Преузето са [www.pravno-informacioni-sistem.rs](http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/)

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07 и 65/08),

Влада доноси

**СТРАТЕГИЈУ**

**тржишног надзора**

"Службени гласник РС", број 68 од 21. септембра 2010.

1. ЦИЉ СТРАТЕГИЈЕ

Изградња модерне структуре тржишта има пресудну улогу у будућем привредном развоју и укључивању Републике Србије у токове на јединственом тржишту ЕУ. Паралелно са успостављањем модерне структуре тржишта неопходно је успоставити одговарајуће механизме за постизање високог нивоа заштите потрошача.

Стога је један од кључних задатака који се поставља пред надлежне органе у Републици Србији, успостављање ефикасног тржишног надзора за постизање безбедности производа, уз минимално оптерећење привреде.

Циљ ове стратегије је да надлежни органи тржишног надзора ефикасно спроводе активности на целој територији Републике Србије и предузимају мере да би обезбедили да производи испуњавају захтеве утврђене одговарајућим прописима и да не угрожавају здравље, безбедност и друге аспекте јавног интереса.

Основна поставка на којој се заснива Стратегија јесте унапређење правног оквира који се односи на безбедност непрехрамбених производа. Приликом израде Стратегије у обзир су узети одговарајући прописи ЕУ и искуства Европског форума за спровођење безбедности производа, која су публикована у оквиру пројекта „Унапређење тржишног надзора кроз најбољу европску праксу” ( EMARS).

У циљу ефикасног спровођења тржишног надзора, ова стратегија се заснива на практичним искуствима и сазнањима службеника из свих делова Европе са тенденцијом сталног унапређења у складу са најновијим искуствима, и узима у обзир:

1) да је, у оквиру примене слободе кретања робе, потребно обезбедити да производи задовољавају захтеве који обезбеђују висок ниво заштите јавних интереса као што су интереси заштите здравља и опште безбедности, заштите здравља и безбедности на радном месту, заштите потрошача, заштите и безбедности животне средине, без непотребног ограничења слободног кретања робе, уз обезбеђење да се неопходне мере ограничења предузимају у оквиру закона који су усклађени са комунитарним правом;

2) да је потребно успоставити општи оквир правила и начела која се односе на надзор тржишта;

3) потребу успостављања правног оквира тржишног надзора усклађеног са законодавством ЕУ које би се примењивало у складу са начелом lex specialis само ако у одређеним секторима не постоје посебне одредбе са истим циљем (опојне дроге и прекурсори, лекови и медицинска средства која се користе за хуману употребу, односно употребу у ветерини, медицински уређаји, моторна возила и авијација);

4) потребу да се успоставе и спроводе правила опште безбедности производа и да органи надлежни за надзор над тржиштем имају могућност предузимања специфичних мера које им стоје на располагању у оквиру прописа и упутстава за општу безбедност производа;

5) потребу јачања механизама надзора над тржиштем у вези са производима који представљају озбиљан ризик;

6) да развијена акредитација, са уређеним правилима и начелима, обезбеђује потребан ниво поверења у потврду о усаглашености;

7) потребу да акредитационо тело има одговарајуће знање, способност и средства за обављање својих задатака;

8) потребу да у оквиру прописаних правила, надлежни органи за тржишни надзор, када спроводе проверу производа, узму у обзир извештаје о испитивању или потврде које поседује привредни субјект којима се потврђује усаглашеност, а које је издало неко друго тело за оцену усаглашености иако такве извештаје или потврде не захтева национално законодавство;

9) да је, са аспекта заштите здравља, безбедности и функционисања тржишта, битна сарадња између надлежних тела на националном нивоу и прекогранично у размени података, истраживању прекршаја и предузимању активности којима би се прекршаји онемогућили и пре стављања опасних производа на тржиште, јачањем мера за њихову идентификацију;

10) потребе да надлежни органи за заштиту потрошача сарађују са надлежним органима за тржишни надзор и да међусобно размењују податке о производима који се односе на сумњу о постојању ризика за здравље и безбедност потрошача;

11) да приликом оцене ризика треба процењивати све битне (доступне) податке о ризицима који су повезани са одређеним производом и узети у обзир све мере које могу предузимати привредни субјекти како би уклонили те ризике;

12) неопходност да се у случају озбиљног ризика захтева брза интервенција која може представљати и забрану располагања производом, његово повлачење или забрану доступности тржишту и да се у том случају примењују правила брзе размене података;

13) да је потребно обезбедити заштиту података који се размењују између надлежних органа и чување професионалне тајне;

14) потребу да се предвиде поступци за проверу оправданости мера којима се ограничава слобода кретања производа (заштитне одредбе);

15) важност доброг функционисања царинског надзора, како би се открили опасни и неусаглашени производи или производи на које је погрешно или на обмањујући начин стављен прописани знак усаглашености и пре него што се они ставе на тржиште.

Ради остваривања наведеног стратешког циља, органима за тржишни надзор треба да буде доступно финансирање активности које произилазе из закона у складу са овлашћењима и усаглашеним планом и програмом рада.

Финансирање треба да буде доступно и за потребе израде и осавремењавања упутстава за рад, за спровођење помоћних и других активности које су повезане са спровођењем активности и мера тржишног надзора (складишта, уређаји и друга опрема, мерење, процене, узорковање, експертизе), као и за спровођење заштитних одредби (накнада штете).

2. ПОЈАМ ТРЖИШНОГ НАДЗОРА

Тржишни надзор представља скуп активности које спроводе надлежни органи и мера које ти органи предузимају да би обезбедили да производи испуњавају захтеве уређене релевантним прописима и да не угрожавају здравље, безбедност и друге аспекте јавног интереса.

Тржишни надзор се организује и спроводи на целој територији Републике Србије.

Тржишни надзор се спроводи на основу програма тог надзора који треба да обезбеди делотворност мера које се односе на одређене категорије производа (хармонизовано законодавство).

Тржишни надзор обухвата и производе који се склапају као и производе који се употребљавају у производњи, у складу са прописима (хармонизовано законодавство).

Примена мера тржишног надзора на производе обухваћене хармонизованим законодавством не искључује примену конкретних мера у складу са законом и другим прописима који уређују општу безбедност производа.

3. СИСТЕМСКИ ПРИСТУП ТРЖИШНОМ НАДЗОРУ

Мере и активности свих субјеката, односно свих државних органа који су одговорни за праћење стања на тржишту у погледу безбедности производа и који учествују у тржишном надзору за непрехрамбене производе на које се тај надзор односи, примењиваће ће се избором оних мера и активности као и начина њихове примене који доприносе остваривању циља ове стратегије и других повезаних стратегија чинећи тако целовит системски приступ спровођењу државних надлежности у области тржишног надзора.

Овај стратешки оквир за развој тржишног надзора у Републици Србији, представља основу за израду:

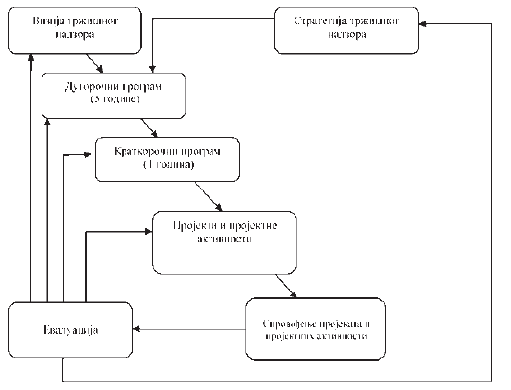
1) других стратешких-развојних докумената у делокругу надлежних државних органа у Републици Србији који обављају инспекцијски надзор;

2) стратегија, упутстава и смерница за поједине групе производа, у циљу даљег развоја целокупног тржишног надзора у Републици Србији.

4. ВРЕМЕНСКИ ПЕРИОД КОЈИ ОБУХВАТА СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ

Циљ ове стратегије реализоваће се у петогодишњем периоду.

Органи тржишног надзора ће, у оквиру овог стратешког плана сачињавати усаглашене краткорочне (једногодишње планове) тржишног надзора, на основу којих ће планирати и реализовати конкретне програме, пројекте и пројектне активности. Праћење реализације тих активности послужиће за измену, допуну или израду нове Владине политике надзора безбедности производа.



*Слика*: Оквир за циклус планирања[1]

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*[1] – Извор: EMARS – Унапређење тржишног надзора кроз најбоље праксе*

5. УПОРЕДНА АНАЛИЗА ПРАВНОГ ОКВИРА ТРЖИШНОГ НАДЗОРА[2]

**5.1. Тржишни надзор у Европској унији – општи преглед**

*а) Однос између инспекцијског надзора и тржишног надзора у ЕУ*

Тржишни надзор у ЕУ је ужи појам од појма инспекцијског надзора. Овај појам се првенствено повезује са Директивом (ЕЗ) 95/2001 Европског парламента и Савета о општој безбедности производа која је у Србији преузета Законом о општој безбедности производа („Службени гласник РС”, број 41/09). У овом контексту, тржишни надзор обухвата искључиво безбедност и усаглашеност производа који се ставља на тржиште са захтевима техничког прописа.

Важне области инспекцијског надзора, попут заштите права интелектуалне својине, нелојалне конкуренције, квалитета производа, туристичких услуга, продаје на даљину и истицање цена су предмет надзора, али оне нису обухваћене опште прихваћеним значењем појма тржишни надзор.

У ЕУ је, у оквиру „Новог пакета мера за унапређење трговине производима”, усвојена Уредба (ЕЗ) бр. 765/2008 Европског парламента и Савета од 9. јула 2008. године којом се прописују захтеви за акредитацију и тржишни надзор у вези са трговањем производима и којом се укида Уредба (ЕЕЗ) бр. 339/93.

Након усвајања и у току спровођења Директиве о општој безбедности производа, која обухвата непрехрамбене производе, Уредбом (ЕЗ) бр. 765/2008, утврђују се минимални заједнички захтеви за обављање тржишног надзора од стране државних органа у границама њихове надлежности за различите области, као и оквир за административну сарадњу и размену информација.

У члану 2. наведене уредбе, тржишни надзор је дефинисан као: „активности које спроводе и мере које предузимају државни органи да би се обезбедила усаглашеност производа са захтевима утврђеним у прописима Заједнице за хармонизацију и да би се осигурало да производи не угрожавају здравље, безбедност или друге видове заштите јавног интереса”.

Тржишни надзор има кључну улогу у обезбеђивању да тржиште функционише на поштен начин и у окружењу отворене конкуренције, као и у обезбеђивању да потрошачи и други корисници – професионалци буду заштићени од опасних производа.

Колико је тржишни надзор важан, потврђено је покретањем посебног пројекта EMARS који финансира ЕУ. У оквиру овог пројекта, у 2008. години, припремљене су потребне смернице и публиковане под називом: „Најбољи начини рада у тржишном надзору”. Тако прикупљене и објављене најбоље праксе у тржишном надзору држава чланица Европске уније, као и из других земаља (ЕФТА) односе се на:

1) правни основ за тржишни надзор;

2) управљање активностима тржишног надзора;

3) организациона питања која морају да се реше приликом организовања тржишног надзора;

4) фазе планирања тржишног надзора;

5) израду пројектног плана;

6) разлике између реактивног тржишног надзора, који није планиран и проактивног тржишног надзора, који је планиран;

7) пројекте тржишног надзора – фаза имплементације;

8) преиспитивање, извештавање, анализу и праћење резултата активности тржишног надзора у наредном периоду;

9) оцењивање ризика производа за широку потрошњу;

10) прекограничне активности тржишног надзора;

11) улогу царине у тржишном надзору.

Смернице ЕУ за спровођење директива које су засноване на Новом приступу и Глобалном приступу, полазе од заједничког концепта да је оцењивање усаглашености део контроле пре стављања производа на тржиште, која се по правилу спроводи од стране приватног сектора. Тржишни надзор, с друге стране, припада контроли после стављања производа на тржиште, што је увек прерогатив државе. Ово значи да је успостављена следљивост од техничке документације произвођача, преко оцењивања усаглашености (са необавезним или обавезним учешћем треће стране) до тржишног надзора, са успостављањем механизама узајамне подршке између стандардизације, акредитације, метрологије и надлежних органа тржишног надзора.

Иако тржишни надзор, као ужи појам, подразумева само активности које спроводе и мере које предузимају државни органи како би се обезбедило да производи испуне захтеве предвиђене одговарајућим прописима и да не угрожавају здравље, безбедност или било који други аспект јавног интереса, мора се узети у обзир анализа ресурса (организација рада, људски ресурси, информатика, односи са јавношћу, обука), која је важна и за друге области инспекцијског надзора и у том аспекту је универзална.

 \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*[2] – Анализа правног оквира и институционалног оквира тржишног надзора Републике Србије: Оквирни уговор ЕU – FW BENEF 2009/216096*

*б) Хоризонтални правни оквир ЕУ за тржишни надзор*

У правном оквиру ЕУ за безбедност непрехрамбених производа за широку потрошњу, Директивом о општој безбедности производа се утврђује захтев опште безбедности којим се произвођачи обавезују да на тржиште стављају само безбедне производе.

Одредбе Директиве о општој безбедности производа се примењују, када не постоје конкретне одредбе, односно други прописи ЕУ који се баве истим аспектима и ризицима или категоријама ризика (нпр. секторске директиве које се односе на: играчке, електричну опрему намењену за употребу у одређеним напонским границама, козметичке производе и др.).

Директивом о општој безбедности производа утврђује се велики број захтева за различите учеснике у ланцу испоруке: произвођаче, дистрибутере, друге привредне субјекте.

Произвођачи могу да пласирају на тржиште само безбедне производе.

Привредни субјекти (дистрибутери) су одговорни за безбедност производа којима тргују.

Утврђена је и обавеза привредних субјекта да информишу надлежне органе ако су пласирали на тржиште опасне производе и да сарађују са надлежним органима на уклањању опасних производа са тржишта.

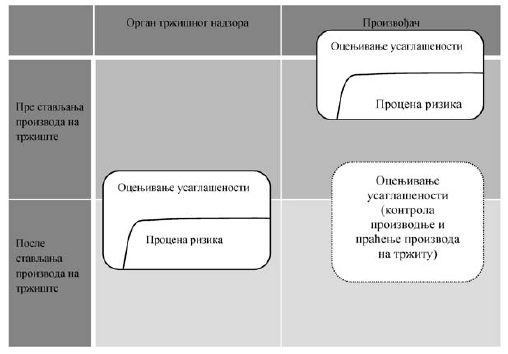
Произвођач је одговоран да потврди и декларише усаглашеност са свим европским и/или националним прописима који се примењују кроз процес оцењивања усаглашености (pre-market). Одговорност органа тржишног надзора се проширује на надзор производа који ће се ставити или је већ стављен на тржиште, на обављање тзв. оцењивања усаглашености (post-market).

Одговорност произвођача да врши оцењивање усаглашености (нпр. са стандардом) као и оцењивање ризика (ако нема посебне техничке спецификације) претходи стављању производа на тржиште. Улога органа тржишног надзора је у утврђивању усаглашености (са постојећим техничким прописима) и оцењивању ризика у фази након што се производ пласира на тржиште.

Одговорност и улога привредних субјеката и органа тржишног надзора пре и после стављања производа на тржиште ЕУ приказана је на слици.[3]

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*[3]– Извор – EMARS*



*в) Ревизија Директиве о општој безбедности производa*

Важно је напоменути да је у септембру 2009. године припремљен један радни документ DG SANCO са циљем да се добију повратне информације о идеји да се ревидира Директива о општој безбедности производа.

У образложењу за ревизију Директиве о општој безбедности производа, поред осталог, наводи се да је применом ове директиве у периоду од око две деценије, основан систем тржишног надзора који негује културу опште безбедности производа и интегрише улогу европских стандарда за непрехрамбене производе. Истакнута је потреба ефикаснијег спровођења што изискује сарадњу и конвергенцију у глобалној мрежи система спровођења.

*г) Прописи који се односе на одређени производ*

Поред Директиве о општој безбедности производа, прописи који се односе на одређени производ могу да садрже одредбе о захтевима и оцењивању безбедности производа и другим аспектима јавног интереса (нпр. животна средина). Стога се поступак потврђивања усаглашеност са прописаним захтевима може разликовати у зависности од посебних захтева према различитим директивама, а понекад и за различите категорије производа у оквиру исте директиве. У начелу, захтеви за поступке оцењивања усаглашености који су предвиђени директивама зависе од опасности одређених категорија производа.

Пример представљају производи обухваћени директивама Новог приступа:

1) кућни апарати који раде на гас;

2) жичаре за превоз људи;

3) грађевински производи;

4) електромагнетска компатибилност;

5) опрема и заштитни системи за коришћење у потенцијално експлозивним атмосферама;

6) експлозиви за цивилну употребу;

7) лифтови;

8) електрична опрема намењена за употребу у одређеним напонским границама;

9) машине;

10) медицинска средства: активна уградна;

11) медицинска средства: општа;

12) медицинска средства: дијагностика in vitro;

13) топловодни бојлери на течна или гасовита горива;

14) мерни инструменти, односно мерила;

15) амбалажа и амбалажни отпад;

16) лична заштитна опрема;

17) једноставне посуде под притиском;

18) радио опрема и опрема за телекомуникационе терминале;

19) рекреативна пловила;

20) опрема под притиском;

21) играчке.

Ови правни акти ЕУ садрже битне безбедносне захтеве и, следећи Нови приступ, стандарди обезбеђују основ за претпоставку усаглашености производа у погледу ризика и категорија ризика на који се стандард односи.

Ако је упућивање на Европски стандард објављено у „Службеном листу ЕУ”, сматра се да је то хармонизовани стандард. Усаглашеност са таквим стандардом даје претпоставку усаглашености са примењивим правним захтевима утврђеним у Директиви о општој безбедности производа и/или у прописима који се односе на посебан производ. Ова претпоставка је оспорива и органи тржишног надзора је могу оспорити ако производ, и поред тога што је у складу са примењивим стандардом, представља неприхватљив ризик за јавност. Хармонизовани европски стандарди тако чине основ активности тржишног надзора за многе производе.

Тела за стандардизацију на нивоу ЕУ (CEN/CENELEC/ETSI) развијају стандарде којима се утврђују захтеви и карактеристике о безбедности на основу суштинских захтева који су утврђени правом ЕУ. Произвођачи примењују ове правне захтеве и безбедносне стандарде приликом развоја нових производа. Потрошачи купују и користе производе. Органи тржишног надзора анализирају и извештавају о искуствима у вези са применом стандарда, укључујући извештаје о повредама, другим догађајима са несретним исходом и претњама за наступање таквих последица и тиме дају свој допринос у рад на стандардизацији.

Учешће органа држава чланица ЕУ, у радним групама за стандардизацију које се баве безбедношћу производа је веома пожељно. Органи тржишног надзора имају важну улогу у безбедности производа јер могу да размењују своја искуства о примени стандарда. Учешће у раду на стандардизацији увећава знања органа тржишног надзора о стандардима и њиховом тумачењу, што је корисно у њиховом свакодневном раду када се примењују различити стандарди који се односе на безбедност производа. Поред тога, комисије за стандардизацију доносе важна документа, на основу информација и знања о одређеном производу, класи ризика или опасности. Сарадња у раду на стандардизацији побољшава проток информација.

У случајевима где нема одговарајућег стандарда или безбедност производа не може да се утврди на одговарајући начин у погледу усаглашености са хармонизованим стандардима, оцењивање ризика има важну улогу, заједно са критеријумима који су утврђени Директивом о општој безбедности производа или у суштинским безбедносним захтевима који су садржани у Директивама Новог приступа.

У случају производа за широку потрошњу, одредбе из Директиве о општој безбедности производа дају органима тржишног надзора минимум захтева који су потребни за испуњавање обавеза.

Европски парламент и Савет су 23. јуна 2008. године усвојили Нови пакет мера за унапређење трговине производима.[4] Један део овог пакета се тиче ревизије тзв. Новог приступа техничкој хармонизацији. Велики део европских прописа који се односе на одређене производе промовише се у Новом приступу.

Одлуком 768/2008[5] се утврђује општи оквир за трговину индустријским производима који ће бити водич за израду техничких прописа. Одлуком се објашњава и улога и значење знака CЕ и омогућава његова правна заштита.

Уредбом 765/2008[6] се утврђују захтеви за акредитацију и тржишни надзор у вези са трговањем производима. Ова уредба садржи одредбе о тржишном надзору, акредитацији и контроли производа који улазе у ЕУ. Иако нису потпуно идентичне, нове одредбе стављају захтеве за тржишни надзор под Нови приступ у складу са одредбама Директиве о општој безбедности производа. Уредба 765/2008 садржи и одредбе о сарадњи органа тржишног надзора са органом надлежним за царински надзор и прописује да царински органи могу да три дана блокирају пуштање производа који нису у складу са правним захтевима. Органи тржишног надзора користе тај ток од три дана за истраживање производа како би одлучили да ли блокирани производи могу да се пусте или морају да остану блокирани, или је потребна додатна истрага. Ако се установи да су производи опасни, увоз ће се забранити, а орган надлежан за царински надзор ће на пошиљку и пратећу документацију ставити белешку да је увоз производа забрањен. Орган надлежан за царински надзор ће обавестити и царинске органе у другим државама чланицама ЕУ о пошиљци.

Уредбом о међусобном признавању (764/2008) уређују се права и обавезе националних органа и привредних субјеката који желе да у држави чланици ЕУ продају производе којима се законито тргује у другој држави чланици ЕУ, када надлежни органи намеравају да предузму рестриктивне мере у вези са производом у складу са националним техничким правилима. Уредбом ће се смањити ризик за привредне субјекте да њиховим производима неће бити омогућен приступ на тржиште државе чланице одредишта тако што ће се у свакој држави чланици ЕУ успоставити Контакт тачка, једна или више за производ.

Овај пакет мера унапређује слободну трговину у оквиру држава чланица ЕУ пошто је дошло до тога да многе државе чланице блокирају увоз одређених производа из других земаља ЕУ по основу чињенице да нису у складу са одређеним националним техничким стандардима. Главни циљ пакета мера је да компанијама, нарочито малим и средњим предузећима, омогући да лакше продају своје производе и да истовремено побољшају заштиту потрошача.  Првенствени циљ је да се то уради тако што ће се омогућити лакша примена начела међусобног признавања, при чему су квалитет и безбедносни стандарди производа, који су произведени у једној држави чланици ЕУ довољни да се омогући продаја робе на том тржишту.

Усвојени пакет има за циљ да повећа поверење у техничке прописе и да омогући висок ниво безбедност производа применом следећих основних мера:

1) увођење бољих правила за  **тржишни надзор** како би се обезбедило елиминисање небезбедних производа са тржишта ЕУ;

2) успостављање **система акредитације** за европска тела за **оцењивање усаглашености** како би се унапредила кредибилност знака CЕ;

3) успостављање **заједничког правног оквира** за индустријске производе утврђивањем заједничких дефиниција и поступака како би се омогућило да будући прописи буду конзистентнији и да се лакше примењују;

4) утврђивање да државе чланице сносе трошкове доказивања да је производ небезбедан ако желе да га елиминишу са свог тржишта и обавезивање држава чланица да дају **детаљно, објективно образложење** произвођачу и омогуће му да реагује пре него што дође до коначног одбијања.

Овај пакет мера преставља чврсто опредељење да се штити унутрашње тржиште у Европи што је од суштинског значаја за конкурентност компанија које производе, те се процењује да би могао знатно да повећа трговину.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*[4] – Уредба (ЕЗ) бр. 764/2008 Европског парламента и Савета од 9. јула 2008. године којом се прописују поступци у вези са применом одређених националних техничких правила на производе којима се законито тргује на тржишту друге државе чланице и којом се укида Одлука бр. 3052/95/ЕЗ*

*[5]– Одлука (ЕЗ) 768/2008 Европског парламента и Савета од 9. јула 2008. о заједничком оквиру за трговање производима и укидању одлуке (ЕЕЗ) 93/465/ЕЕЗ*

*[6]– Уредба (ЕЗ) бр. 765/2008 Европског парламента и Савета од 9. јула 2008. којом се прописују захтеви за акредитацију и тржишни надзор у вези са трговањем производима и којом се укида Уредба (ЕЕЗ) бр. 339/93*

**5.2. Анализа правног оквира за тржишни надзор у Републици Србији – постојеће стање**

Основни прописи којима се дефинише рад различитих органа задужених за тржишни надзор су:

1) Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 101/07);

2) чл. 22–37. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99 и 104/09);

3) Закон о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07 и 116/08);

4) Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени глaсник РС”, број 30/10) и

5) Закон о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 65/08 и 36/09 – др. закон).

Поред основних прописа, посебни прописи су важни са аспекта уређивања надлежности, делокруга рада и функционисања органа тржишног надзора, односно органа царинског надзора, и то:

1) Закон о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, бр. 39/96, 20/97, 46/98, 24/99 – др. пропис, 25/99 – исправка, 33/99 – др. закон, 34/01 – др. закон, 80/02 – др. закон и 101/05 – др. закон) – у примени до 31. децембра 2010. године;

2) Закон о трговини („Службени лист СРЈ”, бр. 32/93, 41/93 – др. закон, 50/93, 41/94, 29/96, 37/02 – др. закон и „Службени гласник РС”, 85/05 – др. закон и 101/05 – др. закон) – у примени до 31. децембра 2010. године;

3) Закон о трговини („Службени гласник РС”, број 53/10) – почиње да се примењује 1. јануара 2011. године;

4) Закон о заштити потрошача („Службени гласник РС”, број 79/05);

5) Закон о хемикалијама („Службени гласник РС”, број 36/09);

6) Закон о биоцидним производима („Службени гласник РС”, број 36/09);

7) Закон о електроенергетској и грађевинској инспекцији и инспекцији парних котлова („Службени гласник СРС”, бр. 5/83, 15/83 – исправка, 24/85 – др. закон, 45/85, 12/96 – др. закон и 6/89 – др. закон и „Службени гласник РС”, бр. 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон и 44/95 – др. закон);

8) Закон о енергетици („Службени гласник РС”, број 84/04);

9) Закон о рударству („Службени гласник РС”, бр. 44/95, 85/05 – др. закон, 101/05 – др. закон, 34/06 и 104/09);

10) Закон о електронским комуникацијама („Службени гласник РС”, број 44/10);

11) Закон о санитарном надзору („Службени гласник РС”, број 125/04);

12) Закон о ветеринарству („Службени гласник РС”, бр. 91/05 и 20/10);

13) Закон о лековима и медицинским средствима („Службени гласник РС”, број 30/10);

14) Закон о безбедности хране („Службени гласник РС”, број 41/09);

15) чл. 252–329. Царинског закона („Службени гласник РС”, бр. 73/03, 61/05, 85/05 – др. закон и 62/06 – др. закон);

16) Царински закон („Службени гласник РС”, број 18/10).

Наведеним законима уређује се начин вршења инспекцијског надзора, као и надлежности, обавезе и права инспектора, комплементарно са општим правилима тог поступка које уређује Закон о општем управном поступку.

*а) Законодавни оквир*

Садашњи (вертикални) правни систем у Републици Србији у области тржишног надзора се углавном заснива на старом систему обавезне сертификације производа (тзв. атестирање) које врше државни органи (или овлашћена тела којима је држава поверила своје послове), пре него што се омогући стављање производа на тржиште. Идентификовано је око 50 наредби о обавезном атестирању одређених група производа од стране овлашћене треће стране, које су важеће у оквиру правног система у Републици Србији.

Република Србија је усвојила сет од четири модерна хоризонтална техничка закона који су хармонизовани са прописима ЕУ:

1) Закон о општој безбедности производа („Службени гласник РС”, број 41/09) са два подзаконска акта – Уредба о начину успостављања и рада система брзе размене информација о опасним производима, („Службени гласник РС”, број 89/09) и Правилник о облику и садржини обавештења о опасном производу („Службени гласник РС”, број 112/09);

2) Закон о техничким захтевима за производе и оцењивање усаглашености („Службени гласник РС”, број 36/09);

3) Закон о стандардизацији („Службени гласник РС”, број 36/09);

4) Закон о метрологији („Службени гласник РС”, број 30/10).

Поред тога, Влада је усвојила Предлог закона о акредитацији, који се налази у процедури Народне скупштине.

Овим законима се мења правни оквир Републике Србије у области инфраструктуре квалитета. Усвајањем новог Закона о стандардизацији, промењен је приступ у примени стандарда. За разлику од ранијих ЈУС стандарда са обавезујућом применом, Српски стандарди су добровољни. Од 30. јуна 2009. године престало је обавезно коришћење техничких стандарда у Републици Србији. Интензиван рад се наставља на њиховој замени, укључујући замену старих техничких прописа, прописима који су у складу са одговарајућим директивама ЕУ. Неизбежно ће доћи и до деликатног преласка са надзора типа *pre-marke* на опште прихваћен *post market* надзор, са неколико неопходних изузетака. То ће представљати значајну промену и преовлађујућу филозофију тржишног надзора, а транзиција може да буде успешна једино ако се спроводи структурно и координирано.

У трогодишњем периоду закључно до децембра 2009. године, који је обухваћен овом анализом постојећег правног оквира тржишног надзора у Републици Србији, главне групе производа који су у том периоду биле приоритет инспекцијског надзора у Србији су:

1) текстил;

2) електрични апарати;

3) козметика;

4) хемикалије;

5) намештај;

6) грађевински производи;

7) играчке;

8) нафтни деривати;

9) заштитна опрема (кациге) за моторне бицикле и моторе.

Секторски технички прописи ЕУ који се односе на прехрамбене и непрехрамбене производе (око 800 директива Старог и Новог приступа) биће у будућности пренети у српски правни систем. Ови хармонизовани секторски прописи ће, заједно са наведеним хоризонталним прописима и основним националним правом које дефинише рад органа тржишног надзора, чинити главни правни оквир за делотворан тржишни надзор.

*б) Закон о општој безбедности производа*

Закон о општој безбедности производа („Службени гласник РС”, број 41/09) представља одговарајуће преношење Директиве ЕУ о општој безбедности производа (95/2001/ЕЗ) и Директиве о обмањујућим производима (87/357/ЕЕЗ).

Законом се уређује обавеза произвођача да на тржиште стављају само безбедне производе, критеријуми за оцењивање усаглашености производа са захтевом опште безбедности, обавезе произвођача и дистрибутера, садржај и начини информисања и размене информација о ризицима које производи представљају за здравље и безбедност потрошача и других корисника и надзор безбедности производа.

Овај хоризонтални закон обезбеђује висок ниво безбедности производа и забрањује трговање, увоз и производњу производа који личе на намирнице али нису храна. На основу овог закона у Републици Србији се на тржиште могу ставити само безбедни производи и сви привредни субјекти који су одговорни за безбедност производа, дужни су да обавесте надлежне органе о опасним производима и да сарађују са њима на уклањању опасних производа са тржишта.

Сходно томе, поред повлачења производа, што подразумева сваки поступак или меру која има за циљ да спречи да се опасни производ који је стављен на тржиште дистрибуира, излаже или нуди, овај закон уводи и опозив као нови правни институт који је до сада био непознат српском правном систему.

Опозив представља сваку меру или поступак који има за циљ да се постигне трајан или привремен повраћај, од потрошача или другог корисника, опасног производа који је произвођач или дистрибутер већ испоручио или учинио доступним потрошачима и другим корисницима. Опозив може да се примени за било који опасан производ који је већ у употреби.

Ако не постоје посебни прописи или српски стандарди којима се преузимају хармонизовани европски стандарди, усаглашеност производа са општим захтевом за безбедност се оцењује узимајући у обзир следеће елементе:

1) Српске стандарде којима се преузимају одговарајући европски стандарди;

2) друге српске стандарде;

3) препоруке Комисије ЕУ којима се утврђују смернице за оцену безбедности производа;

4) правила добре праксе у вези са безбедношћу производа у одговарајућој области;

5) достигнути ниво развијености технике, односно технологије;

6) разумна очекивања потрошача у вези са безбедношћу производа.

Надлежни орган тржишног надзора може да поступа ако постоје докази да је производ опасан чак и ако је у складу са наведеним критеријумима. Закон о општој безбедности производа уређује овлашћења надлежних инспекцијских органа и царински надзор и представља законски основ за сарадњу и координацију надлежних органа у систему брзе размене информација о опасним производима у складу са одредбама Директиве о општој безбедности производа.

Кључни подзаконски акт за примену Закона о општој безбедности производа је Уредба о начину успостављања и рада система брзе размене информација о опасним производима, („Службени гласник РС”, број 89/09), који се примењује од 11. децембра 2009. године. Такође, у децембру 2009. године је донет и објављен и други подзаконски акт, Правилник о облику и садржини обавештења о опасном производу („Службени гласник РС”, број 112/09), чиме су у потпуности пренете одредбе Директиве о општој безбедности производа, које се односе на ово питање.

Законом о општој безбедности производа постигнут је значајан напредак у области безбедности производа као и за успостављање тржишног надзора у Републици Србији у складу са принципима и начелима Европске уније. С обзиром да Закон о општој безбедности производа није довољан и једини правни основ за успостављање ефикасног система тржишног надзора, ова стратегија, заснована на компаративној анализи одговарајућег правног оквира, опредељује даље правце у развоју тржишног надзора у Републици Србији, узимајући у обзир и индиковане правце за ревизију релевантних директива Европске уније и напоре за уједначавање праксе тржишног надзора.

Након што је донета Директива о општој безбедности производа, и нови захтеви обухваћени Новим пакетом мера за унапређивање трговине производима, посебно Уредба 765/2008 о захтевима у вези са акредитацијом и тржишним надзором, захтева успостављање оквира за административну сарадњу. Сарадња на националном нивоу подразумева размену информација, заједничку истрагу повреда и планирање заједничких акција. Такође, постоји и простор за сарадњу потрошачких организација са органима тржишног надзора и размену информација у вези са производима за које се сумња да представљају ризик.

Нови прописи ЕУ су комплементарни прописима о општој безбедности производа, посебно у вези са оцењивањем ризика као кључним елементом, и успешном брзом разменом информација (RAPEX), и доносе додатну вредност у вези са координацијом и разменом информација.

Орган надлежан за царински надзор може открити небезбедне, неусаглашене производе или производе који нису у складу са прописима који се односе на знак CE, и пре него што се ставе на тржиште. Стога је веома важна улога Управе царина и њено учешће у систему размене информација о опасним производима.

 6. АНАЛИЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА ТРЖИШНОГ НАДЗОРА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ

*а) Инспекцијски надзор и тржишни надзор*

Инспекцијски надзор у Републици Србији обухвата ширу област од активности и мера које чине тржишни надзор. Из тог разлога, ова анализа се односи на органе Републике Србије, у делу њихове надлежности за спровођење активности и предузимање мера да би обезбедили да производи испуњавају захтеве уређене релевантним прописима и да не угрожавају здравље, безбедност и друге аспекте јавног интереса.

*Табела 1*: Области надзора из делокруга надлежног органа

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Министарство/надлежни орган | Инспекција/област надзора | Број инспектора/лица овлашћених за вршење надзора | Укупан број радних места |
| МТУ | Тржишна инспекција:  општи надзор: заштита потрошача; заштита носилаца права интелектуалне својине, остале опште процедуре инспекцијског надзора  технички надзор:  општа безбедност производа;  усаглашеност не прехрамбених производа са техничким захтевима за производе | 485 | 495 |
| МЕРР/ДМДМ | Мерни инструменти | 20 | 120 |
| МРСП | Инспекторат рада | 273 | 323 |
| МИНФ | Државни путеви  Друмски транспорт  Железнички саобраћај  Водни саобраћај  Ваздушни саобраћај | 8  23  3  19  0 | 11  31  6  32  3 |
| МЗ | Здравствена инспекција  Санитарна инспекција  Лекови и медицинска средства (за хуману употребу) | 47  230  1 | 50  243  13 |
| МРЕ | Опрема под притиском (ИОП)  Опрема и заштита система за коришћење у потенцијално експлозивној средини само у рударским објектима (РГИ) | 8  7 | 8  8 |
| **МТИД** | Телекомуникације | - | - |
| МПШВ | Ветерина  Фитосанитарна  Пољопривреда  Водопривреда  Шумарство и ловство | 347[7]  96[8]  126  28  61 | 347  96  126  28  61 |
| МЗЖСПП | Животна средина  Грађевинарство  Просторно планирање | 127  9[9]  - | 133  9  - |
| МУП | Хитне ситуације – безбедност од пожара | 182 |  |
| МФ/Управа  царина | Царински надзор |  | 2706 |

  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*[7]– Укључујући јединице на граници*

*[8]– Укључујући јединице на граници*

*[9]– На нивоу државе*

У области надзора безбедности/усаглашености индустријских производа, државни органи у Републици Србији имају дугу традицију и огромно искуство у области надзора безбедности и/или усклађености индустријских производа који се пласирају на тржиште. То је разлог зашто, приликом преношења Директиве о општој безбедности производа, није било потребе оснивати нове органе тржишног надзора, већ су постојали органи препознати као органи којима су преузетим правним актом ЕУ дате додатне обавезе и одговарајућа овлашћења да испуне те нове обавезе.

*Табела 2:* Управне надлежности у области безбедности/усаглашености група индустријских производа[10]  /  [11]

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Министарство задужено за израду закона | Министарство – Инспекција задужена за надзор[10] | Производи под надзором |
| МЕРР | МТУ – ТИ | Електрични производи, машине, текстил, дрво, стакло, обућа |
| МЕРР | МТУ – ТИ  МРСП – ИР | Лична заштитна опрема, лифтови |
| МЕРР | МЕРР – ДМДМ[11] | Неаутоматски мерни инструменти, мерни инструменти |
| МЗЖСПП | МТУ – ТИ  МЗЖСПП – ГИ  МЗЖСПП – ИЗЖС | Грађевински производи, хемикалије |
| МТИД | МТИД – ИЕК | Радио опрема и опрема за телекомуникацијске терминале |
| МРЕ | МРЕ – ИОП | Опрема под притиском |
| МЗ | МЗ – СИ | Играчке, козметика |
| МЗ | МЗ – ФИ | Лекови и медицинска средства |
| МУП | МУП – ППИ | Експлозиви за цивилну употребу |
| МУП | МРСП – ИР  МРЕ – РГИ | Потенцијално експлозивна средина |
| МИНФ | МТУ – ТИ | Моторна возила |
| МИНФ | МИНФ | Рекреативна пловила, жичаре за превоз особа |

 \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*[10] – За одређене групе производа може постојати и више од једног органа тржишног надзора. Орган који се помиње у Табели сматра се најважнијим (главним органом тржишног надзора)*

*[11] – У Закону о метрологији, ДМДМ је надлежан за „метролошки надзор” који је по својим карактеристикама један облик тржишног надзора*

*б) Сарадња и координација у систему брзе размене информација о опасним производима*

Веома важан развој у вези са повећаним нивоом сарадње између различитих органа тржишног надзора повезан је са усвајањем Уредбе о начину успостављања и рада система брзе размене информација о опасним производима, коју је донела Влада. Овом уредбом је успостављен систем брзе размене информација о опасним производима. Рад овог система подржава софтвер НЕПРО (www.nepro.gov.rs) по процедури идентичној RAPЕX систему, са циљем да се створи обједињен, системски приступ свих надлежних националних органа тржишног надзора у прикупљању и прослеђивању информација о опасним производима и даље развија регионална, односно међународна сарадња у тој области, укључујући приступање Републике Србије RAPEX систему и обавештавање Комисије Европске уније.

Најважнији елементи Уредбе о начину успостављања и рада система брзе размене информација о опасним производима:

1) Контактна тачка (Министарство трговине и услуга – Тржишна инспекција) је успостављена са задатком да прикупља, обједињује и прослеђује информације о опасним производима. Она је задужена за централни регистар опасних производа и предузетих мера/поступака. Она обавештава јавност о опасним производима који представљају озбиљан ризик и извештава Владу о функционисању система брзе размене информација о опасним производима у којем учествују сви надлежни органи тржишног надзора, укључујући Управу царина која обавља царински надзор.

2) Органи тржишног надзора и Управа царина су обавезни да обавесте контактну тачку када открију опасни производ на тржишту и да поступе у складу са својим овлашћењима.

3) Контактна тачка прослеђује информације свим релевантним органима тржишног надзора како би извршила интензивну проверу за опасним производом на читавој територији и на тачкама уласка (да би се спречило даље стављање на тржиште).

4) Органи тржишног надзора обавештавају контактну тачку о својим налазима и поступању.

5) Контактна тачка прати доступне међународне базе података о опасним производима који су у промету. Ако постоји сумња да би неки производ из базе података могао да буде на српском тржишту, сви релевантни органи тржишног надзора се обавештавају како би извршили интензивну проверу за опасним производом на целој територији и на тачкама уласка да би се спречило стављање на тржиште, односно повукао са тржишта и опозвало од потрошача и других корисника.

6) Органи тржишног надзора обавештавају контактну тачку о својим налазима и поступцима.

Успостављање система брзе размене информација о опасним производима у Републици Србији представља систематску припрему за будућу успешну интеграцију у EU RAPEX систем који је успостављен Директивом о општој безбедности производа и унапређен Уредбом ЕЗ 765/2008.

7. ОЦЕНА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

У складу са делокругом надлежних органа уређеним Законом о министарствима и посебним законима који уређују област техничких захтева за производе и поступање органа надзора, инспекцијски надзор у области безбедности производа, у Републици Србији је организован на републичком нивоу, претежно у оквиру ресорних министарстава у чијем саставу су инспекцијски или други органи, односно сектори, одељења или друге организационе целине са задатком да надзиру безбедност одређених производа, групе производа или одређених аспеката ризика које производи представљају за здравље и безбедност производа. Општа правила за поступање ових органа су заједничка, док су посебним законима који уређују поступање надлежног органа у специфичним, посебним сегментима надзора, различита. У примени инспекцијских мера заступљена је двостепеност у одлучивању, односно могућност преиспитивања одлука надлежних инспекција, уз примену краћих рокова за жалбу, претежно осам дана од дана уручивања акта о предузетој мери, док је општи рок за жалбу у другим управним поступцима 15 дана. Овај приступ и краћи рокови за коришћење правних лекова за преиспитивање одлука о предузетим мерама инспекцијског надзора оправдава се хитношћу спровођења мера које се предузимају за заштиту здравља и безбедности, односно за заштиту потрошача и других јавних интереса.

Сви инспекцијски органи су овлашћени да подносе пријаве правосудним органима за кажњавање прекршилаца што је претежно заступљено у раду, с тим што је, због недостатка информатичке инфраструктуре и мреже инспекцијских са правосудним органима отежано праћење изречених казни и њихово извршење. Комуникација у том делу се обавља редовном, класичном поштом, а инспектори су задужени да воде евиденцију о раду, о изреченим мерама и исходу тих мера. Постоје иницијативе да се те евиденције воде у електронској форми тако да се у оквиру органа развијају софтвери за евиденцију рада и тако стварају интерне базе података.

Сектор тржишне инспекције је у току 2008. и 2009. године покренуо пројекат за унапређење евиденције о раду и извештавања Мрежа инспекцијских органа, са циљем да у првој фази унапреди интерну евиденцију и извештавање, а да у наредним фазама успоставља везу са другим инспекцијским органима, са Управом царина, правосудним органима, Јединственим регистром привредних субјеката, односно са оним органима који располажу инфраструктуром и поседују базе података доступне за потребе делотворнијег рада тржишне инспекције. Спроведена је прва фаза овог пројекта и имплементирано програмско решење за евиденцију рада и извештавање, у оквиру средстава одобрених из Националног инвестиционог плана. Наставак овог пројекта је од великог значаја за унапређење рада тржишне инспекције и повезивање са другим инспекцијама тако да се наставак активности планира у периоду реализације средњорочног финансијског плана Министарства трговине и услуга, с тим што ће се потребне анализе за развој овог пројекта планирати и пратеће активности одвијати и у оквиру коришћења ИПА инструмената финансирања.

Једна од важних иницијатива коју треба развијати јесте Предлог протокола о сарадњи Министарства економије и регионалног развоја, Министарства трговине и услуга – Сектора тржишне инспекције и Министарства финансија – Управе царине, у области размене информација и података од значаја за ефикасно спровођење активности и предузимање мера тржишног надзора, планирање заједничких активности и развој информатичке инфраструктуре.

С обзиром да важећи закони који уређују поступак инспекцијског надзора, права, дужности и овлашћења инспектора, не праве разлику између инспекцијског надзора и тржишног надзора, појам тржишног надзора је јасно одређен овом стратегијом, са усмерењима за свеобухватно уређивање тог надзора Законом о тржишном надзору, којим ће бити преузете одговарајуће одредбе Уредбе (ЕЗ) број 765/2008 Европског парламента и Савета од 9. јула 2008. године. Наведеном уредбом ЕЗ 765/2008 се прописују захтеви за акредитацију и тржишни надзор у вези са трговањем производима и укида Уредба (ЕЕЗ) број 339/93. На овај начин ће се у Републици Србији успоставити одговарајућа структура тржишног надзора на принципима тржишног надзора у Европској унији.

Потреба редефинисања законског оквира који уређује инспекцијски надзор и нови приступ уређивања процедура тржишног надзора као посебно важног сегмента у делокругу републичких органа који обављају тај надзор на целој територији Републике Србије, јасно је изражена у процесу анализе постојећег правног и институционалног оквира тржишног надзора у Републици Србији.

Оцена постојећег стања извршена је уз учешће свих интересних група и SWOT анализе урађене у оквиру реализације активности према Оквирном уговору са Европском унијом – FW BENEF 2009/216096. Резултати те анализе су ажурирани на основу редовних годишњих анализа које су урађене у процесу оперативног планирања и пројектовања потребних финансијских средстава за активности кључних инспекцијских органа у области тржишног надзора, такође, уз учешће свих заинтересованих страна, укључујући органе надлежне за област инфраструктуре квалитета, заштиту потрошача, организација потрошача, Привредне коморе и других заинтересованих страна.

Налази ове анализе могу да се користе у оцени садашње ситуације и предлагању праваца развоја тржишног надзора у Републици Србији, са институционалног аспекта.

Министарство трговине и услуга у чијем саставу је организован Сектор тржишне инспекције има кључну улогу у области тржишног надзора и одговорност за координацију система брзе размене информација о опасним производима. Носилац је активности у изради стратегије развоја трговине и тржишног надзора, закона којима се уређује заштита конкуренције, заштита потрошача, услови за обављање трговине, општа безбедност производа, инспекцијски надзор у области промета робе и услуга и има изражену потребу за успостављањем система координације рада органа тржишног надзора. У области тржишног надзора спроводи се низ активности, нарочито за успостављање међусекторске сарадње са другим надлежним органима за тржишни надзор и инфраструктуру квалитета у целини, укључујући стандардизацију, акредитацију и метрологију. Припрема разраду пројекта ИПА 2010 за надзор тржишта који ће реализовати заједно са кључним партнерима овог пројекта, Министарством економије и регионалног развоја и Министарством пољопривреде, шумарства и водопривреде. У Сектору тржишне инспекције постоји спремност за успостављање координације тржишног надзора у складу са Уредбом 765/2008. Постојећи правни основ за успостављање координационог тела садржан је у Закону о државној управи који уређује могућност оснивања међуресорних тела где је потребна координација. Ово би могао да буде веома користан приступ у прелазном периоду до потпуне хармонизације правног оквира за тржишни надзор. У току 2010. године основан је „кол центар” за стално систематско примање позива потрошача, који има потребу за преносним рачунарима и образовањем у области информатичке технологије.

Министарство економије и регионалног развоја, као орган управе у чијем је делокругу стандардизација, акредитација, метрологија и технички прописи, у највећој мери, са изузетком оних техничких прописа који су у делокругу других министарстава, подржава системски приступ у развоју тржишног надзора у Србији са посебним акцентом на успостављање механизама за координацију тог надзора.

Инспекције рада указује на потребу повећања нивоа координације активности са другим субјектима тржишног надзора у области њихове надлежности. Посебно је значајна координација рада и сарадња са тржишном инспекцијом у интересу безбедности производа који се купују на нашем тржишту а који се користе на раду, за професионалну употребу. Такође, Инспекција рада истиче важност сарадње са Управом царина, нарочито због уочених проблема код делова машина и уређаја који се увозе као небезбедне а потом склапају што је велики ризик приликом коришћења таквих машина и уређаја у производњи и за обављање других делатности према сврси за коју је такав производ намењен. Сматрају да ове појаве треба спречити на извору, пре стављања производа на тржиште и да из тог разлога треба унапредити сарадњу и нарочито координацију у раду надлежних органа за тржишни надзор. У ситуацијама када се открије неусклађеност заштитне опреме са прописаним захтевима за безбедност, Инспекција рада се ограничава на санкционисање релевантног послодавца. Није постојала пракса упозоравања других органа тржишног надзора да провере тржиште, што је потребно променити приступањем Инспекције рада у систем брзе размене информација о опасним производима.

Санитарна инспекција је показала велики интерес за успостављање координационог тела које треба да се састоји од „експерата” који се свакодневно баве тржишним надзором. Република Србија има административне капацитете и веома је важно да састав координационог тела буде на нивоу професионалаца из различитих области тржишног надзора. Санитарна инспекција је упозната са RAPEX-ом – „отворена страна” се редовно посећује и користи као основ за планирање поступака.

Инспекције у Републици Србији имају дугу традицију контроле безбедности производа, али су свесне чињенице да постоје нове технике и нове вештине које ће морати да науче. Процена ризика је кључна у области безбедности производа и доступна је надлежним органима за спровођење Закона о општој безбедности производа. Инспекцијама су потребне додатне обуке и о (обавезном/добровољном) коришћењу извештаја о испитивању, сертификата и акредитације.

Безбедност производа у периоду до доношења ове стратегије, није био први приоритет у раду свих надлежних инспекцијских органа, док у одређеним инспекцијама које су планирале приоритетан рад у овој области, реализација тог плана није спровођена у истој мери у свим подручним јединица на територији Републике Србије. Инспекције нису увек укључене у припремање нових техничких прописа за које сазнају када настане потреба обављања инспекцијског надзора. Нису све области тржишног надзора у потпуности спроведене, као нпр. моторна возила.

У спровођењу закона у области безбедности производа и преузимању одговорности према одређеним директивама треба избећи преклапање активности или остављање сивих – непокривених зона (нпр. одговорност за безбедност играчака је у надлежности санитарне инспекције у Министарству здравља, али тим надзором нису покривени сви ризици, као што је хемијски ризик у вези са играчкама).

Агенција за хемикалије као развојно, стручно и регулаторно тела, надлежно за доношење подзаконских аката за спровођење Закона о хемикалијама и Закона о биоцидним производима, у спровођењу тих прописа сарађује са тржишном инспекцијом и инспекцијом заштите животне средине.

Министарство животне средине и просторног планирања истиче значај примене Закона о хемикалијама приликом увоза појединих роба. Такође, указује да се приликом уништавања производа који одмах постају отпад, такве активности обављају само по прибављеном мишљењу Министарства животне средине и просторног планирања – Сектора за контролу и надзор.

Министарство рударства и енергетике, поред осталог, истиче значај успостављања ефикасног тржишног надзора над минералним сировинама.

Управа царине је упозната са Законом о општој безбедности производа, свесна своје улоге на граници у вези са увозом робе и спремна је да у оквиру својих овлашћења, у складу са прописима, учествује у спровођењу активностима, предузимању мера и размене информација о опасним производима, као и да буде укључена у обуку за царинске службенике ради правилног спровођења овог закона.

Законом о електронским комуникацијама оснива се Агенција за електронске комуникације и уређује инспекцијски надзор у тој области и овлашћења инспектора електронских комуникација.

Привредна комора је истакла значај координације активности органа тржишног надзора и усмеравање тих активности на подршку привредним субјектима у спровођењу прописа у области безбедности производа.

Инспекцијама недостаје одговарајућа обука и образовање у вези са активностима тржишног надзора, посебно у вези са оцењивањем ризика. Недостаје им и опрема за рад – нема довољно возила, дигиталних фотоапарата и преносивих рачунара.

SWОТ анализа је коришћена да би се оценило стање и утврдиле предности, слабости, могућности и претње тржишног надзора, онако како их виде интересне групе у Србији. Стога се у овој стратегији користи за препознавање потенцијалних области за даљи развој.

Заједнички елементи ове анализе у којој су учествовали представници свих органа тржишног надзора у Републици Србији дошло се до следећих закључака у погледу унутрашњих фактора, као што су ресурси, капацитети који помажу у остваривању мандата и који представљају предности, као и оних елемената који представљају тренутне слабости, претње или ризике:

Предности:

1) успостављена је инфраструктура квалитета (осим лабораторија);

2) искусни и професионални административни капацитети;

3) успостављен је основни правни оквир за тржишни надзор;

4) територија Републике Србије је потпуно покривена тржишним надзором;

Слабости:

1) недовољна координација и повезаност, укључујући информатичку повезаност;

2) недовољно техничке опреме и финансијских ресурса;

3) људски ресурси нису на прави начин регионално искоришћени;

4) спорост у доношењу и имплементацији подзаконских аката;

Могућности:

1) помоћ ЕУ;

2) подршка Владе и Народне скупштине у законодавном процесу;

3) значајна улога привредних субјеката и ревитализација привредних активности;

4) регионална и међународна сарадња;

Претње:

1) дугогодишња економска криза у Србији као и у региону;

2) смањење броја запослених без јасних критеријума;

3) непримерен утицај „центара моћи”;

4) успоравање и изостављање подршке у законодавном процесу.

8. ПРОЈЕКЦИЈА РАЗВОЈА ТРЖИШНОГ НАДЗОРА У СРБИЈИ

**8.1. Улога надлежних органа тржишног надзора**

Органи тржишног надзора ће спроводити активности и предузимати мере како би обезбедили да производи на тржишту Републике Србије буду безбедни, усклађени са техничким прописима, односно са постављеним захтевима Европске уније, а у случајевима где не постоје захтеви Европске уније, са националним захтевима.

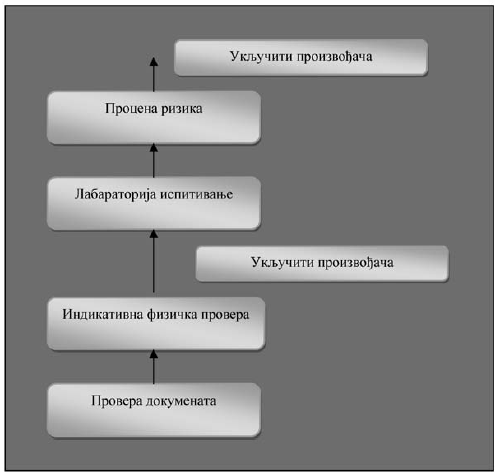
Ова улога органа тржишног надзора оствариће се уз доследну примену закона, стварање одговарајућих организационих услова, унапређење информатичке инфраструктуре, кадровске структуре, едукацију државних службеника, обезбеђење финансијских средстава и комуникацију са јавношћу и сарадњу са цивилним сектором.

Одговарајући регулаторни и организациони услови у зависности су од усклађивања прописа Републике Србије са законодавством Европске уније. Законодавно уређивање надлежности појединих инспекције треба да обухвати правни основ за оснивање координационог тела. Надлежне инспекције у систему развијених институција за тржишни надзор примењиваће одговарајуће методе рада (проактивне и реактивне), међусобно сарађивати. Сарадња ће бити усмерена и према надлежним органима тржишног надзора у државама чланицама Европске уније.

Тржишна инспекција, као кључни орган тржишног надзора који има улогу контакт тачке у систему брзе размене информација, добија значајан обим надлежности и у областима које су предмет директива новог приступа.

Административни капацитети којима располаже Тржишна инспекција и други органи тржишног надзора услов су за спровођење наведених активности да би се постигла безбедност производа на тржишту.

Поред административних и других ресурса органа тржишног надзора, потребни су ресурси за размену информација између органа и ресурси за адекватну оцену усаглашености производа са прописаним захтевима. За потребе узимања и испитивања узорака, што представља саставни део тржишног надзора, потребно је обезбедити адекватан лабораторијски капацитет, овлашћене и одговарајуће лабораторије. Није искључена могућност овлашћивања међународне лабораторије, када је то потребно и када се не може обезбедити адекватна домаћа лабораторија. Неопходно је предвидети и уговорити услуге одговарајућих институција за потребе суперанализа.



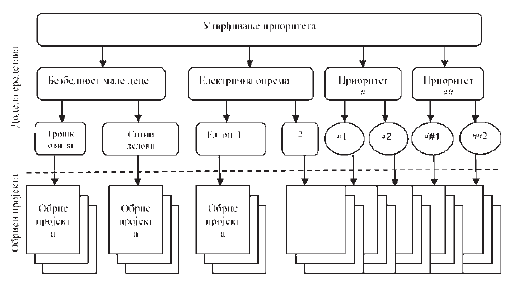
*Слика: део почетне процедуре за проверу, коју спроводи надлежни орган тржишног надзора[12]*

*\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*

*[12] – Извор: EMARS*

За рад у домену одговорности органа тржишног надзора, неопходно је обезбедити све потребне ресурсе и планирати потребна средства за остваривање постављених циљева.

*Краткорочни програм*



*Слика: Процес превођења краткорочног програма у пројектне планове (груби приказ пројеката који приказују активности које се односе на приоритете)[13]*

*\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*

*[13] – Извор: EMARS*

*Реактивне и проактивне методе*

Органи тржишног надзора користе проактивне и реактивне методе, а за постизање циљева доносе годишње програме рада. У току године редовно прате остваривање задатака постављених програмом и унапред одређују улогу сваког запосленог.

Приликом израде годишњег програма, као облика проактивне контроле, узимају се у обзир:

1) очекиване измене прописа;

2) тренутно и очекивано стање тржишта;

3) прекршаји који су се чешће појављивали у претходном периоду;

4) информације о испитивањима производа;

5) извештаји произвођача и дистрибутера;

6) информације добијене из система брзе размене информација RAPEX;

7) остале доступне информације (ICSMS, Eurosafe);

8) искуство у коришћењу производа;

9) када постоје предлози других држава о планираним заједничким активностима.

Органи тржишног надзора ће се укључивати у координиране активности надзора које су све заступљеније на нивоу Европске уније и у које су укључене државе чланице Европске уније као и државе изван Европске уније.

Иако је годишњи програм рада основ за рад органа тржишног надзора, он треба да буде флексибилан и омогући стално прилагођавање чињеничном стању на тржишту, да би се могао пратити основни стратешки циљ да тржиште буде уређено. Планирање сваке активности прати планирање финансијских средстава за њену реализацију, а нарочито је то потребно планирати за потребе трошкова за узимање узорака и њихову анализу.

Реактивна улога органа тржишног надзора представља активност на основу:

1) пријава потрошача;

2) пријава привредних субјеката;

3) података из база RAPEX, ICSMS;

4) других запажања.

Потребно је постићи добар баланс проактивних и реактивних метода и имати у виду да се већина случајева за тржишни надзор открива на основу жалби, обавештења и других информација о постојању сумње у усаглашеност производа, у ком случају треба предузети реактивне мере. Како проактивне мере зависе од одлуке самог органа тржишног надзора и ресурса којима тај орган располаже, програм циљног тржишног надзора представља ефикасно средство за оптимално коришћење расположивих ресурса и за развој сарадње.

Инспектори, да би постигли постављене циљеве, придржавају се усмерења у раду тако да основни циљ инспекцијске контроле није изрицање прекршајних мера већ уређено тржиште.

Већа пажња се посвећује прекршајима који су већа претња за јавни интерес и имају веће штетне последице за људе, имовину и околину.

Инспектори активно учествују у поступку измене закона и на основу искустава у практичној примени закона на терену, дају предлоге за измену прописа и доношење нових.

Годишњи план рада обухвата и сарадњу са другим инспекцијама и регулаторним, односно стручним телима.

Инспекцијска контрола се обавља и завршава у што краћем року, али се узима у обзир да то не буде на штету законитости у раду.

Начин вршења инспекцијске контроле мора бити такав да у што мањој мери омета делатност привредног субјекта и да се од привредног субјекта могу тражити само она документа и они подаци који су неопходни за утврђивање материјалне истине и доношење законите одлуке.

Укупан рад треба да буде усмерен на комплексан преглед, тако да се смањи број контрола а повећа број закона и других прописа који се обухватају једном контролом.

Пријаве које подносе грађани разматрају се у што краћем року и благовремено обавештавају подносиоци пријаве о резултатима инспекцијског надзора.

Овлашћења се користе на начин који у одређеним случајевима када су утврђене неправилности, одређује рок у коме се мора постићи усклађивање са законом, а рок се одређује у зависности од тежине прекршаја, последица за јавни интерес и реалних околности од којих зависи могућност отклањања неправилности.

Забрана рада и забрана промета робе се предузима у складу са законским овлашћењима и када су за то испуњени сви законски услови.

*Табела 2*: Упоређење реактивног и проактивног тржишног надзора[14]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Реактивни тржишни надзор |  | Проактивни тржишни надзор |
|  | Критични случајеви | Остали случајеви |  |
| Ко преузима иницијативу за активност? | Орган тржишног надзора (на основу информација добијених од медија, произвођача итд.) | Орган тржишног надзора (на основу информација добијених од потрошача, полиције итд.) | Сам орган тржишног надзора на основу критеријума дефинисаних у плану поступа независно од било каквих уплива споља |
| Шта иницира покретање активности? | Несрећа (смртна) – можда у другој држави | Несрећа, инцидент, притужба, обавештење од других држава | Дугорочни и краткорочни план |
| Фокус активности | Решити потенцијални проблем са појединачним производом (групом) | | Добити преглед тржишта и решити проблеме безбедности проблемеа |
| Како се бирају производи | Производи се дају када се случај преузме | | Производи који испуњавају критеријуме за узимање узорака за пројекат се бирају за даљу истрагу |
| Хоризонт планирања | Сати (ако је могуће) | Дани – недеље | Пројекат може да буде у плану активности годинама унапред, а активности у пројекту могу да се планирају месецима унапред |
| Пажња јавности (преко медија) | Велика или изузетно велика | Нема је или је мала | Орган одлучује да ли ће и када ће објавити резултате из пројекта, тако да има времена за припрему поруке, итд. |
| Време за управне поступке | Неколико дана | Недеље, неколико месеци | Недеље, неколико месеци (за сваки појединачан производ) |
| Последице за привредни субјекат | Потенцијално велике, увеличане пажњом медија | Зависно од нађених неусаглашености | Зависно од нађених неусаглашености |
| Критична питања | Медији: комуникација; Расположиви људски ресурси;  успостављање добрих контакта са произвођачем;  вештине процене ризика и правни поступци | Препознавање ризика;  утврђивање приоритета притужби; успостављање добрих контаката са произвођачем | Планирање пројекта;  вештине управних поступака |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*[14] – Извор: EMARS*

**8.2. Улога Управе царина у тржишном надзору**

Улога Управе царине у области тржишног надзора, уређена Законом о општој безбедности производа, у спровођењу овог прописа имаће све већи значај, који се већ идентификује у примени Уредбе о начину успостављања и рада система брзе размене информација о опасним производима. У систему брзе размене информација о опасним производима, Управа царине има посебно дефинисану улогу и јасно уређене захтеве од стране органа тржишног надзора и органа који координира рад овог система.

У складу са правом и праксом Европске уније, од Управе царине се очекује да задржи увоз робе за коју постоји оправдана сумња да може представљати озбиљну и непосредну опасност за здравље и безбедност у редовним и предвиђеним околностима коришћења. Иста мера се очекује од Управе царина и за производе који се увозе а немају тражену пропратну документацију, прописани знак усаглашености и друге ознаке прописане сваком појединачном директивом, односно прописима Србије којим су преузете те директиве.

Из тог разлога је неопходно успоставити и развијати директну сарадњу и комуникацију органа тржишног надзора и Управе царина.

О задржавању производа из наведених разлога, Управа царине ће имати могућност да обавештава надлежни орган тржишног надзора. Ако у року од три дана, Управа царине не буде обавештена о радњама које су предузели органи тржишног надзора, задржани производи се пуштају под условом да не постоје друге сметње за њихово пуштање.

У случају када органи тржишног надзора нађу да је производ опасан, односно да представља озбиљан ризик, предузеће прописане мере забране, тако да се опасан производ не може пустити у слободан промет, односно не може увести на територију Републике Србије.

У вези са спровођењем ових активности, Управа царине ће имати доступност проценама ризика, што такође, произилази из примене Уредбе о успостављању и начину рада система брзе размене информација о опасним производима.

Службеници Управе царине су укључени у процес едукације кроз регионалне и националне пројекте.

У току 2010. године, државни службенице Управе царина ће имати заједничке обуке са тржишним инспекторима, санитарним инспекторима и инспекторима рада за примену метода процене ризика у складу са Смерницама за заједничко управљање системом RAPЕХ и прописима Републике Србије на основу којих је успостављен и функционише систем брзе размене информација о опасним производима.

**8.3. Сарадња органа за тржишни надзор и органа за заштиту потрошача**

 Органи тржишног надзора и органи за заштиту потрошача у Србији, ради рационалног коришћења расположивих ресурса и остварења циљева ове стратегије, предлагаће и спроводити заједничке активности, којима се развијају, организују и установљавају заједнички програми у циљу размене искустава, информација, најбоље праксе, информацијских кампања и, сходно томе, рационално располаже финансијских ресурсима и када се на тај начин обезбеђује потпуније учешће органа Републике Србије у спровођењу наведених програма.

Сарадња органа тржишног надзора и органа за заштиту потрошача остварује се и учешћем инспектора у раду Савета за заштиту потрошача.

Ову сарадњу треба унапредити, укључивањем представника тржишне инспекције у састав Савета за заштиту потрошача.

**8.4. Правци развоја тржишног надзора**

Тржишни надзор у Србији развијаће се у правцу правилног спровођења законског оквира Србије, усклађеног са правом Европске уније, уз примену активности и мера којима се обезбеђује да производи обухваћени хармонизованим законодавством, када се користе према својој намени или под условима који се могу предвидети и када су правилно инсталирани и одржавани, могу да угрозе здравље и безбедност корисника, или који на неки други начин не испуњавају релевантне захтеве хармонизованих прописа, односно захтев за општу безбедност производа, буду повучени, забрањени или ограничени у испоруци на тржиште и да јавност и надлежна тела буду о томе обавештени.

Развој адекватног надзора тржишта, у периоду реализације ове стратегије, подразумева да ће се у Републици Србији обезбедити:

1) законодавство ускалађено са правом ЕУ;

2) ефикасност државних органа за надзор тржишта;

3) адекватна инфраструктура за оцењивање усаглашености;

4) оцењивање усаглашености засновано на акредитацији као поступку потврђивања од стране националног акредитационог тела да тело за оцену усаглашености испуњава захтеве дефинисане хармонизованим стандардима;

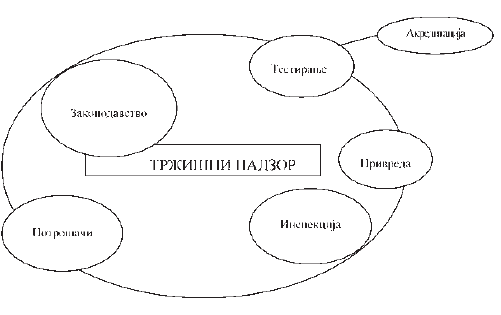
5) адекватна улога првредних субјеката, који су у потпуности свесни своје одговорности;

6) да потрошачи буду упознати са својим правима.

Овај правац развоја тржишног надзора у Србији, који је прихваћен и у стратегијама тржинног надзора држава у окружењу, може се илистровати Моделом тржишног надзора у Европској унији.[15]

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*[15] – Извор: Упоредни стратешки оквир Европске уније и држава у региону*



*8.4.1. Начела тржишног надзора*

Пројектовани развој тржишног надзора у Републици Србији одвијаће се применом начела тог надзора којим се остварују циљеви, и то:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| *Циљ* | *Начела* | *Претежна одговорност за примену* |
| Заштита потрошача | Усвајање превентивног приступа применом најбоље праксе тржишног надзора и ефикаснија стратегија комуникације за информисање и саветовање потрошача и привредних субјеката | Органи тржишног надзора |
|  | Процена резика усмерена на небезбедне производе, услуге и праксе са озбиљним и намерним неправилностима уз коришћење координароног приступа | Органи тржишног надзора |
|  | Брзо и сразмерно решавање утврђених проблема са циљем да производи, услуге и праксе које нису у складу са законом, престану да доводе у опасност потрошаче | Органи тржишног надзора  Привредни субјекти |
| Пружање подршке привредним субјектима и развоју праведне конкуренције | Старање да све политике и стратегије које утичу на привреду буду одговарајуће, јасно разумљиве и да је у њиховом спровођењу заступљена консултација свих заинтересованих страна | Државни органи  надлежни за предлагање  и спровођење  одговарајућих политика и стратегија  Државни органи надлежни за инфраструктуру квалитета  Органи тржишног надзора |
|  | Пружање подршке привредним субјектима путем израде информативно-едукативних материјала | Државни органи надлежни за инфраструктуру квалитета и органи тржишног надзора |
| Делотворна активност заснована на сталним консултацијама са свим заинтересованим странама | Решавање проблема тамо где су се појавили и на координиран начин, усвајањем приступа водећег органа као дела координараног надзора са другим органима за спровођење | Органи тржишног надзора |
|  | Ефикасно и делотворно предузимање мера у сарадњи са другим органима за спровођење мера и усмеравање оперативних програма и пракси | Органи тржишног надзора |
|  | Старање да државни службеници који врше послове тржишног надзора поседују професионално знање и вештине, да буду обучени и да познају пословно окружење у којем делују, да примењују најбољу праксу и да им је доступно стално стручно усавршавање | Органи тржишног надзора |
|  | Обезбеђење учешћа државних службеника који врше послове тржишног надзора у изради стандарда | Органи тржишног надзора  у складу са процедуром Института за стандардизацију |
|  | Обезбеђење приступа финасирању како би се постигло стручно и једнообразно спровођење тржишног надзора | Ресурси на нивоу Европске уније  Државни орган надлежан за финансије и органи тржишног надзора |

Kао што у остваривању кључних циљева ове стратегије, важну улогу има привреда, треба истаћи значајну улогу привреде у вези са спровођењем начела тржишног надзора.

Произвођачи су у обавези да производе безбедне производе. Стога је одговорност привреде да буде спремна да докаже усаглашеност производа са прописаним захтевима и интегритетом знака СЕ.

Са друге стране законодавство Србије, у скаду са Националним планом интеграција и стратешким циљем за остваривање пуноправног чланства у Европској унији и пуне интеграције Србије у унутрашње тржиште Европске уније, обезбедиће прописе усаглашене са правом Европске уније, који треба да да буду јасни и применљиви и да омогућавају даље унапређење тржишне економије која пружа веће шансе привредницима на домаћем и европском тржишту, а потрошачима већу могућност избора производа који су усаглашени са техничким захтевима за безбедност без обзира на њихово порекло.

Истовремено, преузете обавезе из споразума CEFTA у овој области, преговарање и усклађивање са правилима Светске трговинске организације у релевантној области, односно укупне обавезе Србије преузете регионалном, европском и глобалном нивоу, подразумевају адекватну примену хармонизованог законодавства.

Стога, опредељујући се за примену наведених начела тржишног надзора у Србији, по узору на препоруке Пројекта Европске уније EMARS, у којем су учествовали представници свих битних интересних група, Влада ће, у периоду реализације ове стратегије, усмеравати развој тржишног надзора у сакладу са најбољим праксама у државама чланицама Европске уније и адекватним надзором, који подразумева делотворе активности и мере, допринети заштити потрошача и лојалној конкуренцији на тржишту.

*8.4.2. Мере тржишног надзора*

Законски оквир у Републици Србији уређују и обезбеђују да органи тржишног надзора врше провере карактеристика производа у одговарајућем обиму, и то провером документације и физичким и лабораторијским проверама на основу адекватних узорака, када је то потребно прикладно. Органи за тржишни надзор, имају право да у складу са законом захтевају од привредних субјеката доступност документације и информација које су потребне у сврху извршавања активности органа тржишног надзора и, када је то потребно и оправдано, улазе у просторије привредних субјеката и узимају потребне узорке производа. Органи тржишног надзора ће, у складу са законом, предузимати активности и налагати мере за уништење производа који представљају озбиљан ризик или мере којима се ти производи, на други начин, чине неупотребљивим, ако то органи тржишног надзора сматрају потребним. Органи тржишног надзора ће узети у обзир извештаје о испитивању или потврде којима се потврђује усаглашеност, које је издало акредитационо тело за оцењивање усаглашености, ако привредни субјекти доставе такве извештаје, односно такве потврде.

Органи тржишног надзора предузимају мере за алармирање опасности за кориснике на тржишту Републике Србије у адекватном временском оквиру за потенцијалне ризике које су идентификовали у вези са било којим производом у циљу смањења ризика од повреде или друге штете и сарађују са привредним субјектима у радњама којима се спречавају или смањују ризици изазвани производима које су ти субјекти испоручили.

У складу са законом и у оквиру споразума о сарадњи органа тржишног надзора у Србији са органима тржишног надзора других држава, органи тржишног надзора ће, када одлуче да повуку неки производ са тржишта у Србији, који је произведен у другој држави, обавестити одговарајуће органе, односно привредни субјект према адреси наведеној на производу или у документацији која прати производ.

Органи тржишног надзора у Србији врше своје дужности независно, непристрасно и објективно.

Органи тржишног надзора се придржавају поверљивости када и где је то потребно да би се заштитиле пословне тајне или да би се очували подаци о личности у складу са законом, под условом да се та информација учини доступном јавности, такође у складу са законима који се односе на безбедност производа и који обезбеђују да се у максималној мери заштите интереси корисника.

*8.4.3. Производ који представља озбиљан ризик*

У погледу производа који представљају озбиљан ризик, укључујући ризик чије последице нису тренутне, примењује се мера тржишног надзора којом се захтева хитно поступање, опозив, повлачење или забрана испоруке таквог производа на тржиште и информисање без одлагања, на начин успостављен системом брзе размене информација о опасним производима.

Одлучивање о томе да ли производ представља озбиљан ризик засниваће се на одговарајућој процени ризика која узима у обзир природу потенцијалне опасности и вероватноћу да ће до ње доћи.

Могућност постизања виших нивоа безбедности или доступност других производа који представљају мањи степен ризика не може да буде основ да се сматра да производ представља озбиљан ризик.

*8.4.4. Рестриктивне мере*

Мере органа тржишног надзора које се предузимају сходно релевантним прописима, а које се односе на забрану или ограничење испоруке производа на тржиште, повлачење или опозив производа са тржишта, биће сразмерне тежини повреде, односно неусклађености са захтевима за безбедност и приликом њиховог предузимања, обавезно се наводи тачан правни основ.

Пре одлучивања о било којој рестриктивној мери, орган тржишног надзора даје могућност привредном субјекту на кога се та мера односи да изнесе свој став у одговорајућем временском периоду који не може бити краћи од 10 дана, осим у случају када то није могуће учинити због хитности мере која се предузима, када је та хитност повезана са здравственим и безбедносним захтевима или другим основаним јавним интересом обухваћеним одговарајућим прописом. Ако је радња, односно мера предузета пре него што је дата могућност за изјашњење, привредном субјекту се даје могућност да изнесе свој став чим то буде могуће, а предузета мера се преиспитује одмах након тога.

Поред обавештења о предузетој мери, привредни субјект се обавештава и о правним лековима који су му на располагању у складу са прописима и о роковима који се односе на те правне лекове.

Ако привредни субјект предузме ефикасну радњу и о томе обавести орган тржишног надзора, предузета мера тржишног надзора се хитно повлачи или мења и допуњује.

*8.4.5. Знак СЕ*

Законом о техничким захтевима за производе и оцењивање усаглашености, прописано је да произвођач ставља знак усаглашености на производ који је усаглашен са техничким прописом ако је то утврђено техничким прописом.

Забрањено је стављати знак усаглашености на производ који није усаглашен са прописаним захтевима, као ни на производ за који није прописано стављање знака усаглашености.

Уредбом о начину спровођења оцењивања усаглашености, садржају исправе о усаглашености, као и о облику, изгледу и садржају знака усаглашености („Службени гласник РС”, број 98/09), уређен је облик, изглед и садржина знака усаглашености и прописано да је српски знак усаглашености једина ознака којом се потврђује да је производ који се ставља на тржиште или употребу у Републици Србији, усаглашен са захтевима српског техничког прописа, ако је тим прописом предвиђено његово стављање. Ова одредба престаје да се примењује уз истовремено увођење знака СЕ, даном ступања на снагу потврђеног међународног уговора о оцењивању усаглашености и прихватању индустријских производа са Европском унијом (ACAA споразум) у делу производа на који се тај уговор односи, а у делу производа на које се тај уговор не односи, наведена одредба престаје да се примењује даном приступања Републике Србије Европској унији.

Према општим правилима у Европској унији, знак СЕ се ставља искључиво на производе за које је његово стављање предвиђено прописима за хармонизацију и не може се стављати на друге производе. Знак СЕ ставља искључиво произвођач или његов заступник, чиме произвођач показује да преузима одговорност за усаглашеност производа са свим релевантним захтевима у складу са прописима којима је предвиђено стављање тог знака.

Знак СЕ је једина ознака која потврђује усаглашеност производа са одговарајућим захтевима релевантних прописа Европске уније за хармонизацију којима је предвиђено њено стављање.

Прописи који предвиђају стављање знака СЕ на производ, предвиђају и меру забране стављања на производ ознаке, знакова и натписа за које постоји вероватноћа да ће обманути треће стране у вези са значењем или обликом знака СЕ и да могућност стављања друге ознаке на производ може бити дата под условом да се не угрожава видљивост, читљивост и значење знака СЕ.

Тржишним надзором се обезбеђује правилно спровођење режима који регулише знак СЕ и предузимање мера у одговарајућем поступку, у случају неправилног коришћења тог знака, као и казни, укључујући кривичне санкције у случају озбиљних неправилности. У одговарајућем поступку за изрицање казни, обезбеђује се да казне буду сразмерне озбиљности прекршаја и да представљају ефикасно средство за одвраћање од неправилног коришћења знака СЕ на производима.

Табеларни приказ Директива заснованих на начелима Новог приступа којима се предвиђа означавање производа CЕ знаком и Директива (области) заснованих на начелима Старог приступа и органа у Републици Србији који су задужени за преношење тих директива у Српске прописе и њихово спровођење

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Директиве новог приступа (CЕ) | Преношење | Спровођење тржишни надзор |
| 1 | Директива Европског парламента и Савета 2006/95/ЕЦ од 12. децембра 2006. године о усклађивању закона држава чланица који се односе *на електричну опрему намењену за употребу у одређеним напонским границама* | МЕРР | ТИ |
| 2 | Директива Савета 87/404/ЕЕЦ од 25. јуна 1987. о усклађивању закона држава чланица који се односе на *једноставне посуде под притиском* | МРЕ | ИОП  ТИ |
| 3 | Директива Савета 88/378/ЕЕЦ од 3. маја 1988. о усклађивању закона држава чланица који се односе на *безбедност играчака* | МЗ | СИ |
| 4 | Директива Савета 89/106/ЕЕЦ од 21. децембра 1988. о приближавању закона, прописа и административних одредби држава чланица који се односе на *грађевинске производе* | МЗЖСПП | ТИ  ГИ |
| 5 | Директива Европског парламента и Савета 2004/108/ЕЦ од 15. децембра 2004. године о приближавању закона држава чланица који се односе на *електромагнетску компатибилност* | МЕРР | ТИ  ИЕК |
| 6 | Директива Савета 89/686/ЕЕЦ од 21. децембра 1989. о приближавању закона држава чланица који се односе на *личну заштитну опрему* | МЕРР | ТИ  ИР |
| 7 | Директива Европског парламента и Савета 2009/23/ЕЦ од 23. априла 2009. године о усклађивању закона држава чланица који се односе на *ваге са неаутоматским функционисањем* | МЕРР | ДМДМ |
| 8 | Директива Савета 90/385/ЕЕЦ од 20. јуна 1990. о приближавању закона држава чланица који се односе на *активна уградна медицинска средства* | МЗ | АЛИМС |
| 9 | Директива Савета 90/396/ЕЕЦ од 29. јуна 1990. о приближавању закона држава чланица који се односе на *кућне апарате на гас* | МРЕ | ТИ |
| 10 | Директива Савета 92/42/ЕЕЗ од 21. маја 1992. о захтевима енергетске ефиканости за нове *топловодне бојлере на течна или гасовита горива* | МРЕ | ИОП  ТИ |
| 11 | Директива Савета 93/15/ЕЕЗ од 5. априла 1993. о усклађивању одредаба који се односе на стављање на тржиште и надзор *експлозива за цивилну употребу* | МУП | ППИ |
| 12 | Директива Савета 93/42/ЕЕЗ од 14. јуна 1993. која се односи на *медицинске уређаје* | МЗ | АЛИМС |
| 13 | Директива Европског парламента и Савета 94/9/ЕЗ од 23. марта 1994. о приближавању закона држава чланица који се односе на *опрему и заштитне системе за коришћење у потенцијално експлозивној средини* | МРЕ  МУП | ИР  РГИ |
| 14 | Директива Европског парламента и Савета 94/25/ЕЗ од 16. јуна 1994. о приближавању закона, других прописа и административних одредби држава чланица који се односе на *пловила за рекреацију* | МИ | МИ |
| 15 | Директива Европског парламента и Савета 95/16/ЕЗ од 29. јуна 1995. о приближавању закона држава чланица који се односе на *лифтове* | МЕРР | ТИ  ИР |
| 16 | Директива Европског парламента и Савета 97/23/ЕЗ од 29. маја 1997. о приближавању закона држава чланица који се односе на *опрему под притиском* | МРЕ | ИОП  ТИ |
| 17 | Директива Европског парламента и Савета 2006/42/ЕЦ од 17. маја 2006. године о приближавању закона држава чланица који се односе на *машине* | МЕРР | ТИ  ИР |
| 18 | Директива Европског парламента и Савета 98/79/ЕЗ од 27. октобра 1998. о *ин витро дијагностичким медицинским средствима* | МЗ | АЛИМС |
| 19 | Директива Европског парламента и Савета 1999/5/ЕЗ од 9. марта 1999. о *радио и телекомуникацијској терминалној опреми* и узајамном признавању њихове усаглашености | МТИД | ИЕК  ТИ |
| 20 | Директива Европског парламента и Савета 2000/9/ЕЗ од 20. марта 2000. која се односи на *жичаре за превоз људи* | МИ | МИ |
| 21 | Директива Европског парламента и Савета 2004/22/ЕЗ од 31. марта 2004. *о мерним инструментима* | МЕРР | ДМДМ |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Директиве старог приступа | Преношење | Спровођење  тржишни надзор |
| 1 | Моторна возила: – аутомобили, аутобуси камиони  – мотоцикли,  – трактори | МИ | ТИ |
| 2 | Хемијски производи | МЗЖСПП  АХ | МЗЖСПП |
| 3 | Фармацеутски производи  – лица,  – животиње | МЗ  МПШВ | АЛИМС |
| 4 | Козметички производи | МЗ | СИ |
| 5 | Текстил, обућа, стакло  Дрво | МЕРР | ТИ |

*8.4.6. Координација тржишног надзора и систем брзе размене информација*[16]

Постојећи правни основ за успостављање координационог тела садржан је у Закону о државној управи којим се предвиђа могућност оснивања међу – министарских тела када је координација потребна (члан 62. – Координациона тела, члан 64. – Сарадња органа државне управе). Стога је оснивање координационог тела, на основу наведеног закона веома користан приступ, у краткорочном периоду уз паралелан рад на стварању трајнијег институционалног решења за координацију тржишног надзора оснивањем Одбора за безбедност производа, као посебног тела Владе.

Међу-министарско тело, као прелазни модел координације тржишног надзора, ће се састојати од представника свих органа који су задужени за тржишни надзор, Управе царина, затим органа надлежног за заштиту потрошача, као и органа задуженог за стандардизацију, акредитацију, метрологоју. Актом о о оснивању овог тела, утврђује се његово задужење за координацију тржишног надзора.

Основни водећи принцип за оснивање овог тела, односно за оснивање Одбора за безбедност производа, би требало да буде приступ водећег органа – што значи да се тржишној инспекцији да водећа улога „primus inter pares” – први међу једнакима) која би се дефинисала кроз скуп одговарајућих послова (нпр. организација састанака, председавање састанцима, административна подршка).



*Слика*: Фазе координације[17]

Тело које се оснује мора да буде активно – то подразумева редовно одржавање састанака у интервалу који није превише дуг (нпр. квартално). Могу се основати и под-комисије за различите аспекте или теме тржишног надзора. То ће омогућити учешће различитих нивоа службеника за различите нивое одлука које се доносе, у зависности од тога да ли се ради о стратешким питањима или о питањима која проистичу из свакодневне праксе.

У оснивачком акту ће бити наведени главни циљеви тржишног надзора који су на нивоу ЕУ јасно означени као следећи:[18]

1) заштита потрошача и других корисника;

2) подршка привредном сектору и лојалној конкуренцији;

3) базирање текућих активности на делотворним консултацијама са свим интересним групама и који представљају циљеве ове стратегије.

Задаци тог тела ће обухватити и координацију рада у вези са применом свих начела тржишног надзора у складу са овом стратегијом и најбољом праксом тржишног надзора.

Један од централних задатака овог тела ће бити повезан са координацијом и прегледом задатака који се обављају кроз мрежу која је успостављена Уредбом о начину успостављања и рада система брзе размене информација о опасним производима и којом је основан „српски RAPEX систем” са циљем организованог приступа различитих националних органа тржишног надзора прикупљањем и ширењем информација о опасним производима.

Следећи начела ЕУ и правила, а у очекивању приступа Србије RAPEX систему ЕУ, „контактна тачка”, позиционирана у Министарству трговине и услуга имаће централно место координисаног система тржишног надзора.

Координација националног RAPEX система је суштински део свеукупног система координације у области тржишног надзора.

Од пресудне је важности да се српски органи тржишног надзора упознају са новом Одлуком Европске комисије којом се утврђују смернице за управљање брзим системом за информисање Заједнице RAPEX који је успостављен у складу са чланом 12. и о поступку обавештавања који је успостављен у складу са чланом 11. Директиве 2001/95/ЕЗ (Директива о општој безбедности производа). Хармонизација (постепена) са свим захтевима ове Директиве ће омогућити несметано уклапање националног RAPEX система у систем ЕУ када се испуне сви услови да то може да се учини. На почетку функционисања националног система, треба водити рачуна о следећем:[19]

Свака држава чланица оснива контактну тачку за RAPEX да би RAPEX систем могао да функционише на националном нивоу. Национални органи одлучују у оквиру којег националног органа ће се основати контактна тачка за RAPEX. Свака држава чланица организује своју националну мрежу за RAPEX како би осигурала ефикасан проток информација између контактне тачке за RAPEX и различитих органа који учествују у систему RAPEX.

Свака држава чланица даје контактној тачки за RAPEX ресурсе и информације које су јој потребне за обављање задатака, а посебно за рад система са делотворном резервном структуром (backup)/пословним континуитетом. Контактна тачка за RAPEX има посебан е-меил налог за учешће у систему RAPEX, којем приступ имају сви службеници у тој контактној тачки (нпр. rapex@......). Пословни или приватни е-меил налози службеника који су задужени за контактну тачку за RAPEX не би требало да се користе као е-меил налог контактне тачке. Контактна тачка за RAPEX треба да има и директне телефонске линије и факс преко којих јој се може обратити и ван редовног радног времена.

Главни задаци контактне тачке за RAPEX су да:

1) организује и усмерава рад националне мреже за RAPEX, у складу са правилима утврђеним у Смерницама;

2) обучава и помаже свим органима у мрежи да користе RAPEX;

3) обезбеђује да се сви послови у вези са системом RAPEX који проистичу из Директиве о општој безбедности производа обављају правилно, а посебно, да се све потребне информације (тј. обавештења, реакције, додатне информације, итд.) одмах достављају Комисији;

4) преноси информације између Комисије и националних органа тржишног надзора и органа задужених за контролу спољних граница;

5) пре него што их проследи Комисији преко апликације RAPEX, проверава и потврђује информације које добије од надлежних органа;

6) пре него што достави обавештење, проверава да ли је обавештење о том производу већ послато или да ли су информације које се односе на тај производ већ размењене преко апликације RAPEX (да би се избегло преклапање);

7) преузима одговорност (заједно са релевантним органом) за информације које су достављене преко апликације RAPEX;

8) учествује на састанцима радне групе контактних тачака за RAPEX и другим догађајима који се односе на рад система RAPEX;

9) предлаже могућа побољшања у раду система;

10) одмах обавештава Комисију о техничким проблемима у функционисању апликације RAPEX;

11) координира све националне активности и иницијативе које се предузимају у вези са системом RAPEX;

12) објашњава интересним групама како систем RAPEX функционише и какве су њихове обавезе у складу са Директивом о општој безбедности производа, посебно обавезе обавештавања од стране привреде која је утврђена у члану 5(3).

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*[16] – Спровођење анализе правног оквира и институционалне структуре тржишног надзора Републике Србије: Оквирни уговор ЕU – FW BENEF 2009/216096, спроведен 2010.*

*[17] – Преузето из: Svensk Handel/Teknikforehagen, Сарадња и тржишни надзор – фактори успеха за сарадњу, Stockholm 2009.*

*[18] – Из садржаја „EMARS, Стратешки документ – Даље унапређивање тржишног надзора у Европи”*

*[19] Одломак из „Одлуке (ЕУ) 2010/15 Европске Комисије од 16. децембра 2009. године којом се утврђују смернице за управљање брзим системом за информисање Заједнице ’RAPEX’ који је успостављен у складу са чланом 12. и о поступку обавештавања који је успостављен у складу са чланом 11. Директиве 2001/95/ЕЗ (Директива о општој безбедности производа)”*

*8.4.7. Међународна сарадња*

Органи тржишног надзора у Републици Србији могу да сарађују са надлежним органима држава чланица Европске уније и других држава у погледу размене информација и техничке подршке, унапређења и омогућавања лакшег приступа европским системима.

Органи тржишног надзора и све националне интересне групе би требало да имају проактиван приступ и да одмах испитају све могућности узимања учешћа у различитим облицима прекограничне сарадње и активностима (нпр. кандидовати се за приступање PROSAFE – Европски форум за спровођење безбедности производа) што ће им омогућити директан приступ неформалним разговорима и сарадњи између службеника тржишног надзора широм Европе у циљу размене искустава и учења из искуства других, а са првенственом сврхом да се унапреде активности тржишног надзора у вези са безбедношћу производа и услуга у оквиру Европског економског простора (ЕЕП).

Друга могућност у овој области је одлука о придруживању бази података – Систему размене информација о производу преко интернета – ICSMS. Ова база података је осмишљена за надзорна тела и за потрошаче. ICSMS чини основ за делотворну и ефикасну сарадњу између тела тржишног надзора у Европи. Уз подршку интернета, она омогућава свеобухватну размену информација између свих тела за тржишни надзор, и то брзу и прекограничну.  На тај начин је могуће организовати координисане акције великих размера кад год је у питању неки сумњив производ. Координирана акција различитих тела која омогућава већу ефикасност и оставља више времена за пажњу на друге производе који тек треба да се испитају. Где год је то потребно, потрошачи и дистрибутери могу да се информишу, а да при том не морају да пролазе кроз компликоване бирократске канале.

ICSMS се састоји од дела затвореног за јавност и дела отвореног за јавност. Део који је затворен за јавност намењен је телима за тржишни надзор, царинским органима и Комисији ЕУ – тј. званичним институцијама. Садржи информације о производу, резултате испитивања, званичне мере које су предузете и друге податке. Део отворен за јавност је намењен потрошачима и произвођачима. Тај део, на пример, садржи званичне информације о опасним производима, као и добровољне опозиве и обавештења која дају произвођачи тако што скрећу пажњу на пиратске копије. Овде потрошач може да брзо пронађе поуздане информације о небезбедним производима. Све информације се приказују на лако разумљив начин, редовно се ажурирају и може им се приступити преко интернет адресе.

ICSMS омогућава свим корисницима да врше конкретне провере. Провера може да се изврши за појединачне производе или према резултатима испитивања за групе производа. Резултати испитивања могу да се добију за производе из одређених земаља. Информације могу да се добију за производе који су обухваћени одређеним директивама, информације о обавештењима сходно заштитној клаузули, информације о обавештењима RAPEX, као и информације о произвођачима, увозницима и дистрибутерима. Аспекти поверљивости се штите комплексним системом овлашћења за приступ.

9. СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Тржиши надзор у Србији, у периоду од 2010. до 2014. године резвијаће се у оквиру ове стратегије, са утврђеним приоритетима за постизање циља ове стратегије.

Приоритетне активности у делу хармонизације правног оквира односе се на спровођење плана хармонизација техничког законодавства и закона који уређују тржишни надзор са специфичностима тог надзора у односу на инспекцијски надзор.

Завршиће се планирани и започети пројекат израде Закона о инспекцијском надзору.

Активности и мере органа тржишног надзора, ближе ће се уредити Законом о тржишном надзору.

Министарство трговине и услуга ће у 2010. години извршити додатну анализу ефеката примене активности и мера тржишног надзора, нарочито у делу примене успостављеног система брзе размене информација о опасним производима и у сарадњи са органима тржишног надзора који учествују у том систему, припремити документациону основу за израду Закона о тржишном надзору и израдити годишњи план активности и мера тржишног надзора за 2011. годину, унапређујући процедуру планирања ових активности на годишњем нивоу током временског периода за спровођење ове стратегије, применом најбоље праксе заступљене у Европској унији, која се односи и на евалуацију ефеката тржишног надзора.

Ово подразумева и оснивање Међу-министарског координационог тела, односно Одбора за безбедност производа, као Владиног тела које обавља координацију тржишног надзора, састављеног од представника свих органа тржишног надзора, укључујући Управу царина и орган надлежан за стандардизацију, акредитацију, метрологију и представника Привредне коморе из сектора инфраструктуре квалитета, уз стручну и административну подршку Министарства трговине и услуга, као координатора система брзе размене информација о опасним производима, односно органа надлежног за тржишни надзор и за заштиту потрошача.

Пројекат израде Закона о тржишном надзору реализоваће се у 2011. години.

Активности и мере тржишног надзора свих органа који учествују у том надзору, њихова сарадња у оперативном раду на терену, укључујући информативно-едукативне кампање усмерене према привредним субјектима и потрошачима, реализоваће се на основу усаглашених годишњих планова тако да се оцена постигнутих резултата врши у односу на остваривање циљева ове стратегије у оквиру активности за које је у периоду од 2010. до 2014. године обезбеђено финансирање и други потребни ресурси.

Програмске активности и мере тржишног надзора које доприносе оставривању циљева ове стратегије и које се планирају и спроводе у оквиру годишњих пројеката и пројектних активности, представљају приоритет у раду органа тржишног надзора и приоритет са аспекта финансирања и обезбеђења свих потребних ресурса за кључне елементе развоја тржишног надзора у Републици Србији, у функцији високог нивоа заштите потрошача, добробити привреде и развоја праведне конкуренције.

10. ЗАВРШНИ ДЕО

Ова стратегија садржи прилог Скраћенице који је одштампан уз њу и чини њен саставни део.

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 број 33-6190/2010

У Београду, 2. септембра 2010. године

**Влада**

Председник,

др **Мирко Цветковић,** с.р.

**СКРАЋЕНИЦЕ**

|  |  |
| --- | --- |
| **ЕУ** | Европска унија |
| **ЕЗ** | Европска заједница |
| **DG SANCO** | Генерални директорат ЕУ за заштиту здравља и заштиту потрошача |
| **CЕ** | Знак усаглашености производа у ЕУ |
| **CEN** | Европски комитет за стандардизацију |
| **CENELEC** | Европски комитет за стандардизацију у области електротехнике |
| **ETSI** | Европски институт за стандарде у области телекомуникација |
| **IEC** | Међународна електротехничка комисија |
| **ICO** | Међународна организација за стандардизацију |
| **RAPEX** | Систем Заједнице за брзо информисање |
| **ICSMS** | Систем размене информација о производу преко интернета |
| **PROSAFE** | Европски форум за спровођење безбедности производа |
| **МЕРР** | Министарство економије и регионалног развоја |
| **ДМДМ** | Дирекција за мере и драгоцене метале |
| **МИ** | Министарство за инфраструктуру |
| **ГИ** | Грађевинска инспекција |
| **МПШВ** | Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде |
| **МРЕ** | Министарство рударства и енергетике |
| **РГИ** | Рударско геолошка инспекција |
| **ИОП** | Инспекција за опрему под притиском |
| **МРСП** | Mинистарство рада и социјалне политике |
| **ИР** | Инспекција рада |
| **МТИД** | Министарство за телекомуникације и информационо друштво |
| **ИЕК** | Инспекција електронских комуникација |
| **МТУ** | Министарство трговине и услуга |
| **ТИ** | Тржишна инспекција |
| **МУП** | Министарство унутрашњих послова |
| **ППИ** | Противпожарна инспекција |
| **МЗ** | Министарство здравља |
| **СИ** | Санитарна инспекција |
| **ИЛМС** | Инспекција за лекове и медицинска средства |
| **АЛИМС** | Агенција за лекове и медицинска средства Србије |
| **МЗЖСПП** | Министарство животне средине и просторног планирања |
| **ИЗЖС** | Инспекција за заштиту животне средине |
| **АХ** | Агенција за хемикалије |
| **НЕПРО** | Програмско решење (софтвер) који подржава рад система брзе размене информација о опасним производима уРепублици Србији |
| **ИПА** | Инструменти предприступне помоћи |
| **SWОТ** | Анализа за оцењивање стања и утврђивање предности, слабости, могућности и претњи |