



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Projekat za bolje uslove poslovanja
Business Enabling Project

USAID PROJEKAT ZA BOLJE USLOVE POSLOVANJA

SMERNICE DOBRE PRAKSE ZA PRIPREMU MAŠINSKI OBRADIVIH KONTROLNIH LISTA U OBLASTI INSPEKCIJSKOG NADZORA

Autori:

Aleksandar Ivić

Milan Stefanović

Beograd, 2017

Izrada ovog dokumenta omogućena je uz pomoć američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Autori su u celosti odgovorni za sadržaj ovog dokumenta, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili vlade Sjedinjenih Američkih Država.



Uvod

Kontrolne liste su alat koji je uveden Zakonom o inspeksijskom nadzoru (ZIN) i koji se aktivno koristi u svim inspekcijama. Inspekcija je dužna da sačini kontrolne liste iz svoje oblasti inspeksijskog nadzora, objavi ih na svojoj internet stranici i primenjuje u postupku redovnog inspeksijskog nadzora. U postupku vanrednog inspeksijskog nadzora inspekcija može da koristi kontrolne liste, kada to odgovara prirodi, predmetu i obuhvatu vanrednog nadzora, dok se u postupku kontrolnog inspeksijskog nadzora kontrolne liste ne koriste. Kontrolne liste, pored toga što su alat inspeksijskog nadzora, služe i kao alat samoocenjivanja usklađenosti sa zakonom. Javno su dostupne i u njima se složeni zahtevi iz propisa prikazuju na jednostavan način – kroz pitanja i moguće odgovore (“Da” i “Ne”, kao i “Delimično”), tako da privrednici samostalno mogu da izvrše samoproveru i usklade se. Pomoću njih se dobijaju podaci o nivou usklađenosti privrednog poslovanja sa propisima i o nivoima rizika, tako da se može utvrditi koji propis se koliko i kako primenjuje, a time koliko je realno primenjiv, gde su tzv. uska grla/kritične tačke, da li bi taj propis trebalo menjati, u pogledu kojih odredbi i kako ga izmeniti da bude primenjiviji, u skladu sa potrebama privrede i obezbedi ciljeve koji su utvrđeni prilikom njegovog donošenja. U trenutku pripreme ovog dokumenta u upotrebi je 804 obrasca različitih kontrolnih lista republičkih inspekcija, koje se koriste i u vršenju poslova inspeksijskog nadzora koji su povereni organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, a kontrolne liste su sačinjene i za inspeksijski nadzor iz izvorne nadležnosti jedinica lokalne samouprave.¹

Evolutivni karakter kontrolnih lista je prepoznat i u samom ZIN, gde član 14. predviđa preispitivanje kontrolnih lista najmanje dva puta godišnje, a po potrebi i češće. Prilikom korišćenja od samih inspektora su uočena mesta za poboljšanje ovog alata.

Pomoć prilikom kreiranja obrazaca kontrolnih lista inspekcije su tražile u zakonima i drugim propisima, inspeksijskoj praksi i dokumentima objavljenim na sajtu Koordinacione komisije, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i USAID Projekta za bolje uslove poslovanja (BEP), i to prvenstveno:

- Stručno-metodološka objašnjenja za pripremu kontrolnih lista za inspeksijski nadzor (oktobar 2015);²
- Vodič za primenu Zakona o inspeksijskom nadzoru;³

¹ Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) sačinila je modele kontrolnih lista za inspeksijski nadzor iz izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave (75 modela obrazaca kontrolnih lista), koji su dostupni preko: <http://www.skgo.org/reports/1752/Inspeksijski-nadzor-na-lokalu-%E2%80%93-Modeli-kontrolnih-lista-za-inspekcije->

² Dostupno preko: <http://www.inspektor.gov.rs/smernice/13/-metodolo%C5%A1ka%20obja%C5%A1njenja%20za%20pripremu%20kontrolnih%20lista%20za%20inspeksijski%20nadzor-oktobar%202015.pdf>



- Analiza procene rizika, upravljanja rizicima i obaveštavanja o rizicima (decembar 2016).⁴

Ovaj dokument je predstavlja nadogradnju pomenutih dokumenata, dajući preporuke i pravce za izmene vezane za tehnički aspekt pripreme obrazaca kontrolnih lista.

Zakonski osnov

Zakonski osnov za kreiranje kontrolnih lista elaboriran je u dokumentu Stručno-metodološka objašnjenja za pripremu kontrolnih lista za inspeksijski nadzor (MDULS, oktobar 2015), sekcija 2: Kako Zakon uređuje kontrolne liste?

Regulativa koja se odnosi na kreiranje kontrolnih lista sa tehničkog aspekta je:

- Zakon o elektronskom dokumentu⁵
- Lista standarda interoperabilnosti 2.0⁶

Preporuke za kreiranje kontrolnih lista

Kao što je navedeno u uvodnom delu, preporuke date u Stručno-metodološkim objašnjenjima za pripremu kontrolnih lista i Vodiču za primenu Zakona o inspeksijskom nadzoru su osnova koja se koristi prilikom pripreme kontrolnih lista. Kako su te preporuke uglavnom usvojene, sledi niz tehničkih preporuka za unapređenje postojećih lista.

1. Kontrolne liste su tabela

Većina trenutno objavljenih kontrolnih lista je kreirana i koristi se u formatu dokumenta (Microsoft word .doc ili .docx). Priroda kontrolnih lista je da su one lista pitanja sa odgovorima i bodovima. Ovakve liste je najlakše predstaviti tabelarno.

Neke inspekcije su objavile kontrolne liste kreirane MS Excel alatom, ali bez funkcionalnosti automatskog bodovanja i procene rizika. Ove liste su kreirane sa namerom da se štampaju kao papirni obrasci za ocenjivanje.

³ Dostupno preko: http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/inspeksijski-nadzor/Vodic%20za%20primenu_ZoIN_9%20novembar%202015.pdf

⁴ Dostupno preko: <http://www.inspektor.gov.rs/analize/31/%20procene%20rizika,%20upravljanja%20rizicima%20i%20obaveštenja%20o%20rizicima.doc>

⁵ [http://mtt.gov.rs/download/1\(2\)/Zakon_o_elektronskom_dokumentu.pdf](http://mtt.gov.rs/download/1(2)/Zakon_o_elektronskom_dokumentu.pdf)

⁶ <http://mtt.gov.rs/dokumenti-reorganizovani/lista-standarda-interoperabilnosti/>



Personalni računari omogućavaju rad sa tabelama pomoću različitih alata, npr. Microsoft Excel, OpenOffice Calc, LibreOffice, Numbers. Vlada Srbije je potpisivanjem krovnog sporazuma sa Microsoft-om omogućila svim zaposlenima u državnoj upravi da koriste Microsoft Office, čiji je deo pomenuti Microsoft Excel. Ovo je i alat izbora kojim je napravljena kontrolna lista data uz ovo uputstvo, i koji treba koristiti kao osnovu prilikom revizije postojećih kontrolnih lista. Prilikom korišćenja alata potrebno je tabele snimati u novom, otvorenom formatu (.XSLX ili .ODF), prema preporukama datim u Listi standarda interoperabilnosti 2.0⁶. Microsoft je ovaj format uveo kao primaran sa paketom Office 2007, dok je podrška u starijim verzijama ograničena.

Kontrolne liste treba kreirati tako da omogućavaju automatsko bodovanje i izračunavanje stepena rizika na osnovu unetih odgovora. Ovakve kontrolne liste mogu da se odštampaju pre nego se popune, i da se ručno popunjavaju, ali i da se odštampaju nakon popunjavanja na računaru. Kada se popunjene liste nalaze u elektronskoj formi moguće je relativno jednostavno prikupljanje i analiza podataka dobijenih pomoću tih listi. Na osnovu ovih podataka dalje je pojednostavljeno praćenje i analiza stanje u oblasti inspeksijskog nadzora u delokrugu inspekcije, predviđeno članom 8. ZIN, i proces analize rizika.

2. Formulisanje pitanja

Pitanja iz kontrolnih lista **ne treba formulisati kao negativna pitanja** („Da li nije“, „Da li nema“ i sl.), jer se u tom slučaju ne zna da li je poželjan odgovor „Da“ ili „Ne“ (Da, nije / Da, nema itd. ili Ne, nije / Ne, nema itd.) i, sledstveno, da li odgovoru treba dodeliti bodove, što utiče na određivanje stepena rizika i usaglašenosti.

Pitanje treba formulisati tako da **pozitivan odgovor nosi bodove**, a negativan se boduje sa nula bodova.

Izuzetno, zavisno od predmeta nadzora, kada je poželjan negativan odgovor, a imajući u vidu da pitanja ne treba formulisati negativno, **pitanje se može formulisati tako da negativan odgovor nosi bodove**, dok se pozitivnom odgovoru dodeljuje nula bodova.

U KL za reviziju kontrolnih lista, datoj kao prilog uz ovaj dokument, primer ovakvog pitanja je pitanje 3.2, a u nastavku su navedeni drugi primeri koji dopuštaju bodovanje negativnog odgovora:

Da li je u prethodnih godinu dana od dana vršenja nadzora kod poslodavca bilo povreda zaposlenih na radu?	<input type="checkbox"/> Da 0	<input type="checkbox"/> Ne +4
Da li su kod poslodavca u toku nadzora zatečena lica koja krše zabranu pušenja?	<input type="checkbox"/> Da 0	<input type="checkbox"/> Ne +3
Da li se toaleti u objektu otvaraju direktno prema prostorijama u kojima se rukuje hranom?	<input type="checkbox"/> Da 0	<input type="checkbox"/> Ne +2



Moguće je definisati odgovore tako da se pitanje može **delimično bodovati** (Pitanje 1.4 u KL za reviziju). Odgovor „delimično“, kada je nadzirani subjekat delimično ispunio zahteve zakonitosti i bezbednosti, je odgovor koji je srazmeran stvarnom stanju rizika kod određenog subjekta/objekta i stepenu usaglašenosti sa propisima.

3. Bodovanje pitanja

U praksi se prilikom kreiranja kontrolnih lista dešava da se ocenjivanje stepena rizika vrši tako što:

- Visok broj poena nosi mali rizik (npr. Poljoprivredna inspekcija, Evidencija proizvođača duvanskih proizvoda);⁷
- Visok procenat odgovora „Da“ nosi mali rizik (npr. Poljoprivredna inspekcija, Uslovi za obavljanje proizvodnje duvanskih proizvoda);
- Nizak broj poena nosi mali rizik (npr. Poljoprivredna inspekcija, Kategorizacija rizika);
- Nizak procenat od maksimalnog broja bodova nosi mali rizik;
- Nema bodovanja za pitanja u kontrolnoj listi (npr. Poljoprivredna inspekcija, Higijena);
- Bodovanje sistemom A, B, C, D (npr. Poljoprivredna inspekcija, HACCP sistem).

Raznolikost u sistemu bodovanja može uneti potencijalnu zabunu onima koji popunjavaju kontrolne liste, a svakako ne doprinosi ujednačavanju inspeksijske prakse i standardizaciji inspeksijskog nadzora. Razlike u principima bodovanja onemogućavaju automatsku obradu elektronski popunjenih kontrolnih lista. Radi otklanjanja navedenog potrebno je prilikom kreiranja kontrolnih lista pratiti preporuke koje slede u nastavku teksta.

Preporuka – bodovanje se vrši tako što:

- Pitanja se strukturiraju tako da odgovor na pitanje nosi određeni broj poena. Svrshodno je pitanja rangirati težinski, srazmerno značaju i uticaju, kao i opasnosti koja proizlazi iz neispunjavanja određenog zahteva i obuhvatu, tako da odgovori nose različit broj poena.
- Nije neophodno da se svako pitanje boduje, zavisn od toga šta se proverava i oja je priroda, značaj i svrha podatka koji se pribavlja, odnosno činjenice koja se utvrđuje.
- Pitanje može biti formulisano tako da se odgovara popunjavanjem numeričke vrednosti. Ovakva pitanja se ne boduju već služe za evidenciju dodatnih informacija. (Primer: pitanje 1.1. u priloženoj KL)

⁷ Poljoprivredna inspekcija je ovde analizirana kao ilustrativni primer. Slična situacija je i sa drugim inspekcijama.



- Pitanja koja se ne primenjuju se ne boduju i ne utiču na stepen rizika. Ukoliko se odgovori sa „Ne primenjuje se“ pitanje ne ulazi u zbir bodova, odnosno u maksimalni broj bodova koji se može ostvariti, nego se stepen rizika određuje saobrazno pitanjima koja su primenjiva i koja su bodovana. (Pitanja 2.3; 2.4 u priloženoj KL)

4. Računanje i određivanje stepena rizika

Negativan ili pozitivan odgovor na pojedina pitanja od velikog značaja, težine, opasnosti koja nastupa usled povrede pravila, mogu automatski da povlače visok ili kritičan stepen rizika, bez upuštanja u dalju ocenu poslovanja ili postupanja nadziranog subjekta. U tom slučaju, i jedno pitanje može da u nadzoru nosi visok ili kritičan rizik, tako da bez obzira na odgovore na druga pitanja pomoću kontrolne liste se oceni da postoji visok ili kritičan stepen rizika. (Pitanje 1.8 u priloženoj KL). Primera radi, ako odgovor na jedno pitanje daje osnov sumnje/osnovanu sumnju na izvršenje krivičnog dela, automatski se smatra da je u pitanju visok/kritičan rizik. Isto i kada je u pitanju npr. neposredno ugrožavanje zdravlja ljudi, kršenje određenog osnovnog načela ili zabrane i sl.

Negativno bodovanje u kontrolnim listama, odnosno oduzimanje bodova za određene odgovore nije dobra praksa i treba ga izbegavati. Smatramo da korišćenjem koncepta negativnih bodova se dobijaju odgovori koji u konačnici dovode do procene stepena rizika i usaglašenosti koja nije u skladu sa stvarnim stanjem rizika i usaglašenosti. Mišljenja smo da oduzimanje bodova u slučaju negativnih odgovora na određena pitanja, koja su od većeg značaja, treba zameniti sa nula bodova, a za pozitivan odgovor dodeliti određeni broj bodova. Imajući u vidu značaj ovih pitanja, koncept procene rizika u odnosu na njih se u kontrolnoj listi može postaviti i tako da negativan odgovor na pitanje automatski povlači visok rizik ili, eventualno, kritičan rizik, ako je pitanje od takvog značaja da neispunjenje određenog zahteva stvara kritičan rizik. Ili, da kumulativni negativni odgovori na više od jednog pitanja povlače visok ili kritičan rizik.

Nakon ocenjivanja i bodovanja kontrolne liste u praksi su prisutna dva načina za procenu rizika. Jedan način je prema broju ostvarenih bodova, a drugi je prema ostvarenom procentu usaglašenosti. U oba slučaja, konkretan slučaj ocenjuje se na osnovu predefinisanih granica koje su iskazane na kraju kontrolne liste. Kod kontrolnih lista u kojima ne postoje pitanja na koja odgovor može biti "Ne primenjuje se" oba načina daju identičan rezultat.

Ukoliko postoji pitanje koje se ne primenjuje a rizik računamo na osnovu broja ostvarenih bodova onda bi trebalo smanjiti ukupan maksimalni broj poena i promeniti granice bodovanja u tabeli rizika. Druga situacija kada je potrebno menjati granice bodovanja je revizija kontrolne liste, kada se menja ukupan broj bodova u KL. Ovakve



promene nije jednostavno niti praktično izvoditi, te je preporuka da se stepen rizika računa tako što se posmatra procenat implementacije propisa, a ne ukupan broj poena.

Na kraju obrasca KL potrebno je da stoji tabela sa rasponom bodova za stepene rizika. Ova tabela je identična za sve subjekte čime se postiže objektivnost. Kod formiranja tabele nije potrebno voditi računa o graničnim vrednostima, jer se prilikom računanje stepena rizika u procentima rezultat zaokružuje. Automatsko računanje stepena rizika postiže se formulom koja uzima vrednosti iz popunjene tabele i na osnovu njih automatski računa stepen rizika. Prilikom promene vrednosti u tabeli potrebno je da se postojeći format tabele sačuva.

Zaključak

Kontrolne liste kreirane prema datim preporukama sistematizuju i olakšavaju postupak redovnog nadzora, daju celovitost i štede vreme inspektorima prilikom ocenjivanja. Subjenti koji vrše samoproveru ispunjenosti zahteva kontrolne liste kreirane prema ovom uputstvu i priloženom formularu čine nedvosmislenom samoprocenu rizika.

ZIN članom 8. predviđa obavezu prikupljanja i analizu podataka dobijenih pomoću kontrolnih listi. Elektronski popunjene kontrolne liste omogućavajući automatsku analizu više desetina, pa i stotina kontrolnih lista istog tipa. Na taj način je moguće uočiti trend odgovora na pitanja i trendove za grupe pitanja. Ovakva analiza omogućava kvalitetnu reviziju kontrole i dalju evoluciju analize rizika.

Efikasnu primenu i dobar primer upotrebe elektronskih kontrolnih lista beleži Inspekcija životne sredine – Kontrolne liste za SEVESO postrojenja. Sanitarna inspekcija AP Vojvodina je otišla i korak dalje i podatke iz kontrolnih listi koristi za dinamičnu procenu rizika, za svrhu kvalitetnog planiranje inspeksijskih nadzora čime dosta uspešno kompenzuje nedostatak inspektora.