

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА О САНИТАРНОМ НАДЗОРУ

1. *Одређење проблема који закон треба да реши*

Законом о санитарном надзору уређују се послови санитарног надзора, начин и поступак вршења санитарног надзора, одређују се области и објекти који подлежу санитарном надзору и санитарни услови које ти објекти морају испуњавати, обавезе надзираних субјеката који подлежу санитарном надзору, као и овлашћења, права, дужности и услови у погледу школске спреме санитарних инспектора ради вршења санитарног надзора.

Нови закон треба да реши проблеме настале услед:

- 1) нових стручних и научних сазнања, као и терминолошких измена у области безбедности хране, области опште безбедности производа, области техничких захтева за производе и оцењивање усаглашености;
 - 2) интензивног развоја здравствених и информационо-комуникационих технологија (нове евиденције у здравству проистекле из новог закона о заштити становништва од заразних болести);
 - 3) ступања на снагу нових закона и нових надлежности (прописи који уређују област управљања хемикалијама и коришћења биоцидних производа – прецизно дефинисане и проширене надлежности санитарне инспекције, нов закон о инспекцијском надзору којим је дата обавеза усклађивања посебних системских закона којима се уређује инспекцијски надзор – проширена надлежност санитарне инспекције увођењем контроле у нерегистрованим објектима тзв. „сива зона“);
- усклађивања националног законодавства са правним тековинама Европске уније у процесу предприступних преговора за чланство Републике Србије у ЕУ (слободно кретање робе, пољопривреда и рурални развој, безбедност хране, заштита животне средине, заштита потрошача и здравља и тд) – процедуре у поступању санитарне инспекције се усклађују са ЕУ процедурама чиме се спречава настајање баријера у слободном кретању робе.

Имајући у виду и чињеницу да је од доношења претходног закона прошло више од 10 година, као и да је у том периоду континуирано смањиван број санитарних инспектора (одлазак у пензију по сили закона, разне рационализације броја запослених у државној управи)¹, исказала се потреба да се на јединствен начин, на територији целе Републике Србије уреди ова област, како би се на адекватнији, ефикаснији и рационалнији начин вршио инспекцијски надзор и пратило санитарно-хигијенско стање и превентивно деловало на угрожавање здравственог стања становништва, па се самим тим приступило изради новог Закона о санитарном надзору (у даљем тексту: Закон).

Разлози за доношење новог закона условљени су, с једне стране, унапређењем развоја стручних и научних сазнања, планирања и ефикасног управљања системом ризика у делатностима под санитарним надзором, као и прикупљања и обраде података у вези са санитарно-хигијенским стањем објеката и са друге стране, стварањем претпоставке за увођење информационо-комуникационих технологија у праксу спровођења санитарног надзора на територији целе Републике чиме се постиже рационализација свих поступака приликом надзора. Наведеним законом утврђује се и

¹ Организациона шема Одељења санитарне инспекције у прилогу

основ за функционисање интегрисаног санитарног надзора, са крајњим циљем високог степена заштите живота и здравља становништва.

2. Циљеви који се постижу доношењем закона

Доношењем овог закона постићи ће се следећи циљеви:

- Унапређење система и процедура у санитарном надзору, обезбеђивање и подизање квалитета у надзору, као и стварање основа за интегрисано функционисање санитарног надзора на подручју Републике (члан 3. став 4);
- Стварање услова да се санитарни надзор, примена процедура и едукација инспектора спроводе на јединствен начин – у складу са законом (члан 38.);
- Унапређење планирања и ефикасног управљања системом процене ризика у објектима под санитарним надзором, као и прикупљање и обраде података у вези са санитарно-хигијенским стањем објеката, у циљу спречавања поремећаја здравља становништва и обезбеђења ефикасног коришћења свих расположивих ресурса у систему санитарног надзора (кадар, опрема и простор, возила, информационо-комуникационе технологије и тд.) (члан 4.);
- Рационално коришћење информационо-комуникационих технологија, поред унапређења квалитета рада санитарних инспектора, размену свих информација од значаја за очување здравља становништва, јавности у раду као и усавршавања санитарних инспектора, обезбеђује се знатна уштеда у финансијским средствима која се у овом моменту опредељују за вршење санитарног надзора, кроз смањење трошкова свих административних процеса и процедура које прате инспекцијски надзор (прецизније дефинисање и смањење трошкова привредних субјеката – члан 24.);
- Унапређење система обавезног праћења, извештавања и јавности у раду санитарних инспектора (члан 37.);
- Уштеда у времену привредним субјектима и предузетницима применом јасно дефинисаних и краћих процедура, што доноси и економску добит (чл. 28. – укинута су сагласности на идејно решење, изведено стање и коришћење приликом изградње и реконструкције објеката за индустријску производњу хране и водоснабдевање);
- Висок степен заштите живота и здравља становништва.

3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема

Да, разматране су и друге могућности у складу са основним постулатима Анализе ефеката прописа. Међутим, имајући у виду чињеницу да је од доношења Закона о санитарном надзору ("Службени гласник РС", бр. 125/04) протекло више од 10 година, те да је ово основни закон који регулише област санитарног надзора, да су у питању послови од општег интереса за целу Републику, као и да је у питању велик обим измена, мишљења смо да није постојала могућност да се усклађивање са другим прописима и проблеми који се решавају овим законом уреде на другачији начин него доношењем новог закона.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Имајући у виду да су послови санитарног надзора послови од општег интереса за Републику, сматрамо да се ова област може уредити искључиво на овај начин.

5. *На кога ће и како ће утицати предложена решења*

Решења предложена у Закону о санитарном надзору односе се на:

- здравствене установе, приватну праксу, односно друга правна лица која обављају здравствену делатност у складу са законом (члан 28. став 2) ;
- привредне субјекте који обављају делатности из домена производње, промета и безбедности хране, предмета опште употребе и водоснабдевања (у вршењу санитарног надзора над објектима који подлежу санитарном надзору у поступцима изградње, односно реконструкције тих објеката, санитарни инспектор више не утврђује да ли је идејни пројекат усклађен са изводом из урбанистичког плана односно са актом о урбанистичким условима којима су утврђени општи, односно општи и посебни санитарни услови и не даје санитарну сагласност на идејни пројекат за објекте за индустријску производњу хране и за објекте за јавно снабдевање становништва водом за пиће нити издаје сагласност за коришћење тих објеката. У постојећем закону, санитарна сагласност за коришћење објекта представља један од доказа о испуњености прописаних услова на основу којих надлежни орган издаје употребну дозволу. (Правилник о доказима који се прилажу уз захтев за издавање санитарне сагласности („Сл. гласник РС“, бр. 17/06) и Правилник о начину утврђивања и висини трошкова у поступку санитарног надзора на захтев странке („Сл. гласник РС“, бр. 17/06) - члан 28.);
- друштво у целини кроз превентивни и саветодавни инспекцијски надзор у циљу унапређења и очувања здравља становништва, на територији Републике Србије (саветодавне посете и контрола нерегистрованих објеката у складу са Законом о инспекцијском надзору).

На предложени начин обезбедиће се услови за несметано и квалитетно обављање делатности свих физичких и правних лица, кретање робе и капитала, благовремена и сигурнија размена информација и прикупљање значајних података ради обавештавања јавности у циљу унапређења и очувања здравља становништва.

б. *Трошкови које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, посебно код малих и средњих предузећа*

Предложена решења у Закону неће створити додатне трошкове грађанима, као ни привреди, односно малим и средњим предузећима.

Трошкови за лабораторијско испитивање здравствене исправности и / или безбедности узорака производа, брисева, узорака стерилисаних материјала и инструмената и др., узетих у инспекцијском надзору, су мањи за надзиране субјекте (него што су били у важећем закону), јер су уређени по угледу на релевантно европско законодавство. (У важећем закону субјекти у пословању су плаћали трошкове за лабораторијско испитивање здравствене исправности узетих узорака брисева без обзира да ли су исти исправни или неисправни – 14.100.000,00 динара на годишњем нивоу према податку за 2016. Годину);

За опремање и едукацију инспекцијске службе, у циљу спровођења закона, користиће се опредељена средства према плану одрживог буџета Министарства, уз подршку расположивих ЕУ пројеката.

7. Да ли позитивни ефекти доношења Закона оправдавају трошкове

На предложени начин доћи ће до квалитетнијег, рационалнијег и ефикаснијег инспекцијског надзора који ће донети позитиван ефекат на побољшање здравља становништва чиме ће се обезбедити трајна уштеда финансијских средстава у буџету Републике и фонду здравственог осигурања, која се издвајају за лечење и рехабилитацију поремећаја здравља, али и економских уштеда привредних субјеката због повећане безбедности производа у процесу производње и промету. Контролом нерегистрованих субјеката и њиховим увођењем у регуларне токове пословања (630 надзора у 2016. години; 214 решења са налогом мера уписа у посебан регистар, 7 решења уписа у АПР), битно се смањује могући негативни утицај на здравље људи, пре свега смањењем броја епидемија које оптерећују здравствени систем и изискују повећане трошкове из здравствене касе за лечење и рехабилитацију осигураника (добро је познато, у складу са европским стандардима да је 1 динар у превентиви једнак 10.000,00 динара у куративи).

Дугорочно гледано, средства која је неопходно обезбедити за функционисање инспекцијског надзора над применом закона, су минимална у односу на позитивне ефекте, који ће утицати, пре свега, на квалитет здравља и живота грађана, несметани проток роба и капитала, јер се новим системом надзора усклађујемо са ЕУ стандардима које ће спречити стварање непотребних баријера у слободном протоку, као и смањење трошкова привредних субјеката кроз дефинисане процедуре у надзору.

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

Овим нацртом закона стварају се могућности за даље унапређење рада и развоја нарочито малих и средњих предузећа, скраћењем времена у надзору, смањењем трошкова у административним процедурама као и превентивним саветодавним посетама у циљу обавештавања и указивања на поједине неусаглашености у циљу побољшања безбедности, квалитета производа и услуга чиме се обезбеђује конкурентност на европском и светском тржишту, и стимулише појава нових привредних субјеката, што представља релаксирајући моменат за привредне субјекте. Такође, наведеним нацртом закона унапређује се квалитет инспекцијског надзора и доприноси се бољој комуникацији са привредним субјектима.

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

Решења предложена у овом нацрту закона представљају резултат сарадње Министарства здравља и других министарстава, органа и организација, стручних удружења у областима под санитарним надзором, кроз низ стручних састанака и радионица, на којима су презентоване новине у инспекцијском и санитарном надзору.

Јавна расправа спроведена је у периоду од 20. децембра 2016. до 15. јануара 2017. године, а текст Нацрта закона постављен је на интернет страницу Министарства здравља, како би сви заинтересовани могли да доставе своје примедбе.

Текст Нацрта закона презентован је на расправи организованој у Нишу, дана 23. децембра 2016. године и на расправи организованој у Београду, дана 10. јануара 2017. године у Привредној комори Србије.

Учесници у јавној расправи су представници: државних органа, организација, јавних служби, Комора здравствених радника, удружења пацијената, Института и

Завода за јавно здравље, Националне организације потрошача (НОПС), НАЛЕД, Привредне коморе, професионалних удружења као и свих заинтересованих субјеката, правних и физичких лица на које се закон примењује, а по позиву и за представнике заштитника грађана, повереника за доступност информација од јавног значаја, повереника за заштиту равноправности.

Поред две одржане јавне расправе у Нишу и Београду, на симпозијуму здравствених радника Србије са међународним учешћем, који је одржан од 26.10.-30.10.2016. на Златибору, у оквиру радних сесија Друштва санитарних инжењера и техничара Србије, такође је презентован Нацрт закона о санитарном надзору. Учесници Симпозијума су дали своје сугестије и примедбе по одржаној презентацији.

Након јавне расправе, одржани су састанци са представницима Савета страних инвеститора и Привредне коморе Србије на којима су анализирани, усаглашени и усвојени све њихове примедбе на Нацрт Закона.

Такође је на састанку представника Министарства здравља са Радном групом за подршку рада Координационог тела за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку, утврђен висок степен усклађености Нацрта Закона са ЗУП.

У сарадњи са Одбором за координацију инспекцијског надзора Министарства државне управе и локалне самоуправе утврђен је висок степен усаглашености Нацрта Закона са Законом о инспекцијском надзору.

Радна група Министарства здравља, која је учествовала у изради Нацрта закона анализирали је све примедбе, предлоге и сугестије учесника у јавној расправи. Усвојене су примедбе и редефинисани су чланови Закона које се односе на:

- прецизније дефинисање одређених појмова (објекат, јавни објекат, ризик...);
- сношење трошкова лабораторијског испитивања узорака производа, брисева и узорака стерилисаног материјала, стерилисаних инструмената узетих у поступку санитарног надзора;
- прецизније дефинисање надлежности у области хемикалија и биоцидних производа у складу са прописима који уређују поменути област;
- давање овлашћења министру надлежном за послове здравља да ближе пропише услове о радној одећи и обући за запослена лица у делатностима под санитарним надзором, услове које морају да испуне наменска превозна средства која се користе за обављање делатности под санитарним надзором, методологију узорковања;
- рокове за обавештавање санитарне инспекције о почетку обављања делатности под санитарним надзором;
- стављање службене ознаке и печата у воску на врата главног уласка у објекат као и прецизирање рока за доношење решења о престанку мере забране коришћења објекта;
- казнене одредбе.

Примедбе које нису прихваћене од стране радне групе Министарства здравља, а које се односе на:

- преношење у потпуности одредби Закона о инспекцијском надзору (начин извештавања, контролне листе, обавештавање ...) – из разлога што се поменути Закон непосредно примењује;
- дефинисање одређених појмова који су већ дефинисани другим националним прописима (предмет опште употребе, хемикалије, биоцидни производи, промет и тд);

- прецизнији начин функционисања система брзог обавештавања о небезбедном производу (RASFF, RAPEX, NEPRO...) из разлога што су исти већ уређени посебним прописима;
- примедбе које се односе на трошкове испитивања здравствене исправности и/или безбедности приликом увоза, јер и у државама чланицама ЕУ све трошкове приликом увоза сноси увозник;
- подуговарање лабораторијског испитивања из разлога што то није у надлежности министарства здравља, већ се предлаже да се то питање решава у оквиру Привредне коморе Србије – групација / удружења лабораторија, а са крајњим циљем вишег степена ефикасности подуговорених обавеза;
- квалификације и стручну спрему санитарних инспектора јер је образовни профил санитарног инспектора у складу са мултидисциплинарношћу области под санитарним надзором, као и постојањем обавезе полагања стручног испита за рад у органима управе и инспекцијског испита као и перманентних обука (праћење измена и допуна релевантних прописа који уређују области под санитарним надзором) што му омогућава да самостално и стручно обавља послове санитарног надзора.

10. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења закона

По ступању на снагу овог нацрта закона, неопходно је донети, одговарајуће подзаконске акте (10 аката: из члана 8. став 2.; из члана 10. став 3.; из члана 11. став 5.; из члана 12. став 3.; из члана 13. став 5.; из члана 23. став 5.; из члана 23. став 6.; из члана 23. став 7.; из члана 31. став 4.; из члана 37. став 4.) који се односе на утврђивање јединствених методолошких принципа, стандарда и поступака за вршење надзора.

Наведеним законом утврђује се и основ за обавезно стручно усавршавање и едукацију инспектора на нивоу целе Републике.

11. Капацитети за спровођење предложених решења и План активности и мера за спровођење законских решења

За спровођење предложених решења користиће се постојећи административни капацитети, уз континуирану едукацију истих уз подршку пројеката ЕУ (ТАИЕХ, PLAC и сл.) и СУК и запошљавање нових кадрова у складу са политиком Владе Републике Србије (у складу са кадровским планом јачања административних капацитета поштујући и примедбе Европске комисије).

За спровођење овог закона обезбеђена су средства у буџету Републике Србије за 2017.године, на разделу 25 - Министарство здравља, Програм 1801 - Уређење и надзор у области здравства, Програмска активност 0003 - Санитарни надзор, економска класификација 41 - Плате, додаци и накнаде запослених (зараде), у износу од 131.793.000 динара, 412 – Социјални доприноси на терет послодавца у износу од 23.591.000 динара, економска класификација 4233 – Услуге образовања и усавршавања запослених у износу од 500.000,00 динара као и остали трошкови неопходни за рад санитарних инспектора.

До краја 2017.године планирано је запошљавање 6 санитарних инспектора на упражњеним радним местима (којима је престао радни однос због одласка у пензију), а у складу са постојећим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству здравља, и средства за њихове плате су обезбеђена у буџету за 2017. године.

У току 2018. године потребно је запослити 8 санитарних инспектора и то од априла месеца 2018.године и то:

- 4 санитарна инспектора у звању самостални саветник и
- 4 санитарна инспектора у звању саветника.

Запошљавање 8 извршиоца у 2018.години су планирани новим Правилником о унутрашњим уређењу и систематизацији радних места у Министарству здравља (поступак израде у току), и очекује се да ће се сагласност добити до децембра 2017.године.

За 8 нових запослених у буџету за 2018.годину, потребно је обезбедити додатна средства у оквиру Програма 1801- Уређење и надзор у области здравства, Програмска активност 0003 - Санитарни надзор, економска класификација 411 - Плате, додаци и накнаде запослених (зараде), у износу од 4.997.187 динара, економска класификација 412 - Социјални доприноси на терет послодавца у износу од 894.496 динара. Такође за полагање државног стручног испита и испита за инспекторе у 2018.години потребно је обезбедити средства на економској класификацији 4233 - Услуге образовања и усавршавања запослених у износу од 120.000 динара. Ова средства ће се обезбедити у оквиру лимита које одреди Министарство финансија за 2018. и наредне две године.

У 2018.години потребно је планирати и средства за набавку неопходне опреме: и то 4 РС рачунара, 4 штампача и 4 hends free уређаја, у укупном износу од 250.000 динара за новозапослене инспекторе. Неопходна опрема ће се набавити из средстава која буду опредељена Министарству здравља, у складу са достављеним лимитима од Министарства финансија у оквиру Програмске активности 0003 - Санитарни надзор.

Израда информационе платформе ће се реализовати у оквиру Пројекта е – инспектор, чији је носилац Министарство државне управе и локалне самоуправе.