



USAID | **SRBIJA**
OD AMERIČKOG NARODA

PARTNERI
za demokratske promene
SRBIJA

ANALIZA ČINILACA ZAKONITOG I NEZAKONITOG POSLOVANJA

(analiza od značaja za inspeksijski nadzor)



Analiza činilaca zakonitog i nezakonitog poslovanja (analiza od značaja za inspekcijski nadzor)

Oktobar 2017.

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

SADRŽAJ

Uvod	5
I. Regulatorni aspekti zakonitog i nezakonitog poslovanja	6
1. Načela Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) za pravilno izvršavanje zakona i inspeksijski nadzor.....	7
2. Holandski pristup.....	9
3. Pravila (regulacija).....	12
3.1. „Tvrdo“ i „meko“ pravo. Samoregulacija.....	12
3.2. Priprema zakona i drugih propisa. Značaj procesa regulacije za kvalitet zakona, njihovo poštovanje i izvršavanje.....	15
3.3. Postupak inspeksijskog nadzora kao upravni postupak.....	25
3.4. Regulacija rizika	29
4. Nalazi kvalitativnog istraživanja stavova privrede - regulatorni aspekt	57
5. Preporuke	61
5.1. Poboljšati kvalitet propisa.....	61
5.2. Uvesti, razvijati i koristiti alternativne načine (instrumente) za izvršavanje zakona.....	66
5.3. Unaprediti procenu rizika i planiranje inspeksijskog nadzora.....	90
5.4. Pravilno tumačiti pravne norme i pravilno vršiti ovlašćenja slobodne (diskrecione) ocene.....	92
5.5. Ujednačavati inspeksijsku praksu.....	93
5.6. Ojačati mehanizme za kontrolu i nadzor nad radom inspeksijskih organa.....	97
5.7. Unaprediti tradicionalne načine za izvršavanje zakona	101
5.8. Osnajiti mehanizme prevencije korupcije, jačanja integriteta, etike i odgovornosti u inspekcijama.....	113
II. Ekonomski aspekti zakonitog i nezakonitog poslovanja	116
1. Uvod.....	117
2. Prevencija kao objašnjenje regulatorne usklađenosti.....	118
3. Pregled motiva regulatorne usklađenosti	119
3.1. OECD klasifikacija faktora usklađivanja i odnos subjekata prema usklađivanju	119
3.2. Ekonomski faktori regulatorne usklađenosti	122
3.3. Pravni faktori regulatorne usklađenosti	124
3.4. Bihejvioralni faktori regulatorne usklađenosti.....	125
3.5. Sociološki faktori regulatorne usklađenosti.....	126
3.6. Korupcija.....	127
4. Regulatorno usklađivanje i teorija „Gurkanja“	127
5. Empirijska analiza usaglašenosti privrednih subjekata u Republici Srbiji	130



5.1 Podaci.....	132
5.2. Ekonometrijski model.....	133
5.3. Rezultati.....	135
6. Zaključak i preporuke.....	136
III. Psihološki i društveni aspekti poštovanja zakona, propisa i pravila ponašanja.....	140
Uvod.....	141
1. Vršenje društvenog uticaja.....	141
2. Prihvatanje zahteva i motivacija.....	141
a. Potreba za ispravnom percepcijom.....	142
b. Potreba za pripadnošću.....	142
c. Potreba za održavanjem pozitivne slike o sebi.....	143
3. Psihološki faktori (ne)poštovanja zakona, pravila i propisa.....	143
a. Sticanje nelegalne dobiti i strah od sankcija.....	144
b. Lične moralne norme, stid i doživljaj krivice.....	144
c. Samodeterminacija.....	145
d. Kognitivne distorzije.....	145
e. Legitimitet autoriteta, pravednost i društvena distanca između građana i vlasti.....	146
4. Zaključna razmatranja.....	150
IV. Komunikacijski aspekti (ne)poštovanja privrednih pravila i propisa.....	154
V. Zašto dolazi do nepoštovanja privrednih pravila i propisa: pe-rcepcije predstavnika privrede i eksperata.....	165
Uvod.....	166
1. Metodologija.....	166
2. Prikaz rezultata istraživanja.....	167
2.1. Percepcije poslovnog okruženja i inspekcija koje imaju nadležnost u oblasti privrede.....	167
2.2. Nepoštovanje privredne regulative: analiza scenarija.....	171
2.3. Analiza po modelu „Tabela 11 činilaca“.....	175
3. Zaključci i preporuke.....	177
4. Prilozi.....	181
Prilog 1. Model “Tabela 11 činilaca”.....	181
Prilog 2. Vodič za fokus grupe i intervju.....	182
Prilog 3. Razlike proseka između procene aktuelnog i poželjnog stanja na nivou činilaca i pojedinačnih tvrdnji po modelu “Tabela 11 činilaca”.....	184

Uvod

Slobodni smo reći da je ova analiza, za naše uslove, pionirska. Na sveobuhvatan i svestran način ispituje i razjašnjava različite činioce i razloge koji utiču i doprinose tome da privrednici posluju ili ne posluju u skladu sa zakonom. Tema ove analize je široka i uvek aktuelna.

Analiza je kvalitativnog karaktera i sadrži nalaze istraživanja stavova privrednika, uvid u regulatorni okvir, stručnu literaturu i uporednu praksu, sa ciljem rasvetljavanja uzroka i motiva (ne)poštovanja zakona i davanja preporuka za unapređenje sistema. Razmatraju se regulatorni, pravni i upravni činioci, ekonomsko-finansijski i psihološki, uključujući i bihevioralno-ekonomski i bihevioralno-pravni, društveni i komunikacioni faktori. Analiza, dakle, nastoji da iz različitih uglova - klasičnih i savremenih i onih koji se nalaze negde između ova dva pola - rasvetli zašto se privrednik pridržava ili ne pridržava zakonske zapovesti i pravnog pravila. Obuhvaćen je širok dijapazon činilaca i instrumenata za izvršavanje zakona i date su brojne preporuke za inoviranje, razvijanje i usavršavanje pristupa, alata i metoda. Izložena materija kroz različite uglove posmatranja vodi čitaoca od jednostavnih i tradicionalnih tehnika razumevanja izvršavanja propisa i unapređenja njihove primene do modernih i skorašnjih modela i tehnika, koje pružaju drugačiji, alternativni pogled na ovu temu, a kako bi se postigao osnovni cilj – uređenost, bezbednost i sigurnost.

Analiza je pripremljena u sklopu aktivnosti na reformi i unapređenju inspekcijuskog nadzora, stvaranju uslova za bolje poslovanje i prevazilaženju razlika i razmimoilaženja u stavovima privrednika i inspektora, koji su na istom zadatku – boljem upravljanju rizicima koji proističu iz privrednog poslovanja. Ključno mesto u ovom procesu zauzima Zakon o inspekcijuskom nadzoru, koji donosi novine i savremene trendove u ovoj oblasti, kao jednoj od ključnih za pravnu sigurnost, predvidivost poslovanja i vladavinu prava. Ispitivanje činilaca (ne)pridržavanja zakona i date preporuke treba da doprinesu povećanju stručnosti i odgovornosti obe strane, ili – tačnije rečeno – svih uključenih i zainteresovanih strana - i boljoj podeli rizika između privatnog i javnog sektora. Smatramo i da je ova analiza kvalitativno bitan korak novog pristupa inspekcijuskog nadzora i izvršavanja zakona. Logičan korak koji sledi je celovita i temeljna obuka inspektora, kao ovlašćenih službenih lica koja procenjuju rizike i nadziru primenu zakona, na temu činilaca zakonitog i nezakonitog poslovanja, kako bi mogli da, u susretu sa nezakonitostima, nepravilnostima, propustima, na stručan, logičan i razuman način pronađu odgovor na jedno od osnovnih pitanja: Zašto se neko pravilo poštuje, a neko ne poštuje? I da, zajedno sa regulatorima i adresatima zakona, saobrazno i srazmerno odgovoru, preduzmu i pokrenu mere i inicijative za postizanje većeg nivoa usklađenosti i bezbednosti.

Milan Stefanović
Viši stručni savetnik
za regulatorna pitanja i inspekcijuski nadzor
USAID Projekat za bolje uslove poslovanja

I. Regulatorni aspekti zakonitog i nezakonitog poslovanja¹

¹ Autori ovog dela Analize su Danica Jolović i Miroslav Nikolić, sa usmeravanjem i davanjem inputa od Milana Stefanovića.

1. Načela Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) za pravilno izvršavanje zakona i inspekcijski nadzor

OECD je 2014.godine sistematizovao 11 načela (principa) za pravilno izvršavanje zakona i inspekcijski nadzor, kojih treba da se pridržavaju regulatori i inspektori u stvaranju uslova za primenu i nadzoru nad primenom zakona.

Radi se o sledećim načelima:

- 1. Izvršavanje zakona zasniva se na podacima i dokazima (eng. *Evidence-based enforcement*).** Izvršavanje zakona i inspekcijski nadzor treba da bude zasnovan na podacima i pokazateljima; odluka o tome koji pristup za izvršavanje zakona treba izabrati, šta i ko treba da se nadzire i kako se to čini bi trebalo da se zasniva na podacima i činjenicama, a rezultati treba da se redovno analiziraju.
- 2. Odabir predmeta nadzora (eng. *Selectivity*).** Inspekcije i inspekcijske mere nisu jedini način za primenu propisa i ne mogu i ne treba da rešavaju svaki problem, jer postoje i različiti drugi instrumenti za primenu zakona – počev od tržišnih mehanizama, pravila i instrumenata privatnog sektora, preko aktivnosti koje preduzimaju organizacije civilnog društva do sudskih postupaka.
- 3. Usredsređenost na rizike i srazmernost (eng. *Risk-focus and proportionality*).** Izvršavanje zakona treba da bude zasnovano na proceni i upravljanju rizicima, i da bude srazmerno. Učestalost inspekcijskih nadzora i opredeljenih inspekcijskih resursa treba da bude u srazmeri sa stepenom rizika, kako bi se primereno odgovorilo na rizik. Okosnica inspekcijskog nadzora je zasnovanost na proceni i upravljanju rizicima i planiranju, za razliku od pristupa koji se zasniva na prijavama koje podnose građani.
- 4. Odgovorna regulacija (eng. *Responsive regulation*).** Inspekcijski nadzor i inspekcijske mere treba da budu prilagođene profilu i ponašanju određenih privrednih subjekata.
- 5. Dugoročni ciljevi (eng. *Long-term vision*).** Potrebno je imati takve propise i institucije nadležne za izvršavanje zakona i inspekcijski nadzor koji izražavaju jasne ciljeve i dugoročni plan.
- 6. Koordinacija i objedinjavanje/konsolidacija (eng. *Co-ordination and consolidation*).** Inspekcijske aktivnosti treba da bude usklađene, koordinirane i, gde je to potrebno, objedinjene (konsolidovane), kako bi se izbeglo dupliranje i preplitanje aktivnosti, obezbedila bolja upotreba javnih resursa, smanjio teret regulisanim subjektima i povećala delotvornost.
- 7. Transparentno upravljanje (eng. *Transparent governance*).** Javna uprava i politike o ljudskim resursima za izvršavanje zakona treba da podrže i ojačaju transparentnost, stručnost i upravljanje zasnovano na rezultatima. Potrebno je obezbediti da izvršavanje zakona bude

nezavisno od političkog uticaja, a aktivnosti na promociji usaglašenosti sa propisima treba nagraditi.

- 8. Integracija informacija (eng. *Information integration*).** Informacione i komunikacione tehnologije treba koristiti tako da se težište bude na rizicima, koordinaciji i razmeni informacija, kao i na optimalnoj upotrebi resursa.
- 9. Jasan i pošten postupak (eng. *Clear and fair process*).** Javna uprava treba da obezbedi jasnoću pravila i postupaka inspeksijskog nadzora i izvršavanja zakona. Potrebno je usvojiti i objaviti usaglašeno i dosledno zakonodavstvo o inspeksijskom nadzoru i izvršavanju zakona, sa jasnim uređenjem prava i obaveza inspektora, drugih javnih službenika i privrednih subjekata.
- 10. Podsticanje usaglašenosti sa propisima (eng. *Compliance promotion*).** Transparentnost i usaglašenost sa propisima treba podsticati odgovarajućim instrumentima, u koje spadaju smernice, instrukcije i kontrolne liste.
- 11. Profesionalizam (eng. *Professionalism*).** Inspektore treba obučavati i usmeravati ih tako da se obezbedi stručnost, profesionalizam, integritet, doslednost i transparentnost. Ovo zahteva suštinske obuke koje su usmerene na unapređenje znanja inspektora i inspeksijskih veština, pri čemu treba pripremiti i službene smernice za inspektore, koje će im pomoći da postognu ujednačenost i pravičnost u postupanju.

Slika 1.

11 OECD-ovih principa za pravilno izvršavanje zakona i inspeksijski nadzor

1. Evidence-based enforcement;
2. Selectivity;
3. Risk focus and proportionality;
4. Responsive regulation;
5. Long-term vision;
6. Co-ordination and consolidation;
7. Transparent governance;
8. Information integration;
9. Clear and fair process;
10. Compliance promotion;
11. Professionalism.

OECD-ovi principi za pravilno izvršavanje zakona i inspeksijski nadzor su analizirani tokom pripreme Zakona o inspeksijskom nadzoru („Službeni glasnik RS“, broj 36/15) i ugrađeni u odredbe ovog zakona. Principi su služili i kao smernice u stvaranju uslova za pravilnu primenu ovog zakona i u određivanju daljih koraka i pravaca u reformi inspeksijskog nadzora. Preporuke

koje se daju u okviru ove analize su na liniji ovih načela i dalje ih razrađuju, u skladu sa domaćim zakonodavstvom i institucionalnim okvirom.

Ono na šta posebno ukazujemo je da ova osnovna načela za pravilno izvršavanje zakona i inspeksijski nadzor utvrđuju da su procena rizika i upravljanje rizicima, te planiranje inspeksijskog nadzora spram procenjenih rizika i prioriteta - osnova savremenog inspeksijskog nadzora, za razliku od pristupa koji se zasniva na prijavama koje podnose građani (eng. *Risk-based vs. Complaint-based inspection*). Sve inspekcije, prema Zakonu o inspeksijskom nadzoru, vrše nadzore po prethodno usvojenom planu, koji se zasniva na utvrđenom stanju u oblasti nadzora i na sistematično pripremljenoj proceni rizika. Nadzor se prethodno, uglavnom, zasnivao na „spoljnim impulsima“ - prijavama građana, radnika i konkurenata u određenom poslu. Plan nadzora sadrži učestalost i obuhvat vršenja nadzora po oblastima i stepenima rizika, planirane mere preventivnog delovanja, aktivnosti za sprečavanje delovanja neregistrovanih subjekata, period vršenja nadzora i druge informacije od značaja. Prijave (predstavke) koje dolaze od trećih lica su dodatni izvor informacija od značaja za procenu rizika i planiranje inspeksijskog nadzora, te, kada su opravdane, povod za vršenje nadzora. Zakon o inspeksijskom nadzoru u članu 9. stav 1. propisuje da se inspeksijski nadzor zasniva na proceni rizika i srazmeran je procenjenom riziku, tako da se rizikom delotvorno upravlja, a u članu 18. stav 4. propisuje da inspektor neće pokrenuti postupak po službenoj dužnosti na osnovu predstavke ako je procenjen neznatan rizik ili je posredi zloupotreba prava, čime se jasno iskazuje priroda i suština inspeksijskog nadzora. Smatramo da je pogrešno ne izgrađivati sistem nadzora zasnovan na riziku i dozvoliti da se on uruši pod brojem i pritiskom predstavki koje dolaze od trećih lica, tako da se inspekcije pretvore u organ koji dominantno postupa po predstavkama. Odgovornost za izgradnju ovakvog sistema naročito leži na rukovodiocima organa u čijem sastavu su inspekcije.

2. Holandski pristup

Holandski pristup razumevanju činilaca koji omogućavaju postizanje usklađenosti poslovanja i postupanja subjekata sa zakonom i drugim propisima i zahtevima bezbednosti, i ostvarenje cilja inspeksijskog nadzora, je primer dobre međunarodne prakse u ovoj oblasti. Stručni centar za primenu propisa u sastavu holandskog Ministarstva pravde je 2004. godine napravio tzv. **Tabelu jedanaest (činilaca)**, koju sadrži listu od jedanaest činilaca od osnovnog uticaja na stepen poštovanja propisa, odnosno usklađenosti poslovanja i postupanja sa zakonom.

Tabela jedanaest objašnjava dve dimenzije usklađenosti:

1. dimenziju spontane (dobrovoljne) usklađenosti sa propisima i
2. dimenziju prinudne usklađenosti sa propisima.

1. U dimenziju dobrovoljne (spontane) usklađenosti sa propisima spadaju:

- 1) **Poznavanje pravila (propisa)**, koju čine nivo poznavanja pravila i njihova jasnoća. Nepoznavanje i nerazumevanje pravila, njihova nejasnoća i nedovoljna dostupnost adresatima dovode do nenamernog kršenja propisa. Poznavanje propisa je, dakle, postavljeno kao prvi i osnovni uslov i činilac poslovanja i postupanja koje je u skladu sa zakonima i drugim propisima;
- 2) **Odnos troškova i koristi**, koji čine finansijski/ekonomski (materijalni) i nematerijalni troškovi i koristi. Razmatraju se troškovi i koristi poštovanja i nepoštovanja zahteva iz

propisa. Skupe procedure i povišeno administrativno opterećenje odvraća adresate propisa od njihove primene;

- 3) **Obim prihvatanja propisa**, koji obuhvata obim prihvatanja ciljeva i dejstava propisa. Tiče se razumevanja korisnosti, potrebnosti i svrhe propisa od strane ciljne grupe;
- 4) **Poštovanje autoriteta**, što obuhvata poštovanje javnog autoriteta (autoriteta javne vlasti) i konkurentskog autoriteta, odnosno organa javne vlasti ili druge organizacije ili društvene grupe, koji formulišu pravila;
- 5) **Neformalni (neslužbeni, društveni) nadzor**, koji čine društvena kontrola (kontrola od strane društva) i tzv. horizontalni nadzor (supervizija i praćenje od strane revizora, akreditacionih tela, ocenjivača kvaliteta, pa i konkurenata).

2. U dimenziju prinudne usklađenosti sa propisima spadaju:

- 6) **Rizik od prijavljivanja** (rizik da se bude prijavljen ukoliko se krše propisi), dakle rizik da će treća lica prijaviti povredu i neusklađenost sa propisima;
- 7) **Rizik od inspeksijskog nadzora**, koji počiva na proceni rizika – što je rizik na strani nadziranog subjekta veći, to je veća verovatnoća da će njegovo poslovanje i postupanje biti predmet inspeksijskog nadzora, da će nadzor kod tog subjekta biti učestaliji i sa više inspeksijskih resursa opredeljenih u te namene;
- 8) **Rizik otkrivanja povrede propisa**. U nekim slučajevima se otkrije da je propis povređen, ali postoje poteškoće u identifikaciji počinioca. Rizik otkrivanja kršenja propisa se ogleda u odnosu između broja otkrivenih nezakonitosti i broja nezakonitosti koje su se u stvarnosti desile;
- 9) **Selektivnost (odabir)**, koja počiva na proceni rizika, tako da kod onih subjekata koju su više i češće kršili propise raste verovatnoća da će to nastaviti da rade i ubuduće;
- 10) **Rizik od sankcionisanja**, koji se odnosi na verovatnoću izricanja sankcije u slučaju povrede propisa;
- 11) **Strogost sankcije**, koja se tiče ozbiljnosti i prirode sankcije, kao i propratnih negativnih posledica sankcionisanja (narušen ugled i sl.), utičući na odvratanje subjekata od kršenja propisa i pričinjavanja štete.

Grafikon 1. Tabela jedanaest osnovnih činilaca za usklađenost sa propisima, Holandija

Dobrovoljna usklađenost sa propisima	1.	Poznavanje pravila (propisa)
	2.	Odnos troškova i koristi
	3.	Obim prihvatanja propisa
	4.	Poštovanje autoriteta
	5.	Neformalni nadzor
Prinudna usklađenost sa propisima	6.	Rizik od prijavljivanja
	7.	Rizik od inspeksijskog nadzora
	8.	Rizik otkrivanja kršenja propisa
	9.	Selektivnost
	10.	Rizik od sankcionisanja
	11.	Strogost sankcije

Izvor: [The 'Table of Eleven': A versatile tool](#), i [Chapter 6 Compliance, enforcement, appeals – OECD](#)

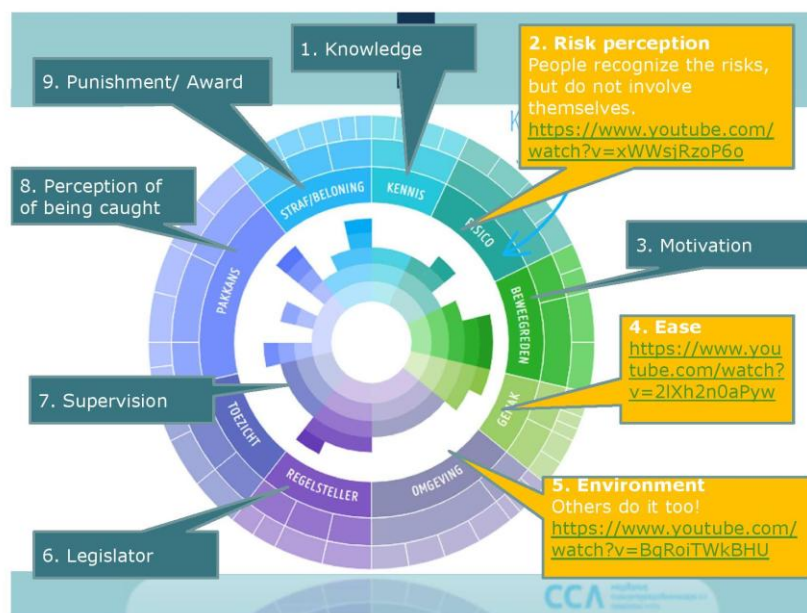
U kasnijoj fazi, holandske institucije sačinile su tzv. Krug devet činilaca, drugačije nazvan: Kompas za intervenciju, koji sadrži devet revidiranih činilaca od osnovnog uticaja na stepen poštovanja propisa, odnosno usklađenosti poslovanja i postupanja sa zakonom.

Devet činilaca usklađenosti sa propisima su:

1. Poznavanje pravila
2. Percepcija rizika (svest o riziku)
3. Motivacija za poštovanje pravila
4. Podesnost pravila / lakoća njihove primene, u kombinaciji sa navikama
5. Ponašanje i uticaj okruženja
6. Uticaj i značaj regulatora
7. Uticaj i značaj nadzora
8. Verovatnoća otkrivanja povrede propisa
9. Kažnjavanje za nepoštovanje propisa i nagrađivanje za poštovanje propisa (negativni i pozitivni podsticaji)

Činioci koji utiču na pridržavanje, odnosno nepridržavanje zakona i drugih pravila, koji su sistematizovani u holandskom pristupu, objašnjavaju se u ovoj analizi, sa odgovarajućim preporukama za njihovu integraciju u sistem Republike Srbije, primenu i unapređenje regulatornog okvira i prakse.

Grafikon 2. Tzv. Krug devet osnovnih činilaca za usklađenost sa propisima (Kompas za intervenciju), Holandija



Izvor: Holandsko telo za hranu i bezbednost proizvoda

3. Pravila (regulacija)

3.1. „Tvrdo“ i „meko“ pravo. Samoregulacija

„Tvrdo“ pravo čine zakoni i drugi propisi obaveznog karaktera. Ovo je najčešći i osnovni oblik uređivanja odnosa u društvu. „Tvrdo“ pravo sadrži imperativne odredbe/norme (pravne zapovesti), ali i instruktivne i deklarativne (upućujuće, usmeravajuće i utvrđujuće odredbe/norme).

Zakone donosi Narodna skupština u zakonodavnoj proceduri, najčešće na predlog Vlade, kojoj je nadležno ministarstvo dostavilo nacrt zakona na razmatranje i usvajanje. Zakon priprema resorno ministarstvo, kao ovlašćeni predlagač, u obliku nacrta zakona, a Vlada prihvata nacrt zakona tako što utvrđuje predlog zakona, koji potom upućuje Narodnoj skupštini.

Vlada uredbom podrobnije razrađuje odnos uređen zakonom, u skladu sa svrhom i ciljem zakona. Vlada odlukom uređuje pitanja od opšteg značaja i odlučuje o drugim stvarima za koje je zakonom ili uredbom određeno da ih Vlada uređuje odlukom. Kad ne donosi druge akte, Vlada donosi zaključke.

Ministarstva i posebne organizacije donose pravilnike, naredbe i uputstva. Pravilnikom se razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa Vlade. Naredbom se naređuje ili zabranjuje neko ponašanje u jednoj situaciji koja ima opšti značaj. Uputstvom se određuje način na koji organi državne uprave i imaooci javnih ovlašćenja izvršavaju pojedine odredbe zakona ili drugog propisa. Pravilnici, naredbe i uputstva objavljuju se u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

„Tvrđim“ pravom se određuje, naređuje, zabranjuje ili ograničava određeno ponašanje i postupanje subjekata na koje se propis odnosi (adresati zakona i drugih propisa). Zakonima se uređuju ovi odnosi, koji se, u skladu sa zakonom, bliže uređuju (razrađuju) podzakonskim propisima. Zakoni najčešće sadrže materijalne odredbe, procesne odredbe, statusne i institucionalno-organizacione odredbe, odredbe o nadzoru nad primenom zakona, kaznene odredbe i prelazne i završne odredbe. Za privredu su posebno značajni zakoni i drugi propisi iz oblasti poslovnog, radnog, upravnog i kaznenog prava.

Podzakonskim propisima ne može da se odstupa od zakona, jer oni ne uređuju nanovo određeno pitanje, nego ga razrađuju, u skladu sa granicama postavljenim u zakonu, ciljem zakona i pravilima koje on sadrži. Zbog toga je bitno uporedo sa pripremom zakona pripremati i podzakonske propise za taj zakon, u najmanju ruku one koji su ključni za izvršavanje zakona koji je u pripremi, kako bi se tačno utvrdila materija koju će da reguliše zakon i koju će bliže da uređi podzakonski propis, odnosno koja pitanja i odnosi zavređuju da budu uređeni zakonom, a koja podzakonskim propisom, kao i da ne bi došlo do odstupanja između odredaba zakona i podzakonskog propisa, a na štetu pravne sigurnosti, predvidivosti i izvesnosti u pravnim odnosima. Pitanja od opšteg interesa i pitanja povišenog rizika uređuju se zakonom.

„Meko“ pravo nema obavezujući karakter kao što ga imaju zakoni i drugi propisi „tvrđog“ prava. Ono se primenjuje usled korisnosti i svrsishodnosti za rešavanja određenih pitanja koja se javljaju, odnosno usled potrebe za uređenjem određenih pravnih odnosa, kao i snagom društvenog i stručnog autoriteta koji ima donosilac „mekog“ prava, odnosno iz činjenice pripadnosti poslovnoj zajednici. U pitanju su preporuke, mišljenja, smernice, kodeksi, pravila dobre prakse, protokoli, sporazumi, memorandumi, vodiči, politike, tumačenja, objašnjenja,



modeli akata, načela (principi) i drugi opšti pravni akti različitog naziva. Akti „mekog“ prava predstavljaju **samoregulaciju**, kojom se objedinjuju i utvrđuju dobri poslovni običaji, pravila struke i/ili pravila poslove etike. Donose se u dobroj veri i razumnom uverenju sa očekivanjem da će, iako formalno pravno nisu obavezujuća, ova pravila biti poštovana u praksi.

Nekada akti „mekog“ prava imaju mešoviti karakter ili, suštinski, prelaze u akte „tvrđog“ prava, budući da iza njih ili njihovih određenih aspekata, u celini ili u određenom kapacitetu, staje snaga javnog autoriteta, odnosno zakona i prinudnog izvršenja (**kvazi „tvrđo“ pravo**). Isto tako, može biti propisano da je za donošenje ili stupanje na snagu određenog akta „mekog“ prava, odnosno akta samoregulacije neophodno da nadležno ministarstvo ili drugi organ uprave da svoju saglasnost, kao i što „tvrđim“ pravom može biti propisana procedura po kojoj se donose akti „mekog“ prava i njihov najmanji sadržaj.

Ekonomski efekti „mekog“ i kvazi „tvrđog“ prava mogu biti po privrednog subjekta nepovoljniji nego sankcije koje proističu iz „tvrđog“ prava (npr. gubitak licence, sankcije suda časti, raskid ugovora, prestanak saradnje, izopštavanje iz određenih poslovnih krugova, izgubljene poslovne prilike, izneverena očekivanja i propali poslovni planovi i dr).

Kvazi „tvrđo“ pravo, kao svojevrsan kodeks inspeksijske prakse („inspeksijskih običaja“), promovise načelo zaštite opravdanih (legitimnih) očekivanja. Prema ovom načelu, inspektor i drugo službeno lice postupa u skladu sa propisima i saglasno odlukama koje je inspekcija, odnosno organ javne uprave doneo u istim ili sličnim inspeksijskim, odnosno upravnim stvarima, ako ne postoji opravdani razlog da od toga odstupi, što se posebno obrazlaže. Savesna strana koja se pouzda u inspeksijsku, odnosno upravnu praksu i njenu ujednačenost ne treba da bude osujećena u svojim opravdanim (legitimnim) očekivanjima, osim u propisanim izuzecima. Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 18/16) prepoznaje ove principe u okviru načela predvidivosti, propisujući u članu 5. stav 3. da kada postupa u upravnoj stvari, organ vodi računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima.

Donošenje i pridržavanje „mekog“ i kvazi „tvrđog“ prava smanjuje potrebu za intervencijom (klasičnog) „tvrđog“ prava i povoljno deluje na upravljanje rizicima. Uređenje odnosa pomoću „mekog“ prava i pridržavanje tih pravila smanjuje stepen rizika privrednog subjekta. Tako, Zakon o inspeksijskom nadzoru u članu 9. stav 7. predviđa, pored ostalog, da se verovatnoća nastanka štetnih posledica, kao jedan od dva osnovna konstitutivna elementa stepena rizika koji se koriste u proceni rizika, procenjuje se polazeći i od: srpskih standarda i pravila dobre prakse koje nadzirani subjekat primenjuje; sistema upravljanja i unutrašnjeg nadzora nad zakonitošću, pravilnošću i bezbednošću poslovanja i postupanja kod nadziranog subjekta, uzimajući u obzir politiku upravljanja rizicima i različite oblike unutrašnjeg nadzora kod nadziranog subjekta. Kod procene kakvo će biti buduće ponašanje subjekta u pogledu pridržavanja zakona i drugih pravila, ceni se spremnost i sposobnost subjekta da primenjuje propise, imajući u vidu njegovu prethodnu istoriju poslovanja – da li je ili nije bila u skladu sa propisima, i, ako jeste, u kojoj meri i u odnosu na koje propise i rizike, te da li su stručni, finansijski, organizacioni i upravljački kapaciteti u stanju da odgovore izazovima koji stoje na putu pravilne primene propisa.

Primeri „mekog“ i kvazi „tvrdog“ prava:

- 1) *Kodeks korporativnog upravljanja* („Službeni glasnik RS”, broj 99/12), koji je usvojila Privredna komora Srbije

Primena

Principi i preporuke sadržani u ovom Kodeksu nisu obavezujući, ali se preporučuju svim društvima kapitala, a naročito članovima Privredne komore Srbije, kao najbolja praksa korporativnog upravljanja.

Društva kapitala mogu principe i preporuke ovog Kodeksa direktno primeniti donošenjem odluke nadležnog organa društva, ili ih ukoliko je potrebno mogu razraditi usvajanjem sopstvenog kodeksa korporativnog upravljanja, odnosno donošenjem drugih internih akata društva.

- 2) *Kodeks poslovne etike* („Službeni glasnik RS“, broj 1/06), koji je usvojila Privredna komora Srbije

Primena Kodeksa

Član 6.

Kodeks je jedinstven akt i primenjuje se na teritoriji Republike Srbije i pred svim sudovima časti privrednih komora zavisno od njihove nadležnosti.

Povredom pravila poslovne etike smatraće se svako postupanje suprotno poštovanju načela iz člana 2. ovog kodeksa, postupanje koje je u suprotnosti sa pravilima ovog kodeksa, kao i svako drugo postupanje koje se, prema opštem uverenju koje vlada u privredi i društvu, smatra povredom poslovne etike.

Posebnu brigu o poštovanju pravila Kodeksa imaju privredne komore, profesionalna udruženja i organizacije za zaštitu potrošača.

U cilju zaštite poslovne etike subjekti iz prethodnog stava preduzimaju mere u cilju podizanja poslovnog morala, delujući pre svega na učesnike u poslovnom odnosu, kao i na stvaranje javnog mnjenja u cilju osude slučajeva povrede poslovne etike.

- 3) *Zakon o inspekcijском nadzoru* („Službeni glasnik RS“, broj 36/15)

Član 3. tačka 7.

Akt o primeni propisa je akt u formi mišljenja, objašnjenja, odgovora na pitanje, preporuka i akta drugog naziva u skladu sa zakonom, koji se odnosi na primenu zakona ili drugog propisa iz delokruga inspekcije, a koga u pisanom obliku sačinjava nadležni organ državne uprave, odnosno autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave ili drugi subjekat sa javnim ovlašćenjima, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava i drugim zakonom;

Akt o primeni propisa

Član 31.

Akt o primeni propisa izdaje i na internet stranici objavljuje inspekcija, odnosno nadležni organ ili organizacija ili organizaciona jedinica, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtev fizičkog ili pravnog lica, u roku za davanje mišljenja utvrđenim zakonom kojim se uređuje državna uprava.



Nadziranom subjektu koji je postupio prema aktu o primeni propisa ne može, u pogledu predmeta akta o primeni propisa, biti izrečena mera upravljena prema nadziranom subjektu.

Izuzetno, i u tom slučaju, može biti izrečena mera upravljena prema nadziranom subjektu:

1) ako je, posle izdavanja akta o primeni propisa, promenjen propis tako da se drukčije uređuje predmet akta o primeni propisa, a na internet stranici je objavljeno obaveštenje o promeni propisa;

2) ako je akt o primeni propisa bio netačan, a inspekcija ili drugi nadležni organ ili organizacija koja je izdala akt o primeni propisa obavesti ovo lice o tome, pri čemu je od obaveštenja do početka postupka inspeksijskog nadzora bilo dovoljno vremena da ovo lice otkloni nezakonitost koja je nastala usled netačnog akta o primeni propisa;

3) ako je izricanje mera neophodno radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, s tim da u tom slučaju lice ima pravo na naknadu pretrpljene štete;

4) ako inspekcija utvrdi da je nadzirani subjekat - neregistrovani subjekat.

Ako su akt o primeni propisa sačinili drugi organ ili organizacija ili organizaciona jedinica, koji su, saglasno drugom propisu, nadležni za davanje stručnih objašnjenja o primeni određenog propisa, a inspektor utvrdi ili smatra da je akt o primeni propisa netačan, o tome obaveštava nadležni organ, organizaciju ili organizacionu jedinicu koja je sačinila taj akt.

U postupku koji se vodi pred sudom ili drugim organom za delo kažnjivo zakonom ili drugim propisom protiv lica koje je postupilo prema aktu o primeni propisa, smatra se da je ovo lice propust učinilo u pravnoj zabludi, osim kada su ispunjeni uslovi iz stava 3. tač. 1), 2) i 4) ovog člana.

Teret dokazivanja da lice iz stava 5. ovog člana nije bilo u pravnoj zabludi snosi suprotna stranka.

3.2. Priprema zakona i drugih propisa. Značaj procesa regulacije za kvalitet zakona, njihovo poštovanje i izvršavanje

Način na koji se propisi pripremaju je bitan pokazatelj njegovog kvaliteta. Propusti učinjeni u toku procesa pripreme i donošenja zakona i drugog propisa dovode do teškoća u njihovoj primeni, često i do nepoštovanja propisa.

Donošenje propisa je prvi korak u uređenju određenih odnosa i ponašanja. Stvaranje uslova za pravilnu primenu propisa, prihvaćenost, logičnost i autoritet zakona, dobrovoljna primena i poverenje u inspeksijske organe, koji nadziru primenu propisa, su od suštinske važnosti za primenu propisa i ostvarivanje svrhe zbog koje je donet. Učestvovanje zainteresovanih strana u pripremi zakona, kao i drugih propisa, predstavlja jedan od osnovnih preduslova za kvalitet pravila, ostvarivanje vladavine prava i jačanje poverenja u rad zakonodavnih i izvršno-upravnih organa, kao i poverenje u pravni sistem jedne zemlje.

3.2.1. Regulatorni postupak u Republici Srbiji

Normativni okvir zakonodavnog postupka u Republici Srbiji uređen je:

- Ustavom Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 98/06);



- Zakonom o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14), kojim je u članu 13. propisano da organi državne uprave prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svoga delokruga, proučavaju posledice utvrđenog stanja i, zavisno od nadležnosti, ili sami preduzimaju mere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje je ovlašćena;
- Zakonom o Vladi („Službeni glasnik RS“, br. 55/05, 71/05 - ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - US, 72/12, 7/14 - US i 44/14), kojim je propisano da Vlada predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte, i Poslovníkom Vlade („Službeni glasnik RS“, br. 61/06 - prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 i 76/14), kojim je uređen postupak za pripremu nacrtá i predloga zakona i donošenje izvršnih propisa od strane Vlade;
- Zakonom o Narodnoj skupštini („Službeni glasnik RS“, broj 9/10) i Poslovníkom Narodne skupštine („Službeni glasnik RS“, br. 20/12 – prečišćen tekst), kojima je uređen parlamentarni postupak donošenja zakona.

Osnovni koraci u pripremi i donošenju zakona

1) Radna grupa za pripremu nacrtá zakona

Radnu grupu za pripremu nacrtá zakona osniva ministar rešenjem, saglasno članu 28. Uredbe o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministrstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade („Službeni glasnik RS“, br. 81/07 - prečišćen tekst, 69/08, 98/12 i 87/13). Preporuka je da postoji uža i šira radna grupa. Uža radna grupa bi se učestalo sastajala i intenzivno radila na tekstu nacrtá zakona i pripadajućih dokumenata, dok bi se šira radna grupa sastajala ređe i davala svoje komentare, inpute i sugestije za unapređenje teksta nacrtá zakona, što bi obradila uža radna grupa. Regulatorno iskustvo pokazuje celishodnost ovakvog rešenja, koje omogućava da se lakše postiže konsenzus oko normativnih rešenja. Rad na zakonu u širokoj radnoj grupi može da vodi u predugačke diskusije, „razvodnjavanje“ tematike, digresije, gubljenje iz fokusa problema koji nastoje da se reše zakonom i rizika kojima nastoji da se upravlja pomoću instituta i rešenja zakona, te tako parališe dogovor oko ključnih rešenja. Nacrt zakona sadrži i obrazloženje, saglasno članu 39. Poslovníka Vlade.

2) Analiza efekata zakona i drugi prateći dokumenti

Uporedo sa pripremom teksta nacrtá zakona – odredbe i obrazloženje, priprema se analiza efekata zakona (eng. *Regulatory Impact Assessment – RIA*), koja čini obavezni prilog propisa. U analizi efekata zakona posebno se obrazložu predložena rešenja potkrepljenja činjenicama, statističkim podacima i projekcijama. U ovoj analizi predočava se više opcija sa efektima svake od te opcije, i na taj način objašnjava zašto je izabrano određeno predloženo rešenje. U evaluaciji analize efekata zakona, za šta je zadužen Republički sekretarijat za javne politike, poseban značaj se daje sprečavanju neopravdanog povećanja administrativnog i regulatornog opterećenja privrede.

Nacrt zakona, pored analize efekata zakona, obavezno prate i izjava o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije i tabela usklađenosti sa propisima Evropske unije, izjava da li je nacrt zakona planiran godišnjim planom rada Vlade, obrazac procene finansijskih efekata -

PFE obrazac, izjava o ostvarenoj saradnji i izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi (nakon njenog sprovođenja).

3) Javna rasprava

Nakon pripreme teksta nacrtu zakona, sprovodi se javna rasprava. Sprovođenje javne rasprave je utvrđeno Zakonom o državnoj upravi (član 77.) i Poslovnikom Vlade (član 41.). Predlagač je obavezan da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu. Javna rasprava se može sprovesti i u pripremi strategije razvoja, uredbe i odluke. U okviru javne rasprave, zainteresovane strane imaju mogućnost da iznesu svoje stavove, mišljenja i predloge koji se odnose na predložena zakonska rešenja. Javna rasprava traje najmanje 20 dana. Nakon sprovedene javne rasprave, sačinjava se izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi koji sadrži sve pristigle komentare i sugestije i odgovore resornog ministarstva, tj. radne grupe na te komentare, kao i obrazloženje zašto su pojedine sugestije prihvaćene, a pojedine nisu. Ministarstvo je dužno da izveštaj o javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.

4) Pribavljanje mišljenja

Nakon sprovedene javne rasprave i usaglašavanja teksta nacrtu zakona, kao rezultata javne rasprave (ako su određene sugestije prihvaćene), sledi postupak pribavljanja mišljenja od nadležnih organa i tela (član 46. Poslovnika Vlade). Svi kojima je predlagač dostavio nacrt ili predlog akta na mišljenje dužni su da mišljenje pismeno dostave predlagaču u roku od 10 radnih dana. Rok za dostavljanje mišljenja na nacrt sistemskog zakona je 20 radnih dana. Nakon pribavljanja mišljenja od strane svih organa i drugih institucija, kojima je poslat na mišljenje, ukoliko postoje neke ozbiljnije primedbe, potrebno je pre slanja materijala na Vladu, s tim resorom postići dogovor oko predloženog rešenja. Nakon usklađivanja sa primedbama iz pribavljenih mišljenja, ministarstvo dostavlja Vladi nacrt zakona sa svim priložima, radi razmatranja i odlučivanja na sednici Vlade, preko Generalnog sekretarijata.

5) Postupak pred Vladom i u Narodnoj Skupštini

Zakon i ostale akte koje Vlada predlaže Narodnoj skupštini predlagač priprema u obliku nacrtu. Vlada prihvata nacrt zakona tako što utvrđuje predlog zakona, koji potom upućuje Narodnoj skupštini. Nakon utvrđivanja Predloga zakona, on se preko Generalnog sekretarijata dostavlja Narodnoj skupštini na razmatranje u okviru redovnog ili vanrednog zasedanja. U Narodnoj skupštini narodni poslanici razmatraju predlog zakona u načelu i pojedinostima i podnose amandmane na tekst predloga zakona, koji se razmatraju i usvajaju ili odbijaju.

6) Donošenje i objavljivanje u „Službenom glasniku Republike Srbije“

Nakon izglasavanja, odnosno donošenja, zakon se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja. Primena zakona može da bude odložena.

3.2.2. Primer dobre regulatorne prakse: Zakon o inspeksijskom nadzoru

Zakon o inspeksijskom nadzoru predstavlja dobre regulatorne prakse i dobar putokaz za pripremu propisa.

Slika 2.
Zakon o inspeksijskom nadzoru – dobar putokaz za pripremu propisa



The screenshot shows the website 'Transparentnost Srbija' (Transparency Serbia) with a navigation menu and a main article. The article title is 'Zakon o inspeksijskom nadzoru – dobar putokaz za pripremu propisa'. The date of creation is 'nedelja, 15 mart 2015'. The text discusses the legislative process of the Law on Inspection, noting it was prepared in March 2015 and aims to reduce corruption. A large 3D paragraph symbol (§) is positioned on the right side of the article text.

Izvor: Transparentnost Srbija

U postupku pripreme Zakona o inspeksijskom nadzoru postojala je uža i šira radna grupa, koju su činili predstavnici nadležnog ministarstva – Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, USAID Projekta za bolje uslove poslovanja, rukovodioci inspekcija i inspektori, i drugi stručnjaci u ovoj oblasti. Na taj način se postiglo sveobuhvatno sagledavanje pitanja ovog zakona i modela njihovog uređenja, realno sagledavanje sprovodivosti predloženih rešenja i pretpostavki za izvršavanje ovog zakona. Pripremi nacрта zakona i u toku njegove pripreme sprovedene su brojne i sveobuhvatne konsultacije sa zainteresovanim stranama, u organizaciji USAID BEP i poslovnih asocijacija. USAID BEP, NALED i druge asocijacije, organizacije i projekti sproveli su različite analize, koje su bitno uticale na oblikovanje zakonskih rešenja. Saglasno Poslovniku Vlade, sprovedena je temeljna i sveobuhvatna javna rasprava, tako da omogućena inkluzivnost i suštinsko učešće svih zainteresovanih strana. U okviru i van javne

rasprave, organizovan je veliki broj okruglih stolova, na kojima su predstavljena rešenja i saslušane primedbe, predlozi i argumentacija u pogledu opšteg pristupa i konkretnih rešenja. Pored toga, omogućeno je i davanje komentara elektronskim putem. Radna grupa je pažljivo razmotrila sve predloge i određeni broj predloga je usvojen, a tekst ovog nacrtu zakona prilagođen. Uporedom sa pripremom teksta Zakona o inspekcijском nadzoru i njegovim obrazloženjem, pripremana je analiza efekata zakona, u okviru koje su jasno opisani problemi koje ovaj zakon treba da reši, postavljeni ciljevi koji se ovim zakonom postižu, ukazano na koga i na koji način ovaj zakon utiče, koji su troškovi koje će ovaj zakon imati za privredu i građane, te koje će se mere preduzeti da bi se ostvarila svrha ovog zakona.

Zainteresovane strane postigle su saglasnost o potrebi donošenja ovog zakona. Zakona rešenja su uravnotežena i ne favorizuju nijednu od strana u odnosu – Zakon nije fokusiran samo na inspektore, kao što su prethodni propisi bili, nego podjednako uvažava i uređuje poziciju inspektora i nadziranih subjekata, u prvom redu privrednih subjekata. Pravilan put pripreme Zakona o inspekcijском nadzoru, pre svega kroz uključivanje zainteresovanih strana i postizanje ravnoteže i pravičnosti zakonskih rešenja, suštinski je uticao na stvaranje uslova za njegovo pravilno izvršavanje.

3.2.3. Pametna regulativa (eng. *Smart Regulation*). Značaj kvaliteta zakona za njegovo izvršavanje

Opšti koncept pametne regulative definiše Evropska komisija: „Pametna regulativa nije više ili manje zakonodavstvo, to je postizanje rezultata na najmanje opterećujući način.” Pametna regulativa je ona regulativa koja je primerena situaciji i dovoljno ekonomična kako bi bila sprovodiva. To, praktično, znači da regulaciju treba uspostaviti tamo gde je ona potrebna uz minimum troškova.

Opšti zaključak stručnjaka je da je u oblasti privrednog poslovanja situacija, generalno, takva da pravna regulativa neopravdano stvara povišene troškove, gubitak vremena i nepotrebnu administrativnu opterećenost. Previše propisa i administrativna preopterećenost dovode do toga da, na kraju, subjekti ne poštuju propise. Privrednici stiču utisak da ne mogu da se bave svojim poslom i opstanu na tržištu od gomile propisa i administrativnih zahteva iz propisa. Privrednici koji su uzeli učešće u istraživanju u okviru ove analize ukazuju da regulatorni okvir čini veliki broj propisa, koji su često takvi da opterećuju privredu, po njihovom mišljenju, često nepotrebni, čak i besmisleni, u međusobnoj koliziji, ostavljajući značajan prostor za različita tumačenja, što za posledicu ima negativne efekte na poslovanje, ekonomske prilike i zapošljavanje. Navedeno je sve obrnuto od smisla pametne regulative.

Na kvalitet zakona utiču brojni faktori. Među njima su: priprema u skladu sa propisanom procedurom, uključivanje zainteresovanih strana i stručnjaka u postupak pripreme, kvalitetna i celovita analiza efekata propisa, izbegavanje administrativnog opterećenja i nepotrebno stvaranja novih troškova i pravičnost rešenja. Kvalitet propisa bitno utiče na to da li će ga subjekti na koje se on odnosi (adresati propisa) primenjivati. Loš propis koji je nejasan, sklon suprotstavljenim tumačenjima, izigravanjima i zloupotrebama dovodi do toga da se ne primenjuje, ne samo zato što subjekti ne žele da ga primenjuju, već zato što su usled raznih nejasnoća i nedorečenosti na to primorani. Ako je sprovedena propisana procedura za pripremu i usvajanje jednog propisa, samim tim on već ima dobre šanse da bude kvalitetan i primenjiv.

Ukoliko su u samoj izradi propisa učinjeni propusti, šanse da taj propis bude kvalitetan, pa i prihvaćen od strane subjekata koji ga primenjuju su, možemo slobodno reći, teže nuli.

Poseban značaj za kvalitet jednog zakona ima analiza efekata zakona. Ukoliko su analizom efekat propisa jasno definisani problemi koje zakon hoće da reši i ciljevi koji se zakonom postižu, kroz analizu troškova koje će taj propis stvoriti privredi verovatnoća da se ti ciljevi sprovedu su veliki. Analiza efekata zakona podrazumeva pripremu zakona zasnovanu na jasnom definisanju problema i ciljeva, razmatranju različitih regulatornih rešenja i njihovih potencijalnih efekata. Analiza efekata propisa predstavlja metod kojim se analizira potreba za donošenjem novog propisa kao i verovatni efekti novih propisa odnosno promena postojeće regulative. Ovaj metod podrazumeva proces sa nizom koraka kojima se na analitički i sistematičan način daje odgovor na pitanje koja od mogućih alternativa predstavlja najbolje rešenje, odnosno da li bi nova ili izmena postojeće regulative imala pozitivan efekat². Analiza efekata zakona podrazumeva i kvantifikovanje troškova i koristi od zakonskih rešenja.

Grafikon 4.

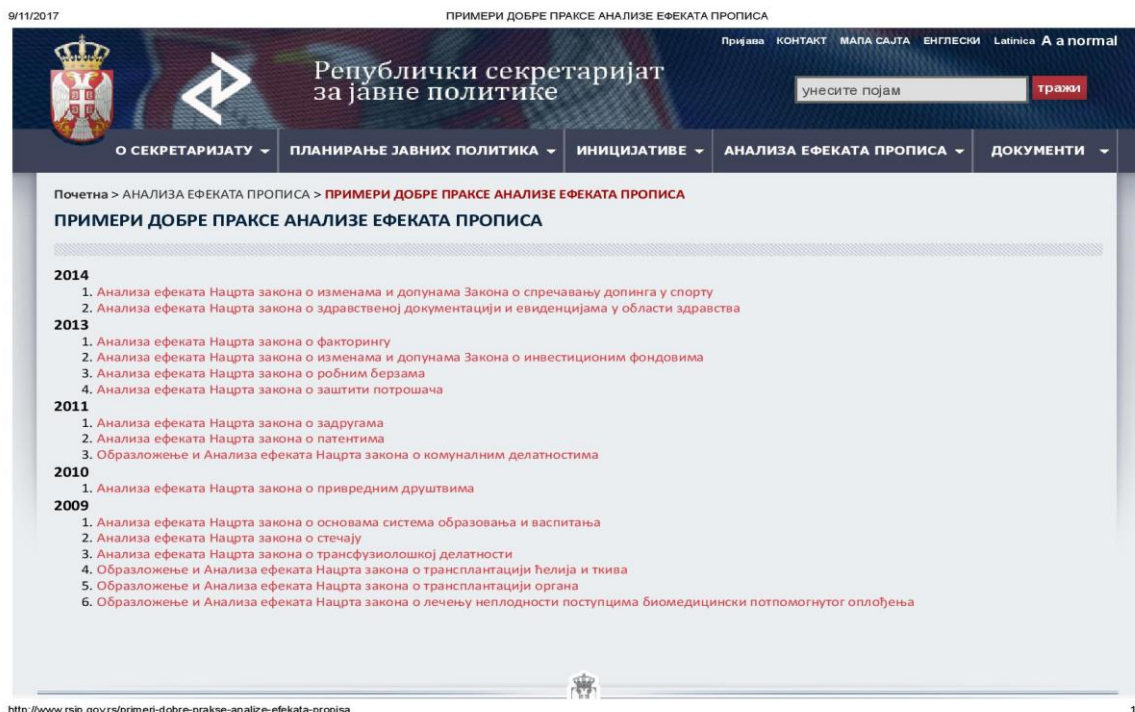
Mišljenja na dostavljene izveštaje o sprovedenoj analizi efekata propisa i status mišljenja³



Izvor: Republički sekretarijat za javne politike

² [Priručnik za analizu efekata propisa](#), Branko Radulović, Andreja Marušić, Đorđe Vukotić

Slika 3.
Primeri dobre prakse analize efekata propisa



9/11/2017 ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА ПРОПИСА

Пријава КОНТАКТ МАПА САЈТА ЕНГЛЕСКИ Latinica A a normal

Републички секретаријат
за јавне политике

унесите појам **тражи**

О СЕКРЕТАРИЈАТУ ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА ИНИЦИЈАТИВЕ **АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА** ДОКУМЕНТИ

Почетна > АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА > **ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА ПРОПИСА**

ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА ПРОПИСА

2014

1. Анализа ефеката Нацрта закона о изменама и допунама Закона о спречавању допинга у спорту
2. Анализа ефеката Нацрта закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства

2013

1. Анализа ефеката Нацрта закона о факторингу
2. Анализа ефеката Нацрта закона о изменама и допунама Закона о инвестиционим фондовима
3. Анализа ефеката Нацрта закона о робним берзама
4. Анализа ефеката Нацрта закона о заштити потрошача

2011

1. Анализа ефеката Нацрта закона о задругама
2. Анализа ефеката Нацрта закона о патентима
3. Образложење и Анализа ефеката Нацрта закона о комуналним делатностима

2010

1. Анализа ефеката Нацрта закона о привредним друштвима

2009

1. Анализа ефеката Нацрта закона о основама система образовања и васпитања
2. Анализа ефеката Нацрта закона о стечају
3. Анализа ефеката Нацрта закона о трансфизиолошкој делатности
4. Образложење и Анализа ефеката Нацрта закона о трансплантацији ћелија и ткива
5. Образложење и Анализа ефеката Нацрта закона о трансплантацији органа
6. Образложење и Анализа ефеката Нацрта закона о лечењу неплодности поступцима биомедицински потпомогнутог оплођења

<http://www.rspj.gov.rs/primeri-dobre-prakse-analize-efekata-propisa> 1/2

3.2.3. Merenje kvaliteta regulatornog okruženja

Anketa 1.000 preduzeća

USAID Projekat za bolje uslove poslovanja od 2010. godine na godišnjem nivou sprovodi anketu privrednih društava i preduzetnika u Srbiji o kvalitetu poslovnog okruženja. Anketa meri percepciju privrede prema regulatornom okruženju, a na osnovu iskustava koja su imali. U okviru ove ankete, ispituju se i stavovi privrednika o inspekcijama i inspeksijskom nadzoru. Šesta i sedma godina istraživanja stavova privrede pokazuju dosledan trend poboljšanja odnosa inspekcija i privrede, posebno zahvaljujući primeni Zakona o inspeksijskom nadzoru.

Model standardnog troška

Rezultati studije koju je USAID Projekat za bolje uslove poslovanja sproveo korišćenjem Modela standardnog troška, pokazuju da administrativni troškovi u Republici Srbiji iznose 1,07 milijardi evra, odnosno približno 3,7% bruto domaćeg proizvoda (BDP). Učešće državnih administrativnih zahteva u BDP od 3,7% visoko je u odnosu na zemlje članice Evropske unije - na primer, u Austriji na ove troškove odlazi 2,8% BDP, u Češkoj 3%, u Danskoj 2,2%, a u Nemačkoj 1,7%.

Regulatorni indeks Srbije

Regulatorni indeks Srbije je nezavisni i objektivni indeks kvaliteta regulatornog okruženja koji izrađuje Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED). RIS je uspostavljen uz podršku USAID BEP-a, i ovaj indeks čini šest komponenti formiranih na osnovu 15 indikatora. U okviru jedne komponente nalaze se dva ili tri indikatora. Svaka komponenta opisuje jedan segment u pogledu regulatornog procesa odnosno regulatornog okruženja – od načina i kvaliteta njihove pripreme do ocene načina sprovođenja i implementacije propisa u praksi. Redosled komponenti je prikazan tako da prate logički sled od pripreme do primene propisa, vodeći računa na ispunjenost prvobitno predloženog plana zakonodavnih aktivnosti. Na ovaj način omogućava se kontinuirano praćenje rada Vlade i nadležnih ministarstava u domenu pripreme, usvajanja i implementacije propisa koji bitno utiču na poslovno okruženje. RIS može pomoći u nalaženju odgovora, ali i poslužiti kao polazna osnova za preduzimanje određenih akcija kako bi se kvalitet pripreme, donošenja i implementacije propisa unapredio. Na ovaj način se ujedno i javnost upoznaje sa kvalitetom regulatornog okruženja. Vrednost Regulatornog indeksa za 2015/16. godinu iznosi 48.3 od maksimalnih 100 poena, vrednost regulatornog indeksa za 2014. godinu iznosio je 41,8 dok je u 2013. godini iznosio 31,7, što pokazuje da kvalitet regulatornog okruženja raste, s tim da dostiže tek 48,3% od željenog standarda. Regulatorni indeks Srbije ukazuje na to da su administrativni troškovi poslovanja i dalje visoki, kao i da nedostaju kvalitetne analize zakona, u smislu očekivanih troškova i koristi od njihove primene, pre nego što se predloži njihovo usvajanje. Javne rasprave se organizuju tek za trećinu nacрта zakona, i to bez jasno vidljivih efekata, dok se veliki broj zakona i dalje usvaja po hitnom postupku, bez javne rasprave i uzimanja u obzir stavova privrede, lokalnih samouprava i organizacija civilnog društva.

Grafikon 5. Regulatorni indeks Srbije

6 KOMPONENTI I 15 INDIKATORA						
BR	KOMPONENTA	INDIKATOR	2013./2014.		2014./2015.	
			OCENA	UKUPNO	OCENA	UKUPNO
1	Kvalitet i temeljnost pripreme propisa	Analiza efekata priložena uz propis	51.4	39.6	47.4	44.0
		Kvalitet analize efekata propisa	52.4		56.1	
		Kvantifikacija regulatornih efekata	15.0		28.4	
2	Javnost pripreme propisa	Zastupljenost javnih rasprava i konsultacija	72.3	49.4	87.2	55.7
		Dostupnost nacрта zakona	63.8		66.7	
		Zastupljenost hitnog postupka	27.2		19.3	
3	Predvidivost regulatornog okruženja	Ispunjenost plana zakonodavnih aktivnosti	21.9	41.7	23.6	41.7
		Učestalost izmena i dopuna zakona	61.6		58.9	
4	Ažurnost sprovođenja zakona	Usvajanje podzakonskih akata	22.0	12.6	15.9	9.6
		Kašnjenje podzakonskih akata	3.1		3.4	
5	Regulatorno i parafiskalno opterećenje	Administrativni troškovi	40.0	29.7	40.0	33.3
		Zastupljenost parafiskalnih nameta u ukupnim budžetskim prihodima	18.6		26.5	
6	Dostupnost informacija	Brzina odgovora na upit privrednog subjekta	55.5	77.7	68.7	89.5
		Dostupnost informacija od javnog značaja	77.7		100	
		Sadržaj web prezentacija	100		100	
REGULATORNI INDEKS SRBIJE - RIS			41.8		45.9	

Izvor: [NALED](#)



Zakoni bez javne rasprave i zakoni po hitnom postupku

Prema podacima organizacije Transparentnost Srbija, tokom 2014. godine javna rasprava je bila organizovana u samo 55% posmatranih slučajeva (10 zakona). Međutim, ni tada nisu bili ispunjeni svi obavezni elementi.

Agencija za borbu protiv korupcije analizirala je nacрте i/ili predloge 16 zakona koji su doneti po hitnom postupku u periodu od aprila 2014. do marta 2016. godine. Ustanovljeno je da prilikom pripreme pet od 16 zakona, resorna ministarstva uopšte nisu sprovela javnu raspravu, dok je u sedam slučajeva Vlada prilikom obrazlaganja zašto se predlaže donošenje zakona po hitnom postupku isticala razloge koji nisu predviđeni Poslovníkom Narodne skupštine. Agencija za borbu protiv korupcije dala je i preporuke Vladi i Narodnoj skupštini kako bi se ovaj problem otklonio.

Izveštaj GRECO (Grupa država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije) iz 2015. godine sadrži osvrt na nedostatke u propisima koji uređuju javne rasprave i njihovom sprovođenju. Naime, u procesu evaluacije ukazano je na to da kriterijumi za obavezne javne rasprave utvrđene Poslovníkom Vlade, označeni formulacijama „bitne promene“ ili „pitanje koje posebno zanima javnost“, nisu jasni i da se pravila o javnoj raspravi u praksi često ignorišu, čak i u slučaju očigledno značajnih zakonskih promena (na primer, da se takva rasprava uopšte ne vodi ili da se informacije o ishodu ne objavljuju). GRECO je formulisao preporuke za dodatno unapređenje transparentnosti zakonodavnog procesa, među kojima su one koje se odnose na dalje razvijanje pravila o javnim raspravama i javnim slušanjima i obezbeđenje njihove primene u praksi, kao i one koje se odnose na to da se hitni postupak primenjuje kao izuzetak, a ne kao pravilo. Dodatno, kao problematična su okarakterisana rešenja po kojima su javne rasprave obavezne samo u slučaju Vladinih predloga zakona, dok slična obaveza nije ustanovljena u odnosu na predloge zakona koje podnose narodni poslanici ili grupe građana. Stoga je predloženo da se relevantna pravila prošire i na ovakve zakonske predloge, ili da se preduzmu mere za povećanje transparentnosti takvih zakonodavnih.

Poslovníkom Narodne Skupštine u članu 167. propisano je da po hitnom postupku može da se donese zakon kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa s propisima Evropske unije. Predlagač zakona je dužan da navede razloge za donošenje zakona po hitnom postupku. Donošenje zakona po hitnom postupku je propisano kao izuzetak, a ne kao pravilo. U praksi je situacija drugačija. Rezultati Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), u okviru inicijative „Otvoreni parlament“ pokazuju da je od 2000. godine više od polovine zakona doneto po hitnom postupku, dok je u 2014. više od 70% zakona usvojeno po hitnoj proceduri. Rezultati pokazuju da se procedura hitnog postupka koristi veoma često u zakonodavnoj aktivnosti, te da zakoni sadrže nespecifična i nejasna obrazloženja hitnosti. Za zakone usvojene po hitnoj proceduri od 2011. godine kao obrazloženja najviše su se navodile moguće štetne posledice po rad organa i organizacija (48%), ispunjenje međunarodnih obaveza i usklađivanje sa zakonodavstvom Evropske unije (14%), dok se obrazloženje koje se poziva na život i zdravlje ljudi i bezbednost zemlje retko pojavljuje (3%, odnosno, 1%). Osim što javnost ne može da bude upoznata sa zakonskim predlogom, nedostaci ove procedure su i to što poslanici nemaju dovoljno vremena da se pripreme za rad na zakonu, niti za raspravu u odborima i na plenarnoj sednici. Nesprovođenje ili prividno sprovođenje javnih rasprava, uz često donošenje zakona po hitnom postupku, loše utiče

na kvalitet zakonskih rešenja. Tako doneti zakoni se, zatim, usled grešaka ili nelogičnosti, često menjaju u kratkom roku, ponovo bez javne rasprave i po hitnom postupku. Prema podacima Otvorenog parlamenta, šest od deset zakona se donosi po hitnom postupku.

Prema oceni Evropske komisije iz Izveštaja o napretku Srbije za 2015. godinu, javne rasprave bi trebalo da obuhvataju širu javnost i da budu organizovane u realnijim vremenskim okvirima, kako bi sve zainteresovane strane mogle da daju svoj kvalitativan doprinos. Ovo je naročito nužno kod nacrtu zakona s velikim ekonomskim i društvenim uticajem. Pored ovoga, Evropska komisija ukazuje na to da je primena hitnog postupka u zakonodavnoj proceduri i dalje veoma česta i da se odnosi i na najvažnije zakone. Na taj način se ograničava vreme koje je opredeljeno za kontrolu predloga zakona, a takav postupak nije uvek neophodan.

Podzakonski propisi se ne donose ili kasne

Najveći broj zakona određena pitanja uređuje podzakonskim propisima. U toku postupka pripreme nacrtu zakona, potrebno je pripremiti i nacрте podzakonskih propisa, a ukoliko to nije moguće, trebalo bi dati obrazloženje za to, kao i priložiti koncept tih podzakonskih propisa. Nedonošenje i kašnjenje podzakonskih propisa neretko onemogućava izvršavanje zakona, odnosno izvršavanje u punoj meri i bitno narušava pravnu sigurnost. Privredni subjekti u velikom broju slučajeva ukazuje na to da su im u toku poslovanja „ruke vezane”, jer određena pitanja za koja je zakon propisao da se urede podzakonskim aktima, iako je zakon uveliko u primeni, nisu doneta, pa su samim tim ta pitanja ostala neuređena i nejasna, što dovodi do pravne nesigurnosti i nepotrebnih troškova. Prema podacima NALED-a, donošenje podzakonskih akata neophodnih za punu primenu zakona u Srbiji kasni 1.370 dana. Prema tim podacima u poslednjih pet godina 30 zakona važnih za privredu promenjeno je čak 88 puta, dok trećina od neophodnih podzakonskih akata za sprovođenje tih zakona više ne važi. Pored toga, postoji 25 zakona za čiju primenu je neophodno usvojiti čak 477 podzakonskih akata. Do sada je usvojeno 318, od čega 157 više nije na snazi.

Institucionalni vakuum

Posebno pitanje predstavlja tzv. institucionalni vakuum, kada se propisom osnuje i uredi određeno telo sa javnim ovlašćenjima u oblasti administrativnih zahteva, ali ono duže vreme ne počne da funkcioniše, tj. da operativno sprovodi svoja ovlašćenja, zbog čega privreda trpi i ne može da obavlja svoje poslove. Razlozi i prepreke za to su različite prirode – od finansijskih i mentalnih, preko kadrovskih, stručnih i političkih, do birokratskih i interesnih, a najčešće se radi o kombinovanim i isprepletanim razlozima i preprekama.

3.3. Postupak inspekcijuskog nadzora kao upravni postupak

Odnos Zakona o inspekcijuskom nadzoru i Zakona o opštem upravnom postupku

Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o inspekcijuskom nadzoru su opšti (sistemska) zakoni upravne oblasti. S tim što je obuhvat Zakona o opštem upravnom postupku, naravno, širi, budući da pokriva celokupnu upravnu oblast, dok je obuhvat Zakona o inspekcijuskom nadzoru nešto uža, jer, u okviru upravne oblasti, pokriva inspekcijuski nadzor i

shodno druge oblike nadzora i kontrole čijim vršenjem se ispituje primena zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje subjekata.

Zakon o opštem upravnom postupku određuje upravni postupak kao skup pravila koja državni organi i organizacije, organi i organizacije pokrajinske autonomije i organi i organizacije jedinica lokalne samouprave, ustanove, javna preduzeća, posebni organi preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pravna i fizička lica kojima su poverena javna ovlašćenja (zajedno: organi) primenjuju kada postupaju u upravnim stvarima. Upravna stvar, u smislu ovog zakona, je određena kao pojedinačna situacija u kojoj organ, neposredno primenjujući zakone, druge propise i opšte akte, pravno ili faktički utiče na položaj stranke tako što donosi upravne akte, donosi garantne akte, zaključuje upravne ugovore, preduzima upravne radnje i pruža javne usluge, kao i svaka druga situacija koja je zakonom određena kao upravna stvar.

Zakon o inspekcijском nadzoru definiše inspekcijски nadzor kao posao državne uprave čija sadržina i pojam su utvrđeni zakonom kojim se uređuje rad državne uprave, koga vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave, s ciljem da se preventivnim delovanjem ili nalaganjem mera obezbedi zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i spreče ili otklone štetne posledice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese. Njemu se upodobljavaju pomenuti drugi oblici nadzora i kontrole. Zakon o inspekcijском nadzoru donet je na osnovu člana 18. Zakona o državnoj upravi, kojim je propisano da inspekcijским nadzorom organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica i, zavisno od rezultata nadzora, izriču mere na koje su ovlašćeni, te da se inspekcijски nadzor uređuje posebnim zakonom.

Zakon o inspekcijском nadzoru je poseban zakon u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku, uređujući postupak inspekcijskog nadzora, kao poseban upravni postupak. Članom 4. stav 2. Zakona o inspekcijском nadzoru predviđeno je da u postupku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor, odnosno drugi ovlašćeni službenik postupa saglasno načelima i pravilima delovanja državne uprave i načelima i pravilima delovanja državnih službenika, odnosno službenika autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i saglasno načelima i pravilima postupka kojima je uređen opšti upravni postupak. Prema tome, na sva pitanja postupka inspekcijskog nadzora, koja nisu posebno uređena Zakonom o inspekcijском nadzoru, primenjuje se Zakon o opštem upravnom postupku. U tom smislu, Zakon o opštem upravnom postupku u članu 3. propisuje da se on primenjuje se na postupanje u svim upravnim stvarima, a da pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom da se urede samo ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom i ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom. U ovom pogledu, Zakon o inspekcijском nadzoru u članu 4. stav 5. propisuje da neposredna primena odredaba posebnih zakona ne može isključiti ili ograničiti neposrednu primenu odredaba ovog zakona kojima se uređuju pitanja inspekcijskog nadzora i službene kontrole koja nisu uređena tim posebnim zakonima.

I jedan i drugi zakon se odnose na veliki broj posebnih zakona, s tim što je Zakon o inspekcijском nadzoru poseban zakon u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku, tako da u redosledu primene zakona zauzima „srednje“ mesto: 1) posebni zakoni kojima se uređuju posebni postupci inspekcijskog nadzora, kao posebni (posebniji) upravni postupci – 2) Zakon o inspekcijском nadzoru, kao zakon kojim se uređuje opšti postupak inspekcijskog nadzora, kao poseban upravni postupak – 3) Zakon o opštem upravnom postupku, kojim se uređuje opšti

upravni postupak. Posebni zakoni, tako, određena pitanja uređuju na poseban način u odnosu na Zakon o inspekcijском nadzoru i Zakon o opštem upravnom postupku, koja će i ostati takva kada su usklađena sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i pravnim tekovinama Evropske unije, kada je neophodno da tim posebnim zakonima budu uređena drukčije, ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim Zakonom o opštem upravnom postupku i ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih Zakonom o opštem upravnom postupku. Na pitanja koja posebni zakoni ne uređuju izričito primenjuje se neposredno Zakon o inspekcijском nadzoru, a na pitanja koja posebni zakoni uređuju delimično drugačije, a uređuje ih i Zakon o inspekcijском nadzoru, na onaj deo koji poseban zakon ne uređuje drugačije primenjuje se neposredno Zakon o inspekcijском nadzoru. Takav odnos postoji i između Zakona o inspekcijском nadzoru i Zakona o opštem upravnom postupku.

U Republici Srbiji na republičkom nivou postoji 36 aktivnih inspekcija na koje se primenjuje Zakon o inspekcijском nadzoru u resoru 13 ministarstava, a koje u svom radu primenjuju preko 1.000 posebnih propisa. Pored zakona i podzakonskih propisa, u primeni su i brojne instrukcije i tumačenja, odnosno mišljenja. Inspekcijски nadzor u mnogim oblastima poveren je autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave (opštine i gradovi), koje vrše i inspekcijски nadzor iz svoje izvorne nadležnosti, što sve dodatno usložnjava strukturu inspekcija i inspekcijskog nadzora, posebno posmatrano iz ugla privrede kao nadziranih subjekata.

Iz ovih razloga, kako bi se ostvarila pravna sigurnost i izvesnost u izvršavanju zakona, potrebno je međusobno usaglašavanje zakona, odnosno potrebno je usaglasiti posebne inspekcijske zakone sa Zakonom o inspekcijском nadzoru i Zakonom o opštem upravnom postupku, a Zakon o inspekcijском nadzoru sa Zakonom o opštem upravnom postupku, kako bi svi zakoni u nizu: posebni zakoni – Zakon o inspekcijском nadzoru – Zakon o opštem upravnom postupku bili usaglašeni i primenjivali se zajedno na određeno pitanje, osim onih pitanja čija posebnost, zbog prirode ili drugačije uređenosti u evropskom, odnosno međunarodnom pravu, zahteva drugačije uređenje u posebnom zakonu.

Zakon o opštem upravnom postupku u članu 214. uređuje obavezu usklađivanja posebnih zakona, propisivanjem da će se posebni zakoni kojima su uređena pojedina pitanja upravnog postupka u pojedinim upravnim oblastima, uskladiti sa odredbama ovog zakona (član 3. ovog zakona) do 1. juna 2018. godine. U tu svrhu, Vlada je obrazovala Koordinaciono telo radi procene usklađenosti posebnih zakona sa odredbama ovog zakona, a Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave obavlja stručne i administrativne poslove za potrebe Koordinacionog tela u toku postupka usklađivanja. Takođe, **Zakon o inspekcijском nadzoru u članu 69. uređuje usaglašavanje posebnih zakona**, propisivanjem da će nadležna ministarstva dostaviti Koordinacionoj komisiji (za inspekcijски nadzor) izjave o usaglašenosti i tabele usaglašenosti posebnih zakona kojima se u određenim oblastima uređuje inspekcijски nadzor sa odredbama ovog zakona, u roku od 12 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Koordinaciona komisija, na osnovu izjava o usaglašenosti i tabela usaglašenosti, u roku od 18 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, utvrdiće predlog akta koji sadrži potreban obim usaglašavanja posebnih zakona i dostaviti ovaj predlog Vladi radi razmatranja i odlučivanja. Nakon što Vlada utvrdi potreban obim usaglašavanja posebnih zakona, odredbe posebnih zakona usaglasiće se sa odredbama ovog zakona u roku od narednih šest meseci. Predmet usaglašavanja neće biti odredbe posebnih zakona kojima se uređuje inspekcijски nadzor i službena kontrola koji proizlaze iz potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, a koje su usklađene sa potvrđenim međunarodnim

ugovorima i pravnim tekovinama Evropske unije, kao ni odredbe posebnih zakona kojima se uređuje inspeksijski nadzor i službena kontrola koji ne proizlaze iz potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, a koje uređuju pojedina pitanja u oblastima inspeksijskog nadzora i službene kontrole, za koja Vlada utvrdi da je neophodno da tim posebnim zakonima budu uređena drukčije. Modeli izjava i tabela usaglašenosti posebnih zakona sa odredbama obeju opštih zakona su objavljene i oba procesa usklađivanja zakona su u toku.

Povodom odnosa Zakona o opštem upravnom postupku i posebnih zakona i procesa usaglašavanja posebnih zakona sa opštim zakonom, Koordinaciono telo zaduženo za usklađivanje posebnih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postupku izdalo je smernice, kojima je objašnjeno da će se u periodu usklađivanja posebnih zakona kojima su uređena pojedina pitanja upravnog postupka u pojedinim upravnim oblastima sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, od početka njegove primene 1. juna 2017. do 1. juna 2018. godine, primenjivati odredbe posebnih zakona.

Postupci koji nisu okončani do početka primene novog Zakona o opštem upravnom postupku (1. juna 2017. godine), okončaće se prema odredbama zakona koji se primenjivao do početka primene ovog zakona. Ako posle početka primene novog Zakona o opštem upravnom postupku rešenje prvostepenog organa bude poništeno ili ukinuto, dalji postupak sprovodi se prema odredbama ovog zakona, pri čemu će se u periodu usklađivanja posebnih zakona kojima su uređena pojedina pitanja upravnog postupka u pojedinim upravnim oblastima sa odredbama novog Zakona o opštem upravnom postupku (tj. u periodu od 1. juna 2017. godine do 1. juna 2018. godine), primenjivati odredbe posebnih zakona. Odredbe Zakona o opštem upravnom postupku kojima se uređuju instituti koji nisu bili predviđeni starim Zakonom o opštem upravnom postupku koji je važio do 1. juna 2017. godine (prigovor, odgovor prvostepenog organa na žalbu, odricanje prava na žalbu...) počinju da se primenjuju od 1. juna 2017. godine, izuzev ako su instituti, koji su u pogledu sadržine identični (bez obzira na eventualno njihov drugačiji naziv), na drugačiji način uređeni odredbama posebnog zakona ili ako je njihovo uvođenje predviđeno posebnim zakonima (poput garantnog akta, upravnog ugovora i dr.). Kada je određena odredba posebnog zakona podrazumevala dopunsku primenu odredaba Zakona o opštem upravnom postupku koji važi do 1. juna 2017, a novim Zakonom o opštem upravnom postupku se uvodi drugačiji način uređenja istog pitanja, do 1. juna 2018. godine kao roka koji je previđen za usklađivanje posebnih zakona primenjuje se pravno pravilo iz odredbe starog Zakona o opštem upravnom postupku koji je prestao da važi 1. juna 2017. godine (npr. ukoliko je po odredbama nekog posebnog zakona u vezi sa zaključkom kojim se obustavlja određeni postupak, bilo dopušteno izjavljivanje žalbe tako što se podrazumevala primena tada važećih normi Zakona o opštem upravnom postupku iz 1997. godine bez prepisivanja tih odredaba u odredbe tog posebnog zakona, smatraće se da je i dalje dozvoljena žalba).

Prema tome, **redosled primene zakona u postupku inspeksijskog nadzora** izgleda ovako: primenjuje se najpre poseban (sektorski) zakon, pa supsidijarno Zakon o inspeksijskom nadzoru, kao opšti (sistemski) zakon kojim se uređuje inspeksijski nadzor, te Zakon o opštem upravnom postupku – novi („Službeni glasnik RS“, broj 18/16), a izuzetno i „stari“ („Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS“, broj 30/10).

I u inspeksijskom nadzoru, odnosno u primeni Zakona o inspeksijskom nadzoru, supsidijarno se primenjuje prethodni Zakon o opštem upravnom postupku, tj. njegova pravna pravila, u skladu sa smernicama Koordinacionog tela. Tako se, prema našem mišljenju, u



postupku kontrole izvršenja inspeksijskog rešenja još uvek ne donosi rešenje o izvršenju, nego zaključak o dozvoli izvršenja. U članu 41. stav 6. Zakona o inspeksijskom nadzoru pominje se zaključak o dozvoli izvršenja, imajući u vidu da je Zakon o inspeksijskom nadzoru donet u vreme važenja prethodnog Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS“, broj 30/10), koji je uređivao zaključak o dozvoli izvršenja, i da se ovlašćenje za donošenje akta o izvršenju rešenja donetog u postupku inspeksijskog nadzora i njegov pravni režim crpi iz Zakona o opštem upravnom postupku koji je bio važeći u vreme donošenja Zakona o inspeksijskom nadzoru. U skladu sa opštim, drugim i trećim pravnim stavom smernica Koordinacionog tela, do izmena i dopuna Zakona o inspeksijskom nadzoru u cilju usaglašavanja sa Zakonom o opštem upravnom postupku, primenjuju se važeće odredbe Zakona o inspeksijskom nadzoru o zaključku o dozvoli izvršenja u vezi sa pravnim pravilima prethodnog Zakona o opštem upravnom postupku.

Valja istaći još i da, u duhu rasterećenja pravnog sistema od nepotrebnih normi, novi Zakon o opštem upravnom postupku uvodi drugačiju nomotehniku: na primer, uvodi pretpostavku prava na žalbu kod svih rešenja pomenutih u samom tekstu zakona, sem u slučajevima kadaje žalba eksplicitno isključena ili nije moguća (nema drugostepenog organa). Istovremeno, pretpostavka je da na zaključak stranka nema prava žalbe, već će se ti osnovi preispitivati kroz žalbu na rešenje. Na kraju, kada odredbama nije definisan upravni akt, radi se o zaključku. Ovu logiku bi trebalo primeniti i na formulisanje normi u posebnim zakonima (gde odredba navodi rešenje, pretpostavka je da stranke imaju pravo na žalbu, osim ukoliko nije eksplicitno isključena, odnosno nije moguća). S druge strane, tamo gde Zakon o opštem upravnom postupku (ne)uređuje izvesna pitanja u određenom obimu, a dopušta da se ona na širi način uredi posebnim zakonom, to se u skladu sa posebnim potrebama određene oblasti određeno pitanje može šire urediti. Primer za to je odredba člana 2. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku, gde ovaj zakon predviđa mogućnost šire definicije upravne stvari, jer propisuje da je upravna stvar i svaka druga situacija koja je zakonom određena kao upravna stvar. Isto važi i u pogledu dopuštenosti da se pojedino pitanje uredi na način kojim se povećava stepen zaštite prava stranaka.

3.4. Regulacija rizika

Donošenjem propisa i uređenjem određenih odnosa i pitanja regulator teži da, nakon procene rizika, upravlja određenim rizicima koji se javljaju u privrednom poslovanju, odnosno koji su u vezi s njim. Rizik je kombinacija verovatnoće nastanka štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, koje mogu nastati iz poslovanja ili postupanja nadziranog subjekta, i verovatne težine tih posledica. Vršenje inspeksijskog nadzora, kao nadzora nad primenom zakona i podzakonskih propisa, zasnovano je, takođe, na proceni rizika i upravljanju rizicima.

Zakon o inspeksijskom nadzoru reguliše javne rizike (eng. *risk regulation*) – rizike po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese (život i zdravlje ljudi, bezbednost, imovina, prava i interesi zaposlenih i radno angažovanih lica, zdrava životna sredina, zdravlje i dobrobit biljaka i životinja, privredni razvoj, poštena tržišna utakmica, javni prihodi i dr.), putem inspeksijskog nadzora i preventivnog delovanja, **istovremeno uvodeći obavezu za inspekcije da zasnivaju inspeksijski nadzor na proceni rizika i upravljanu rizicima.**

Pravilna, razvijena i sistematizovana regulacija i procena rizika je bitan faktor ostvarenja zakonitog poslovanja i odstranjivanja pogrešnih podsticaja, koji štetno deluju na primenu zakona. Nasuprot tome, izostanak, nerazvijena i nepravilna regulacija i procena rizika je činilac koji potpomaže neusklađenost privrede sa propisima.

3.4.1. Procena rizika

Procenom rizika ocenjuju se da li će postupci i poslovanje nekog privrednog subjekta dovesti do štetnog uticaja na životnu sredinu, bezbednost, zdravlje, tržište, potrošače, javne prihode i druga zaštićena dobra. Na osnovu procene rizika, **regulator** uređuje, naređuje, zabranjuje ili ograničavanja određeno ponašanje, postupanje i poslovanje, i daje zakonska ovlašćenja i dužnosti, odnosno nadležnosti inspekciji da nadzire primenu zakona i drugog propisa kojim su uređene ove pravne zapovesti. **Inspekcije**, na osnovu procene rizika od nastanka nezakonitosti, nepravilnosti i štete, donose i sprovode godišnje i operativne planove. Utvrđuju se rizici prema kojima se određuju inspeksijske aktivnosti i opredeljuju inspektori, vreme i drugi resursi za nadzor i druge aktivnosti, sa ciljem da se pravilno upravlja rizikom i tako spreči kršenje propisa i nastanak eventualne štete. Stepenn rizika prvenstveno zavisi od prirode delatnosti nekog privrednog subjekta ili samog proizvoda, zatim obima korisnika, te istorije poslovanja i ponašanja određenog subjekta. Neke delatnosti su opasnije i mogu proizvesti ozbiljniju štetu - ipak, kada postoji kvalitetan unutrašnji nadzor i samoregulacija i ukoliko se u saradnji sa inspekcijom dobro upravlja rizikom, smanjuje se verovatnoća nastanka štete i rizik se dovodi na prihvatljiv nivo. Na terenu, rizik se procenjuje pomoću standardizovanih kontrolnih lista, kao javno dostupnog spiska pitanja i mogućih odgovora kojim se neretko složeni zahtevi koji za privrednike proizlaze iz propisa prikazuju na jednostavan i razumljiv način i kojim se ispituje da li privrednici posluju u skladu sa pravilima. Zahvaljujući proceni rizika postavljaju se jasni kriterijumi kod kojih privrednika, kada i zašto se vrši nadzor, čime se ujedno stvaraju uslovi za pravilno vršenje ovlašćenja kod inspektora i smanjuje mogućnost (rizik) korupcije.

Rizik, prema stepenu, može biti neznatan (ovaj rizik se toleriše i inspekcija tada nije dužna da vrši nadzor), nizak, srednji, visok i kritičan (kada je rizik kritičan inspekcija preduzima potrebne radnje i mere bez odlaganja i u saradnji sa drugim nadležnim organima i organizacijama i sa resursima potrebnim da se postigne zakonito i bezbedno poslovanje i postupanje). Posebnim propisima i standardima mogu se predvideti tri umesto pet stupnjeva rizika: nizak, srednji i visok, ili četiri: nizak, donji srednji, gornji srednji i visok stepen, ili, pak, šest stupnjeva rizika, gde se i visok rizik deli na dva dela i sl.

Grafikon 6. Model matrice za procenu rizika

Consequence	<i>Extreme</i>	High	High	Severe	Severe	Severe
	<i>Very High</i>	High	High	High	Severe	Severe
	<i>High</i>	Significant	High	High	High	High
	<i>Medium</i>	Moderate	Moderate	Significant	Significant	Significant
	<i>Low</i>	Low	Low	Moderate	Moderate	Significant
		<i>Rare</i>	<i>Unlikely</i>	<i>Possible</i>	<i>Likely</i>	<i>Almost Certain</i>
		Likelihood				

Izvor: „Upravljanje rizikom usklađenosti sa propisima: Upravljanje i unapređenje usklađenosti sa poreskim propisima“ ([Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance](#)), OECD, 2004

Nije moguće predvideti i preduprediti svaku štetu, odnosno svako ostvarenje rizika, jer u stvarnosti uvek postoji određeni stepen neizvesnosti, a štete će uvek nastajati. Nulti rizik (rizik „0“) ne postoji i nije ostvariv, a nulta tolerancija na rizike i nepravilnosti nije realna, moguća i svrsishodna. Uvek se javlja nenulti deo, odnosno ostatak rizika, a rizik ne može postići stepen nula, nego može postići razumno i celishodno prihvatljiv nivo niskog rizika (neznatan rizik), zavisno od oblasti u pitanju. Treba delovati tako da se rizici i nepravilnosti što je više moguće smanje. Ali, nulti stepen rizika, nezakonitosti, nebezbednosti i nepravilnosti, odnosno stopostotna sigurnost, zakonitost, bezbednost i pravilnost se u teoriji može postići jedino gašenjem i obustavljanjem svake delatnosti i aktivnosti, što je, naravno, nerealno i apsolutno neprihvatljivo, prevashodno iz ekonomskih i socijalnih razloga. Život nije oslobođen od rizika. Sprovođenje nulte tolerancije u praksi, zapravo, ima kapacitet da dovede do veće štete, nego koristi. Naime, vreme, materijalni i ljudski resursi inspekcije bespotrebno se troše na rizike niskog stepena, propuste i greške malog stepena štetnosti, kojih ubedljivo ima najviše, što se vidi i iz piramide procene rizika, umesto da se usmeravaju na rizike većeg stepena, koji prete da prouzrokuju ozbiljniju štetu. Sigurno je da regulator i inspekcije ne mogu i nije realno i smisleno da mogu da regulišu, provere i iskontrolišu sve subjekte, a pogotovu ne u nekom kratkom periodu, utvrde i reaguju na svaku nezakonitost koja nastane i svaki rizik koji postoji, bez obzira koliko oni bili mali. Težnja za kontrolom svih propusta i svih rizika u praksi vodi u svoju suprotnost i zaštićena dobra, prava i interesi, u stvarnosti, ostaju bez valjane zaštite. Istovremeno, stvaraju se uslovi za zloupotrebe, korupciju i neopravdano administrativno opterećenje subjekata koji posluju u skladu sa propisima. Nulta tolerancija bi značila i da država na sebe preuzima odgovornost za svaku štetu koja nastane, a time i za odštetu, što opet nije realno niti razumno i osnovano. Inspekcija ima za cilj da preventivnim delovanjem ili izricanjem upravnih mera, kao i podnošenjem prijava za kažnjiva dela i drugih inicijativa nadležnim organima, smanji količinu, veličinu i učestalost šteta, ali je sasvim nerealno očekivati da može da ih eliminiše i da može da pokrije svaki rizik. Rizici koji su neznatni se, kako je rečeno, tolerišu.

Pitanje prihvatanja rizika često je individualno pitanje, koje zavisi od razumevanja i stavova, pa i pogleda na svet, znanja i iskustva, upoređivanja i vaganja koristi i štete, te shvatanja stvari u pitanju (šta je prihvatljivo, koliko sigurno je „dovoljno sigurno“, šta se sme a šta se ne sme zanemariti i sl). Stoga, prihvatanje rizika može da varira unutar regulatornog tela i inspekcije, a zavisno od toga o kom inspektoru je reč. Nije moguće ili, u najmanju ruku, vrlo teško je uspostaviti jednoobrazno i univerzalno vrednovanje rizika, budući da pojedine oblasti i pojedinačni predmeti imaju svoje posebnosti, pa je ocenu celishodno prilagoditi osobinama konkretne stvari, s tim da treba imati na umu da slobodnu ocenu (diskrecionu ocenu) nije moguće, a nije ni celishodno isključiti. Ono što treba raditi je ujednačavati praksu i imati jasne korake koji se u proceni i sledstvenom postupanju preduzimaju, kako bi se postigao ravnopravan tretman. Komparativna iskustva pokazuju da ne tako mali broj sistema inspekcijskog nadzora koji se, prema regulativi i standardima, zasnivaju na proceni rizika u praksi nije uspeo da napravi otklon od toga da, zapravo, bude zasnovan na postupanju po predstavkama (prijavama) trećih lica. Zakon o inspekcijskom nadzoru izričito propisuje da inspekcija nije dužna da vrši inspekcijski nadzor kada je procenjeni rizik neznatan. Isti prag rizika važi, dakle, i za redovan i za vanredan nadzor. Radi se o tome da se interveniše samo kod onih nivoa rizika kod kojih ima smisla to činiti, a da se vreme i sredstva ne troše bespotrebno na određene nivoe rizika koje treba zanemariti i koji su trivijalni, beznačajni po šteti koju mogu uzrokovati. Ova postavka *de minimis* rizika, koji inače potiče još iz rimskog prava, prema kome - „zakon se ne bavi sitnicama“, na liniji je opštih pravnih načela, kao i odredaba drugih zakona, koji izričito ili posredno (prećutno) regulišu to da mali stepeni rizika nisu vredni pažnje regulatora, državnog organa, inspekcije, odnosno ne povlače pravnu intervenciju i/ili pravne posledice, jer su suštinski redovne pojave i jednostavno su cena života u društvenoj zajednici.

Grafikon 7.
Činioci koji utiču na prihvatanje ili neprihvatanje nekog rizika

Obeležja rizika	Otežavajući činioci	Olakšavajući činioci
Da li je rizik poznat?	Novi rizik	Stari („odomaćen“) rizik
Mogućnost lične kontrole	Nije moguće	Moguće je
Uticaj volje	Izvan volje	Voljnog karaktera
Mediji	Visoka pokrivenost medijima	Bez medijske pokrivenosti
Rasprostranjenost	Jednako rasprostranjen	Nejednako rasprostranjen
Uticaj na decu	Deca su naročito u riziku	Nema rizika po decu
Uticaj na buduće generacije	Ima rizika po buduće generacije	Nema rizika po buduće generacije
Mogućnost popravljivanja štete	Nepopravljivo	Popravljivo
Prepoznatljivost oštećenih	Poznati oštećeni	Nepoznati oštećeni
Izvor (uzrok)	Čovekovo delovanje je uzrok	Prirodnog porekla
Poverenje u nadležne institucije	Nizak nivo poverenja	Visok nivo poverenja
Nastupanje štetnih posledica	Štetne posledice nastupaju odmah	Štetne posledice nastupaju posle izvesnog vremena
Nivo razumevanja obeležja	Nizak nivo	Visok nivo
Istorija	Postoji istorija štetnih događaja	Nije prethodno bilo štetnih događaja

Izvor: Regulacija rizika, Timur Kuran, *Chicago Law School*, 2007

3.4.2. Posebni kriterijumi za procenu rizika

Opšti okvir za procenu rizika postavljen Zakonom o inspekcijском nadzoru i Uredbom o zajedničkim elementima procene rizika u inspekcijском nadzoru, uključujući kriterijume za težinu i verovatnoću nastanka štetnih posledica, konkretizuje se i prilagođava pojedinačnim oblastima inspekcijского nadzora, imajući tu u vidu raznolikost predmeta inspekcijских nadzora i delokrug inspekcija. Kako je to rečeno, u određenim oblastima je to već urađeno kroz sektorske propise. Zavisno od oblasti inspekcijского nadzora, mogu se, pored konkretizovanih i prilagođenih opštih kriterijuma - koji time postaju posebni kriterijumi, koristiti i drugi, dodatni posebni kriterijumi, kao i podkriterijumi u okviru kriterijuma. U sklopu elemenata procene rizika, prema tome, postoje dve grupe: prva, koju čine zajednički (opšti, sistemski) elementi, primenjivi na sve inspekcije, i druga, koju čine posebni elementi, koji se sastoje od prilagođenih i konkretizovanih opštih elemenata prema pojedinačnim oblastima i dodatni (specifični) posebni elementi, kada za njima postoji potreba. Kriterijumi za težinu i verovatnoću nastanka štetnih posledica, pri proceni rizika, koji su utvrđeni u članu 9. Zakona o inspekcijском nadzoru, konkretizuju se i prilagođavaju pojedinačnim oblastima inspekcijского nadzora, pri čemu se mogu koristiti i drugi propisani kriterijumi, a što u svojoj ukupnosti čini posebne kriterijume. U nekim oblastima se posebni kriterijumi već nalaze u posebnim propisima, a u drugim oblastima su sadržani u internim dokumentima za rad organizacionih jedinica koje se bave procenom rizika i u samoj praksi organa/sluzbe. U nedostatku propisivanja posebnih kriterijuma koriste se kriterijumi iz Zakona o inspekcijском nadzoru, koji su navedeni na opšti način, zajedno sa Uredbom o zajedničkim elementima procene rizika u inspekcijском nadzoru, tako što se kroz postupanje u planiranju i vršenju inspekcijского nadzora konkretizuju i prilagođavaju određenoj oblasti, delokrugu, pitanju, predmetu.

3.4.3. Odnos rizika i propisa (pravila, regulacije)⁴

Povreda propisa najčešće dovodi do određene, manje ili veće štete, odnosno povrede ili ugrožavanja, u manjem ili većem intenzitetu, dobara i prava zaštićenih zakonodavstvom. Time se **kršenje propisa poklapa sa stvaranjem i ostvarenjem rizika**. Postoje, pak, situacije kada se propis krši bez nekog posebnog rizika ili kada se rizik stvara bez formalnopravno izričito određenog pravnog osnova.

Zakon i inspekcijски nadzor trebaju da podjednako uvažavaju zakonitost i bezbednost. Ovo predstavlja napredak u odnosu na posmatranje cilja inspekcijского nadzora koje ističe samo zakonitost, odnosno usaglašavanje postupanja uvek i u svemu samo sa propisima, posmatrajući rizik jedino kao rizik od kršenja propisa (regulatorni rizik), a ne uzimajući u obzir bezbednosne rizike po zaštićena dobra, prava i interese. Postupanje nadziranih subjekata u skladu sa zakonom i drugim propisima, oličeno kroz pojam zakonitosti jeste cilj inspekcijского nadzora. Ali, ravnopravno sa zakonitošću, cilj je i da se ostvari bezbednost. Bezbednost je neposredno vezana za rizike, a savremeni inspekcijски nadzor se zasniva na proceni rizika i upravljanju rizicima. Pravni (regulatorni) sistem oličen u zakonitosti, s jedne, i rizici, s druge strane, po pravilu i u

⁴ Odnos rizika i propisa je na slikovit i jednostavan način opisan u članku „[Zakoni koje najčešće kršite bez problema](#)“.

najvećem broju slučajeva se podudaraju (poklapaju). Ali, to nužno nije uvek tako, jer se dešavaju **različita odstupanja**.

Naime, postoje situacije kada je određeni odnos formalno regulisan i nešto je naređeno, odnosno zabranjeno, ali u stvarnosti to što je zabranjeno, tj. odstupanje od pravne zapovesti ne predstavlja nikakav rizik, odnosno rizik je neznatan, zanemarljiv, nevažan, beznačajan, a postupanje je bezbedno. Tipičan primer za ovo su **zastarele i prevaziđene norme i propisi** koji su protekom vremena i napretkom tehnike i tehnologije postali anahroni, neživotni i nepotrebni (npr. tehnički i srodni propisi, standardi i normativi). Do ovakvih svojstava propisa dolazi i usled promena u društveno-političkom i ekonomskom sistemu (npr. zbog prelaska iz samoupravnog socijalističkog sistema u tržišni sistem), kada se javlja raskorak između onog što je formalno regulisano i realnog društvenog stanja i realnih potreba. U ovakvim slučajevima, regulator, zapravo, nije stigao da neke naredbe i pravne zapovesti kao nepotrebne odstrani iz regulatornog sistema, odnosno zameni i/ili dopuni pravilima i normama koje odgovaraju stvarnosti, tako da su one nastavile da formalno bitišuu kao deo pravnog poretka, premda su izgubile svoje realno utemeljenje. Primena zastarelih i prevaziđenih propisa može da proizvede veću štetu nego korist i uzrokuje, odnosno povećava rizik od korupcije i nezakonitih uticaja na rad inspektora. Rizik od korupcije se može javiti usled toga što bi inspektor zahtevao od nadziranog subjekta da se uskladi sa tim i takvim propisom, koji je zastareo i prevaziđen, ali formalnopravno i dalje bitiše. Nadzirani subjekat se u tom slučaju nalazi u situaciji da izdvaja materijalna i finansijska sredstva za ispunjavanje određenih zahteva koji nemaju svrhu i nepotrebni su, pa se može naći u zaključku da bi mu bilo jeftinije da ponudi/plati određeni iznos novca (mito) inspektoru, nego da se usklađuje sa zastarelim propisom. Rizik postoji i sa strane nezakonitih uticaja na rad inspektora, kada u slučajevima narušenih međuljudskih odnosa može da se javi bojazan od eventualne zloupotrebe postupanja inspektora tvrdnjom da inspektor nije preduzeo mere na koje je bio ovlašćen.

Slika 4.

Slikovit anegdotalan prikaz odnosa rizika i propisa (pravila), promenljivosti i zastarelosti propisa
[Dvadesetih godina prošlog veka važila su striktna pravila za dimenzije kupaćih kostima. Na slikama se može videti kako službena lica snabdevena nadzorno-kontrolnim ovlašćenjima proveravaju primenu ovih propisa u praksi.]



Nezakonitost ili nepravilnost se može ogledati i u **sitnijim, nenamernim greškama formalne prirode** načinjene „u papirima”, malom prekoračenju propisanih dimenzija prostora ili stvari koje ne dovodi do nekakve štete ili malom prekoračenju rokova propisanih za podnošenje dokumentacije, papiriću sa cenom koji je sa određenog proizvoda pao na pod i sl., gde je posledica niskog, odnosno neznatnog stepena štetnosti, može se odmah otkloniti u toku samog trajanja kontrole ili, u suštini, ni ne postoji, a rizik od nove štete je neznan. Ovde treba reći da, u skladu sa članom 9. stav 3. i članom 18. stav 4. Zakona, inspekcija ne vrši, odnosno nije dužna da vrši inspekcijски nadzor kada je procenjeni rizik neznan.

Naredna situacija je kada **neko postupanje nije zabranjeno ili nije izričito zabranjeno, ali u stvarnosti takvo postupanje predstavlja rizik koji zahteva preduzimanje radnji i mera radi sprečavanja nastanka štete**. Rizik koji se tako javlja može biti i takve ozbiljnosti da zahteva hitno, neodložno postupanje. U ovim slučajevima, zakonodavac odnosno regulator nije stigao da reguliše ili izričito reguliše određeni odnos, pa se pojavila pravna praznina. Različite oblasti privrede, nauke i struke (industrija, medicina, poljoprivreda, tehnologija, infrastruktura itd.) se neprestano menjaju i osavremenjuju, dolazi do novih otkrića i saznanja, informacija i inovacija, a zakoni i drugi propisi ne stižu uvek i istom brzinom kojom se promene dešavaju da regulišu sve situacije. U takvim situacijama, u krajnjoj liniji, mogu se upotrebiti opšte odredbe o zaštiti dobara i prava, zabrani nanošenja štete i zloupotrebe prava, i pravilnim tumačenjem upojediniti (individualizovati) na konkretan slučaj. Zavisno od delokruga inspekcije, predmeta nadzora, uređenosti materije koja je predmet nadzora u zakonima i drugim propisima, utvrđenih činjenica i verovatnoće/mogućnosti nastanka nezakonitosti i štetnih posledica, odnosno konkretnih rizika, odredbe čije se kršenje sprečava i/ili otklanja, mogu biti propisane: na precizan način (npr. određena obaveza propisana u određenom članu posebnog zakona i/ili pravilnika) ili na opšti način, putem opštijih formulacija, odnosno pravnih standarda/generalnih klauzula, tako da se zakonskim odredbama na opštiji način određuje zaštita određenog dobra, prava ili interesa, što ovlašćeno službeno lice (inspektor) ceni prema okolnostima konkretnog slučaja i podvodi pod opštu pravnu normu. Primer: Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda („Službeni glasnik RS“, broj 41/09) propisuje obaveze i mere zaštite i upravljanja ozbiljnim rizikom, koga definiše kao svaki rizik koji zahteva hitno postupanje nadležnih organa, uključujući i rizik čije posledice nisu trenutne, odnosno neposredne, a čija se ozbiljnost procenjuje naročito na osnovu ozbiljnosti mogućih posledica po zdravlje i bezbednost potrošača i drugih korisnika, kao i na osnovu učestalosti tih posledica. Svakako, dugoročno je najbolje i najsigurnije da se ovakve situacije izričito regulišu.

Sledeće odstupanje postoji kada je određeni odnos uređen i određena zapovest je propisana, ali bi **postupanje po slovu zakona u nekim situacijama neopravdano dovelo do povećanja rizika**, jer norma nije podobna za regulisanje konkretne situacije. Propis u ovakvim slučajevima prilikom normiranja određenog pravila nije imao u vidu sve okolnosti i situacije, i možemo razumeti da zakonodavac, odnosno regulator prilikom normiranja nije imao potpuno tehničko razumevanje cele oblasti koja je predmet uređenja i uvid u sve moguće posledice koje mogu nastati. U takvom slučaju, postupanje po propisu bilo bi formalnopravno ispravno, ali bi bilo nebezbedno, sa povećanjem verovatnoće da dođe do štete, što svakako nije cilj nijednog propisa niti postupanja inspekcijskog organa. Otklanjanje regulatornog rizika bi izazvalo ili povećalo rizik na drugoj strani – bezbednosni rizik, što ne može biti prihvatljivo.

3.4.4. Načelo predostrožnosti

Preventivno delovanje je od ključnog značaja za izbegavanje nastanka štete, odnosno delotvorno upravljanje rizicima. Regulatori, privrednici i inspekcija treba da naročito teže da kroz celovito i unapređeno preventivno delovanje smanje obim i verovatnoću mogućih štetnih posledica i tako efikasno upravljaju javnim rizicima i u praksi zaštite zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese. Mnogo je delotvornije delovati unapred i preduprediti nastanak nezakonitosti i njenih štetnih posledica, koje nisu nastale ali postoji verovatnoća, odnosno mogućnost njihovog nastanka, nego reagovati tek kada one nastanu. Naročito je delotvorno preduzeti **preventivne aktivnosti na samom početku, kada postoje rani znaci i najave verovatnoće nastanka štetnih posledica** i tada ih preduprediti i sprečiti. Utvrđivanje i primena načela (principa) predostrožnosti predstavljaju pravno uređenje i primenu jednog vida preventivnog delovanja i upravljanja javnim rizicima - rizicima po zdravlje ljudi, biljni i životinjski svet i životnu sredinu.

Ovo načelo je slično situaciji opisanoj u izlaganju o odnosu rizika i pravila (propisa) kada neko postupanje nije zabranjeno ili nije izričito zabranjeno, ali u stvarnosti takvo postupanje predstavlja rizik koji zahteva preduzimanje radnji i mera radi sprečavanja nastanka štete. Prema ovom načelu, u situacijama kada postoji određena mogućnost, odnosno verovatnoća da može nastati određena ozbiljnija štetna posledica, tj. postoji određeni ozbiljniji rizik po zdravlje ljudi, biljaka i životinja i životnu sredinu, ali nema naučnih dokaza koji to potkrepljuju objektivnom i celovitom procenom rizika, inspekcija ili drugo kontrolno telo je ovlašćeno da preduzmu odgovarajuće mere upravljanja rizikom – preventivne i korektivne mere (npr. zabrana stavljanja proizvoda u promet, odnosno naredba povlačenja proizvoda ili opozivanje proizvoda iz prometa, uništavanje proizvoda, mera ograničenja i dr). Prema tome, **načelo predostrožnosti ovlašćuje inspektora na intervenciju i kada ne postoji dovoljno naučno zasnovanih informacija za procenu rizika**, odnosno kada postoji određena neizvesnost ali ne i objektivno procenjeni stepen rizika, u slučaju sumnje da će doći do ozbiljnije štete po vitalna dobra. Tipične oblasti u kojima se načelo predostrožnosti utvrđuje u međunarodnim ugovorima, zakonima i podzakonskim propisima i primenjuje u upravnoj i sudskoj praksi su oblasti zaštite životne sredine, hemikalija, bezbednosti prehrambenih i neprehrambenih proizvoda.

Načelo predostrožnosti, među stručnjacima, privrednicima, potrošačima, njihovim udruženjima i drugim zainteresovanim stranama, izaziva veći broj polemika, diskusija i suprotstavljenih stavova. Ovo načelo, s jedne strane, omogućava delotvorno preventivno delovanje, bez čekanja konačne naučne verifikacije rizika i čekanja da se „vidi šta će biti“, kada neretko već može biti kasno, jer je šteta nastala. Prema tom razumevanju stvari, rizik treba da bude na strani proizvođača, koji teži da ostvari ekonomsku korist od određenog proizvoda, procesa, tehnologije, materije i sl. i on treba da snosi teret dokazivanja njihove bezbednosti. S druge strane, kritičari ovog načela ističu da je ono podložno zloupotrebama i nepravilnoj primeni, upravo zbog svoje fleksibilnosti, zbog čega ga je potrebno obazrivo koristiti. Oni ukazuju da su zloupotrebe ili nepravilna primena naročito vidljivi kod preuveličavanja štetnih posledica određenih rizika, posebno preko javnih medija i posebno kada se radi o rizicima koji nisu svakidašnji, odnosno dovoljno poznati, kao što su npr. rizici koji se javljaju kod uvođenja novih tehnologija i sl, kada se zloupotrebljavaju strah i druge jake emocionalne reakcije javnosti.

Prema ovom razumevanju stvari, rizik pre treba da bude na strani potrošača nego proizvođača, a potrošače treba informisati o rizicima, kako bi mogli da donesu informisanu odluku, i uspostaviti mehanizme efikasne naknade štete, u slučajevima kada se rizik ostvari.

3.4.5. Regulacija putem reputacije

Regulator može propisati obavezu regulisanog subjekta da objavi određenu informaciju, kako bi poslovni partneri i potrošači bili upoznati standardima poslovanja određenog subjekta, odnosno delatnosti, proizvoda ili usluge, poslovnog poduhvata. Isto tako, regulator može propisati obavezu nadzorno-kontrolnih organa da objave određene informacije o rizicima do kojih su došli u toku svog rada.

Proaktivno postupanje i informisanje javnosti vodi ka većoj pravnoj sigurnosti i izvesnosti i, u velikoj meri, otklanja sumnje o mogućim nesavesnostima i nepravilnim postupanjima. To daje podsticaj zakonitom postupanju i poslovanju i vrši preventivnu funkciju u sprečavanju ili bitnom umanjenju verovatnoće nastanka ili obima nepravilnosti u poslovanju i postupanju privrednih i drugih nadziranih subjekata i postupanju inspekcija. **Pravovremenim i potpunim obaveštavanjem javnosti o ozbiljnim rizicima** utvrđenim u okviru rada inspekcija, javnost se obaveštava o ozbiljnoj šteti za koju postoji izvesnija verovatnoća nastanka, kako bi se tako informisani mogli blagovremeno zaštititi od moguće štete, odnosno preduzeti odgovarajuće radnje i mere ili se uzdržati od preduzimanja određenih radnji kako ne bi došlo do štete. U slučaju opravdanog objavljivanja takvih informacija, postoji podsticaj za regulisanog subjekta i preventivni uticaj na njega da osigura zakonito i bezbedno poslovanje i postupanje, budući da postoji reputacioni rizik i preti mu nastanak štete, koja može biti i većih razmera (narušeno poverenje potrošača i poslovnih partnera, gubitak tržišnog učešća, gubitak profita, smanjenje proizvodnje i prodaje itd.) ako ne krene ispravnim putem. Ekonomska šteta koju bi regulisani subjekat pretrpeo usled nepridržavanja pravila može da bude ozbiljnija od sankcije koju bi izrekao sud ili inspekcijski organ ili drugi nadzorno-kontrolni organ. Narušavanje poslovne reputacije (eng. *goodwill*) neminovno se odražava na gubitak materijalne vrednosti i finansijske gubitke.

Oblast regulacije pomoću reputacije je osetljiva i prožeta rizicima, iziskujući postupanje regulatora, inspekcije i nadzorno-kontrolnog organa sa **pojačanom pažnjom**. Tako, u slučaju objavljivanja od strane nadzorno-kontrolnog organa informacija o riziku po npr. zdravlje ljudi, pa ako do štete po zdravlje ne dođe, odnosno ako opasnost od štete nije bila ozbiljna, a javnost je obaveštena da je u pitanju ozbiljna opasnost, tako da potrošači u najvećem broju prestanu da kupuju i konzumiraju, odnosno na drugi način koriste određeni proizvod, doći će do štete, često ozbiljne, po proizvođača ili trgovca, odnosno drugog poslovnog subjekta. Njemu će u tom slučaju biti smanjen obim proizvodnje, prodaje, prerade ili izvoza, čime nastupa imovinska (materijalna) šteta u vidu stvarne štete i izgubljene dobiti, i narušen poslovni ugled, čime nastupa nematerijalna šteta pravnog lica, koja je novčano izraziva. Takva situacija nije nimalo naivna, jer jedan ovakav događaj može da dovede do prestanka rada određenih pogona ili prodajnih objekata, a time i do otpuštanja zaposlenih i značajnog pogoršavanja njihove materijalne situacije i njihovih porodica. Neretko, cela jedna lokalna zajednica može da pretrpi negativne posledice. Nisu retke situacije i neloyalne konkurencije, kada tržišni rival iznosi neistinite podatke i tvrdnje o svom tržišnom takmacu, te preko tih netačnih informacija ili prijavama instrumentalizuje inspekciju i nadležna ministarstva ili udruženja potrošača kako bi narušio

poslovni ugled i poslovanje drugog proizvođača ili trgovca, odnosno drugog privrednog subjekta (konkurenta).

Postoji praksa i da nadzirani subjekti rizike i informacije za koje javnost ima opravdanu potrebu da zna proglašavaju i štite kao poslovnu tajnu, čija povreda bi vodila do zahteva za naknadom štete. Međutim, Zakon o zaštiti poslovne tajne („Službeni glasnik RS“, broj 72/11) u članu 3. („Informacije koje se ne smatraju poslovnom tajnom“) propisuje da se nezakonitosti - nezakoniti akt ili postupanje domaćeg ili stranog fizičkog i pravnog lica, a ni informacije za koje je posebnim zakonima propisano da ne mogu predstavljati poslovnu tajnu - ne smatraju poslovnom tajnom i ne štite kao poslovna tajna. Na toj liniji, Zakon o inspekcijском nadzoru propisuje da informacije o saznanjima inspekcije o ozbiljnom riziku po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet su informacije od javnog značaja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju informacije od javnog značaja, i ne mogu predstavljati poslovnu tajnu. Sledstveno zakonskim odredbama, ove informacije nemaju karakter poslovne tajne i, za objavljivanje takvih podataka ne postoji odgovornost za naknadu štete.

Činjenje inspekcijских nalaza vidljivim putem **rangiranja nadziranih subjekata prema stepenu usaglašenosti sa propisima i stepenu rizika** (npr. postavljanjem odgovarajućih oznaka/postera/nalepnica na objekat), daje značajne podsticaje za poslovanje u skladu sa propisima, jer se promoviše i jača poslovna reputacija, a time i poslovni prihodi onih privrednih subjekata koji dobiju visoke ocene u inspekcijском nadzoru. Istovremeno, reputacija i profitabilnost onih privrednih subjekata koji dobiju loše ocene slabi. Ovakvo rangiranje je posebno korisno kada se radi o takvim privrednim oblastima u kojima postoji obilje privrednih subjekata i poslovnih objekata (npr. restorani), tako da potrošači ne mogu da ih sve obuhvate, pa im ovakvo rangiranje pomaže u izboru. Uslovi za uspešnost mehanizma rangiranja nadziranih subjekata prema stepenu usaglašenosti sa propisima i stepenu rizika je stručnost, profesionalni i etički autoritet inspekcije, redovni periodični nadzor i revizije ocena u skladu sa novonastalim stanjem. Tu do izražaja dolaze ograničenja i nesavršenosti ovog sistema rangiranja, zbog velikog broja subjekata u određenoj oblasti, nemogućnosti inspekcije da nadzorom pokrije sve subjekte, i da to čini u redovnim pravilnim periodima, koji nisu dugi, a u odnosu, dakle, na sve subjekte. Stanje usaglašenosti i rizika se menja protekom vremena, pri čemu se osnivaju i na tržište ulaze novi privredni subjekti, a inspektori ne mogu i nije realno niti smisleno da stignu da obiđu i ocene sve subjekte u jednoj industriji, odnosno da budu kontinuirano prisutni i isprate svaku promenu. Uostalom, to nije ni u skladu sa procenom rizika i određivanjem prioriteta spram stepena rizika i raspoloživih resursa. Tako je izvesno da neke subjekte inspekcija neće stići ni jednom da pregleda, što nije fer pozicija za tržišne subjekte, jer nisu svi u ravnopravnom položaju. Stoga je neophodno unapred poznatavati domete i ograničenja ovog pristupa za postizanje usaglašenosti sa propisima, oceniti prednosti i nedostatke i primeniti ga tamo gde može da postigne svoje pozitivne efekte.

Slika 5.

Primeri načina vizuelnog obeležavanja nivoa usklađenosti objekta sa sanitarnim propisima i standardima, i propisima i standardima u oblasti bezbednosti hrane



3.4.6. Diskreciona (slobodna) ocena i tumačenje pravnih normi u inspekcijском nadzoru

Vezana nadležnost i diskreciona ocena

Kada je pravnom normom inspektoru precizno i tačno određeno kako je dužan da postupi u određenoj situaciji, a od toga ne postoji mogućnost odstupanja, jer inspektoru nije poverena sloboda da proceni i izabere način na koji će postupiti, koji akt će doneti i koje mere i radnje će preduzeti i izreći, odnosno predložiti ili naložiti, tada se radi o vezanoj nadležnosti. Nasuprot njoj stoje ovlašćenja za diskrecionu (slobodnu) ocenu. Tada je inspektoru povereno ovlašćenje da slobodno, ali krećući se u okvirima zakona, odnosno njegovih načela, svrhe, cilja i smisla zakona, razmotri i odluči kako da postupi u konkretnom slučaju. Pomoću ovlašćenja za diskrecionu (slobodnu) ocenu (diskrecionih ovlašćenja) inspektori tumače pravnu normu i utvrđuju da li je i kako je primenjena u praksi, pa na osnovu utvrđenog stanja odlučuju da li treba preduzeti određene mere i radnje kako bi se utvrđeno loše stanje popravilo, odnosno kako bi se utvrđeno dobro stanje održalo i predupredilo da se ne pogorša u budućnosti i, ako treba, koje su to mere i radnje - preventivne, korektivne, prinudne/represivne. **Diskreciona ovlašćenja čine jedan od ključnih sastojaka posla inspektora i postizanja izvršavanja zakona.** Podložna su

kontroli u postupku po pritužbi i disciplinskom postupku, kontroli drugostepenog organa u žalbenom postupku i suda u upravnom sporu.

U stručnoj literaturi metaforom regulatornog klatna ilustruje se stepen preciznosti, određenosti i striktnosti, odnosno elastičnosti, gipkosti, rastegljivosti, fleksibilnosti pravne norme. Regulatorno klatno se kreće od čvrste, tvrde, striktno norme, karakteristične za kaznenopravne i srodne odnose, koja ne ostavlja puno prostora za tumačenja, ali joj je i domašaj ograničen, do obavezujuće gipke norme, koja kombinuje određenost, odredivost i pravne standarde koji se u tumačenju prilagođavaju okolnostima konkretnog slučaja, do „meke“ pravne norme, čija primena zavisi od dobrovoljnosti i ekonomsko-društvenih podsticaja, koristi i pogodnosti koje njena primena donosi, unutrašnje odgovornosti onoga ko je primenjuje, kvaliteta argumentacije i uspešnosti u pregovaranju. Svakako, najveća sadržina i obim diskrecionih ovlašćenja postoje kod „mekih“ normi i obavezujućih gipkih (rastegljivih) normi, ali ni striktno norme nisu sasvim neutralne i ne isključuju ovlašćenja za diskrecionu ocenu – istina, one ih itekako bitno umanjuju, ali ih ne eliminišu u potpunosti, jer se čak i za njihovu primenu zahteva izvestan (doduše, poprilično ograničen) stepen slobode, interpretacije, stvaralačkog odnosa i diskrecije. Preterana preciznost i konkretnost kod striktnih pravnih normi preči da dovede do neregulisanosti određenih situacija ili do njihove prerogulisanosti i nepotrebnog i kontraproduktivnog uređivanja određenih pitanja. Radi pravilnog razumevanja stvari, potrebno je napomenuti da, saglasno načelu zakonitosti, krivična dela i sankcije za njih moraju biti propisane zakonom (*Nullum crimen, nulla poena sine lege*), a privredni prestupi i prekršaji zakonom ili drugim propisom.

Diskreciona ovlašćenja inspektori mogu vršiti na pravi način, u skladu sa ciljem zakona, ali i previše, premalo, nikako ili uz pogrešna tumačenja i donošenje pogrešnih zaključaka. Ona sa sobom skoro uvek nose rizik arbitrnosti, ali to ne znači da se ova ovlašćenja mogu izbeći i da se pravo bez njih može primenjivati, budući da su ona neophodna za primenu zakona i drugih propisa. Pitanje, dakle, nije da li su diskreciona ovlašćenja inspektora potrebna ili ne, niti kako ih eliminisati, nego kako ih urediti, uspostaviti i upravljati njima na najbolji način tako da se postigne cilj zakona i drugog propisa.

Tumačenje pravnih normi

Tumačenjem (interpretacijom) pravnih normi/odredaba inspektor utvrđuje više mogućih značenja jedne pravne norme/odredbe (pravne zapovesti, pravne izjave, pravne poruke) i opredeljuje se za jedno značenje, za koje drži da je ispravno, tačno, svrsishodno i podesno. Tumačenjem se pravna norma prevodi u stvarnost.

Da bi se pravilno razumela suština ovlašćenja za diskrecionu ocenu, potrebno je ukratko se podsetiti metoda tumačenja pravnih normi/odredaba. Postoje:

- jezičko (lingvističko, leksičko) tumačenje, koje polazi od jezičkog značenja norme, na osnovu pravila jezika, govora, pisanja i normativnog (regulatornog) izražavanja;
- logičko tumačenje, koje polazi od pravila logike, primenjujući logičke argumente na značenje norme dobijeno jezičkim i drugim metodima tumačenja. Kod pravnih praznina dva su osnovna metoda logičkog tumačenja: tumačenje po sličnosti - analogija, kada se obuhvata i značenje norme proširuju na sličnu situaciju koja nije obuhvaćena normom, i razlog suprotnosti (*argumentum a contrario*), koji polazi od obrnute pretpostavke, tumačeći da se na određenu sličnu situaciju koja nije obuhvaćena normom ta norma ne primenjuje. Kada je još reč o pravnim prazninama, treba istaći i da se se izuzeci usko



tumače, kako izuzetak ne bi u primeni prerastao u pravilo. U metode logičkog tumačenja spadaju i: zaključivanje od manjeg ka većem, kada se zaključuje da pravna posledica nečega što je manjeg intenziteta, obima, značaja tim pre važi i za istovrsnu pojavu većeg intenziteta, obima, značaja; zaključivanje od većeg ka manjem, kada se tumači da „onaj ko može više, može i manje”; razlog prirode stvari, koji polazi od prirode odnosa, pojave, predmeta, ponašanja; razlog besmislenosti (apsurdnosti), pomoću koga se isključuju ona značenja koja bi vodila u besmislene zaključke;

- sistemsko (sistematsko) tumačenje, pomoću koga se utvrđuje veza između određene pravne norme i drugih normi u tom zakonu i drugom propisu i drugim zakonima i drugim propisima, odnosno povezanost pravnih normi u pravnom sistemu, kako bi se u sklopu sistema došlo do pravog značenja norme;
- istorijsko tumačenje, kada se u obzir uzimaju sve okolnosti koje su prethodile pripremi i donošenju zakona, odnosno drugog propisa (problemi i otvorena pitanja koja su ishodovala regulaciju, motivi za regulaciju, inicijative za donošenje propisa, analize, predlozi, nacrti regulatornih rešenja, konsultacije sa zainteresovanim stranama i njihovi stavovi, odgovori regulatora, ekonomske i društveno-političke okolnosti i dr);
- ciljno (teleološko) tumačenje, kojim se pravna norma tumači tako da se ostvari društveno-ekonomski koristan, pravičan i poželjan cilj zakona i drugog propisa (cilj koji je zakonodavac, odnosno regulator hteo da postigne uređenjem i donošenjem zakona i drugog propisa).

Svakako, u praksi u vršenju diskrecionih ovlašćenja, a i inače, retko kada se upotrebljava samo jedan metod tumačenja, nego se istovremeno koristi više metoda kako bi ustanovio pravi smisao norme i delanja u konkretnom slučaju, a gde ciljno tumačenje treba da igra ključnu ulogu – šta je tvorac zakona hteo da postigne, koje odnose i kako teži da uredi i kojim rizicima nastoji da upravlja. U tom smislu, utvrđivanje cilja inspekcijuskog nadzora je naročito bitno zbog pravilnog tumačenja i primene pravnih normi, budući da ciljno tumačenje igra ključnu ulogu u tome i da je suština primene pravne norme u tome da se ostvari njen cilj, svrha, smisao, poenta. A cilj je da se postigne zakonito i bezbedno poslovanje i postupanje nadziranih subjekata i spreče (ako nisu nastale) ili otklone (ako su nastale) štetne posledice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese.

Zakonsko uređenje diskrecione ocene

Diskreciona (slobodna) ocena u našem regulatornom sistemu izričito je uređena upravnim zakonodavstvom – Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS“, broj 111/09), a izričito se pominje i u posebnom (sektorskom) upravnom i inspekcijuskom zakonodavstvu. Naravno, primena ovlašćenja za diskrecionu (slobodnu) ocenu nedvosmisleno postoji i kada se u sektorskom zakonodavstvu ne pominje izričito, a njihova primena izlazi iz sadržine norme kojom se propisuju ovlašćenja i zadaci inspekcije, odnosno inspektora.

Pravilna i nepravilna primena i neprimena ovlašćenja za diskrecionu ocenu

Ovlašćenja za diskrecionu ocenu se mogu pravilno primenjivati i tako omogućiti dovoljnu i potrebnu rastegljivost pravne norme i njenu celishodnost, pogodnost i podesnost za raznovrsne životne situacije koje se javljaju, među kojima su i one koje se, iz različitih razloga, u

vreme stvaranja pravila nisu mogle u celosti („do detalja“) predvideti. Pravilno tumačenje propisa i vršenje diskrecionih ovlašćenja na pravi način sprečava previše često menjanje propisa i omogućava njegovu stabilnost. Pravilnim tumačenjem pravne norme i vršenjem diskrecionih ovlašćenja pomaže se legitimnim privrednim subjektima koji posluju u skladu sa propisima da nastave da posluju održivo, rastu i razvijaju se, a kod onih koji posluju nelegitimno postiže se da se spreče ili bitno umanje zloupotrebe i izigravanje zakona.

Ali, ova ovlašćenja mogu biti i pogrešno, nepravilno primenjena. Do toga dolazi zbog nerazumevanja cilja pravila, njegovog konteksta i smisla norme ili njene nedorečenosti, nedovoljne stručnosti, obučenosti ili informisanosti inspektora. Ili, zbog njegove samovolje, težnje za sticanjem lične protivpravne koristi, usled koruptivnosti ili težnje za kažnjavanjem nadziranog subjekta, usled pogrešnog shvatanja da je kažnjavanje cilj nadzora, a ne upravljanje javnim rizicima i sprečavanje štete, ili zbog namere ili institucionalnih zahteva da se kažnjavanjem nadziranih subjekata pribavljaju dodatna budžetska sredstva – jednom rečju, zbog pogrešnih podsticaja. Ovo se dešava onda kada se zvanično i nezvanično (u inspekcijama, drugim organima države, medijima, opštoj javnosti) uspešnost i efikasnost inspekcijaskog nadzora i inspekcije pogrešno meri brojem izrečenih kaznenih mera, zatvorenih radnji, podnetih kaznenih prijavi (zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka, prijave za privredni prestup i krivične prijave), visini novčanih sredstava koje je budžet prihodovao po osnovu kažnjavanja i sličnim parametrima, umesto da se meri onako kako bi trebalo, kako bi bilo najbolje i najsvrsishodnije, a to je prema cilju inspekcijaskog nadzora, delotvornom upravljanju javnim rizicima i ostvarenim rezultatima u postizanju tog cilja – prema ostvarenom stepenu usaglašenosti nadziranih subjekata sa zakonima i drugim propisima sprečavanju i smanjenju štetnih posledica.

Sledeći uzrok pogrešne primene ovlašćenja za diskrecionu ocenu je nedostatak ili nerazvijenost procene rizika i upravljanja javnim rizicima, kada je zvaničan ili, barem, preovlađujući stav takav da inspekcija treba da stalno nadzire sve subjekte, utvrdi i reaguje na svaku nezakonitost, bez obzira na rizik koji je u pitanju – jer, stanovište je da je svaki rizik nepoželjan i ne može se tolerisati. To, naravno, nije izvodljivo, realno i životno, a ni smisleno niti potrebno. Težnja za kontrolom svih nezakonitosti u praksi, koja svoje teorijsko utemeljenje ima u svemoćnoj ulozi države koja nadgleda sve aktivnosti, posebno privatnu privrednu inicijativu jer ona predstavlja “sumnjivu” aktivnost, u stvari, vodi u svoju suprotnost. Naime, zaštićena dobra, prava i interesi, u realnosti, usled takvog pristupa ostaju bez valjane zaštite, a s druge strane stvaraju se uslovi za zloupotrebu diskrecionog ovlašćenja izbora kod koga će se vršiti nadzor, jer ne postoje objektivni uslovi za selektivan nadzor koji bi se ogledali u stepenu rizika, pa da se češće i više nadzor vrši kod onih koji su rizičniji, nego je selektivan izbor prepušten inspekciji na diskreciju. Tako se u praksi, u sistemima u kojima nema procene rizika ili je ona nerazvijena, inspekcijaski nadzor najčešće vrši ili nasumično ili kod jednih istih subjekata, po pravilu onih koji ispunjavaju regulatorne zahteve i pridržavaju se mera bezbednosti i predostrožnosti ili to čine u preovlađujućoj meri, i istovremeno se traži bilo kakva nepravilnost, pa makar ona bila mala, neznatna, trivijalna, čisto formalna, bezazlena, nenamerna, kako bi se opravdala svrha nadzora. Time se sve stvaraju uslovi za korupciju, izvitoperenje slobodne ocene i neopravdano administrativno i finansijsko opterećenje privrednih subjekata koji posluju u skladu sa propisima.

Odsustvo vršenja javnih ovlašćenja i određivanja mera u srazmeri sa procenjenim rizikom (neprimena načela srazmernosti) takođe vodi u pogrešnu primenu diskrecionih ovlašćenja. Isto tako i kada sistem pritužbi na rad i disciplinske odgovornosti inspektora slabo

funkcioniše, kada su etički standardi i planovi integriteta (prevencije i zaštite od korupcije) inspekcije nerazvijeni i u slaboj primeni, te kada je kod nadziranih subjekata zastupljen strah od inspekcijske i druge državne represije (često opravdano potkrepljen događajima iz prošlosti). Iste posledice postoje i kada sudska zaštita za privrednike i građane nije pristupačna u potrebnoj meri, jer su troškovi suđenja suviše visoki a trajanje postupka pred sudom jako dugo i/ili su zastupljene pojave da se sudovi, kao državni organi, i pored odgovarajućeg dokaznog materijala, nevoljno i restriktivno odlučuju da presude protiv inspekcije, gde motivi za takvo (ne)postupanje leže u osećaju naklonosti, „solidarnosti” i zajedništva i shvatanja da je prirodno da jedan državni organ - budžetski korisnik stane na stranu drugog, do predubedenja da je inspekcija zasigurno u pravu, jer je u pitanju organ države, te da privrednici i preduzetnici („privatnici”) hoće da prevare i oštete državu i budžet. Štetne posledice po primenu zakona ima i obrnuta situacija – kada sudovi, premda je u stvarnosti došlo do povrede zakona, posmatraju inspektore kao lica koja neopravdano i neosnovano iniciraju pokretanje kaznenih postupaka, time, po njihovom shvatanju, nepotrebno stvarajući opterećenje sudija predmetima. Zato je potrebna stalna komunikacija svih zainteresovanih strana – inspektora, privrednika i sudija, i međusobno razumevanje uloga i pozicija svake strane.

U pogrešnu primenu diskrecionih ovlašćenja vode i regulatorni razlozi u vidu normi u propisima koje su nejasne, nedovršene, preopširne i previše složene za razumevanje i primenu, naročito kada postoji veliki broj upućivanja na norme unutar istog ili drugih zakona, pa i višestrukih upućivanja (kada jedna norma upućuje na drugu, a ova na treću itd.) ili kada su norme u sukobu (koliziji) sa drugim normama unutar istog ili sa normama drugog zakona ili drugog propisa. Ovde spadaju i slučajevi kada je donet zakon, ali nije donet podzakonski propis za njegovu primenu, kojim određeno pitanje treba da se bliže uredi (razradi). Posebnu kategoriju predstavljaju zastarele i prevaziđene norme i propisi, naročito karakteristične za tehničke i srodne propise. Kod takvih normi i propisa diskreciona ocena bi trebalo da ide u korist nadziranih privrednih subjekata, zato što nema opasnosti od nastanka štetne posledice ako ih se subjekat ne pridržava i što je neprimenjivost takvih normi i propisa očigledna svakom prosečnom razumnom čoveku. Međutim, u praksi je situacija često drugačija i inspekcije umeju da traže poštovanje i tih i takvih normi, bez obzira na njihovu zastarelost ili anahronost, nerizičnost i neživotnost, pribegavajući formalnom (tačnije – formalističkom) a ne smislenom tumačenju propisa („tako piše u propisu“), što sve ide na štetu privrede. Faktički, u takvim slučajevima štetnija je primena od neprimene propisa. S druge strane, postoji i određeno razumevanje za takav pristup inspektora, jer zaista „tako piše u propisu“, a taj propis nije formalno stavljen van snage, bez obzira što je pridržavanje ovakvih normi u stvarnosti izuzetno teško, neracionalno i retko. Za zastarele i prevaziđene norme i propise je, stoga, definitivan i pravi lek, kako bi se otklonile sve nedoumice koje mogu da postoje, njihovo formalno stavljanje van snage (regulatorna giljotina). U regulatorne razloge koji potpomažu nepravilne diskrecione ocene spadaju i slabi i retki institucionalni naponi i mere za ujednačavanje inspekcijske prakse.

Neispravna primena ovlašćenja diskrecione ocene proizvodi arbitrnost, nepravičnost i neujednačenu inspekcijisku praksu, što dovodi do pravne nesigurnosti i neizvesnosti nadziranih subjekata koji primenjuju propise, neopravdanih troškova i do nepredvidivosti pravnog i poslovnog okruženja, koja bitno otežava poslovno planiranje, investicije, inovacije, rast, razvoj i zapošljavanje, te do nepoverenja privrede i građana u rad inspekcija. Naročito je problematično kada u pogledu iste stvari jedan inspektor traži da se postupa na jedan način, a drugi na potpuno drugačiji način, pod pretnjom kažnjavanja, kao i kada inspektori ne uvažavaju službena

mišljenja, nastojeći da pronađu određene okolnosti slučaja koje bi veštački opravdale zaobilaženje zvaničnog stava.

U vršenju diskrecionih ovlašćenja može, dakle, doći do njihove preterane i preširoke upotrebe i izlaska izvan okvira, obuhvata i domašaja pravne norme (*ultra vires*), sa zaključkom koji je razumno neodrživ, ali isto tako i do toga da se ona ne primenjuju, tj. da se inspektori uzdržavaju od vršenja diskrecionih ovlašćenja, navodeći ili pravdajući to time da norma nije dovoljno jasna, da ne uređuje određenu životnu situaciju, odnosno da se ne može na nju primeniti, jer je ta situacija specifična i izlazi iz obuhvata norme, što naravno može biti tačno ili netačno. Izostanak vršenja diskrecionih ovlašćenja može poticati iz nedovoljne obučenosti, stručnosti i informisanosti inspektora, nedovoljne stručnosti, bojazni da će osporeno rešenje biti poništeno ili nespremnosti za vršenje ovlašćenja. Simptomatično je da ono može poticati i iz inspektorovog osećaja nedovoljne zaštićenosti od strane države, posebno kada postoje različiti interesi (u prvom redu – ekonomske prirode) koji su upleteni ili skopčani sa određenim situacijama, subjektima, nadzorima i oblastima i kada se vrše pritisci na inspektora na nešto odluči ili ne odluči, uradi ili ne uradi.

Stavovi regulatora i privrede

U pripremi zakona i drugih propisa regulatori nastoje da uspostave ravnotežu između javnog i privatnog interesa, zahteva za većom sigurnošću i slobodom poslovanja. Uređujući diskreciona ovlašćenja, regulatori vode računa o tome da ne ostave preveliku slobodu i preširoke granice inspektorima, zbog opravdane bojazni od iskrivljene primene diskrecionih ovlašćenja u praksi, ali i da ta ovlašćenja previše ne suze.

Kada je reč o nadziranim privrednim subjektima, oni traže veću sigurnost, predvidivost i izvesnost u pravnim odnosima i odnosima sa inspekcijama i državom uopšte, kako bi unapred znali kako treba da postupe, koja su njihova prava, obaveze i odgovornosti, šta da očekuju da će inspekcija od njih tražiti i šta tačno u stvarnosti znači slovo zakona. Ali, istovremeno traže i veću fleksibilnost i elastičnost u tim odnosima, koja omogućava regulatorno i nadzorno prilagođavanje posebnostima određenog slučaja, primenu smislenog umesto formalnog tumačenja zakona od strane inspektora i uvažavanje različitosti situacija koje se javljaju i mogu javiti u praksi. Kruto formalno i birokratsko tumačenje propisa u nadzoru nad privrednim subjektima (tzv. nulta tolerancija) negativno deluje na inovativnost privrede, istraživanje i razvoj, transfer tehnologije i sticanje novih znanja i iskustava za industrijski razvoj. No, kao što reče jedan strani autor, nulta tolerancija ne isključuje korišćenje zdravog razuma. Cilj prava nije da bude statično i zadrži postojeće stanje obakvo kakvo jeste jednom za svagda, što uostalom nije ni moguće, nego najpre da ne bude kočnica društveno-ekonomskom razvoju, te da omogući taj razvoj i dalje promene radi unapređenja i usavršavanja predmetnih odnosa i pojava, kao i da koriguje nedostatke i devijacije. U složenim i brzo rastućim industrijama, podložnim različitim promenama i inovativnim trendovima, ostvarenje cilja propisa nije moguće bez pravilnog vršenja diskrecionih ovlašćenja, koje će da uzme u obzir da li povreda propisa uopšte predstavlja ikakav rizik po zaštićeno dobro, pravo ili interes i kakav je njen značaj u konkretnom činjeničnom kontekstu.

Kao što je pomenuto, naročit problem predstavlja rašireno pogrešno shvatanje da je prevashodna uloga inspekcija stroga kontrola i kažnjavanje privrednih subjekata, kao i da velika većina privrednika (ako ne i svi privrednici), po definiciji, posluje ili teži da posluje „s one strane zakona” i hoće da izigra zakon, ošteti i prevari državu, druge privrednike i građane. U

inspeksijskoj praksi se često ne uzima u obzir činjenica da međunarodne i domaće studije i istraživanja pokazuju da velika većina privrednih subjekata hoće da posluje u skladu sa propisima, da oni razumeju da poslovanje u skladu sa propisima značajno doprinosi razvoju biznisa a poslovanje koje je u suprotnosti sa propisima znatno ograničava mogućnosti za rast i razvoj i može dovesti do plaćanja odštete koja može uništiti biznis, da je poslovanje velike većine usklađeno, pretežno usklađeno ili, u najmanju ruku, u širem smislu usklađeno sa propisima i da se prekršaji u praksi uglavnom dešavaju iz neznanja i zbog nedovoljnih kapaciteta privrednih subjekata. Nedovoljno znanje i nedovoljni stručni i tehnički kapaciteti su posebno izraženi kod preduzetnika i u mikro i malim društvima, koji čine 98-99% privrednih subjekata i predstavljaju okosnicu preduzetništva, stvaranja novih poslova i zapošljavanja u svakoj ekonomiji, koji, po pravilu, trpe povišen regulatorno-administrativni teret i imaju bitno ograničene mogućnosti da isprate veliki broj propisa koji se donose, a koji su često složeni i sadrže veliki broj propisanih zapovesti i prekršaja u slučaju njihovog nepoštovanja, i bitno ograničene mogućnosti da usklade poslovanje sa novopropisanim zapovestima, ograničenjima i zabranama. Ovo je naročito aktuelno u sadejstvu sa savremenim uslovima poslovanja, koji traže kontinuirano praćenje stanja na tržištu i brzinu donošenja poslovnih odluka i delovanja, radi održanja na tržištu, kao i sa drugim problemima koji posebno opterećuju privredu, poput široko zastupljene nelikvidnosti privrede i problema koje ona stvara. U ovakvim okolnostima, posebno je važno da diskreciona ocena omogući prilagođavanje propisa realnim životnim okolnostima i da ne bude zloupotrebljena ili na drugi način nepravilno primenjena. Međutim, u vršenju diskrecionih ovlašćenja iz vida ne treba izgubiti ni to da privredni subjektu tzv. regulisanim industrijama, kao (po pravilu, veliki) subjekti koji imaju stručne i tehničke kapacitete i infrastrukturu za razumevanje i primenu propisa i koji ih svakodnevno primenjuju, znaju više o praktičnoj primeni propisa od onih koji ih stvaraju, tj. od regulatora i od onih koji nadziru njihovu primenu, tj. od inspektora (asimetrija informacija). Oni su, praktično, za korak ispred regulatora i inspektora. Štetne posledice po primenu zakona, s druge strane, proizvode neopravdani generalizovani stavovi dela privrednika oličeni u rečenici: „Svi inspektori su korumpirani.“

Kako je rečeno, istovremeno se traže striktna i fleksibilna pravila, sužavanje i proširenje diskrecionih ovlašćenja, diskrecija i transparentnost. To naizgled deluje protivurečno. Međutim, i ovde stvari ne treba sagledavati i tumačiti pravolinijski i čisto formalno-logički, i ne postoji jedno rešenje za sve situacije, nego treba sagledavati i razumeti kontekst ovih zahteva, te cilj, prirodu i obuhvat normi na koje se odnose, suštinu i prirodu odnosa koje uređuju. Isto tako, tumačenje i intervencija mogu se vršiti na različitim nivoima, pa tako nije isto kada se povodom određenog regulatornog pitanja iz prakse zauzme kolektivni stav, tj. stav na nivou inspekcije, kada iza tog stava, dakle, stane institucija, i individualni stav, tj. stav određenog inspektora.

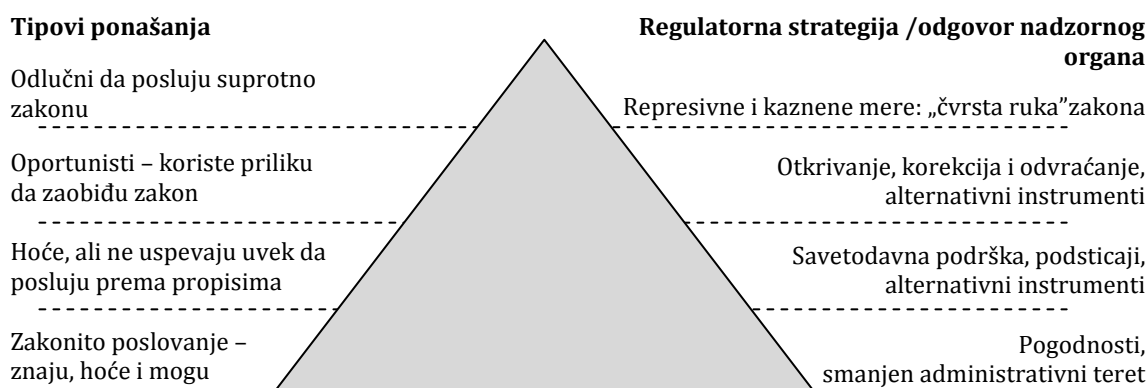
Tokovi regulacije ovlašćenja za diskrecionu ocenu u sistemima u kojima se raširi njihova nepravilna primena, inače, obično kreću od smanjivanja ovakvih ovlašćenja u propisima, te obezbeđenja transparentnosti, stabilnosti, jasnih instrukcija i smernica od strane institucija, paralelno sa podizanjem stručnih, profesionalnih i etičkih kapaciteta, svojstava i osobina inspektora i unapređenjem njihove odgovornosti pomoću pokazatelja (indikatora) delotvornosti i učinka, da bi se potom, kako raste stručnost i etičnost inspektora, ovlašćenja za diskrecionu ocenu postepeno regulatorno povećavala, odnosno vraćala u propise.

3.4.7. Srazmernost i pravičnost

Srazmernost i pravičnost u postupanju inspekcije i drugih nadležnih nadzorno-kontrolnih organa bitan su činilac koji podupire poslovanje privrednih subjekata u skladu sa zakonom. Srazmerno i pravično postupanje inspekcije je u neposrednoj vezi sa pravilnim i smislenim tumačenjem pravnih normi i pravilnim i savesnim vršenjem ovlašćenja slobodne (diskrecione) ocene.

Grafikon 8.
Odgovorna regulacija:

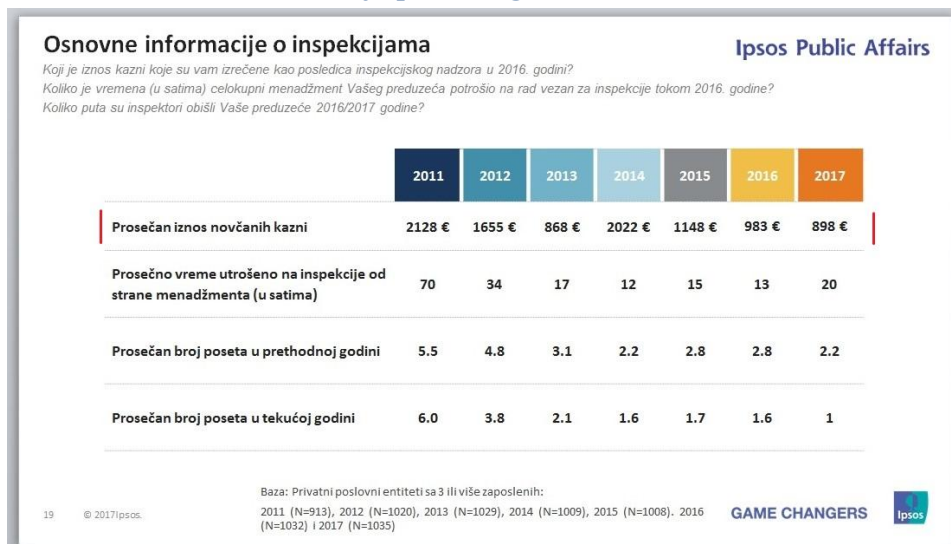
Tipovi ponašanja u odnosu na primenu zakona i odgovor regulatora i nadzornog organa



U istraživanju stavova privrede o inspeksijskom nadzoru, koje je USAID Projekat za bolje uslove poslovanja sproveo 2011. godine, kao i u istraživanju EU projekta „Građani za reformu inspekcija“, privrednici i građani su, skoro u dvotrećinskom obimu, kao jedan od ključnih problema u vezi sa inspeksijskim nadzorom istakli nesrazmeru učinjene povrede propisa i mere, odnosno sankcije koju je inspekcija izrekla, odnosno preduzela. Isticano je da se nesrazmerno kažnjavaju formalistički, trivijalni propusti, gde je pitanje da li prekršaj uopšte i postoji, a štetna posledica je neznatna (zanemarljiva), te da se inspeksijski nadzori rezultiraju neopravdano visokim novčanim kaznama. Poslednja istraživanja stavova 1.000 privrednika nakon početka primene Zakona o inspeksijskom nadzoru, koje je sproveo USAID Projekat za bolje uslove poslovanja, pokazuju značajan napredak u ovom pogledu, tako da je broj ispitanika koji smatraju da inspektori imaju obavezu ili naređenje da, nez obzira na načelo i potrebe srazmernosti, u inspeksijskom nadzoru pronađu nekakav razlog za novčano kažnjavanje preduzeća ili pokretanje kaznenog postupka, spao najpre na 40%, pa zatim na 28%, a primetan je i pad visine novčanih kazni koje su posledica inspeksijskog nadzora.

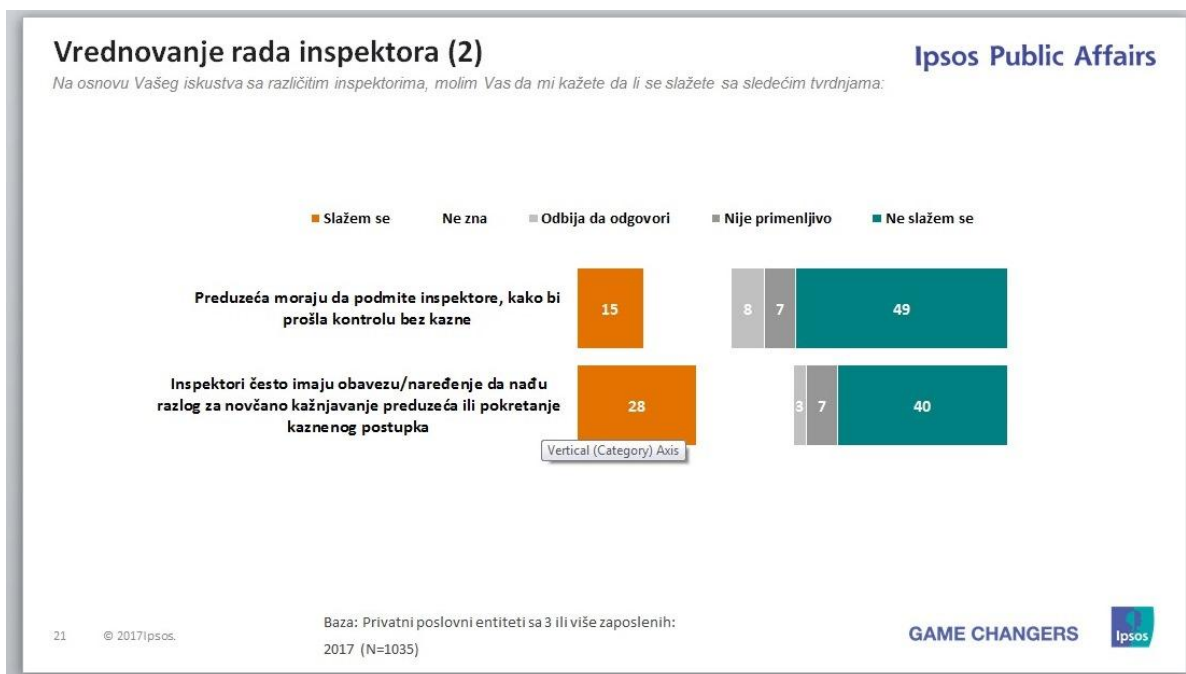
Grafikon 9.

Podaci o kretanju prosečnog iznosa novčanih kazni



Grafikon 10.

Podaci o stavu privrednika o obavezi/naređenju inspektorima da pronađu razlog za novčano kažnjavanje preduzeća ili pokretanje kaznenog postupka



Izvor: Anketa 1.000 preduzeća, USAID BEP



Zakon o inspekcijskom nadzoru prati ovu regulatno-nadzornu piramidu, tako što daje širok i, u jednom delu, inovativan raspon instrumenata za podsticanje i postizanje poslovanja legitimnih privrednih subjekata u skladu sa propisima: preko neznatnog rizika, kada nije potrebno ni svrsishodno vršiti nadzor i preduzimati mere, preventivno-savetodavnog delovanja u opštem smislu, samoprovere (samoinspekcije), službenih savetodavnih poseta, koje uključuju savete, preporuke i nepokretanje prekršajnog postupka, zatim preventivnih mera u inspekcijskom nadzoru, kako bi se sprečila nezakonitost, nepravilnost i šteta, postupnih mera za otklanjanje nezakonitosti/nepravilnosti (korektivne mere) do prinudnih mera zabrane (prohibitivne mere), naredbe i zaplene i iniciranja kaznenih postupaka, sa izuzetkom za bagatelne prekršaje. Na raspolaganju inspekciji, prema tome, stoje instrumenti izvršavanja zakona prigodni za različite situacije. Svakako, i na ovom polju postoji prostor za unapređenje i uvođenje novih instrumenata, kako je to izloženo u preporukama u sklopu ove analize.

Zakon o inspekcijskom nadzoru propisuje u članu 25. da nadziranom subjektu inspektor može izreći upravnu meru, i to preventivnu meru, meru za otklanjanje nezakonitosti, posebnu meru naredbe, zabrane ili zaplene ili meru za zaštitu prava trećih lica. Inspektor izriče one mere koje su srazmerne procenjenom riziku i otkrivenim, odnosno verovatnim nezakonitostima i štetnim posledicama, tako da se rizikom delotvorno upravlja, i kojima se najpovoljnije po nadziranog subjekta postižu cilj i svrha zakona i drugog propisa, pritom obavezno se starajući o tome da mere budu srazmerne ekonomskoj snazi nadziranog subjekta, da se njihove štetne posledice svedu na najmanju meru i nastavi održivo poslovanje i razvoj nadziranog subjekta. Zakon o opštem upravnom postupku u članu 6, u okviru načela srazmernosti, predviđa da organ može da ograniči pravo stranke ili da utiče na njen pravni interes samo postupanjem koje je neophodno da se njime ostvari svrha propisa i samo ako ta svrha ne može da se ostvari drukčijim postupanjem kojim bi se manje ograničavala prava ili u manjoj meri uticalo na pravni interes stranke, a kada se stranci i drugom učesniku u postupku nalaže obaveza, organ je dužan da primeni one od propisanih mera koje su po njih povoljnije ako se i njima ostvaruje svrha propisa. Ako otkrivene nezakonitosti i štetne posledice ne iziskuju preduzimanje hitnih mera ili primenu posebnih mera naredbe, zabrane i zaplene, kao najstrožih upravnih mera, inspektor izriče onu upravnu meru koja nadziranog subjekta pogađa u najmanjoj meri, a pod uslovom da takva upravna mera primereno štiti javni interes, oličen u cilju inspekcijskog nadzora – stvaranju uslova za zakonito i bezbedno poslovanje i postupanje i sprečavanju ili otklanjanju štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese. Srazmernost je uređena i članom 10. Zakona o državnoj upravi, propisivanjem da kad rešavaju u upravnom postupku i preduzimaju upravne radnje, organi državne uprave dužni su da koriste ona sredstva koja su za stranku najpovoljnija ako se i njima postižu svrha i cilj zakona. Načelo srazmernosti uređeno je i određenim posebnim zakonima. Tako, u članu 9. Zakon o trgovini („Službeni glasnik RS“, br. 53/10 i 10/13) propisuje da su državni organi i organizacije koje su zakonom i drugim propisima ovlašćeni da donose akte ili preduzimaju radnje ograničenja trgovine, kao i u poslovima tržišnog nadzora, dužni da u pogledu obima, načina, uslova i trajanja tih ograničenja, odnosno obavljanja nadzora, postupaju srazmerno razlozima za ograničenje, odnosno sa ciljem tržišnog nadzora. Zakon o tržišnom nadzoru („Službeni glasnik RS“, broj 92/11), u okviru obaveza organa tržišnog nadzora, regulisanih članom 9, propisuje da organi tržišnog nadzora vrše svoja ovlašćenja u skladu sa načelom srazmernosti. Članom 14. ovog zakona, kojim su uređene restriktivne mere, propisano je da organi tržišnog nadzora odlučuju o preduzimanju mere zabrane stavljanja proizvoda na tržište ili ograničenju isporuke proizvoda na tržište i



određuju preduzimanje mere povlačenja proizvoda sa tržišta, odnosno opoziv od korisnika, primenom načela srazmernosti mere u skladu sa zakonom. Pored toga, članom 20. ovog zakona, kojim se regulišu nacionalne mere, predviđeno je da organ tržišnog nadzora, odnosno carinski organ može da odredi uništenje ili drugi način na koji će se proizvod, koji predstavlja ozbiljan rizik učiniti neupotrebljivim, ako je to potrebno i ako se primenjuje u smislu načela srazmernosti mere, u skladu sa zakonom. Zakonom o opštoj bezbednosti proizvoda u članu 19. stav 2. uređeno je načelo srazmernosti, propisivanjem da kad nadležni inspektor preduzima inspeksijske mere, a naročito korektivne mere propisane tim zakonom (zabrana nuđenja, izlaganja, isporučivanja i činjenja dostupnim proizvoda, povlačenje proizvoda, opozivanje proizvoda i dr.), postupa sa dužnom pažnjom, srazmerno kategoriji i vrsti rizika.

Srazmernost u inspeksijskom nadzoru primenjuje se na upravne mere i procenu rizika, kao i na druge mere, uključujući nalaganje obaveza, rokove za njihovo ispunjenje, sredstva, obim, način, uslove i trajanje ograničenja, odnosno obavljanja nadzora. Učestalost i trajanje inspeksijskog nadzora ograničavaju se na nužnu meru. U načelu i pravilima o srazmernosti oličeno je i ugrađeno načelo pravičnosti, fer tretmana i postupanja u dobroj veri.

Načelom zakonitosti iz člana 5. Zakona o opštem upravnom postupku u stavu 1. propisano je da organi postupaju na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata. Takođe, članom 7. Zakona o državnoj upravi propisano je da su organi državne uprave samostalni u vršenju svojih poslova i rade u okviru i na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata. Članom 5. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da, kada je zakonom ovlašćen da odlučuje po slobodnoj oceni, organ odlučuje u granicama zakonom datog ovlašćenja i saglasno cilju zbog koga je ovlašćenje dato. U tom smislu, a u skladu sa merama propisanim Zakonom o inspeksijskom nadzoru i posebnim zakonima, smatramo da prilikom izricanja mera postoje istovremeno vezana nadležnost i ovlašćenja slobodne ocene inspektora, a zavisno od konkretne mere, kao i od konkretnih okolnosti.

Kada je izvršen inspeksijski nadzor a rizik je bio neznan, tada ne postoji dužnost niti svrsishodnost i opravdanost, odnosno legitimitet vršenja nadzora. Ako je u toku nadzora utvrđen neznan rizik, uključujući odsutnost ili neznatnost štetnih posledica, i izrečena upravna mera uz povredu pravila o srazmernosti, mišljenja smo da se time ne ostvaruje cilj inspeksijskog nadzora iz člana 2. stav 1. Zakona o inspeksijskom nadzoru u vezi sa članom 5. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku.

Nesrazmerno nametanje obaveza nadziranom subjektu i korišćenje nesrazmernih upravnih i prinudnih mera u postupku spadaju u nepravilan rad inspekcija i inspektora, što za sobom povlači odgovarajuće pravne posledice. Kada inspeksijski nadzor nije zasnovan na proceni rizika postoji povreda pravila postupka koja su od uticaja na rešenje stvari. Istovremeno, mišljenja smo da treba voditi računa o tome da se procena rizika vrši na različite načine i neretko uz korišćenje izraza koji imaju bitno slično značenje (npr. opasnost).

Nužno je, dakle, da inspeksijske mere budu srazmerne riziku i zaštiti koja se želi postići, ali i da budu srazmerne ekonomskoj snazi subjekta. U vršenju inspeksijskih diskrecionih ovlašćenja (ovlašćenja slobodne ocene) u određivanju mere prema nadziranom subjektu, inspektor je u svakom konkretnom slučaju dužan da uzme u obzir značaj, važnost određenog dobra, odnosno prava ili interesa i težinu štetne posledice po jedno i drugo. Sasvim je jasno da su, na primer, život i zdravlje ljudi važniji od imovine. Kao i, na primer, da u slučaju istovremene ugroženosti imovine nekoliko porodičnih kompanija, s jedne strane, i istovrsne

imovine jedne porodične kompanije, s druge strane, prevagu odnosi prvo zaštita imovine pomenutih više porodičnih kompanija.

Inspekcijske mere se gradiraju tako da se, po pravilu, kreću od najblaže ka strožijoj, naravno, pod uslovom da se u konkretnom slučaju blažom merom postiže odgovarajući nivo zaštite građana, privrede, životne sredine i drugih dobara, prava i legitimnih interesa. Izricanjem srazmerne inspekcijske mere postiže se cilj zakona i smislena umesto formalne ili formalističke primene zakona od strane inspektora. Tu se svrstavaju i one situacije kada bi doslovnom, formalnom primenom slova zakona, bez ulaženja u suštinu i cilj koji se odredbom želi postići, došlo do ishoda koji ne predstavlja cilj zakona. Smatramo da je inspektor dužan da prevashodno postupa preventivno i da podstiče dobrovoljnu primenu zakona, te da je potrebno da inspektor razume da je cilj inspekcijskog nadzora da se preventivnim delovanjem ili izricanjem mera ostvari zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i spreče ili otklone štetne posledice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese (život i zdravlje ljudi, bezbednost, imovina, prava i interesi zaposlenih i radno angažovanih lica, zdrava životna sredina, zdravlje i dobrobit biljaka i životinja, privredni razvoj, poštena tržišna utakmica, javni prihodi i dr.), shvatajući da kažnjavanje nije cilj ni svrha inspekcijskog nadzora i da ne treba da postoji obaveza ili naređenje da se u inspekcijskom nadzoru pronade nezakonitost kod nadziranog subjekta i da mu se odredi sankcija.

Grafikon 11.
Gradacija mera koje su na raspolaganju u inspekcijskom nadzoru





Srazmernost u inspekcijском nadzoru se, prema tome, izražava i ostvaruje kroz gradaciju inspekcijских mera. Shodno tome, preventivne, korektivne i represivne mere koje inspekcija izriče, odnosno preduzima su, po pravilu, postupene („korak po korak“). One se kreću od ukazivanja, upozoravanja, opomene, preko nalaganja nadziranom subjektu da nešto učini ili ne učini, do ograničenja ili zabrane raspolaganja imovinom, povlačenja ili opozivanja proizvoda sa tržišta, uništavanja predmeta, oduzimanja (zaplene) robe i zabrane rada, oduzimanja dozvole i podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno izdavanja prekršajnog naloga kada je za prekršaj zaprećena novčana kazna u fiksnom iznosu, odnosno prijave za privredni prestup i krivične prijave. Preventivne, korektivne i prohibitivne inspekcijске mere su upravne mere, dok su represivne mere - vanupravne kaznene mere.

Upozorenje, ukazivanje, nalaganje otklanjanja uzroka verovatne štete i mera predostrožnosti i sl. su mere koje inspekcija primenjuje kada nezakonitost i štetne posledice nisu nastali, ali postoji verovatnoća, odnosno mogućnost da će nastati. Njima se deluje unapred, pre nego što se desi šteta, kako bi se nadziranom subjektu ukazalo na grešku, propust, nepravilnost, pa da on preduzme korake kako bi se nezakonitost i šteta sprečili, predupredili.

Kod opomene je došlo do nezakonitosti i štetnih posledica i njom inspekcija stavlja do znanja nadziranom subjektu da je utvrđena nezakonitost i da je došlo do ostvarenja rizika.

Mera otklanjanja nezakonitosti ide „u paru“ sa opomenom i subjektu se ostavlja rok da otkloni nezakonitost i štetne posledice, ispuni propisane obaveze i uspostavi stanje zakonitosti i bezbednosti.

Korektivne mere naredbe, zabrane i zaplene predstavljaju instrumente intervencije inspekcije kada je potrebno otkloniti nezakonitost i štetne posledice i uspostaviti stanje usklađenosti sa zakonom i drugim propisom i bezbednosti. Ova ovlašćenja inspekcije, kao dela upravne vlasti, vrlo su slična pravnoj prirodi i dejstvima mera koje izriču sudovi. No, radi se o tradicionalnim inspekcijским ovlašćenjima, s obzirom da inspekcije, koje predstavljaju „dugu ruku zakona“ ili „državu na terenu“, mogu brzo i delotvorno da reaguju na pojavu nezakonitosti, nebezbednosti i štete i spreče njenu pojavu ili dalje širenje, za razliku od sudskih postupaka, koji su često dugotrajni i u kojima se utvrđuje nešto što se već desilo.

S druge strane, u situaciji kada su profesionalni i etički standardi inspektora na nedovoljnom nivou, a planovi integriteta (prevencije i zaštite od korupcije) inspekcije nerazvijeni, postoji izgledan rizik od zloupotrebe ovih diskrecionih ovlašćenja i sticanja koristi koja nije spojiva sa službom inspektora, tako da merama jačanja tih standarda i unutrašnjeg nadzora treba raditi na prevenciji ostvarenja rizika korupcije, nesavesnosti i zloupotrebe.

Za razliku od registrovanih subjekata, za neregistrovane subjekte, prema ovom zakonu, važi zakonska pretpostavka i pravno pravilo da oni, samim tim što obavljajući delatnost ili vršeći aktivnost za koju se zahteva upis u registar ili evidenciju, dozvola ili drugi vid saglasnosti ili prijava nadležnoj instituciji bez ispunjavanja tih osnovnih uslova, odnosno što posluju u „senci“ (sivoj ekonomiji) i nisu „vidljivi“ za državu, spadaju u visokorizičnu kategoriju. Ovo stanovište se zasniva na činjenici da su aktivnosti neregistrovanih subjekata visoko rizične po zdravlje ljudi, zdravu životnu sredinu i zdravlje i dobrobit životinja, da kod njih postoji potpuna nelegalna poreska evazija, velike nepoznanice o tome šta rade i da direktno predstavljaju neloyalnu konkurenciju legitimnim privrednim subjektima.

Članom 44. Zakona o inspekcijском nadzoru propisano je da inspekcija na svojoj internet stranici objavljuje godišnji izveštaj o radu za prethodnu godinu. Na ovaj način rad inspekcija postaje transparentan, što dodatno utiče na poverenje privrednih subjekata u rad

inspeksijskih organa. Ovim članom propisano je da godišnji izveštaj o radu inspekcije obavezno sadrži, pored ostalih, informacije i podatke sa objašnjenjima o: broju sprečenih ili bitno umanjenih verovatnih nastanaka štetnih posledica po zakonom zaštićena dobra, prava i interese (preventivno delovanje inspekcije); broju otkrivenih i otklonjenih ili bitno umanjenih nastalih štetnih posledica po zakonom zaštićena dobra, prava i interese (korektivno delovanje inspekcije); podatke o podnetim krivičnim prijavama, prijavama za privredni prestup i zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka i izdatim prekršajnim nalogima, odnosno konstataciju da zahtev za pokretanje prekršajnog postupka nije podnet, odnosno da prekršajni nalog nije izdat, kao i podatke o ishodima postupanja pravosudnih organa po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, prijavama za privredni prestup i krivičnim prijavama koje je podnela inspekcija i o ishodima prekršajnih naloga koje je izdala inspekcija. Kroz analizu izveštaja inspekcija za 2016. godinu utvrđeno je da mnoge inspekcije ne objavljuju ove podatke, pa se postavlja pitanje da li se ovakva statistika vodi i kazneni trendovi prate u inspekcijama. Primer za inspeksijske podatke o izrečenim i preduzetim merama i radnjama slede u nastavku ovog izlaganja.

Grafikon 12.

Pregled informacija o izrečenim i preduzetim merama i radnjama (2016), Inspektorat za rad

Inspektorat za rad	
Ukupan broj inspeksijskih nadzora	53.069
Preventivne mere	Preduzimane, ali nisu iskazane kao posebna kategorija
Mere nalaganja otklanjanja nepravilnosti	10.416
Mere zabrane rada	478
Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka	3.571
Prekršajni nalozi	1.084
Krivične prijave	62

Grafikon 13.

**Pregled informacija o izrečenim i preduzetim merama i radnjama (2016),
Turistička inspekcija**

Turistička inspekcija	
Ukupan broj inspeksijskih nadzora	3.336
Preventivne mere	Nisu preduzimane/Nema podataka
Mere nalaganja otklanjanja utvrđenih nepravilnosti	696
Mere privremene zabrane obavljanja delatnosti	494
Zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka	1.278
Prekršajni nalozi	404
Krivične prijave	62

Grafikon 14.

Pregled informacija o izrečenim i preduzetim merama i radnjama (2016), Tržišna inspekcija

Tržišna inspekcija	
Ukupan broj inspeksijskih nadzora	
Rešenja (korektivno delovanje inspekcije)	4.805
Preventivne mere	Nisu iskazane kao posebna kategorija
Presude u kaznenim postupcima	2.796

Grafikon 15.

Pregled informacija o izrečenim i preduzetim merama i radnjama (2016) po odeljenjima Poljoprivredne inspekcije

	Zemljište	Stočarstvo	Bezbednost hrane	Alkohol	Ukupno
Broj izvršenih nadzora	1.814	5.880	3.676	4.529	15.899
Nadzor po zahtevu stranke	0	5.262	0	44	5.306
Upravne mere	80	74	1.022	652	1.828
Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka	46	4	110	157	317
Prijava za privredni prestup	3	4	40	22	69
Krivična prijava	149	10	0	0	130

Grafikon 16.

Pregled informacija o izrečenim i preduzetim prinudnim i prekršajnim merama i radnjama (2016), Republička inspekcija za zaštitu životne sredine

Republička inspekcija za zaštitu životne sredine	
Ukupan broj inspeksijskih nadzora	6.443
Broj donetih rešenja	1.114
Preventivne mere	Nisu iskazane kao zasebna kategorija
Mere zabrane	277
Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka	254
Prijave za privredni prestup	44
Krivične prijave	3

Podaci iz godišnjih izveštaja o radu pokazuju da u periodu od maja 2016, kada je započela puna primena Zakona o inspeksijskom nadzoru, do decembra 2016: Sanitarna

inspekcija izvršila je 634 savetodavne posete, Tržišna inspekcija 626, Republička inspekcija za zaštitu životne sredine 122 i Turistička inspekcija 91 savetodavnu posetu. Pre početka primene Zakona o inspeksijskom nadzoru, ovakve posete nisu postojale.

Kada je reč o korišćenju samoprovere kao metoda za unapređenje poštiovanja zakona, primer dobre prakse u ovom pogledu je Tržišna inspekcija, koja je od određenog broja privrednih subjekata zatražila da joj dostave ovakav izveštaj, pa je tokom 2017. godine pripremljeno i ovoj inspekciji dostavljeno 524 izveštaja o samoproveri, čime je unapređena saradnja Tržišne inspekcije i privrede.

Podaci inspekcija pokazuju da preventivne mere nisu sistematizovane i iskazane, što govori o tome da njihov značaj nije dovoljno prepoznat, odnosno da nisu prepoznate onako kako je to trebalo. Takođe, podaci pokazuju da je potrebno više koristiti službene savetodavne posete i izveštaje o samoproveri, kao načine preventivnog delovanja inspekcije.

Grafikon 17.
Aktivnosti koje se preduzimaju u cilju postizanja usaglašenosti sa propisima
(Ministarstvo za ribarstvo, Novi Zeland)

Tip aktivnosti	Dobrovoljno	Pružanje podrške i pomoći	Neposredno (Nalaganje)	Prinudno
Ponašanje	Dobrovoljno pridržavanje zakona, informisanost	Nastoji da se uskladi sa propisima, neinformisanost	Sklonost ka nepoštovanju zakona (oportunist)	Kriminalne težnje i protivzakonita delatnost/aktivnost
Informisanje	<ul style="list-style-type: none"> • Stvaranje uslova za primenu zakona • Planovi komunikacionih aktivnosti • Brošure, publikacije i drugi nosioci informacija o pravnim i tehničkim zahtevima • Činjenje dostupnim informacija koje omogućavaju donošenje odluka 	<ul style="list-style-type: none"> • Planovi komunikacionih aktivnosti • Brošure, publikacije i drugi nosioci informacija o pitanjima od naročitog značaja • Prikupljanje informacija o (ne)usaglašenosti sa propisima • Činjenje dostupnim informacija koje omogućavaju donošenje odluka 	<ul style="list-style-type: none"> • Brošure, publikacije i drugi nosioci informacija kojima se ukazuje na posledice nepridržavanja propisa • Prikupljanje informacija o (ne)usaglašenosti sa propisima i izveštavanje • Činjenje dostupnim informacija koje omogućavaju donošenje odluka 	<ul style="list-style-type: none"> • Prikupljanje informacija o (ne)usaglašenosti sa propisima i izveštavanje • Dostupnost informacija koje omogućavaju donošenje odluka • Operativno i strateško prikupljanje podataka i izveštavanje
Dogovor sa zainteresovanim stranama	<ul style="list-style-type: none"> • Diskusija o stepenu pridržavanja propisa i sporazum o sveobuhvatnim merama • Polje interesovanja inspekcije 	<ul style="list-style-type: none"> • Utvrđivanje stepena pridržavanja propisa sa fokusom na preporuke za unapređenje • Formalni sporazum 	<ul style="list-style-type: none"> • Utvrđivanje stepena pridržavanja propisa sa fokusom na trendove • Formalni sporazum 	<ul style="list-style-type: none"> • Prinudno izvršavanje zakona sa jasnim razumevanjem da drugi oblici aktivnosti usmereni na pridržavanje zakona nisu mogući
Akcija	<i>Planirati i delati</i> <ul style="list-style-type: none"> • Saradnja sa zainteresovanim stranama u svim sektorima – 	<i>Praćenje stanja i procena rizika</i> <ul style="list-style-type: none"> • Prikupljanje podataka o (ne)pridržavanju zakona 	<i>Praćenje stanja i procena rizika</i> <ul style="list-style-type: none"> • Identifikacija rizika 	<i>Praćenje stanja i procena rizika</i> <ul style="list-style-type: none"> • Identifikacija rizika



	<p>komercijalni, nekomercijalni i međunarodni</p> <ul style="list-style-type: none"> • Podrška lokalnim i regionalnim forumima • Organizovanje obuka i edukacija i pružanje informacija • Utvrditi status „Ribara od poverenja“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikacija rizika <i>Planirati i delati</i> • Saradnja i edukacija u pogledu rizika neznatnog i niskog stepena <i>Izvršavanje zakona</i> • Upozorenja za utvrđene nepravilnosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciljati srednji stepen rizika <i>Planirati i delati</i> • Taktičke akcije zasnovane prikupljenim podacima • Planovi za izvršavanje zakona, koji uglavnom sadrže aktivnosti čuvarske službe i inspekcije • Saradnja sa drugim organima <i>Izvršavanje zakona</i> • Postupci inspeksijskog nadzora / upravno-nadzorni i prekršajni postupci za utvrđene nepravilnosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciljati visoki i kritičan stepen rizika <i>Planirati i delati</i> • Taktičke, operativne i strateške akcije zasnovane prikupljenim podacima • Planovi za izvršavanje zakona, koji uglavnom sadrže inspekcije i istražnih organa • Saradnja sa drugim organima <i>Izvršavanje zakona</i> • Krivično gonjenje za utvrđene nezakonitosti
Procena i merenje	<ul style="list-style-type: none"> • Utvrditi mere koje se preduzimaju na nivou celog sektora • Praćenje nivoa pridržavanja propisa i izveštavanje o dogovorenim dobrovoljnim merama • Učinkovitost obrazovnih programa <i>Analizirati i pripremiti vodič dobre prakse</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Praćenje nivoa pridržavanja propisa i izveštavanje o merama koje se preduzimaju uz podršku i pomoć • Učinkovitost obrazovnih programa <i>Analizirati i pripremiti vodič dobre prakse</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Utvrditi mere koje se preduzimaju na nivou celog sektora • Praćenje nivoa pridržavanja propisa i izveštavanje o naloženim merama • Učinkovitost odvracanja od kršenja propisa <i>Analizirati i pripremiti vodič dobre prakse</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Utvrditi mere koje se preduzimaju na nivou celog sektora • Praćenje nivoa pridržavanja propisa i izveštavanje o prinudno sprovedenim merama • Učinkovitost odvracanja od kršenja propisa <i>Analizirati i pripremiti vodič dobre prakse</i>

Izvor: [Priručnik za postizanje usaglašenosti sa propisima](#), Novi Zeland

4. Nalazi kvalitativnog istraživanja stavova privrede - regulatorni aspekt

U sklopu ove analize sprovedena je anketa malih privrednika i velikih kompanija kako bi se čuo njihov glas o tome koji su to činioci koji dovode do toga da se poštuje, odnosno ne poštuje propisi. Opšti zaključak je da postoji bitna razlika u razlozima za poštovanje, odnosno nepoštovanje propisa između velikih i malih privrednih subjekata. Kod velikih kompanija, koje imaju stručne i finansijske kapacitete za praćenje propisa, pridržavanje propisa je način poslovanja, dok mali privrednici ili nisu u dovoljnoj meri upoznati sa propisima ili neretko i svesno krše propise kako bi „opstali” na tržištu, kako ovi privrednici to navode. Velike kompanije, za razliku od malih preduzeća, imaju timove koji se bave regulativom i regulatornim pitanjima (pravnike, ekonomiste, advokate, poreske savetnike, računovođe, poslovne savetnike), što omogućava ili bitno olakšava poslovanje u slučaju pravnih nedoumica i tumačenja pravnih normi. Bitan zaključak je i da privrednici koji imaju iskustvo sa inspekcijama kada govore o poštovanju odnosno nepoštovanju zakona, ne vide problem u inspekciji već ukazuju na druge probleme, i da generalno nemaju negativan stav o inspekcijama, ukazujući u određenim situacijama i na da dobru komunikaciju i saradnju sa inspekcijama.

Razumevanja, shvatanja i razmišljanja privatnog sektora na temu pridržavanja, odnosno nepridržavanja propisa grupisana su u četiri celine:

- 1. Asocijacije na poslovno okruženje u Republici Srbiji;**
- 2. Asocijacije na inspekciju;**
- 3. Razlozi za poštovanje/nepoštovanje propisa;**
- 4. Mehanizmi za bolje pridržavanje propisa.**

Najčešće asocijacije na poslovno okruženje su:

- Regulatorno-administrativne prepreke u poslovanju
- Odsustvo jasnih procedura i zastareli propisi
- Visoki fiskalni i parafiskalni nameti
- Siva ekonomija
- Nepredvidivost poslovanja
- Odsustvo dijaloga privatnog i javnog sektora
- Neupućenost u propise i razlike u nivou poštovanja propisa
- Voluntarizam

Asocijacije privatnog sektora na temu poslovnog okruženja u Republici Srbiji se razlikuju od toga da li je reč o velikim kompanijama ili malim privrednicima. Mali privrednici kao najčešće asocijacije na poslovno okruženje ističu „odsustvo jasnih procedura”. Ukazuju na to da su zahtevi iz propisa i procedure često nejasni, netransparentni, skupi, zastareli i neprilagođeni realnom životu i potrebama poslovanja. Kao jedna od čestih asocijacija su visoki iznosi poreza koje privrednici plaćaju. Kod velikih kompanija je, interesantno, „odsustvo jasnih procedura” takođe jedna od najčešćih asocijacija na poslovno okruženje. Premda veliki učesnici na tržištu imaju timove stručnjaka za regulativu, oni i dalje procedure vide kao nejasne, skupe i netransparentne.

Najčešće asocijacije na inspekciju su:

- Profesionalan odnos vs. Arbitrnost
- Neopravdano vršenje nadzora kod jednih i izostanak nadzora kod drugih privrednih subjekata
- Saradnja
- Mito/korupcija

Opšti utisak stečen u toku intervjua i fokus grupa je da privrednici nemaju negativan stav o inspekcijama. Veliki broj privrednika ih vidi kao preduslov za zakonito poslovanje. Mali je broj onih kod kojih je asocijacija na inspekciju mito i korupcija. Dosta je veći broj onih koji u inspekcijama prepoznaju pomoć i saradnike u poslovanju.

Kao jedan od nedostataka u radu inspekcija, privreda ukazuje na njihovu nedovoljnu organizovanost, ali ne samo kada je reč o inspekcijama, već posebno u uticaju kreatora javnih politika i u ograničenjima koja ministarstva uvode službenicima, što se odražava i na rad inspekcija. Ukazano je na to da se zakoni često donose uz odsusutvo komunikacije i usaglašavanja između onih koji donose propise, onih koji treba da ih primenjuju i onih koji nadzoru primenu, tako da dolazi do širokog polja za tumačenje određenih propisa, što stvara teškoće u radu inspekcija, jer inspekcije različito tumače propise koji su nejasni, što negativno utiče na poslovno okruženje. Privrednici smatraju da sami inspektori nemaju dovoljne smernice kako da postupaju u slučajevima kada određeni propisi nisu jasni.

Privrednici, dalje, smatraju da je poslovno okruženje takvo da postoje kompanije koje su „zaštićene“ i kod kojih vlada samovolja i nepoštovanje propisa i da one nisu predmet kontrole inspekcija. Smatraju da su velike strane kompanije često na udaru kontrole, jer je reč o kompanijama koje ukoliko se utvrdi nepravilnost u poslovanju, naložene mere izvršavaju, a novčane kazne plaćaju. Kod velikih kompanije je zastupljen stav da inspekcije češće vrše nadzore velikih nego malih privrednika.

Zavidan broj i velikih i malih privrednika je istakao da ima dobru saradnju sa inspekcijama i da im se obraća za pomoć, te da im inspekcije izlaze u susret i pružaju pomoć u slučaju nerazumevanja propisa.

Posebno je potrebno napomenuti da postoji razlika u shvatanjima između onih koji imaju iskustva u radu sa inspekcijama i u samoj percepciji privrednih subjekata o inspekcijama. Iako vlada prercepcija da se inspekcija prevashodno povezuje sa represivnom funkcijom, odnosno strahom od sankcija, iz razgovora sa privrednim subjektima koji su imali iskustvo sa inspekcijama može se zaključiti da se određenom broju slučajeva postoji saradnja između inspekcija i nadziranih subjekata, i da privredni subjekti nemaju uvek strah od sankcije već u inspekciji vide i savetodavca a ponekad i nekoga ko je voljan da im pomogne. Takođe ima i onih koji problem ne vide u inspekciji već u njihovoj obavezi da primenjuju zakone koji su zastareli i neprilagođeni trenutnim poslovnim prilikama.

Primer 1 (Intervju Beograd)

„Ja sam prošao kroz te stvari neke, ali najviše me od svega iznenadilo recimo u mom tom nastojanju da budem pravedan da je pomoć došla sa svih strana i da mi je ojačala volju da budem



u tome dosledan. Ne znam. Da se desilo drugačije, najverovatnije ne bih pričao s vama ovako, nego bih bio kivan, ali svaki put kad je inspekcija došla i htela nešto da me kazni, nije me kaznila, a nikome nisam dao nijedan dinar. Nego su ljudi, kada vide da ti imaš nameru i da dobro radiš, da imaš neke zdrave stavove, oni to ljudi mogu to jedni kod drugih da prepoznaju, pričamo o poslu, da oni jednostavno žele da imaju tu neku... Probudi se u njima nešto ljudsko koliko god vi čuli da su inspektori ovakvi onakvi, moja iskustva sa inspektorima su da su inspektori najstrožiji ljudi koji hoće da ti pomognu i da ti otkriju neke tajne.“

Primer 2. (Intervju Beograd)

Pitanje: „Koja vam je prva asocijacija na inspekciju - da on dolazi i da vas kazni, ili da dolazi da proveru i da vas uputi kako treba da poslujete?“

Odgovor: „Da proveru da li je u skladu sa regulativom pa onda ako nije, a mi smo svesni da smo vrlo pod radarom, pretpostavljam i mnoge druge, ali kod nas je kako dođeš u firmu, pošto sam ja došao hajde da kažem na neku početnu poziciju, kroz svaki nivo svaki odeljenje je dobilo vrlo jasnu instrukciju pazite na zakonsku regulativu...“

Razlozi za poštovanje/nepoštovanje propisa:

- Visoki poreski i neporeski nameti
- Više koristi nego štete (mali rizik od kazne, a dobit je veća, jer se ne plaćaju porezi i neporeski prihodi)
- (Ne)usklađenost sa regulativom kao faktor opstanka
- Briga o imidžu i ugledu kompanije - poslovni i reputacioni rizici
- Nedostatak odgovornosti i kulture poštovanja zakona

Kod razloga za poštovanje, odnosno nepoštovanje propisa, stavovi su bitno različiti zavisno od toga da li je reč o velikim ili o malim privrednim subjektima. Velike kompanije, uglavnom, ukazuju na to zašto poštuju propise. Kao osnovne razloge za pridržavanje propisa velike kompanije najčešće navode da je to, jednostavno, politika poslovanja kompanije i nešto što se ne dovodi u pitanje. Ukazuju i na to da je za velike kompanije briga o imidžu i ugledu jako bitna, jer je to preduslov za opstanak i uspeh na tržištu, a poštovanje, odnosno nepoštovanje propisa suštinski utiče na dobar, odnosno loš imidž kompanije. Velike kompanije imaju stručnjake i utvrđene unutrašnje procedure za poštovanje propisa, sprovode samoprocene i unutrašnju kontrolu i imaju utvrđene planove i indikatore koji su vezani za propise.

Mali privrednici, uglavnom, govore o tome zašto se ne poštuju propisi, odnosno zašto mali privrednici ne mogu da ih poštuju. Kao glavni razlog navode se veliki porezi, za koje mali privrednici smatraju da su najčešći razlog zašto se propisi ne izvršavaju i zašto privrednici prelaze iz zakonitih tokova poslovanja u „sivu ekonomiju“. Sledeći razlog su visoki administrativni troškovi. Kao razloge za nepoštovanje propisa navode i nizak stepen kulture poštovanja zakona i nizak nivo sankcionisanja onih koji posluju suprotno propisima. Ukazuju na to da su novčane kazne niske, a kada se izreknu retko se izvrše. Jednostavna računica je da je rizik kažnjavanja mali, a i kada ono usledi, jeftinije je od troškova koji su skupčani sa poštovanjem propisa.

Manji broj privrednika smatra da je poslovanje u skladu sa zakonom uslov za opstanak na tržištu.

Mehanizmi za poštovanje propisa:

- Smanjenje poreskih nameta
- Poreski podsticaji
- Jasniji propisi i administrativne procedure
- Analiza efekata prilikom izrade propisa
- Digitalizacija javne uprave
- Uspostavljanje „crne liste“ privrednika (lista onih privrednika koji ne poštuju propise)
- Veće kazne
- Bolje izvršenje kazni

Mehanizme za poštovanje propisa i mali i veliki privrednici vide na isti način. Kao najčešće mehanizme za bolje poštovanje propisa ističu smanjenje poreskih nameta i jasnije administrativne procedure, veće kazne i bolje izvršenje navedenih kazni. Mali privrednici kao mehanizam prevencije nepridržavanja propisa vide i poreske podsticaje, koji bi im olakšali poslovanje.



5. Preporuke

5.1. Poboljšati kvalitet propisa

5.1.1. Unaprediti postupak pripreme propisa (postupak regulacije)

Kako bi se povećali kvalitet i izvršivost zakona i drugih propisa, smatramo da je potrebno unaprediti postupak pripreme propisa. Osnovni principi unapređenja se sastoje u povećanju inkluzivnosti – uključivanja zainteresovanih strana u pripremu propisa, i transparentnosti – javnosti postupka, što omogućava praćenje razvoja propisa – od koncepta, preko radnih verzija, prednacrti i nacrti do predloga i usvojenog propisa.

Kao ključni korak u tom pravcu vidimo donošenje Zakona o planskom sistemu, čiji [predlog](#) se trenutno nalazi u skupštinskoj proceduri. Tim predlogom zakona predviđeno je uređenje, pored ostalog, nadležnosti za izradu dokumenata javnih politika, inicijative za utvrđivanje javne politike, obaveza sprovođenja *ex ante* analize efekata, obaveze objave otpočinjanja rada na dokumentu javne politike, obaveze predstavljanja nalaza sprovedene analize efekata, obaveze sprovođenja konsultacija sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama u svim fazama izrade dokumenta javnih politika, specifičnosti konsultacija koje sprovedi organ državne uprave, sprovođenje javne rasprave, kontrole sprovođenja *ex-ante* analize efekata za organe državne uprave, usvajanja dokumenata javnih politika, sprovođenja javnih politika, praćenja sprovođenja, *ex-post* analiza i vrednovanja učinaka javnih politika, i shodne primena obaveze sprovođenja analize efekata na propise. Između ostalog, predviđeno je da se dokumenti javnih politika izrađuju se u skladu sa rezultatima *ex ante* analize efekata i *ex post* analize efekata važećih dokumenata javnih politika i propisa u toj oblasti, te da se *ex ante* analiza efekata obavezno sprovedi pre donošenja odluke o izradi dokumenta javne politike i sastoji iz sledećih koraka: 1) sagledavanje postojećeg stanja; 2) identifikovanje promene koja treba da se postigne sprovođenjem mera javne politike, njenih elemenata i njihovih uzročno – posledičnih veza; 3) utvrđivanje opštih i posebnih ciljeva javne politike, kao i pokazatelja učinaka na osnovu kojih će se meriti ostvarenje ciljeva; 4) identifikovanje opcija - mogućih mera ili grupa mera za postizanje ciljeva; 5) analiza efekata tih opcija – mogućih mera ili grupa mera i rizik za sprovođenje svake od tih opcija; 6) izbor optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija; 7) identifikovanje resursa za sprovođenje mera javne politike, praćenje sprovođenja i vrednovanje učinaka javne politike, kao i potencijalnih rizika u sprovođenju javne politike. Mišljenja smo da bi, u cilju posebno kada se radi o zakonima kojima se uređuju inspekcijски nadzor i drugi oblici nadzora i kontrole, trebalo u okviru analize efekata obraditi i pitanje upravljanja javnim rizicima – rizicima po zaštićena dobra i prava, pre svega, kojim javnim rizicima i na koji način se upravlja pomoću zakona čije donošenje se predlaže.

U ovoj oblasti je i Agencija za borbu protiv korupcije dala preporuke: a) Izmenama propisa koji uređuju rad Narodne skupštine utvrditi odgovarajuće obaveze u pogledu održavanja javnih rasprava za sve ovlašćene predlagачe zakona, a ne samo za organe državne uprave, tj. Vladu; b) Utvrditi obavezu organizovanja javne rasprave u raznim fazama zakonodavnog postupka – pre utvrđivanja nacrti i nakon utvrđivanja nacrti. v) Predvideti obavezu organa koji priprema zakon da pre detaljnog izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici sve prispele predloge i komentare i obavezu organa koji priprema propis da objavi koji su



razlozi zbog kojih jeste ili nije prihvatio predloge koji su upućeni tokom javne rasprave; g) U članu 41. stav 2. tačka 2. Poslovnika Vlade brisati izuzetak po kojem nadležni odbor na obrazloženi predlog predlagača može doneti odluku da se ne sprovede javna rasprava prilikom pripreme novog zakona, ili precizno odrediti u kojim situacijama nadležni odbor donosi takvu odluku; d) U članu 41. stav 2. tačka 3. Poslovnika Vlade brisati ili precizirati formulaciju ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, kako bi se sprečila različita tumačenja u praksi i suzila široka diskreciona ovlašćenja nadležnog odbora; đ) Izmenama Poslovnika Narodne skupštine predvideti dodatne mehanizme ispitivanja ispunjenosti razloga za donošenje zakona po hitnom postupku, kako bi se obezbedilo da donošenje zakona u ovom postupku predstavlja izuzetak, a ne pravilo.

5.1.2. Smanjiti regulatorno-administrativni pritisak na privredu

Povećan i neopravdan regulatorno-administrativni pritisak na privredu je jedan od ključnih faktora zbog koga se propisi ne primenjuju i koji odbija privrednike od primene propisa. Ukoliko je nivo rizika za poslovanje u zakonitoj zoni, usled finansijskih, administrativnih, poreskih i neporeskih, odnosno parafiskalnih troškova, toliko visok da je isti ili veći od rizika u sivoj zoni i nezakonitom poslovanju, veliki broj privrednika će se odlučiti da posluje u sivoj zoni. Pored deregulacije i potrebne i pravilne regulacije, regulatorna i administrativna reforma radi smanjenja regulatorno-administrativnog pritiska uključuje:

- 1) uspostavljanje i redovno ažuriranje elektronske uprave sa elektronskim registrima administrativnih procedura, zahteva i podataka (naldežan organ, takse i druge naknade, pravni osnov, rok za rešavanje i dr), uključujući i registar javnih saglasnosti za obavljanje privrednih delatnosti (licence, dozvole, sertifikati, odobrenja, mišljenja, uslovi, ugovori i dr);
- 2) uvođenje i efikasnu primenu tzv. jednošalterskog sistema u komunikaciji privrednih subjekata i drugih pravnih i fizičkih lica sa javnom upravom. Ovo uključuje jedinstveno upravno mesto (jednu kontakt tačku) i objedinjenu proceduru;
- 3) pravno uređenje i primenu načela „ćutanje administracije (uprave) znači odobravanje“, gde god je to moguće.

5.1.3. Uključiti inspekijsko iskustvo i pokazatelje delotvornosti inspekijskog nadzora u pripremu zakona i drugih propisa

Kontrolne liste, koje su uvedene Zakonom o o inspekijskom nadzoru, su bitan instrument postizanja bezbednosti i zakonitosti, procene rizika i stepena usklađenosti sa propisima. *Javno su dostupne* i u njima se složeni zahtevi iz propisa prikazuju na jednostavan način – kroz pitanja i moguće odgovore („Da” i „Ne”, kao i „Delimično”), tako da privrednici samostalno mogu da izvrše samoproveru i usklade se. Pomoću njih se dobijaju podaci o nivou usklađenosti privrednog poslovanja sa propisima i o nivoima rizika, tako da se može utvrditi koji propis se koliko i kako primenjuje, a time koliko je realno primenjiv, gde su tzv. uska grla/kritične tačke, da li bi taj propis trebalo menjati, u pogledu kojih odredbi i kako ga izmeniti da bude primenjiviji, u skladu sa potrebama privrede i obezbedi ciljeve koji su utvrđeni prilikom njegovog donošenja. Daju



pouzdanе податке да инспекција обезбеди повратну спрегу (*feedback*) regulatoru о информацијама са терена. С тим у вези, чланом 8. став 3. ЗоИН одређено је да на основу утврђеног стања и процене ризика инспекција иницира доношење, измене и допуне закона и других прописа. Годишњи извештаји о раду инспекција садрже, поред осталог, информације о нивоу усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом, који се мери помоћу контролних листи и иницијативама инспекције за измене и допуне закона и других прописа. Такође, до формалноправног стављања ван снаге застарелих прописа, који су сметња привреди, вишак у правном систему и непотребан узрок формалноправне повреде прописа, погодан инструмент за „чишћење“ инспекцијског надзора од оваквих застарелих и превaziђених норми и захтева су управо контролне листе, у које се не уносе такви застарели и превaziђени захтеви за пословање. Чланом 44. Закона о инспекцијском надзору прописано је да годишњи извештај о раду инспекције обавезно садржи, поред осталих, информације и податке са објашњењима о нивоу усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом, који се мери помоћу контролних листи.

Slika 6.

Primer utvrđenog nivoa usklađenosti poslovanja nadziranih subjekata

3) НИВО УСКЛАЂЕНОСТИ ПОСЛОВАЊА НАДЗИРАНИХ СУБЈЕКТА

Од 29. априла 2016. године туристички инспектори су започели вршење редовних инспекцијских надзора по контролним листама, полазећи од средњег нивоа ризика.

У 2.230 надзора у којима су примењене контролне листе, туристички инспектори су утврдили да је код 44 надзирана субјекта процењен критичан ризик (1,97%), код 171 висок ризик (7,66%), код 662 средњи (29,68%), код 429 низак (19,23%) и код 1.078 незнатан ризик (48,34%).

Izvor: [Godišnji izveštaj o radu Turističke inspekcije za 2016. godinu](#)

Koordinaciona komisija, dalje, ima ulogu u usaglašavanju propisa sa stanjem stvari na terenu i potrebama privrede. U okviru Komisije obrazovano je deset sektorskih radnih grupa stalnog tipa, koje čine predstavnici inspekcija i drugih javnih tela, privrednih asocijacija i udruženja (javno-privatni dijalog). Razmatraju i pitanja koja proizlaze iz propisa u odgovarajućem sektoru/oblasti i mogu da daju inicijative za измене и допуне прописа.

Smatramo da je potrebno uvažiti i u zakone i druge propise ugraditi nalaze o nivou usklađenosti poslovanja i поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом, који се мери помоћу контролних листи и иказује у годишњим извештајима о раду инспекција, друге показатеље делотворности из ових извештаја и инспекцијско искуство. Искуство инспектора пружа непосредно стећене информације и најбоље показује који степен ризика преовлађује у примени одређеног закона и другог прописа и која и каква штетна последица у пракси настаје или не настаје, односно колико често настаје, што се не може видети самим читањем прописа и о чему regulator, по правилу, нема искуство, односно, у најманју руку, нема тако добро искуство као што има инспектор. Инспектор је у пракси више него regulator, има информације са терена и зна да ли, како и колико се неки пропис поштује и применjuje. Због тога је целешодно укључивати инспекторе у радне групе за припрему прописа, које се образују у ресорним министарствима.



5.1.4. Staviti van snage zastarele propise

U slučaju zastarele i prevaziđene norme štetnija je primena od neprimene propisa. Neprimena propisa u ovakvim slučajevima je i etički ispravna. Generalno, inspektor u ovim slučajevima kada se radi o zastarelim propisima, koji su doneti za vreme drugog društveno-političkog sistema i čija primena je objektivno prevaziđena, treba da se usredsredi na to da li njihova neprimena stvara ili povećava neki rizik. Takvo postupanje je postupanje koje je u skladu sa inspeksijskim nadzorom koji je zasnovan na proceni rizika i srazmeran je procenjenom riziku, tako da se rizikom delotvorno upravlja, kako je to definisano krovnim Zakonom o inspeksijskom nadzoru u članu 9. stav 1. U istom članu u stavu 3, Zakon o inspeksijskom nadzoru određuje da inspekcija nije dužna da vrši inspeksijski nadzor kada je procenjeni rizik neznatan. Zakon o inspeksijskom nadzoru, kao sistemski zakon, za cilj inspeksijskog nadzora podjednako uzima i uvažava zakonitost i bezbednost (član 2. stav 1). U obzir se uzimaju usaglašavanje postupanja sa propisima (regulatorni rizik) i bezbednosni rizik po zaštićena dobra, prava i interese. Cilj je sprečavanje ili otklanjanje štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese. Ako nema rizika ili je on neznatan, a nema ni štetnih posledica, nego jednostavno postoji postupanje koje formalno nije usaglašeno sa zastarelim i prevaziđenim propisom, nema ni potrebe za inspeksijskim nadzorom, a osnov za to se nalazi u ovim odredbama Zakona o inspeksijskom nadzoru. Takav inspeksijski nadzor bi bio štetan za nadziranog subjekta i štetan po inspekciju i javni budžet, jer bi se nepotrebno trošili oskudni inspeksijski resursi, kao i protivan cilju inspeksijskog nadzora. Odluke koje se donose u inspeksijskom nadzoru i u vezi sa inspeksijskim nadzorom treba da budu smislene, u skladu sa pravilima logičkog rezonovanja, koja se normalno i razumno primenjuju u svakodnevnom životu. S druge strane, postoji i određeno razumevanje za tumačenje inspektora kada bi tražili poštovanje i tih i takvih normi, jer zaista „tako piše u propisu“, a taj propis nije formalno stavljen van snage, bez obzira što je pridržavanje ovakvih normi u stvarnosti izuzetno teško, necelishodno i retko. Za zastarele i prevaziđene norme i propise je, stoga, definitivn i pravi lek, kako bi se otklonile sve nedoumice koje mogu da postoje, njihovo formalno stavljanje van snage.

Dok se formalno ne stave van snage, podoban instrument za „prečišćavanje“ inspeksijskog nadzora od ovakvih zastarelih i prevaziđenih normi i zahteva su kontrolne liste koje inspekcija koristi u inspeksijskom nadzoru.

5.1.5. Usaglasiti Zakon o inspeksijskom nadzoru sa Zakonom o opštem upravnom postupku

Zakon o inspeksijskom nadzoru je usklađen sa Zakonom o opštem upravnom postupku, sem u pogledu nove sadržine i režima određenih zaključaka i rešenja, kao upravnih akata, pa je u tom pogledu potrebno promeniti određene odredbe Zakona o inspeksijskom nadzoru kako bi se upodobile novom režimu upravnih akata i postigao potpuni sklad ova dva systemska zakona, a time i eliminisale moguće nedoumice u primeni, odnosno moguća nepravilna primena zakona. Ovih izmena nema mnogo - radi se o brisanju žalbe protiv zaključka donetog u inspeksijskom nadzoru i propisivanju da je akt o izvršenju rešenja donetog u postupku inspeksijskog nadzora – rešenje o izvršenju, umesto zaključka o dozvoli izvršenja.



Zakon o inspeksijskom nadzoru je usaglašen sa Zakonom o opštem upravnom postupku u pogledu uređenja stranke u upravnom postupku. Članom 18. stav 3. Zakona o inspeksijskom nadzoru određeno je da podnosioci predstavki - inicijativa nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inicijative, što ne isključuje pravo tog lica da, primenom člana 93. Zakona o opštem upravnom postupku, podnese zahtev da mu se prizna svojstvo stranke u postupku inspeksijskog nadzora. U pogledu načina pokretanja postupka, Zakon o inspeksijskom nadzoru je delimično usaglašen sa Zakonom o opštem upravnom postupku. U cilju usaglašavanja člana 18. Zakona o inspeksijskom nadzoru sa članom 90, kao i čl. 64, 65, 93, 105, 116. i 135. Zakona o opštem upravnom postupku, a saglasno cilju inspeksijskog nadzora i potrebi sprečavanja zloupotrebe predstavke i drugih procesnih zloupotreba, kao i radi održavanja reda u postupku, koje situacije nisu retke u inspeksijskoj praksi, mišljenja smo da je potrebno izmeniti i dopuniti član 18. Zakona o inspeksijskom nadzoru. Najpre, smatramo da je potrebno u stavu 1. tog člana propisati da se postupak inspeksijskog nadzora, pored ostalog, pokreće zahtevom nadziranog subjekta (koji je stranka u postupku inspeksijskog nadzora), umesto povodom zahteva. Takođe, smatramo da bi bilo celishodno predvideti prava u postupku podnosioca predstavke, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku i Zakonom o inspeksijskom nadzoru, propisivanjem da podnosilac predstavke ima pravo da predlaže i podnosi dokaze i predlog za obezbeđenje dokaza, kada za to ima pravni interes, kao i podneske u kojima iznosi činjenice koje su od značaja za inspeksijski nadzor i pravne tvrdnje, razgleda spise kada dokaže svoj pravni interes, predloži da inspektor odredi privremenu meru u skladu sa zakonom ako je to potrebno radi zaštite od povrede ili ugrožavanja značajnijeg dobra ili prava podnosioca predstavke, kao i da ukaže na nezakonitosti u postupku i traži da se one otklone. Mišljenja smo da je Zakonom o inspeksijskom nadzoru potrebno odrediti kriterijume za (ne)priznavanje svojstva stranke podnosiocu predstavke, propisivanjem da podnosilac predstavke, na čiju inicijativu je pokrenut postupak inspeksijskog nadzora i koji dokumentuje da mu je određenim delovanjem nadziranog subjekta, koje je predmet nadzora u tom postupku, povređeno ili ugroženo značajnije dobro ili pravo, može da, u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak, podnese zahtev da mu se prizna svojstvo stranke u tom postupku. Takođe, iz razloga pravne sigurnosti, bilo bi korisno da se propiše da se o ovom zahtevu odlučuje zaključkom, što je u skladu sa članom 146. Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je propisano da se zaključak donosi kad ovim zakonom nije određeno da se donosi rešenje. Istovremeno, mišljenja smo da je, iz razloga usklađenosti, pravne logike upravnog postupka i pravne sigurnosti u sprovođenju zakona, celishodno izmeniti član 44. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku, tako da se odredi da je stranka u upravnom postupku - fizičko ili pravno lice čija je upravna stvar predmet upravnog postupka, kao i svako drugo fizičko ili pravno lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da bitno utiče ishod upravnog postupka, kada mu se, u skladu sa zakonom, prizna svojstvo stranke. Na ovaj način, smatramo, postiže se ravnoteža između neophodnosti da inspeksijski nadzor bude zasnovan na proceni rizika i upravljanju rizicima (a ne na inicijativama trećih lica za pokretanje i vođenje postupka) i zaštite ljudskih prava i dobara.



5.1.6. Usaglasiti posebne inspekcijske zakone sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru

Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 69. propisuje obavezu i postupak za usaglašavanje posebnih zakona kojima se uređuje inspekcijski nadzor u pojedinim oblastima sa „krovnim“ Zakonom o inspekcijskom nadzoru. U okviru ovog procesa, koji je u toku, kroz saradnju USAID BEP-a, Koordinacione komisije i republičkih inspekcija, analizirano je 147 posebnih zakona i, od njih, za 117 utvrđeno da je potrebno da se izmene i/ili dopune. Nakon usvajanja na Koordinacionoj komisiji izjava i tabela usaglašenosti i radnih verzija zakona o izmenama i dopunama posebnih zakona za koje je utvrđena potreba usaglašavanja sa odredbama Zakona o inspekcijskom nadzoru, ovi dokumenti biće poslati Vladi radi razmatranja i usvajanja. Nakon toga, biće vraćeni nadležnim ministarstvima da sprovedu formalni postupak pripreme zakona na osnovu radnih verzija čiju upotrebu Vlada preporučuje. Postupak usaglašavanja posebnih inspekcijskih zakona sa sistemskim zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor je potrebno sprovesti do kraja, uprkos tome što je obiman, složen i dugotrajan, kako bi se postigao vertikalni sklad inspekcijskog zakonodavstva i unapredila primena zakona.

5.2. Uvesti, razvijati i koristiti alternativne načine (instrumente) za izvršavanje zakona

Izvršavanje zakona se, po pravilu, shvata u tradicionalnom, klasičnom obliku, putem određene zapovesti o obaveznom i poželjnom ponašanju, a za čiju povredu je propisana sankcija. Ponašanje po propisanoj zapovesti se kontroliše, a ako se desi povreda zakona sprovodi se propisani postupak i izriče sankcija. Postupak i sankcija su, po svojoj prirodi, reaktivni (nakon što se povreda zakona odigrala), a cilj ovog komandno-kontrolnog mehanizma je odvratanje konkretnog i mogućih prekršilaca zakona od činjenja nove povrede zakona. Ovaj pristup karakterišu odnos suprotstavljenosti privrednog subjekta i državnog organa, striktnost, odnosno stroga formalnost, vertikalni odnos – hijerarhija, kažnjavanje, odvratanje i reaktivnost.

Alternativni instrumenti za izvršavanje zakona (eng. *Alternative Regulatory Enforcement Instruments*), s druge strane, nisu strogo formalnog karaktera, karakteriše ih horizontalni odnos privrednog subjekta i državnog organa, težište im je na uspostavljanju stanja usaglašenosti sa zakonom i pravilnom upravljanju rizicima, preventivna i proaktivna priroda (pre nego što se povreda zakona desi, a kako se ne bi desila), prožimaju ih odnos koji se zasniva na poverenju (i jača poverenja između privrede i inspekcije, odnosno države) i podsticaji za sprovođenje zakona, odnosno predstavljaju kombinaciju navedenih karakteristika, sa mogućnošću uvođenja i drugih obeležja. U pitanju nije zatvorena grupa instrumenata - naprotiv. Često se radi o tzv. hibridnim instrumentima za izvršavanje zakona, gde do izražaja dolazi kreativnost u regulaciji, sa ciljem pronalaženja pravog odgovora na izazove u primeni zakona i postizanja obuhvatnije i kvalitetnije primene zakona. U rasponu alternativnih instrumenata za izvršavanje zakona sreću se oni koji počivaju na dobrovoljnosti, samostalnom uređenju i sprovođenju, neformalnosti, do onih koji imaju elemente komandno-kontrolnih mehanizama, odnosno bliski su im, ali sa određenim posebnostima koje ih svrstavaju u ovu drugu grupu regulatornih instrumenata. Svakako, ne treba ih shvatiti kao zamenu za komandno-kontrolne mehanizme, nego kao celishodnu opciju koja stoji

na raspolaganju, postoji i koristi se uporedo sa tradicionalnim načinima izvršavanja zakona, kako bi se postigao bolji efekat i obuhvat primene zakona i veća pravna sigurnost. Alternativnim instrumentima za izvršavanje zakona naročito se pomaže onim privrednicima koji hoće da posluju u skladu sa pravilima, ali ne uspevaju uvek u tome, usled velikog broja i složenosti propisa, neinformisanosti i nedostatka kapaciteta. Za veći obuhvat primene zakona i širi krug adresata koji posluju u skladu sa zakonom celishodno je proširiti opseg instrumenata i ponuditi inovativne mehanizme, koji mogu da odgovore određenim specifičnim potrebama.

Zakon o inspekcijском nadzoru uveo je određene alternativne instrumente za izvršavanje zakona – u prvom redu, službene savetodavne posete i izveštaje o samoproveri ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i samoproceni rizika. Zakonik o krivičnom postupku i Zakona o prekršajima, takođe, poznaju ovakve instrumente oličene u sporazumu o priznanju krivičnog dela i sporazumu o priznanju prekršaja. Savremeni regulatorni trendovi i savremeni trendovi inspekcijского nadzora pokazuju da se inspekcije sve više kreću ka preventivno-savetodavnom radu i ulozi, koja nije uokvirena tvrdim pravilima upravnog postupka, nego je odlikuje fleksibilnost i prilagodljivost u cilju postizanja usaglašenosti poslovanja sa regulatornim i bezbednosnim normama i standardima. Zakon o inspekcijском nadzoru prepoznaje i sadrži te trendove, a za očekivati je da će se u narednom periodu sve više težište delovanja inspekcija stavljati na preventivno-savetodavni rad, kao i na korišćenje postojećih i uvođenje i korišćenje novih različitih alternativnih instrumenata za izvršavanje zakona.

Slika 7.

Primer preventivno-savetodavnog delovanja inspekcije: „Dan otvorenih vrata sa inspektorima“, USAID BEP i PKS, 2017



Alternativni instrumenti za izvršavanje zakona imaju niz prednosti; no, treba voditi računa o tome da sumnja u alternativne instrumente za izvršavanje zakona nije nepoznata stvar. Ona najčešće ima tri grupe uzroka:

- 1) Nedovoljno znanje o tome koje alternative postoje, za šta su pogodne i pod kojim uslovima mogu da daju rezultate;
- 2) Nedovoljno poznavanje načina na koji alternative funkcionišu (npr. kako funkcionišu regulatorni podsticaji – podsticaji za primenu zakona);



- 3) Bojazan da će upotreba alternativnih instrumenata za izvršavanje zakona dovesti do toga da nadležni organi „ispuste iz ruku” mehanizme kojima se rešavaju problemi i sporna pitanja.

Ovi uzroci mogu da dovedu do toga da se prednost daje tradicionalnim oblicima izvršavanja zakona (komandno-kontrolni mehanizam), kao oprobanim i proverenim načinima za sprovođenje zakona. Da bi se pravilno upravljalo ovim rizicima, potrebno je informisanje i edukacija regulatora i donosilaca odluka, kao i inspektora o sadržini, značaju, efektima, prednostima, kao i realnom domašaju i ograničenjima alternativnih instrumenata za izvršavanje zakona.

5.2.1. Samoregulacija, samokontrola i samoprijavljivanje

5.2.1.1. Samoregulacija

Smatramo da je potrebno promovisati i više koristiti samoregulaciju, poznavajući prednosti, domete i ograničenja ovakvog vida regulacije i izazove u primeni, koji se posebno tiču poslovne kulture i kulture izvršavanja zakona, drugih propisa i pravila. Držimo da samoregulaciju treba dosledno i postepeno uvoditi u primenu, kao dopunski mehanizam izvršavanja zakona, sagledavajući koristi koje donosi, pratiti i unapređivati njenu primenu.

Samoregulacija je pogodna opcija, pored ostalog, kada:

- rizici, koji su predmet uređenja, ne zahtevaju intervenciju inspekcije ili druge javne institucije u njihovom upravljanju;
- su u pitanju specifična znanja u određenim oblastima, svojstvena za određene privredne sektore (industrije);
- kada je za rešavanje otvorenih i/ili spornih pitanja dovoljno se osloniti na tržišne mehanizme.

Kodeksi

U samoregulaciji poseban značaj imaju **kodeksi etike** koje donose privredne i strukovne komore i druge poslovne asocijacije. Ističe se **Kodeks poslovne etike**, koji je donela Privredna komora Srbije. Nizom odredaba ovaj kodeks se zalaže za poštenu, slobodnu i lojalnu konkurenciju i tržišnu utakmicu uz poštovanje pravila. Ovom cilju služi i **Kodeks korporativnog upravljanja**, koji razrađuje pitanja internog nadzora, unutrašnje kontrole i upravljanja rizicima u privrednim društvima - društvima kapitala, razrešava izvesne terminološke, pojmovne i druge nedoumice i popunjava određene zakonske i pravne praznine u ovom pogledu, prenoseći u domaće pravo međunarodne standarde i najbolju praksu. Definišući logičkim redosledom pojmove u oblasti unutrašnjeg (internog) nadzora, kako sledi u nastavku teksta, Kodeks daje novu vrednost u ovoj oblasti, pojmovno i sistemski je zaokružujući:



Grafikon 18.
Pojmovi unutrašnjeg (internog) nadzora, Kodeks korporativnog upravljanja

Pojam	Značenje
Interni nadzor	Opšti pojam za pregledanje, ispitivanje i ocenjivanje pravilnosti rada, procesa i postupaka koji uključuje sve vrste i oblike kontrolnih mera i aktivnosti uspostavljene i sprovedene od strane rukovodstva u cilju pribavljanja sigurnosti u poslovni sistem, u pouzdanost osnova za donošenje odluka, u mogućnost ranog prepoznavanja opasnosti od potencijalnih gubitaka i blagovremenog preduzimanja mera za njihovo odbacivanje ili ublažavanje. Najčešći oblici internog nadzora u primeni su: interna kontrola, sistem internih kontrola, upravljanje rizikom, kontroling, kontrola usklađenosti poslovanja, provere po zahtevima različitih sistema menadžmenta, inspekcije, upravljanje likvidnošću i imovinom, interna revizija, posebne kontrole i drugo.
Rizik	Mogućnost nastanka događaja čija bi se posledica mogla odraziti na postizanje ciljeva društva. Rizik se iskazuje i meri u kategorijama posledice, koja se konačno uvek može izraziti novčanim iznosom, i verovatnoće nastanka tog događaja.
Upravljanje rizikom	Proces identifikacije i ocene rizika i definisanja odgovarajućih kontrola kao odgovora na rizik u cilju upravljanja događajima i situacijama i obezbeđenja uveravanja da će ciljevi društva biti ostvareni.
Interna kontrola	Svaka radnja preduzeta od strane nadležnog organa i/ili funkcije društva u svrhu upravljanja rizikom i povećanja izvesnosti dostizanja postavljenih planova i ciljeva društva. Svaka interna kontrola sastoji se od pet komponenata: kontrolnog okruženja kao baze koja opredeljuje kvalitet i uspešnost svih drugih aktivnosti iz domena interne kontrole; ocene rizika; kontrolnih aktivnosti (samih kontrolnih postupaka); informacija i komunikacija (kao način kojim se prenose informacije o kontrolama i obezbeđuju povratne informacije o njihovom funkcionisanju); i monitoringa (nadzora nad funkcionisanjem uspostavljenih kontrola ili sistema internih kontrola).
Kontrolno okruženje	Osnov za izgradnju sistema internih kontrola a opredeljeno je stavovima, vrednostima i ponašanjem odbora i rukovodstva. Kontrolno okruženje osigurava disciplinu i strukturu za postizanje primarnih ciljeva sistema interne kontrole. Kontrolno okruženje uključuje sledeće elemente: integritet i etičke vrednosti; filozofiju i stil rukovođenja; strukturu organizacije; način dodele ovlašćenja i odgovornosti; politike i prakse upravljanja; i kompetentnost zaposlenih.
Sistem internih kontrola	Jedinstveni koncept nastao objedinjavanjem svih kontrolnih postupaka i procesa koji se primenjuju u poslovanju i upravljanju društvom, integrišući pojedinačne kontrole i postupke, čineći normativni okvir kojim se reguliše poslovanje i upravljanje društvom



	i obezbeđujući rukovodstvu i upravi sigurnost u ostvarivanju ciljeva društva.
Usklađenost poslovanja	Poštovanje internih i eksternih zahteva: politika, planova, procedura, zakona, propisa, ugovora i drugih zahteva kojima se reguliše poslovanje društva.
Interna revizija	Nezavisno, objektivno uveravanje i savetodavna aktivnost osmišljena da doda vrednost i poboljša poslovanje organizacije. Ona pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve uvodeći sistematičan, disciplinovani pristup procenjivanju i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizikom, kontrolnih i upravljačkih procesa. (Opšteprihvaćena definicija Instituta internih revizora - <i>The Institute of Internal Auditors</i>).
Uveravanje (eng. Assurance)	(U kontekstu uloge interne revizije) objektivno ispitivanje postupaka, aktivnosti i procesa uspostavljenih u društvu u cilju davanja nezavisne ocene i obezbeđenja dokaza da će na njima zasnovani ciljevi i planovi društva biti ostvareni.
Eksterna revizija	Postupak provere i ocene finansijskih izveštaja i konsolidovanih izveštaja obveznika revizije, kao i podataka i metoda koji su primenjeni pri sastavljanju finansijskih izveštaja, a u cilju izražavanja stručnog i nezavisnog mišljenja o istinitosti i objektivnosti iskazanog finansijskog stanja, rezultata poslovanja i novčanih tokova društva, kao i da su isti pripremljeni u skladu sa okvirom finansijskog izveštavanja koji društvo primenjuje

Sudovi časti

Sudovi časti pri privrednim i strukovnim komorama odlučuju o povredama dobrih poslovnih običaja, neetičkom ponašanju na tržištu, narušavanju profesionalne dužnosti i ugleda i povredama profesionalnih standarda i normi. Kao pravni osnov delovanja i izricanja mera, ovi sudovi uzimaju „tvrdo” pravo (zakon i drugi propis) i „meko” pravo (pre svega, kodeksi poslovne etike). Ovde izdvajamo Sud časti pri Privrednoj komori Srbije, koji je uređen Zakonom o privrednim komorama („Službeni glasnik RS”, broj 112/15), Statutom Privredne komore Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 39/16) i Pravilnikom o Sudu časti pri Privrednoj komori Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 39/06). Sud časti odlučuje u slučajevima povrede dobrih poslovnih običaja i poslovnog morala, u postupku protiv članova Komore i drugih privrednih subjekata koji posluju na teritoriji Republike Srbije, zbog povreda dobrih poslovnih običaja i poslovnog morala u poslovnim odnosima, kao i povreda kojima se narušava jedinstvo tržišta. Kao povreda dobrih poslovnih običaja mogu se, prema okolnostima slučaja, smatrati i postupci članova Komore kojima se nanosi šteta društvenoj zajednici, drugim privrednim subjektima i potrošačima, izigrava duh i smisao zakona i drugih propisa i ruši ugled zemlje u inostranstvu.

„Bele“ i „crne“ liste privrede

Jedan od regulatornih mehanizama u ovom domenu su „bele“ i „crne“ liste privrede. „Bele“ liste privrede predstavljaju spiskove privrednih društava (kompanija) i drugih privrednih subjekata koji se najviše pridržavaju zapovesti propisanih zakonima i drugim propisima, pravila dobre poslovne prakse, odnosno dobrih poslovnih običaja, profesionalnih i etičkih standarda.



Nasuprot njima su oni koji se najmanje pridržavaju ovih zapovesti i pravila, svrstani u „crne“ liste. „Bele“ i „crne“ liste privrede prave poslovne asocijacije, međunarodne razvojne i finansijske institucije i organizacije, državne institucije, kompanije, banke i nevladine organizacije, kao i medijske kuće. Koriste se, dakle, i u javnom i u privatnom sektoru. Njihova priprema proističe iz zakona ili drugih propisa, ili akata autonomnog i „mekog“ prava, odnosno odluka samih kompanija i opštih akata poslovnih asocijacija. Pravljenje „belih“ i „crnih“ listi može biti formalno i neformalno. Svrha „belih“ lista je davanje pozitivnih podsticaja subjektima koji posluju i postupaju, odnosno ponašaju se u skladu sa regulatornim i bezbednosnim pravilima i standardima da nastave i dalje to da čine, kao i da nastave da unapređuju svoje poslovanje i postupanje u tom pravcu. U tom smislu, zakonom i drugim propisom, odnosno drugim opštim aktom mogu se dati određena dodatna prava, koristi i povlastice subjektu koji se nalazi na „beloj“ listi, kao što su prednost ili određeni dodatni poeni prilikom zaključivanja novog ugovora, oslobođenje od dela određenih obaveza i dr. „Bele“ liste deluju pozitivno na poslovnu reputaciju (poslovni ugled) subjekta koji se nađe na ovoj listi i šalju signal postojećim i potencijalnim poslovnim partnerima, finansijerima i investitorima da je u pitanju poslovni subjekat sa niskim stepenom poslovnih rizika i da postoji jaka argumentacija da će se ponašati fer i korektno i u budućoj poslovnoj saradnji. Stoga, „bele“ liste povećavaju poslovne performanse, zainteresovanost za ulaganje i finansiranje biznisa i posredno dovode do povećanja profita. S druge strane, svrha „crnih“ listi je da se identifikuju oni subjekti koji ozbiljno krše pravila i standarde, kod kojih postoji odgovornost za nezakonito i nebezbedno poslovanje i postupanje, i prema njima se deluje tako da se spreči da nastave da posluju i postupaju na loš i štetan način. Obrnuto od „belih“ listi, „crne“ liste deluju negativno na poslovnu reputaciju (poslovni ugled) subjekta i šalju signal postojećim i potencijalnim poslovnim partnerima, finansijerima i investitorima da je u pitanju „nesigurno tlo“, hazarderstvo („kockanje“), „klizav teren“, što treba da deluje na subjekta tako da promeni svoje ponašanje i uskladi se sa propisima, jer u suprotnom ide u pravcu smanjenja poslovnih perspektiva i finansijskih gubitaka, što dalje vodi u bankrotstvo, odnosno prestanak poslovanja. „Crne“ liste daju podsticaje kompanijama da uspostave i unaprede sopstvene, unutrašnje sisteme nadzora i kontrole i anti-korupcijske mehanizme, značajne za predupređenje pojave kompanije na „crnoj“ listi i štetnih posledica koje takav upis nosi sa sobom. Takođe, podstiču postojeće i potencijalne poslovne partnere, finansijere i investitore u društva na „crnoj“ listi da sprovedu sveobuhvatne poslovne, pravne i tehničke procene i sagledavanje poslovanja tih kompanija (dju dilidžens), da razvijaju sistem prikupljanja poslovnih informacija i preduzimaju mere zaštite korporativne bezbednosti.

Međunarodne finansijske i razvojne institucije definisale su razloge za stavljanje kompanija na „crnu“ listu u pet kategorija, i to:

- 1) Koruptivna praksa (engl. *Corrupt Practices*);
- 2) Prevarna praksa (engl. *Fraudulent Practices*);
- 3) Praksa primene prinude (engl. *Coercive Practices*);
- 4) Praksa nepoštenih dogovora/dosluga (engl. *Collusive Practices*);
- 5) Opstruktivna praksa (engl. *Obstructive Practices*).

Ove prakse su bliže objašnjene u odgovarajućim smernicama koje su izdale ove međunarodne institucije. Drugi razlozi za stavljanje na „crnu“ listu koji se sreću u regulativi i praksi se odnose na nepoštovanje pravila koja se odnose na zaštitu životne sredine, života i zdravlja ljudi, bezbednosti i zdravlja na radu, zaštitu potrošača i dr. Institucije Evropske unija, takođe, sprovedu praksu pravljenja „crnih“ listi.



Grafikon 19.
Praksa Evropske komisije u pravljenju „crnih“ listi privrede

Osnov za isključenje (sa upućivanjem na finansijsku regulativu EU)	Broj
Član 106(1) a – stečaj (insolventnost) i srodne situacije	348
Član 106(1) d – neuplaćivanje doprinosa za socijalno osiguranje ili poreza	3
Član 106(1) e – prevara, korupcija, učešće u kriminalnoj organizaciji, pranje novca – pravnosnažna presuda	6
Član 106(1) c – odgovornost za težu povredu pravila struke	1
Član 106(1) f – sankcija koju je izrekla Komisija zbog davanja neistinite informacije naručiocu ili ozbiljne povrede ugovornih obaveza	1
	359

Izvor: Evropska komisija – Generalni Direktorat za budžet, 2013

Pravila i procedure po kojima će se neka kompanija naći na „crnoj“ listi treba da budu jasna i transparentna, a mere koje se preduzimaju treba da budu srazmerne povredi pravila i standarda. Ako je u pitanju manja povreda, nije celishodno odmah upisati kompaniju u „crnu“ listu, nego bi je valjalo opomenuti zbog prestupa i upozoriti na mere koje će uslediti ako nastavi sa protivpravnim i neetičkim ponašanjem. Ukoliko se ne radi o upisu po osnovu pravnosnažne odluke, potrebno je uspostaviti mehanizme provere istinitosti razloga za upis u „crnu“ listu, kako bi se izbegle situacije nesavesnog prijavljivanja i radnji nelojalne konkurencije, pa čak i krivičnog dela narušavanja poslovnog ugleda. Takođe, treba utvrditi koliko traje period listiranja određene kompanije na „crnoj“ listi, uključujući prvo stavljanje na listu i to da period bude srazmeran težini povrede i prestupa. Nadalje, ovim pravilima i procedurama, pored razloga za upis, utvrđuju se i uslovi brisanja kompanije sa „crne“ liste – npr. ako je određena kompanija sprovela suštinske promene u svom poslovanju i ophođenju sa drugim kompanijama, poslovnim partnerima i potrošačima i uvela sistem unutrašnjeg nadzora i kontrole i anti-korupcijske mehanizme, ona zaslužuje da bude brisana sa „crne“ liste. Nije redak slučaj da se postavlja poverenik za nadzor, koji prati postupanje i ponašanje kompanije u pitanju i daje mišljenje o delistiranju. Kada je reč o javnosti podataka, pravilima se određuje stepen javnosti podataka, uz poštovanje pravila o zaštiti podataka ličnosti. Efekte činjenice da osnivač, vlasnika, direktor, upravljač, kontrolno lice kompanije koja je stavljena na „crnu“ listu osniva novu kompaniju i nastavlja da posluje „po starom“ preko te nove kompanije ili da nastavlja da to čini preko povezanih društava, regulatorni sistemi rešavaju na različit način, prevashodno protezanjem zabrane i na ta fizička i pravna lica.

„Bele“ i „crne“ liste i srodni instituti sreću se i uzakonodavstvu i regulatorno-upravnoj praksi Republike Srbije. Primeri su Zakon o inspekcijском nadzoru – član 8, Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS”, br. 80/02 ... 108/16) – član 7. Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS”, br. 124/12, 14/15 i 68/15) – član 8, te [Bodovne liste izvođača i dobavljača](#), koje je sačinilo i objavilo Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i



infrastrukture u saradnji sa drugim resornim ministarstvima. U pitanju su „bele” i „crne” liste privrednih subjekata i drugih organizacija čija je delatnost projektovanje, izgradnja i nadzor u oblasti saobraćajne i druge infrastrukture. Svrha sačinjavanja i objavljivanja ovih listi je da se uredi tržište građevinske industrije i pomogne kompanijama koje su zdrave i posluju u skladu sa pravilima, da se zaštite zaposlena i druga radno angažovana lica i osigura partnerstvo države sa kredibilnim kompanijama. Zakonski osnov za sastavljanje i objavljivanje ovih lista sadržan je u članu 6. Zakona o ministarstvima, kojim je propisano da Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture obavlja poslove državne uprave koji se odnose na građevinarstvo i srodne poslove, i u Zakonu o potvrđivanju Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 94 o radnim klauzulama javnih ugovora („Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori”, broj 12/14).

Poveravanje stručnih poslova inspekcije licima iz privatnog sektora

Jedna od osnovnih prepreka na koju inspektori ukazuju su nedevojni kapaciteti, odnosno nedovoljan broj inspektora u odnosu na obim i složenost posla, širinu oblasti nadzora i veliki broj nadziranih subjekata. Imajući u vidu racionalizaciju državne uprave i nemogućnost zapošljavanja novih ljudi, kao i zabrinjavajuću činjenicu da je prosečna starost inspektora oko 55 godina, te da je veliki broj inspektora nadomak odlaska u penziju, potrebno je pronaći odgovor na ovaj izazov i alternative, u koje spada i **poveravanje stručnih poslova inspekcije licima iz privatnog sektora**. U prilog ovom pristupu govori i činjenica da postoji potencijalni sukob interesa i mogućnost pogrešnih podsticaja i nepravilnog rada, budući da inspekcija, kada je to propisano, pre početka rada i obavljanja delatnosti po zahtevui subjekta utvrđuje ispunjenost uslova za rad i obavljanje delatnosti (utvrđujući inspeksijski nadzor), a potom, kada nadzirani subjekat počne da radi i obavlja delatnost, po službenoj dužnosti proverava i kontroliše iste te uslove u postupku inspeksijskog nadzora. Tako se u inspeksijskom nadzoru može javiti tzv. solidarnost unutar profesije, ako je u postupku utvrđivanja ispunjenosti propisanih uslova jedan inspektor nešto prevideo, a drugi inspektor kasnije u postupku inspeksijskog nadzora ustanovi taj propust, nedostatak ili nepravilnost, pa on, iz ovih motiva (da bi „zaštiti” kolegu), prenebregne taj propust, nedostatak ili nepravilnost. Tada se teži da sve što je nepravilno ostane unutar inspeksijske profesije, što nije i ne može biti legitimno. Kako bi se otklonili navedeni nedostaci, a ukupan proces ubrzao i učinio efikasnijim i jeftinijim, jedan od regulatornih modela za rešavanje ovih pitanja je zakonsko ovlašćivanje subjekata iz privatnog sektora da obavljaju stručne poslove inspekcije, sa neophodnošću da ti subjekti pribave licencu za obavljanje ovih poslova, kao i da budu osigurani za slučaj profesionalne greške (osiguranje od profesionalne odgovornosti), čime se pokrivaju rizici od nestručnog postupanja. Poveravanje obavljanja ovih poslova licenciranim subjektima iz privatnog sektora je generalni trend u regulatornom rešavanju ovakvih i sličnih problema. Članom 137. stav 2. Ustava Republike Srbije utvrđeno je da se pojedina javna ovlašćenja mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima. Zakon o inspeksijskom nadzoru utvrđuje u članu 48. stav 3. sistemski zakonski osnov za poveravanje poslova provere ispunjenosti uslova za početak rada i obavljanje delatnosti licima iz privatnog sektora, kao i drugih stručnih poslova inspekcije, predviđajući da se licu koje nije službenik, posebnim zakonom može poveriti vršenje pojedinih stručnih poslova inspekcije. Svakako, u slučaju poveravanja poslova neophodno je sprovoditi upravni nadzor od strane resornog ministarstva nad radom ovih lica, saglasno odredbama Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 i 95/10).



Primeri regulatornog poveravanja stručnih poslova inspekcije

Jedan od primera poveravanja stručnih poslova inspekcije licenciranim licima iz privatnog sektora je rešenje iz izmena i dopuna Zakona o zaštiti od požara („Službeni glasnik RS“, br. 111/09 i 20/15), utvrđeno u članu 80. ovog zakona. Prema ovom članu, nadzor nad ispunjenošću propisanih uslova i mera zaštite od požara u toku građenja objekta, umesto inspektora preventivne zaštite („protivpožarnog inspektora“), nadzire licencirano lice iz privatnog sektora koje ispunjava uslove za vršenje stručnog nadzora, u skladu sa propisima o planiranju i izgradnji, a pisanim aktom investitora ili njegovog zastupnika je određeno da u toku izvođenja radova obavlja ove poslove.

Primer je i poveravanje, na osnovu rešenja ministra nadležnog za poslove veterinarstva, obavljanja pojedinih stručnih poslova veterinarske inspekcije - veterinarskoj stanici koja ispunjava propisane uslove, saglasno članu 148. u vezi sa članom 17. Zakona o veterinarstvu („Službeni glasnik RS“, br. 91/05, 30/10 i 93/12).

5.2.1.2. Samokontrola

Kontrolne liste

Kontrolne liste, koje su uvedene Zakonom o o inspekcijskom nadzoru kao alat inspekcijskog nadzora i kao alat samoocenjivanja usklađenosti sa zakonom, bitan su instrument postizanja bezbednosti i zakonitosti, procene rizika i stepena usklađenosti sa propisima. Javno su dostupne i u njima se složeni zahtevi iz propisa prikazuju na jednostavan način – kroz pitanja i moguće odgovore („Da” i „Ne”, kao i „Delimično”), tako da privrednici samostalno mogu da izvrše samoproveru i usklade se. Pomoću njih se dobijaju podaci o nivou usklađenosti privrednog poslovanja sa propisima i o nivoima rizika, tako da se može utvrditi koji propis se koliko i kako primenjuje, a time koliko je realno primenjiv, gde su tzv. uska grla/kritične tačke, da li bi taj propis trebalo menjati, u pogledu kojih odredbi i kako ga izmeniti da bude primenjiviji, u skladu sa potrebama privrede i obezbedi ciljeve koji su utvrđeni prilikom njegovog donošenja. Daju pouzdane podatke da inspekcija obezbedi povratnu spregu (eng. *feedback*) regulatoru o informacijama sa terena.

Većina trenutno objavljenih kontrolnih lista je kreirana i koristi se u formatu dokumenta (Microsoft word .doc ili .docx). Priroda kontrolnih lista je da su one lista pitanja sa odgovorima i bodovima. Ovakve liste je najlakše predstaviti tabelarno. Neke inspekcije su objavile kontrolne liste kreirane MS Excel alatom, ali bez funkcionalnosti automatskog bodovanja i procene rizika. Ove liste su kreirane sa namerom da se štampaju kao papirni obrasci za ocenjivanje. Personalni računari omogućavaju rad sa tabelama pomoću različitih alata, npr. Microsoft Excel, OpenOffice Calc, LibreOffice, Numbers. Vlada Srbije je potpisivanjem krovnog sporazuma sa Microsoft-om omogućila svim zaposlenima u državnoj upravi da koriste Microsoft Office, čiji je deo pomenuti Microsoft Excel. Ovo je i alat izbora kojim je napravljena kontrolna lista data uz ovo uputstvo, i koji treba koristiti kao osnovu prilikom revizije postojećih kontrolnih lista. Prilikom korišćenja alata potrebno je tabele snimati u novom, otvorenom formatu (.XSLX ili .ODF), prema preporukama datim u Listi standarda interoperabilnosti 2.06. Microsoft je ovaj format uveo kao primaran sa paketom Office 2007, dok je podrška u starijim verzijama ograničena.

Kontrolne liste treba kreirati tako da omogućavaju automatsko bodovanje i izračunavanje stepena rizika na osnovu unetih odgovora. Ovakve kontrolne liste mogu da se odštampaju pre



nego se popune, i da se ručno popunjavaju, ali i da se odštampaju nakon popunjavanja na računaru. Kada se popunjene liste nalaze u elektronskoj formi moguće je relativno jednostavno prikupljanje i analiza podataka dobijenih pomoću tih listi. Na osnovu ovih podataka dalje je pojednostavljeno praćenje i analiza stanje u oblasti inspekcijiskog nadzora u delokrugu inspekcije, predviđeno članom 8. Zakona o inspekcijiskom nadzoru, i proces analize rizika.

Kontrolne liste republičkih inspekcija su dostupne preko [portala Koordinacione komisije](#).

Izveštaj o samoproveri ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i samoproceni rizika

Zakon o inspekcijiskom nadzoru u članu 14. stav 5. propisuje da nadzirani subjekat može dostaviti inspekciji **izveštaj o samoproveri ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i samoproceni rizika**, koje je sproveo saglasno sadržini kontrolne liste i pravilima o proceni rizika. Uz ovaj izveštaj, nadzirani subjekat inspekciji prilaže i odgovarajuću dokumentaciju, odnosno drugi materijal (fotografije i dr.) kojim se potkrepljuju nalazi iz izveštaja. Nadzirani subjekti sačinjavaju izveštaj o samoproveri ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i samoproceni rizika prema svom najboljem znanju, umeću i pravilima struke, postupajući sa dužnom pažnjom, u dobroj veri, savesno i pošteno. Ovaj izveštaj ne zamenjuje niti isključuje postupanje inspektora u skladu sa zakonom i drugim propisom, niti nalaze inspekcijiskog nadzora. Izveštaj o samoproveri i samoproceni, kada je pravilno i stručno sačinjen, može dosta da pomogne inspekciji u utvrđivanju činjenica, rizika i stanja stvari i postupak učini ekonomičnijim i efikasnijim. Pomoću ovih izveštaja prikupljaju se relevantne informacije i nadzirani subjekti se uvode u sistem zasnovan na proceni rizika i edukuju da treba da upravljaju rizicima vezanim za sopstveno poslovanje i postupanje. Ovaj oblik samoprovere pomaže privrednim subjektima da razumeju rizike u svom poslovanju i bolje upravljaju njima, te da pravovremeno utvrde neusaglašenosti svog poslovanja sa propisima i zahtevima zakonitosti i bezbednosti, otklone ih i uspostave stanje usaglašenosti. Istovremeno, samoprovera štedi ograničene resurse inspekcija (vreme, ljudski resursi, oprema, materijalna sredstva), koje onda mogu da ih usmere ka većim rizicima. Samoprovera je od naročitog značaja u pogledu novoosnovanih subjekata za koje još uvek ne postoji dovoljan skup informacija za procenu rizika i za sprečavanje nastanka prekršaja. Kako bi se prikupili odgovarajući podaci za procenu rizika, inspekcija može da od nadziranog subjekta zatraži da sprovede samoproveru ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i samoprocenu rizika, i o tome joj dostavi izveštaj. Inspekcija bi nadziranog subjekta upoznala sa potrebom sprovođenja samoprovere i njegovom interesu da pristupi samoproveri i aktivno učestvuje u postupku, te poučila o pravima, obavezama i pravnim posledicama vezanim za ovo izveštavanje. Mišljenja smo da bi, u cilju pravne perfektnosti i nedvosmislenosti, kao i afirmacije ovog pravnog instituta i podsticanja njegove veće upotrebe, bilo celishodno u članu 14. Zakona o inspekcijiskom nadzoru izričito uneti da je inspekcija ovlašćena da dostavi kontrolnu listu nadziranom subjektu i zatraži od njega da sačini i inspekciji dostavi izveštaj o samoproveri ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i samoproceni rizika. Primer dobre prakse u ovom pogledu je Tržišna inspekcija, koja je od određenog broja privrednih subjekata zatražila da joj dostave ovakav izveštaj, pa je tokom 2017. godine pripremljeno i ovoj inspekciji dostavljeno 524 izveštaja o samoproveri, čime je unapređena saradnja Tržišne inspekcije i privrede.

Uz izveštaj o samoproceni rizika, nadzirani subjekti bi inspekciji mogli da dostave i program usaglašenosti sa propisima i politikom upravljanja rizicima, kao i druge opšte i pojedinačne akte od značaja u ovom pogledu (naravno, oni subjekti koji imaju ovakav program i ovakvu politiku, kao i druge akte od značaja). Kroz ovakvu komunikaciju inspekcija i privrednika

uspostavlja se i jača komunikacija i saradnja obe strane. Istovremeno, postoje mehanizmi za sprečavanje i suzbijanje zloupotreba. Lažno prikazivanje ili prikrivanje činjenica u ovom izveštaju, u cilju dovođenja inspekcije u zabludu u pogledu ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i procene rizika kod nadziranog subjekta, podleže pravnim posledicama zbog sastavljanja isprave neistinite sadržine radi dovođenja nadležnog organa u zabludu i stavljanja nadziranog subjekta u povoljniji položaj. Pravne posledice uključuju povećanje verovatnoće nastanka štetnih posledica u okviru procene rizika kod tog nadziranog subjekta.

U samoproveri ispunjenosti zahteva iz propisa i samoproceni rizika (samoinspekciji) mogu se koristiti i drugi alati. Svakako, poželjno je da oni budu automatizovani (Excel, a postoje i posebni računarski programi). Većina alata za samoprocenu je slična ili, takoreći, suštinski ista samoproceni putem kontrolnih lista, budući da se sastoje od tabelarno postavljenih pitanja i ponuđenih odgovora, pomoću kojih se utvrđuje stepen usaglašenosti sa propisima i standardima, odnosno stepen rizika.

Slika 8.

Primer alata za samoprocenu usklađenosti sa poslovanjem i rizika

OHS Risk Management

Status: **Not Started - 0 of 16 Questions Answered**

3.14 Workplace Inspection Frequency - The workplace has evidence that inspections are being undertaken at least once every 3 months			
Conformance Evidence has been sighted showing that workplace inspections have been carried out at least once every 3 months.	Partial Conformance Evidence has been sighted showing that workplace inspections have been carried out but at an average frequency of greater than every 3 months.	Non Conformance No formal and documented workplace inspections are being undertaken.	
3.15 Workplace Inspection Checklists Retention - Completed Workplace Inspection Checklists are retained and available for review			
Conformance All Workplace Inspection Checklists are retained and available for review.	Partial Conformance Some but not all Workplace Inspection Checklists are retained and available for review.	Non Conformance No Workplace Inspection Checklists are retained or available for review.	
3.16 Workplace Inspection Outcomes - Outcomes are communicated to employees and action items completed.			
Conformance Outcomes of workplace inspections are discussed at OHS Committee / employee meetings. Corrective actions are implemented and documented as completed. This has been documented in the meeting minutes.	Partial Conformance Some, but not all, outcomes of Workplace Inspections are communicated. Some, but not all, corrective actions have been documented as complete.	Non Conformance There is limited evidence of communication of workplace inspection outcomes and/or close out of corrective actions.	

Izvor: *OHSMS Self Assessment Tool*

Politika upravljanja rizicima

Da bi se rizicima pravilno upravljalo, a šteta predupredila, potrebno je da kompanije imaju **politike upravljanja rizicima** i da uspostave i razvijaju unutrašnji (interni) nadzor. Rizike je potrebno kontinuirano i sistemski identifikovati, procenjivati i delovati ka njima proaktivno (preventivno) i korektivno. Korisno je i uspostaviti odgovarajuće alate za upravljanje rizicima sa kojima se kompanija susreće, poput registra rizika i informacionog sistema (čiji sastavni deo je registar rizika), koji prikazuju i mere izloženost kompanije riziku, te signaliziraju odgovornim licima preduzimanje odgovarajućih mera prevencije i zaštite.

Nakon identifikacije i procene rizika sledi primereno i srazmerno postupanje sa rizikom (tretman rizika, odgovor na rizik). Odgovori na rizik mogu biti:



- izbegavanje rizika - prestanak ili odustanak od određene aktivnosti ili njeno vršenje na drugačiji način;
- prenos (podela, transfer) rizika - prenos rizika na drugo lice (npr. osiguranje);
- smanjenje (ublažavanje) rizika - preduzimanje mera kojima se smanjuje verovatnoća nastanka i/ili težina štetne posledice (npr. rezervisanje finansijskih sredstava za određene namene);
- zadržavanje (prihvatanje) rizika - kada je izbegavanje, prenos ili smanjenje rizika onemogućeno ili ograničeno ili su troškovi preduzimanja odgovarajućih mera nesrazmerno veći u odnosu na verovatnu štetu, kompanija zadržava (prihvata) rizik i određuje finansijska sredstva za tu svrhu.

Izbegavanje i smanjenje rizika se konkretizuje kroz različite mere i radnje preventivnog, korektivnog i prinudnog karaktera (npr. pružanje informacija i saveta, nalaganje otklanjanja uzroka verovatne, odnosno moguće štete, povlačenje i opozivanje robe, zabrana rada, zatvaranje objekta). Prenos rizika se ogleda u određivanju alternativnih mehanizama za „vlasništvo“ nad rizikom, na primer, u vrednovanju korporativnih sistema unutrašnjeg nadzora i rešavanja stvari „unutar kuće“, te osiguranja od različitih rizika, kada se rizik prenosi na društvo za osiguranje. Podela rizika u određenom obliku postoji i u vidu preventivnog – informativnog i savetodavnog delovanja inspekcije, informativnih i edukativnih kampanja, tribina i konsultativnih sastanaka inspekcije sa predstavnicima privatnog sektora i drugim zainteresovanim stranama, što je potrebno koristiti u punoj meri u radu inspekcija. Inspekcije i privrednici žele iste rezultate (da potrošači ne naruše zdravlje, da radna mesta budu bezbedna itd). Celishodno je, zato, da inspekcije i privredne asocijacije rade zajedno na ostvarenju tih ciljeva. Prihvatanje rizika se sastoji u toleranciji određenog stepena rizika.

Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS”, br. 36/11, 99/11, 83/14 - dr. zakon i 5/15) predviđa politiku upravljanja rizicima za društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarska društva. Zakon o privrednim društvima, kao osnovni kompanijski zakon, propisuje da nadzorni odbor društva s ograničenom odgovornošću, između ostalog, ustanovljava politike upravljanja rizicima, vrši unutrašnji nadzor nad poslovanjem društva i vrši nadzor nad zakonitošću poslovanja društva. Kod akcionarskog društva sa jednodomnim upravljanjem, odbor direktora ustanovljava politike upravljanja rizicima. Odbor direktora, takođe, vrši unutrašnji nadzor nad poslovanjem društva, odgovara za tačnost poslovnih knjiga društva i odgovara za tačnost finansijskih izveštaja društva, kao i vrši druge poslove i donosi odluke u skladu sa ovim zakonom, statutom i odlukama skupštine. Kod akcionarskog društva sa dvodomnim upravljanjem ovo čini nadzorni odbor. Komisija za reviziju, koju je javno akcionarsko društvo obavezno da obrazuje, priprema, predlaže i proverava sprovođenje politika upravljanja rizicima, vrši nadzor nad radom unutrašnjeg nadzora u društvu, ocenjuje sadržinu finansijskih izveštaja i vrši nadzor nad postupkom revizije. Poslovi unutrašnjeg nadzora, prema Zakonu o privrednim društvima, naročito obuhvataju kontrolu usklađenosti poslovanja društva sa zakonom, drugim propisima i aktima društva, nadzor nad sprovođenjem računovodstvenih politika i finansijskim izveštavanjem, proveru sprovođenja politika upravljanja rizicima, praćenje usklađenosti organizacije i delovanja društva sa kodeksom korporativnog upravljanja i vrednovanje politika i procesa u društvu, kao i predlaganje njihovog unapređenja. Lice koje rukovodi poslovima unutrašnjeg nadzora dužno je da o sprovedenom nadzoru poslovanja redovno izveštava komisiju za reviziju, a u društvima koja nemaju komisiju za reviziju - odbor direktora, odnosno nadzorni odbor, ako je upravljanje društvom dvodomno.



Zakon o reviziji („Službeni glasnik RS“, broj 62/13) propisuje da su društva od javnog interesa dužna da imaju Komisiju za reviziju (odbor za praćenje poslovanja), koja obavlja poslove u skladu sa Zakonom o privrednim društvima. Društvima od javnog interesa smatraju se velika pravna lica razvrstana u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo, pravna lica koja se smatraju javnim društvima u skladu sa zakonom kojim se uređuje tržište kapitala i sva pravna lica koje Vlada na predlog nadležnog ministarstva proglasi pravnim licima od javnog interesa za Republiku Srbiju, nezavisno od njihove veličine.

U različitim oblastima postoji stručni nadzor, koji takođe treba uvrstiti u oblike unutrašnjeg nadzora. Tako, na primer, Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 72/09 ... 145/14) propisuje da investitor obezbeđuje stručni nadzor u toku građenja objekta, odnosno izvođenja radova za koje je izdata građevinska dozvola. Stručni nadzor obuhvata: kontrolu da li se građenje vrši prema građevinskoj dozvoli, odnosno prema tehničkoj dokumentaciji po kojoj je izdata građevinska dozvola; kontrolu i proveru kvaliteta izvođenja svih vrsta radova i primenu propisa, standarda i tehničkih normativa, uključujući standarde pristupačnosti; kontrolu i overu količina izvedenih radova; proveru da li postoje dokazi o kvalitetu materijala, opreme i instalacija koji se ugrađuju; davanje uputstava izvođaču radova; saradnju sa projektantom radi obezbeđenja detalja tehnoloških i organizacionih rešenja za izvođenje radova i rešavanje drugih pitanja koja se pojave u toku izvođenja radova. Stručni nadzor može da vrši lice koje ispunjava uslove propisane ovim zakonom za odgovornog projektanta ili odgovornog izvođača radova. U vršenju stručnog nadzora na objektu ne mogu da učestvuju lica koja su zaposlena u privrednom društvu, odnosno drugom pravnom licu ili preduzetničkoj radnji koje je izvođač radova na tom objektu, lica koja vrše inspeksijski nadzor, kao i lica koja rade na poslovima izdavanja građevinske dozvole u organu nadležnom za izdavanje građevinske dozvole.

Od velikog značaja za unutrašnji nadzor i interno upravljanje rizicima je sistem kontrole kvaliteta unutar ovog subjekta, čiji je cilj osiguravanje kvaliteta procesa, proizvoda, poslova, mašina, sistema, opreme i radova, ispunjavanjem niza pravnih i tehničkih zahteva u pogledu upravljanja kvalitetom.

Posebним zakonima i drugim propisima u određenim oblastima konkretizovana su pitanja unutrašnjeg nadzora a aspekta javnog nadzora i javnih rizika. Tako, u oblasti bezbednosti hrane, u skladu sa Zakonom o bezbednosti hrane („Službeni glasnik RS“, broj 41/09), samokontrola subjekata u poslovanju hranom zasniva se na principima dobre proizvođačke i higijenske prakse i analize opasnosti i kritičnih kontrolnih tačaka (HACCP). Saglasno tome, subjekti u poslovanju hranom dužni su da uspostave sistem za osiguranje bezbednosti hrane u svim fazama proizvodnje, prerade i prometa hrane, osim na nivou primarne proizvodnje, u svakom objektu pod njihovom kontrolom. U skladu sa Zakonom o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe („Službeni glasnik RS“, broj 92/11), unutrašnja kontrola je postupak samokontrole kojim subjekat poslovanja proverava usklađenost svog poslovanja sa propisima kojima su uređeni uslovi u pogledu zdravstvene ispravnosti predmeta opšte upotrebe. Subjekti u poslovanju predmetima opšte upotrebe dužni su da na dokumentovan način u skladu sa svojom delatnošću, uspostave i sprovede unutrašnju kontrolu u svim fazama proizvodnje i prometa, u skladu sa principima dobre proizvođačke, higijenske prakse, kao i analize opasnosti i kontrole kritičnih tačaka. Subjekti u poslovanju predmetima opšte upotrebe dužni su da na zahtev inspektora nadležnog za službenu kontrolu stave na uvid dokumentaciju u vezi sa sprovedenom unutrašnjom kontrolom. Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu („Službeni glasnik RS“, br. 101/05 i 91/15) i pratećim Pravilnikom o načinu i postupku procene rizika na radnom mestu i u radnoj okolini propisuje se obaveza za



poslodavce da sačine i primenjuju akt o proceni rizika i druge mere radi sprečavanja povreda na radu, profesionalnih oboljenja i oboljenja u vezi sa radom.

Programi usaglašenosti sa propisima (eng. *Compliance Programs*)

Privredni subjekti se u svakodnevnom poslovanju susreću sa mnoštvom propisa - čiji nadzor nad primenom je u delokrugu različitih inspekcija, posledičnih rizika od neusaglašenosti sa propisima i rizika sankcionisanja ako do neusaglašenosti dođe. Inspekcija procenjuje i upravlja rizicima, u skladu sa svojim nadležnostima i resursima koji su joj na raspolaganju, starajući se o tome da se poslovanje i postupanje nadziranih subjekata u određenoj oblasti nadzora odvija na zakonit i bezbedan način. Međutim, inspekcija nije ta koja posluje i primenjuje propise, nego ona nadzire njihovu primenu od strane nadziranih subjekata. Nadzirani subjekti su „vlasnici“ rizika za zakonito i bezbedno poslovanje i postupanje, a inspekcija ne može preuzeti osnovni rizik i osnovnu odgovornost za pravilno i bezbedno poslovanje i postupanje, koja leži na samom nadziranom subjektu, koji je u prvenstvenoj obavezi da brine o svom riziku. Privredni subjekat je taj koji je dužan da posluje u skladu sa zakonom i drugim propisima, dobrom poslovnim praksom i utvrđenim standardima, da osigura zakonitost i bezbednost svog poslovanja i postupanja, a inspekcija je tu da mu pomogne u tome i, po potrebi, da ga usmeri i bude mu korektiv na tom putu, ako treba i prinudnim merama.

U cilju poslovanja i postupanja koje je usaglašeno sa propisima, celishodno je da nadzirani subjekti sačine sopstvene **programe usaglašenosti sa propisima** (koji se još nazivaju i: programi dobrovoljnog usaglašavanja sa propisima), pomoću kojih će razviti mehanizme za identifikaciju mogućih neusaglašenosti, odnosno rizika od regulatorne neusklađenosti, te za sprečavanje i ispravljanje propusta i povreda propisa. Program bi sačinio tim stručnjaka nadziranog subjekta, koji može biti sastavljen od unutrašnjih i spoljnih stručnjaka. Saglasno cilju inspeksijskog nadzora iz člana 2. stav 1. Zakona o inspeksijskom nadzoru, prema kome se cilj inspeksijskog nadzora sastoji u tome da se (prevashodno) preventivnim delovanjem obezbedi zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i spreče ili otklone štetne posledice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, te saglasno članu 13. st. 2. i 3. Zakona o inspeksijskom nadzoru, prema kome se preventivno delovanje inspekcije ostvaruje, pored ostalog, preduzimanjem drugih aktivnosti usmerenih ka podsticanju i podržavanju zakonitosti i bezbednosti poslovanja i postupanja i sprečavanju nastanka štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, svrsishodno je da inspekcije podstiču i promovišu pripremu i donošenje programa usaglašenosti sa propisima, čime se podstiče unapređenje samoregulative i dobrovoljnost poštovanja zakona. Članom 53. Zakona o inspeksijskom nadzoru propisano da je inspektor i službenik ovlašćen za vršenje inspeksijskog nadzora posebno odgovoran, između ostalog, ako učestvuje u radu stručnih radnih grupa ili tela nadziranih subjekata, odnosno lica koja podležu inspeksijskom nadzoru, što predstavlja teže povrede radne dužnosti. S obzirom na ovaj član, čija intencija je sprečavanje sukoba interesa i prevencija korupcije i narušavanja samostalnosti inspektora u obavljanju posla, inspekcija ne bi mogla da neposredno učestvuje u pripremi programa usaglašenosti sa propisima, u sklopu tim stručnjaka nadziranog subjekta. Ali, zato može da podstiče, na opštem nivou da usmerenja i promoviše pripremu i donošenje programa usaglašenosti sa propisima, pa i da, tamo gde je to potrebno, celishodno i opravdano, u skladu sa čl. 26. i 27. Zakona o inspeksijskom nadzoru, kao preventivnu meru predloži ili naloži ili naloži kao korektivnu meru (meru za otklanjanje nezakonitosti), odnosno da, u skladu sa članom 42. ovog zakona, odredi u sklopu preduzimanja



drugih mera na koje je inspektor ovlašćen - nadziranom subjektu da pripremi i donese program usaglašenosti sa propisima.

Uvidom u programe usaglašenosti sa propisima inspekcija stiče bolji uvid u poslovanje i postupanje nadziranih subjekata, preventivno deluje, razvija poverenje, saradnju i podelu rizika sa privatnim sektorom, te dobija odgovarajuće informacije za procenu rizika. U tom smislu, Zakon o inspekcijском nadzoru u članu 9. stav 7. predviđa da se verovatnoća nastanka štetnih posledica procenjuje polazeći naročito od prethodnog poslovanja i postupanja nadziranog subjekta, uključujući poslednje utvrđeno stanje zakonitosti i bezbednosti njegovog poslovanja i postupanja, te da se verovatnoća procenjuje se polazeći i od: srpskih standarda i pravila dobre prakse koje nadzirani subjekat primenjuje; sistema upravljanja i unutrašnjeg nadzora nad zakonitošću, pravilnošću i bezbednošću poslovanja i postupanja kod nadziranog subjekta, uzimajući u obzir politiku upravljanja rizicima i različite oblike unutrašnjeg nadzora kod nadziranog subjekta, kao i reviziju finansijskih izveštaja nadziranog subjekta; stanja u oblasti u kojoj se njegova delatnost ili aktivnost vrši i predviđanja budućih kretanja u njoj; unutrašnjih i spoljnih stručnih, tehničkih, tehnoloških i finansijskih kapaciteta nadziranog subjekta. Činjenica da privredni subjekat ima i sprovodi program usaglašenosti sa propisima smanjuje verovatnoću nastanka prekršaja i štetnih posledica, a samim tim i stepen rizika i posledičnu učestalost inspekcijског nadzora. Donošenje i sprovođenje programa usaglašenosti deluje povoljno na poslovnu reputaciju privrednog društva i izražava njegovu proaktivnu ulogu u poštovanju propisa.

Nadzirani subjekat treba da informiše inspekciju o podacima iz programa i u vezi sa programom koji predstavljaju poslovnu tajnu, odnosno poverljive podatke, ako u programu ima podataka takve prirode. Da bi program usaglašenosti sa propisima bio izvršiv potrebno je da bude prihvaćen od strane rukovodstva i pravne i drugih stručnih službi, pri čemu o programu treba informisati zaposlene i druge subjekte na koje utiče. Vođa tima stručnjaka bi bio zadužen za praćenje sprovođenja programa i obaveštavanje menadžmenta o rizicima, postojećem stanju, preduzetim i poželjnim merama za obezbeđivanje zakonitosti i bezbednosti poslovanja i postupanja, odnosno pripremu preporuka za unapređenje primene. Mere bi uključivale otklanjanje uzroka („korena“) neusaglašenosti unutar privrednog društva (npr. unutrašnje organizacione promene, potreba za obukom i/ili specijalizacijom zaposlenih i dr), predlaganje odgovarajućih procedura za prevenciju, upravljanje i kontrolu rizika od neusaglašenosti, kao i komunikaciju o ovim rizicima, načine praćenja sprovođenja mera i merenja njihove delotvornosti, odnosno učinkovitosti. Program bi trebao da uključuje i obaveštavanje inspekcije, odnosno više inspekcija o utvrđenim rizicima i preventivnim i korektivnim merama preduzetim u cilju obezbeđenja usaglašenosti poslovanja i postupanja sa propisima. Informacije o merama i radnjama preduzetim od strane nadziranog subjekta kako bi se rizik otklonio ili umanjio mogu predstavljati poslovnu tajnu u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje zaštita poslovne tajne, osim ako se radi o informacije o saznanjima inspekcije o ozbiljnom riziku po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, koje su informacije od javnog značaja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju informacije od javnog značaja, i ne mogu predstavljati poslovnu tajnu, niti o informacijama koje su označene kao poslovna tajna radi prikrivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja domaćeg ili stranog fizičkog i pravnog lica, sve u skladu sa članom 13. stav 4. Zakona o inspekcijском nadzoru i članom 3. Zakona o zaštiti poslovne tajne („Službeni glasnik RS“, broj 72/11).



U domaćem zakonodavstvu sreću se instituti srodni i bitno slični programu usaglašenosti sa propisima. Tako, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu u članu 26. propisuje da ako aktom o proceni rizika utvrdi nedostatke u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu za čije su otklanjanje potrebna veća investiciona ulaganja, a život i zdravlje zaposlenog nisu teže ugroženi, poslodavac je dužan da sačini poseban program o postupnom otklanjanju nedostataka i utvrdi rokove za realizaciju programa. Saglasno ovome, članom 66. stav 3. istog zakona predviđeno je da ako primena mera, odnosno potreba za usaglašavanjem sa propisanim merama zaštite bezbednosti i zdravlja na radu predstavlja nedostatak za čije su otklanjanje potrebna veća investiciona ulaganja, a život i zdravlje zaposlenih nisu teže ugroženi, inspektor rada može naložiti poslodavcu da sačini poseban program o postupnom otklanjanju nedostataka sa utvrđenim rokovima za njihovo otklanjanje.

U uporednoj praksi sreću se različiti akti sa istom ili srodnom svrhom koju imaju programi usaglašenosti sa propisima, a često se radi o istoj suštini i drugačijim nazivima. Uporedna praksa, tako, poznaje akcione planove, remedijacione planove, planove za ponovno uspostavljanje stanja zakonitosti, programe upravljanja regulatornim rizicima i dr.

Nadzirani subjekti bi, uz izveštaj o samoproveri usaglašenosti i samoproceni rizika, koji je obrađen u prethodnim izlaganjima, inspekciji mogli da dostave i program usaglašenosti sa propisima i politiku upravljanja rizicima, kao i druge opšte i pojedinačne akte od značaja u ovom pogledu. Mišljenja smo da bi, u cilju pravne perfektnosti i nedvosmislenosti, kao i afirmacije ovakvog pristupa i podsticanja njegove veće upotrebe, bilo celishodno u članu 42. Zakona o inspekcijском nadzoru, kojim se uređuju, pored ostalog, i druge radnje i mere na koje je inspektor ovlašćen, izričito uneti da je inspektor ovlašćen da, radi otklanjanja utvrđenih i sprečavanja nastanka budućih nezakonitosti i štetnih posledica, naloži ili predloži nadziranom subjektu da donese i inspekciji dostavi program usaglašenosti poslovanja sa propisima, politiku upravljanja rizicima poslovanja, akcioni plan ili drugi akt kojim se uređuje usaglašavanje sa propisima i upravljanje rizicima.

5.2.1.3. Samoprijavlivanje

U skladu sa načelima srazmernosti, pravičnosti i ekonomičnosti, koji su ugrađeni u osnov za nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno za neizdavanje prekršajnog naloga iz člana 42. stav 3. Zakona o prekršajima, kao i u član 182b Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji i član 314a Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima („Službeni glasnik RS“, br. 41/09 ... 9/16 - US), smatramo da bi bilo svrsishodno u Zakonu o inspekcijском nadzoru proširiti ovaj osnov. Ove odredbe koriguju nedostatak instituta dela malog značaja i neznatnog rizika u prekršajnoj oblasti, koji postoji u inspekcijском pravu, pravu privrednih prestupa i krivičnom pravu, te afirmišu načelo oportuniteta pokretanja i vođenja postupka koji nije u interesu stranke, odnosno optužbe kaznene prirode. Naime, članom 9. stav 3. Zakona o inspekcijском nadzoru propisano je da inspekcija nije dužna da vrši inspekcijски nadzor kada je procenjeni rizik neznatan. Članom 2. stav 2. Zakona o privrednim prestupima propisano je da nije privredni prestup ona povreda propisa o privrednom ili finansijskom poslovanju koja, iako sadrži obeležja privrednog prestupa određena propisom, predstavlja neznatnu društvenu štetnost zbog malog značaja i zbog neznatnosti ili odsutnosti štetnih posledica. Član 18. Krivičnog zakonika propisuje da nije krivično delo ono delo koje, iako sadrži obeležja krivičnog dela, predstavlja delo malog značaja, da je delo malog značaja ako stepen krivice nije visok, ako su štetne posledice odsutne ili neznatne i ako opšta svrha krivičnih



sankcija ne zahteva izricanje krivične sankcije i da se ove odredbe mogu primeniti na krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do tri godine ili novčana kazna. U kaznenopravnom sistemu Republike Srbije postoji slična procesna ustanova - članom 284. stav 3. Zakonika o krivičnom postupku propisano je da u slučaju krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora do tri godine, javni tužilac može odbaciti krivičnu prijavu ako je osumnjičeni, usled stvarnog kajanja, sprečio nastupanje štete ili je štetu u potpunosti već nadoknadio, a javni tužilac, prema okolnostima slučaja, oceni da izricanje krivične sankcije ne bi bilo pravično. Primenom načela oportuniteta, postupak se ne pokreće i ne vodi povodom svake stvari, odnosno ne za stvari, nezakonitosti i prekršaje bagatelne prirode, malog značaja, neznatne opasnosti i neznatnog rizika. Naravno, načelo oportuniteta nije neograničeno i ne svodi se na oportunizam, jer mora biti u skladu sa načelom zakonitosti.

Prvi razlog za proširenje osnova za nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno za neizdavanje prekršajnog naloga bi bilo samoprijavlјivanje, a uzor za ovo bi bio Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, kojim je u članu 182b stav 1. propisano da protiv lica koje učini radnju, odnosno propust, u vezi sa porezom čije utvrđivanje obavlja sam poreski obveznik koji se smatraju poreskim prekršajem iz člana 177, člana 179. stav 1. tačka 2b) i 3) i stav 3. u vezi sa stavom 1. tačka 3) tog člana, kao i člana 180. tačke 5) i 6) ovog zakona, neće se podnositi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, ako to lice, pre preduzimanja bilo koje radnje poreskog organa u vezi učinjene radnje ili propusta, odnosno pre otpočinjanja poreske kontrole ili podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, samoinicijativno prijavi učinjenu radnju, odnosno propust i istovremeno plati dugovani iznos poreza uvećan za obračunatu kamatu iz člana 75. ovog zakona. Stavom 2. istog člana propisano je da protiv lica koje učini radnju, odnosno propust iz stava 1. ovog člana, u vezi sa porezom koji se utvrđuje rešenjem, neće se podnositi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, ako to lice, pre preduzimanja bilo koje radnje poreskog organa u vezi sa učinjenom radnjom ili propustom, odnosno pre otpočinjanja poreske kontrole ili podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, samoinicijativno prijavi učinjenu radnju, odnosno propust, kao i utvrđeni iznos poreza plati u propisanom roku.

Sledstveno, mišljenja smo da je u članu 42. stav 3. Zakona o inspekcijском nadzoru potrebno **dati odredbu o tome da ako nadzirani subjekat, pre pokretanja postupka inspekcijского nadzora, odnosno obaveštavanja o predstojećem inspekcijском nadzoru, samoinicijativno prijavi nezakonitost i otkloni njene posledice, odnosno upotrebi sva sredstva koja su mu na raspolaganju da se te posledice otklone, protiv tog nadziranog subjekta neće se podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neće se izdati prekršajni nalog.** Na ovaj način daje se zakonski podsticaj i dodatni alat za otkrivanje prekršaja i otklanjanje štetnih posledica, podržavanje i promociju poštovanja zakona i drugih propisa i jačanje poverenja između inspekcijских organa, privrednih subjekata i građana. Privredni subjekti koji učine određeni propust u poslovanju i otklone posledice povrede zakona, odnosno preduzmu korake koji su im na raspolaganju za otklanjanje tih posledica, biće spremniji da to prijave inspektorima i zatraže pomoć u uspostavljanju održivog stanja zakonitosti i pravilnosti u svom poslovanju ako znaju da neće biti kažnjeni zbog tog propusta, odnosno prekršaja.

Uporedna regulatorna praksa poznaje samoprijavlјivanje („dobrovoljno otkrivanje“) u propisima i kroz posebne programe, koji se prave u određenim oblastima (npr. borba protiv korupcije, sprečavanje pranja novca, sprečavanje nezakonitog izbegavanja plaćanja poreza itd). Po pravilu, uslovi, dejstva i postupak samoprijavlјivanja bliže su objašnjeni u smernicama, koje bi valjalo pripremiti i za potrebe izvršavanja zakona u Republici Srbiji. Takve smernice kao



najšeeće prednosti samoprijavljivanja navode: mogućnost kontrole informacija od strane kompanije, što joj omogućava da sačuva reputaciju – za razliku od slučaja kada dođe do otkrivanja informacija od strane trećeg lica ili unutrašnjeg uzbunjivanja; pokazivanje i dokazivanje kulture i težnje za poštovanjem zakona, odnosno (ponovnim) uspostavljanjem stanja zakonitosti; pogodnosti u postupcima koje se ostvaruju na taj način i izbegavanje kažnjavanja. Osnovni element koji predstavlja branu većem obimu samoprijavljivanja je da ono ne sprečava krivično gonjenje, u slučaju ozbiljnih nezakonitosti, kao i da privredni subjekat samoprijavljivanjem rizikuje da na sebe privuče veću pažnju inspekcijских i drugih nadzorno-kontrolnih organa i tela, čime povećava svoj administrativni i finansijski teret, pa se zato odlučuju da ne prijave povredu zakona i potraže pomoć kako da uspostave stanje zakonitosti, nego se odlučuju da „stvari reše unutar kuće”, bez izlaženja u javnost.

5.2.2. Sprovoditi službene savetodavne posete u većem obimu

Službena savetodavna poseta je oblik preventivnog delovanja inspekcije pružanjem stručne i savetodavne podrške nadziranom subjektu na licu mesta, koju inspekcija organizuje van inspekcijскоg nadzora. Svrha ovakvih inspekcijских poseta je davanje stručnih i praktičnih saveta i preporuka, odnosno pružanje informativne, edukativne i stručno-savetodavne podrške privrednim subjektima koji legitimno posluju, kako bi privrednici bili upoznati sa zahtevima i uslovima čija ispunjenost se traži u pogledu njihovog poslovanja i pomoglo im se da obavljaju delatnost usklađeno sa zakonom i drugim propisima, bezbedno i održivo. Ovo se posebno odnosi na mikro, male i novoosnovane privredne subjekte, a posebno u slučajevima kada je došlo do značajnijih izmena propisa, donošenja novih i ukidanja „starih“ propisa od značaja za poslovanje, kada postoji viši regulatorni rizik, tj. rizik neusklađenosti poslovanja sa propisima. Svršishodno je, prepoznato kao dobra praksa i u skladu sa ciljem inspekcijскоg nadzora nakon donošenja novog propisa sprovesti službene savetodavne posete.

Ako u službenoj savetodavnoj poseti uoči propust, nedostatak ili nepravilnost u poslovanju i postupanju subjekta kod koga se poseta vrši, inspekcija u roku od osam dana nakon posete sačinjava i dostavlja ovom subjektu dopis koji sadrži preporuke ovom subjektu o tome kako da taj propust, odnosno nedostatak ili nepravilnost ispravi i obezbedi zakonito i bezbedno poslovanje i postupanje, i u kom roku to treba da učini. Dopis sa preporukama ima pravnu prirodu akta o primeni propisa. Model dopisa sa preporukama daje se delu sa u priložima ovom vodiču. Subjekt kod koga je inspekcija obavila službenu savetodavnu posetu obaveštava inspekciju o tome da li je i kako je postupio po ovim preporukama, u roku navedenom u dopisu. Kada subjekat obavesti inspekciju o tome da je postupio po preporukama i to dokumentuje, inspekcija treba da dopisom odgovori ovom subjektu da je primila obaveštenje i dokaze o ispunjenju preporuka i da ukaže nadziranom subjektu da je dužan da nastavi da posluje i postupa zakonito i bezbedno, čime se postupak službene savetodavne posete okončava. Ako se subjekat ne slaže sa određenom preporukama ili njenim delom (npr, smatra da je protivna propisu ili da nije prilagođena konkretnoj situaciji, da nije sprovodiva i sl.), on na to treba da ukaže inspekciji koja je obavila službenu savetodavnu posetu – usmeno u poseti ili pismeno nakon posete, kako bi inspekcija na odgovarajući način korigovala preporuku, kada je to opravdano. Nepostupanje po preporukama, kao i neobaveštavanje inspekcije od strane ovog subjekta o postupanju po ovim preporukama može, u skladu sa procenom rizika, predstavljati razlog za pokretanje inspekcijскоg



nadzora. U tom slučaju inspekcija ne izriče mere upravljene prema nadziranom subjektu i, ako se za propust, nedostatak ili nepravilnost smatra da u skladu sa zakonom ili drugim propisom predstavlja prekršaj, ne podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno ne izdaje prekršajni nalog. Međutim, ako je uočeni propust, nedostatak ili nepravilnost takve prirode da je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost, kao i kada se proceni visok ili kritičan rizik, inspekcija pokreće i vodi postupak vanrednog inspeksijskog nadzora, sa ovlašćenjima i dužnostima u skladu sa zakonom, o čemu bez odlaganja obaveštava nadziranog subjekta.

Službene savetodavne posete su višestruko korisne za subjekte kod kojih se ove posete vrše i za inspekcije, što je kod određenih inspekcija i prepoznato. Ove posete su fleksibilne, nisu opterećene „tvrdim“ pravilima postupka inspeksijskog nadzora i upravnog postupka: nije predviđeno formalno obaveštenje – poziv, nije predviđen nalog za inspeksijski nadzor, umesto zapisnika sastavlja se službena beleška, umesto rešenja sačinjava se dopis sa preporukama, nije predviđena žalba, nije predviđen zahtev za pokretanje prekršajnog postupka itd. Aktivnost inspektora u ovakvoj poseti je usmerena na pružanje saveta, informativno i edukativno delovanje, kako bi subjekat poslovaio održivo u skladu sa propisima. Na ovaj način može se za kraće vreme obići veći broj subjekata. Posebno su korisne kada je u pitanju primena novodonetih propisa, kada su i greške u primeni najčešće. Takođe, ovim putem prikupljaju se informacije koje služe za procenu rizika i utvrđivanje stanja u oblasti nadzora. Savetodavna poseta, kao i drugi vidovi savetodavne i stručne pomoći i podrške, dosta utiče na jačanje poverenja između inspekcija i nadziranih subjekata, koji onda postaju otvoreniji i spremniji da se obrate inspekciji i ako dođe do nekog propusta i nepravilnosti, a kako bi zajedno rešili problem, doveli rizik na prihvatljiv nivo i predupredili povredu propisa.

Iz ovih razloga, potrebno ih je više koristiti u praksi. Inspekcije treba da u većoj meri planiraju i sprovode službene savetodavne posete.

5.2.3. Više koristiti preventivne mere

Pored opšteg preventivnog delovanja inspekcije prema neodređenom krugu subjekata, uređenog članom 13. i drugim odredbama Zakona o inspeksijskom nadzoru, inspekcija preventivno deluje i prema konkretnom, pojedinačnom subjektu tako što inspektor rešenjem izriče odgovarajuće preventivne mere ako je to potrebno da bi se sprečio nastanak nezakonitosti i štetnih posledica i tako kvalitativno doprinelo boljem stanju zakonitosti i bezbednosti. Preventivnim merama podstiče se pravilnost, ispravnost, urednost, bezbednost i redovnost u ispunjavanju obaveza, i treba ih više koristiti u inspeksijskom nadzoru.

Preventivne mere, saglasno članu 26. Zakona o inspeksijskom nadzoru, su: upozoravanje nadziranog subjekta o njegovim obavezama iz zakona i drugih propisa, kao i o propisanim radnjama i merama upravljanim prema nadziranom subjektu i sankcijama za postupanja suprotna tim obavezama; ukazivanje nadziranom subjektu na mogućnost nastupanja štetnih posledica njegovog poslovanja ili postupanja; nalaganje nadziranom subjektu preduzimanja ili uzdržavanja od određenih radnji radi otklanjanja uzroka verovatnih štetnih posledica, kao i odgovarajućih



mera predostrožnosti u cilju sprečavanja nastanka mogućih štetnih posledica; druge mere kojima se postiže preventivna uloga inspeksijskog nadzora (predlozi, inicijative, pomaganje i podsticanje na zakonito postupanje, odvracanje od nezakonitog postupanja i dr). Osnovna svrha preventivnih mera je eliminisanje uzroka nezakonitosti i štete. Smatramo da je, u tu svrhu, radi otklanjanja uzroka verovatne/moguće neusaglašenosti sa zakonom unutar privrednog subjekta, inspektor, u skladu sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru, ovlašćen da naloži nadziranom privrednom subjektu da uredi određenu neuređenu oblast, odnosno skup pitanja opštim aktom, kao i da naloži zaposlenima u privrednom subjektu da pohađaju odgovarajuće obuke.

Pored ovih neposredno preventivnih mera, i korektivne i represivne inspeksijske mere imaju posrednu preventivnu svrhu, u pogledu zakonitosti i bezbednosti budućeg poslovanja, postupanja i ponašanja i sprečavanja budućih neodređenih, ali odredivih povreda i ugrožavanja zaštićenih dobara.

Postupajući inspektor treba da, prilikom izricanja preventivne mere, prethodno utvrdi da postoji verovatnoća ili pravno definisana mogućnost nastanka štete, što proizlazi iz utvrđenog skupa činjenica koje ukazuju na to, te u rešenju navede koja nezakonitost i štetna posledica se sprečavaju, kako bi bilo jasno zašto inspekcija interveniše u konkretnom slučaju i donosi rešenje. U rešenju treba navesti i materijalni propis, odnosno odredbu ili odredbe čija povreda ili ugrožavanje se sprečava, odnosno postoji opasnost i verovatnoća, tj. pravno dovoljni nivo rizika da će doći do kršenja tih pravnih normi. Navedeno proističe iz Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 18/16), koji u članu 141. stav 4. propisuje da obrazloženje mora da sadrži, pored ostalog, činjenično stanje i dokaze na osnovu kojih je ono utvrđeno, razloge koji su bili odlučujući kod ocene svakog dokaza, propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku iz dispozitiva.

Zavisno od delokruga inspekcije, predmeta nadzora, uređenosti materije koja je predmet nadzora u zakonima i drugim propisima, utvrđenih činjenica i verovatnoće/mogućnosti nastanka nezakonitosti i štetnih posledica, odnosno konkretnih rizika, odredbe čije se kršenje sprečava i koje se, saglasno Zakonu o opštem upravnom postupku, navode u rešenju o preventivnim merama, mogu biti propisane: na precizan način (npr. određena obaveza propisana u određenom članu posebnog zakona i/ili pravilnika) ili na opšti način, putem opštijih formulacija, odnosno pravnih standarda/generalnih klauzula, tako da se zakonskim odredbama na opštiji način određuje zaštita određenog dobra, prava ili interesa, što ovlašćeno službeno lice (inspektor) ceni prema okolnostima konkretnog slučaja i podvodi pod opštu pravnu normu. Primer: Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda („Službeni glasnik RS“, broj 41/09) propisuje obaveze i mere zaštite i upravljanja ozbiljnim rizikom, koga definiše kao svaki rizik koji zahteva hitno postupanje nadležnih organa, uključujući i rizik čije posledice nisu trenutne, odnosno neposredne, a čija se ozbiljnost procenjuje naročito na osnovu ozbiljnosti mogućih posledica po zdravlje i bezbednost potrošača i drugih korisnika, kao i na osnovu učestalosti tih posledica.

U ovom smislu, Zakon o inspeksijskom nadzoru, kao sistemski zakon, za cilj inspeksijskog nadzora podjednako uzima i uvažava zakonitost i bezbednost (član 2. stav 1). U obzir se uzimaju usaglašavanje postupanja sa propisima (regulatorni rizik) i bezbednosni rizik po zaštićena dobra, prava i interese. Pravni (regulatorni) sistem oličen u zakonitosti i zaštiti kroz precizne pravne norme, s jedne, i rizici, s druge strane, po pravilu i u najvećem broju slučajeva se podudaraju (poklapaju). Međutim, u praksi postoje i određena odstupanja (izuzeci), među koje spada i situacija kada neko postupanje nije izričito zabranjeno, odnosno normirano, ali u stvarnosti takvo postupanje predstavlja rizik koji zahteva preduzimanje radnji i mera radi sprečavanja nastanka štete i postizanja sigurnosti zaštićenih dobara, prava i interesa (preventivne



mere). U odsustvu izričite regulisanosti, mišljenja smo da je u ovakvim slučajevima podobno i celishodno upotrebiti opšte odredbe o zaštiti dobara, prava i interesa, sprečavanju i zabrani nanošenja štete, sadržane u zakonima i drugim propisima, uključujući i Zakon o inspeksijskom nadzoru, i pravilnim tumačenjem upojediniti ih (individualizovati) na konkretan slučaj.

Sagledavajući sadržinu i cilj preventivnih mera, uzimajući u obzir i da su u okviru njih normirane i druge mere kojima se postiže preventivna uloga inspeksijskog nadzora, mišljenja smo da su kod izricanja preventivnih mera radi o ovlašćenjima slobodne ocene inspektora.

5.2.4. Koristiti sporazum o priznanju prekršaja

U prekršajnim postupcima koji se pokreću i vode po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka koje podnose inspeksijski organi još nije zaživela ili nije zaživela u potrebnoj meri upotreba sporazuma o priznanju prekršaja kao Zakonom o prekršajima propisanog i perspektivnog alternativnog načina okončanja prekršajnog postupka. Svakako, to nije dobra praksa i trebalo bi preduzeti mere da se takva praksa promeni i sporazum o priznanju prekršaja počne da se primenjuje u punom kapacitetu i u prekršajnim postupcima koji se vode u tzv. inspeksijskim predmetima, kako bi se unapredilo izvršavanje zakona.

Zakon o prekršajima propisuje da kada se prekršajni postupak vodi za jedan prekršaj ili za više prekršaja u sticaju, ovlašćeni podnosilac zahteva, usmeno ili pisano, može predložiti okrivljenom ili njegovom braniocu zaključenje sporazuma o priznanju prekršaja, odnosno okrivljeni ili njegov branilac može ovlašćenom podnosiocu zahteva predložiti zaključenje takvog sporazuma. Kada se uputi ovakav predlog, stranke ili branilac mogu pregovarati o uslovima priznanja prekršaja koji se okrivljenom stavljaju na teret. Sporazum o priznanju prekršaja može se zaključiti i dostaviti sudu do donošenja prvostepene odluke. On se ne može zaključiti u vezi sa prekršajem za koji se izdaje prekršajni nalog.

Zakon o prekršajima propisana je sadržina ovog sporazuma: opis prekršaja koji se okrivljenom stavlja na teret; priznanje okrivljenog da je učinio taj prekršaj; sporazum o vrsti i visini kazne, odnosno o drugim prekršajnim sankcijama; izjavu ovlašćenog podnosioca o odustajanju od prekršajnog gonjenja za prekršaje koji nisu obuhvaćeni sporazumom o priznanju; sporazum o troškovima prekršajnog postupka, o oduzimanju imovinske koristi pribavljene prekršajem, o povraćaju predmeta prekršaja i o imovinskopravnom zahtevu, ukoliko je podnet; izjavu o odricanju stranaka i branioca od prava na žalbu protiv odluke suda donesene na osnovu prihvatanja sporazuma o priznanju prekršaja; potpis stranaka i branioca. U sporazumu o priznanju ovlašćeni podnosilac zahteva i okrivljeni se mogu saglasiti o izricanju okrivljenom kazne koja ne može biti ispod zakonskog minimuma propisanog članom 39. stav 1. ovog zakona. Takođe, okrivljeni i podnosilac zahteva mogu se sporazumeti da se zaštitna mera propisana za prekršaj za koji se okrivljeni tereti, izrekne u manjem obimu ili da se ne izrekne.

O sporazumu o priznanju odlučuje prekršajni sud, koji sporazum može odbaciti, usvojiti ili odbiti. Sud će sporazum o priznanju prekršaja odbaciti ako je podnet nakon donošenja prvostepene odluke, a protiv rešenja o odbacivanju sporazuma o priznanju prekršaja žalba nije dozvoljena. Prekršajni sud presudom usvaja sporazum o priznanju prekršaja ako na osnovu sporazuma utvrdi: da je okrivljeni svesno i dobrovoljno priznao prekršaj, odnosno prekršaje koji su predmet zahteva i da je isključena mogućnost priznanja okrivljenog u zabludi; da je sporazum zaključen u skladu sa odredbama člana 234. ovog zakona, kojim je propisana sadržina ovog



sporazuma, kako je navedeno u prethodnom izlaganju; da je okrivljeni potpuno svestan svih posledica zaključenog sporazuma, a posebno da u potpunosti razume da se sporazumom odriče prava na suđenje i ulaganje žalbe protiv presude suda donete na osnovu rešenja o usvajanju sporazuma; da sporazumom o priznanju nisu povređena prava oštećenog. Kada nije ispunjen jedan ili više od ovih uslova, sud donosi rešenje kojim se odbija sporazum o priznanju prekršaja. Priznanje okrivljenog dato u sporazumu koji od suda nije prihvaćen, ne može biti dokaz u prekršajnom postupku. Odluka suda o sporazumu o priznanju dostavlja se ovlašćenom podnosiocu zahteva i okrivljenom, odnosno braniocu ako ga ima.

Primena instituta sporazuma o priznanju prekršaja ima dosta korisnih efekata. Sporazumom o priznanju prekršaja ishod prekršajnih postupaka čini se izvesnijim, te se skraćuje trajanje i smanjuju se troškovi postupka. Troškovi su manji za inspekciju, jer postupak kraće traje – u slučaju usvajanju sporazuma o priznanju prekršaja to je jedno ročište, tako da nije potreban dolazak inspektora na više ročišta, priprema i predaja podnesaka i druge radnje povezane sa suđenjem, a i za učinioca prekršaja, iz ovih razloga, kao i zbog toga što su novčane kazne koje se utvrđuju sporazumom manje od onih koje se izriču u redovnim prekršajnim postupcima (često je u pitanju zakonski minimum). Žalba na presudu kojom je usvojen sporazum o priznanju prekršaja nije dozvoljena, što sa svoje strane smanjuje trajanje i troškove prekršajnog postupka. Propisivanje upotrebe opšteg minimuma i maksimuma novčane kazne, umesto posebnog, doprinosi ekonomičnosti i većoj zastupljenosti ovog instituta. Efekte ekonomičnosti i efikasnosti ima i pravno pravilo da se strane mogu sporazumeti da se zaštitna mera propisana za prekršaj za koji se okrivljeni tereti - izrekne u manjem obimu ili da se ne izrekne, imajući u vidu da neretko pravne posledice zaštitne mere teže pogađaju učinioca prekršaja od novčane kazne. Stoga su i sami učinioci prekršaja često inicijatori pregovora za zaključenje sporazuma o priznanju prekršaja. Smatramo da ekonomičnost i efikasnost postupka zaključivanja i usvajanja sporazuma o priznanju prekršaja nije na uštrb pravičnosti i fer tretmana okrivljenog, budući da su pretpostavke, uslovi i sastavni delovi postupka i sporazuma propisani Zakonom o prekršajima. Afirmaciji ovog instituta doprinosi i struka.⁵

Preko sporazuma o priznanju prekršaja, inspekcija stiče ovlašćenja pomoću kojih bitno utiče na opredeljivanje vrste i visine kazne, odnosno drugih prekršajnih sankcija u srazmeri sa procenjenim rizikom i težinom kaznenog dela, čime ima na raspolaganju dodatni instrument kaznenopravne prirode za upravljanje rizicima i sprečavanje (prevenciju) nastanka nezakonitosti i štete. Savremeni inspeksijski nadzor se zasniva na riziku, proceni i upravljanju rizicima, kao metodu rada i obavezi za sve inspekcije u skladu sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru, a sporazum o priznanju prekršaja doprinosi delotvornom obavljanju ovog posla. Saglasno tome, preventivno delovanje u različitim oblicima je težište savremenog inspeksijskog nadzora, čemu doprinosi veća upotreba sporazuma o priznanju prekršaja.

Sledom izloženog, smatramo da je celishodno da inspekcije, odnosno nadležna ministarstva i drugi nadležni organi pripreme odgovarajuće smernice za primenu sporazuma o priznanju prekršaja u svojim oblastima inspeksijskog nadzora, kojima bi bila data usmerenja za opredeljivanje vrste i visine kazne, odnosno drugih prekršajnih sankcija za učinioce prekršaja u sporazumu, prema: vrsti i težini prekršaja, visini zaprećene kazne; činjenici da li je prekršaj učinjen prvi put, kada bi se opredelila blaga sankcija, ili je u pitanju ponovljen prekršaj, odnosno povrat/povratnik, kada se opredeljuje strožija sankcija, koja raste i zaoštrava se sa ponavljanjem

⁵ Videti: „[Priručnik za primenu sporazuma o priznanju prekršaja](#)“, Udruženje sudija prekršajnih sudova u saradnji sa USAID Projektom za reformu pravosuđa i odgovornu vlast, 2014



prekršaja, kako bi odvrtila okrivljenog od novog činjenja prekršaja; tome da li je ostvarena protivpravna korist i, ako jeste, kolika; tome da li je naneta šteta i, ako jeste, kolika; količini/zapremeni/masi i vrednosti robe/predmeta/proizvoda u nedozvoljenom prometu; pobudama iz kojih je delo učinjeno (npr. špekulativne pobude, koristoljublje ili, pak, „preživljavanje“); vremenskom razdoblju, odnosno dužinitranjanja prekršaja (duže ili kraće bavljenje nedozvoljenom delatnošću); ličnim i egzistencijalnim prilikamaokrivljenog (npr. gubitak zaposlenja, izdržavanje članova porodice, teška bolest, nezrelost ili duboka starost, redovno pohađanje škole i sl.); ranijoj (ne)osuđivanosti;stepenu saradnje sa inspekcijom i drugim nadležnim organima, uključujući i postupanjeokrivljenog po inspeksijskom rešenju i dr. U ovom pogledu valja imati u vidu da Zakon o prekršajima u članu 42, kojim se uređuje odmeravanje kazne, propisuje da se kazna za prekršaje odmerava u granicama koje su za taj prekršaj propisane, a pri tome se uzimaju u obzir sve okolnosti koje utiču da kazna bude veća ili manja, a naročito: težina i posledice prekršaja, okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen, stepen odgovornosti učinioca, ranija osuđivanost, lične prilike učinioca i držanje učinioca posle učinjenog prekršaja, pri čemu će se pri odmeravanju visine novčane kazne uzeti u obzir i imovno stanje učinioca, s tim da se ne može se uzeti u obzir kao otežavajuća okolnost ranije izrečena prekršajna sankcija učiniocu ako je od dana pravnosnažnosti odluke do dana donošenja nove proteklo više od četiri godine.

Mišljenja smo da inspekcije ne bi trebale da zaključuju sporazume o priznanju prekršaja sa neregistrovanim subjektima, kao subjektima koji obavljaju delatnost ili vrše aktivnost, a nisu upisani u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre ili drugi organ ili organizacija nadležna za upis osnivanja pravnog lica i drugog subjekta (osnovni registar), kada je upis u ovaj registar propisan kao uslov za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti.⁶

Smatramo da je kod ozbiljnijih prekršaja i većeg rizika celishodno pretočiti u klauzule sporazuma sadržinu i smisao određenih zaštitnih i drugih srodnih preventivnih mera, kako bi se otklonili uslovi koji omogućavaju ili podstiču učinioca na izvršenje novog prekršaja. Zavisno od vrste prekršaja i rizika, moguće je sporazumom utvrditi da je učinilac u obavezi da periodično dostavlja inspekciji odgovarajuće podatke i dokumente, uključujući i izveštaje o samoproveri usklađenosti o propisima i samoproceni rizika, da ih objavljuje, da se uzdržava od određenih radnji ili obavljanja određenih poslova i pristupa određenim objektima, mestu izvršenja prekršaja i licima itd. Ove klauzule sporazuma, koje bi prekršajni sud presudom usvojio, okrivljenog oglasio odgovornim i izrekao mu kaznu, odnosno drugu prekršajnu sankciju i odlučio o ostalim pitanjima predviđenim u sporazumu o priznanju, imale bi pravnu prirodu uslovne zaštitne mere. Inspekcija bi zaključenim sporazumom dobila okvir budućeg delovanja prema pojedinom nadziranom subjektu, pri čemu bi ispunjenje pojedinih obaveza učinioca bilo pokazatelj za

⁶ S ovim u vezi, Zakonik o krivičnom postupku u članu 283. stav 1. propisuje da javni tužilac može odložiti krivično gonjenje (primena načela oportuniteta – prim. aut.) za krivična dela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina, ako osumnjičeni prihvati jednu ili više od sledećih obaveza: da otkloni štetnu posledicu nastalu izvršenjem krivičnog dela ili da naknadi pričinjenu štetu; da na račun propisan za uplatu javnih prihoda uplati određeni novčani iznos, koji se koristi za humanitarne ili druge javne svrhe; da obavi određeni društvenokorisni ili humanitarni rad; da ispuni dospеле obaveze izdržavanja; da se podvrgne odvikavanju od alkohola ili opojnih droga; da se podvrgne psihosocijalnom tretmanu radi otklanjanja uzroka nasilničkog ponašanja; da izvrši obavezu ustanovljenu pravnosnažnom odlukom suda, odnosno poštuje ograničenje utvrđeno pravnosnažnom sudskom odlukom. Ipak, prema obavezujućem uputstvu Republičkog javnog tužioca, oportunitet se ne može primeniti u krivičnim delima zloupotrebe ovlašćenja u privredi i poreske utaje. Ako osumnjičeni u roku izvrši obavezu, javni tužilac rešenjem odbacuje krivičnu prijavu.



buduću procenu rizika. Sporazumom bi se moglo utvrditi i obaveza učinioca prekršaja, koji je privredni subjekat, da, radi sprečavanja nastanka nezakovitosti i štetnih posledica, donese i inspekciji dostavi program usaglašenosti poslovanja sa propisima, politiku upravljanja rizicima poslovanja, akcioni plan ili drugi akt kojim se uređuje usaglašavanje sa propisima i upravljanje rizicima. Sa strane učinioca prekršaja, sporazum daje podsticaj za poslovanje usaglašeno sa propisima i saradnju sa inspekcijom kroz preventivno delovanje.

Smatramo i da bi, u cilju otklanjanja određenih nedoumica koje postoje kod inspektora i promocije ovog pravnog instituta, bilo celishodno uneti u član 42. Zakona o inspekcijom nadzoru da je inspektor ovlašćen da, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prekršaji, predloži i zaključi sporazum o priznanju prekršaja. Mišljenja smo i da bi inspektore putem obuka trebalo upoznati sa obeležjima sporazuma o priznanju prekršaja, sadržinom ovakvih smernica, koje bi bile donete, i pripremiti ih za kvalitetnu primenu sporazuma u praksi. Istovremeno, korisno bi bilo više promovisati ovaj institut u javnosti, kako bi se okrivljeni dodatno podstakli na zaključenje ovog sporazuma.

Dobra iskustva sa primenom sporazuma o priznanju prekršaja u drugim prekršajnim oblastima, kao što su saobraćajni i carinski prekršaji, svedoče u prilog svrsishodnosti veće zastupljenosti ovog sporazuma i u oblasti inspekcijomskih prekršaja. Pozitivni efekti primene sporazuma o priznanju prekršaja ogledaju se i u rasterećenju prekršajnih sudova, tako da se stvaraju uslovi da se više vremena i drugih resursa odredi za vođenje drugih prekršajnih postupaka, budući da prekršajni sudovi - kako to pokazuju izloženi statistički podaci - imaju veliki broj predmeta u radu i, u proseku, značajno vreme odvajaju za svaki predmet. Time se povećava ekonomičnost, efikasnost i delotvornost prekršajnih sudova. Sveukupno, mišljenja smo da se pomoću sporazuma o priznanju prekršaja olakšava pristup pravdi.

Osim toga, sličan institut - sporazum o priznanju krivičnog dela - postoji u krivičnom procesnom pravu i u praksi krivičnih sudova i javnih tužilaštava primenjuje se već duži niz godina. Prema članu 314. Zakonika o krivičnom postupku, sporazum o priznanju krivičnog dela sadrži: opis krivičnog dela koje je predmet optužbe; priznanje okrivljenog da je učinio krivično delo koje je predmet optužbe; sporazum o vrsti, meri ili rasponu kazne ili druge krivične sankcije; sporazum o troškovima krivičnog postupka, o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim delom i o imovinskopravnom zahtevu, ukoliko je podnet; izjavu o odricanju stranaka i branioca od prava na žalbu protiv odluke kojom je sud u potpunosti prihvatio sporazum, osim u slučaju iz člana 319. stav 3. ovog zakonika; potpis stranaka i branioca. Pored ovih podataka, sporazum o priznanju krivičnog dela može sadržati: izjavu javnog tužioca o odustajanju od krivičnog gonjenja za krivična dela koja nisu obuhvaćena sporazumom o priznanju krivičnog dela; izjavu okrivljenog o prihvatanju obaveze iz člana 283. stav 1. ovog zakonika, pod uslovom da priroda obaveze omogućava da se započne sa njenim izvršenjem pre podnošenja sporazuma sudu; sporazum u pogledu imovine proistekle iz krivičnog dela koja će biti oduzeta od okrivljenog. U oblikovanju smernica za primenu sporazuma o priznanju prekršaja u oblasti inspekcijomskog nadzora i prekršajne prakse u ovom pogledu, od značaja, smatramo, bi bila i iskustva u oblasti primene sporazuma o priznanju krivičnog dela.



5.3. Unaprediti procenu rizika i planiranje inspeksijskog nadzora

5.3.1. Propisati/utvrditi posebne kriterijume za procenu rizika u inspeksijskom nadzoru

Jedna od bitnih karika koja nedostaje u sistemu inspeksijskog nadzora koji je zasnovan na riziku, kako bi izvršavanje zakona bilo bolje, su posebni kriterijumi za procenu rizika. O ovome govori i Agencija za borbu protiv korupcije u Modelu lokalnog antikorupcijskog plana, kao preventivnog antikorupcijskog mehanizma, u delu koji se odnosi na inspeksijski nadzor predviđajući potrebu i obavezu donošenja/utvrđivanja posebnih kriterijuma za procenu rizika iz oblasti inspeksijskog nadzora. U cilju pravne potpunosti i ostvarenja pune delotvornosti u proceni rizika, regulatori iz posebnih oblasti bi trebalo da, u skladu sa članom 9. stav 10. Zakona o inspeksijskom nadzoru, u posebnim zakonima i opštim aktima propišu, odnosno utvrde posebne elemente procene rizika, a to znači i posebne kriterijume, tj. opšte kriterijume iz Zakona o inspeksijskom nadzoru, koji su konkretizovani i prilagođeni prema pojedinačnim oblastima inspeksijskog nadzora, i eventualne dodatne posebne kriterijume, odnosno druge posebne kriterijume kada to zahtevaju propisi, standardi i preporuke Evropske unije. Posebne kriterijume treba utvrditi u dijalogu sa stručnjacima iz odgovarajuće oblasti i zainteresovanim stranama, posebno poslovnim i strukovnim asocijacijama.

5.3.2. Unaprediti planiranje inspeksijskog nadzora

Inspekcije su, nakon početka primene Zakona o inspeksijskom nadzoru, sačinile i objavile „prvu generaciju“ planova inspeksijskog nadzora. Kvalitet tih planova varira – od izuzetno kvalitetnih, sadržajnih i sistematizovanih, preko vrlo dobrih do osrednjih i onih manje kvalitetnih, a kao jedna od manjkavosti koju je neophodno ispraviti se generalno zapaža izostanak postavljanja ciljeva u planovima. Naime, u višegodišnjim i godišnjim planovima nadzora je potrebno da se utvrde ciljevi koje inspekcija nastoji da ostvari na duži, srednji i kratak rok. Potrebno je da inspekcije planom definišu svoje ciljeve i njihovu hijerarhiju i pripremaju svoje planove sa podacima koji sadrže informacije o ciljevima i očekivanim efektima na društvo koji bi se merili na osnovu definisanih pokazatelja efekata i ishoda. Ciljevi ne treba da se ogledaju u npr. postizanju većeg broja kontrola, većeg broja kazni i njihovim većim iznosima i sl., nego u ostvarenju bolje zaštite zakonom i drugim propisom zaštićenih dobara i prava u delokrugu inspekcije, te da budu merljivo izraženi (npr. smanjenje broja povređenih lica i lica koja su izgubila život za određeni broj, smanjenje „rada na crno“ u određenom procentu, smanjenje zagađenosti u određenom procentu i sl). Uz ciljeve koje inspekcija teži da ostvari u planiranom periodu, potrebno je odrediti i načine za postizanje postavljenih ciljeva – preventivno i savetodavno delovanje, komunikacione kampanje, redovni nadzor, vanredni nadzori (tzv. akcije), koordinisani nadzor, saradnja sa drugim organima, privrednim asocijacijama, udruženjima potrošača i dr. Kvalitetnijim inspeksijskim planovima podržava se kvalitet primene zakona.



Slika 9. Primer realizacije planiranog cilja

U izveštajnom periodu kako po inspekcijским налозима и плану допринело се повећању, безбедности и смањењу могућих погинулих и повређених лица за око 4,95% у односу на претходну годину (анализа трошкова социо-економски последица С.Н. у Србији према моделима вредновања у ЕУ).

Izvor: Izvod iz izveštaja inspekcije za državne puteve, 2016

Druga bitna stvar koju je neophodno unaprediti je usklađivanje planova inspekcijског надзора, tako da se postiže koordinisan rad, usklađeni i zajednički nadzori i optimalna alokacija resursa. Ovo je potrebno učiniti preko sektorskih radnih grupa obrazovanih u okviru Koordinacione komisije, radi usklađivanja, koordinacije i unapređenja inspekcijског надзора u određenoj oblasti i povodom određenih pitanja inspekcijског надзора, koja su u delokrugu dve ili više inspekcija ili čija priroda zahteva učešće dve ili više inspekcija, kao i drugih organa i organizacija, sa svrhom povećanja sveobuhvatnosti i delotvornosti u postizanju zakonitog i bezbednog poslovanja i postupanja nadziranih subjekata u određenoj oblasti, izbegavanja preklapanja i nepotrebnog ponavljanja inspekcijског надзора, ostvarenja pravne sigurnosti, izvršavanja zakona, delotvornog upravljanja rizicima i unapređenja uslova poslovanja.

U tom svetlu, celishodno je uvesti i programe rada radnih grupa, koji bi sadržali konkretizovane ciljeve i aktivnosti radne grupe, u skladu sa usklađenim planovima inspekcijског надзора inspekcija koje čine radnu grupu. Radna grupa bi utvrdila program rada na godišnjem nivou (godišnji program rada) i sprovodila ga kroz operativne polugodišnje i tromesečne, a, po potrebi, i mesečne programe rada radne grupe. Operativni programi rada radne grupe bi mogli da nose i drugačiji naziv (hodogram, akcioni plan i dr.), te mogli da se prave po podoblastima rada. Program rada radne grupe sadržao bi i: pokazatelje pomoću kojih se meri ostvarenje ciljeva u određenom periodu, zaduženja članova radne grupe, određivanje koje radnje članovi preduzimaju u procesu rada i saradnje, kojim redosledom, u kom periodu, s kojim resursima i očekivanim rezultatima, kao i druge podatke od značaja.

Naredna stvar koja je bitna za unapređenje planiranja inspekcijског надзора je planiranje očekivanih inspekcijских надзора. Naime, kako bi se nepredviđene, neplanirane okolnosti i pojave što više suzile, Zakonom o inspekcijском надзору je predviđeno da plan inspekcijског надзора sadrži očekivani obim vanrednih надзора. Očekivani obim vanrednih надзора planira se na osnovu relevantnih dokaza i postojećeg, dotadašnjeg iskustva inspekcije i njene prakse, kao i osnovanog predviđanja budućih događaja. Cilj je da se, u mogućoj i razumnoj meri, preduprede „neprijatna iznenađenja“ i zaštite zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, a aktivnosti i reakcije inspekcije budu organizovane i usmerene, kao i da se pravilno planiraju i rasporede inspekcijски resursi. Analizom godišnjih izveštaja inspekcije i podataka može se utvrditi broj godišnje ukupno izvršenih vanrednih надзора, odnos redovnih i vanrednih надзора, odstupanja od plana i broj osnovanih vanrednih надзора u prethodnim godinama, čime se dobijaju bitni podaci za planiranje očekivanog obima vanrednih надзора u budućnosti. Ovo u svetlu odredaba člana 9. stav 3. i člana 18. Zakona o inspekcijском надзору, kojima je propisano da ne postoji obaveza pokretanja i vršenja postupka inspekcijског надзора kada je procenjeni rizik neznatan i da inspektor neće pokrenuti postupak po službenoj dužnosti na osnovu predstavke ako je procenjen neznatan rizik. Zakon o inspekcijском надзору je propisao da predstavke imaju dejstvo



inicijative za pokretanje postupka, a podnosioci tih inicijativa nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inicijative. Analizom godišnjih izveštaja, takođe, mogu se utvrditi i izvesne pravilnosti i obrasci u pojavljivanju potrebe za vršenjem vanrednih nadzora, kao i drugi podaci od značaja za planiranje. Inspekcija će svoju procenu očekivanog obima nadzora potkrepiti u planu odgovarajućim obrazloženjem. Svakako, budući da nije moguće predvideti sve okolnosti, a kako bi se ostvarila „životnost“ i usredsređenost plana, Zakonom o inspeksijskom nadzoru je propisano da u slučaju promene okolnosti na osnovu kojih je procenjen rizik i sačinjen plan, inspekcija usklađuje procenu rizika i plan sa tim novonastalim okolnostima.

Kada je reč o kriznim situacijama, odnosno o ostvarenju određenih rizika koje inspekcija objektivno ne može, po prirodi stvari - u celini ili delimično - predvideti i/ili sprečiti, odnosno dovesti na prihvatljiv nivo ili to ne može učiniti u kratkom periodu (npr. velike poplave, druge prirodne katastrofe, nesreće, epidemije većih razmera, javni neredi, drugi oblici više sile i vanrednih situacija), utvrđuje se da je rizik kritičan i da ovaj rizik zahteva neodložno preduzimanje hitnih mera radi zaštite javnog interesa. Za ovakve slučajeve inspekcija, odnosno nadležni organ uprave treba da donese procedure i planove za upravljanje kriznim situacijama (krizni planovi), kojima se predviđaju mere i akcije koje inspekcija preduzima u slučaju izbijanja krize (krizni menadžment), kako bi se, u meri u kojoj je to izvodljivo, smanjile i sprečile dalje štetne posledice.

5.4. Pravilno tumačiti pravne norme i pravilno vršiti ovlašćenja slobodne (diskrecione) ocene

U vršenju inspeksijskog nadzora inspektor treba da postupi u skladu sa odredbama i duhom zakona i drugog propisa i pravilima struke, u okviru propisanih ovlašćenja, saglasno cilju zbog koga je ovlašćenje dato i u skladu sa pravilima zdravog razuma i logike. Inspektor treba da samostalno postupi i odlučuje u svakom konkretnom slučaju, uvažavajući sve okolnosti slučaja, izbegavajući rigidno, kruto i formalističko tumačenje odredaba zakona i drugih propisa, tako da se ne ostvaruje ili ugrožava smisao i cilj zakona i drugog propisa, odnosno stvaraju apsurdne i/ili nepravilne posledice, i nastojeći da razume suštinu stvari i pravo značenje, cilj, logiku i mesto pravne norme, kako bi mogao da donese ispravnu, odmerenu, uravnoteženu i logičnu odluku. Od ključne važnosti je da se inspektor pridržava načela srazmernosti i pravičnosti. Pre nego što donese svoj sud, inspektor treba da sasluša učesnike u postupku, istraži i pokuša da otkrije uzroke određene pojave, svestrano razmotri slučaj i odmeri razloge u korist i protiv određene odluke. U složenijim stvarima, kada je inspektor u nedoumici oko načina postupanja, zatražiće mišljenje kolege inspektora ili će se obratiti stručnim licima u nadležnom organu ili telu za mišljenje o tome koji način postupanja se preporučuje.

Savremeni inspeksijski standardi podrazumevaju određene institute i instrumente koji olakšavaju pravilnu primenu diskrecionih ovlašćenja, gde spadaju procena rizika, kontrolne liste, nalog za inspeksijski nadzor, standardizovana pravila postupka tako da budu jasna i fer, dejstva akata o primeni propisa i mere ujednačavanja i objavljivanje inspeksijske prakse. Oni su ugrađeni u Zakon o inspeksijskom nadzoru. Pomoću ovih instituta i instrumenata diskreciona ovlašćenja se u velikoj meri institucionalizuju („sele“ sa nivoa inspektora na nivo inspekcije), čime se daju dobre smernice za rad i prilično smanjuje teret odlučivanja i mogućnost greške i zloupotrebe koji postoje kod individualnih inspektora. Ovo je posebno aktuelno kada, generalno, iz različitih



razloga, ne postoji potreban nivo stručnosti, etičnosti i profesionalizma u tumačenju propisa i postupanju inspektora.

Potporu pravilnom vršenju ovlašćenja za diskrecionu ocenu daju i institucionalni napor i mere za ujednačavanje inspeksijske prakse, kako je to objašnjeno u narednoj preporuci.

Ne treba zaboraviti ni da je osnovno načelo za vršenje ovlašćenja za diskrecionu ocenu da je inspektor dužan da postupava savesno i pošteno, razumno i nepristrasno, da je dužan da prikupi odgovarajuće informacije, podatke i isprave, pouči stranke o njihovim pravima, obavezama i odgovornostima, u obzir uzme relevantne okolnosti, a ostavi po strani one nebitne, da odluku zasnuje na činjenicama utvrđenim na osnovu izvedenih dokaza i da je obrazloži tako da bude potpuna i razumljiva.

5.5. Ujednačavati inspeksijsku praksu

Premda upravna praksa, u koju spada i inspeksijska praksa, nije formalni izvor prava, njen stvarni i faktički značaj za pravnu sigurnost i sprovođenje zakona je veliki. Nadzirani subjekti imaju jednaka prava i obaveze u inspeksijskom nadzoru, a obaveza inspekcije je da, u zakonskom smislu, jednako postupava u istim ili sličnim situacijama prema svim nadziranim subjektima. Ujednačavanje i objavljivanje inspeksijske prakse čine mere i aktivnosti koje se preduzimaju u svrhu ujednačavanja, usklađivanja, standardizacije i jednoobraznosti postupanja inspekcije u istim ili sličnim situacijama prema svim nadziranim subjektima. Ovo se ostvaruje prevashodno kroz zauzimanje načelnih stavova i načelnih pravnih mišljenja i donošenje i utvrđivanje instrukcija (ne zaboraviti da se instrukcijom se ne može određivati način postupanja i rešavanja u upravnoj stvari), metodologija, stručnih uputstava, smernica i preporuka - na nivou inspekcije, odnosno organa uprave, i informisanje inspektora i javnosti o njima. Zakon o inspeksijskom nadzoru uređuje ujednačavanje inspeksijske prakse preko, pored ostalog, pravnog instituta akt o primeni propisa, koji se može izdati i objaviti i po sopstvenoj inicijativi inspekcije; kontrolnih lista; kao i u članu 37. stav 5, kojim je predviđeno da ako inspekcija odstupa od rešenja koja je ranije donosila u istim ili sličnim stvarima, dužna je da u tom rešenju posebno obrazloži razloge za odstupanje.

Značajni rezultati se postižu prikupljanjem inspeksijske prakse i njenim objavljivanjem u biltenima inspeksijske prakse, kao i, tamo gde postoje mogućnosti, zaduživanjem ovim poslovima zasebnih unutrašnjih jedinica, koje obavljaju poslove prikupljanja, obrađivanja i objavljivanja inspeksijske prakse i zauzimanja stavova povodom spornih pitanja iz prakse, odnosno zaduživanjem određenih zaposlenih u inspekciji za takve poslove. Korišćenje savremenih alata elektronske komunikacije i deljenja informacija i dokumenata (zajednički informacioni sistem, intranet, forumi i dr.) daje dodatnu vrednost institucionalnim naporima usmerenim ka ujednačavanju prakse postupanja u inspeksijskom nadzoru. Veliki značaj imaju međusobni sastanci inspektora unutar inspekcije, menadžmenta inspekcija sa inspektorima, inspekcija jednih sa drugim (posebno kada su u pitanju srodne oblasti i oblasti gde se prepliću nadležnosti) i istih inspekcija iz različitih zemalja, gde se dele informacije, preporuke i dobra praksa, iznose problemi i otvorena pitanja sa kojima su se inspektori susreli ili mogu susresti u praksi, razmenjuju iskustva i mišljenja i zauzimaju jedinstveni stavovi za postupanje povodom pitanja koja se javljaju ili se mogu javiti. Od naročite važnosti je održavanje informativnih i edukativnih tribina i konsultativnih sastanaka inspekcije sa predstavnicima privatnog sektora,



poslovnim asocijacijama i drugim zainteresovanim stranama, gde se kroz neposrednu interakciju inspektora i privrednika daju odgovori na sporna pitanja i razjašnjavaju nedoumice, te povećava uzajamna odgovornost u primeni i nadzoru nad primenom propisa. Objavljivanje inspeksijske prakse, tehnički, može biti u elektronskom (zvanični sajtovi) i štampanom obliku. Korisno je objavljivanje inspeksijske prakse u periodičnim biltenima (određene inspekcije već pripremaju i izdaju ovakve biltene), koji sadrže mišljenja, studije slučaja i izvode iz rešenja i drugih akata koje je inspekcija donosila. Prilikom objavljivanja inspeksijske prakse, svakako, zakonska obaveza je da se vodi računa o tajnosti i poverljivosti podataka, zaštiti podataka o ličnosti i privatnosti (jedna od tehnika je anonimizacija podataka o ličnosti).

Obuke su naročito bitne za unapređenje inspeksijske prakse. Članom 50. Zakona o inspeksijskom nadzoru propisano je da: inspektori i službenici ovlašćeni za vršenje inspeksijskog nadzora imaju pravo i obavezu da pohađaju obuke i druge oblike stručnog usavršavanja za obavljanje inspeksijskog nadzora; su i inspekcije dužne da sistemski i kontinuirano planiraju obuke i druge oblike stručnog usavršavanja inspektora, odnosno službenika ovlašćenih za vršenje inspeksijskog nadzora prema potrebama inspekcije, na osnovu opštih i posebnih programa kojima se određuju oblici i sadržina obuka i drugih oblika stručnog usavršavanja; se programi obuka i drugih oblika stručnog usavršavanja republičkih inspektora obuhvataju i obuke i druge oblike stručnog usavršavanja službenika autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave koji vrše poverene poslove inspeksijskog nadzora: obuke i drugi oblici stručnog usavršavanja mogu da uključuju i obuke u saradnji sa pravosudnim i drugim organima, obrazovnim institucijama, stručnim i drugim organizacijama; i inspektori i službenici ovlašćeni za vršenje inspeksijskog nadzora podležu proverama znanja u okviru navedenih programa; se o sprovođenju obuka i drugih oblika stručnog usavršavanja inspektora, odnosno službenika ovlašćenih za vršenje inspeksijskog nadzora, kao i o njihovom pohađanju od strane inspektora, odnosno službenika ovlašćenih za vršenje inspeksijskog nadzora stara rukovodilac inspekcije, u saradnji sa Koordinacionom komisijom. Edukacija, savetovanja, okrugli stolovi, interakcija i razmena iskustava između inspektora, formalno i neformalno usaglašavanje pravnih stavova bitno ujednačava inspeksijsku praksu. Ključnu ulogu u ovome trebala bi da ima buduća Nacionalna akademija za stručno usavršavanje u javnoj upravi program za inspektore, kao centralna institucija sistema stručnog usavršavanja u javnoj upravi Republike Srbije - sa statusom javno priznatog organizatora aktivnosti neformalnog obrazovanja odraslih, koja bi obuhvatila sprovođenje opštih i posebnih programa stručnog usavršavanja inspektora.

Bitno je i sprovođenje istraživanja javnog mnjenja o regulatornom okruženju, kvalitetu inspeksijskog nadzora i drugim pitanjima od značaja za pravilno izvršavanje zakona. Tako, USAID Projekat za bolje uslove poslovanja (BEP) od 2010. godine na godišnjem nivou sprovodi anketu privrednih društava i preduzetnika u Srbiji o kvalitetu poslovnog okruženja. Anketa meri percepciju privrede prema regulatornom okruženju, a na osnovu iskustava koja su imali. Ova anketa je poslužila kao uzor za pripremu Ankete za evaluaciju inspeksijskog nadzora i postupanja inspektora, koju je usvojila Koordinaciona komisija i postavljena je na njen portal (www.inspektor.gov.rs), kao svojevrsni oblik istraživanja zadovoljstva korisnika javnih usluga, koje pruža javna uprava, i u zavisnosti od čijih rezultata se preduzimaju aktivnosti u regulaciji i sprovođenju zakona.



Grafikon 20.
Izvod iz Ankete za evaluaciju inspekcijskog nadzora i postupanja inspektora

Координациона комисија
за инспекцијски надзор

ПОЧЕТНА О НАМА ДОКУМЕНТА ОБУКЕ И ИС

АНКЕТЕ

Попуните анкете

АКТУЕЛНА АНКЕТА

Анкета 08.12.2016.

Да ли вас је у последњих годину дана посетила нека од инспекција?

- Да
- Не

Колико често инспекције контролишу ваш рад?

- Једном годишње
- Више пута годишње
- Једном у више година

Колико у просеку траје инспекцијска контрола на лицу места?

- 1-3 часа
- 3-5 часова
- Више

Колико су СВЕ инспекције укупно провеле сати у вашем предузећу у претходној години?

- Мање од 10 часова
- Од 10 до 20 часова
- Више од 20 часова

Izvor: [Portal Koordinacione komisije](#)

Budući jedinstveni informacioni sistem za inspekcije e-Inspektor predviđa formiranje posebnog modula za inspekcijску praksu. I pre uspostavljanja ovog informacionog sistema trebalo bi da inspekcije i Koordinaciona komisija obrazuju Registar dobre inspekcijske prakse, koji bi sadržao primere zakonitog i pravilnog postupanja, dobru inspekcijску praksu i usmerenja za buduća postupanja inspekcija, što bi bitno doprinelo ujednačenosti u postupanju.

U cilju ujednačavanja inspekcijske prakse, celishodno je tamo gde se to ukaže potrebnim, a posebno kada postoji već broj povezanih nedoumica oko toga kako postupati, sačiniti i usvojiti modele odgovarajućih procedura za rad inspektora. Uspostavljanjem jasnih procedura za rad inspektora pravna sigurnost i transparentnost rada inspekcija bila bi podignuta na viši nivo. Mere i aktivnosti koje inspekcija primenjuje bile bi doslednije, subjekti bi znali šta se od njih očekuje, što bi pozitivno uticalo ne samo na usaglašavanje inspekcijske prakse, već i na podizanje poverenja nadziranih subjekata u inspekcijske organe, a svakako bi došlo i do uticaja na odgovarajuće izmene i dopune pozitivnih propisa, tamo gde je to potrebno, kako bi regulativa na pravi način odgovorila izazovima primene. Celsihodno je i organizovati radne sastanke rukovodstva i određenog broja iskusnih inspektora, kao i međuinspekcijske sastanke – samostalno i u okviru radnih grupa obrazovanih u okviru Koordinacione komisije, te na tim sastancima formirati zajedničke stavove, modele i procedure postupanja, koje će se primenjivati u



radu inspektora. Procedure bi trebalo postaviti kao opšte, ali i kao posebne za određene specifične grupe inspekcijских nadzora. Ove procedure treba da daju odgovore na opšta praktična pitanja iz kruga aktivnosti inspekcija, te da postupajućim inspektorima pruže uputstva za rad pri sprovođenju zakonskih odredaba i postupaka, time smanjujući mogućnost arbitrarnog postupanja.

Jedna od takvih procedura bi se odnosila i na ocenu predstavki (prijava), koje dolaze od trećih lica i kojima se inicira inspekcijски nadzor. Za ocenu složenih predstavki celishodno je obrazovati timove, koji bi vršili trijažu predstavki i procenjivale rizik koji iz njih proističe. Složenije predstavke zahtevaju znanje i iskustvo više lica. Navedeno bi se utvrdilo ovom procedurom. U okviru ovakve procedure, koju je celishodno ustanoviti, ocenjivao bi rizik koji proizlazi iz predstavke, prema odgovarajućim kriterijumima, uključujući odgovarajuće činioce iz Grafikona 6. u ovoj analizi, značaj dobra/prava koje je ugroženo/povređeno i ozbiljnost/jačinu ugrožavanja/povrede, kom krugu lica opasnost pretili, odnosno ugrožava ih ili šteti ili kolika imovina je ugrožena ili životna sredina, teritorija, objekti itd., da li se predstavkom jasno ukazuje na nezakonitost/nepravilnost ili se radi o uopštenom nesaglasju sa poslovanjem određenog privrednog subjekta, koliko je navodna nezakonitost/nepravilnost opisana i objašnjena u predstavci, kakva su prethodna iskustva, kako se subjekat prethodno ponašao i postupao, da li su protiv istog subjekta i oredhodno podnošene predstavke ili se radi o prvoj predstavci, šta subjekat čini da spreči nastanak štete ili da je otkloni ili umanji i da li je sposoban da to uradi, odnosno u kojoj meri to čini i može, da li postoji osnov sumnje/osnovana sumnja da je izvršen prekršaj/privredni prestup/krivično delo, i, ako postoji, koja je težina dela u pitanju i koliko iznosi zaprećena kazna, i dr. Procedurom bi se uredio i način postupanja u zavisnosti od utvrđenog stepena rizika – postupanje bez odlaganja, postupanje u kratkom roku, postupanje u nešto fleksibilnijem roku, ugrađivanje informacija u profil rizika prijavljenog subjekta, inkorporiranje predmeta predstavke u redovan inspekcijски nadzor, koji je planiran da se izvrši kod subjekta čije poslovanje je predmet predstavke, te utvrđivanje da ne postoje uslovi za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, jer je rizik koji proističe iz predstavke neznatan ili je posredi zloupotreba prava na predstavku. Zloupotreba se može ogledati u različitim pojavnim oblicima: lažno prijavljivanje, namera da se predstavkom naštetiti drugome, da se šikanira, ostvarivanje interesa koje nije u skladu sa ciljem radi kog je pravo na predstavku ustanovljeno, podnošenje prijave bez opravdanog ili iole značajnog interesa, podnošenje prijave u cilju obezbeđenja pogodnosti koja je značajno niža i bitno nesrazmerna od visine koja se poslenično odnosi na prijavljenog subjekta, podnošenje prijave pruzrokuje za prijavljenog preterano tegoban, štetan, odnosno prevelik teret i dr.

Mišljenja smo i da je svrishodno u većoj meri praktikovati uzajamnu kontrolu i evaluaciju rada inspektora. Tako, na primer, u složenijim predmetima, a prema proceni rukovodioca inspekcije, korisno je odrediti da istovremeno, uz podeljena zaduženja i srazmernu odgovornost, postupa dva ili više inspektora (inspekcijски tim). Na taj način omogućilo bi se pravilnije, ujednačenije tumačenje propisa i usklađenije postupanje inspektora, kao i međusobna kontrola pravilnosti i savesnosti u radu, odnosno evaluacija rada između inspektora (eng. *peer review*). Ovakav pristup već postoji u kontrolnim i nadzornim finansijskim i korporativnim procedurama prema tzv. principu „četvoro očiju“ (eng. *four eyes principle*). U pitanju je koncept zasnovan na bihejvioralnom pristupu u organizaciji i upravljanju.



5.6. Ojačati mehanizme za kontrolu i nadzor nad radom inspeksijskih organa

Upravna inspekcija

U skladu sa članom 55. Zakona o inspeksijskom nadzoru, inspeksijski nadzor nad primenom odredaba ovog zakona kojima se uređuju planovi inspeksijskog nadzora, postupak inspeksijskog nadzora i službena lica ovlašćena za vršenje inspeksijskog nadzora, kao i nad primenom smernica i uputstava Koordinacione komisije, vrši upravna inspekcija. Upravna inspekcija je organizovana kao Upravni inspektorat, organ uprave u sastavu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Takođe, prema članu 209. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku, inspeksijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši upravna inspekcija, osim u pitanjima u vezi sa izvršavanjem zakona u oblasti odbrane i od značaja za odbranu i Vojsku Srbije.

Upravni nadzor je nadzor koji vrši uprava u odnosu na primenu zakona i drugih propisa od strane građana, privrednih subjekata i drugih organizacija i nadzor koji uprava vrši nad subjektima koji imaju javna, odnosno upravna javna ovlašćenja. Upravni nadzor obuhvata inspeksijski nadzor, unutrašnji nadzor, nadzor nad zakonitošću akata i druge oblike nadzora uređene zakonom. Saglasno članu 45. Zakona o državnoj upravi, unutrašnji nadzor je nadzor koji organi državne uprave vrše nad drugim organima državne uprave i imaocima javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave. Unutrašnji nadzor sastoji se od nadzora nad radom, od inspeksijskog nadzora preko upravne inspekcije i od drugih oblika nadzora uređenih posebnim zakonom. Zakon o državnoj upravi odredio je da se upravna inspekcija uređuje posebnim zakonom. Sledstveno, 2011. godine donet je Zakon o upravnoj inspekciji („Službeni glasnik RS“, broj 87/11), kojim je uređena organizacija, poslovi i način rada upravne inspekcije, prava, dužnosti i odgovornosti upravnih inspektora i druga pitanja od značaja za rad upravne inspekcije. Upravna inspekcija je oblik nadzora nad sprovođenjem zakona i drugih propisa i nad postupanjem organa državne uprave, službi sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština (državni organi), kao i organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave u vršenju poverenih poslova državne uprave i drugih imalaca javnih ovlašćenja, čije su sadržina, granice i ovlašćenja utvrđeni ovim i posebnim zakonima.

Upravna inspekcija obavlja inspeksijski nadzor nad primenom zakona i drugih propisa kojima se uređuju, između ostalog, državna uprava, radni odnosi u državnim organima i organima jedinica lokalne samouprave, opšti upravni postupak i posebni upravni postupci (ovo uključuje postupak inspeksijskog nadzora, kao posebni upravni postupak). Zakonom o upravnoj inspekciji propisano je da će upravna inspekcija u vršenju inspeksijskog nadzora, a naročito u otklanjanju utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti postupiti na način propisan ovim i posebnim zakonom. U vršenju inspeksijskog nadzora upravna inspekcija postupa na način i preduzima ovlašćenja utvrđena Zakonom o upravnoj inspekciji, odnosno posebnim zakonom ako su način postupanja i ovlašćenja uređeni drugačije. Ako posebnim zakonom nisu bliže uređeni način postupanja i ovlašćenja upravne inspekcije, ona postupa tako da obezbedi ostvarivanje načela zakonitosti u radu i postupanju nadziranih organa, polazeći od odredaba ovog zakona, cilja upravnog inspeksijskog nadzora i prirode predmeta nadzora utvrđenog posebnim zakonom. U postupku obavljanja poslova inspeksijskog nadzora, upravna inspekcija primenjuje Zakon o upravnoj inspekciji, Zakon o inspeksijskom nadzoru i Zakon o opštem upravnom postupku.



Čl. 15 – 20. Zakona o upravnoj inspekciji uređeni su poslovi i sadržina inspeksijskog nadzora, nadzor nad primenom propisa o državnoj upravi, nadzor nad primenom propisa o državnim službenicima, nadzor nad primenom propisa o upravnom postupku, nadzor nad primenom propisa u organima jedinica lokalne samouprave i nadzor nad primenom drugih propisa. Svrha upravne inspekcije određena je članom 5. Zakona o upravnoj inspekciji. Propisano je da u obavljanju poslova inspeksijskog nadzora, upravna inspekcija posebno doprinosi obezbeđivanju poštovanja načela zakonitosti u radu državnih organa, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave i imalaca javnih ovlašćenja. Upravnim inspeksijskim nadzorom obezbeđuje se i zaštita javnog i privatnog interesa, u skladu sa zakonom utvrđenim nadležnostima upravne inspekcije. Upravna inspekcija preduzima i preventivne mere radi podsticanja nadziranih organa da efikasno i blagovremeno izvršavaju propisima utvrđene obaveze.

Značaj upravne inspekcije za pravilno vršenje inspeksijskog nadzora i sprovođenje zakona je veliki. Širinom svog delokruga, ovlašćenja i dužnosti i pravnom snagom akata koje donose i mera koje je ovlašćena da preduzima, upravna inspekcija može da popuni pravne praznine koje postoje u pogledu nadležnosti i institucionalnog mehanizma za obezbeđivanje zakonitog i pravilnog rada uprave, vršenja inspeksijskog nadzora i sprovođenja zakona, čime se bitno utiče na zakonito poslovanje privrednih subjekata. Smatramo da bi rad upravne inspekcije trebalo usavršiti. To se može učiniti tako što bi se upravnoj inspekciji, po uzoru na Zakon o državnoj upravi, kojim je u članu 46. propisano da se nadzor nad radom sastoji od nadzora nad zakonitošću rada i nadzora nad svrsishodnošću rada organa državne uprave i imalaca javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave, te da se a nadzorom nad svrsishodnošću rada ispituje delotvornost i ekonomičnost rada i svrhovitost organizacije poslova, kao i po uzoru na Državnu revizorsku instituciju, koja vrši reviziju pravilnosti i svrsishodnosti poslovanja, u nadležnost dao upravni inspeksijski nadzor nad zakonitošću i pravilnošću rada nadziranih organa i nad svrsishodnošću njihovog rada. Time bi upravna inspekcija dobila ulogu tzv. inspektora supervizora. U tom slučaju, moguće je i da bi mesto upravne inspekcije pre bilo u okviru Vlade – npr. u Generalnom sekretarijatu, nego u sastavu ministarstva nadležnog za poslove uprave. Upravnoj inspekciji bi trebalo i ojačati kapacitete, posebno povećati broj upravnih inspektora, imajući u vidu da je sada u Upravnom inspektoratu zaposleno svega 27 izvršilaca, što nije dovoljno da se na kvalitetan način pokrije izuzetno širok delokrug. Jedan od osnovnih metoda jačanja kapaciteta upravne inspekcije su zajedničke radionice sa drugostepenim organima, koji dlučuju po žalbama na rešenja inspektora, i Upravnim sudom i njegovim odeljenjima, koji odlučuje u upravnim sporovima pokrenutim povodom rešenja koja se donose u postupku inspeksijskog nadzora i rešenja kojima se odlučuje po žalbama na ta rešenja, te savetovanja na kojima bi se razmatrala pitanja koja se odnose na postupke inspeksijskog nadzora i zauzimali zajednički stavovi u cilju pravilne primene zakona.

Zaštitnik građana

Zakonom o zaštitniku građana („Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07) ustanovljava se Zaštitnik građana kao nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (organi uprave). Ovaj zakon pod pojmom „građanin“ podrazumeva ne samo fizička lica, nego i svako domaće ili strano pravno lice o čijim pravima i obavezama odlučuju organi uprave.



Ovakvim zakonskim određenjem, zaštitu od nezakonitog i nepravilnog rada organa uprave, uključujući inspekcijske organe, uživaju i preduzetnici, privredna društva i drugi privredni subjekti. Zaštitnik građana je nezavisan i samostalan u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje, a u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona i drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata, i ovlašćen je da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave. Organi uprave imaju obavezu da saraduju sa Zaštitnikom građana i da mu omoguće pristup prostorijama i stave na raspolaganje sve podatke kojima raspolažu, a koji su od značaja za postupak koji vodi odnosno za ostvarenje cilja njegovog preventivnog delovanja, bez obzira na stepen njihove tajnosti, osim kada je to u suprotnosti sa zakonom. Zaštitnik građana ima pravo da obavi razgovor sa svakim zaposlenim u organu uprave kada je to od značaja za postupak koji vodi.

Zaštitnik građana pokreće postupak po pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi. Pored prava na pokretanje i vođenje postupka, Zaštitnik građana ima pravo da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno. Svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice – dakle, i svaki privrednik - koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava može da podnese pritužbu Zaštitniku građana. Pre podnošenja pritužbe podnosilac je dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem pravnom postupku. Zaštitnik građana će uputiti podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen, a neće pokretati postupak dok ne budu iscrpljena sva pravna sredstva, a, izuzetno, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva, ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadviva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave. Zaštitnik građana neće postupati po anonimnim pritužbama, a, izuzetno, ako smatra da u anonimnoj pritužbi ima osnova za njegovo postupanje, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak po sopstvenoj inicijativi. Pritužba se može podneti najkasnije u roku od jedne godine od izvršene povrede prava građana, odnosno od poslednjeg postupanja, odnosno nepostupanja organa uprave u vezi sa učinjenom povredom prava građana, i sadrži naziv organa na čiji se rad odnosi, opis povrede prava, činjenice i dokaze koji potkrepljuju pritužbu, podatke o tome koja su pravna sredstva iskorišćena i podatke o podnosiocu pritužbe. Na zahtev podnosioca pritužbe stručna lica u službi Zaštitnika građana su dužna da mu, bez naknade, pruže stručnu pomoć u sastavljanju pritužbe. Zaštitnik građana je dužan da postupi po svakoj pritužbi osim: ako predmet na koji se odnosi pritužba ne spada u nadležnost Zaštitnika građana; ako je pritužba podneta nakon isteka roka za podnošenje; ako je pritužba podneta pre upotrebe svih raspoloživih pravnih sredstava, a nisu ispunjeni pomenuti izuzetni uslovi; ako je pritužba anonimna; ako pritužba ne sadrži potrebne podatke za postupanje, a podnosilac nedostatak ne otkloni ni u naknadnom roku određenom za dopunu pritužbe, niti se obrati službi Zaštitnika građana za stručnu pomoć u otklanjanju nedostatka. Ako zbog nekog od ovih razloga nema osnova za postupanje Zaštitnika građana, Zaštitnik građana će odbaciti pritužbu, o čemu je dužan da obavesti podnosioca, uz navođenje razloga za odbacivanje. O pokretanju i završetku postupka Zaštitnik građana obaveštava podnosioca pritužbe, kao i organ



uprave protiv kojeg je podneta pritužba. Organ uprave je obavezan da odgovori na sve zahteve Zaštitnika građana, kao i da mu dostavi sve tražene informacije i spise u roku koji on odredi, a koji ne može biti kraći od 15, niti duži od 60 dana. Zaštitnik građana može, u naročito opravdanim slučajevima, da organu uprave ne otkrije identitet podnosioca pritužbe. Ako organ protiv kojeg je podneta pritužba sam otkloni nedostatke, Zaštitnik građana će o tome obavestiti podnosioca pritužbe i ostaviti mu rok od 15 dana da se izjasni da li je takvim postupkom zadovoljan. Ako podnosilac pritužbe odgovori da je zadovoljan načinom na koji je otklonjen nedostatak, kao i ako podnosilac pritužbe uopšte ne odgovori u ostavljenom roku, Zaštitnik građana će obustaviti postupak. Nakon utvrđivanja svih relevantnih činjenica i okolnosti Zaštitnik građana može obavestiti podnosioca pritužbe da je pritužba neosnovana ili može utvrditi da su postojali nedostaci u radu organa uprave. Ako nađe da su postojali nedostaci u radu organa uprave, Zaštitnik građana će uputiti preporuku organu o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti. Organ uprave je dužan da, najkasnije u roku od 60 dana od dana dobijanja preporuke obavesti Zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno da ga obavesti o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci. Izuzetno, ako postoji opasnost da će zbog neotklanjanja nedostatka, prava podnosioca pritužbe biti trajno i u značajnom obimu oštećena, Zaštitnik građana u svojoj preporuci organu uprave može utvrditi i kraći rok za otklanjanje nedostatka, s tim što taj rok ne može biti kraći od 15 dana. Ako organ uprave ne postupi po preporuci, Zaštitnik građana može o tome da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave. Zaštitnik građana može postupiti i po sopstvenoj inicijativi kada na osnovu sopstvenog saznanja ili saznanja dobijenih iz drugih izvora, uključujući izuzetno i anonimne pritužbe, oceni da je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave došlo do povrede ljudskih sloboda ili prava, sa shodnom primenom navedenih odredaba kojima se uređuje postupak kontrole.

Zaštitnik građana podnosi Skupštini redovan godišnji izveštaj u kome se navode podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave, kao i predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave. Izveštaj o radu se podnosi najkasnije do 15. marta naredne godine i objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije” i na internet stranici Zaštitnika građana, a dostavlja se i sredstvima javnog informisanja. U toku godine Zaštitnik građana može da podnosi i posebne izveštaje, ako za tim postoji potreba.

Odnosi između Zaštitnika građana i organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave nadležnih za pitanja zaštite prava građana zasnivaju se na međusobnoj saradnji, u okviru nadležnosti Zaštitnika građana utvrđenih ovim zakonom. Zaštitnik građana saraduje sa ombudsmanom autonomne pokrajine i građanskim braniocem (ombudsmanom) u jedinicama lokalne samouprave u kojima je on ustanovljen, kao i sa nadležnim službama predsednika Republike i Skupštine, u cilju razmene informacija o uočenim problemima i pojavama u radu i postupanju organa uprave sa stanovišta zaštite i unapređenja ljudskih sloboda i prava. Ako Zaštitnik građana primi pritužbu koja se odnosi na povrede prava građana učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, a ne radi se o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata, već o povredi propisa ili opšteg akta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, dostaviće takvu pritužbu bez odlaganja ombudsmanu autonomne pokrajine, odnosno građanskom braniocu (ombudsmanu) jedinice lokalne samouprave, ako je ustanovljen. Ako organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za pitanja zaštite prava građana primi pritužbu koja se odnosi na povrede republičkog zakona, drugog propisa ili opšteg akta, dostaviće takvu pritužbu, bez odlaganja Zaštitniku građana. Ako podnosilac u pritužbi ukazuje istovremeno na povredu republičkog zakona, drugog propisa ili opšteg akta i na povredu



propisa ili opšteg akta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, organ kome je pritužba dostavljena (Zaštitnik građana, ombudsman autonomne pokrajine ili građanski branilac-ombudsman jedinice lokalne samouprave) postupaće po njoj u delu svojih nadležnosti, a kopiju pritužbe će proslediti drugom nadležnom organu (Zaštitniku građana, ombudsmanu autonomne pokrajine ili građanskom braniocu-ombudsmanu jedinice lokalne samouprave, ako je takav organ ustanovljen), radi postupanja u delu njegovih nadležnosti.

Mišljenja smo da bi, u cilju uspostavljanja i unapređenja mehanizama koji pospešuju pridržavanje zakona u praksi, bilo celishodno specijalizovati određene zaposlene u stručnoj službi Zaštitnika građana za postupanje po pritužbama koje upućuju privredni subjekti na rad inspekcija (tzv. zaštitnici privrednika). U dosadašnjoj praksi Zaštitnika građana, kada je reč o kontroli rada inspekcija, prevlađivale su pritužbe koje Zaštitniku građana upućuju građani u užem smislu reči (susedi, radnici i dr.), kojima se pritužuju na rad inspekcija, neretko zbog toga što inspekcija nije postupila po predstavi (prijavi), koju su podneli, pokrenula postupak inspeksijskog nadzora i/ili izrekla odgovarajuće mere. Svakako, u određenom broju slučajeva ove pritužbe su bile osnovane, dok su u drugom broju slučajeva, prema našem mišljenju, neosnovane, imajući u vidu da se inspeksijski nadzor zasniva na proceni rizika i da inspekcija ima svoj plan nadzora, koji sprovodi, da nije dužna da pokrene postupak kada oceni da se radi o neznatnom riziku ili zloupotrebi prava, da određene pravne stvari za koje građani podnose predstavku inspekciji nisu u njenoj nadležnosti, nego su u sudskoj nadležnosti i iz drugih razloga objašnjenih u prethodnim izlaganjima ove analize. Ocenjujemo da bi specijalizacija određenog broja zaposlenih u stručnoj službi Zaštitnika građana za postupanje po pritužbama koje upućuju privredni subjekti na rad inspekcija bitno doprinelo afirmisanju poštovanja zakona od strane inspektora i vladavini prava. Prvenstvenu korist od specijalizacije bi videli mikro i mali, kao i srednji privredni subjekti.

5. 7. Unaprediti tradicionalne načine za izvršavanje zakona

5.7.1. Usaglasiti postupak i formu akata kojima se nalažu mere za otklanjanje nezakonitosti – nepravilnosti, kao upravne mere kojima inspekcija upravlja rizikom, u posebnim zakonima sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru

U posebnim zakonima kojima se uređuje inspeksijski nadzor u određenoj oblasti drugačije su uređeni postupak i forma akata kojima se nalažu mere za otklanjanje nezakonitosti – nepravilnosti u odnosu na Zakon o inspeksijskom nadzoru. Postojanje ovakvog dualizma akata i postupanja bitno narušava pravnu sigurnost u inspeksijskom nadzoru, posebno zbog postojanja neujednačenih tumačenja i posledičnih postupanja inspektora. Potrebno je analizirati mere iz posebnih zakona, njihovu sadržinu, povredu zakona/propisa u pitanju, vrstu i prirodu rizika, vrstu i značaj dobra koje ugroženo ili povređeno, te ih usaglasiti i razvrstati u posebnim zakonima u skladu sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru. Na taj način postiže se ujednačenost u upravljanju rizikom od strane inspekcije.

Zakonom o inspeksijskom nadzoru u članu 27. propisano je, dakle, da, ako otkrije nezakonitost u poslovanju ili postupanju nadziranog subjekta, inspektor mu ukazuje na nezakonitost i opominje ga zbog toga, u skladu sa ovlašćenjima propisanim u posebnom zakonu nalaže ili predlaže mere i ostavlja primeren rok za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i



ispunjavanje propisanih obaveza, i to unosi u zapisnik o inspekcijskom nadzoru. Nadzirani subjekat dužan je da pisano obavesti inspektora o tome da li je u ostavljenom roku preduzeo mere koje su mu naložene, odnosno predložene, otklonio nezakonitost i štetne posledice i ispunio propisane obaveze, i ako jeste - inspektor okončava postupak u skladu sa članom 37. stav 2. ovog zakona - dostavljanjem nadziranom subjektu zapisnika u kome se navodi da nisu utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostaci u njegovom poslovanju ili postupanju. Radi utvrđivanja da li su blagovremeno preduzete naložene, odnosno predložene mere, nezakonitost i štetne posledice otklonjene i propisane obaveze ispunjene, inspektor je ovlašćen da od nadziranog subjekta traži da uz obaveštenje priloži dokumentaciju, odnosno drugi materijal (fotografije i dr.) iz koga je vidljivo da su utvrđena nezakonitost i njene štetne posledice otklonjene, a propisane obaveze ispunjene. Ako nadzirani subjekat u ostavljenom roku ne preduzme mere koje su mu naložene, odnosno predložene, ne otkloni nezakonitost i štetne posledice i ne ispunji propisane obaveze, inspektor donosi rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza. Inspektor može bez odlaganja doneti rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti, bez prethodnog ukazivanja na nezakonitost i ostavljanja roka za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, ako to nalaže neophodnost preduzimanja hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet.

Određenim posebnim zakonima kojima se uređuje materija inspekcijskog nadzora u određenim oblastima propisano je da kada inspektor u vršenju nadzora utvrdi da nezakonitosti, nepravilnosti, nedostatke, odnosno da propis nije primenjen ili da je nepravilno primenjen, da tada donosi rešenje o otklanjanju utvrđene nezakonitosti/nepravilnosti. Jezičkim i sistemskim tumačenjem utvrđuje se obaveznost donošenja rešenja u tim slučajevima - izraz (glagol) „donosi“, ovde upotrebljen u budućem vremenu, ima isto značenje kao izrazi „dužan je da donese“, „mora da donese“, „obavezan je da donese“ i slično; u odredbi ne stoje izrazi „ovlašćen je da donese“, „ima pravo da donese“, „može da donese“ i slično, a u kom slučaju bi postojao pravni prostor za primenu člana 27. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru i nalaganje mera za otklanjanje nezakonitosti-nepravilnosti zapisnikom. U određenim posebnim zakonima stoje i „jači“ izrazi sa istim značenjem, tipa: „dužan je da donese“.

Mišljenja smo da je u ovom pogledu, koji se odnosi na upravljanje rizicima, neophodno usaglasiti posebne zakone sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru, tako da inspektori, po pravilu, nalažu mere za otklanjanje nezakonitosti-nepravilnosti prvo na zapisnik, saglasno članu 27. Zakona o inspekcijskom nadzoru, pa potom rešenjem, a u slučaju neispunjavanja zapisnikom naloženih mera i obaveza. Smatramo i da je usaglašavanje odredaba posebnih zakona sa članom 27. Zakona o inspekcijskom nadzoru potrebno imajući u vidu prirodu i sadržinu inspekcijskog nadzora, prirodu i vrste mera koje se nalažu, broj akata koji se sačinjavaju i donose u postupku inspekcijskog nadzora ili u vezi sa tim postupkom. Nalazimo i da neopravdano postoji pravni dualizam u postupanju inspekcija, pravna nesigurnost i neujednačenost u ovom pogledu, što zahteva izmene zakonskih rešenja posebnih zakona u ovom delu.

Posebne mere naredbe i zabrane izriču se rešenjem (član 28. Zakona o inspekcijskom nadzoru), isto kao i mera nalaganja upisa u registar, odnosno pribavljanja propisane javne saglasnosti za obavljanje određene delatnosti, odnosno vršenje određene aktivnosti (član 33. Zakona o inspekcijskom nadzoru).

Mišljenja smo da u posebnim zakonima treba preispitati koje upravne mere propisane u tim zakonima pripadaju merama za otklanjanje nezakonitosti u smislu člana 27. Zakona o inspekcijskom nadzoru, a koje posebnim merama naredbe iz člana 28. Zakona o inspekcijskom



nadzoru, i u tim zakonima razdvojiti ove dve vrste mera. Na stanovištu smo i da se samo jezičkim tumačenjem i korišćenjem glagola „narediti”, što bi po automatizmu povlačilo stanovište usklađenosti sa članom 28. Zakona o inspekcijском nadzoru, ne menja suština određene inspekcijske upravne mere, nego da je potrebno analizirati mere, njihovu sadržinu, povredu zakona/propisa u pitanju, vrstu i prirodu rizika, vrstu i značaj dobra koje ugroženo ili povređeno, i razvrstati ih u posebnim zakona u skladu sa Zakonom o inspekcijском nadzoru, te, saobrazno tome, i jezički označiti.

5.7.2. Unaprediti saradnju inspekcija, javnih tužilaštava i prekršajnih sudova

Kako bi se unapredila saradnja inspekcija, javnih tužilaštava i prekršajnih i drugih sudova, te međusobno razumevanje usloga inspektora i prekršajnih sudija, smatramo da je potrebno da Koordinaciona komisija (za inspekcijски nadzor) i udruženja javnih tužilaca i sudija zaključe sporazum o saradnji. Sporazumne strane bi, u skladu sa svojim delokrugom i ciljevima, ostvarivale saradnju kroz kontinuirani dijalog, koordinaciju i unapređenje komunikacije, razmene informacija i dobre prakse, efikasnosti i delotvornosti rada, kao i aktivnosti na povećanju kapaciteta svih profesija u procesuiranju prekršaja iz oblasti inspekcijскоg nadzora, u skladu sa važećim zakonodavstvom i dobrom praksom, u cilju vladavine prava i zaštite zakonom i drugim propisom zaštićenih dobara, prava i interesa. Saradnja bi ostvarivala kroz: organizovanje radnih sastanaka, stručnih skupova, prezentacija, predavanja, obuka i kurseva; zajedničku pripremu stručnih tekstova, publikacija, komentara, modela akata i drugih stručnih dokumenata i materijala; pravovremenu i kontinuiranu razmenu informacija od obostranog i opšteg interesa, iskustava i stručnih saveta, radi ostvarenja načela pravne sigurnosti, zakonitosti, pravilnosti, stručnosti, kvaliteta i savesnosti u radu; učešće predstavnika udruženja javnih tužilaca i sudija u radu Koordinacione komisije, kao i u radu radnih grupa koje su obrazovane u okviru ove komisije; podsticanje i razvijanje saradnje i koordinacije sa državnim organima i telima, privatnim i nevladinim sektorom i međunarodnim institucijama i organizacijama; sprovođenje zajedničkih projekata; analizu pravnog okvira, inspekcijske i prekršajne prakse, administrativnih i institucionalnih kapaciteta, pripremu preporuka za njihovo unapređenje i iniciranjem mera u tom pravcu; razmatranje regulatornih, pravnih i praktičnih pitanja, usaglašavanje i zauzimanje zajedničkih, odnosno usaglašanih pravnih stavova; kao i druge aktivnosti kojima se, na partnerskim osnovama, ostvaruju ciljevi ovog sporazuma ili se doprinosi tome. Praksu koja postoji treba unaprediti i institucionalizovati, a saradnju – sa naglaskom na zajedničke obuke - produbiti i učiniti stalnom. Edukacija, savetovanja, okrugli stolovi, interakcija i razmena iskustava, formalno i neformalno usaglašavanje pravnih stavova i ujednačavanje inspekcijско-prekršajne prakse su od naročito značaja za pravnu sigurnost. Zaposleni u inspekcijama kroz neposredan kontakt sa sudijama imaju priliku da postave pitanja, otklone pravne nedoumice, edukuju se, čime se poboljšava odnos ove dve profesije, a time i povećava efikasnost i efektivnost u radu.

Neophodno je edukovati inspektore o dokazivanju, suštini načela dokazivanja, značenju pretpostavke nevinosti, teretu predlaganja i pribavljanja dokaza, metodama i tehnikama za prikupljanje, izvođenje i obezbeđenje dokaza, sačinjavanju kvalitetnog zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i aktivnoj ulozi podnosioca zahteva u ukupnom toku postupku. Za razliku od prethodnih zakonskih rešenja, važeći Zakon o prekršajima uspostavlja stranački postupak i tzv. jednakost oružja. Prema Zakonu o prekršajima, okrivljeni i ovlašćeni podnosilac zahteva za



pokretanje prekršajnog postupka su stranke u postupku, a teret dokazivanja obeležja prekršaja i prekršajne odgovornosti je na podnosiocu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Sud izvodi dokaze na predlog stranaka, a stranka je dužna da pribavi dokaze čije je izvođenje predložila. Zakon o prekršajima, istina, u članu 89. stav 5. predviđa da, izuzetno, sud može po službenoj dužnosti pribaviti dokaze ako okrivljeni nije u stanju da to sam učini ili je to opravdano iz razloga celishodnosti i efikasnosti vođenja postupka. U stavu 6. istog člana Zakon o prekršajima predviđa da sud može izvesti dopunske dokaze ako oceni da su izvedeni dokazi protivurečni ili nejasni i da je to neophodno da bi se predmet dokazivanja svestrano raspravio. Međutim, navedeno je izuzetak od pravila i treba ga upravo tako shvatiti – kao izuzetak, koji se, u skladu sa zakonom, usko tumači, a ne kao pravilo koje vraća teret dokazivanja sa podnosioca zahteva (inspektora/inspekcije), kao stranke, na prekršajni sud. Intencija Zakonodavca je bila da ovaj izuzetak od pravila o teretu dokazivanja služi kao izuzetni korektivni činilac, kako bi se predmet svestrano razmotrio i utvrdila istina ako okrivljeni nije u stanju da sam pribavi dokaze ili je to opravdano iz razloga celishodnosti i efikasnosti vođenja postupka, a ne da sud i dalje bude zadužen za dokazivanje i preuzme taj teret od stranaka. Ovaj izuzetak, prema našem mišljenju, znači da sud ne treba da preuzima dokazivanje odlučnih činjenica, nego dopunskih činjenica, jer se u suprotnom bitno narušava suština stranačkog postupka, koji je postavljen Zakonom o prekršajima.

Zakonom o prekršajima uređen je stranački karakter prekršajnog postupka, umesto ranijeg istražnog karaktera. Član 181. stav 1. tačka 6) Zakona o prekršajima propisuje da se zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi pisanoj formi i sadrži predlog o dokazima koje treba izvesti, uz označenje ličnih imena i adresa svedoka, spise koje treba pročitati i predmete koji služe kao dokaz. Sudije prekršajnih sudova ukazuju da, kao posledica nedovoljnog razumevanja uloge suda i stranaka i tereta dokazivanja u prekršajnom postupku, inspektori, kao ovlašćeni podnosioci zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, ne podnose i ne predlažu sve raspoložive dokaze uz zahtev, odnosno na početku postupka, kao što je podnošenje dokumentacije koja će da služi kao dokaz u postupku ili, u slučaju da su dva inspektora vršila inspeksijski nadzor, predlaganje drugog inspektora za svedoka u prekršajnom postupku. Tako, ukoliko se određeni dokaz ne podnese, odnosno ne predlože na početku postupka, nego u njegovom kasnijem toku, a okrivljeni je saslušan pred sudom, potrebno je okrivljenog upoznati sa sadržinom novih dokaza, što produžava postupak i povećava rizik od zastarelosti vođenja prekršajnog postupka. Inspektor je stranka u prekršajnom postupku i saslušava se u postupku, s obzirom da ima neposredna saznanja o činjenicama i okolnostima od značaja za postupak, odnosno može da pruži obaveštenja o prekršaju i učiniocu i o drugim važnim okolnostima. Kod određenih inspekcija zahtev za pokretanje prekršajnog postupka potpisuje rukovodilac inspekcije, a inspektor koji je otkrio prekršaj je svedok u prekršajnom postupku. Ako se inspektor ne odazove na poziv suda, sud može odustati od saslušanja i, saglasno pravilu o teretu dokazivanja, odluku doneti na osnovu do tada izvedenih dokaza. U svetlu izloženog, potrebno je inspektorima objasniti značaj odazivanja na poziv prekršajnog suda po tok postupka i proces donošenja sudske odluke, kako sav trud uložen u pripremu i vršenje inspeksijskog nadzora, prikupljanje dokaza, rasvetljavanje i otkrivanje prekršaja i sačinjavanje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ne bi bio uzaludan. Obaveza odazivanja na poziv prekršajnog suda može se pojačati i disciplinskom odgovornošću za neodazivanje.

Premda pravna praksa, u koju spada i inspeksijska i kaznena praksa, nije formalni izvor prava, njen stvarni i faktički značaj za pravnu sigurnost i sprovođenje zakona je veliki. Nadzirani subjekti imaju jednaka prava i obaveze u inspeksijskom nadzoru, a obaveza inspekcije je da, u



zakonskom smislu, jednako postupa u istim ili sličnim situacijama prema svim nadziranim subjektima. Ravnopravnost stranaka, u skladu sa zakonom, je načelo i prekršajnog i krivičnog postupka. Ujednačavanje i objavljivanje pravne prakse čine mere i aktivnosti koje se preduzimaju u svrhu ujednačavanja, usklađivanja, standardizacije i jednoobraznosti postupanja inspekcije i prekršajnih sudova u istim ili sličnim situacijama prema svim subjektima. Ovo se ostvaruje prevashodno kroz zauzimanje načelnih stavova i načelnih pravnih mišljenja, metodologija, stručnih uputstava, smernica i preporuka i informisanje inspektora, sudija prekršajnih sudova, stručne i opšte javnosti o njima. Korisno je objavljivanje pravne prakse u zajedničkim periodičnim biltenima, koji sadrže mišljenja, studije slučaja i izvode iz rešenja, presuda i drugih akata. Prilikom objavljivanja pravne prakse, svakako, zakonska obaveza je da se vodi računa o tajnosti i poverljivosti podataka, zaštiti podataka o ličnosti i privatnosti (jedna od tehnika je anonimizacija podataka o ličnosti).

Dijalog, zajedničke obuke i usaglašavanje pravnih stavova oko spornih pitanja između inspektora, javnih tužilaca i sudija doprineće njihovoj boljoj informisanosti o teškoćama i izazovima jednog i drugog i trećeg posla i profesije, razumevanju uloge i funkcije suda, tužioca i inspekcije, prevazilaženju nekih razlika koje postoje i eventualnih predrasuda, te uopšte objektivnijem pogledu na inspektore, javne tužioce i sudije.

5.7.3. Produžiti rokove zastarelosti za prekršaje iz oblasti inspeksijskog nadzora

Uređujući zastarelost pokretanja i vođenja prekršajnog postupka, Zakon o prekršajima u članu 84. propisuje da se prekršajni postupak ne može pokrenuti niti voditi ako protekne jedna godina od dana kada je prekršaj učinjen (procesna zastarelost, relativna zastarelost). Zastarevanje pokretanja i vođenja prekršajnog postupka ne teče za vreme za koje se pokretanje i vođenje postupka ne može preduzeti po zakonu. Zastarevanje se prekida svakom procesnom radnjom nadležnog suda koja se preduzima radi vođenja prekršajnog postupka, posle svakog prekida zastarevanje počinje ponovo da teče.

Izuzetno, za prekršaje iz oblasti carinskog, spoljnotrgovinskog, deviznog poslovanja, javnih prihoda i finansija, javnih nabavki, prometa roba i usluga, životne sredine, sprečavanja korupcije i vazdušnog saobraćaja može se posebnim zakonom propisati duži rok zastarelosti, koji ne može biti duži od pet godina (član 84. stav 5. Zakona o prekršajima).

Pokretanje i vođenje prekršajnog postupka zastareva u svakom slučaju kad protekne dva puta onoliko vremena koliko se po zakonu traži za zastarelost (apsolutna zastarelost).

Smatramo da su opšti rokovi zastarelosti, koji iznose jednu i dve godine od dana kada je prekršaj učinjen – kratki i da bi trebalo da budu duži. Ovako kratki rokovi zastarelosti, u svetlu velikog broja prekršajnih postupaka, nedovoljnog broja prekršajnih sudija, trenda povećanja broja prekršaja po kojima prekršajni sudovi postupaju, povećanja složenosti, težini i zaprećene sankcije za prekršaje, vremena potrebnog za prikupljanje dokaza i sprovođenje drugih radnji u postupku koje je potrebno sprovesti do donošenja prvostepene odluke, posebno ako se ne zna boravište okrivljenog ili je on u bekstvu, ili inače nije dostupan državnim organima, ili se nalazi u inostranstvu na neodređeno vreme, ili je potrebno dovođenje okrivljenog (statistika Prekršajnog suda u Beogradu pokazuje da je čak 65% zastarelih predmeta po prekidu postupka, koje rešenje se, po pravilu, donosi kada je okrivljeni nedostupan sudu, odnosno državnim organima), uzrokuju veliki broj zastarelih prekršaja. Ovde posebno treba imati u vidu da se rok za zastarelost



pokretanja i vođenja prekršajnog postupka računa počev od dana kada je prekršaj učinjen, a ne od dana kada je npr. otkriven u inspekcijском nadzoru, što sa svoje strane skraćuje ionako kratak rok. Usled zastarelosti postupka kada je prekršaj zaista učinjen, inspekcijски nadzor i upravne mere koje inspektori izriču ostvaruju okrnjen cilj.

Mišljenja smo da ima mesta da se opšti rokovi zastarelosti propišu u dvostrukom trajanju u odnosu na postojeće rokove, tj. da opšti rok za procesnu zastarelost iznosi dve godine, a opšti rok apsolutne zastarelosti – četiri godine. Rokovi u ovom trajanju su, inače, bili predloženi u Nacrtu zakona o prekršajima, ali ne i usvojeni na kraju i ugrađeni u odredbe tog zakona.

Dalje, celishodno je razmotriti da se za određene prekršaje kod kojih se radnja sastoji u nečinjenju, odnosno nepostupanju po obavezi koja je po svojoj prirodi trajnog karaktera propiše da rok zastarelosti za pokretanje i vodjenje prekršajnog postupka počinje da teče od dana otkrivanja prekršaja, a ne od dana nečinjenja. Takođe, mišljenja smo da je smisleno u posebnim zakonima kojima se propisuju prekršaji u kojima nije iskorišteno pravo iz člana 84. stav 5. Zakona o prekršajima, kojim se dopušta da rok zastarelosti za prekršaje iz određenih oblasti iznosi do pet godina, iskoristiti ovo pravo i uneti odredbe o dužem roku zastarelosti. U određenim zakonima je isto učinjeno.

Kada je reč o zastarelosti izvršenja kazne i zaštitne mere, Zakon o prekršajima u članu 85. propisuje da se izrečena kazna i zaštitna mera ne mogu izvršiti ako je od dana pravnosnažnosti presude protekla jedna godina. Zastarevanje izvršenja kazne i zaštitne mere počinje od dana pravnosnažnosti presude kojom je izrečena kazna odnosno zaštitna mera i ne teče za vreme za koje se izvršenje ne može preduzeti po zakonu. Prekida se svakom procesnom radnjom nadležnog organa koja se preduzima radi izvršenja kazne, odnosno zaštitne mere, a posle svakog prekida zastarevanje počinje ponovo da teče. Izvršenje kazne odnosno zaštitne mere zastareva u svakom slučaju kad protekne dva puta onoliko vremena koliko se po zakonu traži za izvršenje kazne, odnosno zaštitne mere.

I u slučaju zastarevanja izvršenja kazne i zaštitne mere stoje isti i slični razlozi kao kod zastarevanja pokretanja i vođenja prekršajnog postupka, tako da je i u ove rokove zastarelosti potrebno produžiti. Mišljenja smo da, kao i rokove za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka, i rokove zastarelosti izvršenja kazne i zaštitne mere treba propisati u dvostrukom trajanju u odnosu na postojeće rokove, tj. da rok za relativnu zastarelost iznosi dve godine, a rok apsolutne zastarelosti – četiri godine.

5.7.4. Upotpuniti zakonski okvir zaprećenih novčanih kazni za prekršaje neregistrovanog subjekta

Zakon o inspekcijском nadzoru u članu 57. propisuje opšte prekršaje neregistrovanog subjekta. Novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara kazniće se za prekršaj fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat. Kada je obavljanje određene delatnosti ili vršenje određene aktivnosti dozvoljeno jedino u formi pravnog lica, za ovaj prekršaj kazniće se fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat novčanom kaznom od 200.000 do 2.000.000 dinara. Novčanom kaznom od 200.000 do 2.000.000 dinara kazniće se za prekršaj pravno lice iz člana 33. stav 2. ovog zakona, a za ovaj prekršaj kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara i odgovorno lice kod pravnog lica novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara.



Ako je posebnim zakonom propisan prekršaj za neregistrovanog subjekta iz određene oblasti inspekcijuskog nadzora, taj prekršaj propisan posebnim zakonom predstavlja poseban oblik prekršaja neregistrovanog subjekta koji je propisan članom 57. Zakona o inspekcijuskom nadzoru. U posebnom (specijalnom) obliku prekršaja je sadržan i konkretizovan opšti oblik prekršaja neregistrovanog subjekta. S obzirom da je u pitanju poseban oblik opšteg prekršaja uređen posebnim zakonom, ove posebne odredbe imaju prednost u primeni, saglasno članu 4. stav 4. Zakona o inspekcijuskom nadzoru i mestu posebnih zakonskih odredaba u pravnom sistemu (*lex specialis derogat lege generali*), tako da u tim slučajevima inspektor podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka za poseban oblik prekršaja neregistrovanog subjekta koji je propisan posebnim zakonom. U ovom slučaju ne može postojati kumulacija („gomilanje“), odnosno sticaj prekršaja, odnosno kumulacija/sticaj je isključen, jer je u pitanju jedno protiprivavno postupanje/ponašanje koje nema obeležja dva različita prekršaja. U takvom slučaju ne postoje dva kaznena dela, opšti i poseban oblik, već samo jedno delo, i to poseban oblik dela. U pitanju je, dakle, prividni idealni sticaj prekršaja po osnovu specijaliteta. Poseban prekršaj isključio je primenu opšteg prekršaja.

Kod prekršaja za neregistrovane subjekte Zakonom o inspekcijuskom nadzoru su propisane najviše novčane kazne za fizička lica koja obavljaju delatnost ili vrše aktivnost kao neregistrovani subjekti koje su iznad najviših iznosa propisanih za fizička lica predviđenih članom 39. stav 1. tačka 1) Zakona o prekršajima. Tim odredbama propisano je da se zakonom ili uredbom novčana kazna može se propisati u rasponu od 5.000 do 150.000 dinara za fizičko lice ili odgovorno lice, a tačkama 2) i 3) da u iznosu od 50.000 do 2.000.000 dinara za pravno lice i od 10.000 do 500.000 dinara za preduzetnika.

Zakonsko pooštavanje novčanih kazni ne bi trebalo da bude univerzalni odgovor na nedovoljno pridržavanje zakona u praksi, koje u mnogome zavisi od ljudskih i materijalnih kapaciteta inspekcijuskih i drugih službi koje nadziru primenu zakona, prekršajnih i drugih sudova da efikasno i delotvorno procesuiraju predmete i odgovore na rizike zakonitosti i bezbednosti, zatim brojnosti, smislenosti, složenosti i kvaliteta propisanih zahteva i pravila, regulatorne opterećenosti i sposobnosti adresata zakona da odgovore na te zahteve, dostupnosti pravnih informacija, (ne)ujednačene prakse i različitih drugih elemenata. Međutim, u nekim slučajevima je ono nužnost, u sadejstvu sa stvaranjem drugih uslova za pravilnu i kvalitetnu primenu zakona. Imajući ovo na umu, propisivanje konkretnih normi učinjeno je iz razloga neophodnosti pretnje strožijom kaznom za one subjekte koji obavljaju delatnost, odnosno posluju ili vrše aktivnost za koju je potrebna registracija ili odobrenje države, a da nisu ispunili osnovne uslove za to, dok su, s druge strane, oni subjekti koji su registrovani („vidljivi” za državu) i, u načelu, sprovode obaveze prema državi izloženi nekoliko puta većim zaprećenim novčanim kaznama. Tako, postoji očigledna neravnopravnost ove dve kategorije i najviši iznosi zaprećenih novčanih kazni za fizička lica nisu srazmerni opasnosti i riziku koji postoji, odnosno ugrožavanju i povređivanju zaštićenih dobara, prava i interesa, kada se radi o neregistrovanim subjektima. U tom smislu, Zakon o inspekcijuskom nadzoru je razdvojio neregistrovanog subjekta od „običnog” fizičkog lica (građanina) koje krši zakon, jer postoje bitne razlike između ove dve kategorije. Za najviši iznos kazne za fizičko lice iz Zakona o prekršajima za fizička lica (150.000 dinara), nakon konsultacija i analiza u toku pripreme Zakona o inspekcijuskom nadzoru, ocenjeno je da ne predstavlja dovoljan podstrek za neregistrovane subjekte da ih odvrati od tog vida nedozvoljenog poslovanja, odnosno postupanja i usmeri u legalne tokove. Naime, nesavesni subjekti prave ekonomske kalkulacije i računaju šta im se više isplati, pa tako unapred uračunavaju iznose zaprećenih kazni u troškove nezakonitog poslovanja. Stoga je bilo potrebno ovim zakonom povisiti najviši iznos



zaprećene novčane kazne za neregistrovane subjekte. Na sličnoj logici stoji i odredba člana 39. stav 4. Zakona o prekršajima, kojom je propisano da, izuzetno od odredaba stava 1. ovog člana, za prekršaje iz oblasti javnih prihoda, javnog informisanja, carinskog, spoljnotrgovinskog i deviznog poslovanja, životne sredine, prometa roba i usluga i prometa hartijama od vrednosti zakonom se mogu propisati kazne u srazmeri sa visinom pričinjene štete ili neizvršene obaveze, vrednosti robe ili druge stvari koja je predmet prekršaja, ali ne više od dvadesetostrukog iznosa tih vrednosti s tim da ne prelazi petostruki iznos najvećih novčanih kazni koje se mogu izreći po odredbi stava 1. ovog člana. Sledstveno izloženom, fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat izjednačeno je u pogledu najvišeg iznosa zaprećene kazne sa preduzetnikom, kao fizičkim licem koje je registrovano i obavlja delatnost, a kada je obavljanje određene delatnosti ili vršenje određene aktivnosti dozvoljeno jedino u formi pravnog lica, za taj prekršaj neregistrovani subjekat izjednačen je sa pravnim licem. Zakon o inspekcijском nadzoru za utvrđivanje prekršajne odgovornosti i određivanje i izricanje novčane kazne u skladu sa ovim zakonom, fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat upodobljava preduzetniku, odnosno smatra preduzetnikom. Jer, ovo lice (neregistrovani subjekat) u stvarnosti obavlja delatnost kao preduzetnik (faktički preduzetnik), što je češći slučaj obavljanja delatnosti. Ako se delatnost može obavljati samo u formi pravnog lica, što je ređi slučaj, to lice se zakonski posmatra kao pravno lice (faktičko pravno lice). Delatnost se, dakle, obavlja formalno „pod maskom” fizičkog lica, tako da Zakon o inspekcijском nadzoru, u skladu sa načelom fakticiteta, prema kome se stvari utvrđuju prema njihovoj suštini, prepoznaje stvarnu prirodu i istinsku suštinu ovog lica i saobrazno tome propisuje novčane kazne za prekršaje koje ovo lice čini. Na ovaj način postiže se pravičnost zakonskih odredaba, jednak tretman subjekata pred zakonom i na tržištu i potpunost mera sprečavanja i suzbijanja sive ekonomije, koja podriva primenu zakona, ekonomske tokove, fer tržišnu utakicu, stabilnost javnih finansija, zdravlje i zaštitu potrošača. Propisani raspon novčane kazne bi trebalo da preventivno utiče na neregistrovane i potencijalno neregistrovane subjekta, kako bi predupredio takav način poslovanja, pospešio prevođenje preduzetnika iz nevidljivih u registrovane tokove poslovanja i zadržao ih u legalnim tokovima.

Kada je reč o visini, odnosno rasponu zaprećenih novčanih kazni za posebne oblike prekršaja neregistrovanih subjekata propisanih u posebnim zakonima, oni nisu usklađeni sa onim koji je određen u „krovnom“ Zakonu o inspekcijском nadzoru. Primera radi, Zakon o trgovini („Službeni glasnik RS“, br. 53/2010 i 10/2013) bi se mogao u članu 76. stav 1. izmeniti tako da glasi da će se novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara kazniti fizičko lice ako obavlja promet robe/usluga, a nema svojstvo trgovca (članovi 11. i 30). Isto tako, na primer, Zakon o turizmu („Službeni glasnik RS“, br. 36/09, 88/10, 99/11 - dr. zakon, 93/12 i 84/15) u članu 127. tačke 1) i 2) propisano je da će se novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kazniti za prekršaj fizičko lice ako obavlja delatnost koja nije registrovana na način propisan zakonom (član 42. stav 2, član 59. stav 2, član 80. stav 2, član 88. stav 1. i član 101. stav 3), i ako obavlja ugostiteljsku delatnost u objektima domaće radinosti i seoskog turističkog domaćinstva, a da mu nije nadležni organ odredio kategoriju ili ove delatnosti obavlja u kategoriji koja mu nije određena rešenjem nadležnog organa (član 69. stav 1, član 72. stav 3. i član 76. stav 3).

Rasponi zaprećenih novčanih kazni su veliki, a prilikom izricanja kazne u obzir se uzimaju sve okolnosti koje utiču da kazna bude manja ili veća (olakšavajuće i otežavajuće okolnosti), koje se tiču učinioaca i dela koje je učinjeno. Tu bi spadale organizovanost, razgranatost i učestalost neregistrovanog delovanja, ostvarena protivpravna korist i šteta koja je naneta, količina, zapremina, masa i vrednost robe/predmeta/proizvoda u prometu, pobude iz kojih



je delo učinjeno (npr. špekulativne pobude, koristoljublje ili, pak, „preživljavanje“), vremensko razdoblje, odnosno dužina bavljenja delatnošću u svojstvu neregistrovanog subjekta (npr. dugotrajno i uporno bavljenje delatnošću u svojstvu neregistrovanog subjekta), lične i egzistencijalne prilike učinioca (npr. gubitak zaposlenja, izdržavanje članova porodice, teška bolest, nezrelost ili duboka starost, redovno pohađanje škole i sl.), ranija (ne)osuđivanost, (ne)saradnja sa nadležnim organima, da li je subjekat postupio po inspekcijskom rešenju ili nije, subjektivni odnos prema delu (npr. iskreno kajanje učinioca ili tvrdnje da „država hoće da ga ošteti i zakine“ ili „svi su nepošteni, svi to rade, pa zašto ne bih i ja?“) i dr. Zakon o prekršajima u članu 42, kojim se uređuje odmeravanje kazne, propisuje da se kazna za prekršaje odmerava u granicama koje su za taj prekršaj propisane, a pri tome se uzimaju u obzir sve okolnosti koje utiču da kazna bude veća ili manja, a naročito: težina i posledice prekršaja, okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen, stepen odgovornosti učinioca, ranija osuđivanost, lične prilike učinioca i držanje učinioca posle učinjenog prekršaja, pri čemu će se pri odmeravanju visine novčane kazne uzeti u obzir i imovno stanje učinioca, s tim da se ne može se uzeti u obzir kao otežavajuća okolnost ranije izrečena prekršajna sankcija učiniocu ako je od dana pravnosnažnosti odluke do dana donošenja nove proteklo više od četiri godine.

Mišljenja smo i da je potrebno da se član 39. Zakona o prekršajima, kojim se uređuje novčana kazna, dopuni odredbama prema kojima se za fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat, kada je upis u registar propisan kao uslov za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti, novčana kazna može propisati u rasponu predviđenom za preduzetnika u skladu sa stavom 1. tačka 3) ovog člana, a kada je obavljanje određene delatnosti ili vršenje određene aktivnosti dozvoljeno jedino u formi pravnog lica novčana kazna može se propisati u rasponu predviđenom za pravno lice u skladu sa stavom 1. tačka 2) ovog člana.

Kako bi se obezbedio vertikalni sklad opšteg i posebnih oblika prekršaja neregistrovanog subjekta, potrebno je uskladiti posebne zakone kojima se uređuje inspekcijski nadzor sa „krovnim“ Zakonom o inspekcijskom nadzoru u pogledu raspona zaprećene novčane kazne. Primera radi, u Zakonu o trgovini bi se mogao član 76. stav 1. izmeniti tako da glasi da će se novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara kazniti fizičko lice ako obavlja promet robe/usluga, a nema svojstvo trgovca (čl. 11. i 30), kao i, na primer, Zakon o turizmu, tako što će se ovaj raspon zaprećene novčane kazne propisati za fizičko lice ako obavlja delatnost koja nije registrovana na način propisan zakonom (član 42. stav 2, član 59. stav 2, član 80. stav 2, član 88. stav 1. i član 101. stav 3) i ako obavlja ugostiteljsku delatnost u objektima domaće radinosti i seoskog turističkog domaćinstva, a da mu nije nadležni organ odredio kategoriju ili ove delatnosti obavlja u kategoriji koja mu nije određena rešenjem nadležnog organa (član 69. stav 1, član 72. stav 3. i član 76. stav 3).

5.7.5. Urediti prinudno izvršenje novčanih kazni izrečenih u izvršenju posrednom prinudom rešenja donetog u postupku inspekcijskog nadzora

Za prinudno izvršenje novčanih kazni izrečenih u izvršenju posrednom prinudom rešenja donetog u upravnom postupku, kada izvršenik ne uplati dobrovoljno iznos te izrečene novčane kazne, postoje brojne pravne (a i faktičke) prepreke i ograničenja, što nepovoljno utiče na poštovanje zakona. Ova problematika prvenstveno se tiče nadzorno-kontrolnih organa uprave, sa naglaskom na inspekcijske organe (inspekcije), koji ovakve kazne i najviše izriču, i postupke



sprovođenja izvršenja rešenja donetih u upravnom postupku – postupku nadzora i kontrole, odnosno inspekcijskog nadzora.

Zakon o opštem upravnom postupku

Članom 191. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da se rešenje izvršava radi ostvarivanja novčanih ili nenovčanih obaveza. Nenovčane obaveze izvršavaju se upravnim putem (upravno izvršenje), a novčane obaveze - sudskim putem (sudsko izvršenje) ako zakonom drukčije nije određeno. Prema članu 193. ovog zakona, izvršenje sprovodi organ koji je doneo prvostepeno rešenje, a ako je propisano da on ne sprovodi izvršenje, a nijedan drugi organ nije na to ovlašćen, izvršenje sprovodi prvostepeni organ na čijem području se nalazi prebivalište, boravište ili sedište izvršenika, a u čijem su delokrugu poslovi opšte uprave. Izvršenje prinudom se sastoji od izvršenja posrednom prinudom, tj. putem novčanih kazni i neposrednom prinudom (neposredna prinudna mera), što je, pored izvršenja preko drugog lica, način za izvršenje nenovčanih obaveza u upravnom postupku. Zakon o opštem upravnom postupku uređuje u članu 198. izvršenje posrednom prinudom (putem novčanih kazni). Propisano je da će organ koji sprovodi izvršenje prinuditi izvršenika da ispuni obaveze izricanjem novčane kazne, ako izvršenje preko drugog lica nije moguće ili nije pogodno da se postigne svrha izvršenja. Novčana kazna izriče se rešenjem. Fizičkom licu se novčana kazna izriče u rasponu od polovine prosečne mesečne zarade po zaposlenom, sa porezima i doprinosima, koja je ostvarena u Republici Srbiji u prethodnom mesecu do dve prosečne godišnje zarade po zaposlenom, sa porezima i doprinosima, koja je ostvarena u Republici Srbiji u prethodnoj godini, prema podacima organa nadležnog za poslove statistike, a pravnom licu – u rasponu od polovine njegovih mesečnih prihoda, do deset procenata njegovih godišnjih prihoda koje je ostvario u Republici Srbiji u prethodnoj godini. Novčana kazna može ponovo da se izrekne sve dok izvršenik ne ispuni obaveze iz rešenja. Prema tome, saglasno ovom članu Zakona o opštem upravnom postupku, novčana kazna može ponovo da se izrekne sve dok izvršenik ne ispuni obaveze iz rešenja, bez ograničenja u visini iznosa, koje je postojalo postoji u članu 276. stav 3. prethodno važećeg Zakona o opštem upravnom postupku. Iz toga sledi zaključak da će novčana kazna, kao sredstvo prinudnog izvršenja obaveza iz rešenja donetog u upravnom postupku, dobiti širu primenu nego što ju je prethodno imala. Samim tim, na značaju dobija i pitanje prinudne naplate izrečenih novčanih kazni. Članom 199. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da novčane kazne koje su izrečene prema ovom zakonu izvršavaju organi nadležni za izvršavanje novčanih kazni izrečenih za prekršaje. Novčana kazna uplaćuje se u korist budžeta iz kojeg se finansira organ koji je izrekao novčanu kaznu.

Zakon o prekršajima

Zakon o prekršajima u članu 314. propisuje nadležnost prekršajnih sudova za izvršenje izrečenih novčanih kazni. Tim članom propisano je da novčanu kaznu izrečenu za prekršaj, troškove prekršajnog postupka, kao i druge novčane iznose koji su dosuđeni po osnovu naknada štete, na osnovu imovinskopravnog zahteva ili po osnovu oduzimanja imovinske koristi, izvršava prekršajni sud koji ih je izrekao, odnosno sud na čijem području je izdat prekršajni nalog.

S obzirom da Zakon o opštem upravnom postupku u citiranom članu 199. stav 1. propisuje da novčane kazne izrečene po ovom zakonu izvršavaju organi nadležni za izvršenje novčanih kazni izrečenih za prekršaje, dakle – upućuje na primenu Zakona o prekršajima, potrebno je odrediti se u odnosu na nadležnost prekršajnog suda u ovom smislu. Formalnim



jezičkim i doslovnim tumačenjem ovih odredba proizlazilo bi da prekršajni sudovi izvršavaju novčane kazne izrečene u upravnom postupku. Ovakvo tumačenje, prema našem mišljenju, nije prihvatljivo, a shodna primena odredaba Zakona o prekršajima na izvršenje novčanih kazni izrečenih u upravnom postupku bila bi pravno nesigurna, jer Zakonom o opštem upravnom postupku nije jasno određen organ, ni postupak u kome se sprovodi izvršenje, niti sredstva prinudne naplate. Smatramo, dakle, da je nadležnost prekršajnog suda za izvršenje ovih novčanih kazni sporna iz više razloga. Najpre, član 314. Zakona o prekršajima ne pominje izričito novčane kazne izrečene u izvršenju posrednom prinudom rešenja donetog u upravnom postupku. Ako bi se to zanemarilo, pa se primenila analogija između ovih novčanih kazni i novčanih kazni utvrđenih u članu 314. Zakona o prekršajima, sa utemeljenjem u članu 272. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku, kao prepreka stoji to da Zakonom o opštem upravnom postupku nisu jasno određeni organ, postupak u kome se sprovodi izvršenje i sredstva prinudne naplate. Druga stvar je što prekršajni sudovi nemaju kapacitete za izvršenje, pre svega nemajući svoje izvršitelje. Imajući navedeno u vidu, „organe nadležni za izvršenje novčanih kazni izrečenih za prekršaje” iz člana 199. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku bismo tumačili kao organe za prinudnu naplatu iz čl. 319 – 321. Zakona o prekršajima.

Postupak prinudne naplate javnih prihoda

Organi uprave, u prvom redu nadzorno-kontrolni organi, sa naglaskom na inspeksijske organe, u postupku sprovođenja izvršenja rešenja donetih u upravnom postupku – postupku nadzora i kontrole, odnosno inspeksijskog nadzora, u prethodnom periodu prinudno su izvršavali izrečene novčane kazne preko poreskog organa – Poreske uprave ili lokalnog poreskog organa, a saglasno tada važećim odredbama Zakona o prekršajima („Službeni glasnik RS”, br. 65/13, 13/16 i 98/16 - odluka US) i odredbama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Posle izmena i dopuna Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji iz 2010. godine, poreski organi se oglašavaju nenadležnim za prinudnu naplatu ovih novčanih kazni. Naime, tim izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji iz 2010. godine, novčane kazne su rečju brisane iz člana 2. stav 2. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Članom 2. stav 1. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisano je da se ovaj zakon primenjuje na sve javne prihode koje naplaćuje Poreska uprava (zajednički naziv: porez), ako drugim poreskim zakonom nije drukčije uređeno. S tim u vezi, Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS”, br. 54/09 ... 99/16) u članu 2. tačka 18) i članu 14. tačka 2a) podtačka (3) kazne svrstava u neporeske prihode kao vrstu javnih prihoda, tako da bi se, pomoću jezičkog i sistemskog tumačenja, mogao braniti stav da je Poreska uprava nadležna za prinudnu naplatu ovih novčanih kazni. Međutim, Poreska uprava se oglašava nenadležnom za ovu prinudnu naplatu, a što se potvrđuje i mišljenjem Ministarstva finansija br. 011-00-00290/2012-04 od 24. maja 2012. godine, koje je objavljeno u Biltenu Ministarstva finansija broj 6 iz 2012. godine. U tom mišljenju se, pored ostalog, navodi: „Odredbom člana 299. st. 1. i 4. Zakona o prekršajima („Službeni glasnik RS2, br. 101/05, 116/08 i 111/09), propisano je da novčanu kaznu izrečenu za prekršaj i troškove prekršajnog postupka izvršava sud, odnosno organ uprave koji je kaznu izrekao. Na osnovu izvršnog naslova prinudnu naplatu novčane kazne izrečene fizičkom licu, pravnom licu, odgovornom licu u pravnom licu i preduzetniku i prinudnu naplatu troškova prekršajnog postupka vrši nadležni organ po propisima o prinudnoj naplati.“ U Nacrtu novog Zakona o opštem upravnom postupku bilo je predviđeno da novčane kazne koje su izrečene prema ovom zakonu izvršavaju organi uprave nadležni za javne prihode. Međutim, u usvojenoj verziji ovog zakona to je izmenjeno i propisano da novčane kazne



izrečene po ovom zakonu izvršavaju organi nadležni za izvršenje novčanih kazni izrečenih za prekršaje

Drugi oblici prinudne naplate i izvršenja

U članu 319. stav 1. Zakona o prekršajima propisano je da po prijemu rešenja o izvršenju, prinudnu naplatu novčanih kazni, sa računa kažnjenih lica koja se vode kod poslovnih banaka, sprovodi organ za prinudnu naplatu u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje platni promet. S tim u vezi, članom 48. Zakona o platnom prometu („Službeni list SRJ“, br. 3/02 i 5/03 i „Službeni glasnik RS“, br. 43/04, 62/06, 111/09 - dr. zakon, 31/11 i 139/14 - dr. zakon) propisano je da prinudnu naplatu vrši Narodna banka Srbije (ove poslove obavlja Odeljenje NBS u Kragujevcu). Članom 320. Zakona o prekršajima je uređeno sprovođenje prinudne naplate na ličnim primanjima kažnjenog lica, a članom 321. propisano je da će prinudnu naplatu na pokretnim i nepokretnim stvarima sprovesti stvarno i mesno nadležan sud.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju („Službeni glasnik RS“, 106/15 i 106/16 - autentično tumačenje) u članu 41. stav 1. tačka 2) propisuje da su izvršne isprave, pored ostalih, izvršna odluka doneta u prekršajnom ili upravnom postupku i upravno poravnanje koji glase na novčanu obavezu ako posebnim zakonom nije drukčije određeno, te u članu 42. stav 2. da se upravnom odlukom smatraju rešenje ili zaključak doneti u upravnom postupku. Međutim, u odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju postoji odrednica „ako posebnim zakonom nije drukčije određeno“, tako da postoji uporište da bi to bio Zakon o opštem upravnom postupku, koji upućuje na primenu Zakona o prekršajima. Vrhovni kasacioni sud je zauzeo stanovište da su sudovi opšte nadležnosti – nenadležni za postupanje u ovim stvarima, tj. da je osnovni sud apsolutno nenadležan za sprovođenje ovog izvršenja. Pravno shvatanje Vrhovnog kasacionog suda Spp 6/2012, povodom spornog pravnog pitanja koje je izneo Prvi osnovni sud u Beogradu br. 11.II6353/12 od 07.06.2012. godine, a koje glasi: „Ko sprovodi izvršenje odluka Poverenika [za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti] i u kom postupku, te da li je u sudskoj nadležnosti da izvršava odluke Poverenika donete u postupku administrativnog izvršenja rešenja Poverenika, a kojim odlukama – zaključcima Poverenika je izrečena novčana kazna?“ iskazuje stav da zaključak Poverenika o izrečenoj novčanoj kazni ne predstavlja izvršnu ispravu iz člana 13. stav 1. tačka 2. zakona o izvršenju i obezbeđenju pa osnovni sud nije stvarno nadležan za njegovo prinudno izvršenje.

Moguća rešenja

Kod ovakvog stanja stvari, imajući u vidu zakonske nedorečenosti, pravne i faktičke nemogućnosti, mišljenja smo da je potrebno izmeniti zakonski okvir kako bi se na jasan način ustanovila nadležnost za izvršenje novčanih kazni izrečenih u izvršenju upravnog rešenja posrednom prinudom. Jedno od mogućih rešenja bi bilo da se izmeni Zakon o opštem upravnom postupku, tako da član 199. stav 1. tog zakona propiše da novčane kazne izrečene po ovom zakonu izvršavaju organi nadležni za prinudnu naplatu novčanih kazni izrečenih za prekršaje, sredstvima i predmetima prinudne naplate propisanim zakonom o prekršajima. Drugo moguće rešenje bi bilo da se Zakon o opštem upravnom postupku u članu 199. stav 1. izmeni tako da glasi onako kako je glasio dok je bio u fazi Nacrta: „Novčane kazne koje su izrečene prema ovom zakonu izvršavaju organi uprave nadležni za javne prihode.“ Kako bi se uspostavio ujednačen zakonski okvir za predmetno izvršenje i otklonile moguće nedoumice, uporedo s tim u članu 2. stav 2. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji valjalo bi izričito uneti da se taj



zakon primenjuje i na novčane kazne izrečene u izvršenju posrednom prinudom rešenja donetog u upravnom postupku. Ukoliko bi izbor regulatora bio da se, zbog značaja za poštovanje zakona, obima i učestalosti, u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku zasebno uredi izvršenje novčanih kazni koje inspekcija izrekne u prinudnom izvršenju rešenja, nalazimo da bi uputno bilo urediti u Zakonu o inspeksijskom nadzoru da ove novčane kazne izvršavaju organi uprave nadležni za javne prihode. Istovremeno, u članu 2. stav 2. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji valjalo bi izričito uneti da se taj zakon primenjuje i na novčane kazne koje inspeksijski organ izrekne u prinudnom izvršenju rešenja (koje bi spadale u sporedna poreska davanja), kako bi otklonile sve pravne nedoumice.

5.8. Osnažiti mehanizme prevencije korupcije, jačanja integriteta, etike i odgovornosti u inspekcijama

Savesno i pravilno tumačenje pravnih normi, vršenje ovlašćenja i obavljanje inspektorskog posla, uz pridržavanje profesionalnih i etičkih ponašanja i standardi integriteta inspektora, od suštinske je važnosti za pravilno izvršavanje zakona i poverenij privrednih subjekata u javne institucije. Na ovu temu, USAID BEP pripremio je [Analizu mehanizama prevencije i suzbijanja korupcije, jačanja integriteta, etike i odgovornosti u inspekcijama](#), sa većim brojem preporuka, koje su primenjive i u smislu ove analize. Među njima, izdvajamo nekoliko, kako sledi u nastavku teksta.

5.8.1. Unaprediti status inspektora

U cilju stvaranja preduslova za prevenciju korupcije u inspekcijama, potrebno je unaprediti materijalno-finansijski status inspektora i inspekcija. Ovo važi za inspekcije na svim nivoima – republičke, pokrajinske i inspekcije jedinice lokalne samouprave (gradova i opština) i gradskih opština. Unapređenje materijalno-finansijskog statusa inspektora je među prvim koracima koje treba preduzeti. Loš materijalno-finansijski položaj inspektora često je uzrok nepraćenja ili neblagovremenog praćenja izmena propisa čije izvršenje inspektori nadziru. Veća materijalno-finansijska samostalnost inspektora je prva brana korupciji i nesavesnom vršenju posla inspektora. Inspektori treba da budu adekvatno nagrađeni za svoj stručan i kvalitetan rad i pojačanu odgovornost koju pozicija inspektora sa sobom nosi. Plate inspektora treba da budu srazmerne stručnosti, odgovornosti i drugim kriterijumima iz Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik RS”, br. 18/16 i 108/16), čime se postiže pun kvalitet inspeksijskog nadzora i povećavaju stručni i etički standardi, integritet i odgovornost inspektora. Model kojim se može unaprediti materijalni status inspektora je korektivni koeficijent (tzv. inspektorski dodatak na platu) - zbog posebnih uslova rada, koji će, prema najavama, biti primenjen.⁷

Potreban je sistematičan rad na unapređenju i upravljanju ljudskih resursa, kao i zanovljavanje opreme inspekcija. Kako bi inspekcije poboljšale znanja i veštine svog kadra, ujedno radeći i na stvaranju novog stručnog kadra inspektora, imajući u vidu starosnu strukturu inspektora i „smenu generacija“ koja sledi u jednom momentu, od naročitog značaja je

⁷ Videti: [Plata inspektora uvećana do dvadeset odsto](#) (8.9.2017.)



održavanje kontinuiranih obuka za inspektore. Ukazuje se potreba i za mentorskim radom sa mlađim kadrovima, odnosno raspoređivanje mentora-inspektora, koji pre toga treba da budu obučeni za mentorski rad. Ovo posebno imajući u vidu činjenicu da je trenutni profil inspektora takav da je veliki broj inspektora, takoreći, pred penzijom (prosek godina je preko 55). Mentorskim radom inspekcije rade na kreiranju kvalitetnog kadra mladih inspektora kroz prenos znanja i iskustva i podučavanje o inspeksijskim veštinama, metodima, tehnikama i načinu komunikacije sa nadziranim subjektima i podnosiocima inicijativa.

Motivacija zaposlenih je, takođe, značajan faktor u borbi protiv korupcije. Prema Analizi inspekcija koju je u 2015. godini sproveo USAID BEP, 20,65% rukovodilaca smatra da nema dovoljno resursa za motivaciju zaposlenih, dok 79,35% smatra da ima. Odsustvo motivacije inspektora ima kapacitet da utiče na generalni pristup radu i, sledstveno, umanjuje etičko i profesionalno, a pospešuje neželjeno ponašanje. Kao najčešći primeri motivacije zaposlenih ističu se: lični kontakt, pohvale, druženje sa zaposlenima, otvorenost za slušanje, pružanje pomoći i održavanje dobrih međuljudskih odnosa.

5.8.2. Uspostaviti jedinstveni informacioni sistem za inspekcije – E-inspektor

Zakonom o inspeksijskom nadzoru i dokumentima za izvršavanje ovog zakona predviđeno je uvođenje jedinstvenog informacionog sistema za inspekcije – e-Inspektor, u cilju omogućavanja višeg nivoa efektivnosti i efikasnosti inspeksijskog nadzora i postizanja većeg kvaliteta primene propisa uz što manje „inspeksijsko opterećenje“ privrednih subjekata, te omogućavanje primene savremenih standarda i praksi inspeksijskog nadzora. Veliki značaj jedinstvenog inspeksijskog informacionog sistema ogleda se u efikasnoj komunikaciji među inspekcijama, dostupnosti podataka o registraciji, javnim saglasnostima i prijavama, unapređenju saradnje, usklađivanja i koordinacije inspeksijskog nadzora, preglednosti i praćenju stanja, olakšavanju procene rizika i delotvornog upravljanja rizicima i pomoći učinkovitim suzbijanju obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti od strane neregistrovanih subjekata. Jedinstveni inspeksijski informacioni sistem bi trebalo da bude osnovni informacioni alat pomoću koga se ostvaruju osnovni instituti Zakona o inspeksijskom nadzoru i karakteristike savremenog inspeksijskog nadzora – preventivno delovanje, procena rizika i upravljanje rizicima, koordinacija inspekcija i jačanje profesionalnih i etičkih standarda, integriteta i profesije inspektora. Ostaje činjenica da je uspostavljanje ovakvog informacionog sistema složen proces i izazov.

E-Inspektor treba da sadrži, pored ostalog, module za procenu rizika, kontrolne liste i inspeksijsku praksu. Značaj ovog informacionog sistema se ogleda i na povećanje transparentnosti postupaka inspeksijskog nadzora pomoću ovog alata, kao i olakšavanje praćenja i kontrole rada inspektora od strane rukovodilaca.



Reference

1. Achieving Compliance – a guide for compliance agencies in New Zealand, 2011
2. Proces regulacije, Tatjana Jovanić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014
3. Risk and Regulatory Policy, OECD
4. Risk Regulation, Management and Compliance, A report to the BRI Inquiry, Robert Baldwin, Bridget Hutter and Henry Rothstein, London School of Economics and Political Science
5. Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, OECD and Centre for Tax Policy and Administration, 2004
6. Izvori označeni u tekstu ovog dela analize



USAID | **SRBIJA**
OD AMERIČKOG NARODA

PARTNERI
za demokratske promene
SRBIJA

II. Ekonomski aspekti zakonitog i nezakonitog poslovanja⁸

⁸ Autori ovog dela Analize su dr Branko Radulović i Stefan Dragutinović



1. Uvod

Osnovni cilj inspekcijskih organa jeste da svojom aktivnošću utiču na subjekte da poslovanje odnosno aktivnosti usklade sa relevantnim zakonima i podzakonskim aktima kako bi se ostvarili specifični ciljevi. Usklađenost sa propisima (eng. regulatory compliance) nije, niti može biti ostvarena u potpunosti s obzirom na neizvesnost i troškove otkrivanja (i dokazivanja) neusklađenosti. Nepoštovanje zakona i neusklađenost sa regulatornim zahtevima u praksi su neizbežni, bilo zbog neznanja, nebrige ili namernog nepoštovanja zakona i drugih propisa. Nekoliko ekonomskih disciplina poput regulatorne ekonomije, ekonomske analize prava i ekonomske analize specifičnih oblasti poput ekonomike životne sredine bavi se pitanjem regulatorne usklađenosti. Ipak, i pored bogate teorijske i empirijske literature, priroda usaglašenosti, a naročito pitanje kako se bolja usklađenost može postići, ostaje nedovoljno istražena oblast.

Osnovno pitanje kako teorijske, tako i empirijske literature, odnosi se na ključne faktore koji objašnjavaju regulatornu usklađenost. Ovom pitanju uobičajeno se pristupa sa dva različita aspekta. Prvi posmatra usklađenost iz perspektive ekonomske racionalnosti pri čemu je fokus na prevenciji. U ekonomskoj literaturi se pored prevencije navodi značajan uticaj socijalnih normi na odluku privrednih subjekata o stepen usklađenosti. Takođe, pored klasičnih mera prevencije, u literaturi se razmatraju i drugi mehanizmi kojima je moguće uticati na stepen usaglašenosti. Problem usklađenosti se u ekonomskoj literaturi sve češće posmatra primenom šireg koncepta, oslanjajući se na pristupe drugih disciplina kao što su psihologija i sociologija. U sociološkoj literaturi fokus je na društvenim normama i onome što ih čini obavezujućim. U psihološkoj literaturi posmatraju se individualne karakteristike. Iako se ekonomski i psihološki pristup objašnjenju neusklađenosti poslovanja ponekad smatraju konkurentnim objašnjenjima u definisanju koncepta usaglašenosti, oni su u često komplementarni, jer i jedan i drugi daju dragocen doprinos razumevanju ovog koncepta.

Polje istraživanja regulatorne usaglašenosti (i prevencije) je sve šire, a pitanje zašto se subjekti (ne)usklađuju sa propisima zahteva holistički pristup. U prvom delu dajemo pregled (i dalje u ekonomskoj nauci dominantnog) pristupa prema kome je prevencija ključno objašnjenje regulatorne usklađenosti. U dugom delu razmatramo model prevencije kao dominantan pristup u ekonomskoj literaturi kojim se objašnjava podsticaj subjekata da svoje poslovanje usklade sa propisima. U trećem delu dajemo pregled faktora koji se u literaturi koriste kako bi se objasnila odluka subjekata da li da svoje poslovanje usklade sa propisima. Faktore smo grupisali na ekonomske, pravne, biheviorističke i socijalne. Potom prikazujemo na koji način OECD klasifikuje faktore koji utiču na odluku o usklađivanju. Četvrti deo predstavlja kratku digresiju o teoriji „gurkanja“ i načinima na koji se subjekti regulacije mogu podstaći da svoje poslovanje usklade sa propisima. U petom delu prikazujemo rezultate empirijske analize korišćenjem podataka „Ankete 1000 preduzeća“ sprovedenih za potrebe USAID BEP projekta. U šestom delu zaključujemo.



2. Prevencija kao objašnjenje regulatorne usklađenosti

Društvene nauke na različit način pristupaju pitanju regulatorne usklađenosti. U ekonomskoj literaturi kao objašnjenje regulatorne usklađenosti prevashodno se koristi *model prevencije*. Beker je prvi formulisao teorijski okvir kojim se objašnjava ponašanja pojedinaca koje dovodi do činjenja krivičnog dela. Model počiva na *teoriji racionalnog izbora*, prema kojoj subjekti donose svoje odluke poredeći očekivane koristi i troškove alternativnih izbora kako bi maksimizovali sopstvenu korist. Motiv se u Bekerovom modelu zasniiva na odnosu *očekivane koristi i očekivane vrednosti* kazne koja je jednaka *proizvodu zaprećene kazne i verovatnoće da će ta kazna biti primenjena na prestupnika*, odnosno verovatnoća da će prestupnik biti otkriven, pravosnažno osuđen, a kazna izvršena. Ovim okvirom objašnjava se i ponašanje koje dovodi do neusklađenosti sa regulatornim zahtevom. Ako su koristi veće od troškova (zaprećene kazne), onda subjekt ima podsticaj da barem donekle posluje neusklađeno. Model predviđa da povećanje verovatnoće otkrivanja i zaprećene kazne povećava usklađenost - što je zaprećena kazna veća, odnosno što je veća verovatnoća da će kazna biti primenjena, veći je i stepen regulatorne usklađenosti subjekata. Odluka subjekta o tome da li i u kojoj meri će poslovati u skladu sa regulatornim zahtevima zavisi od njegovog odnosa prema riziku na isti način na koji neko drugo lice donosi odluku da počinu krivično delo. Kako bi se obezbedilo sprovođenje regulatornih zahteva (ostvarivanje regulatorne usaglašenosti) moguće je uticati na veličine koje utiču na prevenciju – vrstu sankcija (npr. oduzimanje dozvole, novčane kazne, konfiskacija, ...), težinu sankcija, verovatnoću otkrivanja. Model ne razmatra ulogu vrednosnih sudova pojedinca (stav prema tome da li je nešto moralno ili nemoralno).

U varijanti modela koji se odnosi na poresku usaglašenost, uvećanje kazne je preferirani način povećanja poštovanja poreskih pravila (usklađenosti), jer ne košta ništa. U praksi to ipak nije slučaj, jer to zahteva značajno uvećanje visine kazne, što je često neprihvatljivo iz različitih razloga. Na primer, u slučaju da je samo 1% privrednih subjekata predmet nadzora znači da bi „ušteda“ od 1 novčane jedinice i stopu oporezivanja od 20% značilo korist od $0.99 \cdot 0.2 = 0.199$ novčanih jedinica. Kako bi se predupredila neusklađenost i obeshrabilo neusklađivanje potrebno je drastično uvećati kazne. U praksi se to retko događa.

Model prevencije ima dva *bitna ograničenja*. Prvo, model samo delimično može da objasni empirijske nalaze. Drugo, preporuke modela imaju ograničenu upotrebnu vrednost, jer niže očekivane kazne ne moraju uvek da dovedu do većeg stepena neusklađenosti. Takođe, više zaprećene kazne i više resursa usmerenih ka prevenciji nisu uvek izvodljive ili isplative. Model prevencije i ideja o racionalnom ličnom interesu i maksimizaciji profita kao jedinoj motivaciju za usklađenost često su bili predmet kritike, pre svega kao previše pojednostavljeni okvir za analizu pitanja regulatorne usklađenosti. Sholz navodi da je model prevencije relevantan u slučaju da su zadovoljene pretpostavke potpune informisanosti, jasno definisanih pravnih normi koje uređuju neusklađenosti, kazne kao ključnog podsticaja za regulatornu usklađenost i efikasnog otkrivanja i kažnjavanja neusklađenosti. Oba elementa modela se razmatraju i u empirijskoj literaturi. Naime, pored veličine kazne u empirijskoj literaturi efekat prevencije se meri verovatnoćom da će regulisani subjekt biti predmet inspekcijskog nadzora. Verovatnoća inspekcijskog nadzora obično



kao objašnjavajuće varijable koristi inspeksijske posete u prethodnim periodima, usklađenost u prethodnim periodima, izrečene kazne u prethodnim periodima.

S obzirom da su navedene pretpostavke retko ispunjene, neophodno je razmotriti i druge podsticaje koji utiču na stepen usklađenosti sa propisima.

3. Pregled motiva regulatorne usklađenosti

Empirijska literatura pokazuje da model koji se zasniva isključivo na prevenciji može samo delimično da objasni odnos subjekata prema pitanju usaglašenosti, odnosno usklađivanja poslovanja sa regulatornim zahtevima. U ovom delu dajemo pregled determinanti neusaglašenosti na osnovu pregleda ekonomske, pre svega empirijske literature. Empirijska istraživanja ukazala su na niz faktora koji pored motiva na kojima počiva model prevencije, direktno ili indirektno utiču na privredne subjekte da usaglase svoje poslovanje sa regulatornim zahtevom. Reč je o podsticajima koje možemo grupisati u ekonomske i pravne podsticaje, ali druge faktore koji se odnose na individualne karakteristike subjekata ili karakteristike okruženja, na primer neodobravanje sredine, osećaj srama, itd...

Brojna istraživanja razmatrala su različite faktore koji utiču na ponašanje kompanija i njihovu odluku u pogledu usklađenosti njihovog poslovanja sa regulatornim zahtevima. Istraživanja su mahom usmerena na specifične sektore, odnosno oblasti (npr. životna sredina, oporezivanje, zdravlje). Radovi na različit način vrše klasifikaciju faktora koji utiču na stepen regulatornog usklađivanja. Jedna od mogućih klasifikacija (OECD, 2008) vrši podelu faktora prema motivaciji regulisanih subjekata da svoje poslovanje usklade sa regulatornim zahtevima: 1) ekonomski faktori; 2) bihevioralni faktori; 3) pravičnost; 4) prilika/mogućnost za neusaglašenost, 5) individualne razlike; 6) socijalne norme; i 7) nezadovoljstvo inspeksijskim službama. U radu dajemo nešto jednostavniju podelu koja razmatra ekonomske, pravne, biheviorističke i socijalne faktore usklađenosti, pre svega u kontekstu empirijske analize za Srbiju.

3.1. OECD klasifikacija faktora usklađivanja i odnos subjekata prema usklađivanju

OECD model pokriva sledeće faktore: poslovanje, industriju, sociološke, ekonomske i psihološke faktore. Ovih pet faktora predstavljaju različita gledišta kompanije. Kombinacija ovih pet faktora pružaju mogućnost za identifikovanje pokretača iza ponašanja kompanija, koja se kasnije može koristiti kao polazna osnova za kreiranje strategije za tretman usaglašavanja poslovanja kompanija sa svim relevantnim propisima. U narednoj tabeli dat je pregled najrelevantnijih činilaca za svaku od prethodno navedenih pet kategorija faktora koje utiču na ponašanje kompanija kod usaglašavanja njihovog poslovanja sa svim relevantnim propisima.



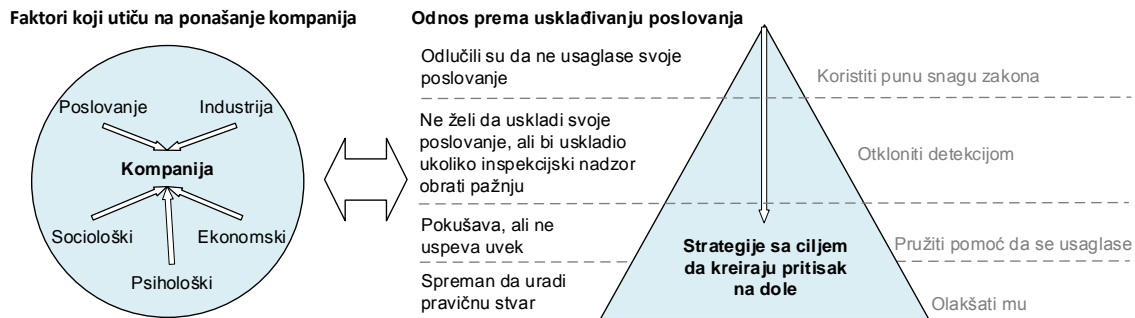
Tabela 1 Faktori koji utiču na ponašanje kompanija kod usaglašavanja njihovog poslovanja sa svim relevantnim propisima

Generalne karakteristike
Profil poslovanja
<ul style="list-style-type: none"> • Organizacija – samostalni trgovac, ortakluk, kompanija, trust; • Veličina i dugovoečnost poslovanja; • Tip aktivnosti koji kompanija sprovodi; • Fokus – lokalni ili međunarodni; • Finansijski podaci – kapitalne investicije; • Posrednici u poslovanju
Industrija
<ul style="list-style-type: none"> • Definicija i veličina industrijske grane; • Najveće kompanije u industriji; • Profitne margine; • Struktura troškova; • Industrijska regulacija; • Radni obrasci; • Posebne industrijske karakteristike – Nivo konkurencije, sezonski faktori itd
Sociološki faktori
<ul style="list-style-type: none"> • Kulturne norme; • Etnička pozadina; • Stav prema Vladi; • Starost, pol; • Nivo obrazovanja
Ekonomski faktori
<ul style="list-style-type: none"> • Investicije; • Kamatne stope; • Poreski sistem; • Javne politike; • Međunarodni uticaj; • Inflacija; • Tržište
Psihološki faktori
<ul style="list-style-type: none"> • Pohlepa, sklonost ka riziku, strah, poverenje; • Vrednosti; • Pravičnost; • Mogućnost za nepoštovanje propisa

Izvor: OECD

Grafikon 1

Spektar sklonosti privrednih društava ka usaglašavanju poslovanja sa relevantnim propisima



Navedeni faktori mogu se dovesti u odnos prema usklađivanju poslovanja. Na vrhu piramide preovladava stanovište neobaveznosti. Ovo stanovište je karakteristično za one koji su odlučili da ne usaglašavaju svoje poslovanje sa svim relevantnim propisima. Subjekti sa ovim stavom ili namerno izbegavaju svoje odgovornosti i obaveze ili jednostavno odbijaju da se povinuju obavezama koje proizilaze iz relevantnih propisa (često zbog negativnog stava prema vladi, odnosno nadzornom organu). Stanovište pružanja otpora karakteriše aktivnu konfrontaciju sa sistemom nadzora. Sistem se smatra represivnim, opterećujućim i nefleksibilnim. Ovo stanovište karakteriše one koji ne žele da usaglase svoje poslovanje sa svim relevantnim propisima, ali koji će na kraju to uraditi ukoliko se ubede u to da se posvećuje pažnja rešavanju njihovih briga. Pozitivnije stanovište je u slučaju spemnosti usaglašavanja poslovanja sa svim relevantnim propisima, ali se usled poteškoća u tome ne uspeva ili se delimično uspeva. Očekivanja ovih subjekata da će pored svih poteškoća u ispunjavanju regulatornih obaveza poverenje i saradnja sa inspekcijским organima omogućiti usklađenost. **Jedna grupa subjekata** posvećena je usklađivanju i efektivno sprovodi regulatorne zahteve uz prihvatanje legitimiteta i uloge inspekcijskog nadzora i inspekcijških službi i uverenje u njihovu pouzdanost. Važno je da se razume da je svaka pojedinačna kompanija (njihovi vlasnici i/ili upravljačka struktura) sposobna da bilo kada usvoji bilo koji od gore opisanih stavova. Takođe je moguće da se usvoje nekoliko stanovišta u odnosu na različita pitanja. Gore navedena stanovišta ne predstavljaju fiksne karakteristike osoba ili grupa ljudi, već odražavaju interakciju između ljudi ili grupa i onih koji im nameću zahteve.

Vrednost modela je u tome što doprinosi dubljem razumevanju ponašanja kompanija i njihovih predstavnika, u tome što postavlja temelje za razvoj ciljanih strategija koje podstiču motivaciju za pravičnu stvar i u tome što ograničava motivaciju za odupiranje ili za izbegavanje usklađivanja poslovanja kompanija sa svim relevantnim propisima.



3.2. Ekonomski faktori regulatorne usklađenosti

3.2.1. Regulatorno opterećenje (troškovi usklađivanja)

U prvoj grupi su faktori koji se tiču troškova usklađivanja. Privredni subjekti će naravno biti spremniji da usaglase svoje poslovanje, ako je to relativno lako učiniti. Ako je obaveza značajna (i potencijalno ugrožava tekuću likvidnost i održivost poslovanja), vlasnik može izbeći ispunjavanje takvog zahteva u potpunosti, ili ga samo delimično ispuniti. U ekonomskoj literaturi „troškovi“ ne znače samo materijalne troškove, već obuhvataju sve relevantne troškove (troškovi mogu obuhvatati i „psihološke“ troškove kao što je stres, koji proizilazi iz nesigurnosti u vezi toga da li su ispunjeni svi propisi ili čak u vezi spoznaje o tome šta sve potpada pod relevantne propise.

Visoko regulatorno opterećenje poslovanja podstiče privredne subjekte da svoje poslovne aktivnosti obavljaju u suprotnosti sa regulatornim zahtevom. Pojedini autori navode da privredni subjekti odluku o uključivanju u neformalni sektor pre čine kako bi izbegli birokratiju (i korupciju), nego radi izbegavanja poreza. Jedan od segmenata regulatornog opterećenja - administrativno opterećenje se uobičajeno percipira kao važan uzrok neusaglašavanja sa propisima. Prema nivou administrativnih troškova Srbija se sa rezultatom između 3,8% i 4,2% nalazi u samom vrhu zemalja koje su izvršile slična merenja, tako da ovaj faktor ima bitnu ulogu.

3.2.2. Prevaljivanje troškova usklađivanja na treća lica

Kagan i Scholz kao razlog usklađenosti navode i mogućnost prevaljivanja troškova usklađivanja. U slučaju da je moguće troškove usklađivanja moguće preneti na treća lica - dobavljače, kupce, potrošače, veća je verovatnoća da će doći do regulatore usklađenosti.

3.2.3. Reputacija

Odluka o usklađivanju nije zasnovana samo na jednostavnoj kalkulaciji direktnih ekonomskih troškova neusklađenosti. Prisustvo nematerijalnih troškova, posebno onih povezanih sa nepovoljnim publicitetom, odnosno gubitkom reputacije može imati značajan uticaj na regulatorno usklađivanje. Fisse i Braithwaite su ustanovili da je strah od negativnog publiciteta privrednih društava veći u odnosu na strah od nepoštovanja zakona i drugih propisa. Preduzeća mogu ili ne moraju imati snažne podsticaje za poštovanje propisa, ali reputacioni faktori (naročito pretnja od štete njihovom javnom imidžu) mogu znatno uticati na stav preduzeća o regulatornom usklađivanju. Negativan publicitet je identifikovan kao važan motiv za ostvarivanje usklađenosti, posebno za veće privredne subjekte. Maj sugeriše da efekti reputacije mogu uticati i u pozitivnom i negativnom smislu. Zabrinutost zbog gubitka reputacije može biti takva da usklađenost postaje značajnija za privredne subjekte čije je poslovanje već usklađeno. Reputacioni aspekti najviše utiču u kontekstu „brendiranja“ ili sistema kvaliteta, potencijalno dajući ranije neusklađenim preivrednim društvima motiv za poboljšanje njihove tržišne pozicije.



3.2.4. Ekonomska klima

Bitan faktor usklađenosti je i stanje privrede. Uobičajeno je da sa pogoršanjem ekonomske klime, dolazi do labavijeg nadzora u pogledu nivoa usklađenosti odnosno veće tolerancije. To se može odnositi kako na celokupne sektore, tako i na pojedinačne subjekte koji su u finansijskim poteškoćama. U takvim okolnostima smanjena su očekivanja u pogledu stepena usklađenosti (ako je poslovanje značajnih sektora ili privrednih subjekata dovedeno u pitanje). U empirijskoj literaturi utvrđeno je da stopa nezaposlenosti ili poslovna klima u određenoj oblasti utiče na sprovođenje propisa koji se odnose na zaštitu životne sredine. Sve što su ekonomski uslovi za poslovanje gori, veći su pritisci za smanjenje sankcija usled nepoštovanje propisa kako se ne bi dodatno ugrozila finansijska održivost kompanija u prekršaju i povećao rizik od gubitka posla.

Pogoršanje ekonomske klime, često nameće potrebu za smanjenjem troškova i sprovođenje mera kako bi se poslovanje prilagodilo novonastalim okolnostima. Neki privredni subjekti koji su pre krize profitabilno poslovali, u takvim okolnostima uštede nalaze u smanjenom stepenu usklađenosti, na primer, primorani da bar deo aktivnosti presele u sivu ekonomiju, kako bi održali poslovanje.

3.2.5. Veličina privrednog subjekta i kapacitet za usklađivanje

Veličina privrednog subjekta značajno utiče na nivo usklađenosti, pri čemu se manja preduzeća, s obzirom na nivo raspoloživih resursa teže prilagođavaju promenama. Uopšteno postoji percepcija da se male kompanije susreću sa poteškoćama u poštovanju propisa u odnosu na velike kompanije. Fairman i Yapp navode da nedostatak veštine, znanja, interesa, vremena i novca stvara prepreke za usaglašenost mikro, malih i srednjih preduzeća (MMSP). Upravljačka struktura MMSP ograničava mogućnost da se menadžment fokusira na specifična pitanja, a s obzirom da mnoga MMSP imaju relativno kratak poslovni vek, time nemaju dovoljno vremena za sticanje potrebnog znanja i veština. U literaturi se govori i o „jazu usklađenosti” između velikih i malih kompanija. S jedne strane reč je o pomenutom ograničenom kapacitetu malih preduzeća da usklade svoje poslovanja sa regulatornim zahtevima. S druge strane, velika preduzeća često mogu da ospore odstupanje od propisa, ili je u njihovom slučaju neusklađenost znatno teže utvrditi zbog kompleksnosti aktivnosti.

Postojanje motivacije za usklađenost (bez obzira na uzrok) nije dovoljna ako ne postoji potreban **kapacitet regulisanog subjekta za usklađivanje**. Regulatorno usklađivanje najčešće podrazumeva nabavku potrebne opreme, materijalne troškove, troškove izveštavanja i drugih administrativnih zahteva. Očekivani predznak varijabli koje aproksimiraju sposobnost usklađivanja je pozitivan – što je veći kapacitet, verovatnoća da regulisani subjekt bude usklađen sa regulatornim zahtevom biće veća. S obzirom na raspoložive podatke, u radu kapacitet aproksimiramo veličinom preduzeća.

3.2.6. Pritisak lanca nabavke

Ugovorni odnos između preduzeća („pritisak lanca nabavke“) može bitno da utiče na regulatornu usklađenost. Na primer, u slučaju kada dobavljač vrši isporuku većem partneru, druga strana može bitno da utiče da dobavljač ispuni sve zahteve kako bi ostvario visok stepen usklađenosti. To je posebno slučaj u prehrambenoj industriji, u kojoj jedna strana može da razvije i osigura odgovarajući sistem kontrole kvaliteta koji se nameće dobavljačima i



posrednicima, koji bi u suprotnom bili manje svesni inherentnih rizika koje stvara njihovo poslovanje.

3.2.7. Nelojalna konkurencija

Konkurencija u formalnom sektoru stvara podsticaje za ekonomsku efikasnost i postizanje regulatornog usaglašavanja. S druge strane, konkurencija između formalnog i neformalnog sektora po pravilu ne vodi povećanju produktivnosti i dovodi do smanjenja poštovanja propisa. Relativna troškovna prednost privrednih subjekata u neformalnom sektoru, usled poreske evazije ili ne primenjivanja regulatornih zahteva, omogućava im da opstanu i pored niske produktivnosti. Izuzetak od negativnog efekta konkurencije u neformalnom sektoru predstavlja situacija u kojoj, u uslovima izraženih barijera ulasku, neformalni sektor stvara konkurentni pritisak, bez koga bi došlo do neefikasnosti irasipanja resursa u formalnom sektoru.

3.2.8. Unutrašnji mehanizmi kontrole – organizacija subjekta nadzora

Kao moguća determinanta javlja se niz varijabli koje opisuju organizacionu strukturu ili postojanje unutrašnjih mehanizama kontrole. Ova varijabla je korelirana sa veličinom preduzeća.

3.3. Pravni faktori regulatorne usklađenosti

3.3.1. Nivo informisanosti

Postojanje svesti (informisanost o regulatornim zahtevima) je bitno bez obzira na vrstu motiva. Regulisani subjekti sa niskim nivoom informisanosti imaju ograničenu mogućnost da se usklade sa zahtevima. Očekivani predznak nivoa informisanosti je pozitivan – što je veći nivo informisanosti to je i verovatnoća da regulisani subjekt bude usklađen sa regulatornim zahtevom veća.

3.3.2. Primena propisa (pristup inspekcijaskog nadzora)

Na nivo usklađenosti propisa ne utiče samo ponašanje privrednih subjekata. Odnos inspekcijaskih organa, a naročito terenskih inspektoraje taj koji operacionalizuje ciljeve regulacije na terenu. pristup terenskog inspektora neizbežno utiče na usaglašenost, posebno u slučajevima kada su sami propisi široko definisani i zahtevaju određen nivo diskrecije. Za inspekcijске organe od prevashodnog značaja je utvrđivanje rizika koji su povezani sa stepenom usaglašenosti poslovanja privrednih subjekata.

Pristup inspekcijaskog nadzora je varijabla koja je korišćena u nekim empirijskim istraživanjima. pristup se opisuje stepenom formalizma i prinudom tokom inspekcijaskog nadzora. Organizaciona i institucionalna okruženja u kojima posluju terenski inspektori imaju značajan uticaj na nivo usklađenosti. Stavovi inspektora, kao i njegov moralni stav, su posebno uticajni naročito u slučajevima kada se postizanje regulatornog usklađivanja fokusira više na korekciju ponašanja radije nego na samu kaznu. U tom pogledu se postavljaju brojna pitanja. Kako će neka od inspekcijaskih službi odlučiti koje od neusaglašenih aktivnosti kompanija će se tolerisati, a koje ne i koje zahtevaju trenutne mere od strane inspekcijaskih službi? Koji su razlozi (faktori) koji utiču na neusklađenost sa regulatornim zahtevima? Neusaglašenost poslovanja kompanija može



da bude posledica nenamerne greške, ali i motiva da se putem izbegavanja regulatornog zahteva ostvari neka ekonomska korist.

3.3.3. Jasnoća propisa

Jasnoća propisa igra značajnu ulogu, jer preduzeća često ignorišu rizik koji nosi određena delatnost. U pojedinim delatnostima preduzeća preferiraju jasno utvrđene propise u odnosu na sektorske standarde. U slučajevima kada je izrada propisa neispravna i otvorena za pogrešna tumačenja dolazi do narušavanja usklađenosti. U nameri da se propisi pojašne, regulatori često pripremaju izuzetno detaljne smernice. To može dovesti do problema sa tumačenjem. Kompanije mogu osporavati sadržaj propisa u delu koji je nedovoljno jasan u pogledu obaveza koje su im postavljene. Iako svima osnovna svrha zakona može biti jasna, ovi elementi nesigurnosti mogu dovesti do variranja nivoa usklađenosti. Pojedinačni terenski inspektori mogu primenjivati različita tumačenja na terenu što može dovesti do urušavanja usaglašenosti.

Takođe, privredni subjekt može formalno ispuniti sve potrebne zahteve kako bi njeno poslovanje bilo usaglašeno sa propisima ali da suštinski ono ne bude usaglašeno usled razlika u tumačenju relevantnih zakona i podzakonskih akata. U takvim slučajevima jasnoća zakonskih i podzakonskih rešenja predstavlja kategoriju rizika koju treba rešiti bilo izmenom predmetnih zakonskih i/ili podzakonskih rešenja ili kroz način koji se predmetni propisi administriraju.

3.3.4. Tip regulatorne kontrole – *Ex ante* i *ex post* regulatorna kontrola

Na regulatornu usaglašenost može uticati i faza u kojoj se sprovodi nadzor. Kagan razlikuje *ex-post* od *ex-ante* kontrolu. Kada su propisi izrađeni tako da se primenjuju *ex-ante* (npr. kroz režime koji zahtevaju prethodno licenciranje ili sertifikaciju) načelno regulatorna usklađenost se može brzo ostvariti. Oblasti koje usvajaju ovaj oblik nadzoraobično postiže veći stepen usaglašenosti - bez odgovarajuće dozvole, bilo bi teško ako ne i nemoguće voditi uspešno kompaniju. Propisi koji se oslanjaju na otkrivanje i sankcionisanje (kao što je *ex-post* oblik) teže postižu veći stepen usklađenosti.

Istraživači su tvrdili da oblikovanje zakonskog mandata i načina na koji se izrađuje regulatorna kontrola oblikuje i ponašanje agencija za kontrolu i utičući na taj način na usklađenost. Tamo gde se regulatorne šeme naziraju na sistemu zasnovanom na pravilima, izrada sadržaja tih pravila može uticati na formu i efektivnost kontrola. Izrada pravila i standarda u svim kontekstima, a naročito u regulatornom kontekstu, je teška. Efektivna pravila sa dovoljnom preciznošću koja će na adekvatan način odgovoriti na sve moguće događaje se teško izrađuju.

3.4. Bihevioralni faktori regulatorne usklađenosti

Bihevioralni faktori obuhvataju pre sveta individualne razlike, odnosno karakteristike regulisanih subjekata. Mogući faktori koji utiču na ponašanje subjekata u vezi toga da li će uskladiti svoje poslovanje sa propisima uključuju: pol, starost, nivo obrazovanja i vrednosne



stavove vlasnika, odnos prema riziku i sl. U ovom delu navodimo i kratko opisujemo faktore koji se mogu svrstati u ovu grupu, dok više pažnje skorašnjem razvoju biheviorističkog pristupa analizi regulatorne usklađenosti posvećujemo u idućem odeljku.

3.4.1. Ograničena racionalnost

Sve veći broj istraživanja ukazuje da privredni subjekti nisu potpuno informisana, već da mnoge stvari bivaju prenebregnute od strane donosilaca odluka. Ograničena racionalnost podrazumeva da donosioci odluka ne mogu da obrade sve pribavljene informacije, odnosno da ne mogu da pripreme adekvatnu kalkulaciju troškova i koristi.

3.4.2. Percepcija nejednakog tretmana

Stavove (percepcije) subjekata u pogledu tretmana (nejednakosti) koriste se kako bi se razmotrio efekat verovanja da je „sistem nepravičan“ ili iskustva subjekata u pogledu „nepoštenog postupanja“. Što subjekti smatraju da je sistem nepravičan, manja je verovatnoća da će poštovati sve propise i usklađivati poslovanje sa svim relevantnim propisima.

3.4.3. Minimalno prihvatljiv rizik

Drugi stav (percepcija) odnosi se na minimalno prihvatljiv rizik. Ako subjekti smatraju da postoji minimalni rizik od otkrivanja neusaglašenosti, oni preuzimaju taj rizik i neće uskladiti poslovanje sa svim relevantnim propisima. Minimalno prihvatljiv rizik zavisi od odnosa spram rizika. Iako veliki broj privrednih subjekata ima averziju (ili je neutralan spram rizika), pojedini subjekti su skloni riziku, dok neki posmatraju izbegavanje regulatornih zahteva kao svojevrsnu igru u kojoj veruju da će pobediti ili žele da oprobaju svoje veštine i znanje u izbegavanju usaglašavanja poslovanja kompanija sa svim relevantnim propisima i izbegavanju da budu uhvaćeni u takvoj praksi.

3.5. Sociološki faktori regulatorne usklađenosti

3.5.1. Neformalne sankcije i osećaj sramote

Neformalne sankcije često imaju veće preventivno dejstvo u odnosu na formalne pravne sankcije. Neformalne sankcije obuhvataju već navedeni gubitak reputacije, ali i osećanje neprijatnosti, krivice i sramote. U svakom slučaju postoji i interakcija između formalnih i neformalnih sankcija, jer prve dovode do drugih.

3.5.2. Saradnja i poverenje

Niz istraživanja posvetilo je posebnu pažnju pitanjima odnosa saradnje između regulisanih subjekata i organa nadzora i nivoa regulatorne usaglašenosti. Npr. Scholz i Lubell nalaze da poreska usklađenost raste sa poverenjem u vladu. Takođe, javlja se osećaj obaveze plaćanja u slučaju da se novac troši na način koji poboljšava blagostanje poreskog obveznika. Honneland nalazi da je moguće poboljšati usklađenost i u okolnostima u kojima su sankcije slabe, tako što se koriste tehnike ubeđivanja i saradnje.

U slučaju da inspekcije tretiraju subjekte nadzora kao nepouzdanе, dolazi do otpora samih subjekata i dolazi do rasta neusklađenosti. Ipak, u slučaju da subjekti pozitivno reaguju na



ponuđenu saradnju ili na ukazano poverenje, regulatorna usaglašenost ne može da se ostvari samo oslanjanjem na neformalne pristupe, već moć ubeđivanja često zavisi od postojanja sankcija, kao i od ubeđivanja subjekata da neće doći do problema „slepog putnika“.

3.6. Korupcija

Korupcija i percepcija korupcije smanjuje spremnost subjekata da usaglašavaju svoje poslovanje sa propisima. S obzirom da se izbegavanje pravila može doći do značajne koristi, stvara se jasan podsticaj za potencijalne koruptivne aktivnosti. u slučajevima gde je prisutna slaba regulacija, kompanije koje su obavezne da uvedu upravljanje zaštitom životne sredine pokušavaće da dobiju razna regulatorna olakšanja, da odgode navedene obaveze ili će radije potrošiti značajno vreme i resurse u ubeđivanju nadzornih organa zašto im je potrebno dodatno vreme za usklađivanje poslovanja nego da sprovedu neophodne mere u cilju uspostavljanja adekvatnog upravljanja zaštitom životne sredine. Takođe, koruptivno ponašanje je prisutnije u slučajevima kada je izvršiteljima dato veliko ili značajno diskreciono pravo u tumačenju pravila. Na primer, postojanja diskrecionog prava inspeksijskih službi da produže rokove za ispunjavanje regulatornih zahteva bez nametanja kazni za kašnjenja u usaglašavanju. Još jedan primer bi bila praksa prilagođavanja sankcija zagađivaču životne sredine njegovim platežnim mogućnostima. Takva praksa može podstaći kompanije da pružaju netačne informacije o troškovima usaglašavanja kao i o njihovim finansijskim kapacitetima za izmirivanje troškova usaglašavanja i kazni.

4. Regulatorno uskađivanje i teorija „Gurkanja“

Teorija podsticanja („gurkanja“) (eng. *nudge theory*) je koncept u bihejviorističkoj ekonomiji koji predlaže posredne i nenormativne načine kako bi se postigla (regulatorna) usklađenost, tako što se utiče na motive, podsticaje i donošenje odluka grupa i/ili pojedinaca. U praksi se „gurkanje“ pokazalo često kao veoma delotvoran i efikasan mehanizam. Poslednjih godina, teorija „gurkanja“ dobija sve više na značaju u raznim društvenim, političkim i ekonomskim oblastima istraživanja. Teorija je ukorenjena u pretpostavci da su ljudi duboko u sebi stvorena navike i da je „anti-socijalno“ (suboptimalno) ponašanje pojedinaca češće izazvano činjenicom da je poželjno ponašanje teško dostižno, a ne stvarnim namerama za činjenje nepoželjnih aktivnosti. Teorija „gurkanja“ se bavi kreiranjem i osmišljavanjem izbora na način koji podstiče ljude da donesu određenu odluku. Predstavljanjem najpoželjnijeg izbora na ovaj način, ljudi se „poguruju“ u smeru činjenja društveno poželjnih radnji posredno - bez primene sile ili zaprečenih kazni. Taler i Sunstein su definisali „gurkanje“ kao :

„...svaki aspekt izbora koja menja ponašanje ljudi na predvidljiv način bez zabrane bilo kakvih opcija ili značajnije promene njihovih ekonomskih podsticaja. Da bi se smatrala kao „gurkanje“, intervencija mora biti jednostavna i jeftina da se izbegne. Npr. u kontekstu promovisanja zdrave ishrane, postavljanje voća na raf u nivou očiju smatra se „gurkanjem“, dok zabrana brze hrane to nije.“

„Gurkanje“ se posmatra kao intervencija koja menja ponašanje subjekata bez isključivanja ili promene relativnih cena različitih izbora. Ovaj pristup ne isključuje direktan, tradicionalni pristup

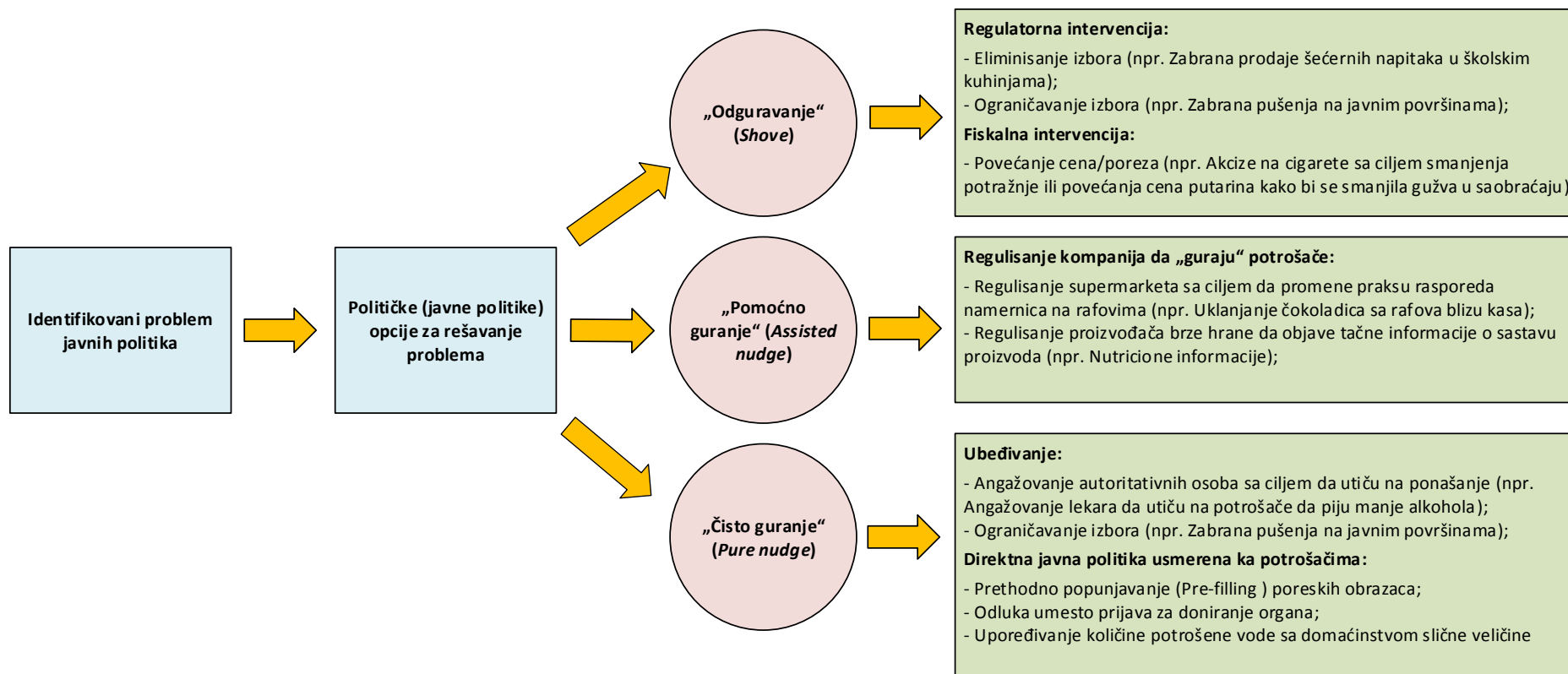


regulaciji. Na primer, vlada može može podstaknuti potrošače tako što će zahtevati od privrednih subjekata da promene informacije, odnosno izjave o sastavu proizvoda, ili će zahtevati promene prakse pozicioniranja brze hrane na rafovima. U ovom slučaju potrošači su „gurana“ strana jer promena konteksta u okviru koga oni biraju može uticati na njihov izbor, bez ograničavanja skupa dostupnih izbora.

Uobičajeno se razlikuje „čisto“ gurkanje („pure” nudge), „pomoćno” gurkanje („assisted” nudge) i „odguravanje” („shove”). „Čisto gurkanje“ se odnosi na intervencije koje menjaju strukturu izbora bez postavljanja dodatnih zahteva privrednim društvima. „Pomoćno guranje“ se odnosi na intervenciju koja menja strukturu izbora tako što se zahtevaju određene promene u postojećoj poslovnoj praksi. „Odguravanje“ je svaka politika koja nije obuhvaćena prethodnim definicijama, a koje menja ponašanje potrošača tako što reguliše, na primer, promenu relativnih cena. „Gurkanje“ se može posmatrati kao dodatni alat koji vlada može iskoristiti za rešavanje datog problema. „Gurkanje“ je vrlo primenljiva u oblastima koje se tiču regulatorne usklađenosti. Stereotip o kršenju usklađenosti je da je to posledica namere, odnosno odnosa troškova i koristi. U praksi, veliki broj kršenja usklađenosti nije namerna, već je rezultat previda nekog detalja ili drugih razloga. U ovim slučajevima efikasniji način stvaranja kulture usklađenosti nisu strožija pravila, kazne ili bolja informisanost (mada su ti faktori svakako izuzetno važni), već modifikacija procesa usklađivanja tako da ona bude prikladna, jednostavna i lako sprovodljiva, čime se takvo ponašanje pretovara u svakodnevnu naviku.

I sami subjekti se mogu voditi pristupom „gurkanja“ kako bi unutar svoje organizacije promenili kulturu usklađivanja. Međutim, da bi se postigli potrebni podsticaji sa jednostavnim, nenametljivim opcijama, preduzeća trebaju da podstiču primenu novih tehnologija i automatizaciju. Zaposleni ili preduzeće neće zadovoljiti standarde usklađenosti ako to uključuje značajno odvratanje od svakodnevnog rada i uključuje značajno dodatno vreme i napore (npr. popunjavanje zahtevnih obrazaca). Nasuprot tome, ako se proces može u velikoj meri automatizovati (bez oduzimanja vremena ili intelektualnog potencijala zaposlenog u pitanju) usklađenost će se poboljšati. Bihevioralni uvid u ponašanje pojedinaca dovodi do preispitivanja tradicionalnih pristupa u rešavanju problema regulatorne neusklađenosti. Na primer, praksa po kojoj poreski organi šalju pisma poreskim obveznicima u kojima im saopštavaju da većina ljudi u njihovom gradu plaćaju poreze na vreme može biti uspešnije u nastojanju da motiviše obveznike da svoje obaveze izmiruju blagovremeno od pretnji novčanim kaznama i kamatama.

Grafikon 2 Uticanje na ponašanje potrošača



Izvor: Influencing Consumer Behaviour: Improving Regulatory Design, Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Office of Best Practice Regulation

5. Empirijska analiza usaglašenosti privrednih subjekata u Republici Srbiji

(Ne)usklađenost se može meriti na različite načine. U empirijskoj literaturi neusklađenost se utvrđuje najčešće prema nalazima inspeksijskih organa. Pored toga u literaturi se kao aproksimacija za poslovanje usklađeno sa regulatornim zahtevima koriste posedovanje licence (dozvole) ili drugog dokumenta koji dokazuje da je poslovanje odnosno subjekt usaglašen sa regulatornim zahtevima. Drugi indikatori koji se koriste su na primer nedostavljanje izveštaja predviđenog zakonom ili prekoračenje propisima predviđenih veličina, npr. emitovanog zagađenja utvrđena mernim instrumentima. Ovako utvrđeno odstupanje u literaturi se naziva i samoinicijativno prijavljivanje neusklađenosti (*self-reported violations*). Postojanje podataka o odstupanjima koje se utvrđuju i bez inspeksijskog nadzora omogućava da se subjekti koji nisu bili predmet inspeksijskog nadzora posmatraju kao verovatno neusklađeni i usklađeni subjekti. Time se omogućava korekcija potencijalne pristrasnosti izbora subjekata koji su bili predmet inspeksijskog nadzora, s obzirom da izbor nije slučajan. Ovakav pristup moguć je samo u određenim oblastima poput zaštite životne sredine.⁹ Pored jednog indikatora koji predstavlja neusklađenost ili stepen neusklađenosti, moguće je koristiti i kompozitne indikatore koji se formiraju na osnovu različitih aspekata usklađenosti.

Sama neusaglašenost može se posmatrati kao binarna varijabla – regulisani subjekt, odnosno njihovo poslovanje ili jeste ili nije usklađeno sa regulatornim zahtevom, ili kao kontinualna varijabla – tako što se posmatra stepen neusklađenosti. Iako drugi pristup ima prednost, u slučaju poređenja različitih sektora utvrđivanje i poređenje stepena neusaglašenosti je problematično. Alternativno, moguće je koristiti i iznos kazni kao aproksimaciju za stepen neusklađenosti. Visina kazni svakako nije idealan indikator, ali je razumno pretpostaviti da će visina kazne odgovarati stepenu neusklađenosti. Potencijalni problem primene visine kazni je njihova neusklađenost, odnosno za približno istu vrstu neusklađenosti sektorski propisi predviđaju različit iznos kazne.

Na osnovu Ankete 1000 preduzeća koju je sprovodio BEP analizirali smo ključne determinante regulatorne usaglašenosti privatnog sektora u Republici Srbiji. U ovoj iteraciji analize korišćeni su podaci od 2013. do 2016. godini. Kao **aproksimaciju za usaglašenost korišćen je podatak o tome da li su privredna društva i preduzetnici platili kaznu nakon posete inspekcija.** To svakako nije idealan pokazatelj, ali je najbolji indikator koji je moguće izabrati na osnovu sprovedene ankete. Ograničenje takvog pristupa je to što je jedan od faktora koji utiče na usklađenost je očekivanje subjekata da će biti predmet inspeksijskog nadzora (očekivane inspekcije). S obzirom na prirodu varijable, mi razmatramo koja je verovatnoća da je subjekt bio usaglašen, a ne kako subjekt odlučuje u pogledu neusaglašenosti. Fajnstin navodi da zanemarivanje neusklađenosti koje nisu utvrđene dovodi do pristrasnosti u nalazima, odnosno do niže ocene parametara. Pretpostavljamo da inspekcija ne čini greške i ne izriče kazni

⁹Feinstein (1991) ovakav pristup naziva *detection controlled estimation* (DCE) kojim opisuje modele u kojima nedostaju podaci, odnosno u kojima podaci o neusaglašenosti nisu potpuni. Naime, za deo subjekata nije izvesno da li su usklađeni sa regulatornim zahtevima, jer nisu bili predmet nadzora, niti je na drugi način utvrđeno da li jesu ili nisu usklađeni.

preduzećima čije je poslovanje usklađeno sa regulatornim zahtevima. U praksi inspekcije često prvo opomenu subjekat koji nije u potpunosti usklađen, a tek onda, ako se on ne uskladi, izriču kaznu. U literaturi koja razmatra usklađenost u oblasti zaštite životne sredine, nalazi ukazuju da je kazna značajan motiv usklađivanja.

Uporedna istraživanja se uglavnom fokusiraju samo na jedan segment usaglašenosti (npr. u pogledu zaštite životne sredine, poresko poslovanje, i sl.). Prilikom analize usaglašenosti u pojedinoj oblasti koriste se npr. podatak o tome da li je preduzeće sertifikovano ili ne, ili neka druga promenljiva koja jasno ukazuje da li je u određenoj oblasti preduzeće usaglašeno sa propisima. S obzirom na ograničenja nametnuta raspoloživim podacima, naš pristup odgovara pristupu koji je korišćen u Hamilton (1996) i Kleit et al. (1998), koji kazne koriste kao zavisnu varijablu. Metodološki problem ovog pristupa je što odluka o usklađenosti zavisi od zaprećene kazne, tako da je potrebno odluku o usklađivanju tretirati kao endogenu/unutrašnju.

U našem slučaju posmatramo „opšti” nivo usaglašenosti i determinante koje utiču na usaglašenost. Nedostatak varijable je to što je reč o binarnoj varijabli koja pokazuje stepen usaglašenosti poslovanja privrednih subjekata. U istraživanju smo koristili veći broj modela kako bi razmotrili uticaj brojnih faktora na usaglašenost. Empirijsko istraživanje treba da ukaže u kojoj meri karakteristike samih privrednih subjekata – veličina, sektor, uspešnost poslovanja, stepen rizika sektora u kome subjekt posluje, s jedne, kao i efekti inspekcijanskog nadzora, s druge strane utiču na usaglašenost. Izvestan broj potencijalno značajnih faktora koji utiču na usaglašenost nije bilo moguće koristiti zbog nedostatka podataka – tržišna konkurencija, stavovi spram posledica neusaglašenosti, itd.

Takođe treba imati u vidu da u meri u kojoj inspekcije adekvatno usmeravaju svoj napor na rizičnije subjekte, to je i stepen usaglašenosti manji. Drugim rečima, rezultati su pod uticajem efekta selekcije. Naime, oni subjekti za koje inspekcije smatraju da ili ne nose visok rizik ili očekuju usaglašenost biće u manjoj meri predmet inspekcijanskih poseta. Naravno, važi i obrnuto, oni privredni subjekti koji odlikuje veći stepen rizika, biće češće predmet nadzora, a time je i verovatnoća otkrivanja neusaglašenosti sa propisima veća. Kao ilustraciju možemo koristiti podatke iz ankete sprovedene u 2016. godini. Anketa je obuhvatila 1032 privredna društva i preduzetnika. Od tog broja 254 privredna subjekta nisu bila posećena od strane inspekcija, tako da nemamo informaciju o tome da li je njihovo poslovanje bilo usklađeno ili ne. Pokrivenost privrednih subjekata inspekcijama u uzorku je relativno visoka, jer je $\frac{3}{4}$ privrednih subjekata bilo predmet inspekcijanskog nadzora. Od 778 subjekata koji su u uzorku bili predmet inspekcijanskog nadzora u 15,05% slučajeva inspekcije su izrekle kazne.

2016	Frekvencija	Učešće (%)
Neusaglašeno (izrečena kazna)	117	15.04
Usaglašeno (nije izrečena kazna)	661	84.96
Ukupno	778	100.00

Suštinski, na osnovu ankete uočavamo status usaglašenosti preduzeća i u godini kada je sprovedena anketa, samo ako je to preduzeće imalo posetu inspekcije u tom period. Ako nije bilo posete onda nemamo informaciju o usaglašenosti preduzeća. To znači da imamo dve regresione jednačine. U prvoy su opservacije potpune, pa se može oceniti odvojeno.

5.1 Podaci

USAID BEP je u 2011. godini pokrenuo projekat anketiranja kompanija u Srbiji (USAID BEP Survey of Businesses in Serbia), koji ujedno predstavlja informacionu osnovu za izradu ove analize. Istraživanja su sprovedena kao podrška Vladi Republike Srbije u otpočinjanju i implementaciji ekonomskih reformi, podrška privatnom sektoru u zagovaranju ključnih ekonomskih reformi i u cilju monitoringa rezultata sprovedenih reformi. Upitnik nije dizajniran niti je istraživanje osmišljeno na način da se namenski i isključivo fokusira na pitanja od značaja za ostvarivanje ili neostvarivanje usaglašavanja poslovanja kompanija sa relevantnom regulativom i propisima. Ovo ujedno predstavlja izvesno ograničenje u sprovođenju ekonomsko-finansijske analize zakonitog i nezakonitog poslovanja kompanija sa regulativom i propisima, obzirom da bi namenskim istraživanjem na ovu temu dobili mnogo konkretnije i kvalitetnije podatke. U periodu sprovođenja istraživanja primenjivane su identične metode i procedure uzorkovanja u svakoj od godini u kojoj su se sprovodila istraživanja zaključno sa istraživanjem koje je sprovedeno 2016. godine. Za potrebe izrade ekonomsko-finansijske analize zakonitog i nezakonitog poslovanja kompanija korišćeni su podaci koji su prikupljeni tokom navedenog istraživanja u periodu od 2013. do 2016. godine. U toku je istraživanje za tekuću 2017. godinu, ali podaci iz ovog istraživanja u toku pisanje ove analize nisu bili dostupni autorima predmetne analize.

Anketiranje kompanija i prikupljanje podataka je sprovodio Ipsos Strategic Marketing u saradnji sa USAID BEP timom tokom septembra i oktobra svake godine u kojoj je sprovedeno istraživanje. Više od 1.000 vlasnika, direktora i menadžera kompanija iz cele zemlje je nasumično odabrano za individualne intervjuje licem u lice po svakoj godini u kojoj je sprovedeno istraživanje. Intervjui su sadržali oko 140 pitanja i trajali su u proseku oko 50 minuta. Privredna društva i preduzetnici koji su učestvovali u istraživanju imala su tri i više zaposlenih. Ovaj uzorak je izabran iz baze aktivnih privrednih društava i preduzetnika poslovnog registra Srbije (APR). Kao takva, anketa je reprezentativna za relativan udeo malih, srednjih i velikih kompanija u privatnom vlasništvu registrovanih u poslovnom registru APR-a.

Tabela 2 Struktura uzorka kompanija (privrednih društava i preduzetnika)

	2013	2014	2015	2016
Veličina kompanija				
Mala	92%	92%	89%	95%
Srednja	6%	6%	8%	3%

Velika	2%	2%	3%	2%
Regioni				
Beograd	39%	39%	42%	39%
Vojvodina	25%	25%	24%	25%
Šumadija i zapadna Srbija	22%	22%	20%	22%
Južna i istočna Srbija	14%	14%	14%	14%
Sektori				
Prerađivački	34%	34%	33%	33%
Usluge	30%	30%	32%	34%
Trgovina	36%	36%	35%	33%
Pravna forma kompanija				
Privredna društva	87%	87%	88%	88%
Preduzetnici	13%	13%	12%	12%

Izvor: Annual Business Survey: Serbia 2013-2016

5.2. Ekonometrijski model

Ekonomska analiza determinanti usaglašenosti, polazi od pretpostavke da prilikom donošenja odluke o usaglašenosti poslovanja preduzeća razmatraju odnos očekivanih koristi i troškova nakon čega biraju onu opciju koja maksimizuje profit. Način i značaj usaglašenosti na odnos troškova i koristi razlikuje se u zavisnosti od sektora, veličine i drugih karakteristika preduzeća. U literaturi se često navode faktori koji utiču na razlike u pogledu troškova i koristi usled regulatorne usaglašenosti.

U teorijskoj literaturi dominira stav da veća učestalost inspekcijskog nadzora i visina zaprećenih kazni poboljšava regulatornu usaglašenost. U empirijskoj literaturi to nije uvek slučaj. Inspekcijski nadzor je osnovni mehanizam na osnovu kog se utvrđuje da li je poslovanje preduzeća u saglasnosti sa regulatornim zahtevima. Visoka frekvencija inspekcijskog nadzora uvećava verovatnoću da će neusaglašenost biti otkrivena, i obrnuto - niska učestalost nadzora umanjuje verovatnoću da će neusaglašenost biti otkrivena, odnosno da će biti izrečena kazna. S obzirom na raspoložive podatke u našem slučaju ne razmatramo odluku o usaglašenosti

U ovom delu ukratko prikazujemo ekonometrijski model. Cilj je dati adekvatnu ocenu determinanti regulatorne usaglašenosti. Jedan od problema sa kojim se analiza regulatorne

neusaglašenosti susreće je sistematska pristrasnost podataka. Naime, podaci uobičajeno uključuju subjekte kod kojih je otkrivena neusaglašenost, ali ne i druge koji su neusaglašeni sa propisima. Problem nepotpunog utvrđivanja neusaglašenosti značajno komplikuje ekonometrijsku analizu.

S obzirom na prirodu objašnjavajućih varijabli koristimo modele (prekidne) zavisne promenljive (modele kvalitativnog odgovora) koji predstavljaju standardan metodološki okvir mikroekonometrijske analize. Detaljan prikaz rezultata i model dajemo u Aneksu. Suštinski, primenjujemo specifične modele binarnog izbora jer jedinice posmatranja čine izbori između dve alternative – predmet nadzora (nije predmet nadzora), odnosno subjekt je kažnjen – neusklađen (nije kažnjen – usklađen). S obzirom na oblik zavisnih promenljivih za proučavanje uticaja faktora koji opredeljuju donošenje ovakvih odluka koristimo modele prilagođene kvalitativnim i binarnim zavisnim promenljivima. Navedene situacije inspeksijskih poseta odnosno usklađenosti formalno se mogu predstaviti modelima u kome je zavisna promenljiva y binarna i uzima vrednost 1 kada je učinjen jedan izbor, a 0 kada je učinjen drugi izbor.

Osnovno ograničenje pristupa odnosi se na *nedostatak podataka kojima bi se utvrdila verovatnoća budućih inspekcija*, s obzirom da nemamo podatke o inspekcijama u prethodnim godinama. Verovatnoća budućih inspekcija, u tom slučaju mogla bi biti aproksimirana podatkom o tome da li je preduzeće bilo predmet inspeksijskog nadzora u prethodnom periodu. Pored toga, *nedostaju podaci o istoriji usaglašenosti*. Ako je u prethodnom periodu nadzorom utvrđena usaglašenost onda je verovatno da je preduzeće i u idućem periodu usaglašeno sa regulatornim zahtevima. Konačno, nedostaju podaci o društvenim i tržišnim uticajima – pritiscima koji utiču na usaglašenost. Na primer, preduzeća koja se suočavaju sa intenzivnijom konkurencijom imaju veći podsticaj da svoje poslovanje usaglase sa regulatornim zahtevima. U tom pogledu poželjno je koristiti percepciju preduzeća o značaju (pritisku) konkurencije.

Jednostavno objašnjenje pristupa možemo objasniti na sledeći način. Razmotrimo inspekciju koja odlučuje da li da poseti privrednog subjekta i izvrši nadzor. Takva odluka može se opisati kao $y_1=1$. Takva odluka uslovljava da li će inspekcija utvrditi neusklađenost poslovanja i kazniti preduzeće $y_2=2$. Za privredni subjekti koji nisu bili predmet nadzora nije moguće da se utvrdi da li su poslovali usklađeno ili ne. Kako bi se koristio adekvatan empirijski pristup potrebno je uzeti u obzir „selekciju“ privrednih subjekata u prvom koraku. Naime, ako se pretpostavi da inspekcije „targetiraju“ više rizične, onda taj izbor nije slučajan i za očekivati je da se u drugom koraku tj. oni koji su predmet inspeksijskog nadzora nađu oni za koje nadležne inspekcije smatraju da su neusklađeni. Drugim rečima, u praksi inspekcije targetiraju preduzeća za koja smatraju da postoji veći rizik odnosno da je veća verovatnoća neusaglašenosti (što dovodi do posledica po životno okruženje, budžet, bezbednost, ...).

U tom kontekstu značajan i pozitivan koeficijent varijable koja opisuje frekvenciju inspekcijskih poseta **INSPQ** je odraz adekvatnog targetiranja. Veća preduzeća načelno stvaraju veći rizik, ali su i bolje informisana i imaju veće resurse kako bi se usaglasile sa regulatornim zahtevima. Stoga je efekata varijable veličine preduzeća - **SIZE** na status usaglašenosti neodređen. Bitan faktor usaglašenosti je stepen rizika – **RISK** koje preduzeće stvara svojim poslovanjem. S jedne strane, preduzeća koja stvaraju manji rizik, mogu se lakše prilagoditi. Nažalost ova varijabla bila je reaspoloživa samo za 2016. godinu, tako da osnovni nalazi za ceo period ne sadrže ovu promenljivu (reuzultati samo za 2016. godinu) dati su u aneksu. Drugim rečima, u slučaju sektora koji stvaraju manje negativnih eksternih efekata očekujemo pozitivan koeficijent. Ipak, ovaj odnos nije jednosmeran, jer i u slučaju sektora visokog rizika može se očekivati visok nivo usaglašenosti s jedne, ali i zbog znatno većih zahteva ovaj efekat može biti suprotan, te da mali broj preduzeća može ispuniti zahteve u pogledu regulatorne usaglašenosti. Nažalost ova promenljiva raspoloživa je samo za 2016. godinu. Dodatni faktor koji utiče na usaglašenost je stepen informisanosti preduzeća u pogledu regulatornih zahteva. Na osnovu ocene preduzeća o stepenu informisanosti formirana je varijabla **INFO** – preduzeća iznose stav o tome kakav je nivo obaveštenosti o promenama u pogledu regulatornih zahteva. U pogledu ove varijable očekujemo da je usaglašenost veća što je veći stepen informisanosti (percipiran od strane ispitanika).

U pogledu korupcije koristimo dve promenljive. Prva se odnosi na značaj efekata korupcije po poslovanje preduzeća – **CORRUPTEFF**. Što je efekat veći, preduzeće je izloženo većem riziku, te će pokušati da izbegne kaznu (i time bar formalno bude usaglašeno sa regulatornim zahtevom). Druga promenljiva se odnosi na korišćenje koruptivnih instrumenata od samog preduzeća **CORRUPTUSE**. U ovom slučaju promenljiva može imati različit predznak. Naime, preduzeća mogu da plate kako bi „bila usaglašena”, ali mogu da plate i kako bi im se smanjila kazna. Model takođe razmatra efekte poslovnog rezultata preduzeća, korišćenjem binarne varijable **PROFIT**. Preduzeća koja profitabilno posluju, mogu veće resurse da koriste kako bi prikupili potrebne informacije, odnosno kako bi ostvarili regulatorno usaglašavanje. To znači da je očekivani koeficijent ove varijable pozitivan. Model uključuje i starost preduzeća kao determinantu usaglašenosti. S obzirom da je posmatran periodu kom su sprovedene ankete 2013 - 2016. godine, a da su obuhvaćena preduzeća stara do između jedne i tri godine, ova promenljiva može biti značajna i očekujemo negativan predznak. Problem sa varijablom **AGE** je to što anketa nije obuhvatila tek formirana preduzeća. Konačno, model uključuje i veštačke promenljive za sektor – **SECTOR** (industrija, trgovina i usluge).

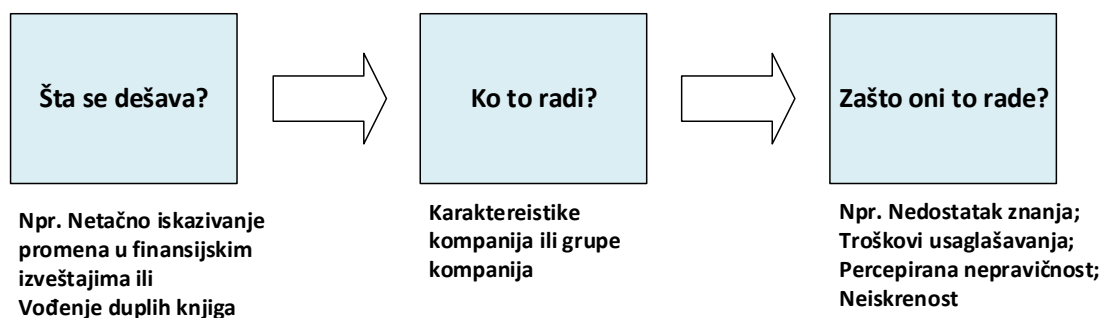
5.3. Rezultati

Zbog različitih specifikacija u ovom delu dajemo samo prikaz osnovnog modela. Tabela prikazuje rezultate na osnovu podataka ankete za period od 2013-2016 godine. Ukupan uzorak obuhvata 2872 preduzeća koja su bila posećena od strane inspekcija. Detaljni rezultati su prikazani u Aneksu.

6. Zaključak i preporuke

Razumevanje ekonomskih i drugih faktora i motivacije regulisanog subjekta može pomoći inspeksijskim organima da efikasnije i efektivnije utiču na usklađenost poslovanja. Na isti način, razumevanje faktora koji pokreću specifično ponašanje usaglašenosti je od suštinskog značaja za vođenje odabira odgovarajućih strategija tretmana usaglašenosti poslovanja kompanija. Analiza ponašanja regulisanih subjekata u procesu usaglašavanja omogućava inspeksijskim organima da razmotre uzroke neusklađenosti, a ne samo simptom. Ovaj proces je ilustrovan na sledećem grafikonu.

Razumevanje ponašanja kompanija u kontekstu usaglašavanja poslovanja sa relevantnim propisima (Compliance)



Izvor: OECD

Na primer, netačno izveštavanje po pitanju visine poslovnih rashoda može se posmatrati kao ponašanje kompanija u cilju neusaglašavanja poslovanja koje je potrebno nadzirati i na koje treba adekvatno reagovati. Međutim, pokretač takvog ponašanja može biti potreba kompanije da ostane konkurentna na tržištu u kojem njegovi konkurenti redovno manipulišu svojim rezultatima, iskazuju veće poslovne rashode od realnih, kako bi smanjili nivo potencijalnih obaveza koje su dužni da izmire prema državi. Alternativno objašnjenje može biti percepcija kompanije da je iznos obaveza koje je dužan da izmire prema državi preveliki i da na ovaj način pokušava da smanji iznos te obaveze. U ovakvoj situaciji, tretiranje simptome ovakvog ponašanja kompanija odgovarajućim merama stvorice uticaj samo na kompaniju koja je pogođena tim merama, a čak i tada samo na ograničen vremenski period. Štaviše, kod pogođenih kompanija ova praksa može stvoriti osećaj izdvojenosti zbog potrebe da posluže kao primer ostalima, dok istovremeno ista praksa kod drugih kompanija prolazi nekažnjeno. Ovakva praksa može rezultirati u daljem nepoverenju pogođenih kompanija u celokupan sistem, inspeksijski nadzor posebno, i može rezultirati u novim aktivnostima pogođenih kompanija u cilju ostvarivanje veće neusaglašenosti poslovanja kompanija. Drugačiji pristup bi bio posmatranje uzroka nastanka ovakvog ponašanja i kreiranje odgovarajuće strategije kojom bi se rešio uzrok ovakvog ponašanja kompanija i kojom se čak mogu izdvojiti mere kojim će se tretirati kratkoročne uzroke izolovane neusaglašenosti poslovanja i dugoročne mere ka ostvarivanju održive usklađenosti.

Ne treba automatski pretpostaviti da je ciljana populacija sposobna da samostalno promeni svoje ponašanje. Ovo je još jedan razlog zbog kojeg inspeksijske službe moraju da razumeju uzroke ponašanja kompanija koje vode do neusaglašenosti u poslovanju.

Na primer, ponašanje određene ciljne grupe je takvo da kasni u izmirivanju svojih obaveza shodno propisima. Dublja analiza i istraživanje može ustanoviti da je razlog ovom kašnjenju neka treća strana (nekada i država) koja neblagovremeno pruža informacije koje su neophodne kako bi ciljna grupa blagovremeno izmirila svoje obaveze. U ovom slučaju kažnjavanje ciljne grupe zbog kašnjenja u izmirivanju obaveza ne bi rešilo uzrok ovakvog ponašanja, odnosno ne bi se rešio sistemski problem koji postoji. Mnogo efektivnija strategija bi bila da se radi sa trećom stranom kako bi ona blagovremeno pružala neophodne informacije.

Konano, iznosimo nekoliko preporuka na osnovu dobijenih rezultata o tome ko je neusklađen, koje su to karakteristike i koji su razlozi koji objašnjavaju neusklađenost:

- Frekvencija, tj. učestalost inspeksijskih poseta značajno utiče na verovatnoću nalaženja neusaglašenosti. U tom pogledu je dalje unapređenje procene rizika i planiranje inspeksijskog nadzora od presudnog značaja za bolji rad inspekcija i smanjenje protivzakonitog poslovanja kojim se pored ostalog stvara rizik trećim licima.
- Rezultati takođe ukazuju na prisustvo koruptivnog ponašanja i percepciju nejednakog tretmana koji su bitna determinanta verovatnoće da preduzeće neće biti usaglašeno sa propisom. U tom pogledu potrebno je osnažiti mehanizme prevencije korupcije, jačanja integriteta, etike i odgovornosti u inspekcijama. Takođe, od presudne važnosti je omogućiti pravilno tumačenje pravnih normi i pravilno vršiti ovlašćenja slobodne (diskrecione) ocene. To se posebno odnosi na primer, na one sektore u kojima standardi nisu uvek jasno definisani poput sektora usluga. U takvim sektorima posebno je potrebno obratiti pažnju na ujednačavanje prakse u inspeksijskom nadzoru.
- Značajna determinanta toga da li su preduzeća usklađena ili ne je i stepen informisanosti. U tom pogledu, savetodavne posete, uputstva za samoprocenjivanje, kao i podsticaji koji ne moraju nužno da budu propisani (npr. percepcija da oni koji sprovode samoprocenu su manje predmet nadzora) mogu da imaju veoma bitnu ulogu.
- Omogućavanje regulisanim subjektima da daju komentar na sadržaj kontrolnih lista i bolje razumevanje oko sadržaja i načina popunjavanja lista je korak koji bi omogućio privatnom sektoru da bolje sagleda svoje obaveze.

Reference

7. Amodu T, (2008), The determinants of compliance with laws and regulations with special reference to health and safety, Department of Law The London School of Economics and Political Science, London
8. Atlas, M., K., "Enforcement Principles and Environmental Agencies: Principal-Agent Relationships in a Delegated Environmental Program." (2007) 41(4) *Law & Society Review*, 939-980.
9. Baldwin, R. and Cave, M., *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press, Oxford 1999
10. Bardach, E. and Kagan, R., *Going by the Book: the Problem of Regulatory Unreasonableness* Temple University Press, Philadelphia 1982.;
11. Black, D., *The behavior of law*. Academic Press, New York, 1976.
12. Black, J., *Rules and Regulators*. Clarendon Press, Oxford 1997.
13. Bosco B. and Savona M (2014), *The socialcost of non-compliance and the optimal punishment of corruption. Can European policy measures be helpful?*, University of Milan–Bicocca, Milan, Italy
14. Braithwaite, J., and Makkai, T., "Trust and Compliance" (1994) 4 *Policing and Society* 1-12.
15. Braithwaite, J., *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mining Safety*. State University NY Press, Albany 1985.
16. Davis, K. C., *Discretionary justice: a preliminary inquiry*. University of Illinois Press, Urbana, Ill., 1969.
17. Decker, Christopher S., "Do Regulators Respond to Voluntary Pollution Control Efforts? A Count Data Analysis." (2005) 23 *Contemporary Economic Policy* 180–94.
18. Di Mento, Joseph, F., *Environmental Law and American Business: Dilemmas of Compliance* Plenum, NY 1986.
19. *Directors' Responsibilities for Health and Safety – A Peer Review of Three Key Pieces of Published Research* (contained within Research Report 451(2006) paragraph 2.4.1, p.49).
20. Edelman, L. E., Petterson, S., Chambliss, E., and Howard, S. E., "Legal Ambiguity and the Politics of Compliance: Affirmative Action Officers' Dilemma" (1991) 13(1) *Law and Policy* 73-97.
21. Fairman, R., and Yapp, C., "Enforced Self-Regulation, Prescription, and Conceptions of Compliance within Small Businesses: The Impact of Enforcement" (2005) 27(4) *Law and Policy* 491-519.
22. Fisse B., and Braithwaite, J., *Corporations, Crime and Accountability* Cambridge University Press, Cambridge 1993.
23. Genn, H., "Business responses to the regulation of health and safety in England (1993) 15(3) *Law and Policy* 219-234.
24. Grabosky, P. & Braithwaite, J., *Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies*, Oxford University Press, Oxford in association with Australian Institute of Criminology, Melbourne. 1986.
25. Gunningham N., Thornton, D. and Kagan, R., "Motivating Management: Corporate Compliance in Environmental Protection" (2005) 27(2) *Law and Policy* 289-316.
26. Gunningham, N., and Kagan, R., "Regulation and Business Behavior" (2005) 27(2) *Law and Policy* 213-218.
27. Hawkins K., *Environment and enforcement : regulation and the social definition of pollution*. Clarendon Press, Oxford 1984.
28. Hawkins, K., (ed.), *The Uses of Discretion* Clarendon Press, Oxford 1992.
29. Hawkins, K., *Law as last resort : prosecution decision-making in a regulatory agency*. Oxford University Press, Oxford 2002.
30. HM Treasury *Reducing Administrative Burdens: effective inspection and enforcement (the Hampton Report)* HMSO, London March 2005;
31. Hutter B. M., and Lloyd-Bostock, S., "The Power of Accidents: the social and psychological impact of accidents and the enforcement of safety regulations" (1990) 30(4) *British Journal. Criminology* 409-422
32. Hutter, B. M., *Regulation and risk: occupational health and safety on the railways* Oxford University Press, Oxford 2001.



33. Hutter, B. M. , The reasonable arm of the law?: the law enforcement procedures of environmental health officers. Clarendon Press, Oxford 1988.
34. Hutter, B. M., Compliance: Regulation and Environment Clarendon Press, Oxford 1997;
35. Hutter, B., M., and Jones, C., Business risk management practices: the influence of state regulatory agencies and non-state actors. CARR Discussion Paper No 41, June 2006.
36. Influencing Consumer Behaviour: Improving Regulatory Design, Australian Government, Department of Finance and Deregulation, Office of Best Practice Regulation
37. Institute of Fiscal Studies Tax and Benefit Policy: Insights from Behavioural Economics IFS Commentary C125
38. James, Simon, Hasseldine, John, White, Peggy and Toumi, Marika (2001), 'Developing a Tax Compliance Strategy for Revenue Services', Bulletin from International Bureau of Fiscal Documentation, April 2001, pp. 158-164.
39. Kagan, R., A., and Scholz, J., T., "The "Criminology of the Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies" in Hawkins and Manning (eds) Enforcing Regulation. 1984, pp. 67-95.
40. Kagan, R., Gunningham, N., and Thornton, D., "Explaining Corporate Environmental Performance: How Does Regulation Matter?" (2003) 37(1) Law and Society Review 51-90.
41. Kagan, Robert A., "Regulatory Enforcement," in David H. Rosenbloom & Richard D. Schwartz, eds., Handbook of Regulation and Administrative Law. Marcel Decker, New York 1994.
42. Kagan, Robert A., "Understanding Regulatory Enforcement," (1989) 11 Law & Policy 89-119.;
43. Larsson, T., J., "Is Small Business a Safety Problem?" (03092002) http://osha.europa.eu/publications/conference/20020903/index_8.htm/view?searchterm=compliance (accessed 30 November 2007).
44. May Peter J., "Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases" (2004) 37 Law and Society Review 41-68.
45. May Peter J., "Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases" (2004) 37 Law and Society Review 41-68.
46. Mock, G. (2003), "Corruption's Corrosive Effect on the Environment", World Resources Institute, WRI Features, April 2003, Vol. 2, No. 4.
47. Nielsen V., "Are Regulators Responsive?" (2006) 28(3) Law and Policy 395-416.
48. Nielsen V., and Parker C., The ACCC Enforcement and Compliance Survey: Report of Preliminary Findings December 2005.
49. Nielsen, V., "Differential Treatment and Communicative Interactions: Why the Character of Social Interaction is Important" (2007) 29(2) Law and Policy 257-283.
50. OECD, 2004, Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, Centre for tax policy and administration
51. OECD, background paper: Conference on economic aspects of environmental compliance assurance
52. OECD, Behavioural insights and new approaches to policy design, Paris, 23 January 2015
53. OECD, (2000), Reducing the risk of policy failure: challenges for regulatory compliance
54. Reiss, A., J., "Compliance with out coercion" (1985) 83(4) Michigan Law Review 813-819.
55. Scholz J., (1984) "Voluntary compliance and regulatory enforcement"(1984) 6 Law and Policy 385-404.
56. Scholz J., and Gray, W., "OSHA Enforcement and Workplace Injuries: A Behavioural Approach to Risk Assessment (1990) 3(3), Journal of Risk and Uncertainty 283-305.
57. Sunstein, Cass and Thaler, Richard; Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness; Yale University Press; 2008.
58. Tyler, T. Why people obey the law. Yale University Press, London 1990.
59. Veljanovski, C., Research paper to Oxford Centre Socio-legal studies. 1987.
60. Webley, Paul, (2004), 'Tax Compliance by businesses', in New Perspectives on Economic Crime, edited Sjögren, Hans and Skögh, Goran Edward Elgar, Cheltenham
61. Yeager, P., C., The limits of law: the public regulation of private pollution. Cambridge University Press, Cambridge 1991

III. Psihološki i društveni aspekti poštovanja zakona, propisa i pravila ponašanja¹⁰

¹⁰ Autorka ovog dela Analize je dr Jelena Pavlović.

Uvod

Psihološki posmatrano, *poštovanje pravila* (compliance) podrazumeva specifičan tip odgovora - *pristanak* - na specifični tip komunikacije - *zahtev*. Bez obzira da li je zahtev eksplicitan ili implicitan, osoba percipira da se od nje zahteva određena vrsta odgovora. Cilj ovog dela Analize je pregled teorijskih i empirijskih istraživanja o psihološkim, društvenim i komunikacionim aspektima poštovanja zakona, propisa i pravila ponašanja. U prvom delu ovog poglavlja analiziraćemo pojam poštovanja pravila kao deo šire klase fenomena vršenja društvenog uticaja. Oslanjajući se na čuvene radove Čaldinija i Goldštajna, razmatraćemo odnos između obezbeđivanja pristanka na zahtev i tri osnovna motivatora ljudskog ponašanja. Nadalje, predstavitićemo rezultate psiholoških istraživanja o: (1) uzrocima (ne)poštovanja zakona, propisa i pravila ponašanja i (2) efektima komunikacionih strategija za obezbeđivanje poštovanja zakona, propisa i pravila ponašanja. Treba napomenuti da u literaturi dominiraju istraživanja o psihološkim faktorima (ne)usklađenosti sa poreskom regulativom, što se odražava i u ovom prikazu, uz pretpostavku da slični psihološki mehanizmi važe i u drugim regulatornim domenima. U zaključku ponudićemo smernice za sprovođenje bihejvioralnih strategija uticaja na poštovanja pravila u kontekstu unapređivanja inspeksijskog nadzora u Srbiji.

1. Vršenje društvenog uticaja

Obezbeđivanje poštovanja pravila spada u kategoriju psiholoških fenomena koje nazivamo vršenjem društvenog uticaja, zajedno sa konformizmom i poslušnošću. Poštovanje pravila se najčešće posmatra kao rezultat aktivnog vršenja uticaja koje dovodi do promene u ispoljenom ponašanju osobe. Nasuprot tome, *konformizam* podrazumeva (ne uvek svesnu) promenu stavova i uverenja, u cilju uklapanja osobe u norme ili većinsko mišljenje grupe kojoj pripada. Ukoliko je grupna norma da se određeno pravilo ne poštuje, sile društvenog uticaja putem konformiranja/prilagođavanja podrazumevaće akcije koje su suprotne od poštovanja pravila. Fenomen *poslušnosti* podrazumeva rezultat vršenja društvenog uticaja od strane autoriteta. Poštovanje pravila je često udruženo sa postojanjem autoriteta koji postavlja zahtev, ali cilj poštovanja pravila je zapravo voljno prihvatanje zahteva, dok poslušnost predstavlja jednostavni odgovor na naredbu. Stoga, postavljanje zahteva da se poštuje pravilo podrazumeva pozicioniranje osobe kao nekoga ko pred sobom ima izbor i aktivno odlučuje o alternativama.

2. Prihvatanje zahteva i motivacija

U savremenoj psihološkoj literaturi, najčešće se navode tri osnovna cilja ljudskog ponašanja koja su povezana sa odnosom prema poštovanju pravila:

- a. potreba za ispravnom percepcijom,
- b. potreba za pripadnošću, i
- c. potreba za održavanjem pozitivne slike o sebi.

a. Potreba za ispravnom percepcijom

Ljudi imaju potrebu da ispravno tumače društvene situacije, kako bi na njih odgovorili na ispravan način. U istraživanjima je potvrđeno da na percepciju situacija u kojima se vrši uticaj značajnu ulogu imaju emocionalna stanja osobe na koju se vrši uticaj. Prema shvatanju Forgasa i Vilijamsa, negativne emocije i nekonvencionalni zahtevi angažuju detaljniju obradu zahteva i smanjuju verovatnoću automatskog odbacivanja zahteva. Doživljaj pretnje ili straha, praćen rasterećenjem, povećava verovatnoću pristanka na zahtev jer se kognitivni resursi osobe preusmeravaju na obradu događaja koji je izazvao i uklonio strah. Ovaj mehanizam leži u osnovi **tehnike "strah pa olakšanje"** (fear-then-relief), kojom se verovatnoća pristanka povećava provociranjem određenog stepena anksioznosti, nakon čega se izvor pretnje otklanja.

Slično, **tehnika "neočekivanog okvira"** (disrupt-then-reframe) funkcioniše tako što se u kognitivni sistem osobe unosi neočekivani element, koji prvobitni zahtev postavlja u novi okvir i smanjuje otpor prema vršenju uticaja. Neočekivani element može biti bilo šta što odstupa od uobičajenog načina komunikacije u kojoj se postavlja zahtev (npr. drugačiji "žanr" komunikacije, netipični izbor reči, upotreba humora).

Pored uloge emocija prilikom prihvatanja zahteva, istraživana je i percepcija autoriteta. U literaturi se pravi podela na strategije vršenja uticaja iz **pozicije ekspertskog autoriteta** ("meke" taktike) i iz **pozicije autoriteta zasnovanog na hijerarhiji** ("oštre" taktike). Strategije vršenja "mekog" uticaja počivaju na faktorima koji se nalaze u samom izvoru uticaja (npr. poverenje u autoritet), dok "oštar" uticaj počiva na spoljnim faktorima u socijalnoj strukturi. U organizacionim istraživanjima je potvrđeno da "meke" taktike vršenja uticaja dovode do većeg zadovoljstva poslom, kao i do veće verovatnoće prihvatanja zahteva. Zanimljivo je da se najveća stopa prihvatanja zahteva ostvaruje ukoliko se kombinuje upotreba "mekih" i "oštrih" taktika vršenja uticaja.

Društvene norme takođe predstavljaju jedan od izvora na koji se osobe oslanjaju u cilju sticanja ispravne percepcije društvenih situacija. U istraživanjima je potvrđen uticaj društvenih normi na prihvatanje recikliranja, odlaganja otpada, kao i izbegavanja poreza. U nizu studija potvrđeno je, na primer, da se stavovi prema plaćanju poreza menjaju pod uticajem društvene interakcije. Takođe se ukazuje na vezu između izbegavanja poreza i političke korupcije, kao i pripadnosti društvenom miljeu u kome je izbegavanje poreza opšte prihvaćeno.

b. Potreba za pripadnošću

Ljudska bića imaju potrebu za izgradnjom smislenih društvenih odnosa. Ova potreba utiče i na spremnost osobe da pozitivno odgovori na različite tipove zahteva. Pozitivni međuljudski odnosi povezani su sa verovatnoćom prihvatanja zahteva. Različite metode se koriste kao „skraćeniice“ za donošenje odluka da se na zahtev odgovori čak i u odsustvu izgrađenog međuljudskog odnosa. Na primer, **percepcija sličnosti sa osobom dovodi do rasta spremnosti da se prihvati zahtev**, čak i kada je stepen sličnosti minimalan, kao što je zajedničko ime, datum rođenja ili slično. Različite forme zadobijanja poverenja u međuljudskim odnosima (npr. zapamtiti nečije ime) takođe dovode do rasta spremnosti da se pozitivno odgovori na zahtev.

Jedna od najznačajnijih društvenih sila za ostvarivanje uticaja na druge ljude je **norma reciprociteta** – pravilo koje nas obavezuje da se odužimo za ono što smo dobili od drugih ljudi. Princip reciprociteta koristi se i za objašnjavanje **tehnike „vrata u lice“** (door-in-the-face), koja podrazumeva da se prilikom postavljanja zahteva najpre postavi ekstreman zahtev, a nakon toga zahtev za akcijom koja je zaista željena. U tom slučaju, tipičan odgovor na promenu u opsegu zahteva jeste uzajamni ustupak (kompromis) i pomeranje ka poziciji prihvatanja zahteva. Što je vreme između dva zahteva duže, verovatnoća prihvatanja zahteva je manja.

c. Potreba za održavanjem pozitivne slike o sebi

Pored potrebe da se stvarnost percipira na što adekvatniji način i potrebe za pripadnošću, na prihvatanje zahteva utiče i potreba da se održi pozitivna slika o sebi. Održavanje pozitivne slike o sebi podrazumeva postojanje usklađenosti između sopstvenih akcija i uverenja. Na temelju ove potrebe, nastala je **tehnika "noga u vratima"** (foot in the door), koja podrazumeva postepeno postavljanje malih zahteva ka sve većim. Strategija tehnike počiva na pretpostavci da nakon prihvatanja prvog minimalnog zahteva osoba iz potrebe za doslednošću postepeno prihvata veće zahteve. U istraživanjima je utvrđeno da na verovatnoću uspeha tehnike utiče stepen u kome se zahtev tiče onog dela slike o sebi o kome postoji visok nivo svesnosti i jasnoće. Stoga je pri primeni ove tehnike od značaja proceniti koji je to aspekt slike o sebi sa kojim će osoba imati potrebu da bude usaglašena. Na uspešnost tehnika postizanja poštovanja pravila koje počivaju na potrebi za usaglasenošću i očuvanjem pozitivne slike o sebi utiču i kulturološke specifičnosti. Potvrđeno je da su navedene tehnike (npr. "noga u vratima") uspešnije u individualističkim kulturama (npr. SAD), nego u kolektivističkim društvima (npr. Poljska). U kolektivističkim društvima na odlučivanje ljudi će u većoj meri uticati njihove uloge i očekivanja drugih nego njihove individualne karakteristike.

3. Psihološki faktori (ne)poštovanja zakona, pravila i propisa

Tokom poslednje dve decenije primetan je porast interesovanja za psihološke i bihevioralne faktore (ne)poštovanja zakona, pravila i propisa. Razlog za porast ovog interesovanja leži u percepciji da **jednostavno sankcionisanje nepoštovanja zakona, pravila i propisa** nije najefektivnija i najefikasnija društvena strategija jer **dovodi do rasta troškova, a može imati i efekat na stvaranje otpora prema budućem ponašanju u odnosu na pravila i propise.**

a. Sticanje nelegalne dobiti i strah od sankcija

Prvi modeli objašnjavanja faktora nepoštovanja zakona, pravila i propisa bili su inspirisani idejama Adama Smita i metaforom racionalnog *homo economicus*-a, podrazumevajući da ljudi ne poštuju zakone, pravila i propise kako bi maksimizovali sopstvenu dobit. Drugim rečima, osoba neće poštovati zakone, pravila i propise ako je očekivana korist od nepoštovanja veća od koristi koju bi osoba imala da se pridržava zakona, pravila i propisa. Implikacija ovog modela je da se kao jedini mehanizam obezbeđivanja poštovanja zakona, pravila i propisa koristi *strah od sankcije*. Međutim, istraživanja su pokazala da **kazne i učestalost inspeksijskih poseta nemaju nužno pozitivan efekat na poštovanje pravila i propisa**. Na primer, u Sjedinjenim Američkim Državama potvrđeno je da verovatnoća inspekcije pozitivno utiče na poreske obveznike sa niskim i srednjim prihodima, ali negativno na one sa visokim prihodima. U literaturi se navodi i **efekat "kratera posle bombe"**, koji podrazumeva pad poštovanja poreskih propisa neposredno nakon inspekcije. Ovaj efekat najčešće se smatra posledicom pogrešne percepcije verovatnoće naredne inspekcije i tendencije da se nadoknade eventualni gubici. Nakon efekta "kratera", poštovanje pravila se brže uspostavlja u uslovima visoke verovatnoće inspekcije, nego u uslovima niže verovatnoće. Može se zaključiti da u istraživanjima nije potvrđeno da racionalno-ekonomski modeli u potpunosti određuju poštovanje zakona, pravila i propisa. Stoga su naredni modeli uvodili dodatne aspekte (ne)poštovanja pravila i propisa, među kojima su: lične moralne norme, samodeterminacija, kognitivne distorzije, legitimitet autoriteta i društvena distanca građana prema vlasti, motivacioni stavovi prema regulatornom autoritetu, individualistička naspram kolektivističke kulture, kulturološka dimenzija izbegavanja neizvesnosti.

b. Lične moralne norme, stid i doživljaj krivice

U literaturi se kao jedan od osnovnih psiholoških izvora odnosa prema pravilima i propisima navode lične moralne norme. Prema Kolbergovoj teoriji moralnog razvoja, ukoliko se osoba nalazi na pre-konvencionalnom stupnju moralnog razvoja, pridržavaće se zakona, pravila i propisa u skladu sa *homo economicus* perspektivom - iz straha od kazne. Konvencionalni stupanj moralnog razvoja podrazumeva poštovanje pravila i normi usled potrebe za socijalnom prihvaćenošću. Najzad, post-konvencionalni stupanj moralnog razvoja motiviše osobe da prosuđuju o poštovanju pravila i propisa prema sopstvenim moralnim principima. U skladu sa ovom teorijom, **što se osoba nalazi na višem stupnju moralnog razvoja, to će verovatnoća kršenja pravila i propisa biti manja**. Rezultat ove teorije je da se kao mera unapređivanja poštovanja zakona, propisa i pravila koristi edukacija građana o regulativi i značaju poštovanja regulatornih pravila. Kao jedan od načina da se proizvede poštovanje pravila i propisa, u literaturi se navodi i proizvođenje doživljaja stida i krivice (kroz "crne liste", javne osude itd.), koje može biti reintegrativno ili stigmatizujuće. U istraživanjima je potvrđeno da stigmatizovanje povećava verovatnoću narednog nepridržavanja pravila i propisa, dok reintegracija smanjuje tu verovatnoću. Ovi podaci impliciraju da bi regulatorni poduhvati koji na negativan način prikazuju kršenje pravila i propisa trebalo da budu praćeni neposrednim inicijativama u pravcu reintegracije. Na primer, subjekte koji se bave poslovanjem u "sivoj" ili "crnoj" zoni svakako je potrebno reintegrirati putem kontinuiranog dijaloga i konsultacija.

c. Samodeterminacija

Prema teoriji samodeterminacije, optimalno funkcionisanje ljudi počiva na doživljaju motivisanosti i odgovornosti, na šta presudnu ulogu imaju situacioni faktori. Imajući u vidu regulatorni kontekst, teorija samodeterminacije pretpostavlja vršenje uticaja koje ne počiva na sankcionisanju, već obezbeđivanju odgovarajućih karakteristika regulatornog konteksta. Najpre, regulatorni kontekst bi trebalo da uvaži potrebu za autonomijom, kroz stvaranje prilika da osobe same izgrade sopstvene konstruktivne odgovore na zahtev za poštovanjem pravila i propisa. Dalje, situacioni faktori bi trebalo da izazovu doživljaj kompetentnosti osoba unutar regulatornog okvira kroz pružanje povratne informacije, otvorenu komunikaciju, kreiranje doživljaja kontrole i uspostavljanje sistema nagrađivanja. Regulatorni sistemi koji izazivaju psihološki doživljaj kompetentnosti osnažuju osobe da učestvuju u donošenju odluka i konstruktivno se odnose prema unapređivanju regulatornog okvira. Najzad, regulatorni kontekst bi trebalo da obezbedi doživljaj povezanosti i sigurnosti osoba unutar njega.

d. Kognitivne distorzije

Pod kognitivnim distorzijama (bias) podrazumevaju se pogrešna uverenja o određenim pojavama ili odnosima. Kognitivne distorzije mogu uticati na odnos prema (ne)poštovanju pravila i propisa kao određena vrsta pristrasnog “filtera” za percepciju događaja, rizika i konteksta. Na primer, usled tendencije da se dobit u sadašnjosti preferira u odnosu dugoročnu perspektivu (distorzija sadašnjosti), može doći do preuveličavanja koristi od kršenja pravila, što dalje može uticati na donošenje odluke da se određeno pravilo ne poštuje. Tendencija da više vrednujemo ono što imamo, nego ono što nemamo (averzija prema gubitku), može dovesti do sklonosti da se organizacije pridržavaju loših praksi usklađivanja sa regulativom. Jedna od najviše istraživanih distorzija odnosi se na preterano samopouzdanje i počiva na neodrživom uverenju da je osoba sposobna da izbegne da bude otkrivena u kršenju propisa ili neopravdano poverenje u unutrašnju reviziju.

Distorzija nečinjenja (omission bias) se odnosi na tendenciju da se odluke koje su rezultat nečinjenja posmatraju kao manje štetne ili nemoralne u odnosu na odluke koje su rezultat činjenja. Stoga, osoba može posmatrati kršenje pravila koje je rezultat nečinjenja kao prihvatljivije u odnosu na aktivno kršenje pravila. **Distorzija potvrđivanja** (confirmation bias) podrazumeva interpretiranje događaja u skladu sa prethodnim sistemom uverenja. U kontekstu odnosa prema regulativi, ova distorzija može dovesti do stvaranja sopstvenih interpretacija koje služe opravdavanju kršenja pravila. **Distorzija živopisnosti** “filtrira” percepciju oslanjajući donošenje odluka o (ne)poštovanju pravila na selektivne informacije ili anegdotske primere. Najzad, **grupna zaslepljenost** (groupthink) može dovesti do pada kvaliteta odluka u kohezivnim grupama, što se dalje može odraziti na odluke o (ne)poštovanju pravila i propisa. Pregled kognitivnih distorzija i njihovog uticaj na donošenje odlukao usklađenosti sa regulativom nalazi se u Tabeli 1.

Tabela 1. Kognitivne distorzije i njihov efekat o donošenju odluka o usklađivanju sa regulativom.

Kognitivna distorzija	Opis	Efekat
Distorzija sadašnjosti	Tendencija da se dobit u sadašnjosti preferira u odnosu dugoročnu perspektivu	Preuveličavanje koristi od kršenja pravila
Averzija prema gubitku	Tendencija da više vrednujemo ono što imamo, nego ono što nemamo	Pridržavanje loših praksi usklađivanja sa regulativom
Preterano samopouzdanje	Neutemeljena vera u sopstvene sposobnosti	Uverenje da je osoba sposobna da izbegne detekciju i neopravdano poverenje u internu reviziju
Distorzija nečinjenja	Tendencija da se odluke koje su rezultat nečinjenja percipiraju kao manje štetne ili nemoralne u odnosu na odluke koje su rezultat činjenja	Kršenje pravila koje je rezultat nečinjenja se percipira kao prihvatljivije u odnosu na aktivno kršenje pravila
Distorzija potvrđivanja	Interpretiranje događaja u skladu sa prethodnim sistemom uverenja	Stvaranje sopstvenih interpretacija koje služe opravdavanju kršenja pravila
Distorzija živopisnosti	Selektivna percepcija bazirana na anegdotskim primerima	Rasuđivanje počiva na ograničenom skupu informacija
Grupna zaslepljenost	Pad kvaliteta donošenja odluka u kohezivnim grupama	Neadekvatni interni procesi usklađivanja sa regulativom

e. Legitimitet autoriteta, pravednost i društvena distanca između građana i vlasti

Među institucionalnim i društvenim faktorima koji utiču na (ne)poštovanje pravila i propisa izdvaja se društveni odnos prema autoritetu vlasti. U literaturi se navodi da je legitimitet autoriteta pre svega oblikovan percepcijom pravednosti pravila i procedura, kao i efikasnošću autoriteta u odgovoru na problem. U istraživanjima je potvrđeno da percepcija pravednosti poreskog sistema dovodi do veće stope poštovanja poreskih pravila. Zanimljivo je da percepcija nepravednosti regulative dovodi do pada uticaja ličnih moralnih normi na donošenje odluka o (ne)poštovanju pravila i propisa. Drugim rečima, ukoliko institucionalni faktori zataje, može doći do urušavanja i ličnih faktora koji pozitivno utiču na odnos prema poštovanju pravila i propisa.

Tome u prilog govore i istraživanja društvene distance između građana i vlasti. Društvena distanca u regulatornom kontekstu podrazumeva stavove, uverenja i sentimente u odnosu na vlast.¹¹ U zavisnosti od društvene distance prema vlasti, građani mogu imati različite obrasce odnosa prema poštovanju zakona, pravila i propisa. Niska društvena distanca između građana i vlasti podrazumeva partnerski odnos prema regulatoru i moralnu obavezu da se poštuju pravila. Odnos regulatora prema građanima može dovesti do promene u stepenu društvene distance u pozitivnom, ali i negativnom smeru. U globalnom istraživanju OECD-a utvrđeno je da na odnos prema plaćanju poreza utiče niz institucionalnih faktora, među kojima su zadovoljstvo javnim servisima (kao što su školstvo i zdravstvo), poverenje u vladu i percepcija korupcije. Ovi nalazi u izvesnom smislu daju prednost socijalno-psihološkim u odnosu na lične aspekte odnosa prema pravilima i propisima, a njihove implikacije svakako idu u pravcu obezbeđivanja institucionalnog okvira koji ne interferira sa ličnim faktorima.

Motivacioni stavovi prema regulatornom autoritetu

U literaturi se kao jedan od aspekata poštovanja pravila i propisa navode motivacioni stavovi, koji definišu tip društvenog odnosa između regulatora i građana. Osnovna pretpostavka ovog modela je da presudni značaj nemaju individualna motivaciona stanja, već društveni odnosi koji se razvijaju u regulatornom kontekstu. Izdvojeno je pet dimenzija ili motivacionih stavova koji karakterišu odnos prema regulativi:

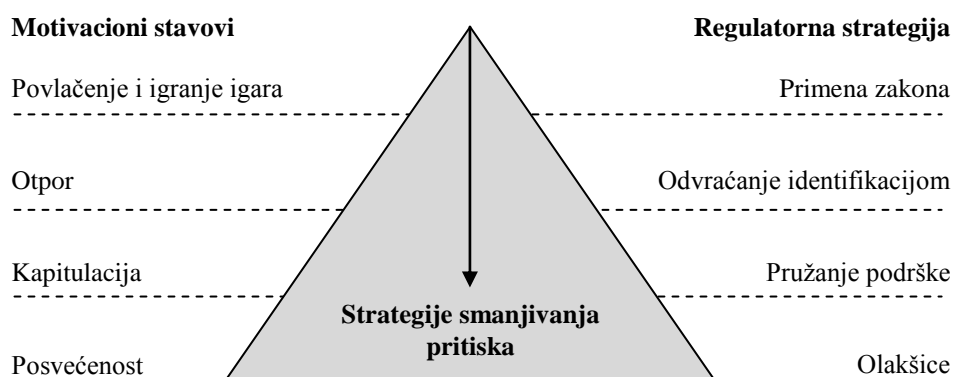
- (1) posvećenost,
- (2) kapitulacija,
- (3) povlačenje,
- (4) igranje igara, i
- (5) otpor.

Posvećenost podrazumeva internalizovanje pravila i propisa, odnosno njihovo prihvatanje jer su usklađeni sa ličnim sistemom vrednosti, a ne iz straha od sankcije. U okviru ovog motivacionog stava, osoba je usklađena sa regulativom. Jedan od osnovnih preduslova za internalizaciju pravila i propisa je poverenje u regulatore. Pozicija *kapitulacije* podrazumeva poštovanje pravila kako bi se izbegle nevolje, a ne zbog internalizovanosti standarda. Motivacioni stav kapitulacije obuhvata osobe koje žele da se pridržavaju pravila i propisa, ali ne uspevaju uvek u tome. Do *povlačenja* dolazi ukoliko se regulatorni autoritet percipira kao irelevantan, dok *otpor* podrazumeva protest i izražene negativne emocije u odnosu sa regulatornim autoritetima. *Igranje igara* podrazumeva izbegavanje poštovanja pravila i propisa uz prividno igranje po pravilima. Otpor podrazumeva oportunistički odnos i korišćenje prilika,

¹¹ U tom smislu, na društvenu distancu mogu uticati i predrasude koje pojedinac ima u odnosu na vlast, u vidu relativno trajnih, pozitivnih ili negativnih stavova prema vlasti, koje karakteriše pridavanje istih svojstava svim članovima jedne grupe (npr. stavovi "Svi inspektori su isti") i otpornost na promenu. Više o tome dostupno je u priručniku "Veštine potrebne za vršenje inspeksijskog nadzora", autorke Dragane Ćuk Milankov: http://www.inspektor.gov.rs/linkovi_datoteke/6/6.pdf, strana 22.

dok su povlačenje i igranje igara često sinonimi za voljnu i svesnu neusklađenost sa regulativom. Implikacije ovog pristupa unapređivanju poštovanja pravila i propisa najčešće se sumiraju u okviru piramidnog modela responzivne regulative. Na primer, podsticanje samoregulacije i samodeterminacije kroz dijalog, pregovaranje i saradnju predlažu se za odnos prema motivacionom stavu posvećenosti, dok bi odnos prema kapitulaciji trebalo da bude neka vrsta nametnute samoregulacije (npr. kroz izgrađivanje sopstvenih mehanizama praćenja usklađenosti sa pravilima). Motivacioni stavovi otpora, udaljavanja i igranja igara zahtevaju "penjanje" uz piramidu ka strožim vidovima sankcionisanja, kao što su inspeksijski nadzor, kažnjavanje ili krivično gonjenje (Slika 1). Imajući u vidu prethodno iznete podatke o značaju reintegracije, "spuštanje" niz piramidu i uspostavljanje dijaloga može biti otežano nakon intervencija u vrhu piramide.

Slika 1. Motivacioni stavovi i regulatorne strategije u okviru piramidnog modela.



Individualistička kultura i kultura izbegavanja neizvesnosti

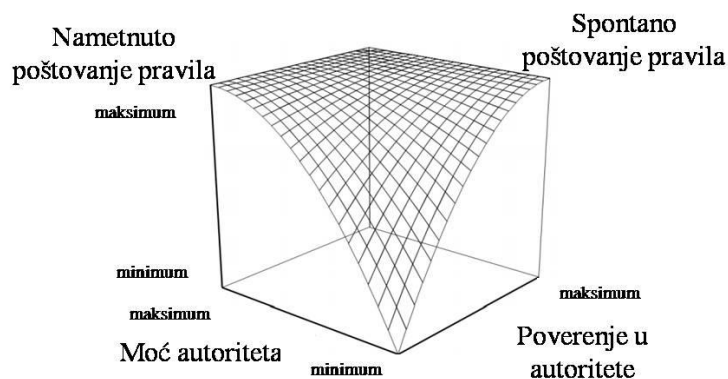
Istraživanje na uzorku 47 zemalja ukazalo je na dve kulturološke dimenzije povezane sa nepoštovanjem poreskih pravila: *individualizam* i *izbegavanje neizvesnosti*. Što su građani u većoj meri individualistički orijentisani, to je stopa izbegavanja poreza niža. Objašnjenje za ovaj obrazac ponašanja leži u pretpostavci da se **u individualističkim kulturama poreska pravila percipiraju kao jednaka za sve, a poreski sistem kao pravedan, za razliku od kolektivističkih kultura koje imaju drugačije principe i pravila za pripadnike određenih grupa**. U istom istraživanju takođe je potvrđeno da veća sklonost ka izbegavanju neizvesnosti dovodi do više stope izbegavanja poreza (Richardson, 2008). U društvima koja podrazumevaju visok nivo izbegavanja neizvesnosti, tolerancija prema neizvesnosti je niska, što stvara potrebu za društvenom orijentacijom ka pravilima i dovodi do rasta kompleksnosti poreskog sistema, koja je u direktnoj korelaciji sa izbegavanjem poreza. Ovi nalazi potvrđuju kritičnu ulogu percepcije pravednosti institucionalnog okvira, naglašavajući i negativni uticaj preterane kompleksnosti regulatornog sistema.

Integrativni modeli

U pokušaju da se nalazi različitih istraživanja objedine u koherentnu celinu, nastali su integrativni modeli objašnjavanja (ne)poštovanja pravila i propisa. Predstavićemo *Model "klizave*

padine", u okviru kojeg se razmatra interakcija svih aktera kao determinišući faktor za objašnjavanje (ne)poštovanja pravila i propisa. Model počiva na pretpostavci da institucije predstavljaju značajnog aktera u promovisanju uzajamnog poverenja i saradnje unutar regulatornog okvira. Kao što se može videti na Slici 2, u okviru modela razlikuju se spontano i prinudno poštovanje pravila i propisa. Spontana saradnja zavisi pre svega od poverenja u državu i njene institucije, a oblikovana je percepcijom pravednosti i društvenim normama. Ako se pravila i propisi ne poštuju, vlast ima moć da sprovede sankcije. Drugim rečima, model pretpostavlja da na poštovanje pravila i propisa utiču poverenje u institucije, kao i moć institucija. Ukoliko su i poverenje i moć na niskom nivou, poštovanje pravila i propisa će takođe biti na niskom nivou, a osoba će se verovatno ponašati u skladu sa *homo economicus* perspektivom - izbegavaće poštovanje pravila i propisa u cilju maksimizovanja sopstvene dobiti. Kako se pomeramo prema levoj ivici, u uslovima niskog poverenja i visoke moći institucija, dolazi do rasta verovatnoće prinudnog poštovanja pravila. Ako se pomeramo uz desnu ivicu, dolazi do rasta dimenzija poverenja i rasta spontanog poštovanja pravila i propisa. Model prikazuje kako se spontano i prinudno poštovanje pravila i propisa zapravo kvalitativno razlikuju s obzirom na faktore koji leže u njihovoj osnovi. Treba naglasiti i na uzajaman uticaj moći i poverenja: varijacije u poverenju su najznačajnije kada je moć institucija niska, dok su irelevantne ukoliko je moć autoriteta na najvišem stepenu. Slično, moć institucija je od najvećeg značaja ukoliko je poverenje na niskom nivou, dok visok stepen poverenja u institucije obezbeđuje da se pravila poštuju bez obzira na strah od sankcija.

Slika 2. Model "klizave padine".



Može se zaključiti da se stabilni nivoi poštovanja regulative mogu očekivati samo u uslovima ekstremne moći autoriteta ili ekstremnog poverenja u autoritet, dok u svim drugim slučajevima dolazi do "klizanja" niz padinu, usled efekta uzajamnog uticaja ova dva faktora na poštovanje pravila. Implikacije Modela "klizave padine" takođe podrazumevaju strategije responzivne regulacije, sugerišući da su i moć i poverenje nužne poluge obezbeđivanja usklađenosti sa regulativom, koje je nužno pažljivo koristiti. Model takođe sugerise da je, čak i kada se koriste elementi sankcionisanja iz viših nivoa regulatorne piramide, potrebno imati u vidu značaj izgrađivanja dimenzije poverenja, kako bi se stvarala osnova za buduće pozitivnije motivacione stavove prema regulativi.

4. Zaključna razmatranja

U zaključku, možemo reći da ovaj pregled istraživanja ukazuje na kompleksnost i višedimenzionalnost psiholoških determinanti poštovanja pravila i propisa, koje svakako proširuju naše razumevanje u odnosu na model ekonomske racionalnosti. Ako uzmemo u obzir podatak da je stav prema opravdavanosti izbegavanja poreza u Srbiji ekstremno pozitivan u kontekstu 55 ispitivanih zemalja, postavlja se pitanje psiholoških faktora koji su uticali na oblikovanje ovog nalaza. Još važnije, postavlja se pitanje na koji način psihološki faktori mogu doprineti unapređivanju odnosa prema usklađenosti sa regulativom u našoj zemlji (Tabela 2).

Najzad, kao zajednički imenitelj različitih bihejvioralnih faktora i strategija može se podvući društveni odnos u regulatornom kontekstu, koji presudno utiče na dugoročnu perspektivu izgrađivanja spontanog pozitivnog odgovora na regulativu.

Tabela 2. Preporuke za unapređivanje odnosa prema usklađenosti sa regulativom.

- **Edukovati nadzorno-kontrolne organe na temu psiholoških faktora (ne)poštovanja zakona, pravila i propisa.** Mere sankcionisanja i represije mogu dovesti do stvaranja otpora i dugoročno ne podstiču unutrašnju motivaciju osobe da poštuje pravila i propise. Istraživanja su ukazala da uvažavanje psiholoških faktora stvara realističniju sliku ljudskog ponašanja u odnosu na regulativu, može pomoći u razvijanju pozitivnih uverenja prema regulatoru i regulativi, kao i da može predstavljati ekonomičniji način podsticanja poštovanja pravila i propisa u odnosu na represivne mere.
- **Uvoditi inovativne bihejvioralne regulatorne strategije, koje počivaju na uvažavanju psiholoških faktora u regulatornom kontekstu.** Nove strategije najpre pilotirati na manjim uzorcima, a potom proširivati njihov obuhvat. Razmotriti mogućnost formiranja timova koji bi se bavili prenošenjem uvida iz bihejvioralnih nauka u regulatorni domen. Imajući u vidu kolektivističku kulturu kakva je prisutna u Srbiji, osmišljavati regulatorne strategije usmerene na društvene norme i usklađivanje sa njima. Posebno razmotriti uvođenje inovativnih strategija regulatorne komunikacije, koja uz male troškove može dovesti do značajnih pozitivnih pomaka u poštovanju pravila i propisa.
- **Podsticati samodeterminaciju građana kroz uvažavanje principa autonomije, kompetentnosti i povezanosti u regulatornom kontekstu.** Obezbediti kontekstualne uslove koji podstiču osobe da aktivno učestvuju u kreiranju pravila i propisa, kao i u donošenju odluka koje se odnose na za njih relevantne oblasti (na primer, tražiti mišljenje poreskih obveznika o preferiranim javnim ulaganjima iz poreskih izvora). Obezbediti dvosmernu otvorenu komunikaciju i podsticati doživljaj kompetentnosti osoba u regulatornom kontekstu. Raditi na stvaranju poverenja osoba u regulatorne institucije.
- **Neutralizovati negativne efekte sankcionisanja nepoštovanja zakona, pravila i propisa kroz reintegrativne projekte.** Umanjiti efekte kreiranja negativnih emocija usled primene sankcija. Imati na umu rizik nastanka motivacionog stave povlačenja i otpora. U okviru reintegrativnih projekata ponuditi edukaciju i savetovanje iz odgovarajuće regulatorne oblasti.
- **Edukovati građane o ličnim gubicima koji mogu biti rezultat kognitivnih distorzija u percepciji regulative.** Organizovati obuke za građane i privredu o relevantnim regulatornim temama, kao i o psihološkim aspektima odnosa prema regulativi koji mogu dovesti do ličnih ili poslovnih gubitaka.
- **Kontinuirano ulagati napor u pravcu unapređivanja poverenja u regulatorne institucije.** Unapređivati percepcije pravednosti i smanjivati društvenu distancu u regulatornom kontekstu. Razvijati profesionalizam u komunikaciji i jačati partnersku ulogu regulatornih institucija sa građanima i privredom.

Literatura

- Becker, G. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy* 76(2), 169-217.
- Blackwell C. A meta-analysis of incentive effects in tax compliance experiments. In Alm J., Martinez-Vazquez J. & Torgler B. (Eds), *Developing alternative frameworks for explaining tax compliance* (97-112). London: Routledge.
- Braithwaite, V. (1995). Games of engagement: Postures within the regulatory community. *Law & Policy* 17, 225–255.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative justice and responsive regulation*. New York: Oxford University Press.
- Braithwaite, V., Murphy, K. & Reinhart, M. (2007). Taxation Threat, Motivational Postures, and Responsive Regulation. *Law & Policy* 29(1), 137-158.
- Cialdini, R.B. & Goldstein, N.J. (2004). Social influence: compliance and conformity. *Annual Review of Psychology* 55, 591-621.
- Daude, C., Gutiérrez, H. & Melguizo, A. (2012). *What Drives Tax Morale*. OECD Development Centre Working Paper 315, OECD, Paris.
<http://www.oecd.org/dev/latinamericaandthecaribbean/WP315%20AE.pdf>
- Deci, E. L. & Ryan, R. M. (2000). The ‘what’ and ‘why’ of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behaviour. *Psychological Inquiry* 11, 227-268.
- Dolinski, D. & Nawrat, R. (1998). “Fear-Than-Relief” procedure for producing compliance: Beware when the danger is over. *Journal of Experimental Social Psychology* 34, 27-50.
- Emans, B. J.M., Munduate, L., Klaver, E. & Van de Vliert, E. (2003). Constructive consequences of leaders’ forcing influence styles. *Applied Psychology* 52, 36–54.
- Forgas JP. 2001. On being moody but influential: the role of affect in social influence strategies. In Forgas & Williams (Eds.), *Social influence: Direct and indirect processes* (147–166). New York: Psychology Press.
- Hallsworth, M., List, J., Metcalfe, D. & Vlaev, I. (2017). The behaviorist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance. [Journal of Public Economics](https://doi.org/10.1017/S0014180117000014) 148, 14-31.
- Hernandez, Marco; Jamison, Julian C; Korczyk, Ewa Joanna; Mazar, Nina; Sormani, Roberto Claudio. 2017. *Applying behavioral insights to improve tax collection : experimental evidence from Poland*. Washington, D.C. : World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/928731497243427428/Applying-behavioral-insights-to-improve-tax-collection-experimental-evidence-from-Poland>
- Iscenko, Z., Pickard, C., Smart, L. & Vasas, Z. (2016). *Behaviour and compliance in organisations*. FCA Occasional Paper No. 24. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2939687>.
- Kallgren, C., Chialdini, R. & Reno, R. (2000). A Focus theory of normative conduct: When norms do and do not affect behavior. *Personality and Social Psychology Bulletin* 26(8), 1002-1012.
- Kirchler, E., Hoelzl, E. & Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology* 29(2), 210–225.
- Kohlberg, L. (1984). *Essays on moral development: Vol. 2. The psychology of moral development*. San Francisco: Harper & Row.
- Koslowski M., Schwarzwald J., Ashuri S. (2001). On the relationship between subordinates’ compliance to power sources and organisational attitudes. *Applied Psychology: International Review* 50, 455–76.
- Mittone, L. (2006). Dynamic behaviour in tax evasion: An experimental approach. *The Journal of Socio-Economics* 35(5), 813-835.

- Murphy, K. (2008). Enforcing tax compliance: To punish or persuade. *Economic Analysis and Policy* 38(1), 113-136.
- Onu, D. (2016). "Paying tax is part of life": Social norms and social influence in tax communications. *Journal of Economic Behavior and Organization* 124, 29-42.
- Rest, J. (1984). The major components of morality. In Kurtinez, W. & Gewirtz, J. (Eds.), *Morality, moral behavior, and moral development* (24-40). New York: Wiley.
- Richardson, G. (2008). The relationship between culture and tax evasion across countries: Additional evidence and extensions. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* 17, 67 – 78.
- Rupp, D. E. & Williams, C. A. (2011). The efficacy of regulation as a function of psychological fit: A reevaluation of hard and soft law in the age of new governance. *Theoretical Inquires in Law* 12(2), 581-602.
- Schulz, P.W. (1999). Changing behavior with normative feedback interventions: Field experiment of curbside recycling. *Basic and Applied Social Psychology* 21, 25-36.
- Slemrod, J., Blumenthal, M. & Christian, C. (2000). Taxpayer response to an increased probability of audit: Evidence from a controlled experiment in Minnesota. *Journal of Public Economics* 79(3), 455–483.
- Sousa Lourenço, J., Ciriolo, E., Almeida, S., & Troussard, X. (2016). *Behavioural insights applied to policy*. JRC science for policy report: European Union.
- Sutinen, J. & Kuperan, K. (1999). A Socio-economic theory of regulatory compliance. *International Journal of Social Economics* 26(1/2/3), 174-193.
- Verboon, P. & Goslinga, S. (2009). The role of fairness in tax compliance. *Netherlands Journal of Psychology* 65(4), 136-145.
- Voermans, W. (2013). Motive-based enforcement. In L. Mader & S. Kabyshev (Eds.), *Regulatory reforms: Implementation and Compliance* (41-61). Proceedings of the Tenth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Veliky Novgorod, June 28th-29th 2012. Nomos: Baden-Baden, 2014.
- Wong, R. M. K. & Lo, A. W. Y. (2015). *Can education improve tax compliance? Evidence from different forms of tax education* (HKIBS Working Paper Series 074-1415). Retrieved from Lingnan University website: <http://commons.ln.edu.hk/hkibswp/93>.

IV. Komunikacijski aspekti (ne)postovanja privrednih pravila i propisa¹²

U prethodnim poglavljima ove analize pozabavili smo se različitim aspektima zakonitog i nezakonitog poslovanja, nastojeći da izazovima u ovoj oblasti pristupimo koristeći multidisciplinarni pristup. Evidentan problem nedovoljnog poštovanja pravila u poslovanju ima složene uzroke i stoga zaslužuje sistemski pristup. Što znači da svaki element sistema – a tu pre svega mislimo na institucije kojima su poverena javna ovlašćenja – treba da u domenu svojih nadležnosti i u saradnji sa drugim elementima sistema doprinesu prevazilaženju ovog problema. Sagledavajući složenost problema donosioci odluka treba da izrade javne politike sa ciljem da privredni subjekti podignu stepen poštovanja pravila u svom radu. Efekti takvih javnih politika meriće se upravo u odnosu na stepen ostvarenja proklamovanog cilja.

Istražujući različite aspekte zakonitog i nezakonitog poslovanja fokusirali smo se na postupanje privrednih subjekata, sve vreme oslanjajući se na hipotezu da postupanje javnih institucija po principu povratne sprege utiče na stepen poštovanja pravila od strane privrede. Načelno se može reći da će, pri ostalim nepromenjenim okolnostima, stepen poštovanja pravila od strane privrednih subjekata zavistiti od nivoa poštovanja pravila u društvu, a koje je dominantno oblikovano postupanjem javnih institucija. Ukoliko javne institucije dosledno poštuju pravni okvir u svom radu i sveobuhvatno i dosledno kontrolišu primenu pravnog okvira, time se šalje jasan signal svim društvenim akterima da zakon jednako važi za sve.

Ništa manje važno, način na koji informacije o radu javnih institucija dolaze do obveznika zakona, kao i način na koji obveznici zakona tumače rad javnih institucija, može značajno da utiče na njihov odnos prema poštovanju pravnog okvira. Zbog toga donosioci odluka sa dužnom pažnjom treba da uzmu u obzir stavove privrede o nepredvidivosti poslovnog okruženja, arbitrarnosti regulative i načina na koji se ona primenjuje, koji su predstavljeni u drugim poglavljima ovog izveštaja. Pri tome, treba imati u vidu da namera ove analize nije bila da utvrdi ili preispita osnovanost (utemeljenost u realnosti) takvog stava predstavnika privrede koji su učestvovali na fokus grupama i u intervjuima. Umesto toga, ambicija analize je da ukaže da takav stav privrede de facto postoji, te da istovremeno ovakav stav verovatno ne nailazi na razumevanje javnih institucija, među kojima su i organi inspeksijskog nadzora čiji je rad u naročitom fokusu Projekta za bolje uslove poslovanja. Sagledavanje uzroka i posledica ovakvog jaza značajno je iz najmanje tri razloga.

Prvo, deo privrede smatra da *država ne poštuje dosledno sopstvene zakone*, to jest da institucije čiji je mandat da štite javni interes svojim postupanjem odstupaju od utvrđenih kolektivnih vrednosti koje su pretočene u pravni okvir. U ovakvim okolnostima narušava se društveni konsenzus da pravni okvir zavređuje punu primenu. Privredni akteri stiču utisak da se ljudi u institucijama rukovode interesima koji odstupaju od utvrđenog vrednosno-normativnog sistema. To za posledicu ima da različiti akteri u društvu, pa tako i privreda, gube orijentir za

¹² Ovaj deo Analize izradili su dr Jelena Pavlović i Uroš Mišljenović

društveno prihvatljivo ponašanje. Ovakvo stanje blisko je teorijskom konceptu anomičnog društva. Drugim rečima, percepcija da javne institucije nedosledno primenjuju zakone dovodi do toga da individualni akteri utvrđuju sopstvene koordinatne sisteme zakonitosti, legitimnosti, moralnosti i sl.

Drugo, navedeno stanje društvene anomije značajno je ne samo zbog načina na koji društveni akteri posmatraju (doživljavaju) stvarnost: ono u značajnoj meri utiče na strategije delanja društvenih aktera. Ukoliko privredni subjekt ima doživljaj da na tržištu (unutar ili izvan predmetne privredne grane) postoje povlašćeni igrači, to će povećati verovatnoću da privredni subjekt razvije poslovnu strategiju koja će odstupati od potpuno zakonitog poslovanja. Razlozi za ovakvo postupanje već su razmotreni u delu koji se odnosi na psihološki aspekt zakonitog i nezakonitog poslovanja. Dodaćemo tome da privredni subjekt uobičajeno ima na raspolaganju tri reakcije u vezi sa takvim doživljajem (navodimo ih nasumičnim redom). Prvu, da pokuša da uđe u krug aktera za koje veruje da imaju povlašćeni tretman i time ostvari prednost u odnosu na druge aktere na tržištu. Osnovne karakteristike ovakve strategije su nedozvoljeni uticaji u fazi izrade ili u fazi primene propisa. Drugu, da izbegavanjem primene svih (crna ekonomija) ili dela (siva ekonomija) propisa umanju ili u potpunosti neutrališe pretpostavljeni zaostatak za konkurencijom za koju veruje da uživa povlašćeni status. Osnovne karakteristike ovakve strategije su „poslovanje ispod radara“, izbegavanje plaćanja poreza, odstupanje od utvrđenih standarda kvaliteta (npr, bezbednosti na radu, zdravstvene ispravnosti proizvoda i sl.). I treću, da se odustane od poslovanja, čija se osnovna karakteristika ogleda upravo u povlačenju odnosno obustavljanju privredne aktivnosti. Jasno je da bilo koja od tri strategije ne doprinosi sveukupnom stanju privrede, svaka iz svojih specifičnih razloga.

Konačno, treći razlog zbog koga je važno da donosioci odluka adresiraju problem opisane percepcije odnosi se na odabir strateškog pristupa prevazilaženju ovog problema. S tim u vezi preporuka ovog istraživanja je da javne institucije paralelno sprovede aktivnosti u dva domena. Jedan domen odnosi se na unapređenje rada institucija u vezi sa prinenom svojih osnovnih nadležnosti. Preporuke su u tom smislu očite i ranije su navedene, od kojih je jedna posebno važna – javne institucije treba da dosledno primenjuju propise iz delokruga svog rada. U primeni propisa ne sme biti pristrasnosti i različitog tretmana dva subjekta u istim okolnostima. No, za ovo poglavlje istraživanja značajniji je drugi, komunikacijski aspekt u odnosu između institucija, privrednih aktera i građana. Zato ćemo u nastavku ukratko predstaviti rezultate istraživanja nekih komunikacionih strategija vršenja uticaja u regulatornom domenu. Metodološki posmatrano, ova istraživanja spadaju u kategoriju terenskih eksperimenata izvedenih na velikim uzorcima, što njihov kredibilitet kod donosilaca odluka čini gotovo nespornim.

Jedna od prvih studija ove vrste sprovedena je sredinom devedestih godina u Minesoti i podrazumevala je eksperimentalno testiranje efektivnosti pisama u kojima se poreski obveznici obaveštavaju da su izabrani da učestvuju u istraživanju, zbog čega će se njihove stope poreza pratiti i proučavati. Cilj pisma bio je uticaj na percipiranu verovatnoću inspekcije i posledično poštovanje poreske regulative. Studija je ukazala na značajan rast iznosa prijavljenog poreza. Većina kasnijih studija takođe je koristila elemente odvratanja u komunikaciji, što se pokazalo kao efektivna strategija u nizu studija. Ovaj nalaz problematizovan je u slučaju postojanja

antagonizma između regulatornih institucija i građana, u kom slučaju komunikacija odvratanja može negativno uticati na poštovanje pravila.

U sličnim istraživanjima korišćenje su bihejvioralne poruke koje su imale za cilj kreiranje efekta konformiranja sa društvenim normama. Na primer, u Velikoj Britaniji je testiran uticaj komunikacione strategije koja se poziva upravo na poštovanje pravila i propisa kao društvenu normu. Na uzorku od 140 hiljada poreskih obveznika testirana je inovacija u tekstu pisma koje upućuju poreske vlasti. U istraživanju je utvrđeno da pozivanje na društvene norme jednostavnim tekstom da „9 od 10 osoba redovno plaća porez”, dovodi do 15% veće naplate poreza u odnosu na standardnu komunikaciju u kojoj se ne poziva na društvene norme.

U Poljskoj je na sličan način testiran efekat različitih komunikacionih strategija na odnos prema poštovanju poreske regulative. Testirana je efektivnost devet različitih tipova pisama koja su počivala na različitim bihejvioralnim principima. Glavni nalazi ove studije potvrdili su unapređenje stope poštovanja poreske regulative kao efekat bilo kog od testiranih tipova pisama u odnosu na standardno pismo poreskih vlasti. Kako autori navode, najbolji rezultat proizvelo je pismo u kome je kombinovano repozicioniranje iz nečinjenja u aktivan izbor, sa strategijom odvratanja. Ovaj tip pisma (Primer 1) imao je za cilj prevazilaženje statusa quo kroz kreiranje neočekivanog “okvira” u kome se nečinjenje ne posmatra više kao izgovor. Pored toga, ovaj tip pisma kreirao je konflikt između nepoštovanja pravila i predstave o sebi kao poštenoj osobi, koristeći potrebu za održavanjem pozitivne slike o sebi kao mehanizam uticaja. Ovim tipom pisma takođe se argumentovano dovodila u pitanje i distorzija sadašnjosti, kroz dovodenje u pitanje aktuelne preferencije da se plati u budućnosti. Način na koji je poruka sročena sadržao je i element reciprociteta (slično ranije opisanoj strategiji „vrata u lice”) s obzirom da je pokazano razumevanje za prethodno nepoštovanje propisa. Najzad, može se ukazati i na pozitivan efekat individualizacije u obraćanju poreskim obveznicima po imenu i prezimenu.

Primer 1. Najefektivnije pismo za unapređivanje poštovanja poreske regulative (nečinjenje + odvratanje).

Do sada smo smatrali da je Vaše kašnjenje slučajnost. Međutim, ukoliko se ne odazovete na ovaj poziv, smatraćemo da ste svesno izabrali da ne platite i tretiraćemo Vaš čin kao ponašanje nepoštenog poreskog obveznika. Kao deo izvršnog postupka, možemo Vam blokirati bankovni račun, a svi troškovi izvršnog postupka ići će na Vaš račun.

Iako navedene komunikacione strategije pružaju pravce mogućeg delovanja na (ne)poštovanje pravila i propisa, potrebno je naglasiti da se u ovim studijama takođe ističe uloga konteksta. Drugim rečima, intervencije koje su se pokazale uspešnim u jednom kontekstu, ne moraju nužno biti uspešne i u drugom kontekstu. Potrebno je uzeti u obzir da efektivnost inovativnih komunikacionih strategija može opadati kroz vreme. Na primer, pisma u kojima se koristi pozivanje na društvene norme mogu imati pozitivan prvi efekat usled stvaranja “neočekivanog okvira”, ali već sledećeg puta potrebno je osmisliti novu komunikacionu strategiju koja stvara i novi “okvir”. Stoga je bihejvioralne intervencije ovog tipa potrebno svakako prilagoditi kontekstualnim faktorima.



Pored direktnog (ciljanog) obraćanja obveznicima zakona, nadležne institucije treba da koriste i druge komunikacione mehanizme jer odnose javnih institucija, privrede i građana karakteriše niz izazova koji u sadejstvu negativno utiču na nivo zakonitog poslovanja.¹³ Istovremeno, privreda ima najviše nedoumica u vezi sa tumačenjem normi neposredno po njihovom usvajanju, budući da praksa primene novih normi u tom periodu još uvek nije zaživela te nije moguće učiti na tuđim iskustvima. Konačno, građani koje takav pravni okvir štiti često nemaju dovoljno informacija o svojim pravima i načinima zaštite prava. Zbog toga u nastavku navodimo preporuke koje mogu da unaprede komunikaciju između institucija, privrede i građana. Uz napomenu da preporuke treba primenjivati sinhronizovano sa merama koje prevazilaze komunikacijski aspekt nedovoljne usaglašenosti poslovanja sa zakonom, one su u funkciji: boljeg poznavanja propisa od strane privrede, povećane informisanosti privrede o praksi nadzornih organa, te povećanog učešća građana u stvaranju okruženja koje vrednuje poštovanje propisa. Takođe se u nastavku navode i neki indikatori pomoću kojih treba sagledavati učinkovitost preporučenih mera.

1. Uključivanje privrede u izradu propisa

Pri ostalim nepromenjenim okolnostima, učešće privrede u javnim raspravama u fazi izrade novih propisa uvećava spremnost privrede da unapredi zakonitost poslovanja. Privreda se tada oseća uključeno, odnosno kao *subjekt donošenja propisa* a ne samo kao puki *objekat kasnije primene propisa*.

Osim preporuka koje se odnose na povećano učešće privrede u telima koja se formiraju sa mandatom da izrade radnu verziju propisa, ukazujemo i na još dva načina na koje regulator može uvažiti legitimne stavove privrede i inkorporirati ih u javne politike, te podići kvalitet komunikacije i saradnje sa privredom.

a) Uključivanje privrede u ranoj fazi prepoznavanja problema

Prigovori koje deo privrede upućuje zakonodavcu odnosi se na to da privreda biva uključena u proces izrade propisa tek u fazi kada se izradi nacrt regulative i objavi poziv za učešće u javnoj raspravi o izrađenom rešenju. Poželjno je da privreda bude uključena u ranoj fazi procesa izrade propisa, to jest od momenta kada dođe do prepoznavanja problema i razumevanja da je potrebno unaprediti regulativu. Rano uključivanje privrede u proces reforme postojećih ili izrade novih propisa omogućuje da se **ciljevi i okviri novih propisa na vreme usaglase sa potrebama privrede**, nakon čega treba započeti sa izradom specifičnih regulatornih rešenja.

b) Povratna informacija na komentare i predloge privrede iznete tokom javnih rasprava o novim regulativama

Čak i kada regulator ne prihvati predloge privrede, važno je da pravilno predstavi razloge svog postupka. U suprotnom, kod dela privrede može se stvoriti utisak da njeni stavovi nisu za regulatora važni, te da je trud prilikom izrade predloga i komentara bio uzaludan. Ovo može

¹³ Neki izazovi su pomenuti u nastaku ove Analize, poput stavova privrede da postoji arbitrarnost u radu inspeksijskih organa, različito tumačenje istih propisa, te da povezanost i integrisanost unutar službe inspekcije nije na zadovoljavajućem nivou.

demotivisati privrednika da učestvuje u javnim raspravama o donošenju buduće regulative. Takođe može imati negativne posledice po nivo zakonitog poslovanja i prouzrokuje povlačenje u sivu ekonomiju, poslovanje ispod radara, nepridržavanje standarda kvaliteta, i sl. Zbog toga je važno da regulator obrazloži zbog čega nije prihvatio konkretan predlog privrede, argumentuje zbog čega drugačija rešenja smatra boljim, te da ukaže na koje načine privreda može prosperirati od rešenja koje nije na početku podržala. Ovakav postupak regulatora kod privrede može razviti osećaj ravnopravnosti i uvažavanja u komunikaciji. Za izradu ovakvih obrazloženja potrebno je uložiti određene ljudske resurse, ali smatramo da je to opravdano imajući u vidu pretpostavljene pozitivne efekte na nivo primene propisa.

2. Uključivanje privrede u proces procene kvaliteta primene propisa

Po usvajanju nove regulative treba ustanoviti mehanizme koordinacije i utvrditi dinamiku sastanaka nadležnih inspeksijskih službi i sektorskih poslovnih asocijacija o efektima primene nove regulative. Na ovim sastancima predstavnici privrede treba da dobiju priliku da predstavne probleme sa kojima se suočavaju u primeni nove regulative, kao i iskustva privrede sa inspeksijskim nadzorom u vezi sa novom regulativom. Predstavci inspeksijskih služba na ovaj način dobijaju priliku da predstavnicima privrede ukažu na najučestalije propuste u primeni nove regulative koji su uočeni tokom nadzora. Takođe, sastanci mogu da doprinesu usaglašenosti postupanja inspeksijskih organa, kao i boljoj informisanosti privrede o sopstvenim obavezama i merama koje treba da preduzmu kako bi poslovanje usaglasili sa novom regulativom. Preduslov za uspeh ovakvog načina konsultovanja privrednih subjekata je njihova umreženost putem poslovnih asocijacija.

3. Proaktivna transparentnost organa inspeksijskog nadzora

Pristup informacijama o radu organa javne vlasti danas predstavlja jedan od temelja otvorenog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava. Objavljivanje informacija pruža priliku javnosti da formira kritički stav o radu organa kojima su poverena ovlašćenja zaštite javnih dobara i interesa. Pored mehanizma odgovaranja na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja koji je u Republici Srbiji i pored određenih izazova zaživeo, preporučujemo da se organi inspeksijskog nadzora na proaktivnoj osnovi uključe u informisanje javnosti o svom radu. Proaktivna transparentnost deo je šire strategije otvaranja javne uprave prema javnosti. Na takav način šalje se poruka javnosti da organ nadzora nastoji da blagovremeno informiše sve zainteresovane društvene aktore (obveznike zakona, medije, istraživače, građane koje propisi štite, itd) o svim relevantnim pitanjima u vezi sa primenom regulative.

a. Objavljivati odluke u vezi sa predmetima/postupcima nadzora u primeni nove regulative

Ovo se naročito odnosi na odredbe koje sadrže određeni stepen diskrecionog ovlašćenja inspektora u postupku nadzora. Objavljivanjem odluka postiže se niz pozitivnih efekata. Prvo, zainteresovani obveznici zakona mogu biti na vreme informisani o načinu na koji inspeksijski organi tumače odredbe novih propisa, te svoje poslovne prakse mogu prilagoditi takvim



tumačenjima. Drugo, sužava se prostor za neutemeljene prigovore na rad inspektorata, imajući u vidu da na osnovu objavljene dokumentacije javnost (mediji, građani, profesionalna udruženja, i sl) može da formira stav o osnovanosti prigovora. Treće, dopunjuju se postojeći mehanizmi razmene dokumentacije iz prakse između inspekcija i inspektora, te se olakšava rad inspektorima i doprinosi usaglašavanju prakse.

b) Objavljivati odluke u vezi sa predmetima/postupcima nadzora od naročitog značaja za javnost

U situacijama kada javnost pokaže vanredno visoko interesovanje za određeni događaj koji potom postane predmet inspeksijskog nadzora (na primer, pogibija radnika na radnom mestu, događaj sa značajnim posledicama po stanje zaštite životne sredine, neispravna hrana u lancu maloprodaje, i sl.), preporučljivo je da sve relevantne informacije o nadzoru budu blagovremeno predstavljene javnosti. Poželjno je organizovati konferencije za štampu sa rukovodiocima organa na kojima bi predstavnici medija dobili priliku da upućuju pitanja, ali i objaviti svu relevantnu dokumentaciju relevantnu za inspeksijski nadzor na veb sajtu organa.

c) Objavljivanje uputstava, obaveštenja i instrukcija

Zakon o inspeksijskom nadzoru utvrđuje obavezu objavljivanja važećih propisa, te organi inspeksijskog nadzora treba da učine sve relevantne propise dostupne javnosti odmah po njihovom usvajanju. Preporučljivo je da najnoviji propisi budu postavljeni na deo sajta koji korisnici najčešće posećuju. Pažnja čitalaca može se privući isečkom iz propisa koji u najvećoj meri utiče na promenu u postupanju obveznika zakona. Preporučljivo da lista novih propisa sadrži i sažetak (na primer dužine nekoliko pasusa) o najznačajnijim karakteristikama novog propisa. Ovakva praksa može pozitivno da utiče na informisanost obveznika zakona koji tako dobijaju blagovremeni podsticaj da ulože potrebne resurse u prilagođavanje poslovne prakse novoj regulativi.

d) Formirati i kontinuirano unapređivati sekcije “Često postavljena pitanja” (Frequently Asked Questions) na internet prezentacijama inspekcija.

Prilikom izrade ove sekcije pitanja treba odabrati imajući u vidu najučestalije upite obveznika zakona, dileme pokrenute u fazi izrade propisa, zapažanja inspektora tokom sprovođenja nadzora. Odgovori na pitanja treba da budu napisani lako jasnim i razumljivim jezikom. Posebnu pažnju treba posvetiti pojednostavljenom predstavljanju značenja onih odredbi propisa koje inspektorima u postupku nadzora daju najveća diskreciona ovlašćenja. Sekciju treba redovno „osvežavati“ unošenjem pitanja i odgovora u vezi sa novousvojenim propisima, uz pojašnjenje razlika u odnosu na obaveze privrede utvrđene prethodnim propisom. Prilikom izrade FAQ sekcije mogu se koristiti različita vizuelna rešenja poput tabelarnog prikaza i označavanja „boksova“.

Primer ovakvog proaktivnog i usmerenog informisanja nalazimo na internet sajtu Grada Smedereva, na stranici koja predstavlja nadležnost i rad Odeljenja za inspeksijske poslove.



Питања која грађани најчешће постављају:

Група за грађевинску инспекцију
Група за инспекцију заштите животне средине
Група за комуналну инспекцију
Група за саобраћајну инспекцију

Група за грађевинску инспекцију

1. Колико новоизграђени објекат треба бити удаљен од границе парцеле или од суседног објекта?
2. Да ли грађевински инспектори излазе на терен и по анонимним пријавама?
3. Да ли инспекција може да наложи власнику суседног објекта да постави олуке или да повећа висину димњака?
4. Шта је потребно од документације приликом издавања грађевинске дозволе или решења којим се одобравају радови?
5. За коју врсту и висину ограде није потребна сагласност комшије?
6. Да ли је за постављање ограде од плетене жице потребна дозвола?
7. Да ли грађевинска инспекција има надлежност да поступа у случају када је комшија својим објектом или оградом зашао у суседну парцелу?
8. Да ли може грађевинска инспекција да обустави радове на изградњи објекта јер сусед сматра да грађевинска дозвола није правилно издата, односно да је приликом издавања била неопходна његова сагласност?
9. Како се може уклонити гаража са јавне површине?
10. На који начин могу грађани да асфалтирају улицу и који је прави пут да то ураде?
11. Како поступа грађевинска инспекција када постоје оштећења водоводних и канализационих инсталација у стамбеној згради?
12. Да ли је дозвољена изградња на одређеној парцели и, ако јесте, колико велики објекат може да се направи?
13. Зашто се не спроводи принудно извршење решења за уклањање, јер је очигледно да власник не може исти да легализује?
14. Како странка може да оствари своја права јер сматра да му комшија наноси штету коришћењем свог објекта?

1. Колико новоизграђени објекат треба бити удаљен од границе парцеле или од суседног објекта?

Објекат треба поставити онако како је предвиђено овереним главним пројектом и грађевинском дозволом, коју издаје Одељење за урбанизам, изградњу и комуналне делатности

Sličan način proaktivnog informisanja građana o pitanjima koja su prepoznata kao najučestalija nalazi se na specijalizovanom sajtu www.gradevinskedozvole.rs koji je za potrebe Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastructure izradila Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj uz podršku USAID Projekta za bolje uslove poslovanja.



Početna

Pitanja i odgovori

Propisi

E-proced

OBLAST: NAJČEŠĆE POSTAVLJANA PITANJA (FAQ)

Na ovoj stranici se nalazi spisak najčešće postavljanih pitanja i odgovora (FAQ). Ukoliko ne nađete odgovor koji ste tražili, možete ga potražiti na stranici Sva pitanja ili na stranici sa pitanjima i odgovorima iz konkretne oblasti.

Spisak najčešće postavljanih pitanja i odgovora (FAQ) u PDF formatu možete snimiti na svoj računar sa ovog linka.

Pretraži pitanja ...



Koja je razlika između objedinjene procedure i ozakonjenja objekata? ▾

Koji su minimalni tehnički preduslovi za podnošenje zahteva u sistemu Centralne evidencije objedinjene procedure? ▾

Kako se kreira nalog u Centralnom informacionom sistemu za elektronsko podnošenje zahteva? ▾

Da li potpisnik elektronskih zahteva u okviru objedinjene procedure može biti lice ovlašćeno za podnošenje zahteva u okviru objedinjene procedure ili mora biti lice koje je zakonski zastupnik preduzeća (odnosno ostali zastupnici preduzeća)? ▲

Potpisnik elektronskih zahteva može biti podnosilac zahteva – fizičko lice, odnosno zakonski zastupnik pravnog lica, kao i bilo koje drugo lice koje zakonski zastupnik ovlasti za podnošenje zahteva odgovarajućim punomoćjem, koje se prilaže uz zahtev. Detaljnije informacije u vezi sa tim možete pronaći u članu 3. stav 7. Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem.

Sve propise možete pronaći na internet stranici www.gradjevinskedozvole.rs, u okviru sekcije „Propisi“.

Da li osoba koja nije punomoćnik može da započne proces prijave radova, a da punomoćnik na kraju izvrši overu dokumenta ▾

4. Sprovoditi javne kampanje i informisati javnost u vezi sa novom regulativom

Kampanje treba započeti u fazi koja će obveznicima zakona ostaviti dovoljno vremena da sagledaju svoje nove obaveze i opredele resurse za prilagođavanje poslovanja novoj regulativi. Sadržaj kampanje treba da se odnosi na najznačajnije novine propisa, uz što je moguće jasnije predstavljanje razlika koje takve novine donose u odnosu na pravila dotadašnjeg poslovanja. Kampanja takođe treba da bude usmerena ka korisnicima nove regulative, dakle građanima, potrošačima, zaposlenima, itd, kako bi mogli da sagledaju nova prava koja im se jemče, mehanizme ostvatanja i zaštite tih prava, te nadležnostima odgovarajućih nadzornih organa. Infomisanjem ovog kruga lica povećava se verovatnoća da će oni sami ukazati obveznicima zakona na eventualne nepravilnosti u poslovanju ili informisati nadležni kontrolni/nadzorni organ, što sve doprinosi unapređenju zakonitog poslovanja privrede.



U zavisnosti od raspoloživih resursa, kampanje se mogu sprovoditi putem:

- promotivnih lifleta koji se distribuiraju na tematskim događajima (na primer, na skupovima poslovnih asocijacija, sajmovima, i sl.),
- video spotova koji se emituju na radio stanicama i televizijama na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou (naročito putem javnih servisa),
- zakupa oglasnog prostora na javnim mestima i površinama,
- zakupa oglasnog prostora na internetu.

5. Utvrditi kriterijume koji se koriste u okviru procene rizika i predstaviti ih obveznicima zakona

U delu izveštaja koji se odnosi na regulatorne aspekte zakonitog i nezakonitog poslavanja navedena je preporuka izrade posebnih kriterijuma za procenu rizika u inspeksijskom nadzoru. Neki od faktora koje treba uzeti u obzir prilikom izrade tih kriterijuma su: dobre prakse razvijenih država, lokalne specifičnosti, sektorske karakteristike i resursi koji su na raspolaganju inspeksijskom organu. Preporučujemo da predstavnici privrede kao obveznici zakona budu uključeni u izradu kriterijuma, kroz učešće u konsultacijama, davanje komentara, članstvom u tematskim radnim grupama, i sl. Uključivanje privrede u ovakve procese može poslati pozitivnu poruku privredi da se njen glas čuje i da su njene potrebe uvažene, te dalje doprineti željenom partnerskom odnosu organa nadzora i obveznika zakona.

Sa komunikacionog stanovišta veoma je značajno **da kriterijumi** – bez obzira na njihove karakteristike – **budu svima poznati i dostupni**. Kriterijume treba objaviti na internet prezentaciji nadzornog organa. Na taj način šalje se neformalna poruka upozorenja “rizičnim” obveznicima zakona da se nalaze u krugu subjekata za koje postoji veći stepen verovatnoće da mogu biti podvrgnuti inspeksijskom nadzoru. Ovaj mehanizam kod dela takvih subjekata može izazvati pozitivnu reakciju u pogledu unapređenja usaglašenosti poslovanja sa pravnim okvirom. Istovremeno, objavljivanjem kriterijuma koji se koriste u okviru procene rizika šalje se poruka obveznicima zakona, ali i onima koje inspeksijski nadzor štiti, da se organ nadzora u svom radu rukovodi jasnim standardima koji su poznati svima.

Sličan princip treba primeniti i na izradu prioriteta u radu svake inspekcije. One treba da budu u skladu sa resursima kojima inspekcije raspolažu, uočenim problemima u praksi nadzora, te treba da se odnose na one pojave u društvu koje u većoj meri narušavaju javni interes i dobro koje se regulativom štiti. Objavljivanje liste prioriteta može motivisati deo privrede da zanemari usklađenost poslovanja sa regulativom u delu koji organ nadzora nije označio prioritetnim. Međutim, izrada prioriteta treba pre svega da posluži kao naznaka obveznicima zakona da usklađenost sa regulativom mora da bude najviša u odnosu na one vrednosti koje društvo prepoznaje kao najznačajnije, te da će u svom radu organ nadzora u većoj meri kontrolisati ispunjavanje odgovarajućih obaveza.

6. Ciljano obraćanje građanima kao korisnicima zakona o vanrednim okolnostima

Ova preporuka počiva na informisanju građana o načinu na koji mogu da reaguju u slučajevima kada se na strani obveznika zakona pojavi vanredno visok nivo neusklađenog poslovanja sa zakonom. Drugim rečima, ovim dopisom organ inspeksijskog nadzora pretvara građane u svoje saveznike. On apeluje na građane da svojim ponašanjem (na primer, u ulozi potrošača) izazovu obveznika zakona koji krši zakon da prestane sa nezakonitom praksom.

Obraćanje se može sprovoditi targetirano ako je visok nivo neusklađenog poslovanja sa zakonom registrovan u određenom naselju i unutar specifične grupe. Primer za ovakvu kampanju nalazimo u Holandiji, kada je nadležni organ za bezbednost hrane dostavio pisma farmerima naslovljena sa “Da li znate šta jedu vaše svinje?”. U pismima je pružio informacije o nebezbednoj hrani za životinje koja se u njihovoj regiji pojavila u prodaji. Ukoliko se pak radi o vanrednoj okolnosti na nacionalnom nivou – na primer, o pojavi nebezbedne hrane u maloprodaji širom države - plasiranje poruka je učinkovitije ako se sprovodi na način koji je preporučen za potrebe informisanja građana u vezi sa novom regulativom (saopštenja, oglasi, itd).

Važno je međutim da ovakvi dopisi budu napisani tako da ne izazovu paniku među građanima, niti da izazovu neželjenu reakciju prema obveznicima zakona koji poštuju propise. U tom smislu dopisi treba da sadrže precizan prikaz problema sa utvrđenim činjenicama. Prilikom izrade dopisa inspeksijski organi mogu saradivati sa drugim institucijama (na primer institutima) kako bi predstavile stručno zasnovanu procenu posledica koje mogu nastupiti po građane ukoliko nezakonita praksa ne bude otklonjena. Takvom saradnjom šalje se poruka da javne institucije saraduju u zaštiti javnog dobra koje se štiti zakonom, što može da izazove snažniji odziv građana.

Takođe, ovu preporuku treba posmatrati kao komplementarnu „tradicionalno“ shvaćenim poslovima inspeksijskih organa. Dakle, kontrolu rada obveznika zakona svakako treba sprovoditi uporedo sa informisanjem građana jer se ne može podrazumevati da će tržišni impuls biti dovoljan faktor da privredni akter izmeni svoje nezakonito ponašanje.

7. Kontinuirano usavršavanje inspektora

Jedan od ciljeva ovog izveštaja je da se ukaže na neophodnost multidisciplinarnog pristupa problemu nedovoljnog nivoa usklađenosti poslovanja sa regulativom. Zbog niza faktora koji su do sada predstavljeni, inspektori treba da redovno pohađaju programe usavršavanja, kako u vezi sa sadržinom propisa koje primenjuju, tako i u vezi sa faktorima koji kod obveznika zakona utiču na nivo usklađenosti poslovanja.

Pored unapređena znanja inspektora o regulatornom okviru i njegovoj primeni, nužno je da inspektori kontinuirano unapređuju svoje veštine komunikacije učešćem na novim treninzima i obukama. Ove veštine odnose se pre svega na prilagođavanje komunikacionih strategija inspektora različitim tipovima privrednih subjekata u zavisnosti od njihove spremnosti da postupaju zakonito. Obuke mogu da se odnose i na sprečavanje i rešavanje sporova, donošenje odluka, i druge tzv. *soft skills*. Ovakve obuke ranije su sproveli USAID Projekat za bolje uslove

poslovanja i Partneri za demokratske promene Srbija u saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave, a postoji potreba da se slične obuke organizuju za još širi krug učesnika. Svrha ovakvih obuka treba da bude da izborom i prilagođavanjem komunikacijskih strategija svakom konkretnom obvezniku zakona inspektori doprinesu pozitivnim promenama u zakonitosti poslovanja privrede.

Ukoliko se predstavljene preporuke primene u javnosti, efekti odgovarajućih mera mogu se meriti:

- Brojem predstavnika privrede koji učestvuju u izradi propisa i stepenom u kojoj su predlozi privrede prihvaćeni ili uvaženi
- Odzivom i strukturom učesnika na konsultativnim sastancima,
- Promenama u učestalosti neusklađenog poslovanja u vezi sa pitanjima koja su razmatrana na konsultativnim sastancima privrede i inspeksijskih organa.
- brojem poseta odgovarajućim stranicama na sajtu i brojem preuzetih dokumenata,
- Odzivom i učešćem predstavnika medija na konferencijama za štampu organa inspeksijskog nadzora
- stepenom promene u usaglašenosti inspeksijske prakse (odnosno, umanjenim brojem slučajeva u kojima su inspeksijski ograni postupili različito u istim ili sličnim okolnostima),
- razlikom u broju prigovora na rad inspektorata,
- promenama u broju i vrsti obraćanja zainteresovanih lica sa zahtevom za pojašnjenjem značenja određenih normi,
- povećanim brojem prijavi nezakonitog poslovanja,
- povećanim brojem prijavi nezakonitog poslovanja, itd.

V. Zašto dolazi do nepoštovanja privrednih pravila i propisa: percepcije predstavnika privrede i eksperata¹⁴

¹⁴ Autor nalaza istraživanja je dr Jelena Pavlović

Uvod

Tokom proteklih par decenija sve više se ukazuje na značaj razumevanja psiholoških aspekata (ne)poštovanja pravila i propisa. Psihološki modeli i istraživanja pružili su niz značajnih uvida o tome kako i zašto ljudi donose odluke, kao i na koji način je moguće uticati na proces odlučivanja o (ne)poštovanju regulative. Jedna linija istraživanja u ovoj oblasti odnosi se na razumevanje percepcija ključnih aktera o razlozima (ne)poštovanja pravila i propisa. Razumevanje unutrašnje „logike“ koja leži u osnovi različitih tipova odnosa prema regulatividoprinosi uspostavljanju dijaloga između ključnih aktera i kontinuiranomunapređivanju društvenih odnosa u regulatornom kontekstu.

U ovom delu Analize biće predstavljeni rezultati kvalitativnog istraživanja koje je za cilj imalo razumevanje razloga neusklađenosti sa regulativom iz ugla predstavnika privrede i eksperata. Preciznije, istraživanje je imalo zadatak da odgovori na sledeća pitanja:

- (1) na koji način predstavnici privrede i eksperti percipiraju opšte poslovno okruženje i inspekcije koje imaju nadležnost u oblasti privrede;
- (2) kako predstavnici privrede i eksperti percipiraju razloge nepoštovanja privrednih pravila i propisa;
- (3) koji elementi modela „Tabela 11 činilaca“ objašnjavaju neusklađenost privrednih subjekata sa regulativom (više o modelu 11 dimenzija videti u Prilogu 1).

1. Metodologija

U svim fazama istraživanja (konstrukcija uzorka, izrada instrumenata, analiza podataka) primenjena je kvalitativna istraživačka strategija. U istraživanju je primenjeno namerno uzorkovanje, kojim je obuhvaćeno 20 predstavnika privrede (preduzetnici, mala i srednja preduzeća i korporacije) i dva eksperta za oblast usklađenosti sa regulativom iz državnog sektora. Treba napomenuti da je među učesnicima bilo onih koji su u dosadašnjem radu imali direktna iskustva sa inspekcijom, dok drugi učesnici nisu imali ta iskustva.¹⁵ Podaci su prikupljeni kroz dve fokus grupe i osam intervjuua. Fokus grupe su korišćene kako bi se osvetlio način na koji se pod uticajem socijalne interakcije obrazlažu i sučeljavaju različite perspektive o nepoštovanju privrednih pravila i propisa. Sa druge strane, intervjui su omogućili dubinsko razumevanje individualnih percepcija o ovoj temi. Kombinacija fokus grupa i intervjuua omogućila je na taj način triangulaciju u procesu prikupljanja podataka. Fokus grupe realizovane su u Beogradu i Novom Sadu, dok su intervjui realizovani u Beogradu. Fokus grupe su trajale oko 90 minuta, a intervjui oko 50 minuta.

¹⁵Napominjemo da cilj istraživanja nije bio da se utvrdi razlika u percepciji predstavnika privrede koji su imali direktna iskustva sa inspekcijama i onih koji ova iskustva nisu imali.

Za potrebe istraživanja konstruisan je *Vodič za fokus grupe i intervju* (Prilog 2). *Vodič* je konstruisan tako da se najpre omogući spontana diskusija na temu razloga (ne)poštovanja privredne regulative, a potom i diskusija usmeravana modelom “Tabela 11 činilaca”. Za spontanu diskusiju na temu (ne)poštovanja pravila i propisa *Vodičem* su predviđena dva scenarija koji opisuju hipotetičke slučajeve nepoštovanja privredne regulative. Scenariji su osmišljeni u konsultacijama sa ekspertima koji su prethodno bili uključeni u programe obučavanja inspektora koji imaju nadležnosti u oblasti privrede. Nakon analize scenarija *Vodičem* je bila predviđena primena instrumenta za procenu različitih aspekata (ne)usklađenosti sa regulativom po modelu “Tabela 11 činilaca”. Ovaj instrument podrazumevao je kvantitativnu procenu (na skali od 1 do 5) aktuelnog i poželjnog stanja u kontekstu navedenog modela. Učesnicima u istraživanju data je instrukcija da komentarišu i obrazlažu svoje procene prilikom popunjavanja instrumenta, što je korišćeno za kvalitativnu analizu.

Podaci su analizirani kvalitativnom tematskom analizom, koja je podrazumevala ciklično identifikovanje i razradu glavnih kategorija i tema. U svrhe pomoćne analize korišćena je i deskriptivna statistika za deo podataka koji su bili kvantifikovani.

Uz saglasnost učesnika i garancije anonimnosti, napravljen je audio-zapis sa fokus grupa i intervju, koji je potom transkribovan. Učesnici u istraživanju pozvani su da validiraju nalaze istraživanja učestvovanjem na konferenciji na kojoj će biti prikazani glavni nalazi.

2. Prikaz rezultata istraživanja

Glavni nalazi istraživanja biće predstavljeni u okviru tri celine, u skladu sa istraživačkim ciljevima:

- (1) percepcije poslovnog okruženja i inspekcija koje imaju nadležnost u oblasti privrede;
- (2) nepoštovanje privredne regulative: analiza scenarija;
- (3) analiza po modelu “Tabela 11 činilaca”.

2.1. Percepcije poslovnog okruženja i inspekcija koje imaju nadležnost u oblasti privrede

U celini, poslovno okruženje se percipira kao pretežno *nepodsticajno* za predstavnike privrede. Ključne odrednice kojima se opisuje poslovno okruženje su *nepredvidljivost* i *opterećenost neefikasnim procedurama*. Nepredvidljivost poslovnog okruženja odnosi se na nestabilnost uslova za poslovanje, ali i na arbitrarnost regulative i načina na koji se ona primenjuje. Kao manje značajan aspekt nepredvidljivosti poslovnog okruženja navode se i česte promene regulative u pojedinim industrijama. Percepcija neefikasnosti procedura dalje vodi do doživljaja „saplitanja“ i nepotrebnog trošenja resursa na usklađivanje sa regulativom u odnosu na vođenje samog poslovanja. Navedene negativne percepcije poslovnog okruženja dovode se u

vezu sa nasleđem prethodnih društvenih uređenja i relativno kratkom istorijom kapitalizma u našoj zemlji (Tabela 1, Primeri 1-3).

Inspekcija koje imaju nadležnost u oblasti privrede se prevashodno povezuje sa *represivnom funkcijom*, odnosno strahom od sankcija i pritiskom da se od privrednih subjekata na legalan način “iznudi” novac. Kao jedna od ključnih karakteristika inspekcija koje imaju nadležnost u oblasti privrede navodi se *arbitrarnostu* radu. Arbitrarnost ovih inspekcija odnosi se na postojanje razlika u tumačenju propisa i na nedovoljnu povezanost i integrisanost unutar službe inspekcije. Uverenje da je rad inspekcija koje imaju nadležnost u oblasti privrede arbitraran ima značajne posledice za predstavnike privrede. Ovo uverenje dovodi do opredeljivanja za najkonzervativnije tumačenje propisa od strane predstavnika privrede, kako bi se minimizovali rizici nepredviđenih troškova. Učesnici iz velikih korporacija su posebno osetljivi na potencijalno negativni uticaj sankcija na korporativni imidž, što takođe dovodi do opredeljivanja za konzervativni pristup i razvijanje internih strategija usaglašavanja sa regulativom koje su strože od državne regulative. Iz ugla učesnika u istraživanju, konzervativni pristup često predstavlja i najmanje rizičnu strategiju donošenja odluka među samim inspektorima. Najzad, predstavnici privrede dovode u vezu arbitrarnost rada inspekcije sa koruptivnim aktivnostima, što u celini utiče na doživljaj nepredvidljivosti poslovnog okruženja.

Na osnovu komentara jednog od predstavnika privrede koji je bio uključen u dijalog sa regulatornim institucijama, može se pretpostaviti da uključivanje predstavnika privrede dovodi do veće informisanosti o regulatornim promenama, ali i do pozitivnije percepcije reformskih inicijativa (npr. Zakon o inspeksijskom nadzoru). Sa druge strane, na osnovu komentara jednog od predstavnika mikro-privrede, može se pretpostaviti da odsustvo dijaloga sa regulatornim institucijama, isključenost iz procesa donošenja odluka i nedostatak informacija, mogu dovesti do odnosa koji se najbolje opisuje kroz *metaforu rata sa sistemom*. Ova vrsta društvenog odnosa između predstavnika privrede i regulatornih institucija dalje može dovesti do ogorčenosti, povlačenja i ciničnog motivacionog stava u odnosu na regulativu (Tabela 1, Primeri 4-13).

Tabela 1. Percepcije poslovnog okruženja i inspekcija koje imaju nadležnost u oblasti privrede.

Percepcije poslovnog okruženja	Karakteristike	Primeri
Nepodsticajno poslovno okruženje	Neefikasnost procedura	U ¹⁶ : <i>Neko saplitanje, nemogućnost da se neke stvari završe mnogo brže. Neka zastajkivanja... mi se sad sa time srećemo. Stvari koje bi trebalo da idu glatko, ne idu. Gubljenje vremena da se to istera.</i> (Primer 1, FG BG)
		U: <i>Administracija i glavobolje</i> (Primer 2, FG, BG).

¹⁶U – učesnik/učesnica u istraživanju; FG – fokus grupa; INT – intervju.



	Nasleđe prethodnih društvenih uređenja	U: Nama se ideja biznisa i preduzetništva nije ovde još uvek dovoljno dobro primila. To je neko naše nasleđe iz prethodnog državnog uređenja sistema... I to i danas može da se očitava, pogotovo kod tih starijih generacija koje vode tu državnu administraciju i odlučuju o zakonima. Potrebno je da prođe neko vreme da se te ideje zapate. (Primer 3, INT)
Represivna funkcija inspektora	Namera da se kazni i “iznuda”	U: Iznuda [prva asocijacija] ... Došli su i sedeli, sa ciljem da nađu. Po pravilu, inspekcija dolazi da te kazni. (Primer 4, INT)
		U: Došli su da uzmu deo... Ne pričam tu o mitu. Kad nam zatreba ili već kako smo odredili, onda dođemo i uzmemo svoj deo. Takav je utisak. (Primer 5, FG NS)
		U: Mislim da inspekcija kao represivni organ totalno deplasirana. Samo preventivne aktivnosti i stimulacija, koju privreda na osnovu konkretnih iskustava može da predloži. (Primer 6, FG NS)
Arbitrarnost u radu inspektora	Mogućnost koruptivnih aktivnosti	U: To je sad pitanje šire osnove celog regulatornog okruženja kod nas. Zakoni se donose na određeni način, tu nema baš puno komunikacije i usaglašavanja između onih koji donose prave propise i onih koji treba da ih primenjuju, tako da tu dolazi do vrlo širokog polja za tumačenje određenih propisa. Onda inspekcija kad dođe... Može jedan inspektor da tumači u Vranju na određeni način određeni propis, a u Beogradu na drugi... Tu se stvara veliko polje za koruptivne aktivnosti. (Primer 7, INT)
	Nedovoljna povezanost unutar službe inspekcije	U: To je realan problem, gde tumačenje inspektora uopšte nisu povezana. Nisu povezani ti ljudi kao prvo. (Primer 8, INT)
	Konzervativnost u tumačenju propisa od strane inspektora i predstavnika privrede	U: Oni ljudi imaju svoje neko shvatanje tih propisa. Verovatno ih niko nije na dovoljan način obučavao kako to treba da se radi. Imaju u praksi verujem milion situacija na koje su nailazili, pa dolazi do toga da oni žele da izbegnu svu moguću odgovornost i oni igraju na sigurno... Ono što je konzervativna pesimistička varijanta u planiranju, vi planirajte... da će neko da vas „rebne“ sa kaznom, pa vidite da li to možete da



		<i>izdržite. (Primer 9, INT)</i>
Motivacioni stav povlačenja u odnosu na regulatore	Motivacioni stav povlačenja u odnosu na regulatore	<i>Mislim da je tu ceo taj „keč“, jer mi krivimo sistem da nije dobar, a onda sebi dajemo za pravo da kažemo: „OK pošto oni nisu dobri, sad neću da budem dobar ni ja“. A to ne vodi nikuda. (Primer 10, INT)</i>
Pozitivne promene u percepciji rada inspektora	Zakon o inspekcijском nadzoru, NALED	<p><i>U: Koliko znam malo se popravila situacija otkad se usvojio Zakon [misli se na Zakon o inspekcijском nadzoru]. (Primer 11, INT)</i></p> <p><i>U: Naravno, ovo je dragoceno što NALED pokušava. Međutim, sporo ide i slabo se slušaju sugestije iz privrede. (Primer 12, FG NS)</i></p>
	Saradnja sa inspektorima	<i>U: Oni su došli da prekontrolišu da li radimo sve po propisima. Mi smo zaista imali i više nego što treba... obraćali pažnju da sve zaista bude kao što je propisano. Tako da ja mislim da su oni, kada su videli da tu nema nekih zaista nepravilnosti, uradili svoj posao i, štaviše, kao što sam rekla, stavili se potpuno nama na uslugu. Bili su zaista od velike koristi i dan danas imamo sjajnu saradnju sa njima. (Primer13, FG NS)</i>

Na osnovu navedenih podataka, može se ukazati na dalje pravce unapređivanja poslovnog okruženja i rada inspekcije:

- Pozitivnijoj percepciji opšteg poslovnog okruženja doprineli bi dalji naponi u pravcu pojednostavljanja procedura, čime bi se olakšalo usklađivanje sa regulativom i samo poslovanje privrednih subjekata.
- Rad inspekcije unapredila bi standardizacija, kako tumačenja regulative, tako i opšteg pristupa radu od strane inspektora.
- Potrebno je dalje raditi na promeni percepcija privrede o represivnoj funkciji inspektora i obuhvatnije uključivati predstavnike privrede u proces unapređivanja privredne regulative.
- U cilju preciznijeg praćenja efekata regulatornih reformi u oblasti inspekcijского nadzora, potrebno je kontinuirano istraživati percepcije predstavnika privrede koji su imali kontakt



sa inspekcijom nakon donošenja novog Zakona o inspeksijskom nadzoru. Na ovaj način, omogućio bi se uvid u promene u kvalitetu informisanosti o regulatornim reformama u ovoj oblasti, kao i promene u percepciji kvaliteta saradnje sa inspeksijskom službom.

- Na osnovu podataka dobijenih u ovoj studiji, može se pretpostaviti da stepen informisanosti predstavnika privrede o regulatornim promenama u oblasti inspeksijskog nadzora nije zadovoljavajući. Stoga je potrebno povećati opseg i frekvenciju komunikacija u kojima se predstavnici privrede informišu i edukuju o novim modelima saradnje sa inspeksijskom službom koji su omogućeni novom regulativom. Kontinuirana komunikacija i informisanje predstavnika privrede o pozitivnim promenama privredne regulative doprinelo bi umanjevanju negativnih efekata motivacionog stava povlačenja. Pored toga, uvid u eventualne negativne percepcije predstavnika privrede koji su imali iskustvo saradnje sa inspeksijskom službom nakon promene regulative, omogućilo bi planiranje mera podrške u implementaciji nove regulative.
- Najzad, uključivanje predstavnika privrede u proces unapređivanja regulative predstavlja mehanizam obezbeđivanja predvidljivosti poslovnog okruženja, ali i podsticanja doživljaja autonomije, kompetentosti i povezanosti u regulatornom kontekstu.

2.2. Nepoštovanje privredne regulative: analiza scenarija

Tokom fokus grupa i intervjuja, učesnicima smo prezentovali dva scenarijanepoštovanja pravila i propisa koji su bili osnova za razgovor o izvorima, ličnim odlukama i motivaciji za nepoštovanjeprivrednihregulativa. Primetna je saglasnost predstavnika privrede, da neusklađenost sa regulativom u scenarijima počiva na **jasnoj, proračunatoj i racionalnoj** odluci da se stekne **kratkoročna finansijska dobit i fleksibilnost u poslovanju**, uprkos riziku od kazne i riziku po razvoj poslovanja u budućnosti.

S druge strane, lični odnos učesnika u istraživanju prema odluci da se ne poštuju pravila i propisi u scenarijima, u značajnoj meri variraju. Analizirajući odgovore učesnika tokom analize scenarija možemo izdvojiti tri tipa odnosa prema nepoštovanju regulative (za detaljniji prikaz odgovora pogledati Tabelu 2, Primeri 14-22):

- Nepoštovanje pravila kao nemoralni čin;
- Nepoštovanje pravila usled privilegovane pozicije;
- Nepoštovanje pravila kao “preživljavanje”.

Nepoštovanje pravila kao nemoralni čin

Nepoštovanje privredne regulative deo učesnika u istraživanju posmatra kao suštinski nemoralnu odluku da se **“preko tuđih leđa” stekne ekonomska dobit**. Ponašanje privrednog subjekta obrazlaže se kao kulturološka norma “zaobilaženja” pravila i kao manifestacija “nazadnih vrednosti”, koja može biti u vezi sa koruptivnim aktivnostima. Kao ključni mehanizam vršenja uticaja u ovom slučaju učesnici u istraživanju navode *sankcionisanje*.

Ovakav način posmatranja nepoštovanja privredne regulative iz ugla učesnika u istraživanju podudara se sa racionalno-ekonomskim teorijama o čoveku kao *homo economicus*-u, koji teži maksimizaciji sopstvene dobiti.

Učesnici u istraživanju kao kao ključni mehanizam vršenja uticaja navode **sankcionisanje**. Može se reći da ova perspektiva predstavlja i dalje legitimnu regulatornu strategiju, iako su istraživanja ukazala da jednostavno sankcionisanje nepoštovanja zakona, pravila i propisa nije najefektivnija i najefikasnija društvena strategija jer dovodi do rasta troškova, a može imati i efekat na stvaranje otpora prema budućem ponašanju u odnosu na pravila i propise.

Nepoštovanje pravila usled privilegovane pozicije

Nepoštovanje privredne regulative učesnici u istraživanju posmatraju i kao rezultat **selektivne “zaštićenosti”** privrednih subjekata od primene sankcija. Drugim rečima, iz ugla učesnika u istraživanju privredni entiteti koji se odlučuju na nepoštovanje regulative unapred kalkulišu da su zaštićeni od primene eventualnih sankcija. Postojanje privilegovanih privrednih subjekata tumači se kao posledica opšteg nepodsticajnog i nepravednog poslovnog okruženja, u kome pravila nisu jednaka za sve.

Posmatrajući ovu perspektivu razumevanja neuslađenosti sa regulativama kao ključni mehanizam nameće se unapređivanje **percepcije pravednosti i poverenja** u regulatorni sistem. U prethodnim istraživanjima je potvrđeno da percepcija pravednosti poreskog sistema dovodi do veće stope poštovanja poreskih pravila. Zanimljivo je da percepcija nepravednosti regulative dovodi do pada uticaja ličnih moralnih normi na donošenje odluka o (ne)poštovanju pravila i propisa. Drugim rečima, ukoliko institucionalni faktori zataje, može doći do urušavanja i ličnih faktora koji pozitivno utiču na odnos prema poštovanju pravila i propisa.

Nepoštovanje pravila kao “preživljavanje”

Primetna su objašnjena ispitanika koja nepoštovanje privrednih pravila posmatraju i kao **legitiman čin borbe** privrednih subjekata za preživljavanje u izrazito nepodsticajnom poslovnom okruženju. Nepoštovanje privredne regulative percipira se kao opravdano usled doživljaja nepravednosti poslovnog okruženja, u kome privreda “izdržava” preveliki birokratski aparat i u kome postojanje privilegovanih privrednih subjekata nepravedno opterećuje ostale privredne subjekte. Osnovni mehanizam uticaja u ovom slučaju je **uspostavljanje partnerskog odnosa između privrede i regulatornih institucija**.

Partnerski odnos između privrede i regulatornih institucija podrazumeva iz ugla učesnika u istraživanju niz sistemskih mera, među kojima su smanjivanje finansijskog opterećenja u privredi, pravednija raspodela finansijskih opterećenja, dosledna i pravedna primena pravila, kao i veća dostupnost zaposlenih u regulatornim institucijama za komunikaciju sa predstavnicima privrede.

Može se reći da nepoštovanje pravila kao oblik preživljavanja u našem kontekstu odgovara motivacionom stavu kapitulacije, koji podrazumeva volju, ali i nemogućnost da se postupa u skladu sa pravilima. Kao što piramidalni model predviđa, odgovarajuću regulatornu strategiju predstavlja podrška, što u našem kontekstu podrazumeva niz sistemskih mera u pravcu uspostavljanja partnerskog odnosa između privrede i regulatornih institucija.

Tabela 2. Percepcije neusklađenosti sa regulativom u analiziranim scenarijima.

Percepcije neusklađenosti sa regulativom	Karakterisike	Primeri
Nepoštovanje pravila kao nemoralni čin	Sankcionisanje nemoralnog privrednog ponašanja	<i>U: Očigledno što ste me prethodno pitali da ga neko dobro kazni. Da se on plaši da tako radi jer mislim da bez toga on se ne plaši, a to je negde osnovno što te pokreće da radiš.</i> (Primer 14, INT)
Nepoštovanje pravila usled privilegovane pozicije	Selektivna zaštićenost od primene sankcija	<i>U: Na žalost, mi smo jako ispolitizovano društvo... Postoje firme u koje inspekcije smeju da idu, postoje firme u koje ne smeju.</i> (Primer 15, INT)
		<i>U: Jako je teško napraviti tu vrstu pritiska na prosečnog preduzetnika, privrednika ili građanina, a da najveći dužnici ne izmiruju svoje obaveze i da im se dugovanja opraštaju. Onda se ta poruka loše komunicira ako se uopšte komunicira i samo izaziva dodatni otpor. Mislim da bi ta recimo vrsta promena odnosa države prema velikim dužnicima možda dobro uticala na ostatak privrede da možda drugačije posmatra i svoje neke obaveze.</i> (Primer 16, INT)
		<i>U: U Beogradu zakoni i u Vojvodini... ni blizu. Njih tamo niko ne kontroliše. U Beogradu i južnije ja mislim da je strašno velik procenat rada na crno.</i> (Primer 17, FG NS)
Nepoštovanje pravila kao "preživljavanje"	Volja, ali nemogućnost da se poštuju pravila	<i>U: Očito je ovaj mali privrednik hteo da posluje kako treba, ali je bio primoran... Nije mogao... Nije u mogućnosti da opstane na tržištu.</i> (Primer 18, FG BG)
	Veliki javni troškovi	<i>U: Opterećenost. Ne može da nastavi po pravilima da posluje. To je ono što je meni u glavi. I tu je vrlo jasna stvar... smanjiš porez na dobit sa 15 na 10% ili na 5%. To je druga strana priče, mora da se izdržava silni</i>

		<i>birokratski aparat koji postoji tu kod nas. (Primer 19, INT)</i>
	Biznis kao “servis” državi	<i>U: Prvi korak... država treba da shvati da je ona servis biznisu, a ne gospodar biznisa, odnosno, da je biznis servis države. Država treba da postoji zbog legalnog okvira koji treba da se sprovodi... koji kada se jednom već dogovore pravila igre, treba da se striktno poštuju, i da svi igrači budu svesni i da unapred kalkulišu posledice svog nekog potencijalnog nepoštovanja tih pravila. Mislim da je ovde kod nas to daleko od toga da je takva situacija. (Primer 20, INT)</i>
	Potreba za kontinuiranom komunikacijom	<i>U: Kod nas kad otvorite internet prezentaciju, ja sam jednom poslala pritužbu novosadskoj Gradskoj upravi za privredu... Napravili prezentaciju i godinu dana je ne ažuriraju. To je do vica. (Primer 21, FG NS)</i>
		<i>U: Da recimo privredna društva imaju slobodu da u svakom trenutku pošalju neki komentar tim službama koje bi se bavile tim posredništvom, koordinacijom. (Primer 22, FG BG)</i>

S obzirom na kvalitativnu prirodu ovog istraživanja, nije moguće ponuditi informaciju o zastupljenosti navednih tipova odnosa prema nepoštovanju pravila u opštoj populaciji predstavnika privrede. Međutim, može se pretpostaviti da bi se kvantitativnim istraživanjima potvrdilo da među predstavnicima privrede preovlađuje shvatanje da je neusaglašenost sa regulativom **čin pukog preživljavanja privrednih subjekata**. Ova pretpostavka je u skladu sa podatkom iz međunarodnih komparativnih studija, u kojima se pokazalo da je stav prema opravdavanosti izbegavanja poreza u Srbiji ekstremno pozitivan u kontekstu 55 ispitivanih zemalja. Percepcija “preživljavanja” privrednih subjekata u nepodsticajnom i nepravednom poslovnom okruženju može dovesti do toga da opravdavanje nepoštovanja privrednih pravila postaje neformalna socijalna norma. Verovatnoća da se neusklađenost sa regulativom opravdava veća je u slučaju mikro i malih preduzeća (Scenario 2), koja se percipiraju kao osuđena na preživljavanje. Takođe, verovatnoća opravdavanja je veća u slučaju neusklađenosti sa poreskom regulativom u odnosu na regulativu koja propisuje bezbednost i zaštitu na radu. Drugim rečima, ukoliko neusklađenost sa regulativom ne ugrožava živote zaposlenih, može se tumačiti kao opravdani čin obezbeđivanja opstanka.

Na osnovu analize scenarija, stiče se šira slika o kontekstualnim faktorima donošenja odluke da se privredna pravila ne poštuju. Može se zaključiti da nepoštovanje privrednih pravila ima različite izvore, koji zahtevaju i različite mehanizme uticaja. Iz ugla eksperata,

uspostavljanje partnerskog odnosa sa regulatornim institucijama je dug i neizvestan proces, usled postojanja otpora promenama od strane predstavnika regulatornih institucija.

Dobijene rezultati tokom analize scenarija navode nas da istaknemo ključne pravce uticaja u cilju većeg poštovanja privrednih regulativa:

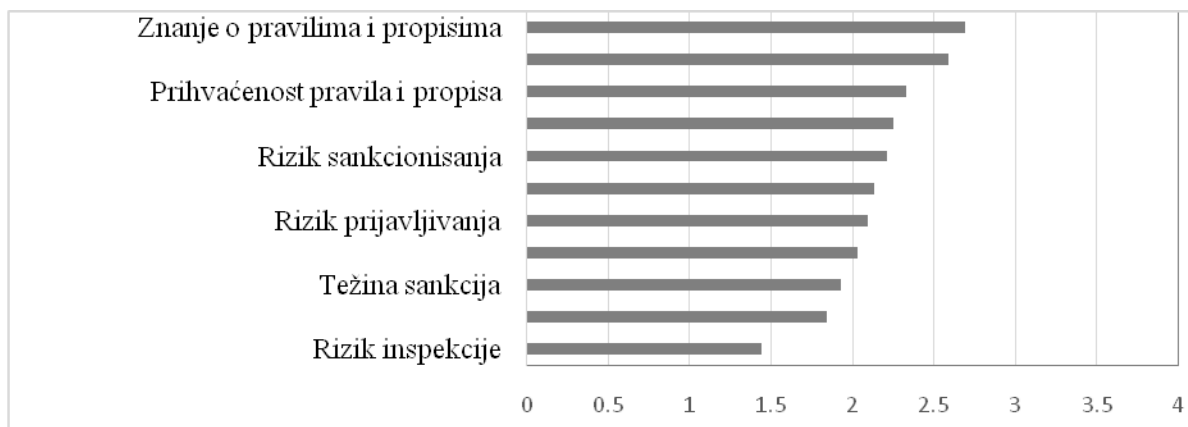
- razvijanje **partnerskog odnosa privrednih subjekta i regulatornih institucija**
- unapređivanje percepcije **pravednosti** i poverenja u regulatorni sistem.

2.3. Analiza po modelu „Tabela 11 činilaca”

Model „Tabela 11 činilaca” se koristiti za mapiranje slabih tačaka regulatornog sistema, kao i za unapređivanje procesa usklađivanja sa regulativom. Ovaj model izdvaja jedanaest dimenzija spontanog i prinudnog poštovanja pravila i propisa: poznavanje pravila, dobici i gubici, prihvaćenost pravila, poštovanje autoriteta, rizik prijavljivanja, nevladini kontrolni mehanizmi, rizik inspekcije, rizik detekcije, selektivnost, rizik sankcionisanja i težina sankcija (pogledati Tabelu u Prilogu 1). U našem istraživanju je za svaku od dimenzija analizirana prosečna razlika između ocene aktuelnog i poželjnog stanja (Grafikon 1). Pored toga, prosečna razlika u oceni aktuelnog i poželjnog stanja računata je i za svaku od tvrdnji, što je omogućilo dodatnu analizu na nivou pojedinačnih tvrdnji (Prilog 3).

Najveći raskorak utvrđen je na činilacima koji se odnose na znanje o pravilima i propisima, selektivnost inspekcije, kao i prihvaćenost pravila i propisa (Grafikon 1). Iz ugla učesnika u istraživanju usklađivanje sa privrednom regulativom najviše je opterećeno **komplikovanom i nejasnom regulativom**, koja zahteva mnogo vremena i truda da se pronade i razume. Međutim, analiza na nivou pojedinačnih tvrdnji ukazuje da učesnici u istraživanju smatraju da su uprkos komplikovanoj regulativi, predstavnici privrede sa njom relativno dobro upoznati. Drugim rečima, **predstavnici privrede ulažu značajno vreme i trud na informisanje o regulativi, što je iz njihovog ugla najznačajnija barijera za usklađivanje sa regulativom** od svih činilaca iz modela “Tabela 11 činilaca”.

**Grafikon 1. Analiza raskoraka:
prosečne razlike između sadašnjeg i očekivanog stanja (na skali 0-4)**



Značajan problem percipira se i u pogledu **nepostojanja principa selektivnosti**, koji podrazumeva da privredni subjekti koji ne poštuju pravila i propise budu pod češćim inspekcijским nadzorom u odnosu na one koji su usklađeni sa regulativom. Istraživanja su ukazala da nakon detekcije prekršaja dolazi do efekta "kratera posle bombe", koji podrazumeva pad poštovanja poreskih propisa neposredno nakon inspekcije. Ovaj nalaz se najčešće interpretira kao pogrešna percepcija verovatnoće naredne inspekcije i tendencija da se nadoknade eventualni gubici. Takođe, istraživanja su ukazala da se nakon efekta "kratera" poštovanje pravila brže uspostavlja u uslovima visoke verovatnoće inspekcije, nego u uslovima niže verovatnoće. Ovi podaci svakako idu u prilog preporuci o uspostavljanju principa selektivnosti prilikom inspekcijског nadzora.

Raskorak postoji i u **percepciji aktuelnog i poželjnog stepena prihvaćenosti pravila i propisa**. Na osnovu analize na nivou pojedinačnih tvrdnji, može se reći da su sami propisi u većoj meri prihvaćeni od načina na koji se primenjuju. Mogući razlozi leže u percepciji da postoje privilegovani privredni subjekti, na koje se pravila i propisi ne primenjuju, što učesnici u istraživanju vide kao jedan od značajnih izazova usklađivanja sa regulativom. Slično, analiza na nivou pojedinačnih tvrdnji ukazuje na podatak da je iz ugla predstavnika privrede **primena sankcija značajniji problem** od načina na koji su sankcije formulisane i strukturisane po težini.

Što se **procene dobitaka i gubitaka** u regulatornom kontekstu tiče, predstavnici privrede smatraju da bi trebalo povećati dobitke za privrednike koji poštuju pravila, ali da ne bi trebalo povećati potencijalne gubitke za nepoštovanje pravila. Kao primer dobitaka, mogu se navesti različiti oblici stimulacija i beneficija za privredne subjekte koji su usklađeni sa regulativom. Treba napomenuti i da ovakav vid motivisanja predstavnika privrede ima veći potencijal da podstakne unutrašnju motivaciju za poštovanje pravila i propisa, koja se usled primene sankcija često potisne.

Rizik sankcionisanja takođe je percipiran kao činilac koji je potrebno unapređivati. Ovaj činilac odnosi se na doslednost u primeni sankcija za privredne subjekte koji su izvršili prekršaj. Drugim rečima, ovaj činilac predstavlja indirektnu meru pravednosti u primeni regulative.

Kada je reč o **poštovanju autoriteta**, analiza na nivou pojedinačnih tvrdnji ukazuje da učesnici u istraživanju u većoj meri poštuju autoritet inspektora, nego autoritet vlasti. Ovaj podatak ukazuje na nužnost sistemskog pristupa problemu unapređivanja rada inspekcijске službe.

Najmanje problematične dimenzije iz modela “Tabela 11 činilaca” odnose se na težinu sankcija, rizik detekcije i rizik inspekcije. **Može se reći da učesnici u istraživanju težinu sankcija, način detektovanja i verovatnoću inspekcijskog nadzora smatraju primerenim.**

Na osnovu analize po modelu “Tabela 11 činilaca”, može se zaključiti da učesnici u istraživanju prevashodno percipiraju dimenzije spontanog usklađivanja sa regulativom kao problematične: poznavanje pravila, dobici i gubici, prihvaćenost pravila, poštovanje autoriteta i nevladini kontrolni mehanizmi.

Dimenzije prinudnog usklađivanja sa regulativom kojima učesnici u istraživanju nisu zadovoljni odnose se na nepostojanje selektivnosti inspekcijskog nadzora prema privrednim subjektima koji su već počinili prekršaj, kao i na nepostojanje podjednakog rizika sankcionisanja za sve privredne subjekte. Težinu sankcija, način detektovanja i verovatnoću inspekcijskog nadzora učesnici najčešće ocenjuju kao primerene.

Nadovezujući se na zaključke analize po modelu Tabela 11 činilaca, identifikujemo sledeće pravce uticaja za adekvatnije spontano usklađivanje sa regulativom: pojednostavljivanje regulative, unapređivanje percepcije pravednosti primene pravila i propisa, stimulisanje privrednih subjekata koji poštuju regulativu, kao i unapređivanje poverenja privrede u autoritet vlasti.

3. Zaključci i preporuke

Prikazano istraživanje osvetlilo je razloge neusaglašenosti sa privrednom regulativom iz ugla predstavnika privrede. Može se reći da postoje različiti izvori i mehanizmi uticaja na unapređivanje usklađenosti sa regulativom (Slika 1).

Odgovori koje smo dobili na definisane istraživačke zadatke, ukazuju na mehanizme uticaja koji se mogu grupisati u one koji: sprečavaju neusklađenost sa regulativom; omogućavaju usklađenost sa regulativom i olakšavaju usklađenost sa regulativom.

Na osnovu identifikovanih mehanizama uticaja, moguće je formulisati preporuke za unapređivanje usklađenosti sa regulativom:

- **Unapređivati mehanizme sprečavanja neusklađenosti sa regulativom;**
- **Unapređivati mehanizme omogućavanja usklađenosti sa regulativom;**
- **Unapređivati mehanizme olakšavanja usklađenosti sa regulativom privrednim subjektima koji već poštuju pravila i propise (Tabela 5).**

Tabela 5. Preporuke za unapređivanje mehanizama uticaja na usklađivanje sa regulativom.

1. Unapređivati mehanizme sprečavanja neusklađenosti sa regulativom.

U mehanizme sprečavanja neusklađenosti sa regulativom spadaju primena sankcija, dosledna primena pravila i selektivnost inspeksijskog nadzora. Na privredne subjekte koji ne žele da poštuju pravila usled odsustva ličnih moralnih normi, potrebno je dosledno primenjivati sankcije, uz selektivnu pojačanost inspeksijskog nadzora. Privredne subjekte koji ne žele da poštuju pravila usled svesti o zaštićenosti od primene regulative potrebno je lišiti privilegovane pozicije doslednom primenom regulative. Nedosledna primena regulative kao kontekstualni faktor ima potencijal da utiče na percepciju nepravednosti regulatornih vlasti, kao i na urušavanje ličnih moralnih normi, čineći dalju štetu unutar regulatornog okvira. Doslednija primena regulative, sa druge strane, doprinela bi percepciji pravednosti regulatornog okvira, kao i rastu poverenja u regulatorne autoritete.

2. Unapređivati mehanizme omogućavanja usklađenosti sa regulativom.

U mehanizme omogućavanja usklađenosti sa regulativom spada, pre svega, smanjenje troškova usklađivanja sa regulativom. Za privredne subjekte koji žele, ali ne uspevaju da poštuju pravila i propise, potrebna je dugoročna strategija smanjivanja troškova usklađivanja sa privrednom regulativom kao mehanizam omogućavanja usklađenosti.

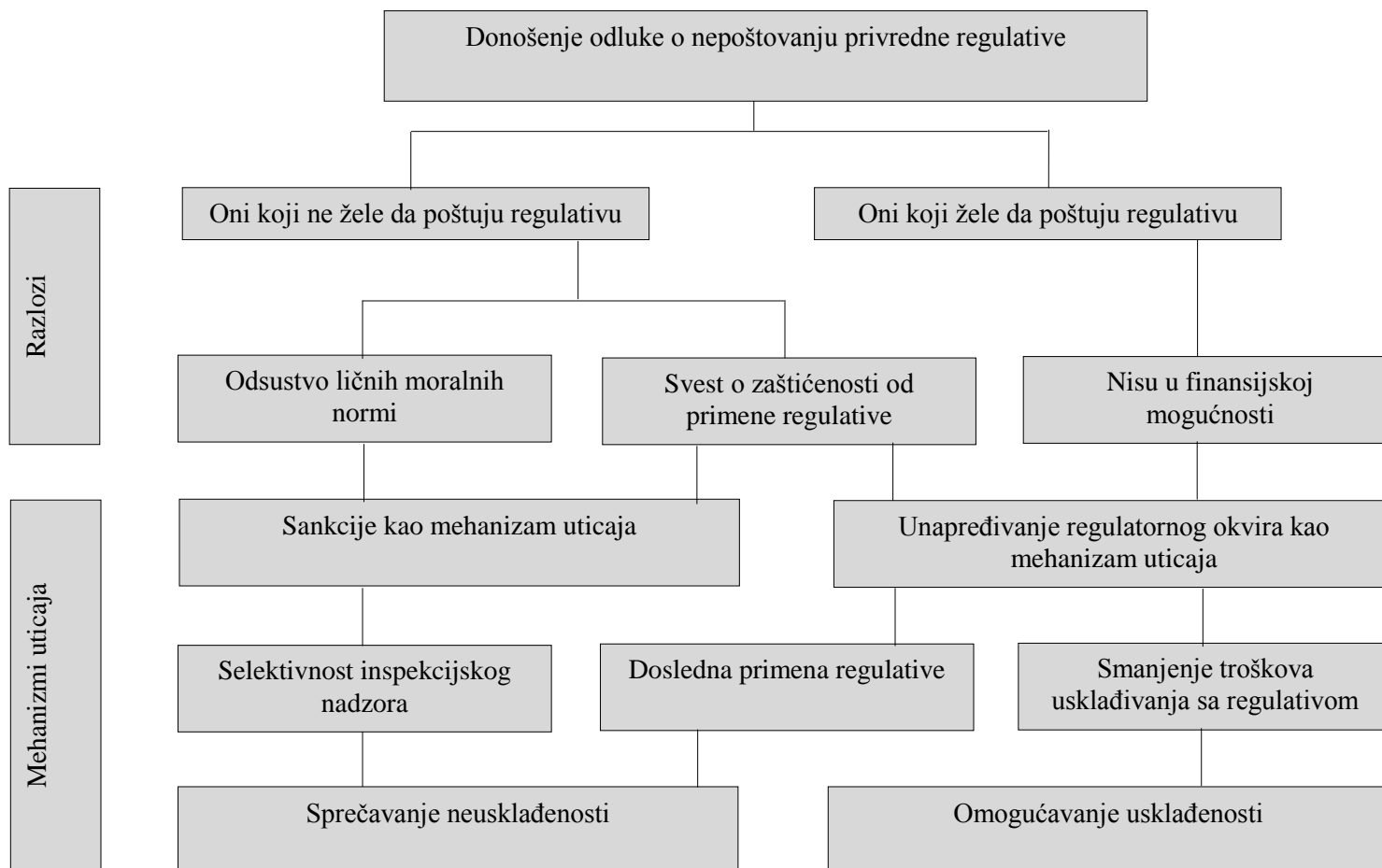
3. Unapređivati mehanizme olakšavanja usklađenosti sa regulativom privrednim subjektima koji već poštuju pravila i propise.

Ovi mehanizmi odnose se na pojednostavljenje privredne regulative, dostupnost informacija i komunikacija između predstavnika privrede i regulatornih institucija, uključivanje predstavnika privrede u dijalog o regulativi, kao i omogućavanje beneficija za usklađenost sa regulativom.

U zaključku, možemo reći da ova studija predstavlja doprinos razumevanju razloga neusklađenosti sa privrednom regulativom, kao i mehanizama uticaja u kontekstu našeg poslovnog okruženja. S obzirom na kvalitativnu prirodu studije, buduća istraživanja se mogu usmeriti na kvantitativnu proveru nalaza na većim uzorcima. Takođe, buduće kvalitativne studije mogu predstavljati mehanizam nastavljanja preko potrebnog dijaloga između predstavnika privrede i regulatornih institucija.



Slika 1. Razlozi i mehanizmi uticaja na usklađivanje sa privrednom regulativom.



Literatura

- Daude, C., Gutiérrez, H. & Melguizo, A. (2012). *What Drives Tax Morale*. OECD Development Centre Working Paper 315, OECD, Paris.
- The Table of Eleven: A versatile tool (2004). *Law Enforcement Expertise Centre of the Dutch Ministry of Justice, The Hague*. Retrieved from www.iT11.nl.

4. Prilozi

Prilog 1. Model “Tabela 11 činilaca”

Model je nastao na osnovu bihejvioralnog pristupa, nudeći opis faktora koji su značajni za usklađivanje sa regulativom. Prema ovom modelu, postoji jedanaest dimenzija/činilaca spontanog i prinudnog poštovanja pravila i propisa (Tabela 1). Model se može koristiti za mapiranje slabih tačaka regulatornog sistema, kao i za unapređivanje procesa usklađivanja sa regulativom.¹⁷

	Naziv činioaca	Ključna pitanja
Činioci spontanog poštovanja regulative	Poznavanje pravila	Kakav je stepen poznavanja regulative? Da li se regulativa percipira kao jasna i jednostavna?
	Odnos troškova i koristi	Šta su dobici i gubici (ne)poštovanja regulative? Koliko vremena, novca i truda zahteva (ne)poštovanje regulative?
	Obim prihvatanja propisa	Da li su pravila i propisi načelno prihvaćeni?
	Poštovanje autoriteta	Kakvi su stavovi prema vlastima i regulatornim telima?
	Neformalni nadzor	Kakvi su mehanizmi socijalne kontrole regulatornog ponašanja?
Činioci prinudnog poštovanja regulative	Rizik prijavljivanja	Kakav je stepen rizika da se nepoštovanje regulative prijavi vlastima?
	Rizik inspeksijskog nadzora	Kolika je verovatnoća inspekcije?
	Rizik otkrivanja kršenja propisa	Kolika je verovatnoća detekcije nepoštovanja regulative prilikom inspeksijske posete?
	Selektivnost (rizik inspekcije nakon detekcije)	Da li je verovatnoća inspekcije veća u slučaju prethodno utvrđenog nepoštovanja regulative?

¹⁷ Detaljan prikaz Modela dat je u delu Analize koji predstavlja Regulatorne aspekte zakonitog i nezakonitog poslovanja.

	Rizik sankcionisanja	Da li postoje sankcije za nepoštovanje regulative?
	Strogost sankcija	Kakva je priroda propisanih sankcija?

Prilog 2. Vodič za fokus grupe i intervju

<p>1. Uvod i predstavljanje</p> <p><i>Moderator:</i> Dobar dan i dobro došli. Hvala vam što ste se odazvali našem pozivu da učestvujete u fokus grupi na temu razumevanja razloga poštovanja i nepoštovanja zakona, propisa i pravila u privredi. Ovo istraživanje ima za cilj unapređivanje saradnje između ključnih aktera u privredi, a sprovodi ga organizacija civilnog sektora Partneri Srbija, uz podršku USAID Projekta za bolje uslove poslovanja. Nekoliko tehničkih napomena - ovaj razgovor ćemo snimati, uz garancije anonimnosti i poverljivosti podataka. U završnom izveštaju biće navedeno šta privredni subjekti načelno misle o određenim temama. Ukoliko budete zainteresovani, moći ćete da imate uvid u glavne nalaze istraživanja po završetku projekta. Da li ste saglasni sa ovim, možemo li da počnemo? Za početak, hajde da se upoznamo. Molimo vas da nam kažete svoje ime i par reči o tome čime se bavite i šta je suština vašeg posla.</p> <p><i>Cilj: upoznavanje učesnika, predstavljanje teme za diskusiju i ciljeva projekta, garancije anonimnosti i poverljivost, informisanje učesnika o mogućnosti uvida u glavne nalaze po završetku istraživanja.</i></p>
<p>2. Predstave o poslovnom okruženju i inspekciji</p> <p><i>Moderator:</i> Kada pomislite na poslovno okruženje u našoj zemlji, šta vam prvo padne na pamet? A kada pomislite na privrednu inspekciju <i>Cilj: opuštanje i "zagrevanje" učesnika za razgovor</i></p>
<p>3. Analiza scenarija: razlozi poštovanja i nepoštovanja zakona, propisa i pravila u privredi, cost-benefit analiza i mehanizmi uticaja</p> <p><i>Moderator:</i> Kao što smo već najavili, glavna tema našeg današnjeg razgovora tiče se razumevanja razloga poštovanja/nepoštovanja zakona, propisa i pravila u privredi. Stoga smo pripremili dva mini-scenarija koji će nam poslužiti kao osnova za razgovor.</p> <p><i>Moderator čita Scenario 1 naglas.</i></p> <p><i>Scenario 1. Privredno društvo koje se bavi izgradnjom stanova na gradilištu prilikom izgradnje angažuje radnike bez zaključivanja ugovora o radu, plaćajući im dnevnice u kešu i tom prilikom radnici rade bez ikakve zaštitne opreme.</i></p> <p><i>Moderator:</i> Šta mislite o ovom slučaju generalno? Šta mislite da su razlozi zašto ovo privredno društvo ne poštuje navedeni propis? Šta privredno društvo dobija nepoštovanjem</p>

propisa? Šta gubi? Šta bi ovo privredno društvo dobilo kada bi poštovalo propis? Šta bi izgubilo?
<i>Moderator beleži odgovore učesnika na flip-chartu kroz tabelu za cost-benefit analizu.</i>
<i>Moderator: Šta bi trebalo da se desi da privredno društvo iz ovog primera počne da poštuje pravila i propise?</i>
<i>Cilj: razumevanje percepcije nepoštovanja pravila i propisa, cost-benefit analiza, razumevanje mehanizama uticaja na poštovanje pravila i propisa.</i>
<i>Moderator čita scenario 2 naglas.</i>
<i>Scenario 2. Preduzetnik je privremeno prekinuo da obavlja delatnosti i to je registrovao u APR-u, a u stvarnosti, uprkos registrovanom prekidu, nastavlja da obavlja delatnost.</i>
<i>Moderator: Šta mislite o ovom slučaju generalno? Šta mislite da su razlozi zašto ovaj preduzetnik ne poštuje navedeni propis? Šta preduzetnik dobija nepoštovanjem propisa? Šta gubi? Šta bi ovaj preduzetnik dobio kada bi poštovao propis? Šta bi izgubio?</i>
<i>Moderator beleži odgovore učesnika na flip-chartu kroz tabelu za cost-benefit analizu.</i>
<i>Moderator: Šta bi trebalo da se desi da preduzetnik iz ovog primera počne da poštuje pravila i propise?</i>
<i>Cilj: razumevanje percepcije nepoštovanja pravila i propisa, cost-benefit analiza, razumevanje mehanizama uticaja na poštovanje pravila i propisa.</i>
4. Mapiranje uzroka poštovanja i nepoštovanja zakona, propisa i pravila u privredi:
Model "Table of 11".
<i>Učesnici dobijaju upitnik i instrukciju za individualno popunjavanje.</i>
<i>Moderator: Pred vama se nalazi niz tvrdnji koje se odnose na potencijalne faktore poštovanja i nepoštovanja zakona, propisa i pravila u privredi. Molimo vas da popunite upitnik na sledeći način. U prvom koraku, za svaku tvrdnju procenite <u>aktuelno</u> stanje. U drugom koraku, procenite <u>poželjeno</u> stanje iz vaše perspektive. Na primer, uzmimo prvu tvrdnju "Privrednici dobro poznaju pravila i procedure". Procenite u kojoj meri, na skali od 1 do 5, smatrate da ova tvrdnja odgovara aktuelnom stanju stvari u našoj zemlji. Zatim, procenite gde bi, na skali od 1 do 5, trebalo da budemo po pitanju poznavanja privrednih pravila i propisa.</i>
<i>Učesnici individualno popunjavaju upitnik.</i>
<i>Moderator: Ako ste popunili upitnik, označite tri tvrdnje kod kojih je najveća razlika između aktuelnog (prva kolona) i poželjnog stanja (druga kolona). Zatim, razmislite na koji način bi promena u pravcu željenog stanja uticala na poštovanje ili nepoštovanje privrednih propisa i</i>

pravila.
<i>Učesnici označavaju tri tvrdnje sa najvećim raskorakom između aktuelne i poželjne percepcije.</i>
<i>Moderator: Koje tvrdnje ste označili? Molimo objasnite vaše odgovore o uticaju ovih promena na poštovanje i nepoštovanje privrednih zakona i propisa.</i>
<i>Cilj: identifikovanje aktuelne i poželjne percepcije činilaca iz modela "Tabela 11 činilaca". Mapiranje uticaja pojedinačnih činilaca na poštovanje privrednih zakona, propisa i pravila.</i>
5. Zahvaljivanje i zatvaranje
<i>Moderator: Na samom kraju, imate li nešto da dodate na našu današnju temu? Nadamo se da vam nismo oduzeli previše vremena. Hvala vam na učešću i saradnji.</i>

Prilog 3. Razlike proseka između procene aktuelnog i poželjnog stanja na nivou činilaca i pojedinačnih tvrdnji po modelu "Tabela 11 činilaca"

Činioci	Indikatori	Raskorak	
Znanje o pravilima i propisima	Privrednici dobro poznaju pravila i procedure.	2.32	2.69
	Potrebno je malo vremena i truda da se sazna o pravilima i procedurama u privredi.	2.86	
	Privredna regulativa je jasna i jednostavna.	2.9	
Dobici i gubici	Poštovanje privrednih pravila i procedura zahteva relativno malo novca, vremena ili truda.	2.66	2.25
	Nepoštovanje privrednih pravila i procedura donosi dodatni trošak novca, vremena ili truda za privrednike.	1.81	
	Poštovanje privrednih pravila ima psihološke i socijalne prednosti za privrednike koji ih poštuju.	2.25	
	Nepoštovanje privrednih pravila i procedura čini psihološku i socijalnu štetu privrednicima koji ih krše.	2.3	
Prihvaćenost pravila i propisa	Pravila i propisi u privredi su načelno prihvaćeni u našem poslovnom okruženju.	2.25	2.33
	Način sprovođenja privrednih pravila i propisa je načelno	2.41	

	prihvaćen u našem poslovnom okruženju.		
	Privrednici dele odgovornost za sprovođenje privrednih pravila i propisa.	2.33	
Poštovanje autoriteta	Privrednici načelno poštuju autoritet vlasti.	2.27	2.13
	Privrednici načelno poštuju autoritet inspektora.	2	
Nevladini kontrolni mehanizmi	Opšta javnost predstavlja značajan mehanizam kontrole ponašanja privrednih subjekata.	2.22	2.03
	Profesionalna udruženja predstavljaju značajan mehanizam kontrole ponašanja privrednih subjekata.	1.84	
Rizik prijavljivanja	Javnost i profesionalna udruženja su načelno sklona da prijave privredne subjekte za kršenje pravila i propisa.	2.09	2.09
Rizik inspekcije	Privrednici su pod stalnim rizikom od inspekcijskog nadzora dokumentacije.	1.34	1.44
	Privrednici su pod stalnim rizikom od inspekcijskih poseta.	1.54	
Rizik detekcije	Inspektori relativno lako detektuju kršenja pravila i propisa kod privrednih subjekata.	1.91	1.84
	Relativno je teško falsifikovati dokumentaciju koja se podnosi na inspekciju.	1.78	
Selektivnost	Privrednici koji krše pravila i propise su pod češćim inspekcijskim nadzorom u odnosu na privrednike koji se pridržavaju pravila i propisa.	2.59	2.59
Rizik sankcionisanja	Nakon što se utvrde privredni prekršaji, redovno uslede sankcije za privredne subjekte koji su izvršili prekršaj.	2.21	2.21
Težina sankcija	Privredni subjekti su dobro upoznati sa sankcijama za kršenje privrednih pravila i propisa.	1.69	1.93
	Sankcije za kršenje privrednih pravila i propisa su stroge.	1.44	
	Sankcije za kršenje privrednih pravila i propisa se izvršavaju brzo i efikasno.	2.68	