



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
УПРАВА ЗА ИГРЕ НА СРЕЋУ
Одељење за надзор и анализу ризика
Број: 424-01-00231/2023-03
30.11.2023. године
Београд

СТРАТЕШКИ ПЛАН ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА УПРАВЕ ЗА ИГРЕ НА СРЕЋУ ЗА ПЕРИОД 2024-2028

1. Увод

Управа за игре на срећу (у даљем тексту: УИС) обавља послове инспекцијског надзора код приређивача игара на срећу (у даљем тексту: приређивачи) у складу са одредбом члана 12. Закона о играма на срећу („Службени гласник РС”, бр. 18/20), којом је у тачки 4) прописано да УИС врши надзор над применом одредаба закона и других прописа у области игара на срећу, као и контролу спречавања прања новца и финансирања тероризма у овој области или је другим законом овлашћена да врши инспекцијски надзор.

2. Правни основ

Стратешки план инспекцијског надзора донет је на основу члана 10. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник Републике Србије“ бр. 36/2015, 44/2018 – други закон и 95/2018), а заснован је на утврђеном стању у области надзора и процени ризика.

Документ садржи вишегодишњи план инспекцијског надзора инспекције УИС и у њему се утврђују дугорочни приоритети, циљеви и показатељи. Стратешки план се спроводи кроз годишње планове, а годишњи кроз оперативне планове инспекцијског надзора.

Рок важења овог плана опредељен је на период од 5 година, од 2024. до 2028. године, а конкретан временски распон плана опредељен је према природи и величини области у којој инспекцијска служба УИС врши надзор, те евидентираних кретања у њој, стању прописа, броју надзираних субјеката и специфичним чиниоцима за наведену област.

Општи циљ плана је да се утврде дугорочни приоритети, циљеви и показатељи, као и да омогући усмеравање на оне активности и субјекте надзора који носе значајан ризик и где постоји значајан јавни интерес у области надзора игара на срећу, боље управљање ресурсима инспекције и бољу координацију активности, као и ефикасније праћење активности инспекцијског надзора. Овај план омогућава унапређење рада инспекције УИС и ефикасније и економичније спровођење инспекцијских надзора.

Испуњење постављених стратешких циљева доприноси даљем развоју, унапређењу и реализацији читавог процеса надзора сектора игара на срећу и последично има за резултат остварење мисије, односно разлога постојања надзорног органа у области игара на срећу, као и њене визије, односно остварења предвиђених позитивних промена на дуги рок.

Такође, активан приступ ка остварењу стратешких циљева доводи до побољшања функционалности и делотворности инспекције УИС и њеној ефикасности у спречавању незаконитог поступања приређивача, што све има за сврху заштиту финансијских интереса Републике Србије, као и повећање степена друштвене одговорности приређивача.

Доношењем овог плана обезбедиће се ефикасан оквир за планирање инспекцијских надзора на годишњем и оперативном нивоу, тако што ће се, поред осталог, одредити приоритетни субјекти и области за контролу, те рационално одредити ресурси за извршење планираних задатака.

Циљ овог плана је и да се омогући континуирано праћење стања у областима које су предмет инспекцијског надзора, те да се на основу укупног сагледавања стања могу предлагати адекватне мере за унапређење рада инспекције УИС.

Током примене Стратешког плана за период 2024-2028 инспекција УИС ће свој рад усмерити на остваривање циљева, са посебном пажњом посвећеном планирању инспекцијских надзора, јачању капацитета за спровођење надзора, ефикасном спровођењу надзора, као и извештавањем о раду инспекције. Приступ Стратешком плану базира се на остварењу учинака, праћењем и мерењем постигнутих резултата на основу јасно постављених показатеља за мерење постигнутих резултата у сврху остварења постављених циљева.

3. Законодавни оквир

УИС као специјализовани орган у области игара на срећу, основана је као орган управе у саставу министарства надлежног за послове финансија Законом о изменама и допунама закона о играма на срећу („Сл. гласник РС бр. 95/18“).

УИС самостално обавља послове државне управе у области игара на срећу на целокупној територији Републике Србије на начин којим се обезбеђује функционално јединство у спровођењу прописа у области игара на срећу са јасно утврђеним надлежностима прописаним чланом 12. Закона о играма на срећу.

Почев од 11. марта 2020. године, на снази је нови Закон о играма на срећу („Сл. гласник РС бр. 18/20“), а чланом 12. тачка 2) наведеног Закона прописано је да УИС даје и одузима одобрења, односно сагласности за приређивање игара на срећу, као и да у складу са тачком 4) овог члана, врши надзор над применом одредаба закона и других прописа у области игара на срећу, као и контролу спречавања прања новца и финансирања тероризма у области игара на срећу.

Актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија - УИС, образована је унутрашња јединица за инспекцијски надзор - Одељење за надзор и анализу ризика, за вршење канцеларијског и теренског надзора над применом

одредаба закона и других прописа у области игара на срећу, као и надзора у области спречавања прања новца и финансирања тероризма.

Основни закони по којима поступа инспекција УИС су следећи:

Закон о играма на срећу („Сл. гласник РС“, бр. 18/20)

Овим законом уређује се право на приређивање игара на срећу, врсте игара на срећу, услови приређивања, права и обавезе приређивача игара на срећу, остваривање и припадност прихода остварених приређивањем игара на срећу, као и надзор над приређивањем игара на срећу.

У складу са одредбама члана 12. Закона о играма на срећу, којим су уређене надлежности, УИС врши надзор над применом одредаба закона и других прописа у области игара на срећу, као и контролу спречавања прања новца и финансирања тероризма у области игара на срећу.

Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма (Сл. гласник РС” бр113/17, 91/19,153/20 и 92/23у даљем тексту: ЗСПНФТ)

Овим законом прописују се радње и мере које се предузимају ради спречавања и откривања прања новца и финансирања тероризма.

Сходно чл. 104. став 1. тачка 4а) и 110. став 3. ЗСПНФТ, УИС као орган надлежан за инспекцијски надзор у области игара на срећу, врши надзор над применом овог закона од стране обвезника из члана 4. став 1. тачка 8) ЗСПНФТ, односно код приређивача посебних игара на срећу у играчницама и приређивача игара на срећу преко средстава електронске комуникације, који своју делатност обављају на основу посебног закона.

Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење („Сл. гласник РС” бр. 29/15, 113/17 и 41/18)

Овим законом, у циљу спречавања тероризма и ширења оружја за масовно уништење, прописане су радње и мере за ограничавање располагања имовином означених лица, надлежност државних органа за примену тих мера, као и права и обавезе физичких и правних лица у примени одредаба овог закона.

4. Начин спровођења плана и остварења циљева

Овај план спроводиће се на начин и кроз активности прописане Законом о инспекцијском надзору, и то кроз: превентивно деловање и превентивне мере, као и редовне и ванредне инспекцијски надзоре.

При извођењу свих активности, инспекција УИС ће по потреби сарађивати и размењивати податке са другим надлежним инспекцијама, државним органима, имаоцима јавних овлашћења и правним лицима, а посебно са правосудним и органима унутрашњих послова.

5. Преглед постојећег стања у области инспекцијског надзора у области игара на срећу

Основна функција инспекције УИС је надзор над применом прописа у области игара на срећу.

Инспекција послове инспекцијског надзора обавља по годишњем програму рада, по коме, поред редовних, врши и ванредне инспекцијске надзоре.

Без обзира на изазове са којима се инспекција УИС у протеклом периоду суочавала, а који се односе, пре свега, на ограничене кадровске капацитете, постижани су све бољи резултати у њеном раду. Очекивања су да ће се у наредном периоду значајно повећати број запослених, што ће додатно утицати на позитиван тренд у успостављању законитости у области игара на срећу.

Све већа употреба online сервиса у дигиталној економији, односно развој модерних технологија, наглашавају потребу за успостављањем снажних детекционих механизма. У том смислу, успешном имплементацијом информационо-комуникационог система за приређивање, омогућено је чување, архивирање и размена података електронским путем са софтверским решењем УИС у сврху вршења надзора над приређивачима игара на срећу, што је додатно повећало ефикасност система надзора у овој области.

Имајући у виду да резултати рада инспекције који се огледају, између осталог, у броју донетих решења за отклањање утврђених неправилности, количини одузете опреме за приређивање, броју поднетих прекршајних пријава, кривичних пријава и пријава за привредне преступе, указују на чињеницу да у одређеном степену и даље постоји неусаглашеност између обавеза утврђених прописима из области игара на срећу и њиховог спровођења у пракси од стране приређивача, постоји потреба за јачањем како превентивних, тако и репресивних капацитета инспекције.

УИС ће у континуитету прати ефекте примене прописа из своје надлежности сагледавањем њихове примене у пракси и учествује у припреми истих, у циљу потенцијалних измена које би доринеле већој ефикасности у поступању инспекције, као и побољшању њене делотворности и економичности, а самим тим и повећању буџетских прихода.

6. Мисија и визија инспекције УИС

Мисија УИС за игре на срећу је очување интегритета финансијског система Републике Србије, кроз извршавање послова у области игара на срећу на њеној целокупној територији, на начин којим се обезбеђује функционално јединство у спровођењу прописа у области игара на срећу. Своју мисију, УИС остварује обављањем послова из надлежности прописаних Законом о играма на срећу.

Инспекција УИС ће бити савремен специјализовани орган у оквиру Министарства финансија, са одговарајућим пословним процесима и организационим компетенцијама за ефикасно администрирање приређивања игара на срећу.

Остварење наведене визије требало би да допринесе подизању нивоа поштовања прописа и друштвене одговорности, односно стварању таквог система који је лако поштовати, уз смањење непоштовања прописа коришћењем савремених метода контроле заснованим на анализи ризика, као и већем приливу јавних прихода у републичком буџету, како би се обезбедио одрживи раст и развој Републике Србије.

Стратешким планом дефинишу се мере и активности које је потребно спровести у сврху остварења визије и постизања дугорочног циља у области надзора игара на срећу.

Извештавање о спровођењу плана активности на годишњем нивоу, представља контролни механизам у циљу благовременог испуњења постављених циљева и потврду степена посвећености инспекције УИС дефинисаним циљевима.

То подразумева активности које се односе на даље јачање и развијање специјализованих компетенција УИС кроз унапређење ефикасности и ефективности пословних процеса; успостављање одговарајуће кадровске и техничко-технолошке инфраструктуре и стварање подстицајног окружења за добровољно поштовање прописа од стране приређивача и подизања нивоа друштвене одговорности.

7. Циљеви инспекције у планираном периоду

Општи стратешки циљ

Дефинисање стратешких циљева инспекције УИС базирано је на анализама претходно постигнутих резултата, расположивих ресурса и избору приоритета у развоју инспекције. Истовремено, стратешки циљеви за инспекцију УИС су специфични, учинковито мерљиви, оствариви и реални у односу на ресурсе и потенцијал инспекције и временски су ограничени на период од 2024-2028. године.

Општи стратешки циљ који се поставља овим документом је ***унапређење законитости поступања надзираних субјекта и подизање нивоа поштовања прописа***, што подразумева веће поштовање свих прописа у области игара на срећу.

Испуњење овог циља утицаће на смањење незаконитог поступања приређивача игара на срећу, а тиме и смањење утврђених незаконитости и неправилности. Циљ је да се постигне законито поступање надзираних субјеката и спречи настајање односно отклоне настале штетне последице по законом или другим прописом заштићене интересе.

Реализација наведеног циља оствариће се кроз оптималну расподелу и употребу инспекцијских ресурса, континуирано праћење и анализу стања у области надзора и процену ризика, превентивно деловање, приоритизацију инспекцијског надзора, односно кроз свеобухватно деловање инспекције предузимањем свих радњи и мера у оквиру законских овлашћења. У том смислу, сврха годишњих планова је усмеравање фокуса на оне активности и субјекте надзора који носе значајан ризик; на ефикаснијем управљању ресурсима инспекције и праћењу активности инспекцијског надзора.

Све наведено последично ће имати за резултат ефикасан надзор над приређивачима игара на срећу и виши ниво усклађености истих са њиховим законским обавезама, што ће заједно допринети заштити буџетских прихода, као и повећању степена друштвене одговорности.

Праћење остваривања циља вршиће се кроз годишње извештаје о раду инспекције, анализом следећих показатеља: просечног броја незаконитости и неправилности по контроли у односу на укупан број извршених контрола; процента субјеката надзора код којих нису утврђене неправилности у односу на укупан број контролисаних субјеката; броја примљених представки; броја поднетих захтева за покретање прекршајног поступка; броја поднетих пријава за привредни преступ и др.

Посебни циљеви

На основу процене постојећег стања, постављене визије и мисије инспекције, утврђени су приоритети у раду инспекције у наредном периоду, са тежиштем на активностима потребним за постизање општег и посебних стратешких циљева инспекције УИС.

За испуњење општег стратешког циља дефинисани су посебни циљеви чије испуњење представља предуслов за остварење општег циља, и то:

➤ Унапређење ефикасности и ефективности инспекцијског надзора

Основни предуслов за остварење овог циља је значајно унапређење система управљања ризиком, повећање број надзора, као и њиховог квалитета, што доводи до постизања, како одређених финансијских ефеката, тако и подизања нивоа усклађености у поштовању законских обавеза приређивача.

У делу који се односи на унапређење функције надзора, планирани надзори ће бити засновани на ефикасној анализи ризика, а у циљу подизања квалитета контрола имплементираће се програм за осигурање квалитета предмета.

Ниво сиве економије је, у знатној мери, условљен ефикасношћу механизма контроле, утврђивања и наплате накнада, а одговарајући систем за процену ризика, омогућава да се ограничени ресурси инспекције усмере на контролу приређивача који су најсклонији непоштовању прописа.

Адекватна процена ризика претпоставка је за делотворно управљање истима, односно усмеравање напора на оне области пословања које су највише подложне различитим видовима непоштовања прописа.

Ефикасним системом управљања ризицима побољшава се приступ за унапређење поштовања прописа и обезбеђује распоређивање ресурса на најефикаснији начин за решавање проблема у вези поштовања прописа, односно сврха процене ризика јесте да се омогући пропорционалан и одговарајући одговор од стране инспекције УИС.

Учесталост и обухват вршења инспекцијског надзора условљени су процењеним степеном ризика. У том смислу, контроле и интензивни приступи планирани су код субјеката вишег степена ризика, док је за групе мањег ризика примеренији блажи приступ, који подразумева саветодавне посете, давање појашњења прописа путем правних савета, доношење смерница и сл. Код ове групе фокус је на осигурању квалитета. Ако је процењен незнатан ризик, инспекцијски надзор се не врши. Циљ је опредељење најприкладније активности за постизање најбољег резултата, а све вођено категоризацијом субјекта надзора.

Инструмент процене ризика су и контролне листе које користи инспекција УИС и које су објављене на интернет презентацији УИС. Контролна листа је документ који садржи списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена.

Праћење остваривања циља вршиће се кроз годишње извештаје о раду инспекције, анализом следећих показатеља: степена усаглашености процењеног ризика који је утврђен анализом ризика са степеном ризика које је утврђен у току надзора; процента циљаних надзора у односу на свеобухватне; односа редовних и ванредних инспекцијских надзора; спровођења надзора у складу са годишњим планом; учешћа надзираних субјекта којима је упућена саветодавна посета у односу на укупан број надзираних субјеката и учешћа покренутих управних спорова у односу на укупан број предмета.

➤ **Унапређење капацитета инспекције УИС**

Овај циљ ће се реализовати кроз јачање организационих, кадровских, техничких и других капацитета инспекције ради ефикасне примене њених овлашћења, што подразумева:

Повећање броја инспектора у циљу обезбеђења ефективнијег и ефикаснијег функционисања инспекције УИС, а имајући у виду велики број локација, односно потенцијалних субјеката инспекцијског надзора. Наведена активност ће додатно утицати на позитиван тренд када је у питању број извршених инспекцијских надзора и идентификовање неправилности и незаконитости и тако допринети успостављању ефикасне контроле законитог поступања у области игара на срећу.

Модеран приступ управљања људским ресурсима подразумева *професионално усавршавање* инспектора и других запослених у инспекцији континуираном едукацијом у циљу унапређења знања и функционалних компетенција инспектора у области рада инспекцијских послова.

Закон о инспекцијском надзору прописује да инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора имају право и обавезу да похађају обуке и друге облике стручног усавршавања за обављање инспекцијског надзора. Инспекција ће системски и континуирано планирати обуке и друге облике стручног усавршавања инспектора, односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора према потребама инспекције.

Савремене тенденције ка професионалном приступу пословима јавне управе подразумевају организовани процес континуираног унапређења постојећих и стицање нових знања, вештина и способности запослених у јавној управи, којим се обезбеђује компетентност, законитост, правилност и целисходност у обављању послова јавне управе.

Право и дужност државног службеника је континуирано стручно усавршавање и стицање нових знања и вештина, чиме се повећава способност за извршавање послова, у складу са потребама државног органа.

Обавеза извршења обуке и других облика стручног усавршавања биће одређена кроз радне циљеве чије извршење или неизвршење директно утиче на вредносање радне успешности инспектора.

Повезивање инспекције са информационим системом еИнспектор - Јединствено функционално софтверско решење еИнспектор, предвиђено Законом о инспекцијском надзору, које се реализује у сарадњи Координационе комисије за инспекцијски надзор, Канцеларије за ИТ и еУправу, Министарства државне управе и локалне самоуправе и других министарстава у чијем саставу су инспекције, аутоматизује процесе планирања и вршења инспекцијског надзора, путем модула за процену ризика, поступак инспекцијског надзора, управљања документима, предметима и процесима.

Очекивања су да софтверски систем е-Инспектор, као велики реформски корак у области информационе технологије и комуникација, значајно унапреди резултате

инспекцијског надзора кроз бољу ефикасност надзора, бољу координацију и стандардизацију рада инспекцијских служби.

Такође, и даље *унапређење информационо-комуникационог система* УИС биће усмерено ка искоришћавању његових потенцијала за ефикаснији и ефективнији систем надзора.

Праћење остваривања циља вршиће се кроз годишње извештаје о раду инспекције и Одсека за финансијске, правне и опште послове, анализом следећих показатеља: укупног броја инспектора; процента повећања броја инспектора у односу на претходну годину; праћењем анализа реализације планова запошљавања, опремања, обука и стручног усавршавања; броја дана проведеним на стручном усавршавању.

Постигнути ниво остварења стратешких циљева ће одредити начин на који ће се активности даље спроводити како би се повећао учинак, односно остварили постављени циљеви. Резултати спроведених евалуација ће пружати потребне информације да ли планиране активности имају жељени ефекат на постављене циљеве, као и да ли и у којој мери посебни циљеви дају допринос остварењу општег циља.

8. Планиране мере и активности превентивног деловања инспекције

Инспекција планира и активности превентивног деловања, које представља један од начина остваривања циља инспекцијског надзора, којим се утиче на смањење ризика, односно штетних последица и вероватноће њеног настанка. Превентивним деловањем инспекције подстиче се исправност, уредност и редовност у испуњавању обавеза како би се спречио настанак незаконитости и штетних последица и на тај начин допринело унапређењу законитости у раду надзираних субјеката. Превентивно деловање инспекције остварује се пружањем стручне и саветодавне подршке надзираним субјектима на лицу места, а тежиште наведеног превентивног деловања биће реализовано кроз службене саветодавне посете, које ће се годишње планирати у односу на расположиве ресурсе инспекције.

Овај вид деловања биће остварен и кроз јавност у раду, а нарочито благовременим упознавањем надзираних субјеката са прописима и изменама и допунама прописа из области игара на срећу, пружањем стручне и саветодавне подршке надзираним субјектима, саветодавним посетама, обелодањивањем ставова судске праксе из области игара на срећу и одговора датих на постављена питања, као и кроз друге видове овог деловања сходно члану 13. Закона о инспекцијском надзору.

9. Очекивани обим редовних и ванредних инспекцијских надзора

Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора, који је заснован на утврђеном стању у области надзора и процени ризика. Редован инспекцијски

надзор је правило, а ванредан је изузетак и представља коректив редовног инспекцијског надзора.

Ванредан инспекцијски надзор ће се вршити по захтеву других државних органа, по представкама и пријавама правних и физичких лица. Надзор ће се обављати у складу са процењеним степеном ризика, указаном потребом и у време предвиђено оперативним плановима инспекцијског надзора.

Годишњим планом надзора биће обухваћено и вршење ванредних инспекцијских надзора који су иницирани представкама. Процена обима ванредних надзора ће се извршити на основу просека из досадашњих извештаја о раду и на основу тенденције броја представки које инспекција добија и њихове основаности, али усклађено са капацитетима инспекције. Представке грађана и правних лица имају дејство иницијативе за покретање поступка, а наведени поступак неће бити покренут по службеној дужности на основу исте уколико је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права.

10. Други елементи од значаја за планирање и вршење инспекцијског надзора

Све је присутнија појава злоупотребе права подношења представки инспекцији, а поступање по истим у већини случајева представља неефикасно трошење њених ресурса. Злоупотреба субјективног права, па тако и права на представку, огледа се у различитим појавним облицима: шиканозно вршење права; злонамерно вршење права; противциљно вршење права; бескорисно вршење права; несразмерно вршење права; непримерено вршење права; очигледно неосновано вршење права; вршење права ради стицања публицитета и рекламе; противречно вршење права; неморално вршење права и др. По овом питању биће организована обука за инспекторе ради јединственог поступања у случају злоупотребе права на подношење представке.

11. Објава

Након усвајања на начин прописан законом, овај Стратешки план се објављује на интернет презентацији УИС.

Начелник
Одељења за надзор и анализу ризика


Верица Чугаљ