odnosno kod kojih je rizik mali, prioritizuje se rad inspekcija i resursi se mogu usmeriti na kontrolu onih subjekata i onih oblasti u kojima je rizik veliki, tako da se pravovremeno deluje i ostvari bolja zaštita zakonom zaštićenih dobara, prava i interesa.



*Primer za vršenje procene rizika*

### **Tržišna inspekcija**

*Tržišna inspekcija prilikom vršenja nadzora delimično vrši procenu rizika u slučajevima kada je ovaj način odabira za kontrolu moguć. Ako se kontrole vrše u cilju nadzora nad primenom neke uredbe ili zaključka Vlade RS, onda to podrazumeva kontrolu poštovanja tih propisa od strane svih subjekata na koje se oni odnose. Pored toga, sledljivost dokumentacije o prethodnim učesnicima u lancu nabavke direktno uslovljava kontrolu tih učesnika, pa je primena procene rizika subjekta kontrole nepotrebna.*

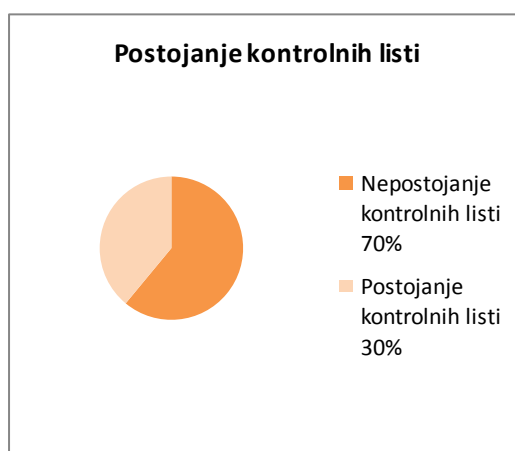
*Procenu rizika vrše tržišni inspektori-koordinatori u sedištu sektora i rukovodioci odeljenja u sektoru.*

**Tabela 6 – Pregled postupanja inspekcija u skladu sa godišnjim planovima, nalogima i procenom rizika**

Inspekcija	Godišnji planovi	Kontrolne liste	Inspekcijski nalog	Procena rizika	Vandredni nadzor – neplanirane kontrole	Postupanje po svakoj prijavi	Regionalna rotacija inspektora
Poreska uprava	√	√	√	√	√	×	√
Tržišna inspekcija	√	√	√	√x	√	√	√
Inspekcija rada	√	×	√	×	√	√	√
Turistička inspekcija	√	×	√	√	√	√	√
Građevinska inspekcija	√	×	√	√	√	√	NE
Urbanistička inspekcija	√	×	√	√	√	√	√
Poljoprivredna inspekcija	√	√	√	×	√	√	√
Fitosanitarna inspekcija	×	×	×	×	×	√	√
Granična fitosanitarna	√	×	×	×	×	√	√
Zdravstvena i sanitarna inspekcija	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	√	N/A
Inspekcija za opremu pod pritiskom	√	×	×	×	√	√	×
Republička komunalna inspekcija	×	×	×	×	√	√	×
Komunalna inspekcija Beograd	√	√	√	√	√	√	√
Komunalna inspekcija Loznica	×	×	×	×	√	√	×
Komunalna Inspekcija Stara Pazova	×	×	×	×	√	√	×



Još jedan problem u vezi sa postupkom inspeksijskog nadzora predstavlja i nepostojanje kontrolnih listi pomoću kojih inspektori vrše kontrolu. Čak 71% inspektora u svom radu ne koristi kontrole liste, te subjekti kontrole nikada nisu sigurni šta sve inspektori mogu da im traže tokom kontrola, dok sa druge strane, inspektori u vršenju kontrole imaju široka ovlašćenja. Postojanje kontrolnih lista i njihova transparentnost i dostupnost subjektima kontrole svakako bi dovela do veće pravne, ali i do većeg poverenja subjekata kontrole u rad inspektora. U situaciji kada postoji jako veliki broj propisa kojih se privredni subjekti moraju pridržavati u svom radu, i brojni prekršaji za njihovo nepoštovanje – odnosno, u situaciji kada je regulatorna i administrativna opterećenost privrede visoka -, kontrolne liste su dokumenti koji omogućavaju privrednim subjektima da se na jednostavan način upoznaju sa svojim obavezama i da postupe u skladu sa njima, tako da postignu zakonitost svog poslovanja i spreče nastanak nezakonitosti ili ostvarenje rizika koji može nastati iz njihovog poslovanja.



Međutim, dodatno opterećenje kako za inspekcije tako i za subjekte kontrole je to što su inspekcije u obavezi da postupaju po svakoj podnetoj prijavi (*Zakon o državnoj upravi član 93.*) Iako je namera zakonodavca bila da se na ovaj način privreda i građani uključe u postupak inspeksijskog nadzora, kroz prijave nezakonitih ponašanja, ovakva zakonska odredba ima negativan efekat kako na subjekte kontrole, tako i na inspekcije koje su u obavezi da po njoj postupaju. S jedne strane, dolazi do nepotrebnog uznemiravanja privrednih subjekata, dok sa druge strane dolazi do neefikasnog i neefektivnog korišćenja resursa inspekcija -(izlazak na teren, sačinjavanje obaveštenja podnosiocu prijave, naknadno dopisivanje sa podnosiocima prijave kada su nezadovoljni obaveštenjima i nemogućnošću ulaganja pravnog leka, dodatno administriranje po zahtevima zaštitnika građana i poverenika za pristup informacijama od javnog značaja, a koji su u vezi sa podnetim prijavama.

Postupanje po prijavi bi trebalo ograničiti tako da inspektor nije u obavezi da pokrene postupak inspeksijskog nadzora kada oceni da je stepen rizika neznan ili da je reč o zloupotrebi prava.

Dobar primer za delimično rešenje ovog problema sadržan je u Zakonu o trgovini (član 67.) kojim je propisano da prijave povrede zakona, odnosno druge informacije, dojave, podnesci i zahtevi podneti radi preduzimanja inspeksijskog nadzora, imaju dejstvo inicijative za pokretanje postupka, a podnosioci tih inicijativa nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inicijative. Na ovaj način doprinosi se efikasnosti rada inspekcije i pravilnom raspoređivanju i usmeravanju inspeksijskih resursa u zaštiti javnih interesa i upravljanju javnim rizicima.

Za efikasniji rad inspekcija od velikog značaja je i regionalna rotacija inspektora. Zanimljiv je podatak da se u velikom broju inspekcija regionalna rotacija inspektora vrši isključivo u slučaju bolovanja i godišnjih odmora, iako je njen cilj potpuno drugačiji. Naime, češća regionalna rotacija dovela bi do efikasnijeg rada inspektora, unapređene razmene iskustava, većeg poverenja u rad inspektora i smanjenja korupcije u oblasti inspeksijskog nadzora. Takođe, pojedine inspekcije odsustvo regionalne rotacije inspektora pravdaju nepostojanjem finansijskih sredstava, s obzirom da ona iziskuje velike troškove u pogledu prevoza, noćenja i dnevnica.

*Primer adekvatne regionalne rotacije inspektora*

***Inspektorat za rad***

*Regionalna rotacija inspektora rada vrši se kada su u pitanju kampanje – pojačani inspeksijski nadzori u određenoj delatnosti, a prilikom kojih je u nadzore uključen veći broj inspektora rada iz različitih upravnih okruga.*

*Takođe, ukoliko ima zahteva u kojima zaposleni ili njihovi predstavnici izričito zahtevaju da nadzor izvrše inspektori rada drugog okruga, isti se i obavljaju od strane inspektora drugog odeljenja/odseka/grupe inspekcije rada.*

## VIII TRANSPARENTNOST RADA INSPEKCIJA

Jedan od indikatora transparentnosti rada inspekcija jeste dostupnost informacija. Sve inspekcije koje su analizirane, na svojim internet stranicama, odnosno internet stranicama nadležnih ministarstava, imaju dostupne zakone i podzakonske akte koje primenjuju u svom radu, i objavljene kontakte (adresa, br. telefona, e mail adrese). Ovde je zabeležen veliki napredak u podizanju svesti državne uprave o značaju transparentnosti i dostupnosti podataka najširoj javnosti.

Neke inspekcije, kao što je Tržišna inspekcija, blagovremeno ažuriraju i objavljuju informatore o radu, koji sadrže veliki broj podataka i informacija, dok ima i onih koji svoje informatore o radu nisu ažurirali, to jest objavili od 2010. godine.

Međutim, inspekcije u svom radu, pored zakona i podzakonskih akata, primenjuju veliki broj upustva, instrukcija, mišljenja, razne interne procedure i tumačenja. Trenutno reč je o preko 1.000 različitih propisa, koji se često menjaju, što s privredi otežava njihovo poštovanje, a inspektorima nadgledanje njihovog sprovođenja. Ovi akti su dostupni samo u odnosu na pojedine inspekcije, kao što je tržišna.

Veća transparentnost rada inspekcija i dostupnost informacija od značaja za njihov rad znatno bi olakšala poslovanje privrednim subjektima. Puna dostupnost propisa, kontrolnih lista, obaveštenja, instrukcija i uputstava dovela bi do toga da oni privredni subjekti koji žele da posluju u skladu sa propisima to mogu učiniti. To bi dovelo do većeg stepena poštovanja propisa, zakonitog poslovanja i bržih i lakših kontrola od strane inspektora.

Međutim, postoje inspekcije koje izlaze u susret subjektima inspeksijskog nadzora i koje pokušavaju na razne načine da im olakšaju poslovanje. Dobru praksu u tom slučaju ima Inspektorat za rad, koji, u cilju jačanja socijalnog dijaloga i radi efikasnije zaštite prava svih učesnika na tržištu rada, zaposlenih i poslodavaca, organizuje sastanke sa reprezentativnim udruženjima poslodavaca i sindikata. Na ovim sastancima razmatraju se najvažnija pitanja iz oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu radi preduzimanja konkretnih aktivnosti u cilju suzbijanja rada „na crno” i smanjenja broja povreda na radu. Još jedan primer dobre prakse jeste i tržišna inspekcija, koja, kada se donese ili izmeni neki propis priprema informacije o tome, kao i informacije o pravima, obavezama i odgovornostima za nadzirane subjekte koje iz toga proizlaze.

**Prema podacima Inspektorata za rad, inspektori rada su u 2013. godini u 18.275 slučajeva pružili pravnu pomoć.**

**Kako bi se obezbedio transparentan rad inspeksijskih organa potrebno je, recimo u okviru portala e-Uprave, uspostaviti javni zajednički veb portal za inspekcije preko koga će se javnosti učiniti elektronski dostupnim informacije o propisima,**

**tumačenjima, procedurama, saopštenjima i dr. značajnim informacijama u vezi sa inspekcijskim nadzorom i radom inspekcija.**

Takođe je potrebno podstaći svest, kako inspektora, tako i subjekata inspekcijskog nadzora da je njihova saradnja u obostranom interesu. Stalne konsultacije sa privredom i svim zainteresovanim stranama (tokom izrade propisa itokom implementacije propisa) svakako su preduslov kako za bolju regulativu tako i za otklanjanje eventualnih suvišnih prepreka, a samim tim i osnova za bolju saradnju inspektora i subjekata kontrole i podršku razvoju i održivom poslovanju.

## IX BROJ SPROVEDENIH KONTROLA I IZREČENIH MERA U ANALIZIRANIM INSPEKCIJAMA U 2013. GODINI

Članom 26. Zakona o državnoj upravi propisano je da inspektor u granicama svojih ovlašćenja može: naložiti rešenjem izvršenje mera i radnji uz određivanje za to potrebnog roka; izreći mandatnu kaznu; podneti prijavu nadležnom organu za učinjeno krivično delo ili privredni prestup i podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka; izdati privremena naređenja, odnosno zabrane u skladu sa zakonom; doneti mere obezbeđenja u slučaju opasnosti za život i zdravlje ljudi ili za druge javne interese; obavestiti drugi organ ako postoje razlozi za preduzimanje mera za koje je taj organ nadležan; pokrenuti inicijativu kod ovlašćenog organa za obustavljanje izvršenja, odnosno za poništavanje ili ukidanje propisa ili drugog opšteg akta organa ili organizacije koja vrši poslove državne uprave, odnosno za obustavljanje izvršenja opšteg akta preduzeća, ustanove i druge organizacije ako nisu u skladu sa Ustavom i zakonom; preduzimati druge mere i radnje za koje je zakonom i drugim propisom ovlašćen.

**Tabela 7 - Broj sprovedenih kontrola**

Inspekcija	Ukupan broj sprovedenih kontrola u 2013. godini	Broj redovnih kontrola u 2013. godini	Broj vanrednih kontrola, odnosno kontrola po prijavi građana u 2013. godini
Poreska uprava	25.889	19.490	6.399
Tržišna inspekcija	33.969	31.232	2.737
Turistička inspekcija	22.300	20.526	1.774
Inspektorat rada	65.545	N/A	N/A
Građevinska inspekcija	156	33	117
Urbanistička inspekcija	605	131	474
Poljoprivredna inspekcija	18.046	13.085	4.961
Granična fitosanitarna	54.399 pošiljki u uvozu 1.527 pošiljki u izvozu 53.600 kontrola bezbednosti hrane biljnog porekla u mestima carinjenja	107.999	N/A
Zdravstvena i sanitarna inspekcija	4.921	2.535	1.414
Inspekcija za opremu pod pritiskom	426	308	118

Republička komunalna inspekcija	6	N/A	N/A
Komunalna inspekcija Beograd	23.995	14.787	9.208
Komunalna inspekcija Loznica	1.111	1.111	0
Komunalna inspekcija Stara Pazova	231	N/A	N/A

**Tabela 8 - Pregled izrečenih mera**

Inspekcija	Broj izrečenih preventivnih mera	Broj izrečenih mera otklanjanja nezakonitosti i nepravilnosti	Broj pokrenutih prekršajnih postupaka	Broj krivičnih prijava	Broj prijava za privredni prestup	Broj izrečenih prekršajnih naloga	Broj izrečenih drugih mandatnih kazni
Poreska uprava	0	3.870*	N/A	N/A	N/A	6.621	N/A
Tržišna inspekcija	0	7.267	5.428	N/A	75	N/A	N/A
Turistička inspekcija	0	3.770	N/A	7	1	N/A	N/A
Inspektorat za rad	1.372	14.266	3.931	N/A	N/A	N/A	14
Građevinska inspekcija	209	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Urbanistička inspekcija	45	12	2	N/A	N/A	N/A	N/A
Poljoprivredna inspekcija	N/A	2.378	917	N/A	N/A	N/A	N/A
Granična fitosanitarna inspekcija	0 Spec. nadlež.	0 Spec. nadlež.	0 Spec. nadlež.	0 Spec. nadlež.	0 Spec. nadležnost	0 Spec. nadlež.	0 Spec. nadlež.
Zdravstvena inspekcija	N/A	762	106	N/A	N/A	N/A	N/A
Inspekcija opreme pod pritiskom	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Republička komunalna inspekcija	0	3	1	N/A	N/A	N/A	N/A
Komunalna inspekcija Beograd	1.210	9.918	3.006	N/A	N/A	N/A	215
Komunalna inspekcija Loznica	644	313	N/A	N/A	262	N/A	N/A
Komunalna inspekcija Stara Pazova	101	N/A	130	N/A	N/A	N/A	N/A

\*847 rešenja o privremenom zatvaranju objekta zbog neevidentiranja preko fiskalnih kasa i neprijavljenih radnika

Iako zakon daje ovlašćenja inspektorima da prilikom inspekcijskog nadzora izriče određene mere. uloga inspekcija pre svega treba da bude preventivna, a ne usmerena na kažnjavanje privrednih subjekata. U vršenju inspekcijskog nadzora inspektori bi trebalo da vrše pre svega **preventivnu funkciju**, dok represivne upravne mere i radnje treba preduzimati samo kada se preventivnom merom ne može obezbediti postizanje cilja inspekcijskog nadzora.

Iz podataka navedenih u tabeli 8. može se zaključiti da inspekcije slabo sprovode preventivnu funkciju. Neki to pravdaju nepostojanjem jasnih zakonskih osnova za to (iako važeći Zakon o državnoj upravi. u članu 27. stav 2. propisuje da je inspektor dužan da preduzima i predlaže potrebne preventivne mere i akcije u cilju sprečavanja povrede zakona i drugih propisa), dok drugi smatraju da se u slučaju nepoštovanja propisa samo sankcijom može postići svrha inspekcijskog nadzora. Od 12 republičkih inspekcija samo 3 u toku svog rada izriču preventivne mere.

Preventivna funkcija trebalo bi da se ogleda u:

- podsticanju zakonitosti i preventivnom delovanju u širem smislu preko javnosti rada, što uključuje objavljivanje važećih propisa, planova inspekcijskog nadzora i kontrolnih listi, te obaveštavanje javnosti o promenama propisa i pravima i obavezama za nadzirane subjekte koji iz njih proizlaze, pružanje stručne i savetodavne podrške (davanjem mišljenja, preporuka, objašnjenja, odgovora na pitanja, izdavanjem akata o primeni propisa i sl.) nadziranom subjektu i preduzimanje preventivnih aktivnosti usmerenih ka sprečavanju nastanka štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese kada postoje rani znaci verovatnoće njihovog nastanka;
- preduzimanju, predlaganju i izricanju preventivnih mera - upozoravanje nadziranog subjekta na obaveze iz propisa, kao i o propisanim radnjama i merama upravljanim prema nadziranom subjektu i sankcijama za postupanja suprotna tim obavezama, ukazivanje na moguće zabranjene ili štetne posledice i predlaganje mera za otklanjenje uzroka takvih posledica, kao i druge mere kojima se postiže preventivna uloga inspekcijskog nadzora.

Analiza je pokazala i zabrinjavajući odnos broja izrečenih mera otklanjanja nezakonitosti i nepravilnosti i broja pokrenutih prekršajnih postupaka. Naime, *u proseku, svaki četvrti postupak kontrole u kojem je izrečena mera otklanjanja nezakonitosti i nepravilnosti se završi pokretanjem prekršajnog postupka.*



## X KAZNENA POLITIKA ANALIZIRANIH INSPEKCIJA

Inspektori su ovlašćeni da u slučaju povrede propisa, a u okviru svoje nadležnosti, izriču određene mere, pokreću postupke pred Upravnim sudom, privrednim sudom, prekršajnim sudom, kao i krivičnim sudom.

Imajući u vidu prirodu posla koju obavljaju i povrede propisa na koje nailaze, inspektori u najvećem broju slučajeva pokreću postupke pred prekršajnim sudom.

U velikom broju slučajeva i pored pokretanja prekršajnog postupka svrha kažnjavanja se ne postigne, jer su neretko postupci obustavljaju zbog zastarelosti, i izriču kazne ispod propisanog minimuma. Takođe, usled neujednačene prakse sudova, za ista dela koje izvrše različiti subjekti se izriču različite kazne.

Nizak stepen postizanja svrhe kažnjavanja može se pripisati kako inspektorima tako i tužilaštvu i sudovima.

S jedne strane, inspektori ističu da veliki broj predmeta zastareva usled neažurnosti prekršajnih sudova. (na primer, prema podacima Inspektorata za rad procenat zastarelosti predmeta iznosi 50%, te inspeksijske kontrole i mere koje inspektori izriču u potpunosti gube smisao. Neujednačena praksa sudova i izricanje neadekvatnih sankcija takođe narušavaju svrhu inspeksijskog nadzora.

S druge strane, prekršajni sudovi ističu da su zapisnici inspektora često preobimni i nejasni, odnosno konfuzni i da se u njima navode nebitne, a izostavljaju i zaboravljaju bitne stvari, što velikoj meri utiče na ishod postupka. Međutim, kod nekih inspekcija i nadzora zapisnici i moraju da budu jako obimni, čak sa desetinama stranica, jer je nadzor sveobuhvatan, i kontroliše se poštovanje brojnih propisa i standarda. Nadalje, veliki broj inspektora nije obučen za podnošenje prekršajnih prijava, budući da su inspektori različitih struka i stoga vrlo često ne poznaju pravo, što subjektima inspeksijskog nadzora otvara veću mogućnost za odbranu, te u velikom broju slučajeva privredni subjekti i pored povrede propisa ostaju nekažnjeni zbog procesnih nedostataka.

Izuzeci uvek postoje, pa tako i u ovom slučaju postoje inspekcije koje aktivno učestvuju u pokrenutim postupcima i vode statistiku o ishodu postupaka.

*Primer:*

***Analiza postupanja pravosudnih organa po zahtevima koje je podnela tržišna inspekcija u 2012. godini ,,***

*Tržišna inspekcija je u 2012. godini podnela 4.199 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, od kojih je okončano 3.024, odnosno 72,02% od podnetih zahteva. U 2.937 slučaja*

*presuđeno je da su subjekti kontrole krivi, što je 69,95% od broja podnetih zahteva, odnosno 97,09% od broja okončanih zahteva. Od ukupnog broja presuda gde je presuđeno da su krivi, 594 je kažnjeno opomenom, odnosno 20,22%, dok je u 26 slučajeva je presuđeno da nisu krivi, odnosno u 0,86% od broja okončanih zahteva. 17 zahteva je odbačeno, odnosno 0,40% od broja podnetih zahteva, dok su 72 postupka prekinuta, obustavljena ili zastarela, što je 1,71% od broja podnetih zahteva.*

*Kada je reč o privrednim prestupima, podneto je 86 prijava zbog učinjenog privrednog prestupa i okončane su 24 prijave, odnosno 27,91%. U 22 slučaja je presuđeno da su subjekti kontrole krivi, što predstavlja 91,67% od okončanih prijava, dok je u 2 slučaja presuđeno da subjekti kontole nisu krivi (8,33% od okončanih prijava).*

Veliki uticaj na adekvatno vođenje postupaka i njihov ishod imaju i tužilaštva u slučaju kada su ona ovlašćena za pokretanje, odnosno vođenje postupaka. Slaba zainteresovanost tužilaštva i nepoznavanje predmeta izazivaju dosta problema kada je reč o kaznenoj politici i potupno obesmišljavaju rad inspektora i svrhu sudskih postupaka. Razlog za to leži pre svega u lošoj saradnji organa ovlašćenih za pokretanje i vođenje postupaka, kao i u odsustvu kontinuirane obuke i razmene iskustava između inspektora i drugih organa (sudstva, tužilaštva, policije).

Veliki broj predmeta koji ostaje neprocesuiran doprinosi povećanju sive ekonomije, budući da da je stepen sankcionisanja neznatan.

## **XI KONTROLA RADA INSPEKTORA**

Propisi kojima se uređuje nadležnost državnih organa, kao i nadležnost inspekcija, propisuju dužnosti i obaveze inspektora. Značajan nedostatak ovakvih propisa, a pre svega Zakona o državnoj upravi i Zakona o opštem upravnom postupku, jeste nepropisivanje adekvatnih sankcija u slučaju da državni organi, odnosno inspektori, postupe suprotno zakonu. Iz sprovedene analize se zaključuje da mali broj inspekcija sprovodi kontrolu rada inspektora, da i pored velikog broja pritužbi na rad inspektora mali broj postupaka bude pokrenut ili okončan, a stepen utvrđene odgovornosti je nizak.

Takođe, podaci o radu inspekcija su često nedostupni, te stoga javnost ne može imati uvid u rezultate rada inspektora. Izveštaji o radu inspekcija se ne ažuriraju i ne objavljuju, dok velik broj inspekcija na svojim internet stranama ima objavljene izveštaje iz 2010. godine.

Dodatni problem predstavlja to što se vrednovanje rada inspektora i inspekcije kao celine ceni prema broju sprovedenih kontrola i izrečenih mera, broju zahteva za pokretanjem prekršajnog postupka i drugih kaznenih prijava, iznosom kazni naplaćenih usled inspeksijskog nadzora i prihodovanjem budžeta po tom osnovu, kao i prema određenim

formalnim kriterijumima, kao što su broj izlazaka na teren, broj donetih rešenja i slično. Imajući u vidu činjenicu da inspekcija i inspektori pre svega treba da imaju preventivnu funkciju, osnovno merilo za vrednovanje rada inspekcija, pa i samih inspektora, treba da bude efikasnost u sprečavanju nastanka negativnih posledica nezakonitosti i nepravilnosti u cilju preventivnog usklađivanja postupanja subjekata inspekcijskog nadzora sa propisima. Ovo merilo bi znatno uticalo na unapređenje rada inspekcija i inspektora, a ujedno i na zakonito postupanje samih subjekata kontrole. Uvođenje formalizovanih kriterijuma za merenje standarda učinka inspekcije i inspektora svakako bi doprinelo ostvarivanju ovog cilja.

**Tabela 9 – Pregled kontrola rada inspektora**

Inspekcija	Broj pritužbi na rad inspektora	Broj po postupljenim pritužbama	Broj sprovedenih kontrola rada inspektora	Broj pokrenutih postupaka protiv inspektora	Broj okončanih postupaka	Broj postupaka u kojima je utvrđena odgovornost
Poreska uprava	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Tržišna inspekcija	N/A	N/A	4.882	4	1	1
Inspektorat za rad	16	16	10	1	1	1
Turistička inspekcija	7	7	4	1	0	0
Građevinska inspekcija	778	725	0	0	0	0
Urbanistička inspekcija	4	4	25	0	0	0
Poljoprivredna inspekcija	2	2	101	N/A	N/A	N/A
Granična fitosanitarna	0	0	0	0	0	0
Zdravstvena i sanitarna inspekcija	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Inspekcija opreme pod pritiskom	0	0	0	0	0	0
Republička Komunalna inspekcija	0	0	0	0	0	0
Komunalna inspekcija Beograd	2	2	7	1	1	1
Komunalna inspekcija Loznica	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Komunalna inspekcija Loznica	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Iz tabele 9, a prema podacima inspekcija, vidi se da je skoro po svim pritužbama na rad inspektora postupljeno - čak 93% od ukupnog broja pristiglih pritužbi - dok je broj pokrenutih postupaka prema inspektorima jako nizak, čak zanemarljiv.

## XII PREKLAPANJE NADLEŽNOSTI, KOORDINACIJA RADA I SARADNJA SA DRUGIM ORGANIMA

Veliki broj propisa, nejasnoća propisa, različita tumačenja i nedorečenost zakona dovode do toga da se nadležnosti inspekcija preklapaju. **Više od 50% analiziranih inspekcija je istaklo da u njihovom radu postoji preklapanje nadležnosti sa drugim inspekcijama**, od toga da se u određenim situacijama ne zna koja inspekcija je nadležna i da li je uopšte neka inspekcija nadležna, do toga da su nadležne za istu stvar dve različite inspekcije. Jedan od uzroka za preklapanje mandata inspekcija svakako je nedostatak koordinacije između inspekcija i razmene informacija između inspektora. Budući da su inspekcije u Srbiji decentralizovane, pored preklapanja mandata inspekcija na republičkom nivou, postoje preklapanja i između republičkih i lokalnih inspekcija (Tabela 10).

Kako bi se navedeni problemi otklonili, odnosno razrešili problemi loše koordinacije rada inspekcija, neophodno je **formiranje javnog tela za koordinaciju inspekcija** koje će u svakom konkretnom slučaju kada je to neophodno utvrditi nadležnost inspekcije kada je ona nejasna ili nije propisana. Pored toga, nadležnost ovog tela ogledala bi se i u: izdavanju preporuka, uputstva i smernica za izradu godišnjih planova; zauzimanju stavova radi ujednačavanja inspeksijske prakse; učešću u edukaciji inspektora; praćenju stanja u oblasti inspekcija.

Na ovaj način ostvarilo bi se jednako postupanje inspekcije u istim ili sličnim situacijama prema svim subjektima inspeksijskog nadzora i ujednačavanje prakse.

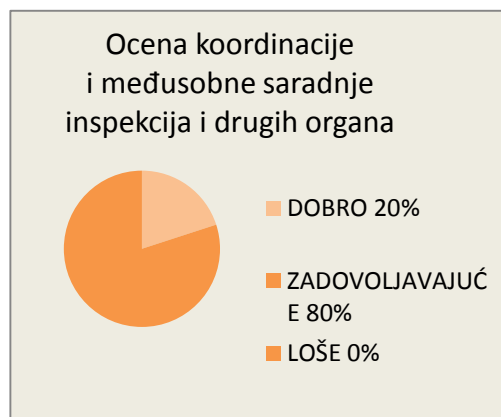
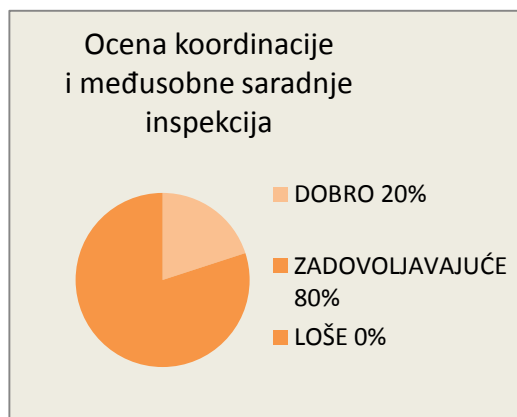
Iako preklapanje nadležnosti otežava rad inspektorima, ipak najviše posledica osećaju privredni subjekti, koji sa jedne strane, u slučaju nepostojanja nadležnosti ne znaju kome da se obrate, dok sa druge strane u slučaju preklapanja i dupliranja nadležnosti trpe kontrole od strane različitih inspekcija, koje često imaju različita stanovišta po istom pitanju.

**Tabela 10. – Pregled preklapanja nadležnosti i potreba za proširenjem nadležnosti**

Inspekcija	Postojanje preklapanja nadležnosti	Oblast preklapanja nadležnosti	Potreba za proširenjem nadležnosti
Poreska uprava	√	Tržišna inspekcija - nelegalno stavljanje robe u promet	× Nadležnosti i ovlašćenja inspektora rada bi svakako trebalo proširiti na neregistrovane subjekte, kao i na poljoprivredna gazdinstva koja nisu registrovana u Agenciji za privredne registre.
Tržišna inspekcija	√	Kontrole po Zakonu o hemikalijama, gde je utvrđena nadležnost ekološke, sanitarne i tržišne inspekcije u kontroli registrovanja hemikalija i subjekta koji vrši proizvodnju, uvoz i promet hemikalijama. Predlog za izmenu je u izradi.	×
Inspektorat za rad	×	-	√
Turistička inspekcija	√	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sa poreskom inspekcijom – neizdavanje računa i boravišna taksa</li> <li>• Sa sanitarnom inspekcijom – pojedini tehnički uslovi za obavljanje delatnosti</li> </ul>	√ <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pravo na legitimisanje</li> <li>• Pavo na ulazak u stan</li> </ul>
Građevinska inspekcija	×	/	×
Urbanistička inspekcija	√	/	√
Poljoprivredna inspekcija	×	/	×
Fitosanitarna inspekcija	√	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sa poljoprivrednom inspekcijom - Zakonu o bezbednosti hrane</li> </ul>	×
Granična fitosanitarna inspekcija	×	/	×
Zdravstvena i sanitarna inspekcija	N/A	N/A	N/A

<b>Inspekcija za opremu pod pritiskom</b>	x	x	x
<b>Republička komunalna inspekcija</b>	x	/	<p>√</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrola nad vršiocima komunalnih delatnosti (JKP i regionalna preduzeća)</li> <li>• Kontrola nad radom opštinskih/gradskih komunalnih inspektora</li> <li>• Kontrola ugovora o poveravanju obavljanja kom.delatnosti posebno kada se odnosi na javna privatna partnerstva.</li> </ul>
<b>Komunalna inspekcija Beograd</b>	√		√
<b>Komunalna inspekcija Loznica</b>	√	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sa republičkom tržišnom, sanitarnom, poljoprivrednom, veterinarskom, vodoprivrednom, turističkom, saobraćajnom i inspekcijom za zaštitu životne sredine.</li> </ul>	x
<b>Komunalna inspekcija Stara Pazova</b>	√	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sa tržišnom inspekcijom, koja treba da suzbija nelegalnu trgovinu;</li> <li>• Sa veterinarskom inspekcijom, oko uslova držanja životinja i postupanja sa animalnim otpadom, i poreskom upravom, koja nije prisutna na terenu, a ima ovlašćenja kod nelegalnog obavljanja svih delatnosti.</li> </ul>	x

Kada je reč o koordinaciji rada, najveći broj inspekcija ocenjuje saradnju sa inspekcijskim i drugim organima kao zadovoljavajuću. Najčešće je reč o saradnji između inspekcija i Ministarstva unutrašnjih poslova. Saradnja sa predstavnicima policije je neophodna imajući u vidu otpor na koji određeni subjekti inspekcijskog nadzora pružaju prilikom vršenja istog. Takođe, inspektori nisu ovlašćeni da legitimišu subjekte kontrole. Iako problem predstavlja to što je za intervenciju policije neophodno najavljivanje 48 sati ranije, u kom periodu se subjektu kontrole gubi svaki trag, inspekcije su istakle da im predstavnici policije izlaze u susret i po zahtevu pružaju pomoć bez obzira na navedeni rok.



Za efikasno sprovođenje inspekcijskog nadzora neophodno je sprovođenje inspekcijskog nadzora u saradnji sa drugim inspekcijama, kao i drugim organima uprave i imaocima javnih ovlašćenja.

Saradnja treba da se ogleda u međusobnom obaveštavanju, razmeni informacija, pružanju pomoći i preduzimanju zajedničkih mera i aktivnosti od značaja za obavljanje poslova inspekcijskog nadzora, a posebno u pogledu suzbijanja obavljanja delatnosti od strane neregistrovanih, odnosno neprijavljenih subjekata.

### **XIII POSTUPANJE INSPEKCIJA U OBLASTI SIVE EKONOMIJE**

Inspekcijski organi se svakodnevno u svom radu susreću sa tzv. „sivom ekonomijom“, koja prema poslednjim istraživanjima koja su rađena na ovu temu u Srbiji iznosi oko 1/3 ukupnog bruto društvenog proizvoda (prema izveštaju Fondacije za razvoj ekonomske nauke – FREN o stanju sive ekonomije u Srbiji iz marta 2013. godine, siva ekonomija iznosi 30,01% ukupnog bruto društvenog proizvoda.) Takođe, prema podacima globalnog indeksa korupcije za 2012. godinu, Srbija se nalazi na 86. mestu (među 183 zemlje).

Ono što je posebno interesantno jeste da u Republici Srbiji ne postoji ni jedan jedinstveni zvanični dokument javne politike koji se na sveobuhvatan način bavi problemom sive i crne ekonomije. Takođe, ni u jednom dokumentu (zakonu, strategiji, uredbi itd.) ne pravi se jasna razlika između crne i sive ekonomije. Kada su u pitanju radni odnosi kao oblast u kojoj je najveći stepen sive, odnosno crne ekonomije, do donošenja poslednjeg Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu, nisu postojala jasna ovlašćenja inspektora za utvrđivanje rada na crno.

Siva ekonomija i rad na crno su međusobno povezani pojmovi jer se odnose na zloupotrebe koje proističu, pre svega, iz radnog odnosa, a zatim i iz poslovnog delovanja. Siva ekonomija se pre svega odnosi na zloupotrebe koje vrši privredno društvo ili preduzetnik pri angažovanju radne snage (prijava na „minimalac“, ostalo „na ruke“), ili u poslovanju kroz skrivanje prometa usluga i roba. U svakom slučaju, zajedničko je to da pri svakoj malverzaciji te vrste poreski organi ne mogu da utvrde i naplate poreski dug u potpunosti, te stoga od toga korist imaju samo ta privredna društva.

Rad na crno je angažovanje radnika sa kojima se ne zaključuje ugovor o radu ili o radu van radnog odnosa, a samim tim se se i ne uplaćuju obaveze u vidu doprinosa za obavzeno socijalno osiguranje (PIO, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti), kao ni porez na dohodak građana. Rad na crno naročito je zastupljen i raširen kada su u pitanju uslužne delatnosti, kao što su zanatske usluge, lekarske usluge, kozmetičke usluge i ali je takođe prisutan u građevinskoj industriji

Veliki broj privrednih subjekata već godinama posluje u sferi sive ekonomije, a sve češći slučajevi su i prelasci subjekata iz legalnog u nelegalno poslovanje. Jedan od razloga svakako je visok stepen tolerancije države prema sivoj ekonomiji, koji se ogleda u nesankcionisanju, odnosno nedovoljnom sankcionisanju ovakve vrste nelegalnog poslovanja, kao i visok stepen prisustva korupcije.

Uticaj inspekcija na suzbijanje sive ekonomije je veliki, te je u tom smislu neophodno preduzeti određene mere kako bi se određeni subjekti koji posluju u „sivoj ekonomiji“ eliminisali ili preveli iz nelegalnog u legalno poslovanje.



Osnovni problem u oblasti sive ekonomije je u tome što veliki broj inspekcija prilikom uočavanja rada na crno, odnosno rada od strane neregistrovanih subjekata, ne preduzima ništa pravdajući to činjenicom da nisu nadležni ili o tome obaveštava drugu inspekciju, i to u najvećem broju slučajeva Tržišnu inspekciju. U praksi, dakle inspeksijski organ svoju nadležnost neosnovano svodi samo na kontrolu nad registrovanim privrednim subjektima, odnosno nad onim privrednim subjektima kojima je nadležni organ izdao rešenje, dozvolu, saglasnost, licencu ili izvod iz registra, a koji predstavlja propisani uslov za obavljanje delatnosti, oglašavajući se nenadležnim za kontrolu subjekta koji obavlja delatnost iz njegove nadležnosti ali bez akta koga je izdao nadležni organ. To dovodi do toga da svi slučajevi bespravnog rada i poslovanja, odnosno kada lica/subjekti koji obavljaju delatnost nisu upisana u bilo kakav registar ili evidenciju ili nemaju odgovarajuću dozvolu, uglavnom završavaju u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Tržišnoj inspekciji.

Tržišna inspekcija se, primera radi, usled napred navedenog, susreće se sa velikim brojem zahteva, što izaziva brojne probleme u njenom radu i dovodi do neopravdanog preopterećivanja njenih resursa, gde usled velikog broja predmeta i upućivanja na tržišnu inspekciju svako planiranje aktivnosti tržišne inspekcije postaje necelishodno, dok je poznavanje svih propisa od strane tržišnih inspektora gotovo nemoguće.

**Primer:**

*Prilikom prijave da kafić u kasnim večernjim satima proizvodi buku, Turistička inspekcija nakon provere dostavlja izveštaj da kafić nije registrovan kao ugostiteljski objekat, te da je buka u nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine, nakon čega inspekcija za zaštitu životne sredine dostavlja izveštaj da kafić nije registrovan u Agenciji za privredne registre, pri čemu o merenju buke i dozvoljenim parametrima ne izveštavaju, te predmet prosleđuje Tržišnoj inspekciji kao nadležnoj za „bespravan rad”, ne vodeći računa o tome da tržišni inspektor nije ovlašćen da vrši kontrolu primena propisa kojima se uređuje buka. Pri svemu tome, proteklo vreme od momenta prijave do obaveštavanja tržišne inspekcije meri se u mesecima. Ovakvi slučajevi prouzrokuju angažovanost više inspeksijskih službi, ali se glavni problem i dalje ne rešava.*

Prema navodima inspektora, potpuno je neracionalno i nefunkcionalno da se rad koji nije u skladu sa zakonom u bilo kojoj privrednoj delatnosti ne sankcioniše od strane inspektora koji je utvrdio tu činjenicu. Stoga je kroz usvajanje Zakona o inspeksijskom nadzoru potrebno jasno propisati nadležnost inspekcija da vrše nadzor i nad neregistrovanim subjektima, kao i bliže odrediti obim njihovih ovlašćenja u tom slučaju, uključujući i mogućnost privremenog oduzimanja robe.

## ***Siva ekonomija sa stanovišta inspekcija koje su predmet analize***

### **1. Poreska uprava**

Jedan od oblika sive ekonomije sa kojim se Poreska uprava svakodnevno susreće je rad „na crno”, odnosno faktički rad bez ugovora o radu i zasnivanja radnog odnosa (u daljem tekstu: rad na crno). U kontroli evidentiranja prometa preko fiskalne kase poreski inspektori proveravaju da li su zatečeni radnici uredno prijavljeni. Ukoliko poslodavac angažuje neprijavljene radnike, ova činjenica je osnov za preduzimanje mera privremenog zatvaranja objekta. Kontrola zaposlenih radnika kod poslodavaca je predmet provere u okviru svake sveobuhvatne kontrole. Tokom 2013. godine, inspektori poreske kontrole su izdali 847 rešenja o privremenom zatvaranju objekta zbog neevidentiranja prometa preko fiskalnih kasa i neprijavljenih radnika.

Takođe, kontrole lica koje obavljaju neregistrovanu delatnost od 1. januara 2013. godine su trajna aktivnost Poreske uprave i one se vrše svakodnevno, na osnovu prijave građana, državnih organa i organizacija i dr. (čl. 129a – 129v Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji).

Kontrole se vrše bez uručivanja naloga za kontrolu. Ako se u postupku kontrole utvrdi da je lice obavljajući neregistrovanu delatnost stavljalo robu u promet, poreski inspektor može rešenjem privremeno oduzeti robu koju je zatekao u kontroli. Ukoliko poreski obveznik u ostavljenom roku (navedenom u rešenju) izvrši registraciju, odnosno prijavu delatnosti, plati utvrđenu poresku obavezu i otkloni druge utvrđene nepravilnosti, privremeno oduzeta roba mu se vraća, osim robe podložne kvarenju i robe čije čuvanje iziskuje velike troškove. Ako lice koje obavlja neregistrovanu delatnost ne postupi po nalogima iz rešenja Poreske uprave, privremeno oduzeta roba se trajno oduzima.

### **2. Tržišna inspekcija**

Tržišna inspekcija vrši nadzor prometa robe i pružanje usluga u privatnim kućama, stanovima i slično. Identifikovanje ovih pojava (odnosno osnovanu sumnju) moguće je postići na osnovu:

- podnetih prijava i obaveštenja dobijenih od građana, konkurencije i slično,
- informacija i podataka dobijenih od drugih inspekcijskih organa i MUP-a.

Ovi, kao i svi teži oblici sive ekonomije, zahtevaju policijske istrage i koordinaciju rada tržišne inspekcije sa poreskom policijom i Ministarstvom unutrašnjih poslova, (Poreska policija i Ministarstva unutrašnjih poslova), dok eliminisanje takvih oblika sive ekonomije podrazumeva saradnju svih nadležnih inspekcija sa Ministarstvom unutrašnjih poslova.

Nakon izvršenih provera i inspekcijskog nadzora, ukoliko se utvrdi da kontrolisani subjekt nema status trgovca, u smislu Zakona o trgovini, a obavlja trgovinu robom, roba se oduzima rešenjem, uz izdavanje potvrde o oduzetoj robi, i podnosi se zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv fizičkog lica.

Identifikacija slučajeva neregistrovanog pružanja usluga je znatno teža, naročito u slučajevima kada se pružaoci usluga oglašavaju elektronski, preko interneta i u kada pružanje usluga ne zahteva stalni radni prostor. Inspektor rešenjem zabranjuje pružanje takve usluge i podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv fizičkog lica.

U oba slučaja tržišni inspektor prosleđuje kopije akata donetih u kontroli drugim organima - poreskoj upravi radi utvrđivanja i naplate javnih prihoda i Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Novi pojavni oblici sive ekonomije, kao što je elektronska trgovina putem Facebook-a se lakše identifikuju, alinedostupnost trgovca i, tajnost pošiljke, budući da otežavaju kontrolu i sankcionisanje.

Velika količina nelegalne trgovine **obavlja se na pijacama i oko pijaca**. Pre svega je reč o trgovini koju obavljaju neregistrovani, odnosno neprijavljeni subjekti, kao i o trgovini robom čija je prodaja zabranjena na pijacama, ka- duvan i druga akcizna roba, lekovi, nafta i naftni derivati. Slično je na buvljacima, gde se pretežno prodaje nova roba. Ovi vidovi nezakonitog rada najviše pogađaju prodavnice koje su u blizini i koje rade u skladu sa zakonom, te oni koji legalno posluju, izdaju fiskalne račune i plaćaju sve poreze, imaju neloyalnu konkurenciju.

Naime, Zakonom o trgovini propisano je da prodajom na pijaci mogu da se bave isključivo poljoprivredni proizvođači upisani u registar, kao i osobe koje se bave slobodnim delatnostima, a članovi su umetničkih udruženja. Za poljopivredne proizvode trgovci moraju imati dokaze o poreklu, fakture i dostavnice, kao i dokaz o ispunjenosti uslova o bezbednosti hrane. Pored toga, pijačni trgovac mora da vodi knjigu evidencije, da istakne cenu i poslovno ime. Neregistrovani subjekti ne podležu ovim vrstama kontrole, te, osim što se ovakvim delovanjem nanosi šteta državnom budžetu, i kvalitet i bezbednost robe koji se prodaju ostaju upitni.

Za suzbijanje ove vrste sive ekonomije neophodna je saradnja Tržišne inspekcije, Poreske uprave, komunalne inspekcije, komunalne policije i upravnika pijaca.

Iako bi upravnici pijaca trebalo da doprinesu suzbijanju sive ekonomije, oni nepostupanje u ovoj oblasti pravdaju činjenicom da nemaju mehanizme da nelegalne prodavce udalje sa pijace, čak i kada oni prodaju robu koja se ne sme prodavati na pijaci, kao što je duvan.

**Radi veće efikasnosti u suzbijanju sive ekonomije, Tržišna inspekcija je u januaru 2014. godine, pri odeljenju za Opšti nadzor, obrazovala Grupu za sprečavanje sive ekonomije, u okviru koje se obavljaju poslovi koordinacije inspeksijskog nadzora nad izvršenjem zakona i drugih propisa, koji za cilj imaju sprečavanje pojavnih oblika sive ekonomije u trgovini, elektronskoj trgovini i uslugama; izradu procedura za vršenje inspeksijskog nadzora iz delokruga Grupe; pripremu nacрта mišljenja i odgovora iz delokruga Grupe po zahtevu privrednih subjekata, građana, državnih organa i organizacija i dr.**

### 3. Inspektorat za rad

U skladu sa prioritarnim ciljem Inspektorata za rad, da se pojava rada na crno svede na najmanju moguću meru, aktivnosti inspektora rada su prevashodno usmerene na kontrolu sprovođenja odredbi Zakona o radu, kojima se uređuje zasnivanje radnog odnosa, kao i na otkrivanje lica koja se kod poslodavaca nalaze na radu bez ugovora o radu, odnosno rade na crno.

Inspektorat za rad je u **2013. godini** izvršio **30.252 inspeksijska nadzora u oblasti radnih odnosa**, kojima je bilo obuhvaćeno 545.587 zaposlenih. Tom prilikom, inspektori rada su zatekli **5.523 lica na faktičkom radu (rad na crno)**, a nakon preduzetih mera inspektora rada **poslodavci su zasnovali radni odnos sa 4.290 lica, što predstavlja oko 78% od ukupnog broja lica zatečenih na radu „na crno“**.

Prilikom inspeksijskih nadzora, najviše lica na faktičkom radu (rad „na crno“) zatečeno je u delatnosti trgovine, ugostiteljstva, građevinarstva i poljoprivrede.

#### **Kontrola rada na „crno“ – nadzori u oblasti radnih odnosa Pregled ukupnih rezultata inspeksijskog nadzora nad radom na crno na teritoriji Republike Srbije u periodu 2008-2012. godine**

<b>Godina</b>	<b>Ukupan broj nadzora</b>	<b>Broj lica koja su obuhvaćena nadzorom</b>	<b>Broj lica koja su zatečena na radu na crno</b>	<b>Broj lica sa kojima je nakon nadzora zasnovan radni odnos</b>
2008.	42.595	306.416	9.054	6.394
2009.	40.222	357.498	5.734	4.178
2010.	37.747	558.536	5.228	3.925
2011.	33.920	503.613	5.744	4.314
2012.	31.496	493.140	5.974	4.515

U praksi inspekcije rada zapaženo je **povećanje broja učesnika sive ekonomije, to jest. onih privrednih subjekata koji obavljaju privrednu delatnost, a da nisu registrovani kod bilo kod državnog organa. Takvi subjekti nisu u nadležnosti inspekcije rada**, već tržišne i poreske inspekcije, pa se često dešava da zbog nedovoljne koordinacije takav poslodavac ne bude sankcionisan za angažovanje radnika na crno. Moguće rešenje ovog problema jeste omogućavanje integrisanja nadležnosti ovih inspekcija, što bi podrazumevalo da ona inspekcija koja zatekne neprijavljenog radnika da obavlja delatnost koja spada u nadležnost druge inspekcije, bude ovlašćena na izricanje mera, kao i da druge nadležne organe obavesti o tome. Takođe, uspostavljanje jedinstvene baze podataka ovih inspekcija i drugih organa koji imaju nadležnosti da postupaju u oblasti sive

ekonomije, svakako bi doprinelo efektivnosti rada ovih organa, a ujedno bi subjekti kod kojih se ovakve nedozvoljene aktivnosti ponavljaju bili predmet ciljane kontrole.

Pored rada na crno i neregistrovanih privrednih subjekata, u tokove sive ekonomije svakako spadaju i „**kovertirane zarade**“, odnosno **razlika između stvarno isplaćene i zarade na koju su plaćeni puni doprinosi**.

**Rad na crno, odnosno siva ekonomija, direktno utiču na smanjivanje državnih prihoda.** Takođe, ovakvo ponašanje ne malog broja poslodavaca i nemogućnost adekvatnog sankcionisanja je kontraproduktivno u odnosu na one poslodavce koji postupaju u skladu sa propisima.

Lica koja su na faktičkom radu, odnosno sa kojima poslodavac nije zaključio ugovor o radu, uskraćena su u svojim osnovnim pravima (pravo na obavezno socijalno i zdravstveno osiguranje, osiguranje od povreda na radu, pravo na zaradu, godišnji odmor i dr.). Takođe, ova lica su neretko ucenjena od strane poslodavaca, koji im u svakom trenutku mogu saopštiti svoju odluku da ubuduće ne dolaze da rade, te se oni ređe obraćaju inspekciji rada, upravo zbog straha od gubitka posla.

Takođe, lica koja poslodavci angažuju bez ugovora o radu uglavnom obavljaju sezonske poslove i stupaju na rad bez prethodnog upoznavanja sa tehnologijom rada, pri čemu se nedovoljno vodi računa o njihovoj stručnoj kvalifikaciji za obavljanje poslova, kao i o njihovom osposobljavanju za bezbedan i zdrav rad, te je istovremeno **povećan rizik za njihovo povređivanje**. Navedeno potvrđuju podaci Inspektorata za rad, jer je **oko 20% lica** obuhvaćenih inspeksijskim nadzorom, koja su zadobila **smrtne povrede na radu u 2013. godini**, radilo bez ugovora o radu.

Inspektoratu za rad se **češće obraćaju lica čije je radno angažovanje na faktičkom radu prestalo**, a tada je jedini način za ostvarivanje njihovih povređenih prava obraćanje mesno nadležnom sudu, od koga mogu tražiti da utvrdi da su zasnovali radni odnos na neodređeno vreme ili zahtevati naknadu štete. Ovakvo obraćanje inspekcijama takođe ima efekta na suzbijanje sive ekonomije, jer poslodavci koji su već angažovali lica za rad na crno, imaju tendenciju nastavka takvog angažovanja radnika, te inspekcije imaju saznanja o tim poslodavcima i oni postaju predmet češće kontrole .

U praksi, dakle postoji problem u identifikovanju lica koja rade na crno, jer se ista često obraćaju inspekciji rada kada prestanu sa faktičkim radom. Ovaj problem Inspektorat za rad pokušava da prevaziđe tako što realizuje pojačane inspeksijske nadzore u delatnostima u kojima je najzastupljeniji rad na crno (delatnosti sa povećanim rizikom), kao i stalnim apelovanjem da se inspekciji rada obraćaju lica koja rade bez ugovora o radu.

#### **4. Turistička inspekcija**

Naveći stepen sive, odnosno crne ekonomije, koju je i najteže identifikovati kada je reč o Turističkoj inspekciji je u sledećim oblastima:

- **Domaća radinost.** Rečreč je o izdavanju kategorisanih stanova turistima na dnevnoj bazi od strane fizičkih lica, poznatije kao „stan na dan”) Veliki je broj fizičkih lica koja vrše izdavanje a da nisu kategorisali ugostiteljski objekat, pri čemu je utvrđivanje činjenica otežano, budući da turistički inspektori nemaju ovlašćenja da uđu u stan fizičkog lica. Propisi inspektorima daju ovlašćenja za izricanje mera u ovim situacijama, ali postoji problem prilikom dokazivanja nezakonitog ponašanja fizičkog lica. U pokušajima da se dokaže prekršaj, turistički inspektori se predstavljaju kao korisnici usluge, te tako u jednom broju slučajeva uspevaju da dokažu sivu, odnosno crnu ekonomiju. Međutim, u velikom broju slučajeva se dešavalo da su vlasnici stanova otkrivali da se zapravo radi o inspektorima i nisu ih pustili u stan. Dakle, ovo nezakonito poslovanje izdavanja soba, apartmana i stanova ima za posledicu neprijavlivanje i neevidentiranje ovog prometa, kao i neplaćanje lokalnih boravišnih taksi.
- **Izdavanje fiskalnih račun. Naime, nije neuobičajeno da turističke agencije ne izdaju fiskalne račune.** U praksi, turistične agencije prodaju aranžmane bez evidentiranja prometa preko fiskalne kase, „za keš”, te ta sredstva koriste za plaćanje aranžmana u inostranstvu, takođe na „ruke”. Takođe, za razne aktivnosti, odnosno dodatne usluge koje agencije nude turistima u inostranstvu, ne evidentiraju se preko fiskalne kase, već se naplaćuju isključivo u gotovini.

## 5. Poljoprivredna inspekcija

**Poljoprivredna inspekcija ne sprovodi nadzor u oblasti sive ekonomije.** Razlog za to leži u činjenici da se kontrola sprovodi samo nad registrovanim subjektima i inspektori ističu da nemaju mandat da preduzimaju mere prema neregistrovanim subjektima.

Prema navodima Poljoprivredne inspekcije, siva ekonomija se najčešće pojavljuje u obliku trgovine na ulicama i pijacama, i to trgovina rezanim duvanom, brašnom bez evidencionih markica, i falsifikovanom robom. Međutim, bez obzira na to što se poljoprivredna inspekcija u svom radu susreće sa nelegalnom prodajom navedene robe, ona ne preduzima nikakve mere kada ovu vrstu trgovine obavlja neregistrovani subjekat.

## 6. Fitosanitarna inspekcija

Kada je reč o Fitosanitarnoj inspekciji, siva ekonomija je najviše zastupljena u oblasti sadnog materijala i semenovanja. Naime, veliki broj fizičkih lica koji se bavi poljoprivrednom delatnošću nisu poljoprivredna gazdinstva i zato nisu registrovani, te samim tim posluju u sferi „sive ekonomije”.

U slučaju da utvrdi postojanje sive ekonomije prilikom vršenja nadzora, Fitosanitarna inspekcija preduzima sledeće mere:

1. Oduzimanje i uništavanje materijala i semena i
2. Podnošenje krivičnih prijava.

## 7. Granična fitosanitarna inspekcija

Granična fitosanitarna inspekcija, zbog prirode posla koji obavlja, ne sprovodi nadzor u oblasti sive ekonomije.

## 8. Komunalna inspekcija grada Beograda

Najveći stepen sive ekonomije u oblasti postupanja komunalne inspekcije, za koju ne postoji nadležnost, je obavljanje delatnosti ili pojedinih poslova koji po svojoj prirodi predstavljaju komunalne delatnosti od strane lica kojima grad nije poverio njihovo obavljanje - - na primer, prevoz posmrtnih ostataka i druge pogrebne usluga, privatne pijace, privatna parkirališta i slično. Po pravilu, ova lica su registrovana za obavljanje delatnosti kojom se bave, ali nisu vršioци komunalne delatnosti u smislu Zakona o komunalnim delatnostima. **Zakon ne sadrži jasna ovlašćenja za preduzimanje mera u ovim slučajevima, niti mehanizme čijom primenom bi se ove pojave sprečile.**

Sa stanovišta Komunalne inspekcije grada Beograda, pojavni oblici sive ekonomije koje je najteže identifikovati su sledeći:

- Vršenje taksi prevoza na teritoriji grada od strane lica koja nisu registrovana ili nemaju odobrenje nadležnog organa grada Beograda za obavljanje delatnosti. Kontrola se vrši na terenu, zaustavljanjem vozila u toku vršenja prevoza i stalnim dežurstvima na kritičnim mestima u organizovanim kontrolama sa policijom i komunalnom policijom grada Beograda.
- Obavljanje ostalih vidova javnog prevoza putnika i stvari. Kontrola se vrši neposredno, na terenu.
- Trgovina ličnim nuđenjem, kao vid trgovine van prodajnog objekta, kada se obavlja ličnim pozivanjem, prodajom od „vrata do vrata” i slično. U ovom slučaju gotovo je nemoguće otkriti počinioca, s obzirom na to da se ovakav vid trgovine vrši sredstvima i u prostoru koji nije dostupan ovoj inspekciji.

## 9. Komunalna inspekcija Stara Pazova

Komunalna inspekcija opštine Stara Pazova sa sivom ekonomijom najviše se susreće u oblasti nedozvoljene trgovine na pijacama. Na pijacama se, prema navodima ove inspekcije, već duži niz godina toleriše prodaja velikog broja artikala kojima tu nije mesto, kao i prodaja od strane neregistrovanih subjekata. Kao razlog za toleranciju inspektori navode nisku kupovnu moć stanovništva, nizak životni standard i nezaposlenost.

Nadalje, brojne neregistrovane klanice i mesari takođe rade u sivoj zoni, pri čemu prave i velike probleme u delu postupanja sa animalnim otpadom, koji bacaju na mesta koja nisu predviđena za takav otpad, i stoga ugrožavaju životnu sredinu, dok veterinarska inspekcija, koja je nadležna za ovu oblast, nema mandat da preduzima mere prema neregistrovanim subjektima.

## XIV KLJUČNI PROBLEMI POSTUPANJA INSPEKCIJA U OBLASTI SIVE EKONOMIJE

1) Nepostojanje nadležnosti nad neregistrovanim subjektima.

**Primer:**

### **Inspekcija rada**

*U praksi inspekcije rada zapaženo je povećanje broja učesnika sive ekonomije, to jest onih privrednih subjekata koji obavljaju privrednu delatnost, a da nisu registrovani kod bilo kod državnog organa. Takvi subjekti nisu u nadležnosti inspekcije rada, već tržišne i poreske inspekcije, pa se često dešava da zbog nedovoljne koordinacije takav poslodavac prođe bez sankcija za angažovanje radnika na crno.*

2) Veliki broj inspekcija nadzor ograničava isključivo na subjekte upisane u odgovarajući registar, odnosno na registrovanne subjekte.

**Primer:**

***Veterinarska inspekcija** sprovodi nadzor isključivo nad registrovanim klanicama i mesarama, dok brojne neregistrovane klanice i mesari rade u sivoj zoni, pri čemu prave i velike probleme u delu postupanja sa animalnim otpadom, jer nemaju uređeno pitanje odnošenja tog otpada, te dalje na taj način dolazi do zagađenja i ugrožavanja životne sredine.*

3) Nemogućnost preuzimanja adekvatnih mera usled nepostojanja zakonskih ovlašćenja.

**Primer:**

*Ukoliko **Tržišna inspekcija** nakon izvršenih provera i inspeksijskog nadzora utvrdi da kontrolisani subjekt nema status trgovca, u smislu Zakona o trgovini, a obavlja trgovinu robom, istu oduzima rešenjem uz izdavanje potvrde o oduzetoj robi i podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv fizičkog lica. Međutim, problem se javlja u slučaju kada lice ima status trgovca, ali nema dozvolu za promet određene robe (npr. promet duvana koji zahteva posebnu dozvolu). U tom slučaju tržišni inspektor nema ovlašćenje da navedenu robu oduzme, već rešenjem zabranjuje pružanje usluga i podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv fizičkog lica, dok roba i dalje ostaje u vlasništvu trgovca.*

4) Nemogućnost ulaska inspektora u objekat – stan u kome se obavlja siva ekonomija



**Turistička inspekcija, kao i sve druge inspekcije, nema pravo na ulazak u stan koje je vlasništvo fizičkog lica bez pisane odluke suda, dok se oblast koju kontroliše turistička inspekcija „krije“ u izdavanju stanova u turističke svrhe a da isti nisu kategorisani, čime se kontrola onemogućava.**

5) Nemogućnost identifikovanja lica koja rade na crno

*Primer:*

### **Inspekcija rada**

*Lica koja poslodavci angažuju bez ugovora o radu uglavnom obavljaju sezonske poslove i stupaju na rad bez prethodnog upoznavanja sa tehnologijom rada, pri čemu se nedovoljno vodi računa o njihovoj stručnoj kvalifikaciji za obavljanje poslova, kao ni o njihovom osposobljavanju za bezbedan i zdrav rad, te je istovremeno povećan rizik za njihovo povređivanje. To potvrđuju podaci Inspektorata za rad, jer je oko 20% lica obuhvaćenih inspeksijskim nadzorom, koja su zadobila smrtne povrede na radu u 2013. godini, radilo bez ugovora o radu.*

6) Obavljanje poslova koji su po svojoj prirodi komunalne delatnosti

*Primer:*

**Komunalna inspekcija** – obavljanje delatnosti ili pojedinih poslova koji po svojoj prirodi predstavljaju komunalne delatnosti od strane lica kojima grad nije poverio obavljanje delatnosti na način kako je to predviđeno zakonom (prevoz posmrtnih ostataka i drugih pogrebnih usluga, privatne pijace, privatna parkirališta i sl.). Po pravilu, ova lica su registrovana za obavljanje delatnosti kojom se bave, ali nisu vršioци komunalne delatnosti u smislu Zakona o komunalnim delatnostima. Zakon ne sadrži jasna ovlašćenja za preduzimanje mera u ovim slučajevima, niti mehanizme čijom bi se primenom ove pojave sprečile.

## **XV PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA INSPEKCIJA I ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE**

### **UNAPREĐENJE POSTUPKA INSPEKCIJSKOG NADZORA**

#### **1. Donošenje sistemskog Zakona o inspekcijskom nadzoru**

Trenutno se na postupak inspekcijskog nadzora primenjuje se Zakon o državnoj upravi kao i brojni posebni propisi.

Donošenje posebnog zakona kojim se uređuje inspekcijski nadzor predviđeno je članom 18. stav 2. Zakona o državnoj upravi još iz 2005. godine, ali do danas ovaj zakon nije usvojen.

Nepostojanje sistemskog zakona kojim se uređuje inspekcijski nadzor za posledicu ima nepostojanje standardne procedure prilikom inspekcijske kontrole, odnosno, u praksi inspekcije postupaju na različiti način, dolazi do preklapanja nadležnosti i koordinacija rada različitih inspekcija je loša.

Zakon o inspekcijskom nadzoru trebalo bi da počiva na sledećim načelima:

- Preventivno delovanje inspekcija;
- Priprema godišnjih planova i vršenje inspekcijskog nadzora u skladu sa njima;
- Obaveza donošenja kontrolnih listi i preduzimanje provera i radnji koje su u njima sadržane prilikom inspekcijskog nadzora, a samo izuzetno preduzimanje provera i radnji van kontrolne liste;
- Planiranje i vršenje inspekcijskog nadzora u skladu da procenom rizika uz propisivanje kriterijuma za procenu rizika;
- Postojanje izričitog ovlašćenja za vršenje nadzora nad neregistrovanim subjektima, kao i za preduzimanje mera prema ovim subjektima

#### **2. Uspostavljanje Sekretarijata za inspekcijski nadzor**

Kako bi se obezbedila puna primena Zakona o inspekcijskom nadzoru, neophodno je ovim zakonom predvideti uvođenje Sekretarijata za inspekcijski nadzor kao stalnog tela sa sopstvenim kapacitetima i stalno zaposlenima i detaljno urediti njegove nadležnosti.

Posao Sekretarijata bi podrazumevao:

- donošenje akata sa obavezujućim dejstvom
- rešavanje sukoba nadležnosti između različitih inspekcija, kao i negativnih sukoba nadležnosti, posebno radi sprečavanja nezakonitih privrednih aktivnosti (sive ekonomije) i sprečavanja aktivnosti neregistrovanih subjekata
- praćenje rezultata rada inspekcije (na osnovu izveštaja o radu inspekcija) uz uspostavljanje stalne razmene informacija sa subjektima nadzora i državnim organima i predlaganje kriterijuma za ocenu rada inspekcijskih službi;
- vođenje baze podataka o predmetima pokrenutim po osnovu prijave podnetih od strane nadležnih inspekcija;
- predlaganje Vladi godišnjih prioriteta inspekcijskog nadzora;

- na osnovu godišnjih prioriteta, davanje predloga za raspodelu sredstava po inspekcijama prema prioritetima u skladu sa analizom rizika;
- praćenje, analiziranje, kontrolisanje i usmeravanje inspekcija u pravcu preventivnog delovanja;
- praćenje usaglašavanja posebnih zakona kojima se uređuje inspeksijski nadzor i provera usaglašenosti svih posebnih zakona i ostalih propisa kojima se uređuje inspeksijski nadzor.

### **3. Uvođenje jedinstvenog informacionog sistema za sve inspekcije**

Usled nepostojanja jedinstvenog informacionog sistema, inspekcije nemaju mogućnost za razmenu informacija, kako u okviru jedne inspekcije tako i između različitih inspekcija.

Jedinstveni informacioni sistem bi obezbedio bržu i lakšu razmenu informacija o stanju u oblasti inspeksijskog nadzora, sprečio dupliranje kontrola, obezbedio efikasniji inspeksijski nadzor i omogućio praćenje stanja u oblasti inspeksijskog nadzora.

Kroz ovakav specijalizovani softer uspostavila bi se i statistička baza podataka, omogućilo povezivanje baze podataka Agencije za privredne registre i baze podataka za sve inspekcije, što bi uz redovno ažuriranje i mogućnost on line pristupa podacima značajno olakšalo rad inspekcija.

### **4. Objavljivanje propisa, kontrolnih lista i drugih podataka u vezi sa inspeksijskim nadzorom na jedinstvenom i besplatnom internet portalu inspekcija**

Inspekcije u svom radu primenju veliki broj zakona i podzakonskih akata. Pored toga, inspekcije u svom radu koriste i instrukcije, uputstva, mišljenja, tumačenja. Trenutno je reč o preko 1.000 propisa. To znatno otežava rad kako inspeksijskim organima tako i privrednim subjektima na koje se ti propisi primenju.

Transparentnost rada inspekcija znatno bi olakšala poslovanje privrednim subjektima. Puna dostupnost zakona i podzakonskih akata, tumačenja, kontrolnih lista, procedura, saopštenja i ostalih značajnih informacijama u vezi sa inspeksijskim nadzorom i radom inspekcija, u elektronskom obliku dovela bi do toga da oni privredni subjekti koji žele da posluju u skladu sa zakonom to mogu učiniti. To bi dovelo do većeg stepena poštovanja propisa, legalnog poslovanja i bržih i lakših kontrola od strane inspektora.

### **5. Veća uključenost inspekcija i privrednih subjekata u proces izmena propisa kojima se reguliše inspeksijski nadzor**

Česta izmena propisa, koji su neretko nejasni, nedorečeni i podložni različitim tumačenjima. Veliki broj propisa kojima se uređuje oblast koju inspektori kontrolišu često se donosi bez prethodne analize stanja u oblasti inspeksijskog nadzora i bez konsultacija sa onima koji te propise primenjuju.

Detaljnija analiza stanja u oblasti inspeksijskog nadzora prilikom izmena odredbi posebnih zakona koje se odnose na nadležnost inspekcija i uključivanje inspektora i drugih zainteresovanih strana u izradu propisa, kroz članstvo u radnim grupama i fokus grupama i rano uključivanje u postupak javne rasprave. Stalne konsultacije sa privredom i svim

zainteresovanim stranama (kako tokom izrade propisa tako i tokom implementacije propisa) su preduslov za bolju regulativu i za otklanjanje suvišnih prepreka, a samim tim i osnova za bolju saradnju inspektora i subjekata kontrole.

## **6. Propisivanje da inspektor ne mora da postupa po svakoj prijavi - *de minimis* načelo**

Prema važećim propisima, inspektor je dužan da uzme u postupak prijave građana, preduzeća i drugih organizacija u vezi sa poslovima iz njihove nadležnosti i da o rezultatima postupka, tj. preduzetim merama obavesti podnosioca prijave. Postupanjem po svakoj prijavi se praktično obesmišljava planiranje inspeksijskog nadzora, jer inspekcije moraju da sprovedu nadzor za svaku prijavu, čak i kada je u potpunosti čista i jasna situacija da se radi o neosnovanim prijavama. Ovo dovodi do nepotrebnog uznemiravanja privrednih subjekata, do nemogućnosti izrade i realizacije programa rada i plana inspeksijskog nadzora na osnovu analize rizika, a samim tim i do neefikasnog i neefektivnog korišćenja inspektora (izlazak na teren, sačinjavanje obaveštenja podnosiocu prijave, naknadno dopisivanje sa podnosiocima prijave kada su nezadovoljni obaveštenjima i nemogućnošću ulaganja pravnog leka i dr.).

Stoga je potrebno propisati da inspektor nije u obavezi da postupi po svakoj prijavi ukoliko oceni da je stepen rizika neznatan ili da je reč o zloupotrebi prava. Takođe, moguće je po uzoru na Zakon o trgovini propisati da prijave povrede zakona, odnosno druge informacije, dojave, podnesci i zahtevi podneti radi preduzimanja inspeksijskog nadzora, imaju dejstvo inicijative za pokretanje postupka, a podnosioci tih inicijativa nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inicijative. Na ovaj način doprinosi se efikasnosti rada inspekcije i pravilnom raspoređivanju i usmeravanju inspeksijskih resursa u zaštiti javnih interesa i upravljanju javnim rizicima

## **KAPACITETI, OPREMLJENOST I RAD INSPEKCIJA**

### **1. Unapređenje kapaciteta inspekcija**

Kapaciteti inspekcija su nedovoljni, i u disproportiji su sa brojem subjekata koje inspekcije kontrolišu, broj propisa koje primenju i uopšte na obim posla koji obavljaju.

Povećanje kapaciteta inspekcija, odnosno broja inspektora analizom svake inspekcije ponaosob, srazmerno obimu posla koji inspektori obavljaju, pre svega kroz popunjavanje radnih mesta predviđenih Aktom o sistematizaciji radnih mesta i zapošljavanje novih kadrova i njihova blagovremena obuka .

Ovaj nedostatak se može dodatno ublažiti davanjem ovlašćenja službenicima u okviru inspeksijskih organa koji nisu inspektori da vršenje određene radnje u oblasti inspeksijskog nadzora.

## **2. Obezbeđivanje neophodnih sredstava za rad inspekcija**

Inspekcije u svom radu koriste dotrajalu opremu za rad ili vrlo često takvu opremu i ne poseduju. Ovaj problem dovodi do toga da inspekcije ne samo da određene poslove ne mogu da obavljaju adekvatno već i do toga da u pojedinim slučajevima ne mogu ni da vrše nadzor. Stoga je neophodno obezbediti sredstva (opredeliti ih u budžetu nadležnih ministarstava, kroz donacije ili na drugi način) za kupovinu opreme neophodne za vršenje inspeksijskog nadzora i to tako da se obezbedi:

- 1) Računar/tablet za svakog inspektora;
- 2) Pristup internetu;
- 3) Potreban broj vozila, (kupovina novih i/ili opravka neispravnih vozila);
- 4) Potrebna oprema za rad u zavisnosti od vrste inspekcija i kontrole koju inspekcija obavlja (oprema za uzimanje i kontrolu uzoraka, uniforma, obuća i dr.).

## **3. Redovna razmena iskustava između inspekcija i između inspekcija i drugih državnih organa**

Za efikasno sprovođenje inspeksijskog nadzora neophodna je međusobna saradnja inspekcija kao inspekcija i drugih organa uprave i imalaca javnih ovlašćenja.

Ova saradnja treba da se ogleda u kvartalnom (a po potrebi i češćem) održavanju zajedničkih sastanaka različitih inspekcija, i inspekcija i drugih organa uprave i imalaca javnih ovlašćenja radi međusobnog obaveštavanja, razmene informacija, pružanja pomoći i preduzimanja zajedničkih mera i aktivnosti od značaja za obavljanje poslova inspeksijskog nadzora, a posebno u pogledu suzbijanja obavljanja delatnosti neregistrovanih subjekata.

## **UNAPREĐENJE RADA INSPEKTORA**

### **1. Stalne i obavezne obuke inspektora**

Slaba obučenost i retke edukacije inspektora, uz čestu izmenu propisa, dovode do neujednačene prakse u postupanju inspektora, što znatno otežava rad kako inspektorima tako i subjektima kontrole.

Stoga je neophodno propisati obaveznu kontinuiranu obuku inspektora u cilju podizanja nivoa kompetentnosti s jedne, i specijalizacije inspektora za posebne nadzore, s druge strane.

Osim obuka o primeni novih propisa, potrebno je obezbediti i redovne obuke iz opštih načela i dobre inspeksijske prakse za sve inspektore (odnosno obuke iz razgovornih, mekih veština: komunikacije, ophođenja, razumevanja različitih psiholoških profila ličnosti), kao i specijalizovane obuke za područje nadležnosti svake inspekcije. Takođe, poželjno bi bilo da inspektori prođu obuke i o osnovama poslovanja, kako bi razumeli šta znači za poslovanje i ekonomski status ako se nekome zabrani obavljanje delatnosti („zatvori radnja“), oduzme roba, stavi hipoteka na poslovni prostor za poreski dug koji je nesrazmerno manji od vrednosti nepokretnosti itd

Na ovaj način bi inspekcije poboljšale svoj postojeći kadar, odnosno unapredile njihove veštine i kvalifikacije a ujedno radile i na stvaranju dobrog novog kadra mladih inspektora, , što će doprineti efektivnosti i efikasnosti njihovog rada.

## **2. Usklađivanje visine zarada inspektora sa prirodom posla koji obavljaju**

Zarade inspektora u odnosu na zarade ostalih zaposlenih u javnom sektoru, imajući u vidu vrstu posla koju inspektori obavljaju, su disproporcionalno niske. Stoga je potrebno povećati zarade inspektora u proseku za 20 % propisivanjem inspekcijskog dodatka, kako bi inspektori bili adekvatno plaćeni za svoj rad i za znanje, veštine i sposobnosti koji se traže za uspešno obavljanje posla inspektora.

## **3. Uređivanje kriterijuma za vrednovanje rada inspektora i sistem nagrađivanja inspektora**

Uvođenja vrednovanja rada inspekcija i inspektora od ključne je važnosti za postizanje razumnog, srazmernog i svrsishodnog postupanja inspektora.

Kriterijume za vrednovanje rada inspektora moguće je urediti podzakonskim aktom. Budući da , rad inspekcija i inspektora treba da ima pre svega preventivnu funkciju, osnovno merilo za vrednovanje rada inspekcija pa i samih inspektora treba da bude efikasnost u sprečavanju nastanka negativnih posledica nezakonitosti i nepravilnosti, za razliku od postojećeg sistema u kome se radi inspektora ceni prema broju kontrola i izrečenih mera. Kao posebna merila za vrednovanje efikasnosti rada inspekcije mogu se propisati: uspešnost preventivnog delovanja, efektivnu upotreba resursa, ujednačenost inspekcije u postupanju, pravovremenost u postupanju i slično.

Istovremeno, potrebno je uvesti sistem nagrađivanja inspektora za postignute izuzetne rezultate i sankcionisanja za one koji nisu ostvarili adekvatne rezultate u radu, i na taj način u punoj meri validirati poželjan model postupanja inspektora.

## **KAZNENA POLITIKA**

### **1. Preventivno delovanje inspekcija**

Iako uloga inspekcija pre svega treba da bude preventivna a ne usmerena na kažnjavanje privrednih subjekata, u praksi je stvar potupno drugačija.

U vršenju inspekcijskog nadzora inspektori bi trebalo da vrše pre svega preventivnu funkciju,

Sistemske zakonom o inspekcijama potrebno je stoga propisati da inspektor u svom radu obavlja pre svega preventivnu funkciju, kao pravilo za sve inspekcije, dok represivne upravne mere i radnje treba da se preduzimaju samo kada se preventivnom merom ne može obezbediti cilj inspekcijskog nadzora.

Na ovaj način će se u praksi obezbediti da se, u skladu sa standardima moderne inspekcijske prakse, inspekcijski nadzor se prvenstveno sprovodi upozoravanjem subjekta inspekcijskog nadzora na obaveze iz propisa, ukazivanjem na moguće štetne posledice i predlaganjem

mera za otklanjanje njihovih uzroka, kao i drugih sličnih mera, pri čemu se primenjuje ona mera koja je za subjekta inspekcijskog nadzora povoljnija, ako se i takvom merom postiže propisana svrha.

## **2. Saradnja inspekcijskih organa, sudskih organa, tužilaštva i policije**

Neobučenost inspektora za podnošenje prijava za kazneno delo, odnosno zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, prijava za privredni prestup i krivičnih prijava i vođenja postupaka pred sudovima, budući da inspektori dolaze iz različitih struka i često ne poznaju pravo dovoljno dobro. Pravni nedostaci u prijavama koje inspektori donose subjektima inspekcijskog nadzora otvaraju veću mogućnost za odbranu, te stoga u velikom broju slučajeva privredni subjekti i pored povrede propisa ostaju nekažnjeni.

Stoga je neophodno uspostaviti stalnu saradnju između inspekcijskih organa, sudskih organa, tužilaštva i policije, u cilju razmene informacija i formulisanja najbolje prakse podnošenja prijava za kazneno delo, odnosno zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, prijava za privredni prestup i krivičnih prijava i vođenja postupaka pred nadležnim organima.

Nadalje, potrebno je uvesti obavezu sudova da obaveštavaju inspekcije o ishodima postupaka (po pravosnažnosti sudskih odluka).

## **3. Veća angažovanost tužilaštva u postupanju po prijavama inspektora**

Veliki uticaj na adekvatno vođenje postupaka i njihov imaju i tužilaštva, u slučajevima kada su ona ovlašćena za pokretanje, odnosno vođenje postupaka. Međutim, usled nedovoljne saradnje organa ovlašćenih za pokretanje i vođenje postupaka, kao i u odsustvu kontinuirane obuke i razmene iskustava inspektora i drugih organa (sudova, tužilaštva, policije). veliki broj predmeta koji ostaje neprocesuiran. Takva praksa u postupanju tužilaštava, usled činjenice da je stepen sankcionisanja neznatan, podstiče nezakonito postupanje privrednika i doprinosi povećanju sive ekonomije,

Stoga je kroz kontinuiranu saradnju inspekcija i tužilaštva potrebno podizati svest tužilaca o značaju inspekcijskog nadzora i doslednom sprovođenju politike krivičnog gonjenja i unaprediti praksu postupanja tužilaštava po prijavama inspekcija.

## **SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE**

### **1. Donošenje Akcionog plana Republike Srbije za suzbijanje sive ekonomije i uspostavljanje**

U Srbiji ne postoji strateški dokument javne politike za suzbijanje sive ekonomije. . Zbog toga je potrebno doneti Akcioni Plan Republike Srbije za suzbijanje sive ekonomije sa jasno definisanim ciljevima, merama, efektima, rokovima za realizaciju mera i nosiocima aktivnosti, uključujući inspekcije.

### **2. Uvođenje posebnog postupka prema neregistrovanom subjektu**

Veliki broj inspekcija prilikom zaticanja neregistrovanog, odnosno neprijavljenog subjekta da obavlja delatnost koja je u nadležnosti druge inspekcije ne preduzima nikakve mere, često ni ne obaveštava nadležnu inspekciju, te ovi subjekti ne samo da ostaju nekažnjeni već i nastavljaju da obavljaju delatnosti.

Stoga je neophodno u sistemskom Zakonu o inspeksijskom nadzoru definisati neregistrovani subjekat kao lice koje nije prijavljeno ili upisano u odgovarajući registar ili evidenciju, i/ili lice koje je upisano u odgovarajući registar a vrši delatnost bez saglasnosti ili registracije nadležnog organa ili organizacije za koju je saglasnost ili registracija za obavljanje predmetne delatnosti neophodna (dozvola, odobrenje, rešenje, mišljenje, uverenje, licenca, sertifikat, akreditacija, potvrda, ovlašćenje, akt o saglasnosti, akt o uslovima, atest, upis u poseban registar i dr.) ili prijave nadležnom organu ili organizaciji kao uslov za vršenje delatnosti.

Nadalje, potrebno je ovim zakonom izričito propisati da inspektor u postupku inspeksijskog nadzora nad neregistrovanim subjektom može da oduzme dokumentaciju, robu i druge predmete.

### **3. Omogućiti integrisanje nadležnosti inspekcija i postupanje prema neregistrovanim, subjektima iz delokruga druge inspekcije**

U praksi je čest slučaj da inspekcije, u slučaju da zateknu neregistrovanog subjekta koji obavlja delatnost iz nadležnosti druge inspekcije, ne preduzimaju protiv ovog subjekta nikakve mere.

Stoga je potrebno propisati zakonsku obavezu svim inspekcijama da je inspekcija koja zatekne neregistrovanog, odnosno neprijavljenog subjekta da obavlja delatnost koja spada u nadležnost druge inspekcije dužna da bez odlaganja, oglašavanja nenadležnom za postupanje i upućivanja na drugu inspekciju, izrekne mere otklanjanja nezakovitosti i nepravilnosti, i o tome obavesti poresku inspekciju o zatečenom stanju i izrečenim merama. Ovo je posebno važno za rad inspekcija na suzbijanju rada na crno kao najčešćeg pojavnog oblika sive ekonomije u Srbiji, koji je naročito pristan u delatnosti trgovine, ugostiteljstva, građevinarstva i poljoprivrede.

### **4. Omogućiti inspektorima pravo na ulazak u stan neregistrovanog subjekta uz prethodnu dozvolu nadležnog suda**

Veliki broj delatnosti u oblasti sive ekonomije obavlja se u stanovima u kojima inspektori nemaju pristup (prodaja, izdavanje stanova, pružanje raznih vrsta usluga...).

Stoga je potrebno omogućiti inspektorima pravo na ulazak u stan neregistrovanog subjekta, uz prethodnu dozvolu nadležnog suda. vodeći računa o ustavnom pravu nepovredivosti stana. Ujedno je potrebno propisati vrstu postupka u kome se odlučuje o davanju dozvole inspekciji za ulazak u stan, i njegovu hitnost, sa kratkim rokovima za donošenje odluke.

U cilju što bolje primene ovog mehanizma, potrebno je održavanje periodičnih koordinacionih sastanaka inspekcija i pravosudnih organa.



## **5. Proširiti nadležnost komunalne inspekcije**

Najveći stepen sive ekonomije u oblasti postupanja komunalne inspekcije za koju ne postoji nadležnost je obavljanje delatnosti ili pojedinih poslova koji po svojoj prirodi predstavljaju komunalne delatnosti od strane lica kojima grad nije poverio obavljanje delatnosti na način kako je to predviđeno zakonom (prevoz posmrtnih ostataka i obavljanje drugih pogrebnih usluga, privatne pijace, privatna parkirališta i slično.). Po pravilu, ova lica su registrovana za obavljanje delatnosti kojom se bave, ali nisu vršioci komunalne delatnosti u smislu Zakona o komunalnim delatnostima. Zakon ne sadrži jasna ovlašćenja za preduzimanje mera u ovim slučajevima, niti mehanizme čijom primenom bi se ove pojave sprečile.

Stoga je neophodno proširiti nadležnosti Komunalne inspekcije u oblasti sive ekonomije izmenom Zakona o komunalnim delatnostima i donošenjem odgovarajućih podzakonskih akata, tako što će se propisati jasna ovlašćenja za preduzimanje mera i mehanizmi za suzbijanje sive ekonomije u ovim delatnostima.

## **6. Obezbediti pravo na legitimisanje lica prilikom izvođenja dokaza**

U praksi se kao jedan od značajnih problema javlja i nemogućnost inspektora da legitimišu lica radi utvrđivanja njihovog identiteta prilikom vršenja nadzora.

Stoga je potrebno propisati pravo na legitimisanje lica radi utvrđivanja njihovog identiteta prilikom izvođenja dokaza u postupku inspekcijskog nadzora.

## **7. Omogućiti oduzimanje robe koju nelegalno prodaju privredni subjekti koji imaju status trgovca**

U praksi, tokom postupka vršenja inspekcijskog nadzora nad licem koje ima status trgovca ali nema dozvolu za promet određene robe (npr. promet duvana koji zahteva posebnu dozvolu), tržišni inspektor nema ovlašćenje da navedenu robu oduzme, već rešenjem zabranjuje pružanje usluga i podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv fizičkog lica, dok roba i dalje ostaje u vlasništvu trgovca.

Stoga je potrebno izmeniti Zakon o trgovini i tržišnom inspektoratu dati ovlašćenje da u takvim situacijama navedenu robu oduzme.