

АНАЛИЗА ЕФЕКТА НАЦРТ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

Анализа ефеката Нацрта закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору припремљена је у сарадњи са Америчком агенцијом за међународни развој (УСАИД) и НАЛЕД-ом.

Важећи Закон о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“ бр. 36/2015 и 44/18 – др. закон) донет је априла 2015. године. Закон о инспекцијском надзору је увео савремене инспекцијске стандарде, пре свега у погледу јачања превентивне и саветодавне улоге инспекција и транспарентност рада јавне управе. Такође, Законом је предвиђено да се рад инспекција заснива на процени ризика, планирању и управљању ризицима. Битна новина ЗИН је уређење питања инспекције нерегистрованих субјеката. Законом о инспекцијском надзору успостављена је Координациона комисија за инспекцијски надзор на републичком нивоу, као и координациона тела за инспекцијски надзор на локалном нивоу са циљем усклађивања и координације рада инспекција.

Са делимичном применом Закона отпочело се 30. јула 2015. године, да би пуна примена закона кренула од априла 2016. године. На основу донесеног Закона, усвојен је Акциони план, израђено је 28 подзаконских аката, објављене су контролне листе - на сајтовима инспекција и Координационе комисије, као и низ других активности како би се обезбедило спровођење и примена ЗИН.

Одредбе закона односе се на 42 инспекције, које су у 2017. години извршиле 415.204 инспекцијских надзора, при чему се већина надзора односи на неколико инспекција (детаљни подаци су дати у Анексу I). У 2017. години било је ангажовано укупно 2.654 инспектора, при чему је систематизовано 3.238 радних места (Анекс II). Другим речима, попуњеност износи 82%, при чему многе инспекције и даље карактерише недовољан број запослених, али недовољна опремљеност.

Примена ЗИН дала је значајне резултате. Тако су резултати анкете у оквиру Пројекта за боље услове пословања (USAID ВЕР) на узорку од 1000 привредних субјеката показали су побољшање различитих аспеката инспекцијског надзора, како у погледу перцепције инспекција, тако и у погледу потребног времена које запослени, односно предузетници утроше услед надзора. У односу на 2011. годину када је спроведено прво мерење 43% привредних субјеката је изјавило да инспекцијски надзор негативно утиче на посовање њиховог предузећа, у 2017. години само 17% анкетираних привредних субјеката изјављује да инспекцијски надзор негативно утиче на посовање њиховог предузећа.

Високу оцену ЗИН дале су и саме инспекције. На основу анкете инспекцијских органа спроведене за потребе Анализе о спровођењу и примени ЗИН којом је обухваћено осам републичких инспекција и пет инспекција на локалном нивоу, оцена анкетираних

инспекција о Закону о инспекцијском надзору је веома добра. У погледу испуњености очекивања, већина инспекција (62,5%) је исказало да је Закон о инспекцијском надзору делимично испунио очекивања, док су преостале инспекције (37,5%) навеле да су очекивања потпуно испуњена. Инспекције су углавном указивале на недостатак ИТ технологије и административних капацитета која би олакшала примену ЗИН, и недовољно дефинисан начин координације инспекција које имају поверене послове. У погледу најзначајнијих унапређења које је донео Закон о инспекцијском о надзору, инспекције сматрају да је то превентивни надзор (87,5%), док значајан број (75%) истиче саветодавну улогу и уређење инспекције нерегистрованих субјеката и уједначену праксу (62,5%).

Слични резултати добијени су и у погледу ефеката на унапређење превенције и ефикасност санкција. У истраживању НАЛЕД-а о сивој економији дошло је до значајне промене очекивања привредних субјеката. Тако је очекивана вероватноћа да ће привредни субјект сносити санкције због пословања у сивој економији (вероватноће детекције, као и вероватноће да ће казна бити и изречена и извршена) повећана у 2017. години на 24,1%, што је за две трећине више у односу на 2012. годину, 14,5%. То поред побољшања указује на значајне могућности даљег унапређења инспекцијског надзора. Такође, према налазима истраживања просечан број инспекцијских посета (пореске инспекције, тржишне инспекције, инспекције рада) се није повећао у последње три године. Током 2016. године инспекције су посетиле привредне субјекте у просеку нешто мање од 2 пута (1,8), што је незнатно више у односу на 2015. и 2014. годину (1,7). То указује да је иницијални резултат спровођења инспекцијског надзора заснованог на ризику позитиван, те да инспекције боље означавају ризичније субјекте/објекте. С друге стране, у Републици Србији према проценама власника, односно предузетника, проценат нерегистрованих предузећа у њиховој делатности је веома висок и износи 17,2%. То указује на и даље значајан проблем нерегистрованих привредних субјеката и нелојалну конкуренцију.

Резултати примене ЗИН-а анализирани су и у усвојеном извештају Координационе комисије за 2017. годину где се наводи да је укупан број новорегистрованих предузетника у периоду од почетка примене до краја 2017. године 83.906 што је повећање за 16% у односу на период март 2013-јул 2015. године. У истом периоду забележено је и смањење броја одјављених предузетника за 20%. Један од значајних података, који би требало пратити и у наредном периоду, јесте број инспекцијских надзора спроведених у нерегистрованим субјектима који је у 2017. износио 10.947. У извештају Координационе комисије се такође наводи да од 2015. до 2017. године расте број затечених радника на црно, као и учешћа радника којима са којима је заснован радни однос након инспекцијског надзора. Тај број је увећан на 92% у 2017. години, у односу на 75% у 2015. години.

Иако је Закон о инспекцијском надзору довео до побољшања стања у области инспекцијског надзора у Србији, неки од главних разлога измена и додпуна овог закона су следећи:

- Усаглашавање са општим прописима попут Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ број 18/16), Закона о државној управи („Службени

гласник РС“ бр. 79/05, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон, 47/18), Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“ бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18), Закона о електронској управи („Службени гласника РС“ број 27/18), као и са другим законима (Закона о полицији, Закона о прекршајима и др.) који су мењани и допуњивани у периоду од априла 2016. године до данас.

- Развој праксе – Након двогодишње примене Закона развиле су се нове инспекцијске праксе и ставови које је потребно пренети у законске одредбе, такође потребно је разрешити и недоумице које су се јавиле у примени Закона.
- Развој јединственог информационог система е-Инспектор који омогућава послове електронске управе у области инспекцијског надзора, као и размену података и бољу координацију инспекција.

1. Који проблем се решава прописом

- **Оптерећење субјеката који послују у складу са законом инспекцијским надзором и боље усмеравање недовољних људских ресурса инспекцијских органа**

Спроведене, горе представљене, анализе указују да иако је спровођење ЗИН значајно унапредило инспекцијски надзор и смањило оптерећење привредних субјеката и даље постоји низ проблема које је неопходно отклонити. Иако све већи број инспекција спроводи анализу ризика применом одговарајућих метода, користећи податке о извештајима о спроведеном инспекцијском надзору и подацима заснованих на контролним листама, потпуна примена овог система тек треба да се оствари у наредном периоду.

Стога се чланом 14а Нацртом закона предлаже увођење института „субјекат од поверења“.

Основни разлог увођења института субјекта од поверења је мање оптерећење за надзиране субјекте који послују у складу са законом, као и боље усмеравање недовољних људских ресурса инспекцијских органа. Предност које постојање оваквог статуса доноси за привредне субјекте који послују законито и безбедно, се огледа у мањем административном оптерећењу субјекта по основу инспекцијских надзора, позитивног утицаја на репутацију, као и позитивног утицаја на наставак законитог и одговорног пословања. Са друге стране, органичени капацитети инспекција су растерећени и могу се усмерити ка контроли ризичнијих субјеката.

- **Субјекти не послују у складу са прописима (проблем нерегистрованих субјеката)**

Ради још ефикаснијег сузбијања сиве економије (проблем нерегистрованих субјеката) чланом 21а Нацртом закона предлаже увођење института „прикривена куповина“.

Нужност увођења института прикривене куповине произилази из органичења и потешкоћа надзора над нерегистрованим субјектима које проистичу из „невидљивости“ нерегистрованог субјекта за државу. До сада, најчешћи начин да инспекције дођу до информација о пословању нерегистрованих субјеката су пријаве физичких и правних лица, чију основаност инспекција анализира и по потреби покреће ванредни инспекцијски надзор. Због тога је потребно проширити врсту и обим инспекцијских инструмената усмерених ка откривању нерегистрованих субјеката који би се могли користити за планске, редовне, инспекцијске надзоре што је у складу са чланом 10. став 4. Закона о инспекцијском надзору.

Последња анализа о обиму сиве економије у Србији коју је НАЛЕД спровео уз подршку Немачке развојне сарадње (ГИЗ) показала је да је обим сиве економије смањен у претходних пет година међу регистрованом привредом са 21,2 на 15,4 одсто БДП-а. Међутим, и даље свако треће предузеће послује у сивој зони чему значајно доприносе нерегистроване фирме које чине више од 17% укупног броја привредних субјеката.

- **Неизвршавање мера изречених у инспекцијском надзору**

Трећи кључни проблем односи се на неизвршавање мера изречених у инспекцијском надзору. У случају да странка у остављеном року не изврши мере које је инспектор у претходном надзору изрекао решењем, законом су прописани различити механизми принудног извршења оваквог решења у зависности од тога да ли је субјекту прописана новчана или неновчана обавеза. Неновчане обавезе извршавају се управним путем (управно извршење), а новчане обавезе - судским путем (судско извршење), ако законом другачије није одређено (члан 191. став 2.).

Управно извршење спроводи се по одредбама Закона о општем управном поступку, а поступак судског извршења по одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16). Један од начина управног (принудног) извршења је извршење посредном принудом (путем новчаних казни), које је уређено у члану 198. Закона о општем управном поступку. Тим чланом прописано је да орган који спроводи извршење принудиће извршеника да испуни обавезе изрицањем новчане казне, ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења. Новчана казна изриче се решењем. Новчана казна може поново да се изрекне све док извршеник не испуни обавезе из решења. Будући да новчане казне које се изричу у управном извршењу решења посредном принудом више немају горњи лимит, како је то било прописано у претходно важећем Закону о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), закључује се да ће новчана казна као средство

принудног извршења обавеза из решења имати ширу примену него раније, те тим пре добија на значају и питање принудне наплате изречених новчаних казни. Управно извршење и, у склопу њега, извршење посредном принудом (путем новчаних казни) и принудно извршење тих новчаних казни чине једне од кључних карика да управне мере изречене у поступку инспекцијског надзора буду стварно и извршене.

Међутим, велики проблем у извршењу оваквих решења јесте одрицање од надлежности бројних органа, што је доводило до тога да већина решења о новчаном кажњавању донетих у поступку управног извршења посредном принудом остану неизвршена.

Како би се решиле изложене тешкоће и нејасноће и дао одговор на одрицање од надлежности у принудном извршењу решења о новчаном кажњавању донетих у поступку управног извршења инспекцијског решења посредном принудом (путем новчаних казни), Нацртом закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору предвиђа се да новчане казне изречене у извршењу решења посредном принудом извршава јавни извршитељ, у складу са прописима којима се уређује извршење и обезбеђење.

- **Неусаглашеност са Законом о општем управном поступку**

Нови ЗУП унео је низ нових правних института и законских решења у области управног поступка и управног поступања. Неусаглашеност ЗИН са новим ЗУП представља обавезу органа за усаглашавање посебних прописа са ЗУП и један од разлога предложених измена и допуна Закона о инспекцијском надзору.

2. Који циљеви треба да се постигну доношењем закона

Полазећи од постављених проблема изложених у претходном делу анализе, циљеви су формулисани тако да буду мерљиви, реални и временски ограничени.

Прикупљање и извештавање о спровођењу доле наведених циљева, на основу података инспекцијских органа, вршиће Координациона комисија, односно Јединица за подршку Координационе комисије. Циљеви Закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору су:

- Боље усмеравање недовољних људских ресурса инспекцијских органа;
 - Овај циљ прати се мерењем броја утврђених неправилности у односу на укупан број инспекцијских надзора.
- Подстицање привредних субјекта да изграде системе за самопроцену ризичности пословања;
 - Овај циљ прати се бројем надзираних субјеката који су спровели самопроцену ризика у свакој области инспекцијског надзора.
- Подстицање на легално пословање привредних субјеката;

- Овај циљ прати се бројем новорегистрованих привредних субјеката, као и подацима инспекцијских органа у погледу броја и процента субјеката/објеката који су усклађени са прописима.
- Смањење оптерећења дела привреде која има низак степен ризичности по законитост и безбедност пословања;
 - Овај циљ пратиће се анкетаирањем привредних субјеката, као и Годишњим извештајима инспекцијских органа, као и бројем привредних субјеката који су добили статус субјекта од поверења.
- Повећање броја субјеката који поступају у складу са наложеним обавезама и мерама прописаним у решењу;
 - Овај циљ прати се смањењем броја новчаних казни изречених у принудном извршењу, као и повећањем наплате већ изречених новчаних казни.
- Повећање броја регистрованих субјеката и смањење обима сиве економије.
 - Овај циљ прати се бројем новорегистрованих привредних субјеката, као и повећањем учешћа запослених (на црно) са којима је заснован радни однос након инспекцијског надзора.

3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема

Приликом разматрања потребе за доношењем измена и допуна постојећег закона, разматрана је и опција не увођења нових института у правни поредак (субјекат од поверења и прикривна куповина, извршење путем јавних извршитеља), али је због наведених проблема одлучено да је неопходно правно регулисати сва три института.

● ОПЦИЈА БЕЗ УВОЂЕЊА НОВИХ ИНСТИТУТА

У процесу консултовања у вези са израдом Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору, за увођење сваког од појединачно поменутих института, разматрано је више могућих начина за решавање поменутих проблема. Пре свега разматране су могућности унапређење примене важећег ЗоИН у погледу доследне примене прописа, адекватне анализе ризика и планирања инспекцијског надзора.

- **ОПЦИЈА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРИМЕНЕ ПОСТОЈЕЋЕГ ЗИН**

С обзиром да је у протеклом периоду, услед рационализације броја државних службеника дошло до смањења броја инспектора и административног особља у инспекцијама, данас просечна старост инспектора у Републици Србији износи 55 година, а већина инспекцијских служби, поред недовољног броја инспектора, односно стручних службеника за вршење инспекцијског надзора, нема ни неопходну административну, аналитичку и ИТ подршку. У складу са Законом о инспекцијском надзору и савременим стандардима инспекцијског надзора, инспекције планирају надзор на бази континуиране анализе ризика, са превентивно–едукативним приступом надзираним субјектима и обавезом сталног извештавања . Поред доношења Закона о изменама и допунама ЗоИН, разматрана је опција решавања проблема недостајућих ресурса инспекцијских органа и побољшања примене.

Закључено је да Закон о изменама и допунама ЗИН није опција која је разматрана као алтернатива, већ као комплементарно решење унапређењу примене и решавања проблема недостајућих људских ресурса и опремљености инспекцијских органа.

- **РЕШЕЊЕ ПРОБЛЕМА УВОЂЕЊЕМ НОВИХ ИНСТИТУТА**

Поред горе наведених опција разматрана су и алтернативна решења увођењем специфичних института којима се решавају уочени проблеми. У наставку наводимо неке од примера из западноевропских, источноевропских земаља, као и примера добре домаће праксе које примењују ове институте.

Субјекат од поверења

У развијеним западноевропским земљама (нпр. Холандија) у којима постоји развијена процена ризика, низак степен корупције и злоупотреба, развијена култура поштовања закона и друштвена дисциплина, савремена јавна управа и развијена инспекцијска пракса, невршење инспекцијског надзора код одређених привредних субјеката и статус субјекта од поверења установљава се кроз инспекцијску праксу, инспекцијске планове и процене и тзв. меко инспекцијско право.

У западноевропским земљама овај институт развијен је кроз тзв. програме уверавања (енг. *assurance schemes*). Развијају их инспекције или их инспекције признају, односно потврђују и уважавају, што за последицу има да инспекције значајно смањују надзоре према оним субјектима који су укључени у такав програм или их изузимају од надзора, односно изузимају их одређени временски период од надзора. Пример оваквог програма (*assurance scheme*) је “Купуј са поверењем” (енг. *Buy with Confidence*), који је развила и примењује

Тржишна инспекција у Енглеској. Постоји и велики број примера оваквих програма у области производње и промета храном.

Одређене источноевропске земље примењују тзв. блок изузеће одређених привредних субјеката од инспекцијског надзора, изузимајући новоосноване привредне субјекте одређени број година од оснивања од инспекцијског надзора уопште или изузимајући микро, мале и средње привредне субјекте. Неке земље су у више наврата увели тзв. мораторијум на инспекцијски надзор за привредне субјекте (све или одређене категорије), у трајању од неколико година (две, три, четири) и, по истеку тог периода, продужавали их. Као основни разлози мораторијума на инспекцијске надзоре, поред административног растерећења привредних субјеката и стварања конкурентнијег пословног окружења, наведено је да је потребно застати са надзорима над привредом док се не заврши реформа инспекцијског надзора, преласком са командно-контролног система на превентивно-саветодавни систем, базиран на анализи ризика.

Домаћи регулаторни узор субјекта од поверења налази се, превасходно, у Царинском закону („Службени гласник РС“, бр. 18/10, 111/12, 29/15, 108/16 и 113/17 - др. закон), којим је уређен интитут овлашћеног привредног субјекта, у складу са међународним стандардима царинског надзора. Царинским законом је у чл. 8. и 9, поред осталог, прописано да привредни субјект основан на царинском подручју Републике Србије и који испуњава услове прописане овим законом може затражити и стећи статус овлашћеног привредног субјекта, те да су критеријуми који морају бити задовољени ради добијања статуса овлашћеног привредног субјекта: придржавање царинских прописа у претходном периоду; задовољавајуће вођење пословне евиденције, и по потреби, евиденције о превозу робе, која омогућава одговарајућу царинску контролу; финансијска ликвидност; по потреби, испуњавање одговарајућих стандарда за безбедност и сигурност у међународној трговини робом. Регулаторни узор за субјекта од поверења садржан је и у самооцењивању корисника јавних средстава у склопу финансијског управљања и контроле, у складу са Законом о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/2015 – др. закон, 103/15, 99/16 и 113/17) и другим буџетским прописима и општим актима. Додатна вредност института субјекта од поверења је уједначавање стандарда у разноврсним областима надзора и контроле, што је један од циљева Закона о инспекцијском надзору (члан 2. став 2).

Такође, разматрани су и ефекти које производи изузеће свих привредних субјеката у одређеном периоду, или свих субјеката одређене величине или типа (нпр. новоосновани привредни субјекти или микро, мали и средњи привредни субјекти), како је то учињено у одређеним земљама. Кроз консултације се закључило да овакво изузеће од инспекцијског надзора није пожељно, јер би на тај начин од инспекцијског надзора били изузети и они субјекти који то заслужују и који не заслужују, чиме се не постижу позитивни ефекти, и доводи се у питање смисао такве мере. Овакво изузеће свих субјеката одређене величине или типа значајно би повећало ризике од злоупотреба и, последично, створило веће оптерећење за истражне органе. Упитно је да ли такво блок изузеће доводи до већег нивоа

законитости и безбедности, корпоративног управљања и корпоративне културе, или је, пак, ефекат супротан томе.

Коначно, разматране су и различите алтернативе у погледу периода увођења овог института. Пре увођења поменутог института биће неопходно одређено време како би се створили неопходни услови за његову пуну примену. Најпре је неопходно да Координациона комисија утврди општи модел упитника о самопроцени који ће субјекти од поверења морати да примењују, а да се на основу њега изграде и посебни упитници у делокругу појединачних инспекција. Затим је потребно да се запослени упознају са обележјима и поступком и спроведу друге припремне активности.

Прикривена куповина

Нужност уређења прикривене куповине, као посебног начина доказивања, произлази из овлашћења и дужности свих инспекција да, свака у својој области надзора, открива нерегистроване субјекте и предузима законом прописане управне и принудне мере против њих. Из ових овлашћења и дужности проистиче потреба примене одговарајућих доказних и оперативних метода и техника усмерених ка откривању нерегистрованих субјеката, имајући у виду ограничења и потешкоће које постоје у том погледу, а које проистичу из самог својства „невидљивости“ нерегистрованих субјеката за државу. Најчешћи начин да инспекције дођу до информације о пословању нерегистрованих субјеката су пријаве (представке) физичких и правних лица, чију основаност инспекција анализира и поводом основаних пријава покрене ванредни инспекцијски надзор.

Будући да је потребно проширити врсту и обим инспекцијских инструмената усмерених ка откривању нерегистрованих субјеката, како би се мере и активности за спречавање и сузбијање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката у већој мери обављале плански и системски, као редован (планиран) инспекцијски надзор, што је у складу са чланом 10. став 4. Закона о инспекцијском надзору, утврђено је да потребно правно уредити метод прикривене куповине, као ефикасан начин откривања и доказивања својства нерегистрованог субјекта.

Управно извршење

Чланом 199. Закона о општем управном поступку, којим се уређује извршавање новчаних казни, прописано је да новчане казне које су изречене према овом закону извршавају органи надлежни за извршавање новчаних казни изречених за прекршаје.

Закон о извршењу и обезбеђењу (ЗИО) у члану 41. став 1. тачка 2) прописује да су извршне исправе, поред осталих, извршна одлука донета у прекршајном или управном поступку и управно поравнање који гласе на новчану обавезу ако посебним законом није друкчије одређено, те у члану 42. став 2. да се управном одлуком сматрају решење или закључак донети у управном поступку. Према томе, Закон о општем управном поступку као

основни процесни закон имао је у виду посебне управне поступке као и наведени закон који регулише област извршења и обезбеђења. Међутим, у примени ових одредаба појавиле су се различита тумачења, ограничења и тешкоће у спровођењу.

Према налажењу Врховног касационог суда, закључак Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности извршава се на основу члана 272. тада важећег Закона о општем управном поступку, а применом члана 299. раније важећег Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09) који је прописивао да изречену новчану казну извршава суд, односно орган управе који је казну изрекао.

Имајући у виду да су се бројне институције огласиле ненадлежним услед непрецизних одредби закона, Нацртом закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору предвиђено је надлежност јавних извршитеља, у складу са прописима којима се уређује извршење и обезбеђење.

4. Зашто је доношење закона најбоље решење датог проблема

Имајући у виду привредни амбијент и систем јавне управе Републике Србије који су у транзицији ка модерној привреди и модерним јавним системима, постојећи ниво развоја инспекцијске праксе и процене ризика, као и значај наведених института. Неопходност законског уређења института детаљније је описана у наставку.

- **Субјекат од поверења**

Имајући у виду предности и недостатке различитих модела изложених у претходном делу анализе, одлука је да се институт субјекта од поверења у систем уведе уређењем у Закону о инспекцијском надзору, тако што би овај статус добили они привредни субјекти који квалитетно управљају ризицима свог пословања и придржавају се закона и захтева безбедности, тј. они субјекти који послују високо законито и безбедно и заслужују да им се призна овај стаус и да буду растерећени класичног инспекцијског надзора. На поступак доделе статуса, провере и одузимања статуса примењивале би се одредбе Закона о општем управном поступку и Закона о инспекцијском надзору. На овај начин успостављају се материјалноправне и процесноправне гаранције за правилно функционисање овог механизма у пракси и остварење жељених ефеката.

Код разматрања почетка примене овог института у пракси, узето је у обзир да је реформа инспекцијског надзора увелико у току и да носи низ суштинских и сложених промена у потпуном преласку на систем заснован на процени ризика, који се врши електронским путем кроз јединствени информациони систем е-Инспектор, са инспекцијским капацитетима који одговарају потребама посла. То захтева одређено време за стварање услова за примену новог института, који представља надоградњу система надзора заснованог на процени ризика.

За примену субјекта од поверења је неопходно да, најпре, буде утврђен општи модел упитника о самопроцени, који утврђује Координациона комисија и да, на основу њега, буду утврђени посебни упитници за самопроцену из делокруга појединачних инспекција, да се запослени упознају са обележјима и поступком, и спроведу друге припремне активности. У светлу изложеног, заузето је становиште да је потребна одложена примена, чији почетак је утврђен на истек рока од 24 месеца од дана ступања на снагу овог закона, као разуман рок за стварање услова за правилну примену института субјекта од поверења у пракси, а одложена примена показала се као врло делотворна у погледу увођења контролних листа приликом доношења Закона о инспекцијском надзору 2015. године.

- **Прикривена куповина**

Доказивање је на системски и општи начин уређено Законом о општем управном поступку и Законом о инспекцијском надзору. Једно од доказних средстава је увиђај, који се изводи када је ради утврђивања неке чињенице потребно непосредно опажање овлашћеног службеног лица. Прикривена куповина је посебан, инспекцијски начин вршења увиђаја у случају основане сумње да лице обавља делатност као нерегистровани субјекат, или да не издаје рачун. Законом је потребно уредити битна обележја овог начина доказивања, која се састоје у томе да инспектор, за разлику од општег процесног режима инспекцијског надзора, без показивања службене легитимације и без предочавања налога (тј. без идентификације, прикривено) прикупља и обезбеђује доказе, а легитимацију и налог показује и предочава по учињеној куповини и прибављеним, односно обезбеђеним доказима. Ако законом не би била уређена ова битна обележја радњи у поступку доказивања путем прикривене куповине, са правом се може заступати тумачење и правни став да се, с обзиром да није другачије прописано, и на прикривену куповину има применити општи режим поступка инспекцијског надзора, у коме се тражи показивање службене легитимације и уручивање, односно предочавање налога за инспекцијски надзор приликом покретања поступка инспекцијског надзора, након чега следи извођење доказа (доказивање) и утврђивање чињеница. То би непоказивање легитимације и непредочавање налога чинило незаконитим, а решење ништавим, чиме би се блокирала примена овог метода сузбијања сиве економије и одредбе о прикривеној куповини не би производиле жељена дејства, тј. практично би остале без ефекта.

Прикривена куповина представља изузетан метод доказивања у односу на општи режим прописан Законом о инспекцијском надзору и Законом о општем управном поступку, па како тај изузетак не би у пракси прерастао у правило, предвиђа се да се он примењује ако се на други начин не могу обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано.

Како би се омогућила циљана и сврсисходна примена метода прикривене куповине, прописано је у допуни члана 16. да се, када је то потребно према обележјима предмета инспекцијског надзора, у налог уноси и начин доказивања – а што је овде прикривена куповина, те у члану 21а да налог за инспекцијски надзор у овим случајевима садржи

навођење метода прикривене куповине и образложење основане сумње, са навођењем познатих и вероватних чињеница које поткрепљују основану сумњу у конкретном случају, као и образложење зашто се коришћењем других доказних радњи не могу извести, прикупити или обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано.

Код разматрања овог питања установљено је да се прикривена куповина односи и да је примењива на претежан (већински) број инспекција (пореска, тржишна, туристичка, саобраћајна, пољопривредна, просветна, инспекција социјалне заштите итд.), због чега је потребно предвидети и њена битна обележја уредити овим законом, док посебни елементи могу да се допуне и разраде посебним законима.

- **Управно извршење**

Имајући у виду да су се бројне институције огласиле ненадлежним услед непрецизних одредби закона, надлежност над принудним извршењем решења изречених у управном извршењу је неопходно прецизно одредити Законом.

У Нацрту закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору прописана је надлежност јавних извршитеља за извршење оваквих решења, у складу са прописима којима се уређује извршење и обезбеђење. У овом погледу, Законом о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16 - аутентично тумачење и 113/17 - аутентично тумачење) у члану 41. став 1. тачка 2) прописано је да у извршне исправе спада и извршна одлука донета у управном поступку, која гласи на новчану обавезу, ако посебним законом није друкчије одређено; у члану 42. став 2. исти закон прописује да се управном одлуком сматрају решење или закључак донети у управном поступку, а у члану 43. став 3. да се извршност управне одлуке цени према правилима управног поступка.

Закон о извршењу и обезбеђењу поставља кључну улогу јавних извршитеља у извршењу различитих извршних исправа. Јавни извршитељи врше јавна овлашћења која су им поверена Законом о извршењу или обезбеђењу или другим законом, где би спадао и Закон о инспекцијском надзору, а делатност обављају као предузетници или као чланови ортачког друштва чији чланови су искључиво јавни извршитељи, чиме имају и економски мотив/подстицај за успешно спровођење извршења, укључујући и извршење решења о новчаном кажњавању донето у управном извршењу решења које је донео инспектор у поступку инспекцијског надзора.

5. На кога ће и како утицати решења предложена у закону

Закон о изменама и допунама ЗИН ће утицати како на инспекције, тако и на субјекте надзора, као и на остале субјекте којих се тиче примена овог закона.

а) Субјекти надзора

Укупан број субјеката (објеката) надзора разликује се од инспекције до инспекције. (на пример, случају санитарне инспекције тај број 58.785, код инспекције за животну средину 795). С обзиром на то да се више инспекцијских надзора примењује на један субјект, те да је такав субјект суочен са вишеструким надзором, унапређење постојећег оквира очекује се да ће примена решења, смањити административне трошкове регулисаних субјеката за 10% - 15%. Потенцијални ефекти уштеда административних трошкова (трошкова примене прописа) обрачунати за период о пет година износе између 4 и 5 милиона евра. Треба напоменути да ће то зависити и од интензитета примене института субјекта поверења, будући да се ради о одложеној примени.

Ефеката ће се посебно одразити на

- привредне субјекте који послују у складу са законом и који остваре статус субјекта од поверења.
- нерегистроване субјекте који се сада суочавају са већим ризиком детекције и санкција
- субјекте који не извршавају мере наложене инспекцијским надзором

б) Инспекције

Решења предвиђена Нацртом одразиће се на све инспекцијске органе, тако што ће омогућити

- боље планирање инспекцијског надзора и сходно томе боље искоришћење оскудних капацитета,
- бољи обухват надзора,
- боље извршење изречених мера, јаче поверење у инспекције.

в) Потрошаче

Решења предвиђена Нацртом одразиће се и на потрошаче, у погледу правне сигурности, а посредно и до бољег квалитета производа и услуга.

г) Јавне извршитеље

6. Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима

Примена одредаба Нацрта закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору неће довести до повећања трошкова грађана и привреде, осим на оне који се односе на самопроцену ризика. У зависности од интензитета примене овог института, иницијално се очекује повећан административни трошак регулисаних субјеката. Ипак, нето ефекат увођења института субјекта од поверења биће смањење административног опретећења

проузрокованог инспекцијским надзором привредних субјеката који послују у складу са законом.

За примену института прикривене куповине или увођење надлежности јавних извршитеља за извршење новчаних казни изречених у управном поступку посредним путем није потребно издвојити додатна средства из буџета.

7. Да ли позитивни ефекти закона оправдавају трошкове његове примене

Позитивни ефекти описани у претходном делу оправдавају трошкове његове примене. Трошкови самопроцене, поред очеиваног смањења административног оптерећења у наредном периоду, имају и низ других ефеката које није могуће монетизовати, а који се односе на смањење ризика. Наиме, поред смањења административног оптерећења очекује се да ће регулисани субјекти унапредити своје системе управљања ризицима, унапредити механизме унутрашње надзор и контролу над пословањем са циљем добијања статуса субјекта од поверења.

8. Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Нацртом закона о изменама и допунама закона о инспекцијском надзору уводе се институти који би требало да значајно утичу на побољшање тржишне конкуренције.

Према резултатима анкете 1000 предузећа које је у 2017. години спровео УСАИД, просечан број сати које менаџмент једног привредног субјекта мора да одвоји да би извршио административне послове у вези са инспекцијским надзором је 20 – односно један привредни субјекат у просеку 2.5 радних дана троши на инспекцијски надзор. Увођење института субјекта од поверења значајно ће смањити административно оптерећење привредних субјеката који послују у складу са законом и који представљају незнатан ризик за незаконито поступање, те се очекује да се смањи проценат привредних субјеката који сматрају да инспекцијски надзор негативно утиче на њихово пословање, али и да се смањи број сати који ће менаџмент провести у извршавању административних послова у вези са инспекцијским надзором.

Погодности добијања статуса субјекта од поверења стимулисаће и друге привредне субјекте да послују у складу са прописима и раде на изради/унапређењу интерних система управљања ризицима са једне стране, док ће се, са друге стране, капацитети инспекција моћи ефикасније усмерити ка контроли и надзору предузећа која представљају већи ризик за безбедно и законито пословање, што ће допринети унапређењу пословног окружења.

Према резултатима исте анкете УСАИД-а, од 2013. до 2017, порасло је поверење у инспекторе као „заштитнике“ привреде од нелојалне конкуренције. Нацртом закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору предвиђен је још један од начина

обезбеђивања фер тржишне конкуренције - увођење инситута прикривене куповине где се директно делује на нерегистроване субјекте који послују у сивој зони.

Према истраживању грађана које је спровео ИПСОС у мају 2018. године, за потребе праћења наградне игре „Узми рачун и победи“, чак 70% грађана истиче да сива економија није оправдана, а готово сваки други грађанин истиче да уопште не оправдава сиву економију. Такође, након завршетка наградне игре сваки други грађанин је навео да тражи рачун зато што зна да је то законска обавеза трговца и потврда да је платио порез, што представља пораст за чак 44% у односу на фебруар 2017, када је организована прва наградна игра. Ефекти наградне игре „Узми рачун и победи“ су значајни и показују да је потребно наставити са применом подстицајних мера спречавања и сузбијања сиве економије, каква је ова која је превасходно усмерена на потрошаче, с тим да је потребно повећати и подстицајне мере за привредне субјекте и, упоредо с тим, појачати и инспекцијске инструменте спречавања и сузбијања сиве економије, где се издваја правно регулисање метода прикривене куповине.

Имајући у виду наведене резултате анкета и истраживања, може се закључити да исказано говори у прилог појаве нових привредних субјеката на тржишту и стимулсање тржишне конкуренције.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону

Министарство државне управе и локалне самоуправе је 28. септембра 2018. године објавило почетак јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору у коме позива грађане и привреду да дају коментаре и сугестије на предложене измене и допуне Закона. Јавна расправа спроведена је у периоду од 28. септембра до 17. октобра 2018. године, док је 16. октобра 2018. године, одржана је јавна расправа којом су завршене консултације са темом Закона о изменама и допунама закона о инспекцијском надзору. На јавној расправи присуствовало је више од 150 учесника како из привреде, тако и из различитих инспекција. Поред саме јавне расправе, изради прописа претходиле су и друге активности на којима су заинтересоване стране, а пре свега инспекције имале прилике да изнесу своје ставове.

10. Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили циљеви доношења

У току је израда функционалне анализе која треба да пружи препоруке за обједињавање инспекција у инспекторате или друге одговарајуће облике организовања инспекцијских послова у државној управи, укључујући радне верзије измена и/или допуна закона и, по потреби, других прописа регулаторног оквира ради реализације овог

обједињавања са одговарајућим образложењима. Анализа такође треба да доведе до израде нацрта трогодишњег акционог плана за запошљавање инспектора и других службеника у републичким инспекцијама (аналитичари, правници, административно и ИТ особље), који, поред броја и квалификација запослених, даје и, према потреби, радне верзије измена и/или допуна закона и других прописа ради реализације овог запошљавања са одговарајућим образложењима. Посебан део ове анализе представља и израда модела опремања и обнављања опреме инспекцијских служби, који такође, поред дефинисања самих модела даје и препоруке за евентуално потребне измене и/или допуне регулаторног оквира, како би модели постали примењиви у пракси.

С обзиром на то да се законом уведе нови институти који представљају и нови правац кретања и развоја инспекцијског надзора, у наредном периоду биће потребно пружити подшку инспекторима у виду обука, радионица, саветовања и сл. Национална академија за јавну управу у 2019. години планира организацију три модела обука за инспекторе:

1. Правни оквир инспекцијског надзора

Циљ: Представљање измена у прописима са посебним акцентом на превентивну улогу инспекција и анализу ризика.

2. Вештине комуникације и професионалног понашања инспектора

Циљ: Унапређење комуникацијских вештина неопходних за успешно вршење инспекцијског надзора и стицање знања и увида у вези са етичним поступањем приликом надзора.

3. Права и обавезе привредних субјеката у инспекцијском надзору

Циљ: Упознавање са Смерницама о правима и обавезама привредних субјеката у инспекцијском надзору

Такође, треба имати у виду да је у току пројекат израде е-Инспектора, јединствене електронске платформе за планирање и управљање инспекцијским надзором. е-Инспектор треба да допринесе већој ефикасности и транспарентности рада инспекција, као и њиховој бољој међусобној координацији. Поред стандардизације рада инспектора и инспекцијских служби, систем ће пружити помоћ у одлучивању на основу базе знања и експертног система. Бројни модули ће подржати све фазе припреме и извођења инспекцијског надзора на терену, као и активности по завршеном надзору (генерисање решења, пријава, праћење извршења мера, итд.).

АНЕКС 1 Број укупно извршених инспекцијских надзора

РБ	ИНСПЕКЦИЈА	Број укупно извршених инспекцијских надзора
1	Буџетска инспекција	16
2	Електроснер. инспекција	362
3	Фитосанитар. инспекција	14.668
4	Геодетска инспекција	97
5	Гранична фитосан. инспекција	69.008
6	Гранична ветеринарска инспекција	24.461
7	Инспекција за опрему под притиском	322
8	Инспекторат за рад	51.192
9	Грађевинска инспекција	161
10	Урбанистичкограђевинска инспекција	12
11	Инспекција за безбедност пловидбе	377
12	Инспекција за друмски саобраћај	2.420
13	Инспекција за јавне путеве	925
14	Инспекција за елек.комуникације	23
15	Инспекција за лекове и мед.средства	608
16	Инспекција за поштански саобраћај	246
17	Инспекција за превоз опасног терета	197
18	Инспекција за заштиту животне средине	4.403
19	Метролошка инспекција	2.332
20	Пољопривред. инспекција	14.622
21	Пореска инспекција	16.373
22	Просветна инспекција	4.068
23	Републичка комунална инспекција	166
24	Рударско геолошка инспекција	242
25	Санитарна инспекција	48.824
26	Спортска инспекција	210
27	Шумарска и ловна инспекција	6.612
28	Тржишна инспекција	20.231
29	Туристичка инспекција	8.165
30	Управа за цивилну заштиту	2.092
31	Управни инспекторат	1.142
32	Ваздухопловна инспекција	421
33	Ветеринарска инспекција	69.714
34	Водна инспекција	5.044
35	Инспекција за заштиту од јонизујућих зрачења	337
36	Инспекција за одрживо коришћење рибљег фонда	428
37	Инспекција за железнички саобраћај	243
38	Противпожарна инспекција	35.609
39	Здравствена инспекција	8.070
40	Управа за спречавање прања новца	318
41	Инспекција социјалне заштите	254
	УКУПНО	415.204

АНЕКС 2 Попуњеност капацитета у односу на систематизацију

Р.Б.	ИНСПЕКЦИЈА	систематизовани	запослени	попуњеност капацитета
1	Буџетска инспекција	23	10	43.48%
2	Електроенергетска инспекција	8	5	62.50%
3	Фитосанитарна инспекција	46	43	93.48%
4	Геодетска инспекција	5	4	80.00%
5	Гранична фитосанитарна инспекција	47	45	95.74%
6	Гранична ветеринарска инспекција	29	28	96.55%
7	Инспекција за опрему под притиском	8	6	75.00%
8	Инспекторат за рад	266	251	94.36%
9	Грађевинска инспекција	11	9	81.82%
10	Урбанистичко-грађевинска инспекција	7	7	100.00%
11	Инспекција за безбедност пловидбе	7	5	71.43%
12	Инспекција за друмски саобраћај	19	14	73.68%
13	Инспекција за јавне путеве	8	6	75.00%
14	Инспекција за електронске комуникације	4	3	75.00%
15	Инспекција за лекове и медицинска средства, психоактивне контролисане супстанце и прекурсоре	10	8	80.00%
16	Инспекција за поштански саобраћај	2	2	100.00%
17	Инспекција за превоз опасног терета	3	1	33.33%
18	Инспекција за заштиту животне средине	78	60	76.92%
19	Метролошка инспекција	34	30	88.24%
20	Пољопривредна инспекција	94	88	93.62%
21	Пореска инспекција	783	490 ¹	62.58%
22	Просветна инспекција	250	166	66.40%
23	Републичка комунална инспекција	6	6	100.00%
24	Рударско геолошка инспекција	14	8	57.14%
25	Санитарна инспекција	147	139	94.56%
26	Спортска инспекција	4	3	75.00%
27	Шумарска и ловна инспекција	34	31	91.18%
28	Тржишна инспекција	434	389	89.63%
29	Туристичка инспекција	83	76	91.57%
30	Управа за цив. заштиту и управљање ризиком	181	174	96.13%
31	Управни инспекторат	25	20	80.00%
32	Ваздухопловна инспекција	56	44	78.57%
33	Ветеринарска инспекција	276	266	96.38%
34	Водна инспекција	20	17	85.00%
35	Инспекција за заштиту од јон. зрачења	8	7	87.50%
36	Инспекција за одрживо коришћење рибљег фонда	9	8	88.89%

37	Инспекција за железнички саобраћај	3	1	33.33%
38	Противпожарна инспекција	136	134	98.53%
39	Здравствена инспекција	42	36	85.71%
40	Управа за спречавање прања новца	5	5	100.00%
41	Инспекција социјалне заштите	13	9	69.23%
	УКУПНО	3.238	2.654	81.96%

