

# ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ О РАДУ КООРДИНАЦИОНЕ КОМИСИЈЕ

– За 2016. годину –

## I. Правни основ

Законом о државној управи (“Сл. гласник РС”, бр. 77/05, 101/07, 95/10) инспекцијски надзор утврђен је као један од послова државне управе и прописано је да инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени. Наведени закон предвиђа да се инспекцијски надзор уређује посебним законом.

Чланом 12. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15) прописано је да Влада образује Координациона комисију као координационо тело према закону којим се уређује државна управа. Истим чланом утврђени су послови Координационе комисије.

Одлуком Владе образована је Координациона комисија („Службени гласник РС“, број 66/15, 5/16 и 81/16), ради усклађивања, односно координације инспекцијског надзора у Републици Србији коју чине:

- 1) Одбор за координацију инспекцијског надзора и
- 2) Савет Координационе комисије.

Сагласно тачки 10. став 2. Одлуке о образовању Координационе комисије (у даљем тексту: Одлука), Савет Координационе комисије је одобрио Пословник о раду Координационе комисије.

Сагласно тачки 11. Одлуке, Влади се подноси годишњи извештај о раду за претходну годину.

## II. Седнице

Вршење инспекцијског надзора представља један од кључних елемената праћења стања у областима из делокруга органа државне управе. Метод непосредног увида у пословање и поступање физичких и правних лица, инспекторе поставља у позицију кључног извора информација о реалном стању у одређеној области. Они могу указати на неспроводива решења, на услове неопходне за спровођење прописа или на рокове за отпочињање примене нових решења.

Инспекције у Републици Србији постоје на републичком, покрајинском и локалном нивоу. На републичком нивоу постоји 42 инспекције у 13 министарстава у којима тренутно ради 3561 инспектора.

Инспекција за нуклеарну сигурност и управљање радиоактивним отпадом, инспекција Управе за биомедицину и инспекција за информациону безбедност још увек нису оперативне, а на инспекторат одбране овај закон се не примењује.

Поред републичких, инспекције на покрајинском и локалном нивоу (инспекције аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе) врше поверене и изворне послове.



У извештајном периоду Одбор за координацију инспекцијског надзора одржао је пет седница.

На седницама Одбора разматрани су месечни извештаји инспекција о резултатима контроле над надзираним субјектима и извештаји о раду радних група и стручних тимова, који се достављају јединици за подршку Координационој комисији на за то посебно сачињеним обрасцима.

Поред наведеног, свака седница је посвећена актуелном задатку, активности или теми. Тако су разматране су бројне активности, од којих су најважније:

- **Успостављање Јединственог информационог система за инспекције – е-инспектор**, које спроводи Дирекција за електронску управу. Ради реализације, урађена је анализа пословних процеса, одржане су радионице за 39 инспекција, израђене су електронске апликације водича (видео *online* упутства) и спроведена је обука за примену. У току је јавна набавка за Развој софтвера – Заједничка информациона платформа, која укључује припрему модула за појединачне инспекције на републичком нивоу, као и пилот пројекат.
- **Питање изгледа и садржине налога за инспекцијски надзор**, као и питање у вези садржине и форме легитимације инспектора. Припремљен је и прослеђен модел налога за инспекцијски надзор општег и информативног карактера, који се прилагођава и уподобљава посебним законима, другим прописима, општим актима, организационим моделима, структурама и пословима, нивоу јавне власти, као и конкретним околностима.
- **Сарадња инспекција са прекршајним судовима**, у циљу решавања изазова у пракси, од којих су свакако најзначајнији они који се тичу застаревања великог броја прекршајних поступака, а услед великог прилива предмета у Београду и Новом Саду, изрицања казни испод законског минимума, неуједначености праксе у поступању судова, и друго. Истакнуто је да поједине инспекције подносе своје захтеве неблаговремено, што доприноси усложњавању проблема.
- **Давање стручног мишљења на контролне листе свих инспекција**. Координациона комисија је, током одржавања седница, дала стручно мишљење на контролне листе свих инспекција, које су потом објављене на сајту Координационе комисије.
- **Давање мишљења на годишње планове за наредну годину**. На основу позитивних мишљења Одбора за координацију инспекцијског надзора, савет Координационе комисије одобрио је планове рада инспекција за 2017. годину.
- **Усаглашавање посебних закона са Законом о инспекцијском надзору**. У погледу поступака усаглашавања посебних закона са Законом о инспекцијском надзору до сада су само четири закона достављена за усаглашавање и то: Закон о државном премеру и катастру, Закон о становању и одржавању стамбених зграда, Закон о комуналним делатностима и Закон о управној инспекцији. Консултанти УСАИД-овог пројекат за боље услове пословања (БЕП) су сачинили табелу која садржи око 150 посебних закона за усаглашавање која је достављена свим инспекцијама ради разматрања и евентуалних допуна.
- **Усвајање методологије припреме анкете задовољства привредних субјеката радом инспекција**. У сарадњи са УСАИД-овим Пројектом за боље услове пословања (БЕП) израђена је методологија, чији је циљ истраживање и прикупљања повратних информација „са терена“ о стању и понашању инспектора ради формулисања препорука и мера усмерених као побољшању капацитета и начина рада инспекција,

применом методе on-line упитника који је прилагођен корисницима (привредним субјектима као субјектима инспекцијског надзора код којих је извршен надзор у одређеном претходном периоду).

- **Формирање јединице за подршку раду Координационе комисије.** У сарадњи са Европском банком за обнову и развој (EBRD) планирано је да се у Министарству државне управе и локалне самоуправе почетком 2017. године формира јединица, уз ангажовање 6 консултаната, која ће пружити додатну стручну и аналитичку подршку реформи инспекцијског надзора и раду Координационе комисије. Ради формулисања услова подршке, одржано је више консултативних састанака са представницима Европске банке за обнову и развој. Предвиђено је да наведени пројекат иницијално траје годину дана, уз могућност продужења трајања до 36 месеци, уз редовне извештаје о раду Јединице за подршку које се достављају EBRD преко Министарства државне управе и локалне самоуправе.

### III. Радне групе и стручни тимови

У оквиру Координационе комисије образоване су радне групе и стручни тимови за одређену област, односно одређена питања инспекцијског надзора. У раду радних група, односно стручних тимова учествују, поред представника инспекција које немају чланове у саставу Координационе комисије, и представници привреде, невладиних организација, комора и других асоцијација, научних и образовних установа, као и других организација чији је рад повезан са системом и пословима инспекцијског надзора. У оквиру Координационе комисије, од стране Одбора за координацију инспекцијског надзора, образоване су следеће радне групе и стручни тимови:

1) Радне групе за: сузбијање недозвољене трговине, безбедност објеката, храну, заштиту природних ресурса, јавно здравље, угоститељство и унутрашњи надзор.

2) Стручни тимови за: сузбијање неформалног рада („рада на црно“), превоз путника и робе у друмском, водном и железничком саобраћају.

Задатак радних група и стручних тимова је усклађивање, координација и унапређење инспекцијског надзора у Републици Србији који је у делокругу две или више инспекција, или чија природа захтева учешће две или више инспекција, као и других органа и организација, кроз сарадњу:

- на утврђивању планова инспекцијског надзора;
- на утврђивању програма рада;
- у вршењу самосталног или заједничког инспекцијског надзора;
- у обавештавању и размени података;
- на уједначавању инспекцијске праксе;
- у утврђивању потреба за заједничким обукама инспектора;
- у пружању међусобне помоћи и на предузимању других одговарајућих радњи и мера ради реализације задатка.

Ред. број	Назив радне групе, стручног тима	Број одржаних састанака	Руководилац групе, тима
1.	Радна група за сузбијање недозвољене трговине	5	Драган Агатуновић, координатор у Сектору за контролу Пореске

			управе, Министарство финансија
2.	Радна група за за безбедност објеката	4	<b>Александар Симић,</b> вд помоћника министра у Сектору за инспекцијски надзор, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре <b>Лепосава Сојић,</b> вд помоћника министра у Сектору за инспекцијски надзор, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
3.	Радна група за храну		<b>Сања Челебичанин,</b> начелник Одељења ветеринарске инспекције, Управа за ветерину, Министарство пољопривреде и заштите животне средине <b>Љиљана Ивањац,</b> начелник Одељења ветеринарске инспекције, Управа за ветерину, Министарство пољопривреде и заштите животне средине
4.	Радна група за заштиту природних ресурса	5	<b>Жељко Пантелић,</b> помоћник министра у Сектору инспекције за заштиту животне средине, Министарство пољопривреде и заштите животне средине;
5.	Радна група за јавно здравље	2	<b>прим. др Зоран Панајотовић,</b> помоћник министра у Сектору за инспекцијске послове, Министарство здравља
6.	Радна група за угоститељство	5	<b>мр Гордана Радосављевић,</b> вд помоћника министра у Сектору туристичке инспекције, Министарство трговине, туризма и телекомуникација:
7.	Радна група за унутрашњи надзор	2	<b>Зоран Петровић,</b> директор - главни управни инспектор, Управни инспекторат, Министарство државне управе и локалне самоуправе
8.	Стручни тим за превоз путника и робе у друмском, водном и железничком саобраћају	4	<b>Лепосава Сојић,</b> вд помоћника министра у Сектору за инспекцијски надзор, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
9.	Стручни тим за сузбијање неформалног рада („рада на црно“)	2	<b>Бојан Јоцић,</b> директор Инспектората за рад, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

Радна група за сузбијање недозвољене трговине је одржавала тематске састанке на којима су учествовали и представници привреде и на којима је тежиште било на сузбијању сиве економије у трговини кафом, дуваном и дуванским производима, алкохолном, затим прометом меса и месних прерађевина, воћем и поврћем. Посебна пажња посвећена је изради и усвајању Плана активности (ходограм) инспекцијског надзора у области сузбијања незаконите трговине дуваном и дуванским производима. У информацијама о раду са одржаних састанака, Радна група није доставила Координационој комисији податке о заједничким инспекцијским надзорима, као ни податке о оствареној сарадњи у вршењу самосталних инспекцијских надзора.

**Радна група за безбедност објеката** вршила је самосталне и заједничке координисане инспекцијске прегледе објеката у изградњи, постројења, односно објеката у којима се врши складиштење течног нафтног гаса и амонијака, током којих су контролисани повреде на раду, као и рад на црно лица која су затечена на градилишту. Посебна тема која је разматрана током рада Радне групе је проблем капацитета инспекције. Као пример, Инспекција опреме под притиском истакла је да тренутно надзор спроводе три инспектора на републичком нивоу, што им онемогућава да врше надзор у неопходном обиму.

**Радна група за храну** пуно пажње је посветила изменама и допунама Закона о безбедности хране. Након разматрања изазова у примени Закона о инспекцијском надзору, закључено је да је потребно да се израде процедуре за интересекторску сарадњу и предложи координација и укључивање свих одговорних у области безбедности хране, како инспекцијских служби, тако и индустрије и удружења потрошача, али и научних институција, као и да је неопходно успоставити ефикасну размену информација утврђеним резултатима надзора на терену са другим инспекцијама. Радна група је известила Координациону комисију да су спроведени заједнички надзори пореске инспекције и пореске полиције приликом контроле меда.

**Радна група за заштиту природних ресурса** је разматрала питања од значаја за рад инспекција. Најважнија питања се могу груписати у две основне категорије: примена Закона о инспекцијском надзору и заједнички инспекцијски надзори. На састанцима радне групе за заштиту природних ресурса дискутовано је о припреми годишњих планова (које су инспекције у обавези да сачине), припреми налога, припреми контролних листи, процени ризика, инспекторским легитимацијама и осталим обавезама, као и о практичним проблемима који се могу јавити или су се јавили у примени поменутог закона. У извештајном периоду извршене су координисане акције код контроле промета дрвета затим поводом проблема сушења шума у зони прве заштите, нелегална експлоатација песка и шљунка на пољопривредном земљишту, контрола токова увоза тразличитих гранита са повећаном радиоактивношћу, контрола акумулација које се користе за снабдевање водом за пиће, контрола сеоских водовода, итд.

**Радна група за јавно здравље** је у извештајном периоду одржала више едукативних семинара на територији Републике Србије, које су похађали санитарни, здравствени, као и инспектори за лекове и медицинска средства, а у вези примене Закона о инспекцијском надзору. Наведени семинари су организовани у сопственој организацији Сектора за инспекцијске послове, док је истовремено, организовано и више едукативних семинара од стране екстерних едукатора.

Уочени су главни проблеми са којима се сусрећу инспекцијске службе и дефинисане приоритетне активности и усклађени оперативни планови инспекцијског надзора. У извештајном периоду, спроведени су бројни инспекцијски надзори, како у координисаним акцијама, тако и самостално од стране надлежних инспекција.

**Радна група за угоститељство** бавила се проблемом вршења контроле у стамбеним просторима, контролом организовања туристичких путовања од стране физичких лица без лиценце и ангажовање водича и пратилаца, применом Закона о инспекцијском надзору у делу нелегалног рада у зимским центрима Златибор и Копаоник (смештај- судски налог, лоша сарадња са локалном самоуправом), проблемом око спискова које јединице локалне самоуправе нису у могућности да ставе на увид инспекторима који су на дежурству у зимским центрима, сарадњом са судовима, у погледу издавања налога инспекторима за надзор у најкраћем року. У сарадњи са припадницима Министарства унутрашњих

послова, посебна пажња посвећена је контроли угоститељских објеката у близини школских установа (точење алкохола малолетним лицима).

**Радну групу за унутрашњи надзор** чине представници управне инспекције, инспекције рада, буџетске инспекције, Пореске управе, просветне инспекције и Транспарентности Србија.

У оквиру разматрања бројних тема, посебна пажња посвећена је разматрању питања надлежности буџетске инспекције, инспекције рада и управне инспекције у вршењу надзора над применом Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Закључено је да се у спровођењу наведеног закона посебно контролише од стране инспекције рада и управне инспекције, радно-правни статус запослених, као и остваривање права и обавезе из радног односа, док ће питања финансијских ефеката јавних расхода у примени Закона, по основу обрачуна и исплате зарада односно плата, контролисати буџетска инспекција.

**Стручни тим за сузбијање неформалног рада (рад на црно)** је у 2016. години организовао и спровео већи број координираних инспекцијских надзора у делатности трговине, услуга и угоститељства, а међусобном сарадњом, као и сарадњом и разменом информација са другим инспекцијама, постигнути су значајни резултати на сузбијању рада "на црно" и сиве економије.

Инспекција рада је заједно са тржишном инспекцијом и Пореском управом вршила координиране инспекцијске надзоре: у делатности трговине и услуга, на бензинским пумпама за промет моторним горивима, на пијацама (уз подршку Министарства унутрашњих послова и комуналне полиције), код предузетника који су привремено прекинули обављање делатности занатских услуга, а који су без обзира на пријављени прекид наставили да и даље обављају делатност. Такође, инспекција рада је вршила ванредне, појачане, координиране инспекцијске надзоре са Пореском управом, туристичком, санитарном и пољопривредном инспекцијом у угоститељским објектима у Београду и другим градовима Србије.

Заједнички надзори инспекције рада, инспекције за контролу друмског саобраћаја, комуналне инспекције и пограничне полиције вршени су на такси стајалиштима и граничним прелазима, а контролисан је и линијски друмски саобраћај у више градова. Истовремено, са инспекцијом за контролу водног саобраћаја и Пореском управом, контролисани су сплавови и бродови на Сави и Дунаву. Неки од наведених надзора вршени су уз асистенцију Министарства унутрашњих послова.

На територији појединих управних округа инспектори рада су вршили заједничке надзоре са Пореском управом и здравственом инспекцијом, при чему су контролисали приватне лекарске ординације. Заједнички надзори више надлежних инспекција су вршени и у оквиру различитих туристичких манифестација, које се одржавају на територији Републике Србије.

Према достављених извештајима, током 2016. године инспекција рада је извршила укупно 51.701 инспекцијски надзор у области радних односа и безбедности и здравља на раду. Приликом инспекцијских надзора, затечено је 17.639 лица на фактичком раду (рад "на црно"), за око 7,5% више него током 2015. године у којем је затечено је 16.408 лица на раду "на црно". После надзора, послодавци су засновали радни однос са 15.433 лица која су била затечена на фактичком раду, односно са око 26 % више лица него у 2015. години. Током 2015. године, након предузетих мера инспектора рада, послодавци су засновали радни однос са 12.250 лица затечених на раду "на црно".

С обзиром да је уочено, да поједини послодавци, код којих су затечена лица на раду "на црно", после извесног времена од извршеног инспекцијског надзора, поново ангажују лица на раду "на црно", а понеки чак и одјављују запослене са евиденције Фонда ПИО и поново их ангажују на раду "на црно", инспекција рада је два пута током 2016. године, у јулу и септембру, извршила ванредне надзоре код послодаваца код којих је приликом надзора током 2016. године затечено 3 и више лица на раду "на црно".

Током 2016. године, инспекција рада је открила 812 нерегистрованих субјеката у којима је поред власника, затечено још и 456 лица на раду "на црно". Од укупног броја откривених нерегистрованих субјеката, скоро сви су се уписали у регистар Агенције за привредне регистре и једино су 44 субјекта изјавила да не желе да се региструју и прекинули су даљи нерегистровани рад.

**Стручни тим за превоз путника и робе у друмском, водном и железничком саобраћају**, је у вршењу инспекцијског надзора, контролисао шљункаре, превознике у друмском саобраћају, пловне објекте на акваторији пристаништа Београд. Ради рационалности, договорено је да у заједничким акцијама не морају све инспекције да излазе на терен, већ да инспектори рада и други инспектори који су чланови стручног тима, буду обавештени о уоченим неправилностима. Представник Србијатранспорта изнео је проблем са великим бројем нерегистрованих комби превозника код Сава центра. Указано је да је потребно појаснити градским и општинским инспекторима примену надлежности поверених послова по Закону о превозу путника у друмском саобраћају.

Инспекција за послове железнице је на састанку предочила проблем да у возовима има доста путника који на краћим растојањима ово превозно средство, али одбијају да плате услуге превоза.

#### **IV. Обуке инспектора и испит за инспектора**

Циљ програма обуке за инспекторе за поступање по Закону о инспекцијском надзору је да се, на одговарајући начин, обуче инспектори за спровођење инспекцијског надзора. Имајући у виду потребу да се обуке одржавају континуирано, програм обуке је формулисан на одржив начин, како би постао део обука које спроводи надлежан орган, односно Служба за управљање кадровима. Програм обуке за инспекторе (Тренинг за тренере) је реализован у сарадњи и кроз подршку УСАИД-а и БЕП-а програма кроз дводневне радионице. Обучено 330 инспектора на републичком нивоу. Такође, СКГО уз подршку УСАИД Пројекта за боље услове пословања и ОЕБС- а, кроз пројекат је спровео *online* обуку за 1200 инспектора из јединица локалне самоуправе. Програм напредне обуке, у јулу и септембру, прошло је 53 инспектора који су се посебно истакли у току досадашњих обука.

Планирано је спровођење додатних 8 обука у сарадњи са организацијом Партнери за демократске промене Србија и уз подршку УСАИД-а БЕП-а. Обуке имају за циљ унапређење вештина инспектора (инспекторске вештине), које су потребне за инспекцијски надзор (вештине комуникације, преговарања, доношења одлука, спречавања и решавања сукоба и др.), а које ће похађати 200 полазника, а од којих су четири планиране у Београду, а остале у Нишу, Крагујевцу, Новом Саду и Суботици.

Решењем Министарства државне управе и локалне самоуправе број 119-01-221/2016-07 од 7. новембра 2016. године образована је Комисија за спровођење испита за инспектора и одређени су испитивачи испитних предмета. Такође, сачињен је списак

образаца, као и базе питања, која су доступна на интернет презентацији Министарства државне управе и локалне самоуправе, као и на сајту Координационе комисије. Омогућена је и пријава кандидата on line, преко Портала еУправа. Укупан број кандидата који су обавези да наведени испит полажу је 1653, односно 1050 на републичком нивоу, АП Војводина – 41, ЈЛС – 562.

#### **V. Резултати примене Закона о инспекцијском надзору у циљу сузбијања сиве економије**

У погледу броја новорегистрованих предузетника, прва два месеца почетка пуне примене Закона о инспекцијском надзору, мај и јун 2016, бележе повећање броја новорегистрованих предузетника за 36,9% у мају и 45,9% у јуну месецу (мај 2016 – 3844, јун 2016 – 4313) у односу на исти период претходне године (мај 2015 – 2427, јун 2015 – 2334). У истом периоду бележимо и смањење броја одјављених предузетника за 26,7%.

На основу месечних извештаја инспекција за извештајни период (2016. година), у укупно 245.392 извршених инспекцијских надзора, утврђен је број од 3.656 нерегистрованих субјеката. Пракса стечена током спровођења инспекцијских надзора пре усвајања Закона о инспекцијском надзору, је показала и да лица, а посебно нерегистровани субјекти злоупотребљавају права везана за стамбени простор користећи га фактички као пословни простор за нелегално обављање делатности, међу којима су и оне са критичним степеном ризика. Из тих разлога, Законом је прописана процедура за вршење увиђаја у стамбеном простору у поступку инспекцијског надзора. Према подацима из извештаја инспекција за наведене месеце са наредбом суда увиђај у стамбеном простору је извршен у 102, док је уз захтев или пристанак држаоца извршен у 741 случаја, а поднета је и 2728 пријава за кажњива дела и 511 прекршајних налога.

ПРЕДСЕДНИК  
КООРДИНАЦИОНЕ КОМИСИЈЕ



Ана Брнабић