

VLADA CRNE GORE

***STRATEGIJA TRŽIŠNOG NADZORA
CRNE GORE***

Podgorica, septembar 2009

Sadržaj:

Predgovor.....	2
Osnov za izradu strategije.....	2
Razlozi za donošenje strategije i njeni ciljevi.....	2
Radna grupa i područja koja su obuhvaćena strategijom.....	3
Ekspertska podrška za izradu strategije.....	4
1. Uvod.....	5
1.1 Definicija tržišnog nadzora.....	5
1.2 Nivoi i vremenski okviri strategije.....	6
2. Tržišni nadzor u Evropskoj uniji.....	9
2.1. Pravni osnov tržišnog nadzora.....	9
2.2. Načela tržišnog nadzora.....	10
2.3. Pogled u budućnost (Vizija).....	13
2.4. Glavni izazovi za tržišni nadzor.....	14
2.5. Posebni ciljevi i teme EMARS strategije.....	15
3. Tržišni nadzor u Crnoj Gori.....	18
3.1. Uvod.....	18
3.2. Postojeće stanje tržišnog nadzora u Crnoj Gori.....	19
3.3. Ocjena stanja (SWOT analiza).....	22
3.4. Strateški izazovi za tržišni nadzor u Crnoj Gori.....	24
3.5. Pravci razvoja tržišnog nadzora u Crnoj Gori.....	25
4. Aneksi.....	39
Aneks 1-Organizacija, nadležnosti i resursi inspekcija.....	39
Aneks 2-Prekogranični sistemi informisanja.....	48
Aneks 3-Uloga carinske službe u tržišnom nadzoru.....	55
Aneks 4- Direktive novog pristupa koje sadrže znak CE.....	59
Aneks 5 - Bibliografija.....	62

Predgovor

Osnov za izradu strategije

Strategija tržišnog nadzora Crne Gore zasnovana je na potrebi razvoja efikasnog sistema tržišnog nadzora i time uspostavljanja dijela uslova za punopravno članstvo CG u Evropskoj uniji.

Izrada Strategije predstavlja jasno opredjeljenje Vlade Crne Gore za ispunjavanje obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), odredbe člana 72 st. 1, 2 i 3, koje se odnose na postepenu harmonizaciju zakonodavstva i adekvatnu implementaciji istog. Dakle, Strategija će biti doprinos u ispunjenju obaveza uspostavljanja zakonskog i institucionalnog uređenja u oblasti tržišnog nadzora, u skladu sa Acquis Communautaire Evropske zajednice.

Sa nacionalnog stanovišta i zacrtanih prioriteta, ova Strategija predstavlja konkretan korak u implementaciji značajnog dijela Nacionalnog programa za integraciju, kojim se predviđaju aktivnosti na daljem razvoju tržišnog nadzora i unapređivanju međusobne saradnje organa koji vrše tržišni nadzor i ovlašćenih tijela za ocjenu usaglašenosti proizvoda. Donošenje Strategije, pored NPI, predviđeno je i Nacionalnim programom zaštite potrošača i pratećim Akcionim planom za implementaciju istog.

Razlozi za donošenje strategije i njeni ciljevi

Oblast tržišnog nadzora jedan je od osnovnih stubova na kojima počiva poglavlje *acquisa* "Slobodan protok roba", koji, stoga, i zahtijeva ocjenu trenutne situacije i sposobnosti Crne Gore za uvođenje evropskih standarda (sprovođenje harmonizovanih procedura) u dijelu tržišnog nadzora, odnosno utvrđivanje paketa mjera neophodnih za harmonizovanje ovog područja.

Imajući u vidu predhodno, ministar ekonomije inicirao je postupak izrade Strategije i formulisao ciljeve koji se izkazuju kroz:

- princip tržišne ekonomije i promet bezbjednih proizvoda i usluga koji imaju slobodan pristup tržištu EU i crnogorskom tržištu;
- obezbjeđivanje uslova za efikasnu zaštitu potrošača;
- obezbjeđivanje uslova za efikasnu zaštitu konkurencije i poboljšanje konkurentnosti crnogorskih proizvoda na evropskom tržištu;
- prenošenje i implementaciju evropske tehničke legislative i usvajanje evropskih standarda i najbolje prakse kroz njihovu primjenu u praksi (zakonodavni, institucionalni, organizacioni, administrativni i tehnički kapaciteti)

Radna grupa i područja koja su obuhvaćena strategijom

Obzirom na kompleksnost i značaj tržišnog nadzora, za izradu ovog strateškog dokumenta, formirana je interresorna radna grupa, sastavljena od rukovodilaca inspeksijskih organa nadležnih za tržišni nadzor:

- Ministarstvo ekonomije (Tržišna inspekcija),
- Ministarstvo zdravlja (Zdravstveno-sanitarna inspekcija),
- Ministarstvo turizma (Turistička inspekcija),
- Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine / Agencija za zaštitu životne sredine (Ekološka inspekcija),
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede / Fitosanitarana uprava (Fitosanitarana inspekcija), Veterinarska uprava (Veterinarska inspekcija),

kao i

- predstavnik Uprave carina, i
- predstavnik Odjeljenja za infrastrukturu kvaliteta u Ministarstvu ekonomije.

Zadatak Radne grupe je da napravi uvid u postojeće stanje administrativnih, organizacionih i tehničkih kapaciteta inspekcija, ali i ostalih organa od značaja za tržišni nadzor, da predloži mjere za unaprjeđenje sistema i dalje usklađivanje crnogorskog zakonodavstva i prakse sa *acquis*-em EU. Stoga, Radna grupa kroz strateški dokument treba da odgovori na pitanja koja se odnose na:

1. Ciljeve Strategije;
2. Postojeće stanje tržišnog nadzora u Crnoj Gori (zakonodavni okvir, institucionalni okvir i administrativni kapaciteti i resursi);
3. SWOT analiza;
4. Strateški izazovi - Identifikacija mjera neophodnih za:
 - nezavisnost i efikasnost u radu organa tržišnog nadzora,
 - institucionalni i organizacioni razvoj svih subjekata relevantnih za tržišni nadzor (bolja saradnja svih organa tržišnog nadzora);
 - saradnju sa drugim organima, civilnim sektorom i informisanje javnosti;
 - razvoj informacionog sistema;
 - saradnju sa EU i dalja harmonizacija zakonodavstva sa standardima EU.
5. Komparativna iskustva tržišnog nadzora u EU, sa posebnim osvrtom na Sloveniju;

Formiranje Radne grupe za izradu Strategije, važan je korak i ka uspostavljanju povezanosti inspeksijskih i carinskih organa, kao i drugih učesnika u nadzoru prodaje roba i usluga i brze razmjene informacija o opasnim proizvodima, radi

preduzimanja mjera za uklanjanje opasnosti. Takođe, provjera proizvoda koji su plasirani na tržište Crne Gore, prikupljanje relevantnih podataka i procjena rizika, utvrđivanje potrebe za primjenu odgovarajućih mjera, obaveza izvještavanja javnosti o opasnom (nebezbednom) proizvodu, sastavni su i neizbježni elementi u uspostavljanju bezjednosti na tržištu.

Ekspertska podrška za izradu strategije

Za potrebe izrade Strategije tržišnog nadzora, iz programa CARDS 2006, preciznije u sklopu TRIM MNE Projekta: "Usaglašavanje sa trgovinskom praksom i unutrašnjim tržištem EU", obezbijeđena je tehnička pomoć i angažman priznatih eksperata EU, koji su pružili pomoć u ispunjavanju navedenih obaveza i rokova Vlade Crne Gore za izradu i usvajanje ovog strateškog dokumenta.

1. UVOD

1.1 Definicija tržišnog nadzora

Najbitnije pitanje na početku svakog projekta na koje mora biti pružen veoma jasan odgovor jeste: „Šta je predmet našeg rada?“. Na prvi pogled, u oblasti „tržišnog nadzora“ ne može biti puno dilema. Većina bi automatski odgovorila da se bavimo pitanjima koja se odnose na pravila i način organizovanja svih aspekata rada inspeksijskih organa, čiji je zadatak da vrše nadzor na tržištu u cilju provjere primjene mnogobrojnih propisa prilikom vršenja bilo koje privredne ili neprivredne djelatnosti (npr. pravila zaštite intelektualne svojine, pružanje turističkih usluga, prodaja na daljinu, uslovi za pružanje medicinskih usluga ...). Sve su to veoma važna područja i sva moraju biti predmet inspeksijskog nadzora, ali ne spadaju u opšteprihvaćenu EU definiciju „tržišnog nadzora“ (engleski termin: „market surveillance“).

U okviru tzv. „Novog paketa za robu na unutrašnjem tržištu“, Evropski parlament i Savjet 2008 god. donijeli su i **Regulativu o zahtjevima za akreditaciju i tržišni nadzor u vezi sa trgovinom proizvodima (765/2008/EZ)**. Ta Regulativa nanovo, u skladu sa pozitivnom praksom vezanom za primjenu Direktive o opštoj bezbjednosti proizvoda na nivou EU, uređuje zajedničke minimalne kriterijume za adekvatno obavljanje tržišnog nadzora od strane nadležnih organa svake države članice, kao i okvir za administrativnu saradnju, uključujući međusobnu razmjenu podataka. Regulativa definiše „tržišni nadzor“ isključivo kao: „preduzete aktivnosti i mjere izvršene od strane državnih organa da bi se obezbjedilo da su proizvodi usaglašeni sa harmonizovanim pravom EU i da ne ugrožavaju zdravlje, bezbjednost ili bilo koji drugi aspekt zaštite javnog interesa“.

Nadzor tržišta predstavlja zaokruženu cjelinu, što potvrđuje i činjenica da je poseban evropski projekat EMARS (**E**nha**n**cing **M**arket **S**urveill**a**nce through **B**est **P**ractice – Pojačavanje tržišnog nadzora pomoću najboljih praksi) u 2008 godini, završio rad na Priručniku o tehnikama najboljih praksi u tržišnom nadzoru, koji se bavi isključivo ovom problematikom. Ovaj Priručnik je u potpunosti usaglašen sa Plavim vodičem EU tj., smjernicama za implementaciju globalnog pristupa i prenošenje direktiva „novog pristupa EU“. Ono što je ključna veza među ovim dokumentima je insistiranje na pristupu da ocjena usaglašenosti pripada pre-market control pristupu a tržišni nadzor post – market kontroli.

„Pre-market kontrola“ je faza odgovornosti za proizvod prije nego što je isti plasiran na tržište i u pravilu je potpuno prepuštena proizvođaču. Prethodno znači uspostavljanje slijedljivosti od proizvođačke tehničke dokumentacije preko isprava usaglašenosti uz uspostavljene mehanizme međusobne logističke podrške između standardizacije, akreditacije, metrologije i ocjene usaglašenosti, koju u skladu sa propisima vrše subjekti tzv. „treće strane“ (laboratorije, sertifikaciona tijela i kontrolna tijela).

Post-market kontrola predstavlja izvođenje kontrole proizvoda od strane ovlaštenih državnih organa, kada je proizvođač (odnosno prvi distributer unutar EU ako je proizvođač van EU) dao na tržište usaglašene proizvode. Kontrola se vrši administrativnim pregledom ili metodom uzorkovanja proizvoda i njihovog ispitivanja u laboratorijima. Dakle, država sa svojim resursima stupa na scenu u trenutku kad je proizvod plasiran na tržište i po potrebi u okviru tržišnog nadzora izriče upravne mjere ako ustanovi da je proizvođač na tržište plasirao neusaglašen, odnosno opasan proizvod.

EMARS Priručnik je jedan od osnovnih materijala, koji je korišćen prilikom izrade ove strategije

Nezavisno od toga što pojam „tržišni nadzor“ u užem smislu podrazumijeva isključivo nadzor nad usaglašenošću odnosno bezbjednošću neprehrambenih proizvoda, osnovni elementi potrebni za obavljanje svih „širih“ nadležnosti inspekcijskih organa mogu biti od velike pomoći u radu svih inspekcija. Naime, veliki dio elementa „strategije nadzora nad bezbjednošću proizvoda“ može se veoma jednostavno i efikasno proširiti na sva pitanja koja su zajednička svim inspekcijama u cjelovitom dijapazonu njihovih nadležnosti, tj. razgraničenju nadležnosti, potrebnim ljudskim resursima, finansiranju, IT opremi, odnosima sa javnošću, stalnoj edukaciji itd.

Zbog toga su u pripremi za izradu ove strategije ispunjeni upitnici od strane inspekcija koje su učestvovala u radu, a koji sadrže sadašnje stanje u pogledu pravnih osnova, nadležnosti i postojeće resurse (kadrovski, materijalni, finansijski), kao i očekivani dalji razvoj tih resursa, potrebnih za adekvatno vršenje povjerenih poslova inspekcijskog nadzora.

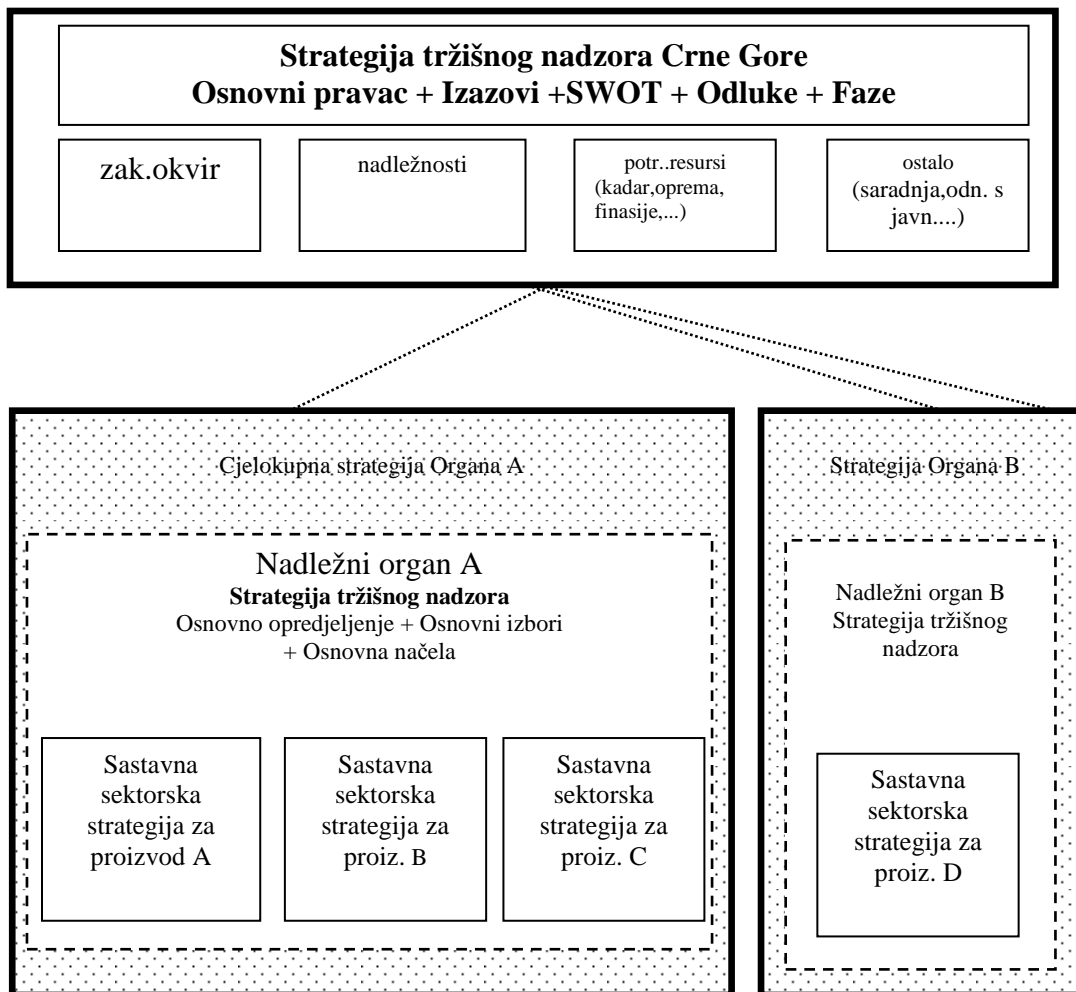
1.2 Nivoi i vremenski okviri strategije

Strategija tržišnog nadzora u Crnoj Gori za neprehrambene proizvode ima namjeru da utiče na izbor mjera i aktivnosti svih subjekata koji učestvuju u tržišnom nadzoru, a naročito državnih organa koji su odgovorni za praćenje stanja na tržištu u pogledu bezbjednosti proizvoda. Ti državni organi imaju i druge nadležnosti, te prema tome, pripremaju strategije koje obuhvataju sve njihove nadležnosti. Tako ova strategija mora biti povezana sa svim ostalim strategijama koje su potrebne da bi se u cjelini sistematski prišlo sprovođenju državnih nadležnosti u tržišnom nadzoru.

Usvajanjem ove Strategije, koja se odnosi na razvoj tržišnog nadzora u Crnoj Gori za neprehrambene proizvode, stvaraju se uslovi za izradu:

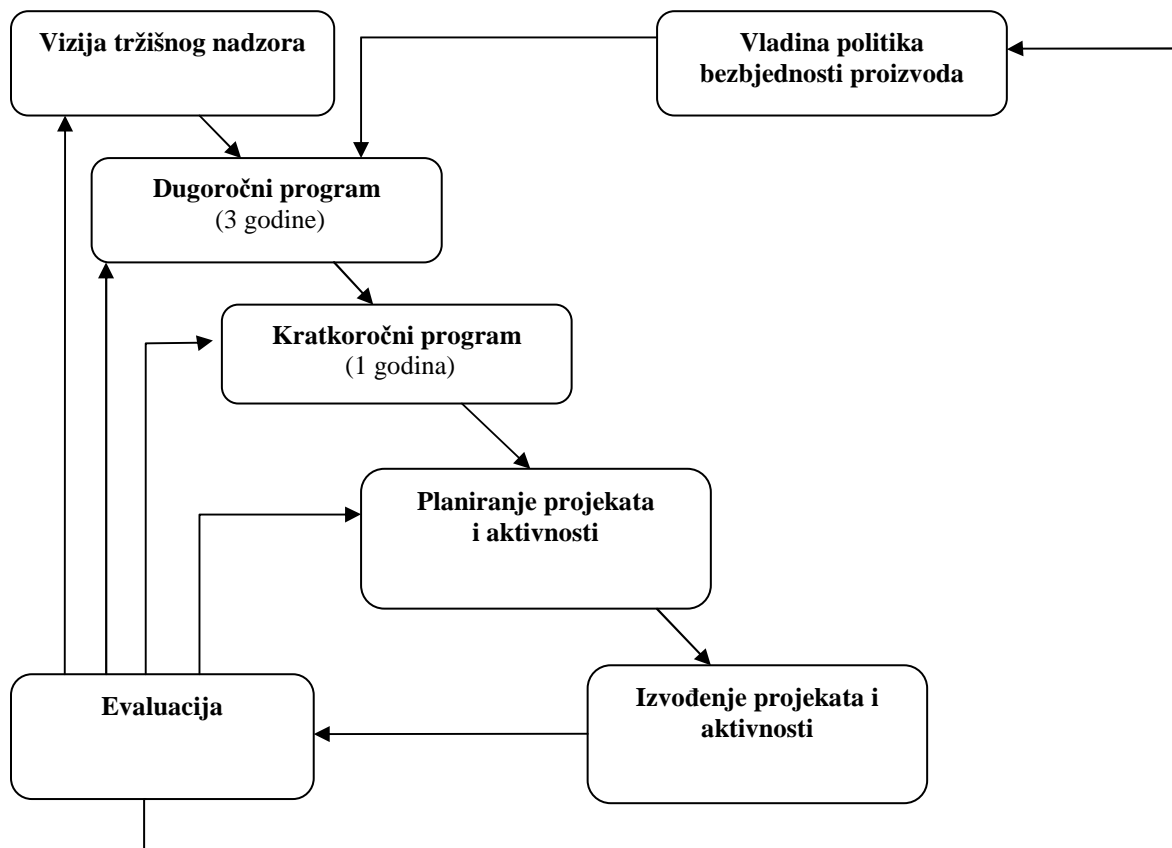
- strategije pojedinih inspekcija u Crnoj Gori na području njihove nadležnosti;
- strategije pojedinih inspekcija u Crnoj Gori za pojedine grupe proizvoda (u obliku „radnih uputstava“),

čime bi se opredijelio dalji razvoj cjelokupnog tržišnog nadzora u Crnoj Gori.



Slika 1: Nivoi strateških dokumenata

Drugi mogući pogled na sistematski pristup nadzoru tržišta je dužina vremenskog perioda koji obuhvata strateško planiranje. Ovu strategiju možemo razumjeti i kao „viziju tržišnog nadzora“ iza koje slijede dugoročni (trogodišnji) i kratkoročni (jednogodišnji) planovi. Na osnovu toga se planiraju i izvode konkretni projekti i druge aktivnosti, iza čega nužno slijedi evaluacija i nova (dopunjena) vladina politika nadzora bezbjednosti proizvoda.



Slika 2: Vremenski okviri strategija i planova

Ako povežemo slike 1 i 2 ovaj dokument predstavlja generalnu Strategiju razvoja tržišnog nadzora u Crnoj Gori za neprehrambene proizvode i istovremeno „ Viziju tržišnog nadzora“.Strategije pojedinih inspekcija u Crnoj Gori na području njihove nadležnosti, vremenski gledano, predstavljaju dugoročne programe, dok se strategije pojedinih inspekcija u Crnoj Gori za pojedine grupe proizvoda ispoljavaju u vremenskom periodu od jedne godine kao kratkoročni programi i u obliku radnih uputstava.

2. TRŽIŠNI NADZOR U EVROPSKOJ UNIJI

Građani, kao potrošači, imaju pravo na jednak nivo zaštite na cijelom jedinstvenom tržištu. Poboljšanje i zaštita dobrobiti evropskih potrošača je u osnovi **Strategije politike potrošača EU za period 2007 – 2013**. Ovo se vidi već u podnaslovu ovog strateškog dokumenta "Osposobljavanje potrošača, poboljšanje njihove dobrobiti, njihova efikasna zaštita". Važan instrument za ostvarivanje ciljeva te strategije je tržišni nadzor, a zaštita potrošača je, upravo, najneposredniji rezultat aktivnosti tržišnog nadzora, kojim se obezbjeđuje stavljanje opasnih proizvoda van dohvata potrošača (kao i drugih korisnika – profesionalna oprema). S druge strane, nadzor tržišta igra važnu ulogu i u obezbjeđivanju funkcionalnog unutrašnjeg tržišta koje obezbjeđuje slobodnu i fer konkurenciju, tj jednake tržišne uslove za sve.

U tom smislu, težnja svih zemalja jeste uspostavljanje efikasnog tržišnog nadzora, zbog čega državni organi treba da obezbijede neophodne resurse, tehničku osposobljenost i profesionalni integritet svojih zaposlenih, kao i da postupaju na nezavistan i nediskriminatoran način.

Uloga i glavni elementi tržišnog nadzora su posebno razrađeni kroz pomenuti strateški dokument EMARS, čija je skraćena sadržina u najbitnijem predstavljena u ovom poglavlju.

2.1. Pravni osnov tržišnog nadzora

Direktiva o opštoj bezbjednosti proizvoda (GPSD) je ključna direktiva EU koja utvrđuje obavezu država članica da osnuju ili imenuju organe nadležne za praćenje usaglašenosti proizvoda sa zahtjevima opšte bezbjednosti ("samo bezbjedan proizvod može se plasirati na tržište"). Od država članica se zahtijeva da se postaraju da takvi organi imaju i vrše neophodna ovlašćenja kako bi preduzimali odgovarajuće mjere propisane ovom direktivom i da definišu poslove, ovlašćenja, organizaciju i oblike saradnje nadležnih organa. Takođe, ova direktiva zahtijeva da nadležni organi imaju zakonska ovlašćenja da organizuju provjere i da preduzmu konkretne mjere za proizvode koji ne ispunjavaju zahtjeve bezbjednosti, kao i da se obezbijedi saradnja i razmjena informacija između organa nadležnih za tržišni nadzor unutar država članica i između organa država članica.

Dakle, odredbe Direktive o opštoj bezbjednosti proizvoda pružaju okvir za njenu primjenu kroz tržišni nadzor. Ova Direktiva obuhvata sve neprehrambene proizvode opšte upotrebe u onoj mjeri u kojoj nijesu uređeni sektorskim direktivama. Budući da većina direktiva koje se odnose na konkretne proizvode ne preciziraju način na koji treba vršiti tržišni nadzor, to se odredbe ove direktive koje se odnose na tržišni nadzor, primjenjuju u potpunosti i na te proizvode.

Za proizvode opšte upotrebe, odredbe Direktive o opštoj bezbjednosti proizvoda utvrđuju organima nadležnim za tržišni nadzor minimalne zahtjeve neophodne da

bi ispunili svoje obaveze. Odredbe o tržišnom nadzoru postoje i u okviru tzv. **Novog pristupa tehničkom usaglašavanju**. Mnogi evropski propisi koji uređuju konkretne proizvode doneseni su u okviru Novog pristupa, koji je revidiran 2008 godine kao rezultat usvajanja **Novog paketa za robu na unutrašnjem tržištu**. U okviru istog donešena je pomenuta Regulativa (765/2008), kojom se utvrđuju zahtjevi za akreditaciju i nadzor na tržištu u vezi sa plasiranjem proizvoda. Regulativa stupa na snagu 1. januara 2010 godine i istom se zahtjevi tržišnog nadzora u okviru novog pristupa u velikoj mjeri usklađuju sa onima iz Direktive o opštoj bezbjednosti proizvoda. Odredbe ove Regulative, u dijelu tržišnog nadzora, zahtijevaju od država članica da izrađuju, objavljuju i sprovode programe tržišnog nadzora, a i strožiji su zahtjevi za provjere proizvoda koji ulaze na tržište EU iz trećih zemalja. Shodno tome, ovom Regulativom povlači se Uredba Savjeta (EEZ) 339/93 o provjerama usaglašenosti sa pravilima o bezbjednosti proizvoda uvezenih iz trećih zemalja.

Dakle, sam evropski okvir o bezbjednosti proizvoda je bio i jeste predmet kontinuiranog preispitivanja od strane Komisije, koja je zaključila da, ukoliko se pravilno primjenjuje, postojeći pravni okvir EU odgovara svrsi. S tim u vezi, Komisija je prepoznala potrebu da svi akteri koji učestvuju u primjeni propisa, treba da podignu svoje aktivnosti na viši nivo. U tom smislu, iako nacionalni organi rade više, i privreda mora da preuzme punu odgovornost. Komisija je izričita da bi primjeni pravila o bezbjednosti proizvoda trebalo posvetiti stalnu pažnju i da bi širom unutrašnjeg tržišta trebalo staviti na raspolaganje adekvatne resurse.

2.2. Načela tržišnog nadzora

U projektu EMARS u kojem su učestvovali predstavnici svih bitnih interesnih grupa, jasno su prepoznati glavni ciljevi tržišnog nadzora, i to:

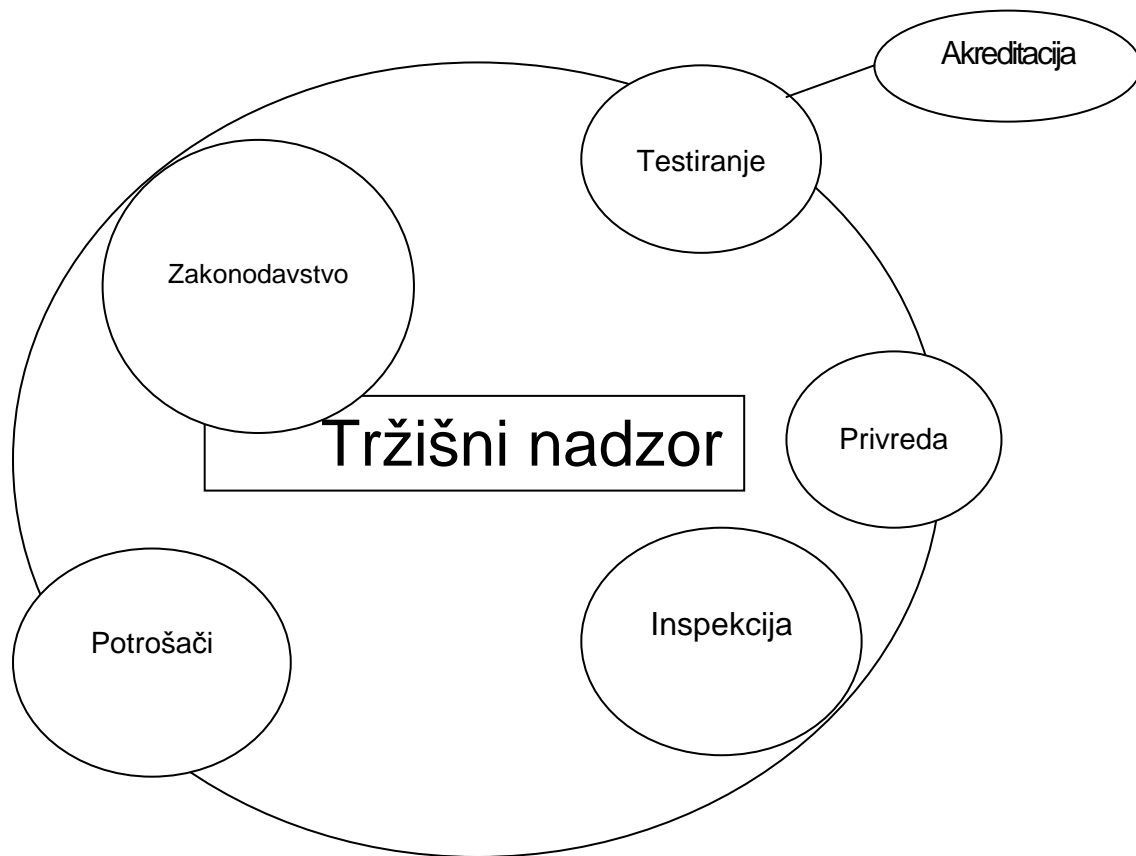
- zaštititi potrošače;
- pružiti podršku privrednim subjektima i pravednoj konkurenciji;
- bazirati stalnu aktivnost na djelotvornim konsultacijama sa svim zainteresovanim stranama.

Uz važnu ulogu privrede, istaknuta je važnost uloge Evropske komisije i vlada država članica. U tom smislu, obaveza privrede je da proizvodi bezbjedne proizvode (isključiva odgovornost proizvođača) i da bude spremna da dokaže njihovu usaglašenost sa propisanim zahtjevima i integritetom znaka CE. S druge strane, Evropska komisija i vlade država članica treba da obezbijede propise koji će biti jasni i jednostavni, kao i adekvatan nadzor nad primjnom propisa (da omoguće djelotvorne i adekvatne sankcije). Ispunjavanje ovih obaveza doprinijeće ostvarivanju zaštite potrošača i pravednoj konkurenciji na tržištu.

Projekat EMARS imao je za rezultat širok sporazum koji je postignut oko niza načela u vezi sa tržišnim nadzorom, od kojih se najveći dio odnosi na organe nadležne za tržišni nadzor:

- usvajanje preventivnog pristupa primjenom najbolje prakse tržišnog nadzora i efikasnih strategija komunikacije, kako bi informisali i savjetovali potrošače i privredne subjekte;
- usmjeravanje na nebezbedne proizvode, usluge i prakse sa ozbiljnm i namjernim nepravilnostima, korišćenjem koordiniranog pristupa, koji se zasniva na procjeni rizika;
- brzo i proporcionalno rješavanje utvrđenih problema sa ciljem da proizvodi, usluge i prakse kojima se krše propisi, prestanu da dovode u opasnost potrošače;
- efikasno i djelotvorno djelovanje u partnerstvu sa drugim organima za sprovođenje mjera, usmjeravajući operativne programe i prakse;
- obezbjeđenje adekvatne obučenosti službenika koji vrše poslove tržišnog nadzora na način da isti budu upoznati sa poslovnim okruženjem u kojem djeluju, da primjenjuju najbolju praksu i da im je dostupno stalno stručno usavršavanje;
- pružanje podrške privrednom sektoru putem trening materijala;
- rješavanje problema tamo gdje su se pojavili i na koordiniran način, usvajanjem pristupa vodećeg organa kao dijela koordiniranog nadzora sa drugim organima za sprovođenje;
- staranje da sve politike i strategije koje utiču na biznis budu relevantne, odgovarajuće i jasno razumljive u postupku konsultacija;
- obezbjeđivanje učešća službenika koji vrše poslove tržišnog nadzora u izradi standarda;
- obezbjeđivanje pristupa finansiranju kako bi se postiglo stručno i jednoobrazno sprovođenje tržišnog nadzora.

Ova načela mogu pomoći da se usmjeri vizija tržišnog nadzora i strategija neophodna da se ova vizija sprovede.



Slika 3: Model tržišnog nadzora EU

Slika 3 prikazuje idealnu situaciju u pogledu modela tržišnog nadzora EU:

- zakonodavstvo je u potpunosti integrisano;
- postoje posebni državni organi nadležni za nadzor tržišta (inspekcije);
- postoji adekvatna infrastruktura za ocjenjivanje usaglašenosti (testiranje);
- ocjenjivanje usaglašenosti oslanja se na akreditaciju kao postupak potvrđivanja, od strane nacionalnog akreditacionog tijela, da neko tijelo za ocjenu usaglašenosti ispunjava zahtjeve definisane harmonizovanim standardima.
- privreda (privredni subjekti) je u potpunosti svjesna svoje uloge i odgovornosti;
- potrošači su upoznati sa svojim pravima.

2.3. Pogled u budućnost (Vizija)

Složenost sprovođenja načela iz tačke 2.2. u trideset država članica Evropskog ekonomskog prostora ne treba potcijeniti, jer će zahtijevati priličnu koordinaciju, razmjenu informacija i promjenu kulture. Smatra se da ove aktivnosti treba da budu podržane zajedničkim resursima, koji će biti i sistem za protok informacija i pokretač najboljih praksi i aktivne saradnje i koordinacije. Da bi se pomoglo oblikovanje strategije, treba sastaviti viziju za budućnost uz poštovanje navedenih načela.

Prilikom planiranja za nekoliko godina unaprijed, sve države članice treba redovno da sarađuju u aktivnostima tržišnog nadzora. Uz to što će svaka država članica slijediti svoje objavljene planove tržišnog nadzora, treba obezbijediti sprovođenje zajedničkih akcija evropskom ili čak i na međunarodnom nivou. Sve ove akcije tržišnog nadzora neophodno je sprovesti u tijesnoj saradnji sa carinskim i drugim relevantnim organima na nacionalnom nivou.

Prioriteti za zajedničke akcije treba da se zasnivaju na analizi relevantnih informacija kao što su podaci o nezgodama, pritužbe potrošača, poznavanje sprovođenja novih i revidiranih standarda i obavještenja prikupljenih širom svijeta o novim opasnostima i opasnostima u nastajanju.

Rezultat tržišnog nadzora treba da bude odmah dostupan i dalje akcije tržišnog nadzora treba da budu sprovedene ne samo u Evropi, već i u zemljama u kojima se nalazilo sjedište proizvodnje. Evropski organi će u budućnosti preduzimati sve više inicijativa koje obuhvataju međunarodnu saradnju i dosežu do proizvođača, kako bi se postarali da proizvodi budu bezbjedni u trenutku proizvodnje.

Imajući u vidu sve veći značaj usluga u potrošačkoj ekonomiji, obim inicijativa ubuduće, odražavaće i potrebu bavljenja bezbjednošću, ne samo proizvoda, nego i usluga.

Zajednički resursi na nivou EU treba da obezbijede sistem za protok informacija i da razviju ekspertizu u oblasti sprovođenja zajedničkih akcija. Ekspertiza u pogledu konkretnih proizvoda, usluga i rizika biće identifikovana i razvijena u različitim državama članicama širom Evropske unije.

Transparentna razmjena informacija, podržana intenziviranom saradnjom i zajedničkim radom koje omogućavaju ovi zajednički resursi i aktivnosti koje nadgledaju, naizmjenično omogućavaju bolje utvrđivanje prioriteta na nacionalnom nivou. Ovakav pristup u velikoj mjeri, poboljšava način na koji države članice mogu da rasporede ograničene resurse koje imaju na raspolaganju. Kao rezultat toga povećava se operativna efikasnost od čega će organi nadležni za tržišni nadzor imati koristi.

Veća doslednost između država članica i veće razumijevanje različitih nacionalnih stavova bili bi promovisani stalnom obukom na evropskom i nacionalnom nivou. Privreda bi imala koristi od obezbjeđivanja jednakih uslova

poslovanja i bila bi im pružena praktična pomoć u ispunjavanju svojih zakonskih obaveza. Potrošač bi imao koristi od doslednijeg pristupa sprovođenju propisa, koje bi imalo za rezultat jedinstvenije i konačno bezbjednije evropsko tržište.

2.4. Glavni izazovi za tržišni nadzor

Aktivnosti na utvrđivanju stanja bezbjednosti proizvoda na evropskom tržištu nijesu stavile naglasak samo na sprovođenju tržišnog nadzora, već su omogućile i jedinstven uvid u izazove koji stoje pred nama.

1. Proizvodnja u trećim zemljama

Sve više se proizvodi opšte upotrebe proizvode u trećim zemljama. Na primjer, 85% svih igračaka na evropskom tržištu proizvedeno je u Kini. Mogućnost praćenja proizvoda sa dužim lancem nabavke, koji seže van Evrope do država proizvođača, postaje važno pitanje. Ovo praćenje zahtijeva tješnju saradnju sa carinskim organima i organima nadležnim za tržišni nadzor u državama van Evrope, a naročito u državama u kojima se vrši proizvodnja. Evropska komisija je zaključila da u globalnoj otvorenoj ekonomiji, sposobnost da se osigura bezbjednost proizvoda koji stižu na evropsko tržište, zavisi i od snage i efikasnosti međunarodne saradnje.

2. Složenost propisa i standarda

Naročito sa povećanjem proizvodnje u trećim zemljama, biće potrebno da se obezbijedi da kompanije imaju pristup ažuriranim informacijama o odgovarajućim tehničkim propisima i standardima koje treba primjenjivati. Ako je neophodno da bi se obezbijedila bezbjednost proizvoda koji stižu u Evropu, može se desiti da će biti potrebno pružiti pomoć u primjeni tačnih uslova tokom procesa projektovanja i proizvodnje.

Tješnja međunarodna saradnja u inspekcijskoj kontroli proizvoda u proizvođačkim pogonima (u „Novom pristupu“ takva inspekcijaska kontrola predstavlja izuzetak kod nekih od tehnički složenih proizvoda), pojačala bi i napore za plasiranje isključivo bezbjednih proizvoda na evropskom tržištu. Ne samo da bi kompanijama bila potrebna pomoć u snalaženju kroz pravni okvir o bezbjednosti proizvoda, već se smatra i da će samim organima za tržišni nadzor biti potreban bolji pristup relevantnoj ekspertizi koja će im pomoći u radu sa tehničkom dokumentacijom i nalazima testiranja. Time bi se izbjegla isključiva zavisnost od izvještaja o ispitivanju koje dostavljaju notifikovana tijela (ispitne laboratorije), koji u mnogim slučajevima nijesu formalni zakonski uslov.

Sve firme, velike i male, moraju da poštuju zakonske obaveze i može im biti potrebna pomoć da to postignu. Veće firme su u boljem položaju da usvoje kvalitetan pristup u okviru koga je bezbjednost ugrađena u cjelokupni proces

razvoja proizvoda i proizvodnje. Manji privredni subjekti predstavljaju naročit izazov jer su uopšteno daleko slabije opremljeni da se bave pitanjima bezbjednosti.

3. Djelotvornost mjere opoziva

Postoji izvjesna zabrinutost u pogledu djelotvornosti korektivne mjere opoziva proizvoda. Ova zabrinutost je rezultat stopa opozivanja proizvoda i ponekad različitih pristupa koje zauzimaju domaći organi za tržišni nadzor prema prekograničnim akcijama opoziva.

4. Adekvatni resursi za organe nadležne za tržišni nadzor

Za tržišni nadzor u Evropi nadležne su države članice, koje imaju obavezu da sprovode pravni okvir. Evropska komisija je dužna da se stara da države članice poštuju tu obavezu. Nacionalni organi bi trebalo da imaju na raspolaganju adekvatne resurse, kako bi se mogli baviti nadzorom određenog obima uvezenih proizvoda i prijavama u okviru sistema RAPEX. Takođe, nacionalni organi moraju imati kapacitete kako bi se mogli baviti složenošću tehničkih propisa i standarda.

2.5. Posebni ciljevi i teme EMARS strategije

EMARS strategija ima za cilj da ispuni predhodno navedenu viziju poštujući principe tržišnog nadzora i baveći se navedenim najvažnijim izazovima.

Posebni ciljevi su:

- razvoj strožijeg i sistematskog pristupa identifikaciji i izvršenju zajedničkih akcija;
- promovisanje doslednijeg pristupa tržišnom nadzoru;
- poboljšanje saradnje sa carinskim službenicima;
- obezbjeđivanje adekvatne veze između organa za nadzor tržišta i razvoja standarda;
- poboljšanje saradnje na operativnom nivou sa relevantnim izvršnim organima van Evrope;
- obezbjeđivanje veće transparentnosti o tome šta rade domaći organi za nadzor tržišta;
- pružanje pomoći privrednim subjektima kako bi na bolji način ispunili svoje obaveze.

Mogu se identifikovati tri sveobuhvatne teme koje prožimaju strategiju:

- razmjena informacija i saradnja nacionalnih organa;
- saradnja sa carinskom službom;
- međunarodna saradnja.

1. Razmjena informacija i saradnja nacionalnih organa

Značaj saradnje na evropskom nivou stalno se naglašava. Jedan veoma koristan set instrumenata razvijen je u okviru projekta EMARS, koji je već doprinio opštem poboljšanju saradnje na evropskom nivou. Ove instrumente kao i postojeće instrumente kao što su ICSMS¹ i RAPEX² koji unapređuju razmjenu informacija, treba nastaviti i dodatno razviti kako bi se ojačao i proširio postojeći nivo saradnje. Ovi osnovni instrumenti pružaju i osnov za razmjenu informacija koja je neophodna u pogledu nekih konkretnijih pitanja koja treba riješiti. Prednost ovoga bi bila da obezbijedi da sve države članice budu upoznate i da imaju koristi od rezultata drugih inicijativa. Vezu treba održavati i sa drugim regulatornim komisijama i grupama za upravnu saradnju, carinskim organima, drugim stalnim inicijativama tržišnog nadzora, sa organima tržišnog nadzora iz država van Evrope i sa eksternim zainteresovanim stranama. Treba obratiti pažnju i na druge informacione sisteme kao što su baza pritužbi potrošača i Evropska baza podataka o povredama, koje se trenutno formiraju na drugim mjestima i koje bi mogle da pruže informacije korisne za organe nadležne za tržišni nadzor (vidi Aneks 2).

2. Saradnja sa carinskom službom

Sve veća globalizacija lanca nabavke imala je veliki uticaj na regulisanje i sprovođenje propisa koji se odnose na bezbjednosti proizvoda. Proizvodi sve više potiču iz uvoza i isti čine daleko najveći broj prijava u okviru RAPEX-a. Ovo zahtijeva veću saradnju sa carinskom službom, kako bi se obezbijedilo da nebezbedni proizvodi ne dobiju pristup evropskom tržištu. Da bi se ovo sprovelo u praksi, mreža saradnje između organa za tržišni nadzor i carine treba da bude poboljšana. Takav protok informacija treba usmjeriti ka tome da se carinskoj službi pruže potrebne informacije kako bi joj se omogućilo da koristi upravljanje rizikom, u cilju utvrđivanja prioriteta za svoje aktivnosti. „Kontrolne liste“ i „Profil rizika Zajednice“ su dvije inicijative koje bi u pogledu ovoga mogle biti korisne. Akcija po ovim pitanjima u Evropi mogla bi takođe da pruži osnov za širu međunarodnu saradnju (vidi Aneks 2).

3. Međunarodna saradnja

Poboljšane veze sa državama van Evrope takođe su potrebne kako bi se unaprijedila bezbjednost proizvoda koji su stavljeni na evropsko tržište. Veze su uspostavljene sa mnogim državama i vrijednost inicijativa, kao što su China-Rapex i koordinisani pristupi državama u kojima se obavlja proizvodnja, je dokazana. Međunarodni savjet za bezbjednost proizvoda opšte upotrebe (ICPSC)

¹ IT tool for cooperation between authorities- Informaciono tehnološki instrument za saradnju organa nadležnih za tržišni nadzor.

² Rapid Alert System for Non Food Products- Sistem brze razmjene informacija o opasnim neprehrambenim proizvodima

i Međunarodna organizacija za zdravstvenu ispravnost i bezbjednost proizvoda opšte upotrebe (ICPHSO), otvaraju dva korisna područja u okviru kojih se može razgovarati o daljem produbljivanju međunarodne saradnje. OECD će takođe obezbijediti neku vrstu teme za diskusiju tokom njihovog predstojećeg projekta. Dodatne napore treba uložiti kako bi se poboljšala koordinacija i veze sa drugim državama u cilju širenja najboljih praksi, utvrđivanja mogućnosti za postepeno usaglašavanje regulatornih zahtjeva i kako bi se efikasno bavili budućim opasnostima. Ovi napori će nadalje poboljšati efikasnost tržišnog nadzora u Evropi a naročito će pomoći u radu sa pitanjima koja postavlja globalizacija lanca nabavke.

3. Tržišni nadzor u Crnoj Gori

3.1 Uvod

Strateški cilj Crne Gore je postizanje punopravnog članstva u Evropskoj uniji, koje podrazumijeva punu integraciju Crne Gore u unutrašnje tržište EU. Dalje unapređivanje tržišne ekonomije pruža veće šanse privrednicima, kako na domaćem, tako i na evropskom tržištu, ali i potrošačima veću mogućnost izbora proizvoda, koji su usaglašeni sa tehničkim zahtjevima za bezbjednost bez obzira na njihovo porijeklo. Takođe, Crna Gora je preuzela obaveze iz sporazuma CEFTA u ovoj oblasti, i završila pregovore sa Svjetskom trgovinskom organizacijom na području TBT/WTO. Dakle, obaveze koje je Crna Gora preuzela na regionalnom, evropskom i globalnom kontekstu, podrazumijevaju ne samo harmonizaciju zakonodavstva, već i njegovu punu primjenu.

Slobodno kretanje roba je osnov unutrašnjeg tržišta EU i podrazumijeva uklanjanje svih neopravdanih trgovinskih barijera među državama članicama EU. U tom smislu Crna Gora, kao država koja očekuje status kandidata za punopravno članstvo u EU, mora ukloniti sve barijere koje mogu da onemoguće njenu punu integraciju u unutrašnje tržište EU.

Istovremeno, efikasan sistem tržišnog nadzora u EU uklanja nebezbedne proizvode sa zajedničkog tržišta i praktično usmjerava proizvođače i distributere na susjedna tržišta, što sve više usložava problematiku postupanja sa nebezbednim proizvodima na tržištu zemalja koje su u okruženju zajedničkog tržišta EU, uključujući i crnogorsko.

Sa navedenih razloga, Strategija tržišnog nadzora ima za cilj da identifikuje sve uslove potrebne za razvoj nadzora nad tržištem u Crnoj Gori, u skladu sa njenim potrebama i najboljom praksom Evropske unije. U tom smislu, pored osvrta na EU praksu u predhodnom dijelu, ovaj dokument u nastavku sadrži pregled postojećeg stanja sa jasnim definisanjem koraka koje je potrebno preduzeti na daljem usklađivanju propisa i jačanju kapaciteta nadzornih organa u Crnoj Gori, kao i mjere za poboljšanje koordinacije svih institucija koje su uključene u sprovođenje nadzora nad tržištem.



Slika 4: Glavne zainteresovane strane (partneri) u oblasti bezbjednosti proizvoda

3.2. Postojeće stanje tržišnog nadzora u Crnoj Gori

1. Pravni okvir

Uklanjanje ograničenja slobodnom kretanju roba na nivou Evropske zajednice postiže se u prvom redu kroz usklađivanje nacionalnih tehničkih propisa, ali svakako i odgovarajućom kontrolom koju sprovode inspekcije. Usklađivanje crnogorskog tehničkog zakonodavstva sa zahtjevima EU i promjena načina kontrole iz „*pre market*“ u „*post market*“ kontrolu, zahtijeva duboke i radikalne reforme postojećeg pravnog okvira. Postojeći sistem u Crnoj Gori, temelji se u znatnoj mjeri na obaveznom sertifikovanju od strane države i prethodnom odobrenju za stavljanje proizvoda u promet (preko 50 naredbi o obaveznom atestiranju).

Crna Gora u ovom trenutku već ima moderan horizontalni pravni okvir tehničkog zakonodavstva usklađen sa pravom EU, što se ogleda u sljedećim važećim propisima:

- Zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda („Službeni list CG“, br.48/08);
- Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti proizvoda s propisanim zahtjevima („Službeni list CG“, br. 14/08);

- Zakon o standardizaciji („Službeni list CG“, br. 13/08);
- Zakona o akreditaciji („Službeni list SCG“, br. 54/09)
- Zakon o metrologiji („Službeni list CG“, br. 79/08);

Crna Gora još nije izvršila preuzimanje i implementaciju tzv. „sektorskih“ tehničkih propisa EU, pa će to biti urađeno u narednom periodu, u skladu sa Nacionalnim programom za integraciju, koji sadrži detaljan plan preuzimanja direktiva „starog“ i „novog“ pristupa (oko 8000 pravnih akata za prehrambene i neprehrambene proizvode). Tehnički propisi kojima će se preuzeti evropska pravila, koja se odnose na neprehrambene proizvode, biće, zajedno sa navedenim horizontalnim zakonodavstvom, glavni dio pravnog okvira po kome će se realizovati ciljevi ove Strategije.

Rad inspekcija koje vrše nadzor nad tržištem Crne Gore, definisan je u većem broju zakona. Osnove sistema nadzora nalaze se u:

- Zakonu o državnoj upravi („Službeni list RCG“, br. 38/03 i 22/08);
- Zakonu o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list RCG“, br. 50/08)
- Zakonu o inspeksijskom nadzoru („Službeni list RCG“, br. 39/03);
- Zakonu o opštem upravnom postupku („Službeni list RCG“, br. 60/03)
- Uredbi o zajedničkom inspeksijskom nadzoru („Službeni list RCG“, br. 48/03);
- Zakonu o prekšajima („Službeni list RCG“, br. 25/94, ... i 48/99);
- Zakonu o krivičnoj odgovornosti pravnih lica („Službeni list RCG“, br. 2/2007 i 13/07);
- Krivičnom zakoniku („Službeni list RCG“, br. 70/03 ... 40/08) i
- procesnim propisima pojedinih inspekcija, kao što je Zakon o tržišnoj inspekciji („Službeni list RCG“, br. 56/92).

Pored navedenog horizontalnog tehničkog i procesnog zakonodavstva, svaka od inspekcija ima i brojne obaveze propisane materijalnim zakonima i drugim propisima koji uređuju posebne sektore. U pojedinim propisima nadležnosti odnosno nosioci nadzora nijesu jasno određeni što dovodi do teškoća u nadzoru što, kada se desi, aktuelizuje pitanje stvarne nadležnosti, koje se rješava *ad hoc*.

2. Nosioci tržišnog nadzora

Tržišni nadzor u CG vrše nadležna ministarstva i organi uprave preko inspektora ovlašćenih za nadzor nad primjenom propisa u pojedinim oblastima. Nadzor na tržištu obuhvata kontrolu proizvoda i usluga, a ova Strategija je isključivo posvećena tržištu proizvoda, i to neprehrambenih. Međutim, posredno se može primjenjivati i šire, tj. na ostala područja inspeksijskog nadzora (razgraničenje nadležnosti, resursi, edukacija...), o čemu je više rečeno u uvodnom dijelu ovog dokumenta.

Nadzor na tržištu tehničkih i većeg broja drugih neprehrambenih proizvoda, vrši Tržišna inspekcija. Određene vrste neprehrambenih proizvoda su pod nadzorom Zdravstveno-sanitarne inspekcije, koja vrši i nadzor hrane, zajedno sa Veterinarskom i Fitosanitarnom inspekcijom. Ekološka inspekcija vrši nadzor pojedinih proizvoda sa aspekta prisustva štetnih hemikalija i zaštite od jonizujućeg zračenja, te zaštite životne sredine, dok se Turistička inspekcija bavi nadzorom u oblasti pružanja ugoditeljskih i turističkih usluga. Zakonom o metrilogiji propisan je nadzor nad upotrebom i prometom mjerila i zakonskih mjernih jedinica, kao i oznaka na predhodno upakovanim proizvodima, za koji je zadužena Metrološke inspekcija, kao i druge nadležne inspekcije. Metrološka inspekcija je u fazi formiranja kadrovske dopune.

Više o organizaciji i nadležnostima inspekcija u Anexu 1.³

U Crnoj Gori ne postoji organ koji bi obezbijedio koordinaciju svih inspekcija, a pomenuta Regulatorna 765/2008 Evropskog parlamenta i savjeta, zahtijeva od država članica međusobnu saradnju i razmjenu informacija između organa koji su nadležni za kontrolu, pa bi to pitanje trebalo riješiti u budućnosti. U zemaljama članicama postoje različite forme institucionalnog organizovanja, od državnih komisija koje uključuju sve zainteresovane organe (Francuska, Njemačka i sl.), drugo posebno tijelo koje čine glavni inspektori (Slovenija) do tržišnih inspektorata koji su prisutni u manjim zemljama (Malta, Estonija, i sl.).

Osnovane su i adekvatne nacionalne institucije na području tzv. „infrastrukture kvaliteta“ (standardizacija, metrologija i ocjenjivanje usaglašenosti sa akreditacijom), koje su već počele sa radom i uspostavile potrebne kontakte sa relevantnim institucijama na nivou EU. Pored inspekcija i ovih institucija, značajna uloga u tržišnom nadzoru, pripada Upravi carina.

3. Pregled postojećih resursa (kadrovski, materijalni, finansijski)

Predstavnici inspekcija ukazuju na brojne probleme sa kojima se susreću u radu. To su pitanja ljudskih resursa, finansija, IT opreme, edukacije itd.

Pojedine inspekcije ističu problem nedovoljnog broja inspektora za već postojeće nadležnosti, a kamoli za nadležnosti koje mogu dobiti u budućnosti, dok napr. Tržišna inspekcija potencira problem nedostatka odgovarajućeg stručnog profila inspektora za područje nadzora koje će se proširiti sa preuzimanjem direktiva novog pristupa.

Problem nemogućnosti zapošljavanja novih inspektora posebno je otežan niskom platom za ove zahtjevne i odgovorne poslove, zbog čega fakultetski obrazovani ljudi za iste nijesu motivisani. Ako se želi pozitivna selekcija kadrova za ovaj posao, efikasnost i nezavisnost inspektora i u tom smislu sprječavanje eventualne korupcije, osnovni zadatak mora biti da se inspektorima obezbijedi adekvatna plata. Za djelimično prevazilaženje ovog problema, možda rješenje

³ Anex 1- Organizacija, nadležnosti i resursi inspekcija

treba tražiti u posebnom dodatku na platu inspektora, koji u sistemu državne uprave nose posebnu odgovornost, a istovremeno i na otežane uslove u kojima se ovi poslovi vrše. Pored toga, prilikom odlučivanja o prijemu novih inspektora, treba uključiti rukovodioce inspekcija, kao bi se iz reda zainteresovanih obezbijedio odabir najboljih.

Većina inspekcija ukazala je na nedostatak računarske opreme, kompletno ili djelimično (štampači, skeneri i dr.), što značajno otežava rad. Pojedine inspekcije, dobile su IT opremu na osnovu projekta EU, međutim, nedostaju odgovarajući softveri i ne postoji poseban IT sistem nadzora nad tržištem. Sve inspekcije su ukazale na potrebu međusobnog povezivanja inspektora u mrežu, što bi omogućilo lakšu komunikaciju, razmjenu podataka, praćenje rada i td. Istaknut je i problem neadekvatnih kancelarija, koje su bez odgovarajućih telefonskih veza i pristupa internetu, kao i zastarjele kancelarijske opreme, te nedostatak ostale opreme koja je neophodna podrška inspeksijskom nadzoru. Prisutan je i problem nedostatka izvršne službe koja bi bila u funkciji izvršenja mjera koje preduzimaju inspektori, a takođe, u skladu sa zakonom treba riješiti i pitanje privremeno oduzete robe i predmeta u postupku inspeksijskog nadzora.

Web stranica nedostaje većem broju inspekcija.

Potencirani su i problemi u planiranju edukacija zbog nedostatka sredstava, nepoznavanje rada na računaru, nepoznavanje stranih jezika i sl.

U pogledu finansiranja, konstatuje se da Tržišna inspekcija, ima svoj budžet, posebni organi uprave u kojima funkcioniše jedan broj inspekcija, takođe imaju svoje budžete, dok se neke inspekcije u ministarstvima finansiraju iz budžeta ministarstava.

Pregled postojećih i potrebnih resursa inspekcija dat je u Aneksu 1⁴.

3.3 Ocjena stanja (SWOT analiza)

Da bismo znali u kom pravcu treba krenuti moramo prvo utvrditi mjesto na kome stojimo. Moramo analizirati uslove u kojima živimo i svoju vlastitu "kondiciju", koja nam je nužna da bismo ostvarili ciljeve koje smo sebi postavili. Moramo dakle utvrditi:

- koje su naše "prednosti"(**S**trengths);
- koje su naše "slabosti".....(**W**eaknesses);
- koje "mogućnosti" nam pruža okolina..... (**O**pportunities);
- koje "prijetnje" dolaze iz naše okoline..... (**T**hreats).

Proizvodi koji se nalaze na tržištu Crne Gore uglavnom dolaze iz uvoza. Zbog toga odgovornost za bezbjednost proizvoda osim na domaćim proizvođačima i distributerima, leži i na stranim proizvođačima i uvoznicima, pa je jako važna spoznaja da tržišni nadzor ne može biti isključivo u rukama inspeksijskih organa, već oni moraju potražiti pomoć od carinskih organa.

⁴ Anex 1- Organizacija, nadležnosti i resursi inspekcija

Efikasno funkcionisanje sistema nadzora u EU uklanja nebezbedne proizvode sa tržišta, koji se zbog toga sele na druga tržišta, uključujući i crnogorsko. Nedostatak uslova (pristup RAPEX sistemu, potpuno izgrađena infrastruktura tržišnog nadzora, raspoređene grupe proizvoda po nadležnim inspekcijama, tj. jasna podjela nadležnosti i sl.), čini naše tržište nezaštićenim. Sa navedenih razloga, ocjena stanja i identifikovanje svih nedostataka je uslov da se razvoj tržišnog nadzora usmjeri u dobrom pravcu.

Ova SWOT analiza temelji se na podacima prikupljenim pomoću upitnika popunjenog od strane inspekcija koje su učestvovala u pripremi ove strategije i isti su sažeto prikazani u tač. 3.2. Postojeće stanje tržišnog nadzora. Kako svaka od inspekcija ima različit obim nadležnosti, različite resurse i donekle različitu prirodu posla, tako se i svaka od njih susrijeće sa različitim problemima. Svaka od njih mogla bi pripremiti "svoju" SWOT analizu koja bi bila donekle drukčija od one koja je nastala u izradi ove strategije. Ipak, mnogi elementi su zajednički i opis koji slijedi je pokušaj da se pronađe zajednički imenitelj za sve uključene inspekcije. Dakle, ova analiza je omogućila da se ocijeni stanje i identifikuju prednosti, slabosti, mogućnosti i prijetnje.

Prednosti:

- posvećenost državne uprave preuzimanju evropskih standarda;
- horizontalno zakonodavstvo postoji;
- dugogodišnja praksa inspekcijanskog nadzora;
- uspostavljene institucije infrastrukture kvaliteta;

Slabosti:

- sektorsko zakonodavstvo ne postoji;
- nedovoljni resursi, uključujući i nedostatak potrebnih kadrova;
- nedovoljna obuka kadra;
- nedostatak laboratorija.

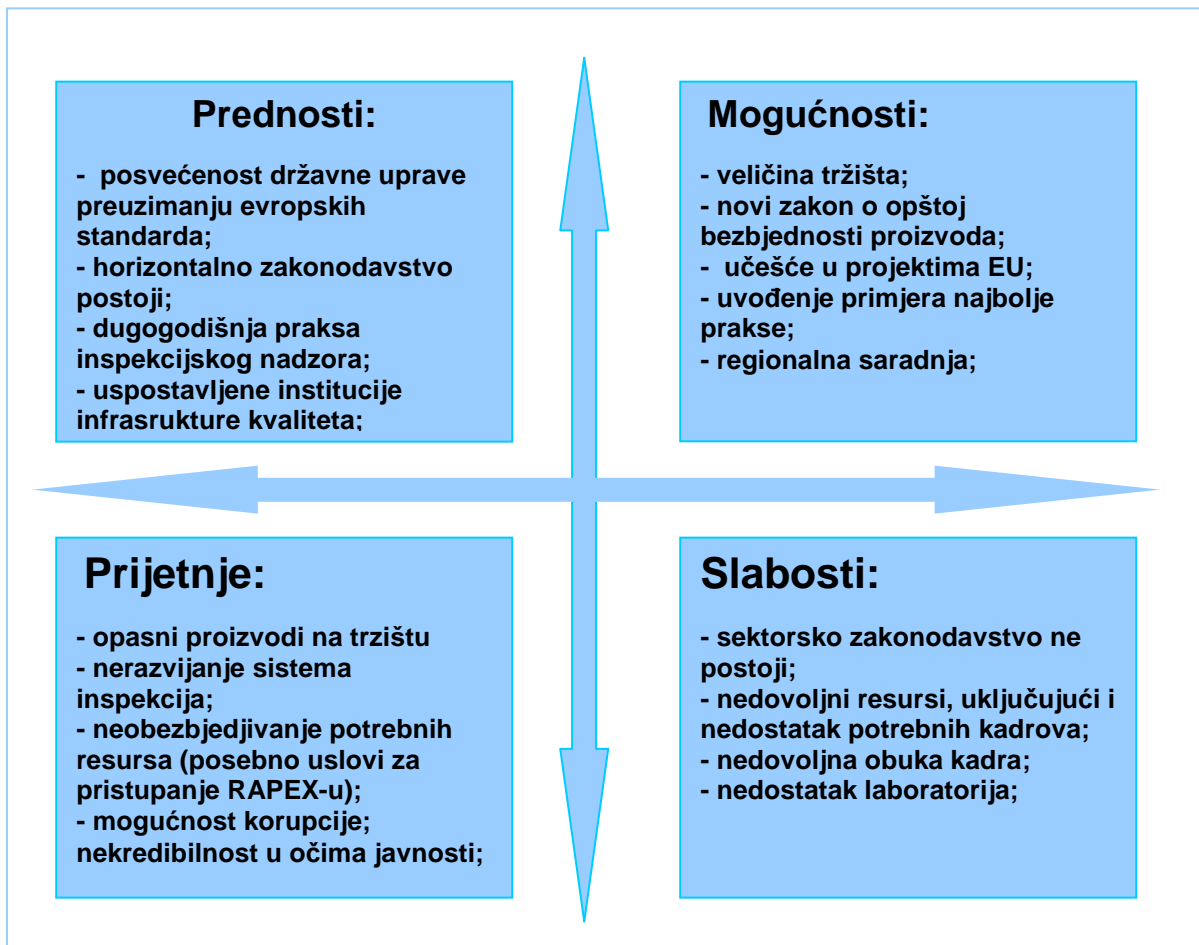
Mogućnosti:

- veličina tržišta;
- novi zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda;
- učešće u projektima EU;
- uvođenje primjera najbolje prakse;
- regionalna saradnja.

Prijetnje:

- opasni proizvodi na tržištu;
- nerazvijanje sistema inspekcija;

- neobezbjeđivanje potrebnih resursa (posebno uslovi za pristupanje RAPEX-u);
- mogućnost korupcije;
- nekredibilnost u očima javnosti;



Slika 5: SWOT analiza

3.4. Strateški izazovi za tržišni nadzor u Crnoj Gori

1. Kompatibilnost sa EU i legitimnost u očima EU

U opredjeljivanju osnovnih strateških izazova za tržišni nadzor u Crnoj Gori, pošlo se od načela tržišnog nadzora u EU, kao i stanja i potreba razvoja istog kod nas.

Tržišni nadzor u EU direktno je u funkciji bezbjednosti proizvoda na cjelokupnom unutrašnjem tržištu i zasniva se na međusobnom priznavanju isprava i saradnji država članica EU. Tehničke direktive starog i novog pristupa predviđaju visok

stepen zaštite tržišta. Države članice imaju obavezu da organizuju i vrše nadzor na efikasan i dovoljno opsežan način, pomoću koga mogu otkriti neusaglašene proizvode. Cilj nije samo zaštita potrošača i drugih korisnika, nego i zaštita interesa privrednih subjekata od nelojalne konkurencije.

U perspektivi punopravnog članstva u EU, glavni cilj je da se kroz predviđene aktivnosti osigura usaglašenost i bezbjednost crnogorskih proizvoda koji će biti konkurentni na evropskom tržištu, a istovremeno da se osigura usaglašenost i bezbjednost svih proizvoda koji dolaze na crnogorsko tržište. Bezbjednost proizvoda na tržištu Crne Gore može biti zajamčena samo potpunim prihvatanjem načela i zahtjeva evropskog tehničkog zakonodavstva, standarda i najbolje prakse njihove primjene.

2. Osnovni strateški izazovi

U opredjeljivanju osnovnih strateških izazova za tržišni nadzor u Crnoj Gori, posebnu pažnju imaju načela i strateški izazovi tržišnog nadzora u EU, kao i stanje i potreba razvoja istog u Crnoj Gori, kako bi se ostvarili njegovi ciljevi, i to: slobodan promet bezbjednih proizvoda i usluga na crnogorskom i tržištu EU, efikasnu zaštitu potrošača, kao i poboljšanje konkurentnosti crnogorskih proizvoda na evropskom tržištu i jačanje konkurentnosti domaćeg tržišta.

Osnovni strateški cilj djelovanja inspekcija zaduženih za tržišni nadzor, mora biti vršenje efikasnog inspekcijskog nadzora i osiguranje preventivnog djelovanja sa ciljem da se obezbijedi red na tržištu i zadovoljstvo pojedinaca i šire društvene zajednice.

3.5 Pravci razvoja tržišnog nadzora u Crnoj Gori

Misija i Vizija

Inspekcije koje vrše tržišni nadzor moraju uz puno poštovanje važećih propisa i načela EU, preduzimati sve potrebne mjere kako bi se osiguralo da su proizvodi na tržištu Crne Gore bezbjedni, tj. usaglašeni sa važećim tehničkim propisima, što znači usklađeni sa postavljenim zahtjevima EU, odnosno domaćim zahtjevima kada nema zahtjeva EU. Inspekcije, takođe, načinom svoga rada moraju jačati povjerenje kupaca i ostalih učesnika na tržištu.

Razvoj tržišnog nadzora

Razvoj tržišnog nadzora zasniva se na strateškim izazovima, koji su prikazani u Predgovoru ove Strategije, a koji uključuju načela tržišnog nadzora u EU i potrebe CrneGore.

Na bazi analize sadašnjeg stanja tržišnog nadzora u Crnoj Gori i potrebe usaglašavanja sa evropskom praksom, opredijeljene su mjere za razvoj efikasnog tržišnog nadzora, i to putem obezbjeđivanja odgovarajućih:

- regulatornih i organizacionih uslova;
- informatičke opreme;
- kadrovske strukture;
- edukacije kadra;
- finansijskih sredstava;
- komunikacije sa javnošću i saradnja sa civilnim sektorom.

1. Odgovarajući regulatorni i organizacioni uslovi

- a) dalje usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU;
- b) zakonsko utvrđivanje (razgraničenje) nadležnosti pojedinih inspekcija;
- c) dalji razvoj institucija za tržišni nadzor,
- d) odgovarajuće metode rada (proaktivne i reaktivne mjere);
- e) saradnja sa drugim organima u CG (inspekcije, carina, institucije infrastrukture kvaliteta);
- f) saradnja sa organima nadležnim za tržišni nadzor u državama EU.

a) Dalje usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU

U postupku preuzimanja direktiva EU i donošenja domaćih zakona, neophodno je da predstavnici inspekcija sarađuju i da su aktivno uključeni. Iskustva koje imaju inspektori na terenu neophodna su da bi se u zakonske propise blagovremeno unijele odgovarajuće upravne i prekršajne mjere. Saradnja inspekcija sa ministarstvima mora da postoji, ne samo prilikom donošenja zakona, nego i kasnije jer su inspektori ti koji su svaki dan prisutni na tržištu. Oni imaju pregled stanja na tržištu, zato i mogu da ocjene da li je pojedini propis potrebno izmijeniti, odnosno dopuniti.

b) Zakonsko utvrđivanje nadležnosti pojedinih inspekcija

Prilikom prenošenja direktiva novog pristupa, neophodno je da se blagovremeno odredi koji će organ biti nadležan za nadzor. Ako je moguće, zbog sadržaja direktiva, onda je najbolje rješenje da se nadležnosti po pojedinom zakonu ne dijele na više inspekcija, odnosno ako je to nije moguće, onda je nadležnosti pojedinih inspekcija potrebno je tačno propisati.

U cilju adekvatne pripreme za nadzor, neophodno je sve nadležne inspekcije upoznati sa planom i dinamikom prenošenja direktiva novog pristupa, kako bi svako za sebe mogao da planira organizovanje budućeg rada, da blagovremeno obezbijedi odgovarajuće ljudske resurse, dodatna sredstva za analize, edukaciju itd.

Za efikasan i uspješan tržišni nadzor, inspektori koji ga vrše moraju dobro da poznaju predmetna relevantna tržišta, karakteristike grupa potrošača/korisnika, svojstva proizvoda nad kojima se vrši nadzor i rizike vezane za te proizvode.

Kod vršenja tržišnog nadzora neprehrambenih proizvoda uključeno je više različitih inspekcija, no najveći dio nadzora pokriva tržišna inspekcija, zatim zdravstveno-sanitarna, fitosanitarna, metrološka, kao i ekološka inspekcija.

Tržišna inspekcija Crne Gore će najvjerovatnije, uzimajući u obzir rješenja koja već postoje u EU, dobiti nadležnosti i u područjima koja pokrivaju direktive novog pristupa, kao što su: kontrola niskonaponskih uređaja (LVD), kontrola sigurnosti mašina (MS), kontrola jednostavnih posuda pod pritiskom (GAD), kontrola elektromagnetne kompatibilnosti (EMC), radio i telekomunikacione terminalne opreme (R&TTE), kontrola lične zaštitne opreme (PPE), kontrola građevinskih proizvoda (CPD), u prometu (na tržištu) - (vidi i Aneks 3).

Takođe, ova inspekcija će biti kontaktna tačka za razmjenu informacija o opasnim proizvodima, shodno Uredbi o načinu razmjene informacija o proizvodima koji predstavljaju rizik, čije usvajanje se očekuje do kraja septembra ove godine.

c) Dalji razvoj institucija za tržišni nadzor

Pred organima državne uprave, nadležnim za tržišni nadzor stoji ogroman zadatak sa kojim se moraju suočiti u punoj kondiciji. Administrativni kapaciteti i ostali resursi tih organa, uslov su za izvođenje predviđenih aktivnosti, kako bi se osigurala bezbjednost proizvoda na tržištu. Pored resursa samih inspekcija uključujući i resurse neophodne za razmjenu informacija između organa, neophodno je obezbijediti i adekvatne resurse koji su u funkciji ocjenjivanja usaglašenosti proizvoda sa propisanim zahtjevima, jer nadzor tržišta podrazumijeva i uzimanje uzoraka proizvoda i ispitivanje uzoraka kako bi se utvrdila njihova usaglašenost sa propisima. Za ovu svrhu mora se obezbijediti adekvatan laboratorijski kapacitet, tj. ovlašćene i akreditovane laboratorije. U nedostatku domaćih laboratorijskih kapaciteta, na predlog inspekcija mogu se ovlastiti međunarodne laboratorije. Takođe, za potrebe superanaliza neophodno je ugovoriti usluge odgovarajućih institucija. Za dalji razvoj institucija za tržišni nadzor, neophodno je razvijati i druge odgovarajuće resurse, i svakako planirati adekvatna finansijska sredstva, potrebna za ostvarivanje postavljenih ciljeva.

d) Odgovarajuće metode rada (proaktivne i reaktivne mjere)

U nadzoru nad tržištem koriste se proaktivne i reaktivne metode. Za postizanje postavljenih ciljeva treba donijeti godišnji program rada, tokom godine treba redovno pratiti ostvarivanje postavljenih zadataka i unaprijed odrediti ulogu svakog zaposlenog u inspekciji.

Prilikom pripreme godišnjeg programa kao oblika proaktivne kontrole treba naročito uzeti u obzir sljedeće elemente:

- očekivane izmjene propisa;
- trenutno i očekivano stanje na tržištu;
- prekršaje koji su se češće pojavljivali u protekloj godini;
- informacije o tržišnom nadzoru – ispitivanjima;
- izveštaji od proizvođača i distributera;
- informacije dobijene iz sistema RAPEX;
- ostale međunarodno dostupne informacije (ICSMS, Eurosafe, radne grupe za upravnu saradnju i ostale);
- lično iskustvo u korišćenju različitih proizvoda;
- prijedlozi država članica EU o planiranim zajedničkim aktivnostima.

Na nivou EU sve više su zastupljene koordinirane akcije nadzora u koje se uključuju ne samo države koje su već u EU već i države izvan EU. Potrebno je redovno pratiti različita događanja na portalima EU i planirane akcije. Takva saradnja je od višestruke koristi, jer omogućava neposredan prenos znanja drugih država koje saraduju u projektu kao i mogućnost da se zatraže finansijska sredstva EU, koja mogu djelimično da pokriju troškove vršenja nadzora.

Godišnji program rada mora uvijek predstavljati samo osnov za djelovanje inspekcija, a nikako čvrsto određene okvire rada. Plan rada je potrebno u toku godine stalno prilagođavati činjeničnom stanju na tržištu, da bi se mogao pratiti osnovni strateški cilj, a to je uređenost tržišta. Prilikom planiranja određenih aktivnosti neophodno je da se istovremeno planiraju i finansijska sredstva koja su potrebna za ostvarivanje postavljenih ciljeva, kao npr. troškovi za uzimanje uzoraka i davanje na analizu.

Reaktivna uloga inspekcija predstavlja aktivnost inspekcija na osnovu:

- prijava potrošača;
- prijava preduzeća;
- podataka iz baza RAPEX, ICSMS...;
- ličnih zapažanja.

Izbalansirano korišćenje proaktivnih i reaktivnih mjera je veoma bitno. Većina slučajeva tržišnog nadzora potiče od žalbi, obavještenja i kontakta iz različitih izvora gdje postoje sumnje u usaglašenost proizvoda. U ovim slučajevima, treba preduzeti reaktivne mjere, budući da je primjena reaktivnih mjera tržišnog nadzora obaveza organa. Korišćenje proaktivnih mjera tržišnog nadzora je stvar odluke svakog organa posebno. Odluka o tome da li preduzeti proaktivne odnosno reaktivne mjere zavisi od aktuelne situacije i od resursa, međutim, treba koristiti obje mjere, s tim da o tome odlučuju inspekcije. Na nacionalnom nivou, program ciljanog tržišnog nadzora predstavlja efikasno sredstvo za maksimalno iskorišćenje resursa i za razvoj saradnje.

Da bi inspektori postigli zacrtani cilj, a to je uređenost tržišta, moraju u svom radu poštovati sljedeća usmjerenja:

- osnovni cilj inspekcijske kontrole ne smije biti izricanje prekršajnih mjera, već da se postigne uređeno tržište;
- pažnju usmjeriti na one prekršaje koji su veća prijetnja za javni interes i imaju veće štetne posljedice za ljude, imovinu i okolinu;
- aktivno sarađivati u postupku izmjene zakona i na osnovu iskustava u praktičnoj primjeni zakona na terenu davati prijedloge za izmjenu propisa i donošenje novih;
- potrebna je stalna saradnja u zajedničkim akcijama sa drugim inspekcijama, što treba uvrstiti u godišnji plan rada inspekcije;
- inspekcijsku kontrolu vršiti tako da se završi u što kraćem vremenu, bez nepotrebnog odugovlačenja, ali ipak uzimajući u obzir da to ne ide na štetu zakonitosti;
- inspekcijsku kontrolu vršiti tako da u što manjoj mjeri ometa djelovanje privrednog subjekta, što znači da se od privrednog subjekta mogu zahtijevati samo oni podaci i dokumenti koji su nužni za utvrđivanje materijalne istine i time donošenje zakonite odluke, bilo rješenja, bilo zaključka o obustavljanju vođenja prekršajnog postupka itd;
- cjelokupan rad mora da bude usmjeren na vršenje tzv. kompleksnih pregleda. Vršenje takvih pregleda ima značajne posljedice. Naime, sa takvim načinom rada će doći do smanjenja broja inspekcijskih kontrola, ali će se ujedno broj zakonskih propisa koji se kontrolišu u jednoj inspekcijskoj kontroli povećati.
- rad organizovati tako da se prijave koje podnose građani razmatraju u što kraćem roku i da su podnosioci prijave blagovremeno upoznati sa rezultatima inspekcijskog nadzora;
- upotrebljavati ovlašćenja na način da se u određenim slučajevima kada se utvrdi da privredni subjekat ne poštuje zakon, rješenjem odredi rok u kome mora svoje poslovanje da uskladi sa zakonskim propisima. U postupku određivanja roka u kojem je potrebno da se otkloni nepravilnost treba uzeti u obzir težinu prekršaja, njegove posljedice za javni interes i realne okolnosti, od kojih zavisi period u kojem privredni subjekat može otkloniti nepravilnost;
- upotrebljavati ovlašćenja na način da se zbog određenih prekršaja privrednom subjektu zabrani rad, odnosno zabrani promet robom. Iako se takva sankcija ubraja u grupu teških sankcija, inspektor mora postupak zaključiti u skladu sa zakonskim propisima (izdati rješenje o zabrani rada), a u slučaju nepoštovanja rješenja i zapečatiti objekat, odnosno oduzeti robu.

e) Saradnja sa drugim organima u CG
(inspekcije, carina i infrastruktura kvaliteta)

Inspekcije / Pored saradnje inspekcija propisane Zakonom o inspekcijском nadzoru i Uredbom o zajedničkom inspekcijском nadzoru, inspekcije koje vrše nadzor na tržištu moraju dalje unapređivati međusobnu saradnju, kako bi se ostvario što efikasniji nadzor na području bezbjednosti proizvoda. Obaveze koje stoje pred inspekcijским organima na tom području, predmet su horizontalnog zakonodavstva i postojećih tehničkih propisa, a biće predmet i novih tehničkih propisa kojima će se preuzeti sektorske direktive EU.

Opasnost od nebezbednih proizvoda koja prijeti tržištima koja još nijesu integrisana u zajedničko evropsko tržište, a o kojoj je već bilo riječi, izazov je za što bolje organizovanje nacionalnih resursa tržišnog nadzora. To upućuje inspekcije na posebnu saradnju, kako bi se zajedničkim snagama usvajala dobra praksa u praćenju tržišta, metodama procjene rizika i sprovođenju mjera u cilju sprječavanja prisustva opasnih proizvoda na tržištu. Ovo je od posebnog značaja obzirom da se radi o neprehrambenim proizvodima na koje se primjenjuje isto horizontalno zakonodavstvo, a samim tim su i obaveze svih inspekcija uključenih u ovaj nadzor iste. Sve to, uključujući razmjenu iskustava u cilju ujednačavanja prakse nacionalnih organa i samim tim jednostavnije usklađivanje sa praksom tržišnog nadzora u državama EU, obezbijediće da inspekcijски nadzor ne bude opterećenje za privredne subjekte, a da istovremeno bude u funkciji zaštite potrošača i fer konkurencije. Dakle, zajedničkim usvajanjem evropskih standarda u nadzoru tržišta, omogućiće se kvalitetnija procjena rizika i postići primjena načela proporcionalnosti, tako da se kontrola usmjerava na subjekte koji češće krše propise. Takođe, zajedničke kontrole i zajedničko korišćenje određenih resursa kada je to moguće, uključujući i zajedničke obuke inspektora za usvajanje novih znanja, od posebne su važnosti za manje sisteme kao što je crnogorski.

Saradnja inspekcija u cilju razmjene informacija o opasnim proizvodima na tržištu, koja je predmet propisa o opštoj bezbjednosti proizvoda, posebno obavezuje na hitno povezivanje ovih organa (Uredba o načinu razmjene informacija o proizvodima koji predstavljaju rizik, koja će biti uskoro donešena). Zajednički pristup u sprovođenju ovih propisa, uključujući i smjernice EU koje će biti prihvaćene u nacionalno zakonodavstvo radi lakše i efikasnije kontrole primjene tehničkih propisa i standarda, jeste imperativ.

U cilju sprovođenja navedenih oblika saradnje, a obzirom na postojeću organizaciju tržišnog nadzora u Crnoj Gori, neophodno je iznaći i konkretne forme koordinacije inspekcija koje su zadužene za tržišni nadzor. Dakle, za obezbjeđenje i podršku međusobnoj saradnji i razmjeni informacija, neophodno je formalizovati koordinaciju kroz određeno tijelo, napr. „Savjet glavnih inspektora“.

Carina / Zakon o opštoj bezbjednosti proizvoda, u skladu sa Uredbom EU (339/93), propisuje ulogu carinske službe na području tržišnog nadzora. U sprovođenju zahtjeva da se na tržištu nalaze samo bezbjedni proizvodi, carinska služba zauzima značajno mjesto, jer se od nje traži da privremeno zabrani uvoz

robe za koju se opravdano sumnja da može da predstavlja ozbiljnu i neposrednu opasnost po zdravlje i bezbjednost u redovnim i predviđenim okolnostima korišćenja. Isto važi i za proizvode koji prilikom uvoza nemaju traženu propratnu dokumentaciju, znak CE i druge oznake propisane svakom pojedinačnom tehničkom direktivom.

U skladu sa navedenim pristupom na tržištu EU u pogledu saradnje organa tržišnog nadzora i carinskih organa, mora se razviti direktna komunikacija i saradnja u skladu sa Uredbom o načinu razmjene informacija o proizvodima koji predstavljaju rizik, koja će biti donešena u ovoj godini. Ovo je posebno važno u sferi informacionih tehnologija koje treba da budu povezane kroz model toka informisanja (nacionalni sistem za brzu razmjenu informacija, RAPEX i sl.), ali i kroz direktnu komunikaciju miror-nadzora što znači da državni inspektor ima mogućnost direktnog kontakta sa nadležni carinskim službenikom. Model za ostvarivanje ovakvog vida saradnje je zajednička kontinuirana obuka u dvosmjernom pravcu carina-inspekcije. Kratkoročni programi (godišnji) moraju obuhvatiti obavezni plan ovakvih obuka.

Organi infrastrukture kvaliteta / Saradnja inspekcija sa svim relevantnim organima koji čine infrastrukturu kvaliteta, kao što su Zavod za metrologiju, Institut za standardizaciju, Akreditaciono tijelo Crne Gore, kao i ovlašćena/imenovana tijela za ocjenu usaglašenosti proizvoda na tržištu sa zahtjevima utvrđenim tehničkim propisima koji uređuju pojedine sektore industrijskih proizvoda (laboratorije, kontrolne kuće, sertifikaciona tijela).

Sistem infrastrukture kvaliteta, kao važan segment tržišnog nadzora, čini logističku podršku inspeksijskom nadzoru u smislu slobodnog protoka roba. Inspekcija se prilikom vršenja nadzora oslanja prije svega na standarde na koje se pozivaju tehnički propisi i tako procjenjuje da li je proizvod bezbjedan. Tamo gdje je proizvođač ponudio ispravu o usaglašenosti (sertifikat i sl.) nadležni inspeksijski organ se oslanja na povjerenje prema akreditacijskoj šemi koja je obezbijedila potvrdu kompetencija tj. pouzdanost isprava o usaglašenosti. U slučaju da dio inspeksijskog nadzora čini i mjerenje i mjerni instrumenti, onda se iskazuje povjerenje u znake i žigove na mjernim instrumentima koji su posljedica vršenja redovnog metrološkog nadzora. Takođe, u nekim oblastima inspeksijski organi uključuju i metrološku inspekciju u paralelnom nadzoru ili saradnji na istom objektu nadzora.

Iz gore navedenih razloga veoma je važna saradnje inspeksijskih organa sa nacionalnim tijelima iz oblasti infrastrukture kvaliteta. Akreditaciono tijelo se uključuje kroz provjeru kompetencija tijela za ocjenu usaglašenosti, koja će u zavisnosti da li se radi o „novom“ ili „starom“ pristupu proći proceduru u nadležnim ministarstvima i preuzeti krucijalnu ulogu u superviziji vezanoj za rizičan proizvod. Uspostavljanje Registra ovlašćenih/imenovanih tijela za ocjenu usaglašenosti je zakonska obaveza i čini podršku nadzoru u smislu sistematičnosti i racionalnosti procesa prihvatanja pretpostavke o usaglašenosti ili bezbjednosti proizvoda. Institut za standardizaciju (ISME) je veoma važan radi

sinhronizovanja donošenja nacionalnih standarda (MEST), njihove ponude, kao i obuke za implementaciju istih. Veoma je važno da se harmonizovani MEST standardi donose u istoj dinamici kako se i transponuje zakonodavstvo u ovoj oblasti. Takođe, učešće predstavnika inspekcija koje vrše tržišni nadzor u radnim grupama za standardizaciju koje se bave bezbjednošću proizvoda, neophodno je u cilju razmjene iskustava o stvarnim efektima pojedinih standarda. Naime, ovi organi prikupljaju sa tržišta iskustva vezana za praktično funkcionisanje standarda (nezgode i dr. incidenti sa proizvodima, prigovori potrošača...), što se može koristiti u standardizaciji.

Nosioci tržišnog nadzora moraju da idu ispred dinamike stupanja na snagu novih tehničkih propisa kroz obuku o ključnim zahtjevima standarda na koje se propisi pozivaju.

Korišćenje pomenutog sistema obezbjeđuje obučenost inspektora za prepoznavanje esencijalnih tehničkih zahtjeva koje nude vezani standardi, što doprinosi povećanju efikasnosti i efektivnosti inspeksijskog nadzora. Takođe, veoma je važno da organi koji određuju uloge supervizora prepoznaju sistem u smislu odabira pravog tijela za ocjenu usaglašenosti koje ima metrološku slijedljivost mjernih instrumenata i koje je tu slijedljivost i kompetencije osoblja potvrdilo kroz neku od akreditacionih šema iz serije ISO17000.

Saradnja sa Odborom programa Vlade CG za kvalitet je kontinuirana kroz Školu kvaliteta u kojoj se gore navedeni sistem proučava specijalistički za potrebe inspekcija. U narednom periodu će se inspeksijski organi intenzivnije uključiti ne samo u programe pomenute Škole kvaliteta, nego i u rad dva međunarodna savjetovanja koje Odbor organizuje.

f) Saradnja sa organima nadležnim za tržišni nadzor u državama EU

Za efikasan panevropski tržišni nadzor neophodna je tijesna saradnja između organa za nadzor tržišta u državama članica, kao što je RAPEX, ICSMS, EMARS, SGC itd⁵.

Za ostvarivanje pune saradnje sa organima tržišnog nadzora u državama EU, neophodno je predhodno razviti saradnju na nivou nacionalnih organa tržišnog nadzora. U tom smislu, neophodno je da inspekcije imaju sve uslove za to, kako tehničke, tako i kadrovske. Kada je u pitanju saradnja u pogledu brze razmjene informacija (RAPEX), centralno mjesto ima organ koji će biti kontaktna tačka (tržišna inspekcija), čija uloga je propisana pomenutom Uredbom.

2. Odgovarajuća informatička oprema

Treba obezbijediti:

- odgovarajuću opremljenost inspektora računarima;
- edukaciju zaposlenih vezanu za upotrebu računara;

⁵ Vidi Anex 2

- povezanost u mrežu svih inspektora;
- povezanost u mrežu sa drugim organima tržišnog nadzora;
- mogućnost pristupa bazama podataka unutar Crne Gore (registracije preduzeća, itd...);
- mogućnost pristupa i aktivno uključivanje u baze podataka unutar EU (RAPEX, ICSMS...).

Za sada ne postoji poseban IT sistem nadzora nad tržištem, a rad inspekcija bez odgovarajuće kompjuterske podrške, gotovo je nemoguće zamisliti. Stoga, treba planirati dalje unaprjeđivanje informacionog sistema, kao i rad na uspostavljanju baze podataka unutar inspekcija. S obzirom da je uvođenje informacionog sistema povezano sa dosta finansijskih izdataka, tome se može pristupiti u više koraka. U prvoj fazi nužno je, da svako od zaposlenih ima svoj računar kao i da se omogući pristup internetu. U drugoj fazi, neophodno je povezati sve zaposlene u mrežu što omogućava komunikaciju putem elektronske pošte. Potrebno je:

- evidentiranje svih predmeta tako da su dokumenti dostupni svima (odnosno onome kome se da mogućnost da pregleda dokumente). Pravilo je da svaki inspektor vidi svoje dokumente, načelnik teritorijalne jedinice sve dokumente inspektora u njegovoj jedinici i glavni inspektor sva dokumenta u inspekciji;
- uspostaviti posebne intranet stranice (stranice koje mogu da pregledaju samo zaposleni u inspekciji, gdje se objavljuju sva uputstva za kontrolu, izvještaji, interni akti inspekcije itd).

Za svaku teritorijalnu jedinicu treba nabaviti skener, koji će omogućiti da se svi dokumenti kako ulazni tako i izlazni skeniraju i kao takvi evidentiraju. Na taj način se ujedno stvara i arhiva u obliku CD-a. U slučaju uništenja dokumenata takva arhiva može bar djelimično da nadoknadi arhivu u fizičkom obliku.

Jedan od ciljeva inspekcija je da inspektori prilikom vođenja inspeksijskih postupaka što manje ometaju privredni subjekat u radu i da sve podatke koje inspektor može da dobije uvidom u različite baze pribavi sam. Da bi taj uslov bio ispunjen, potrebna je saradnja sa ostalim državnim organima od suda gdje se registruju subjekti, različitih komora koje izdaju licence, odnosno odobrenja za rad itd. Bitno je da inspektor već prije samog odlaska na teren, provjeri registraciju, tako da privredni subjekat ne opterećuje time što će mu tražiti takav dokument.

Problem obrazovanja u oblasti rada na računaru potrebno je rješavati istovremeno sa nabavkom nove informatičke opreme. Obrazovanje u toj oblasti potrebno je izvoditi onda kada svaki zaposleni ima svoj računar, bilo da je to stacionarni računar ili laptop. Ako se sa edukacijom krene prijevremeno, a radnik nema mogućnosti da odmah u praksi primijeni stečeno znanje takvo obrazovanje neće imati svrhe. Kod obrazovanja ne smije postojati starosno ograničenje i dozvoliti starijim radnicima, koji nemaju interesa za sticanjem novih znanja, da se ne obrazuju i time ne koristi računare. Svako od zaposlenih mora da stekne onaj

nivo znanja koji mu je potreban za njegov rad. Npr. inspektor ne treba da je ekspert za Excel tabele, ako u svom radu uglavnom upotrebljava program Word za pisanje rješenja.

Time što će se svi zaposleni obučiti za rad na računaru, pretaće potreba za dupliranjem rada. Npr. inspektor piše rješenje u rukopisu a sekretarica ga prekucava, a onda ga inspektor mora ponovo pročitati i provjeriti da li su unešeni podaci pravilni.

Kada inspekcija bude počela sa aktivnijim nadzorom trgovine putem interneta, zatim, kada se inspekcija uključi u različite organe EU za razmjenu informacija itd, korišćenje interneta postaće neophodno, što znači da je i u tom području potrebna edukacija. Kada bude postojala odgovarajuća informatička povezanost unutar inspekcija, tako da informacije i dokumenti mogu nesmetano da kruže, biće potrebno obrazovanje za sisteme evidentiranja dokumenata i događaja. U taj sistem obrazovanja moraju biti uključeni svi zaposleni u inspekciji.

Sa aspekta uloge informacionog sistema za brzu razmjenu informacija o opasnim proizvodima (nacionalni i međunarodni nivo), uključujući potrebe buduće kontaktne tačke, neophodno je uključivanje ministarstva nadležnog za informaciono društvo. Ovo sa razloga što je pristupanje RAPEX sistemu obaveza države Crne Gore, a ne nijednog njenog organa pojedinačno. Uz to, treba imati na pažnji mogućnost pristupanja RAPEX-u kada se ispune uslovi (i prije pristupanja Crne Gore EU), što bi svakako trebalo realizovati. To bi, pored doprinosa efikasnom tržišnom nadzoru i sigurnosti od nebezbednih proizvoda na tržištu, bila dobra preporuka Crne Gore u pogledu primjene propisa koji su harmonizovani sa evropskim pravom.

3. Odgovarajuća kadrovska struktura

Jedna od osnovnih pretpostavki za cjelokupan nadzor tržišta svakako je odgovarajuća kadrovska popunjenost organa. Pored zapošljavanja dovoljnog broja inspektora, vrlo je bitna i kadrovska struktura, što znači odgovarajuća stručna sprema. Npr. za nadzor nad tehničkim proizvodima na tržištu, potrebno je obezbijediti odgovarajući inženjerski kadar (mašinska i/ili elektro struka).

Za vršenje inspekcijskog nadzora moraju unaprijed biti propisani uslovi (stručna sprema, ispit iz ZUP-a, poznavanje materijalnih propisa iz oblasti tržišne inspekcije, poznavanje prekršajnog postupka itd.). Potrebno je pripremiti sistematizaciju koja će odgovarati potrebama rada, a ne postojećem broju i strukturi zaposlenih. Kada se donese sistematizacija, onda je jedino glavni inspektor ovlašćen da odlučuje koga će zaposliti, naravno uzimajući u obzir da kandidat ispunjava sve uslove propisane aktom o sistematizaciji. Takva nezavisnost bitna je iz nekoliko razloga. Posao inspektora ima određene specifičnosti (rad na terenu, komunikativnost, središtenost, želju za stalnom edukacijom, rad noću i praznikom itd.) i iz tog razloga su glavni inspektor i

njegovi saradnici ti koji najbolje poznaju rad inspekcija i zato najmjerodavniji da donesu odluku koga primiti u radni odnos.

Za uspješan rad, pogotovo inspekcija zaduženih za više oblasti nadzora, koje imaju veći broj inspektora, neophodno je da postoji mogućnost da se unutar inspekcije sistematizuju radna mjesta za visokostručne osobe, koje nemaju status inspektora već su zadužene za obavljanje različitih pratećih poslova koji su neophodni za efikasan rad inspekcije. To su u prvom redu IT stručnjaci, osobe za vođenje i praćenje budžeta, osoba zadužena za praćenje obima rada inspektora (statistika), osobe zadužene za praćenje i kontrolu izdatih drugostepenih rješenja, odluka sudova u prekršajnom postupku i samim tim pomoć inspektorima kod izricanja upravnih i prekršajnih mjera itd. Zapošljavanjem takvih stručnjaka omogućiće se da se inspektori mogu posvetiti u većoj mjeri neposrednom inspekcijском nadzoru, odnosno radu na terenu, što i jeste njihov osnovni zadatak.

S obzirom da je opšteprihvaćeno načelo da je državnu upravu potrebno držati u postojećim okvirima ili je čak smanjivati, veoma je bitno da glavni inspektor ima mogućnost da utiče na kadrovsku politiku. Zbog često prisutnog ograničavanja zapošljavanja novih inspektora koji bi imali odgovarajuću stručnu spremu, bilo bi korisno da postoji evidencija (berza rada) kakav profil inspektora traži pojedina inspekcija i da li takav inspektor postoji u nekoj drugoj inspekciji, gdje zbog promjene nadležnosti inspekcije takav inspektor nije u potpunosti iskorišćen. Na taj način bilo bi omogućeno da svaka inspekcija dobije najoptimalniji profil inspektora koji je potreban za vršenje efikasnog nadzora u svojoj oblasti, a da istovremeno ne dođe da povećanja broja zaposlenih u državnoj upravi. Korist bi svakako imala i inspekcija koja bi zaposlila već formiranog inspektora, jer bi uštedjela na vremenu koje je potrebno da novozaposlena osoba usvoji sva znanja koja su potrebna za vršenje inspekcijског nadzora.

Pored navedenog, kredibilitet inspektora je neophodno potvrditi i kroz implementaciju zahtjeva standarda ISO17020 Inspection body.

4. Odgovarajuća edukacija kadra

Po pravilu, inspektor ispunjava sve propisane uslove kada se zaposli, odnosno u određenem roku od trenutka zapošljavanja. I pored toga što je stepen obučenosti u inspekcijama prilično visok, dodatna obuka je neophodna, i to kako na opštem nivou, tako i u specifičnim oblastima. Dakle, da bi inspektori svoj posao obavljali stručno i zakonito, mora im se obezbijediti stalna edukacija, a teme edukacije mogu i moraju biti vrlo različite. U tom smislu, raznovrsne forme edukacije koje će pomoći u vršenju adekvatnog nadzora, su na području:

- novih direktiva uz pomoć domaćih i stranih stručnjaka;
- upotrebe baza podataka (RAPEX, ICSMS...);
- stranih jezika;
- rada sa strankama i dr.

Neposredni cilj obuke je omogućiti državnim službenicima dovoljno znanja koje im je potrebno u svakodnevnom sprovođenju tržišnog nadzora. Edukacija po pojedinim direktivama koja se pokazala kao uspješna u više zemalja, funkcionira po principu „train-the-trainers (obučiti trenere)“. Stoga je neophodno, ranije pomenuto uključivanje nadležnih inspekcija u planove i dinamiku prenošenja pojedinih direktiva, kako bi se napravile blagovremene pripreme za obuku.

Takođe, za korišćenje baza podataka, prije svega međunarodnih, neophodno je obezbijediti odgovarajuće obuke, jer to je uslov kvalitetne procjene rizika i samim tim ostvarivanja efikasnog tržišnog nadzora.

Da bi se povećao ugled inspekcija, a time i efikasnost rada inspekcija neophodno je stalno edukovati inspektore i po pitanju komunikacije sa strankama. Svi zaposleni u inspekciji su svakodnevno u komunikaciji sa strankama. Stranke se pojavljuju bilo da su u pitanju privredni subjekti koje inspektori kontrolišu, bilo kao podnosioci prijave. Jedno od osnovnih pravila u radu inspekcije je da inspektor prilikom kontrole ne smije nastupati sa pozicije sile, nego da svoj posao mora da obavi korektno, profesionalno i u skladu sa zakonom, nezavisno od toga koga kontroliše.

Opštepoznato je da je u inspeksijskim postupcima gotovo uvijek stranka koja se kontroliše nezadovoljna time ili što mora da plati kaznu, ili da postupa po rješenju, ili već samim time što se inspektor pojavio i vrši kontrolu. Ako je u toku inspeksijskog postupka inspektor ispoljio i određenu mjeru arogancije prema stranci, onda je razumljivo da stranka nije zadovoljna sa njegovim radom. Ali, ako inspektor stranci pojasni gdje je njena greška i poduči je kako da ubuduće posluje bez kršenja propisa, stranka će, iako će platiti kaznu, reći da je inspektor korektno obavio svoj posao. Takođe, kada inspektor odlučuje o prijavi i u postupku utvrdi da ne može pomoći podnosiocu prijave, nezadovoljstvo će se pojaviti kod podnosioca prijave. U takvim slučajevima inspektor mora u odgovoru podnosiocu prijave pojasniti zašto nije mogao drugačije riješiti njegov zahtjev i ako postoji mogućnost uputiti ga kome da se obrati za ostvarivanje svog prava (obično je to sud, arbitraža...).

U današnjem trenutku dobre povezanosti među državama i brze komunikacije neophodno je poznavanje stranih jezika. Poznavanje stranih jezika nužno je ne samo u postupku sprovođenja važećih propisa EU već i u svakodnevnoj komunikaciji sa srodnim institucijama EU. Nerealno je razmišljanje da će u trenutku kada Crna Gora uđe u sistem integracija EU i pogotovo kasnije kada postane ravnopravni član, komunikacija sa drugim državama članicama i tijelima EU biti na crnogorskom jeziku. Crna Gora će, kao i mnoge druge zemlje, biti premala i bez dovoljno finansijskih sredstava da bi se obezbijedilo prevođenje svih dopisa, svih zakona, odnosno direktiva, sastanaka i sl.

5. Odgovarajuća finansijska sredstva

Potrebno je obezbijediti sljedeće:

- mogućnost samostalnog planiranja sredstava i finansijsku samostalnost inspekcija;
- mogućnost nagrađivanja inspektora za uspješan rad;
- sredstva potrebna za edukaciju u Crnoj Gori i u inostranstvu.

Inspekcija mora da ima svoj budžet, sa kojim može slobodno da raspolaže. Sredstva je potrebno planirati unaprijed i to po tačno određenim stavkama, a pri planiranju budžeta treba uzeti u obzir:

- plan rada inspekcije za iduću godinu;
- broj zaposlenih;
- stanje postojeće opreme;
- zapošljavanje novih izvršilaca;
- dobijanje novih nadležnosti.

Raspoloživi budžet treba iskoristiti tako da se pokriju sve planirane aktivnosti.

U budžetu moraju da budu planirana sredstva koja su namijenjena za:

- uzimanje uzoraka i analize;
- obrazovanje inspektora;
- nabavku materijalnih sredstava (vozila, računara, skenera, mobilnih aparata, fotoaparata, kancelarijskog namještaja...).

6. Odgovarajuća komunikacija sa javnošću i saradnja sa civilnim sektorom

Komunikacija sa javnošću vrši se pomoću:

- web stranice inspekcije;
- novinarskih konferencija;
- obavještenja o opasnim proizvodima u medijima;
- obavještenja na web stranicama o pronađenim opasnim proizvodima;
- učestvovanja na „okruglim stolovima“ na teme iz područja nadležnosti inspekcija;
- javne prezentacije godišnjih izvještaja o radu inspekcije;
- neformalnih kontakata inspekcija sa proizvođačima i distributerima.

Koristeći odnose sa javnošću i komunikaciju, moguće je podržavati ciljeve nadzora nad tržištem. Odnosi sa javnošću i komunikacija mogu se koristiti kao sredstvo proaktivnog nadzora nad tržištem. Aktivna distribucija informacija, leci, učešće na sajmovima, aktivna upotreba medija, web stranica i novinarskih konferencija mogu biti vrlo efikasan način nadzora nad tržištem. Informacije o opasnim proizvodima moraju biti na raspolaganju javnosti. Ovo je posebno važno u vezi sa identifikacijom proizvoda, prirodom rizika i preduzetim mjerama. U cilju što boljeg usklađivanja sa standardima i zahtjevima EU potrebno je uspostaviti

sistem zajedničkog informisanja javnosti u cilju što boljeg upoznavanja javnosti sa radnim procesima u smislu upravljanja granicom.

Na internet stranici bi trebalo da se nađu sve informacije o radu inspekcije koje su zanimljive za sve građane (i strance). Na tim stranicama bi bilo dobro da se nalaze barem sljedeći podaci:

- spisak (i sadržaj) svih propisa iz područja nadzora inspekcije;
- kratka prezentacija čime se inspekcija bavi;
- podaci o inspekciji (tzv. lična karta – gdje se nalazi, brojevi telefona, adrese...);
- radno vrijeme za rad sa strankama;
- informacije o aktivnostima inspekcije;
- najčešća pitanja;
- aktuelna problematika.

Djelatnost nadležne inspekcije ne smije biti ograničena samo na kontrolu proizvoda na tržištu i usvajanje potrebnih korektivnih mjera. Pored svih oblika komunikacije, vrlo su značajni i različiti neformalni kontakti inspekcija sa proizvođačima i distributerima, koji mogu da pomognu u sprječavanju plasiranja na tržište neusaglašenih proizvoda. Bitna je uloga inspekcija i u slučajevima kada su na tržištu otkriveni neusaglašeni proizvodi, tj. obavještanje javnosti o tome.

Organi tržišnog nadzora treba da sarađuju sa civilnim sektorom, posebno u oblasti zaštite potrošača, radi podizanja nivoa svijesti o bezbjednosti proizvoda na tržištu i blagovremeno informisanje o opasnim proizvodima i njihovom povlačenju.

4. ANEKSI

Aneks 1 – Organizacija, nadležnosti i resursi inspekcija

Tržišna inspekcija

Organizacija: Tržišna inspekcija je odsjek u Sektoru za unutrašnje tržište i konkurenciju Ministarstva ekonomije i ima 56 inspektora (uključujući i glavnog inspektora), koji sprovode nadzor na cijeloj teritoriji Crne Gore. Organizovana je teritorijalno u tri područne jedinice, i to: PJ I – Centralno područje (Podgorica, Cetinje, Danilovgrad, Kolašin, Nikšić, Plužine, Šavnik), sa sjedištem u Podgorici; PJ II – Južno područje (Budva, Ulcinj, Bar, Tivat, Kotor, Herceg Novi), sa sjedištem u Budvi; PJ III- Sjeverno područje (Bijelo Polje, Mojkovac, Berane, Rožaje, Plav, Andrijevica, Pljevlja, Žabljak), sa sjedištem u Bijelom Polju.

Nadležnosti: Nadzor nad bezbjednošću neprehrambenih proizvoda (tehnički, mašine, građevinski, namještaj, proizvodi od tekstila, stakla, obuća i dr. potrošački proizvodi koji posebnim propisima nijesu stavljeni u nadležnost drugih inspekcija) na tržištu i zaštita ekonomskih interesa potrošača prilikom kupovine proizvoda i prilikom korišćenja usluga (zanatske, trgovinske i određene javne usluge), u skladu sa zakonima i dr. propisima o zaštiti potrošača, opštoj bezbjednosti proizvoda, tehničkim zahtjevima za proizvode, standardizaciji, metrologiji, duvanskim proizvodima, ljekovima i td, uključujući nadzor primjene propisa o trgovini i zaštitu od nelojalne konkurencije, zaštitu prava intelektualne svojine i dr.

Kadrovski resursi

U Tržišnoj inspekciji ima ukupno 62 zaposlenih (56 inspektora i 6 na administrativnim poslovima, od kojih su dvoje pripravnici i jedan po ugovoru o djelu).

-stručna sprema

VSS	59
SSS	3

- zanimanje u VSS

dipl.pravnik	27
dipl.ekonomista	23
dipl.ing. agronomije	6
dipl.ing. šumarstva	1

dipl.ing. tehnologije	1
dipl.ing. mašinstva	1

- starosna struktura

do 30 god.	3
35-45 god.	10
45-55 god.	39
55-60 god.	10

Materijalni resursi

Kancelarije

Tržišna inspekcija koristi sedam kancelarija u Podgorici, gdje je i njeno sjedište. U Budvi i Nikšiću koristi po dvije kancelarije, dok u drugim opštinama (Danilovgrad, Cetinje, Kolašin, Ulcinj, Bar, Tivat, Kotor, Herceg Novi, Bijelo Polje, Mojkovac, Berane, Plav, Rožaje, Pljevlja) koristi po jednu kancelariju.

Oprema

računari-deskt.	51
laptopovi	60 donacija*
multifunkc.mašine	4
fax aparati	16
fiksni telefoni	24
mobilni telefoni	61

*Dobijeno iz programa CARDS 2006, preko EU projekta TRIM MNE

službeni automobili	ukupno 32
8	proizv.2003/2004/2005.g od.
6	proizv.2006.god.
12	proizv.2007/2008.god.
6	proizv.2005.god.

Finansijski resursi

Sredstva za rad ove inspekcije obezbjeđena su u državnom budžetu, koji nakon rebalansa u 2009 godini zbog globalne ekonomske krize, iznosi 916.183,00 €,

od čega je za materijalne troškove i opremanje namijenjeno 250.533,00 €.

Procjena potrebnih resursa

Kadrovski resursi

Popuna u skladu sa novim Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji:

- dipl.ekonomista – 1 izvršilac (zaposlen po ugovoru o djelu)
- dipl. pravnik -1 izvršilac (na pripravničkom stažu)
- dipl. ing. mašinstva za diektive NP – 1 izvršilac (na pripravn.stažu)
- odgovarajući kadar za podršku IS – 1 izvršilac
- upražnjena mjesta inspektora popunjavati odgovarajućim zanimanjima

Materijalni resursi

Informacioni sistem:

- nabavka nedostajuće opreme
- nabavka odgovarajućeg softvera za rad TI i umrežavanje u jedinstveni informacioni sistem u kome će biti objedinjene sve oblasti nadzora, kao i nabavka posebnog softvera za uspostavljanje informacionog sistema za razmjenu informacija o opasnim proizvodima.

Službeni automobili – po godišnjem planu

Kancelarijski prostor odgovarajući

Zdravstveno-sanitarna inspekcija

Organizacija: Ova inspekcija je odsjek u Ministarstvu zdravlja i ima 37 inspektora (33 sanitarna i 3 zdravstvena, uključujući i glavnog inspektora). Sanitarni inspektori sprovode nadzor na cijeloj teritoriji Crne Gore, raspoređeni u 8 područnih jedinica, dok su 3 zdravstvena inspektora organizaciono smješteni u sjedištu Odsjeka-Podgorici. Sredstva za rad ove inspekcije obezbeđuju se iz državnog budžeta u okviru sredstava oprijedeljenih za rad Ministarstva zdravlja.

Nadležnost: Nadzor nad bezbjednošću i zdravstvenom ispravnošću kozmetičkih proizvoda, igračaka, deterdženata, duvanskih proizvoda, materijala koji dolaze u kontakt sa hranom i ambalaže, otrova, lijekova i medicinskih sredstava na tržištu u skladu sa zakonima i dr. propisima o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe, o proizvodnji i prometu otrovnih materija, o prevozu opasnih materija, o lijekovima, o medicinskim sredstvima., uključujući i nadzor na području bezbjednosti i zdravstvene ispravnosti hrane, pružanja zdravstvenih usluga i dr.

Kadrovski resursi

-stručna sprema

VSS	37
-----	----

-zanimanje

dr medicine– spec.	7
dr stomatologije	4
dipl.veterinar	1
dipl.tehnolozi	14 *
dipl.agronomije	2
dipl.biolozi	6
dipl.hemičari	2
dipl.ing.zaštite životne sredine	1

*od kojih je jedan specijalista sanitarne hemije

-starosna struktura

od 35-45 god.	11
od 45-55 god.	17
od 55-60 god.	9

Materijalni resursi

Kancelarije

Zdravstvenosanitarna inspekcija koristi ukupno 20 kancelarija.Od toga, sedam u Podgorici /Podgorica, Cetinje, Danilovgrad/, a po jednu u opštinama: Nikšić, Pljevlja, Bijelo Polje, Berane, Plav, Rožaje, Bar, Ulcinj, Budva, Tivat, Herceg Novi, Kotor.

Oprema

računari- desktopovi	14-1 donacija
laptopovi	2-1 donacija
fax aparati	6
fiksni telefoni	11
mobilni telefoni	36

službena vozila	ukupno 11
1	proizv. 1992.god.
2	proizv. 1993.god.
1	proizv. 1997.god
1	proizv. 2000.god.

5	proizv. 2005.god.
1	proizv. 2008.god.

Finansijski resursi

Finansiranje iz budžeta Ministarstva zdravlja.

Procjena potrebnih resursa

Kadrovski resursi

Potrebno je još 13 sanitarnih inspektora (medicinski, stomatološki, tehnološki, veterinarski, hemijski, prirodno-matematički ili poljoprivredni fakultet) za opštinu Podgorica, 38 u ostalim opštinama, dva zdravstvena inspektora (medicinski, farmaceutski ili stomatološki fakultet) u Podgorici i po jedan zdravstveni inspektor u opštinama: Nikšić, Pljevlja, Bijelo Polje, Berane, Bar, Herceg Novi.

Materijalni resursi

Planirana je izrada baze podataka o radu zdravstveno sanitarne inspekcije, za šta je neophodna tehnička podrška koja podrazumjeva nabavku laptopova za sve inspektore i umrežavanje istih u jedinstveni informacioni sistem u kome će biti objedinjene sve oblasti nadzora.

U Podgorici je neophodan adekvatan poslovni prostor i posebna telefonska linija. Potreban je odgovarajući broj termometara i opreme za uzimanje i plombiranje uzoraka.

Fitosanitarna inspekcija

Organizacija: Ova inspekcija je odsjek u fitosanitarnoj upravi i ima 16 inspektora (uključujući i glavnog inspektora), koji vrše nadzor na teritoriji Crne Gore. Sredstva za rad inspekcije obezbjeđuju se u državnom budžetu u okviru sredstava opredijeljenih za rad Fitosanitarne uprave.

Nadležnost: Nadzor nad bezbjednošću sredstava za ishranu bilja, sredstava za zaštitu bilja, sjemenskog i sadnog materijala na tržištu, u skladu sa zakonima i dr. propisima koji se odnose na ove vrste proizvoda i sl.

Kadrovski resursi

- stručna sprema

VSS	16
-----	----

- zanimanje

dipl.ing.agronomije	16
---------------------	----

- starosna struktura

od 35-45 god.	5
od 45-55 god.	9
od 55-60 god.	2

Materijalni resursi

Kancelarije

Inspekcija je raspoređena u 11 gradova (Podgorica, Bar, Herceg Novi, Kotor, Nikšić, Pljevlja, Mojkovac, Bijelo Polje, Berane, Plav i Rožaje). U 4 grada ima svoje kancelarije, a u ostalim gradovima djeli kancelarije sa drugim inspekcijama.

Oprema

računari-desktopovi	6
laptopovi	3
fax aparati	5
tel. aparati	2

službena vozila	ukupno 8
2	proizv. 2006 god.
5	proizv. 2006 god.
1	proizv. 2001 god.

Procjena potrebnih resursa

Kadrovski

Po sistematizaciji je predviđeno zaposlenje još 8 inspektora

Materijalni

Nabavka nedostajuće opreme: odgovarajući softver za rad FI, kao i posebni softver za uspostavljanje informacionog sistema, 9 službenih vozila i druga odgovarajuća oprema za rad fitosanitarnih inspektora (osim kompjutera i šila za uzorkovanje ne postoji druga odgovarajuća oprema).

Ekološka inspekcija

Organizacija: Ekološka inspekcija je organizaciona jedinica - odjeljenje za inspeksijski nadzor u okviru Agencije za zaštitu životne sredine i ima 10 ekoloških inspektora (uključujući i glavnog inspektora), koji sprovode nadzor na cijeloj teritoriji Crne Gore. Sjedište inspekcije za centralno i južno područje je u Podgorici, a za sjeverno područje u Bijelom Polju.

Nadležnost: Nadzor u oblasti zaštite životne sredine, kontrola radio aktivnosti za određene robe, kontrola dozvola za uvoz, izvoz i tranzit izvora jonizirajućeg zračenja radioaktivnih materijala, supstanci koje oštećuju ozonski omotač i proizvoda koji sadrže te supstance, neopasnog otpada, kao i dozvola za izvoz i tranzit opasnog otpada, prijavljivanje i stavljanje u promet novih i postojećih hemikalija, ocjenjivanje i procjena rizika od hemikalija, klasifikaciju, pakovanje, označavanje, uvoz i izvoz hemikalija, upotreba ekološkog znaka u skladu sa zakonima i drugim propisima iz oblasti zaštite životne sredine.

Kadrovski resursi

- stručna sprema

VSS	10
-----	----

- zanimanje

dipl. ing.metalurgije	6
dipl. ing.tehnologije	1
dipl.ing.poljoprivred e	1
dipl.ing.mašinstva	1
dipl.menadžer u pomorstvu	1

- starosna struktura

do 30 god.	1
od 35-45 god	2
od 45-55 god.	5
od 55-64 god.	2

Materijalni resursi

Kancelarije

Ekološka inspekcija koristi tri kancelarije u Podgorici, gdje je ujedno i sjedište. U Bijelom Polju, ekološki inspektor koristi kancelariju urbanističke inspekcije.

Oprema

računari desktopovi	-	7
laptopovi		0
fax aparati		1
tel. aparati		3

službena vozila	ukupno 4
1	proizv.2008.god.
1	proizv.2002.god.
2	proizv.1998.god

Finansijski resursi

Agenciji za zaštitu životne sredine, kao novoj potrošačkoj jedinici u budžetu Crne Gore, za 2009g. Zakonom o budžetu odobren je iznos sredstava od 942.743, 06 eura. Prema raspoloživoj evidenciji, Odjeljenja za inspekcijski nadzor, finansiranje sa 67.191 eura za tekuću godinu, uključujući kapitalne izdatke (kancelarijska oprema).

Procjena potrebnih resursa

Kadrovski

Povećati broj inspektora sa odgovarajućom stručnom spremom.

Materijalni

Obezbijediti u Bijelom Polju radnu prostoriju sa telefonskim priključkom I faksom. Za južnu regiju otvoriti kancelariju sa potrebnom opremom. Za sve inspektore obezbijediti lap topove, kompjutere i službena vozila.

Turistička inspekcija

Organizacija: Ova inspekcija je odsjek u sektoru pravnih i inspekcijskih poslova Ministarstva turizma i ima 17 inspektora (uključujući i glavnog inspektora) i 8 državnih službenika sa ovlaštenjem ministra za obavljanje poslova turističkog inspektora na određeno vrijeme zbog povećanog obima posla, kao i 2 namještenika, tako da je ukupno angažovano 28 izvršilaca. Inspektori su raspoređeni u 11 područnih jadinica i vrše nadzor na teritoriji Crne Gore. Sredstva za rad ove inspekcije obezbeđuju se iz državnog budžeta u okviru sredstava oprijedjenih za rad Ministarstva turizma.

Nadležnost: Nadzor u oblasti zaštite ekonomskih interesa potrošača prilikom korišćenja turističkih i ugostiteljskih usluga, u skladu sa zakonima koji uređuju ove djelatnost i dr.

Kadrovski resursi

- stručna sprema

VSS	27
SSS	1

- zanimanje u VSS

dipl. pravnik	10
dipl. ekonomista	9
dipl. turizmolog	2
dipl. tehnolog	1
dipl. hemičar	1
dipl. antropolog	1
dipl. geograf	2
dipl. ing. računarstva	1

- starosna struktura

od 35-45 god	14
od 45-55 god.	9
od 55-60 god.	5

Materijalni resursi

Kancelarije

Turistička inspekcija koristi u zakup kancelarije u Podgorici i u 5 primorskih opština, dok u ostalim opštinama nema kancelarije.

Oprema

računari-desktopovi	10
fax aparati	7
fiksni telefoni	7
mobilni telefoni	28

službena vozila	Ukupno 12
10	proizv.2002.god.
1	proizv.1996.god
1	proizv.1997.god.

Procjena potrebnih resursa

Kadrovski

Povećati broj inspektora na 25, sa rasporedom na području svake opštine.

Novim pravilnikom o sistematizaciji predviđje se 28 radnih mjesta i to: glavni inspektor -1, samostalni savjetnik-1, 24 inspektora koji će biti raspoređeni u 10 područnih jedinica za teritoriju 21 opštine, kao i 2 namještenika.

Materijalni

Obezbijediti u svakoj opštini kancelariju sa telefonskim priključkom I faksom, računare I štampače, sa međusobnim povezivanjem i priključkom na internet. Za sve inspektore obezbijediti laptop, službena vozila I dr.

Metrološka inspekcija

Organizacija: Po važećem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Zavoda za metrologiju, planirana su dva metrološka inspektora. U postupku je izbor i postavljenje glavnog metrološkog inspektora. Sredstva za rad ove inspekcije biće obezbjedjena iz državnog budžeta u okviru sredstava opredijeljenih za rad Zavoda.

Nadležnost: Nadzor nad prometom, ugradnjom, upotrebom, održavanjem i popravkom mjerila kao i provjera tačnosti količina naznačenih i sadržanih u predhodno upakovanim proizvodima, u skladu sa zakonom i dr. propisima kojima je regulisana oblast metrologije. Nadzor nad upotrebom zakonskih mjernih jedinica i mjerila, kao i oznaka na predhodno upakovanim namirnicama, pored metroloških inspektora, sprovode i druge inspekcije u okviru svojih nadležnosti.

Procjena potrebnih resursa

Kadrovski

Budući da je nadzor na cijeloj teritoriji Crne Gore gotovo neizvodljivo sprovoditi sa dva metrološka inspektora, to će se prilikom izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Zavoda, planirati povećanje broja inspektora na šest.

Materijalni

Obezbijediti računare, štampače i lap topove, službena vozila I dr.

U ovom Aneksu predstavljena je organizacija i nadležnosti inspekcija koje učestvuju u tržišnom nadzoru, kao i kadrovski, materijalni i finansijski resursi kojima raspolažu, a data je i procjena potrebnih resursa za rad ovih inspekcija.

U cilju što kvalitetnijeg i efikasnijeg obavljanja nadzora, za sve inspekcije, pored odgovarajuće kadrovske popune i nabavke opreme i kancelarijskog prostora, treba omogućiti i odgovarajuću obuku inspektora i obezbijediti im adekvatnu zaradu.

Aneks 2 - Prekogranični sistemi informisanja

Za efikasan panevropski tržišni nadzor neophodna je tijesna saradnja između organa za nadzor tržišta u državama članica. Uspostavljen je veliki broj informacionih sistema koji treba to da omoguće.

RAPEX

RAPEX⁶ je evropski brzi sistem upozorenja za opasne neprehrambene proizvode. Koristi se za širenje informacija o opasnim proizvodima identifikovanim u jednoj državi članici. U skladu sa čl. 11 i 12 Direktive o opštoj bezbjednosti proizvoda, kada država članica preduzme mjere za uklanjanje rizika koji predstavlja opasni proizvod, obavezna je da obavijesti Evropsku komisiju u utvrđenom roku. Rokovi za nacionalne kontakt osobe su utvrđeni u "Smjernicama za upravljanje sistemom brze razmjene informacija Evropske zajednice (RAPEX) i za prijave dostavljene u skladu sa članom 11 Direktive 2001/95/EZ"⁷. U tom pogledu, Evropska komisija je uspostavila mrežu nacionalnih kontakt osoba, koje su na nacionalnom nivou odgovorne da se bave tim informacijama, da ih prosljeđuju nadležnom organu koji je odgovoran za određeni proizvod (zavisno od strukture tržišnog nadzora na nacionalnom nivou) i da obavijeste Komisiju o akciji(ama) koje je preduzeo nadležni organ kako bi eliminisao saopšteni rizik (ako isti postoji).

Postupci u skladu sa zaštitnom klauzulom

Sve direktive novog pristupa obuhvataju 'zaštitni postupak'. U mnogim direktivama ovaj postupak je opisan u članu 7. U Direktivi o niskonaponskoj opremi postupak je propisan članom 9 i malo je drugačiji od obrasca zaštitnih postupaka iz drugih direktiva. Razlog za ovo je što je ova direktiva prvobitno izrađena i usvojena prije novog pristupa.

Namjena zaštitnog postupka nije da bude alat za razmjenu informacija. Glavni cilj ovog postupka je da zaštiti slobodan promet roba tako što će Komisiji pružiti sredstvo da analizira opravdanost domaćih mjera kojima se ograničava slobodan promet roba. Zaštitni postupak može takođe da ima ulogu u razmjeni iskustava između organa o opasnim i neusaglašenim proizvodima, a u području primjene Direktive o niskom naponu to zaista i čini.

⁶ Link za nacionalne kontakt osobe (zaštićen lozinkom):
<https://reis.ec.europa.eu/reis/login.xml>

Link za listu nacionalnih kontakt osoba:
http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/prod_safe/gpsd/rapex_weekly/contact_points_revised.pdf.

Link za pregled prijavljenih opasnih proizvoda koji se objavljuju svake nedjelje:
http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/rapex_archives_en.cfm.

⁷ vidi Aneks IV Smjernica za upravljanje sistemom brze razmjene informacija u EZ (RAPEX) i za prijave dostavljene u skladu sa članom 11 Direktive 2001/95/EZ

Postupak u skladu sa zaštitnom klauzulom obavezuje države članice da uklone proizvode označene znakom CE koji ugrožavaju bezbjednost ili zdravlje njihovih građana (a ponekad i kada ugrožavaju domaće životinje ili imovinu) sa tržišta i da obavijeste Komisiju da su to uradile.

Na zaštitnu klauzulu mora se pozvati država članica za proizvode koji potpadaju pod neku direktivu novog pristupa a koji predstavljaju značajnu opasnost, čak i ako su proizvodi pravilno konstruisani, instalirani i održavani i ako se koriste za svrhe za koje su namijenjeni. Za ovaj proizvod, država članica mora da preduzme mjere na nacionalnom nivou kojima se ograničava ili zabranjuje stavljanje proizvoda na tržište, ili da proizvod povuče sa tržišta. Nadalje, ove mjere treba da imaju obavezujuće pravno dejstvo.

Vidi: Vodič za sprovođenje direktiva zasnovanih na novom pristupu.

Od država članica se zahtijeva da obavijeste Komisiju o razlogu za svoju odluku, a naročito da li je neusaglašenost rezultat:

- neispunjavanja osnovnih zahtjeva;
- nepravilne primjene standarda;
- nedostataka u samim standardima.

Nakon istrage, Komisija obavještava državu članicu o usvojenom zaključku, bilo da je mjera opravdana ili ne. Kada Komisija procijeni da je mjera opravdana, stvar je riješena. Ako Komisija odluči da mjera nije opravdana, organ mora da odluči da li želi da izvrši rješenje Komisije ili ne. Kada to učini, mora da povuče mjeru i da omogući nastavak trgovine tim proizvodom na tržištu (i, moguće je, da plati naknadu štete za izgubljenu dobit i druge troškove). Ako zadrži mjeru i pored mišljenja Komisije, rizikuje da bude izveden pred Evropski sud pravde, ili od strane Komisije ili proizvođača/uvoznika koji je pogođen nametanjem nezakonite barijere slobodnom prometu roba. Ovo drugo je uopšte veoma nepoželjno i vjerovatno opravdano samo u slučaju velikih ključnih razlika u mišljenju o toj stvari. Takođe je mudro za organ tržišnog nadzora da ne odlučuje o ovome samostalno, već da se posavjetuje sa nadležnim ministarstvom.

Osim informisanja o razlozima za mjeru, postoji nekoliko praktičnih pitanja koje treba razmotriti prilikom notifikacije u skladu sa zaštitnom klauzulom. Notifikacija je zakonska obaveza države članice i treba je tretirati kao takvu. Precizan postupak notifikacije zavisi od organizacije države članice, ali uobičajeno notifikacije treba proslijediti zvanično preko stalnih predstavništava država članica. Ovaj zvanični postupak mora uvijek da bude ispoštovan, imajući u vidu pravni značaj koji ovaj proces može imati. Budući da u nekim slučajevima zvanični način može biti spor proces, a može biti sklon i pojavi grešaka, paralelna direktna dostava službeniku Komisije, koji je zadužen za Direktivu, može pomoći da se izbjegne zabuna. Notifikacije u skladu sa zaštitnom klauzulom za proizvode koji su usaglašeni sa relevantnim evropskim standardom, ali koji ne poštuju osnovne zahtjeve bezbjednosti, zahtijevaju posebnu pažnju. Budući da ti proizvodi ispunjavaju standardne zahtjeve oni uživaju pretpostavku

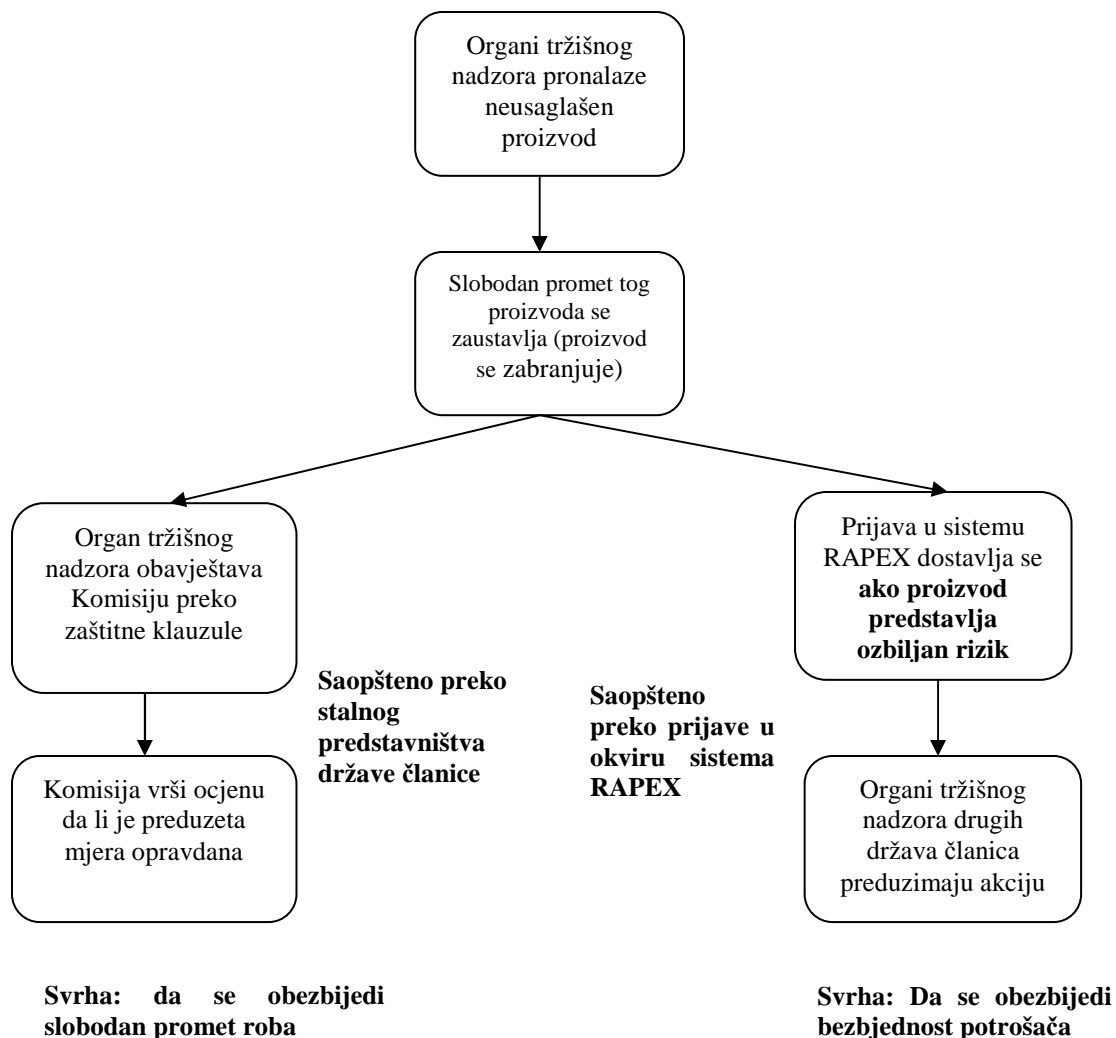
usaglašenosti. Da budemo iskreni, teško da se onda njihovi proizvođači ili uvoznici mogu kriviti za neusaglašenost. Ako je proizvod ipak opasan i ne ispunjava zahtjeve bezbjednosti iz Direktive, može se izdati notifikacija u skladu sa zaštitnom klauzulom koja direktno osporava evropski standard. Naravno, ako proizvod predstavlja realan rizik, mogu se preduzeti i mjere kojima će se zaustaviti njegov promet.

Notifikacije u skladu sa zaštitnom klauzulom protiv (djelova) evropskih standarda zahtijevaju posebnu pažnju. Mora se pokazati da nivo bezbjednosti koji pruža evropski standard ne ispunjava osnovne zahtjeve bezbjednosti predmetne direktive. Prihvatljivi dokazi da je ovo zaista i slučaj, će najvjerovatnije biti zasnovani na procjeni rizika. Procjena rizika bi trebala da pokaže da proizvodi koji ispunjavaju uslove standarda ipak nose sa sobom neprihvatljive rizike, i da stoga ne ispunjavaju zahtjeve iz Direktive. Budući da Komisija ispituje valjanost notifikacije i provjerava dokaze na kojima se zasniva, saslušaće umiješane zainteresovane strane. Ovo bi uglavnom obuhvatalo predmetno privredno društvo i evropsku organizaciju za standarde (CEN ili CENELEC) kojima je data mogućnost da se izjasne. Stoga je od presudne važnosti da notifikacija bude čvrsto argumentovana. U ovim okolnostima, savjetuje se pribavljanje drugog mišljenja o rizicima od nezavisnog instituta kako bi se potkrijepila analiza rizika.

U ovom kontekstu bitno je i „stanje tehničkog razvoja“ u predmetnoj oblasti. Iako je to često nejasan koncept, pomaže kada se na tržištu prodaju proizvodi koji ne predstavljaju iste rizike. Ovi proizvodi se onda mogu uporediti, što ih čini indikativnim za „stanje tehničkog razvoja“. Manje korisni kod ovog argumenta su proizvodi za viši segment tržišta koji su mnogo skuplji. Kada se nakon istrage ispostavi da je država članica koja je podnijela notifikaciju u pravu, Komisija će objaviti ovo u mišljenju i vjerovatno će povući pretpostavku usaglašenosti za (dio) standarda. Najvjerovatnije, Komisija će takođe dati ovlaštenje organizacijama nadležnim za standarde da prilagode standard osnovnim zahtjevima za one rizike koji nisu adekvatno obuhvaćeni.

U oblasti Direktive o niskom naponu, dobra praksa zahtijeva da, kada je privredno društvo u okviru neke države članice predmet zaštitne klazule od strane druge države članice, organ države članice vrši inspekcijsku kontrolu tog privrednog društva. Komentare privrednog društva o zaštitnoj klauzuli treba saslušati i treba istražiti da li neusaglašenosti zaista postoje. Ako postoje, treba preduzeti proporcionalne mjere i dalji promet treba zaustaviti. Ako se optužbe u skladu sa zaštitnom klauzulom ne mogu potvrditi i ako je odbrana privrednih društava protiv optužbi relevantna, država članica može da uloži prigovor na zaštitnu klauzulu kod Komisije. Komisija onda ispituje zakonitost prvobitne mjere koja je bila povod za zaštitni postupak.

Dalje informacije o funkcionisanju postupka zaštitne klauzule trebalo bi potražiti preko nacionalnog predstavnika u relevantnoj grupi za upravnu saradnju.



Slika 6: Interakcija između RAPEX-a i postupka u skladu sa zaštitnom klauzulom

Notifikacija dobrovoljnih mjera privrednih subjekata

Član 5 Direktive o opštoj bezbjednosti proizvoda govori da ako proizvođači i distributeri znaju ili treba da znaju, na osnovu informacija u svom posjedu i kao stručnjaci, da proizvod koji su stavili na tržište ugrožava potrošača na način da nije usaglašen sa zahtjevom opšte bezbjednosti, oni će o tome odmah obavijestiti nadležne organe države članice pružajući, naročito, podatke o akciji preduzetoj da se spriječi ugroženost potrošača.

Nadalje, Direktiva zahtijeva od proizvođača i distributera da preduzmu sve neophodne mjere da spriječe ugroženost potrošača. Takve mjere mogu da

obuhvate izdavanje upozorenja, zaustavljanje prodaje, ispravljanje neusaglašenosti, ili opoziv ili povlačenje proizvoda. Kada budu obaviješteni o dobrovoljnim mjerama, organi treba da urade procjenu rizika koje predstavlja proizvod, kako bi utvrdili da li su mjere koje preduzima privredni subjekt dovoljne. Ako se utvrdi da su nedovoljne, organ može zahtijevati dodatnu akciju od proizvođača ili distributera (često bi privredni subjekt želio da usvoji mjere koje su daleko sveobuhvatnije od onih koje zahtijeva organ. Ovo se dešava radi zaštite zaštićenog imena robne marke).

Ako domaći organ primi takvu prijavu od proizvođača, uvoznika ili distributera, obavezan je da obavijesti Evropsku komisiju o proizvodima i mjerama koje se preduzimaju radi sprječavanja rizika. Ova informacija će onda biti prosljeđena zemljama Evropskog ekonomskog prostora. Takve informacije se razmjenjuju kroz postupak RAPEX.

Evropska komisija izradila je čitav niz smjernica⁸ za proizvođače i distributere proizvoda opšte upotrebe kao i domaće organe o upravljanju notifikacijama dobrovoljnih mjera.

ICSMS

ICSMS je sistem sa glavnim zadatkom da pruži i razmjenjuje informacije o proizvodima preko interneta.⁹ Trenutno ga koristi jedanaest država članica: AT, BE, EE, DE, LU, MT, SL, SE, CH, NL i UK. Još nekoliko država članica izrazilo je zainteresovanost za sistem ali još uvijek nisu postale punopravne članice. Sistem se razmatra i u kontekstu nekih zajedničkih akcija za razmjenu informacija.

ICSMS ima zatvoreni i javni dio. Zatvoreni dio namijenjen je za korišćenje od strane organa za tržišni nadzor, carinskih organa i Komisije EU – tj. zvaničnih organa. Sadrži informacije o proizvodima, rezultatima testiranja, preduzetim zvaničnim mjerama itd. Javni dio namijenjen je za korišćenje od strane potrošača i proizvođača. Sadrži, na primjer, zvanične informacije o opasnim proizvodima, kao i dobrovoljne opozive proizvoda od strane privrede i tekstove proizvođača kojima se skreće pažnja na piratske kopije. Ovdje potrošač može brzo da pronađe pouzdane informacije o nebezbednim proizvodima. Sve informacije se predstavljaju u lako razumljivom obliku; redovno se ažuriraju, i može im se pristupiti preko internet adrese.

ICSMS omogućava svim korisnicima da obave konkrentno pretraživanje. Pretraživanje se može obaviti, na primjer, po pojedinim proizvodima, i po rezultatima testiranja za cjelokupne grupe proizvoda. Rezultati testiranja mogu se

⁸ http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/prod_safe/gpsd/notification_dang_en.pdf.

⁹ Link za ICSMS: <http://www.icsms.org/icsms/App/index.jsp>.

pribaviti za proizvode koji potpadaju pod određene direktive, notifikacije u skladu sa zaštitnom klauzulom, prijave u sistemu RAPEX, kao i informacije o proizvođačima, uvoznicima i trgovcima. Aspekti povjerljivosti su zaštićeni složenim sistemom autorizacija pristupa. Naravno, sistem i podaci sadržani u istom zaštićeni su od neautorizovanog pristupa.

U projektu EMARS, izvršeno je istraživanje kako bi se ispitalo korišćenje sistema u državama članicama. Istraživanje je obuhvatilo 21 organ u osam država članica. Zaključak je da korišćenje sistema dosta varira između organizacija koje su davale odgovore. Jedna organizacija je dala odgovor da nikad nisu koristili sistem. Dvije organizacije ukazale su da sistem koriste uglavnom ili isključivo za pretraživanje informacija o opasnim proizvodima. Pet učesnika ukazalo je da stavljaju informacije o svim istraženim proizvodima na ICSMS. Još jedan učesnik ukazao je da očekuju da će to raditi u bliskoj budućnosti. Jedanaest organizacija dostavlja informacije o svim proizvodima sa nedostacima koji predstavljaju opasnost. Tri organizacije odgovorile su da su postavile nekoliko slučajeva na ICSMS za svrhe testiranja.

Iako su neki učesnici ukazali da šalju informacije u sistem samo sporadično, skoro svi učesnici ga koriste kao izvor informacija. Osamnaest od 21 organa pretražuje bazu podataka da bi prikupili informacije koje će koristiti u svojim istragama. Dva od osamnaest pretražuju ICSMS samo kad planiraju projekat dok preostalih osam organizacija takođe pretražuje ICSMS kada se proizvodi pretražuju kao dio kampanje, ili ako dođe do žalbi

CIRCA

Platforma za kontakt centara za komunikacije i izvor informacija (CIRCA) je okruženje zasnovano na webu, finansirano i izrađeno, u početku za Eurostat, u okviru Programa IDABC (Razmjena podataka između uprava) Evropske unije.

Kao što samo ime kaže, to je komunikacioni alat. CIRCA omogućava grupama sa zajedničkim interesima (radne grupe, projektne grupe itd.) da dijele i razmjenjuju informacije i dokumenta i da ih saopštavaju na privatnom prostoru na internetu. CIRCA nudi nekoliko dodatnih funkcija. Kao alat može se uporediti sa radnim prostorom EMARS WEBEX.

CIRCA je podijeljena na interesne grupe koje omogućavaju javni pristup i interesne grupe sa ograničenim pristupom. Grupama sa ograničenim pristupom može se pristupiti nakon što se dobije korisničko ime i lozinka. Pristup i navigacija se vrše preko internet pretraživača i internet konekcije. Jedan član interesne grupe igra ulogu predsjednika ili moderatora; u CIRCA-i i on se naziva *Leader* (vođa). Različite interesne grupe koriste alat CIRCA, od grupa iz posebnih privrednih grana do grupa za posebno zakonodavstvo. Učesnici mogu biti iz privrede, vlada, redova potrošača itd. Za organe nadležne za tržišni nadzor

važne su grupe ograničenog pristupa formirane za administrativnu saradnju (*Ad-Co's*), ekspertske grupe i radne grupe za propise novog pristupa:

- Radna grupa za upravnu saradnju po pitanjima koja se tiču Direktive o niskom naponu
- Grupa za administrativnu saradnju po pitanjima koja se tiču bezbjednosti mašina
- Ažuriranje Radne grupe za Direktivu o niskom naponu
- Radna grupa za Direktivu o niskom naponu
- Ekspertska grupa za bezbjednost igračaka
- Forum notifikovanih tijela za Direktivu o niskom naponu
- Direktiva o bezbjednosti mašina

Većina ovih grupa koristi alat CIRCA uglavnom kao alat za razmjenu dokumenata i informacija prije svojih sastanaka. Grupa za upravnu saradnju po pitanjima koja se tiču Direktive o niskom naponu koristi svoj prostor na alatu CIRCA i kao sredstvo koje omogućava razmjenu informacija u okviru njihovih prekograničnih akcija, omogućavajući učesnicima pristup podacima o uzimanju uzoraka i rezultatima testiranja drugih učesnika.

Informacioni sistemi u okviru EMARS-a

Projekat EMARS je uspostavio par alata za poboljšanje razmjene informacija između službenika za tržišni razvoj:

Baza znanja

Jedan rezultat projekta EMARS je Baza znanja¹⁰ – korpus znanja o tržišnom nadzoru. Dostupna je službenim licima odgovornim za tržišni nadzor (i Evropskoj komisiji) preko interneta i organizovana je u okviru sistema pohranjivanja podataka sa dobrim funkcijama pretraživanja. Uz to, Baza znanja sadrži linkove za informacije o tržišnom nadzoru na internetu.

Forum za brzi savjet

Forum za brzi savjet (*Rapid Advice Forum*)¹¹ je postupak kojim službena lica odgovorna za tržišni nadzor mogu da postavljaju pitanja i dobiju neformalne savjete o pitanjima vezanim za tržišni nadzor od kolega širom Evrope. Cilj je da se pomogne službenim licima odgovornim za tržišni nadzor da dođu do tačnog i nepristrasnog rezultata kod kompleksnih i komplikovanih pitanja sa kojima se službena lica često suočavaju. Postupak nudi brzu i neformalnu prvu procjenu i povratne informacije od kolega (iz drugih država članica). Ovu procjenu i

¹⁰ http://www.emars.eu/Knowledge_Base.php.

¹¹ http://www.emars.eu/Rapid_Advice_Forum.html

povratne informacije daju pojedini službenici odgovorni za tržišni nadzor i zasnivaju se na njihovom ličnom iskustvu i ekspertizi. Odgovori se ne smiju smatrati za obavezujuće mišljenje države članice i lice koje prima procjenu ni u kom slučaju nije obavezno da uzme u obzir ovu procjenu i povratne informacije. Više informacija o Forumu za brzi savjet možete naći na Web strani Foruma.

Aneks 3 - Uloga carinske službe u tržišnom nadzoru

Ovaj aneks obuhvata saradnju između država članica u vezi sa provjerom proizvoda iz trećih zemalja koji treba da budu stavljeni u slobodan promet roba u carinskom području. Uspostavljena je saradnja između carinskih organa u fiskalnim aktivnostima i spječavanju djela prevare i krivičnih djela. U okviru ove saradnje postoji sistem prijava. Ova saradnja između carinskih organa je van područja primjene ove strategije.

Carinska služba igra značajnu ulogu u zaštiti bezbjednosti evropskih potrošača a njen značaj se čak sve više povećava jer se sve više proizvoda opšte upotrebe proizvodi u zemljama van Evropske unije. Saradnja sa carinskim organima koja dobro funkcioniše obezbjeđuje da dio ovih proizvoda može biti provjeren na granici prije nego što uđu na unutrašnje tržište. Carinske provjere pružaju način garantovanja da samo bezbjedni proizvodi stižu do potrošača koji je efikasniji od tradicionalnog tržišnog nadzora gdje se proizvodi uglavnom provjeravaju samo kada su već stavljeni na tržište i nakon toga se prate do privrednih subjekata. Stoga, dok granične kontrole omogućavaju da se opasni proizvodi zaustave prije nego što dopiju na tržište, tržišni nadzor obično podrazumijeva da je potencijalno veliki broj opasnih proizvoda već na tržištu u rukama potrošača.

Pravni osnov

Pravni osnov za angažovanje carinske službe u tržišnom nadzoru je Uredba Savjeta 339/93 o provjerama usaglašenosti sa pravilima o bezbjednosti proizvoda za proizvode uvezene iz zemalja trećeg svijeta. Treba napomenuti da će ova Uredba biti zamijenjena Uredbom 765/2008 o uslovima za akreditaciju i tržišni nadzor u vezi sa stavljanjem proizvoda na tržište (u primjeni od 1.01.2010 god).

Ova uredba sadrži odredbe koje carinskoj službi daju ovlašćenja da vrši provjeru bezbjednosnih svojstava roba koje su prijavljene za puštanje u slobodan promet i da privremeno zabrane puštanje proizvoda u slobodan promet ako se sumnja da predstavljaju ozbiljan rizik ili ako ih ne prati neophodna dokumentacija (npr. tehnička dokumentacija, deklaracije o usaglašenosti).

Kada se stavljanje proizvoda u promet privremeno zabrani, carinski organi će odmah obavijestiti domaći organ za tržišni nadzor, koji reaguje u roku od tri radna dana od dana privremene zabrane stavljanja u promet. Ako organ za tržišni nadzor ne obavijesti carinu u roku od tri radna dana o akcijama i mjerama predostrožnosti, roba se mora pustiti u promet.

Saradnja između carine i tržišnog nadzora u praksi

Da bi se obezbijedila efikasnost, od presudne je važnosti da se u akcije tržišnog nadzora uključi i carinska služba. Ovo poglavlje opisuje praktične načine za sprovođenje takve saradnje.

Razmjena informacija

Carinska služba je veoma vrijedan izvor informacija o uvoznicima proizvoda. Informacije u njihovom posjedu su veoma detaljne i pružaju korisnu polaznu tačku organima tržišnog nadzora utvrđujući početni pregled tržišta za dati proizvod prilikom pripreme akcije tržišnog nadzora. Stoga je preporučljivo da organi tržišnog nadzora kontaktiraju carinske organe u prvoj fazi pripreme plana projekta kako bi iskoristili ova saznanja.

Uspostavljanje profila rizika

Obim proizvoda koji su deklarirani za puštanje u slobodan promet u EU je veliki i stoga nije realno očekivati od carine da provjeri svaku pojedinu pošiljku. Umjesto toga, carinski organi se koncentrišu na rizične proizvode tako što primjenjuju „profile rizika“. Profil rizika je skup parametara koji omogućavaju identifikaciju proizvoda radi dalje inspeksijske kontrole. Parametri obuhvataju carinske šifre za proizvode u pošiljci, zemlju izvoznika i identifikacione podatke izvoznika i uvoznika. Profil rizika se primjenjuje na carinsku deklaraciju koju uvoznik mora dostaviti carinskim organima nekoliko sati prije puštanja proizvoda u promet. Ovo se radi automatski preko informacionog sistema, koji koristi profile za skeniranje carinskih deklaracija za robu koja treba da bude provjerena. Pošiljke koje ispunjavaju kriterijume utvrđene u profilima rizika biće prijavljene carinskom službeniku koji će odlučiti šta da radi sa pošiljkom. Smatra se da je najbolja praksa da organi tržišnog nadzora sarađuju sa carinskim organima prilikom utvrđivanja profila rizika. Carinska služba bi takođe trebalo da predstavlja dio nacionalne mreže RAPEX i da dobija kopije prijave u okviru sistema RAPEX. Saradnja između organa tržišnog nadzora i carinskih organa može da obuhvati i razmjenu drugih vrsta informacija o opasnim proizvodima.

Inspeksijska kontrola proizvoda

Inspeksijska kontrola proizvoda se u praksi može izvršiti na nekoliko načina.

U slučajevima kada je u centru pažnje samo jedna kategorija proizvoda sa jasnim zahtjevima bezbjednosti, može biti izvodljivo da carinska služba izvrši početnu kontrolu odabranih proizvoda. Takva kontrola može da obuhvati provjeru dokumentacije i jednostavnije zahtjeve bezbjednosti. Svrha početne kontrole je da odluči da li bi trebalo uključiti organ tržišnog nadzora ili se roba može pustiti u promet. Organ tržišnog nadzora treba carinskim organima da pruži obuku kao i

neophodnu dokumentaciju, kao što su kontrolne liste lako uočljivih nedostataka u bezbjednosti.

Jedan primjer saradnje koja dobro funkcioniše može se naći u Danskoj gdje carinski organi imaju digitalne fotoaparate i spisak kontakt osoba u Upravi Danske za tehnološku bezbjednost. Ovim se carinskom službeniku omogućava da napravi digitalnu fotografiju sumnjivog proizvoda i da je pošalje službeniku odgovornom za nadzor tržišta koji u većini slučajeva može samo na osnovu fotografije da odluči da li puštanje proizvoda u promet treba privremeno zabraniti ili ne. U drugim slučajevima, u kojima su zahtjevi bezbjednosti složeniji, carinska služba treba privremeno da zabrani puštanje u promet svih pošiljki koje ispunjavaju kriterijume utvrđene u profilu rizika i da zatraže od organa tržišnog nadzora da istraže proizvod.

Trodnevni rok

U skladu sa Uredbom 339/93/EZ, organ tržišnog nadzora mora da obavijesti carinsku službu u roku od tri dana da li se roba može pustiti u promet. U praksi, tri radna dana je kratko vrijeme ako organ tržišnog nadzora treba da uzme uzorke i obavi laboratorijske testove, naročito, ako je zemlja velika i velika je razdaljina između kontrolnog carinskog punkta i laboratorije za testiranje.

Iz tog razloga, važno je napomenuti da Uredba predviđa nekoliko mogućnosti za organ tržišnog nadzora:

- Ako se početnom kontrolom utvrdi da se čini da je proizvod bezbjedan, može se odmah pustiti u promet;
- Ako se početnom kontrolom utvrdi da je proizvod očigledno opasan, organ tržišnog nadzora može da obavijesti carinske organe da produže privremenu zabranu puštanja u promet i da započnu formalne postupke protiv uvoznika, uključujući savjetovanje o rezultatima istrage itd;
- Ako se početnom kontrolom utvrdi da se čini da je proizvod opasan, ali da su neophodne dodatne istrage, organ tržišnog nadzora može da obavijesti carinske organe da se puštanje proizvoda u promet mora privremeno zabraniti kao mjera predostrožnosti. Uvoznik mora o tome da bude obaviješten i konsultovan;
- Ako se početnom kontrolom utvrdi da proizvod ima nedostataka za koje se međutim ne sumnja da predstavljaju ozbiljan rizik u pogledu bezbjednosti, organ tržišnog nadzora može da kontaktira uvoznika i da ga obavijesti da će proizvod biti pušten u promet ali da se ne može plasirati na tržište EU jer nije bezbjedan.

Obavještenje o pristiglim pošiljkama

Uvoznik obavještava carinsku službu kada će roba biti deklarirana za puštanje u slobodan promet. Ovo znači da carinski organi znaju nekoliko sati unaprijed da

roba stiže u EU. Organi tržišnog nadzora mogu zaključiti da bi bilo korisno da od carinske službe dobijaju obavještenja o pošiljkama koje treba da stignu, naročito u slučaju velikih pošiljki (kompletni kontejneri). Prvo, to omogućava organu tržišnog nadzora da se pojavi u prostorijama uvoznika i da provjeri sadržaj kontejnera prilikom raspakivanja. U praksi, ovo je najčešće najefikasniji način da se izvrše granične kontrole jer se inspekcija vrši dok uvoznik prazni kontejner. Ovo omogućava uvozniku da pomogne u raspakivanju robe i da izbjegne ponovno pakovanje robe u kontejner – posao koji je nezgrapnan i često komplikovaniji u praksi nego što zvuči. Drugo, tipično opasnom robom, kao što je vatromet, mora se rukovati isključivo u okruženju koje je podesno za rukovanje tim proizvodima. Ovo je rijetko slučaj sa carinskim prostorijama. Iz tog razloga, često je praktično koristiti prostorije uvoznika za provjeru takvih proizvoda.

Aneks 4 - Direktive novog pristupa koje sadrže znak CE

(Prikaz nadležnosti za preuzimanje direktiva i tržišni nadzor u Sloveniji)

I	Direktive novog pristupa koje sadrže znak CE	Nadležno ministarstvo u Sloveniji	Nadležnost za tržišni nadzor u Sloveniji
1	Direktiva Savjeta 73/23/EEZ od 19. februara 1973. godine o usklađivanju zakona država članica koji se odnose na električnu opremu koja je namijenjena za korišćenje unutar određenih naponskih granica	Ministarstvo privrede	Tržišna inspekcija
2	Direktiva Savjeta 87/404/EEZ od 25. juna 1987. godine o usklađivanju zakona država članica koji se odnose na jednostavne posude pod pritiskom	Ministarstvo privrede	Energetska inspekcija
3	Direktiva Savjeta 88/378/EEZ od 3. maja 1988. godine o približavanju zakona država članica koji se odnose na bezbjednost igračka	Ministarstvo zdravlja	Zdravstvena inspekcija
4	Direktiva Savjeta 89/106/EEZ od 21. decembra 1988. godine o približavanju zakona i drugih propisa država članica koji se odnose na građevinske proizvode	Ministarstvo privrede	Tržišna inspekcija Građevinska inspekcija
5	Direktiva Savjeta 89/336/EEZ od 3. maja 1989. godine o približavanju zakona država članica koji se odnose na elektromagnetnu kompatibilnost	Ministarstvo privrede	Tržišna inspekcija Inspekcija za elektronske komunikacije Energetska inspekcija
6	Direktiva Savjeta 89/686/EEZ od 21. decembra 1989. godine o približavanju zakona država članica koji se odnose na ličnu zaštitnu opremu	Ministarstvo privrede	Tržišna inspekcija Energetska inspekcija Radna inspekcija

Strategija tržišnog nadzora Crne Gore

			Uprava za pomorstvo
7	Direktiva Savjeta 90/384/EEZ od 20. juna 1990. godine o usklađivanju zakona država članica koji se odnose na neautomatske vage	Ministarstvo visokog školstva i nauke	Ured za metrologiju
8	Direktiva Savjeta 90/385/EEZ od 20. juna 1990. godine o približavanju zakona država članica koji se odnose na aktivna ugradiva medicinska sredstva	Ministarstvo zdravlja	Zdravstvena inspekcija
9	Direktiva Savjeta 90/396/EEZ od 29. juna 1990. godine o približavanju zakona država članica koji se odnose na uređaje na plinsko gorivo	Ministarstvo privrede	Energetska inspekcija
10	Direktiva Savjeta 92/42/EEZ od 21. maja 1992. godine o zahtjevima za efikasnost novih bojlera za vruću vodu na tečna ili plinska goriva	Ministarstvo privrede	Energetska inspekcija
11	Direktiva Savjeta 93/15/EEZ od 5. aprila 1993. godine o usklađivanju odredaba koje se odnose na stavljanje eksploziva za civilnu upotrebu u promet i njihov nadzor	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Ministarstvo unutrašnjih poslova
12	Direktiva Savjeta 93/42/EEZ od 14. juna 1993. godine o medicinskim sredstvima	Ministarstvo zdravlja	Zdravstvena inspekcija
13	Direktiva 94/9/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. marta 1994. godine o približavanju zakona država članica koji se odnose na opremu i zaštitne sisteme namijenjene za korišćenje u potencijalno eksplozivnim atmosferama	Ministarstvo privrede	Tržišna inspekcija Radna inspekcija Inspekcija rudarstva
14	Direktiva 94/25/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 16. juna 1994. godine o približavanju zakona i drugih propisa država članica koji se odnose na plovilo za rekreaciju	Ministarstvo privrede	Tržišna inspekcija
15	Direktiva 95/16/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 29. juna 1995.	Ministarstvo privrede	Građevinska inspekcija

	godine o približavanju zakona država članica koji se odnose na liftove		Radna inspekcija
16	Direktiva 97/23/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 29. maja 1997. godine o približavanju zakona država članica koji se odnose na opremu pod pritiskom	Ministarstvo privrede	Energetska inspekcija
17	Direktiva 98/37/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 22. juna 1998. godine o približavanju zakona država članica koji se odnose na mašine	Ministarstvo privrede	Tržišna inspekcija Radna inspekcija
18	Direktiva 98/79/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. oktobra 1998. godine o in vitro dijagnostičkim medicinskim sredstvima	Ministarstvo zdravlja	Zdravstvena inspekcija
19	Direktiva 1999/5/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 9. marta 1999. godine o radio opremi i telekomunikacionoj terminalnoj opremi i uzajamnom priznavanju njihove usaglašenosti	Ministarstvo privrede	Tržišna inspekcija
20	Direktiva 2000/9/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. marta 2000. godine o žičarama za prevoz osoba	Ministarstvo saobraćaja	Saobraćajna inspekcija
21	Direktiva 2004/22/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 31. marta 2004. godine o mjerilima	Ministarstvo visokog školstva i nauke	Ured za metrologiju

Za dodatne informacije:

European Commission
 B-1049 Brussels
 Belgija
 Fax: +32 2 299 08 31
 E-mail: entr-regul-coord-mra@ec.europa.eu

Aneks 5 - Bibliografija

- 1. Vodič za sprovođenje direktiva zasnovanih na novom pristupu – Komisija EU (1998)**
- 2. Tehnike najbolje prakse u tržišnom nadzoru – EMARS (novembar 2008 – nacrt).**
- 3. Dalje jačanje tržišnog nadzora u Evropi – Strateški dokument projekta EMARS (novembar 2008).**
- 4. Vodič za tržišni nadzor i bezbjednost proizvoda opšte upotrebe – Najbolje prakse u nordijskim zemljama – Nordijski Savjet ministara, Komitet viših službenika za potrošačku politiku (TemaNord 2006:511).**
- 5. Institucionalna strategija tržišnog nadzora za neprehrambene proizvode Estonije – PHARE 2000 Tržišni nadzor (jun 2003 - nacrt).**
- 6. Smjernica za upravljanje sistemom brze razmjene informacija u EZ (RAPEX) i za prijave dostavljene u skladu sa članom 11 Direktive 2001/95/EZ**