

Анализа чинилаца
законитог и незаконитог
пословања



Значај

Регулаторни аспекти

Економски аспекти


Психолошки и друштвени аспекти

Мотиви регулаторне усклађености

Механизми Закона о инспекцијском надзору

Важност чинилаца законитог и незаконитог пословања

- Уважавање кроз примену Закона о инспекцијском надзору
- Остваривање јавног интереса и права странака кроз Закон о инспекцијском надзору
- Сагледавање у контексту владавине права и свеукупног амбијента за грађане, привреду и друштво у целини
- Битан сегмент у сваком појединачном случају (за инспектора као лице које води поступак) и уопште (за инспекцију у целини)



Принципи за
примену закона и
прописа о
инспекцијском
надзору

Начела организације за економску сарадњу и развој (ОЕСД)

- Засновано на подацима и доказима (evidence-based enforcement)
- Одабир предмет надзора (selectivity)
- Усредсређеност на ризике и сразмерност (risk-focus and proportionality)
- Одговорна регулација (responsive regulation)
- Дугорочни циљеви (long-term vision)
- Координација и обједињивање/консолидација (co-ordination and consolidation)
- Транспарентно управљање (transparent governance)
- Интеграција информација (information integration)
- Јасан и поштен поступак (clear and fair process)
- Подстицање усаглашености са прописима (compliance promotion)
- Професионализам (professionalism)

Ка усклађености пословања и поступања са прописима

Добровољна (спонтана) усклађеност	Принудна усклађеност
Познавање правила/прописа	Ризик од пријављивања
Однос трошкова и користи	Ризик од инспекцијског надзора
Обим прихватања прописа	Ризик откривања повреде прописа
Поштовање ауторитета	Селективност (одабир)
Неформални (неслужбени, друштвени) надзор	Ризик од санкционисања
→	Строгост санкције

Респонзивност инспекцијског надзора

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

Tipovi ponašanja

Odlučni da posluju suprotno zakonu

Oportunisti – koriste priliku da zaobidu zakon

Hoće, ali ne uspevaju uvek da posluju prema propisima

Zakonito poslovanje – znaju, hoće i mogu

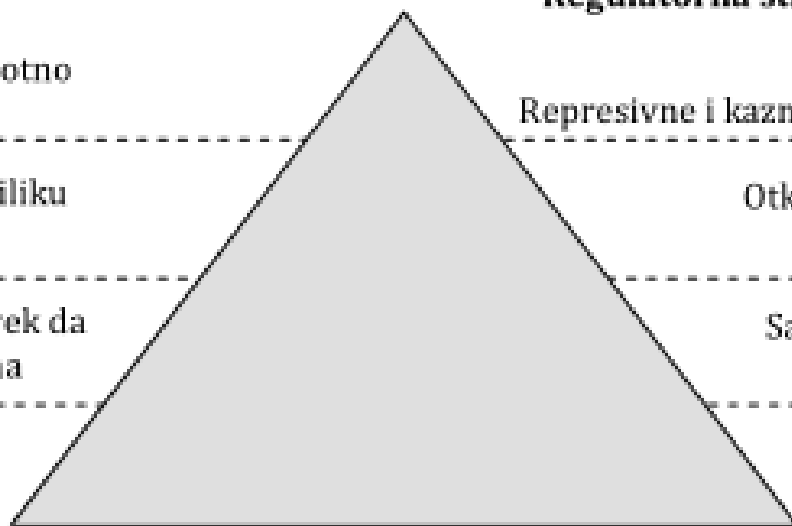
Regulatorna strategija /odgovor nadzornog organa

Represivne i kaznene mere: „čvrsta ruka” zakona

Otkrivanje, korekcija i odvraćanje, alternativni instrumenti

Savetodavna podrška, podsticaji, alternativni instrumenti

Pogodnosti, smanjen administrativni teret



Девет чинилаца усклађености са прописима

Познавање правила

Перцепција ризика (свест о ризику)

Мотивација за поштовање правила

Подесност правила / лакоћа њихове примене, у комбинацији са навикама

Понашање и утицај окружења

Утицај и значај регулатора


Утицај и значај надзора

Вероватноћа откривања повреде прописа

Кажњавање за непоштовање прописа и награђивање за поштовање прописа (негативни и позитивни подстицаји)

Чиниоци који утичу на однос према ризику

- Да ли је ризик познат?
- Могућност личне контроле
- Утицај воље
- Медији
- Распрострањеност
- Утицај на децу
- Утицај на будуће генерације
- Могућност поправљања/отклањања штете
- Извор (узрок)
- Поверење у надлежне институције
- Тренутак наступања штетних последица
- Историјат



Регулаторни аспекти поштовања прописа

Мапирање слабих тачака регулаторног
система

	Naziv činioca	Ključna pitanja
Činiocispontanog 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?

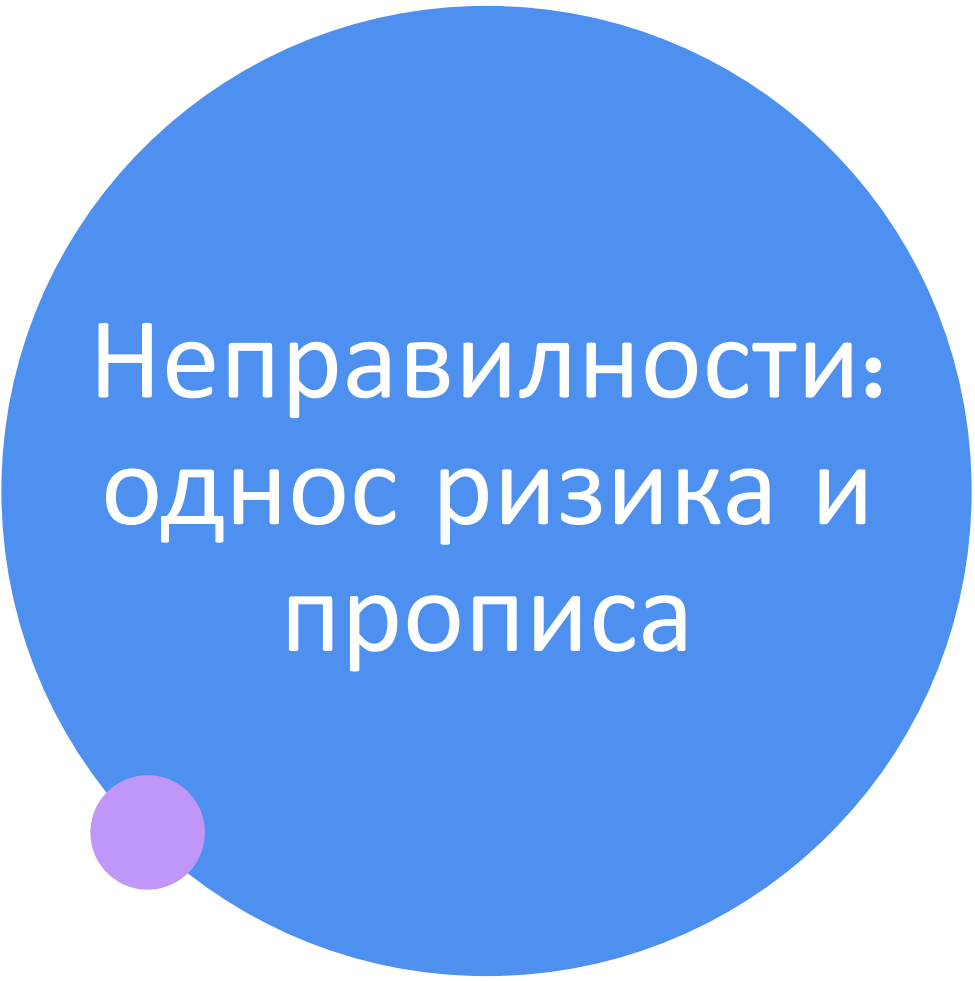
	Naziv činioca	Ključna pitanja
Činioci prinudnog poštovanja regulative	Rizik prijavljivanja	Kakav je stepen rizika da se nepoštovanje regulative prijavi vlastima?
	Rizik inspeksijskog nadzora	Kolika je verovatnoća inspekcije?
	Rizik otkrivanja kršenja propisa	Kolika je verovatnoća detekcije nepoštovanja regulative prilikom inspeksijske posete?
	Selektivnost (rizik inspekcije nakon detekcije)	Da li je verovatnoća inspekcije veća u slučaju prethodno utvrđenog nepoštovanja regulative?

Предузимање активности у циљу постизања усаглашености са прописима

Тип активности	Добровољно	Пружање подршке и помоћи	Налагање	Принудно
Понашање	Добровољно придржавање закона, информисаност	Настоји да се усклади са прописима, неинформисаност	Склоност ка непоштовању закона (опортуниста)	Криминалне тежње и противзаконита делатност/активност
Информисање	Комуникационе активности, брошуре, прикупљање информација о (не) усаглашености са прописима			
Договор са заинтересованим странама	Дискусија о степену придржавања	Утврђивање степена придржавања, са фокусом на унапређење; Формални споразум		Принудна примена прописа

Предузимање активности у циљу постизања усаглашености са прописима

Тип активности	Добровољно	Пружање подршке и помоћи	Налагање	Принудно
Акција	Добровољно придржавање закона, информисаност	Настоји да се усклади са прописима, неинформисаност	Склоност ка непоштовању закона (опортуниста)	Криминалне тежње и противзаконита делатност/активност
Процена и мерење	Утврдити мере; Праћење нивоа придржавања	Праћење нивоа придржавања; Извештавање о мерама које се примењују	Праћење нивоа придржавања; Извештавање о наложеним мерама; Делотворност	Праћење нивоа придржавања; Извештавање о принудно спроведеним мерама



Неправилности: однос ризика и прописа

Кршење прописа (требало би да)
представља стварање и остварење
ризика:

Превазиђене норме и прописи

Мање, ненамерне грешке формалне
природе

Поступање које није забрањено, али
води ризику и могућем настанку штете

Поступање по пропису могло би довести
до повећања ризика – ригидност

Начело предостожности – и када нема
довољно научно заснованих
информација за процену ризика

Квалитативна истраживања

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

Квалитативна истраживања

Najčešće asocijacije na inspekciju su:

- Profesionalan odnos vs. Arbitrernost
- Neopravdano vršenje nadzora kod jednih i izostanak nadzora kod drugih privrednih subjekata
- Saradnja

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

Квалитативна истраживања

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

Дискрециона оцена и тумачење правних норми у инспекцијском надзору

Везана надлежност

Правном нормом инспектору прецизно и тачно одређено како је дужан да поступи, од тога не постоји могућност одступања

Нема слободе да се процени и изабере начин на који ће се поступити, који акт ће се донети, које мере и радње ће предузети и изрећи

Дискрециона оцена

Овлашћење да слободно, у оквирима закона и начела, сврхе, циља и смисла прописа, размотри и одлучи како поступити у конкретном случају

Тумачење правних норми и вршење дискреционе оцене

- У одлучивању по захтевима за превентивно деловање инспекција се, у оквиру планираног обима превентивних активности, руководи заштитом јавног интереса, степеном ризика и временским редоследом поднетих захтева.
- Ако у службеној саветодавној посети уочи пропуст, недостатак или неправилност у пословању и поступању субјекта код кога се посета врши, инспекција у року од осам дана након посете сачињава и доставља овом субјекту допис који садржи препоруке овом субјекту о томе како да тај пропуст, односно недостатак или неправилност исправи ...
- инспекција не изриче мере управљене према надзираном субјекту и, ако се за пропуст, недостатак или неправилност сматра да у складу са законом или другим прописом представља прекршај, не подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно не издаје прекршајни налог. Међутим, ако је уочени пропуст, недостатак или неправилност такве природе да је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по

Тумачење правних норми и вршење дискреционе оцене

- Инспектор, поступајући у границама предмета инспекцијског надзора из налога за инспекцијски надзор, предузима оне провере и друге радње које су садржане у контролној листи. Друге провере и радње на које је овлашћен, инспектор **може да предузме** ако у току надзора утврди да је **неопходно да се оне предузму** ради потпуног утврђивања чињеничног стања и законитог и безбедног пословања и поступања, и то када су те провере и радње у блиској вези са питањима из контролне листе, што уноси у записник о инспекцијском надзору.
- Ако утврди да преко тога постоји незаконитост која захтева да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе из члана 6. став 3. овог закона, односно процени да постоји ризик ван контролне листе који је висок или критичан – инспектор покреће ванредан инспекцијски надзор.

Тумачење правних норми и вршење дискреционе оцене

- Инспектор изриче оне мере које су сразмерне процењеном ризику и откривеним, односно вероватним незаконитостима и штетним последицама, тако да се ризиком делотворно управља, и којима се најповољније по надзираног субјекта постижу циљ и сврха закона и другог прописа.
- Инспектор се обавезно стара о томе да мере из става 2. овог члана буду сразмерне економској снази надзираног субјекта, да се њихове штетне последице сведу на најмању меру и настави одрживо пословање и развој надзираног субјекта.

Тумачење правних норми и вршење дискреционе оцене

- Инспектор у записнику одређује одговарајуће превентивне мере, ако је то потребно да би се спречио настанак незаконитости и штетних последица. Ако надзирани субјекат не поступи по превентивним мерама одређеним у записнику, инспектор изриче те мере решењем.
- Мере за отклањање незаконитости
 - Увек се руководити и садржином посебног закона/прописа
- Инспектор може без одлагања донети решење којим изриче мере за отклањање незаконитости, без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, ако то налаже неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.
- Инспектор може истовремено изрећи више мера за отклањање незаконитости.



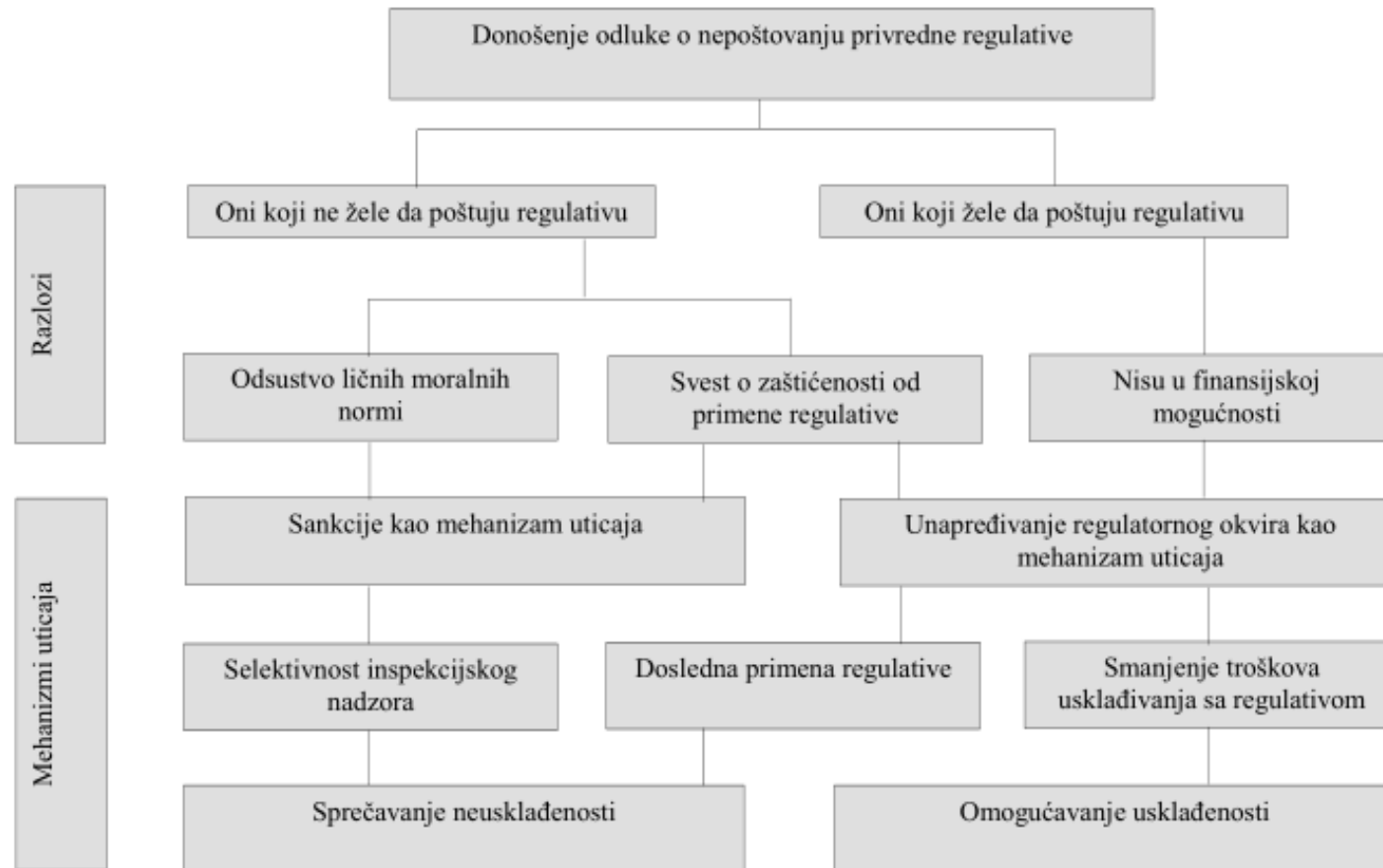
Непоштовање привредних прописа

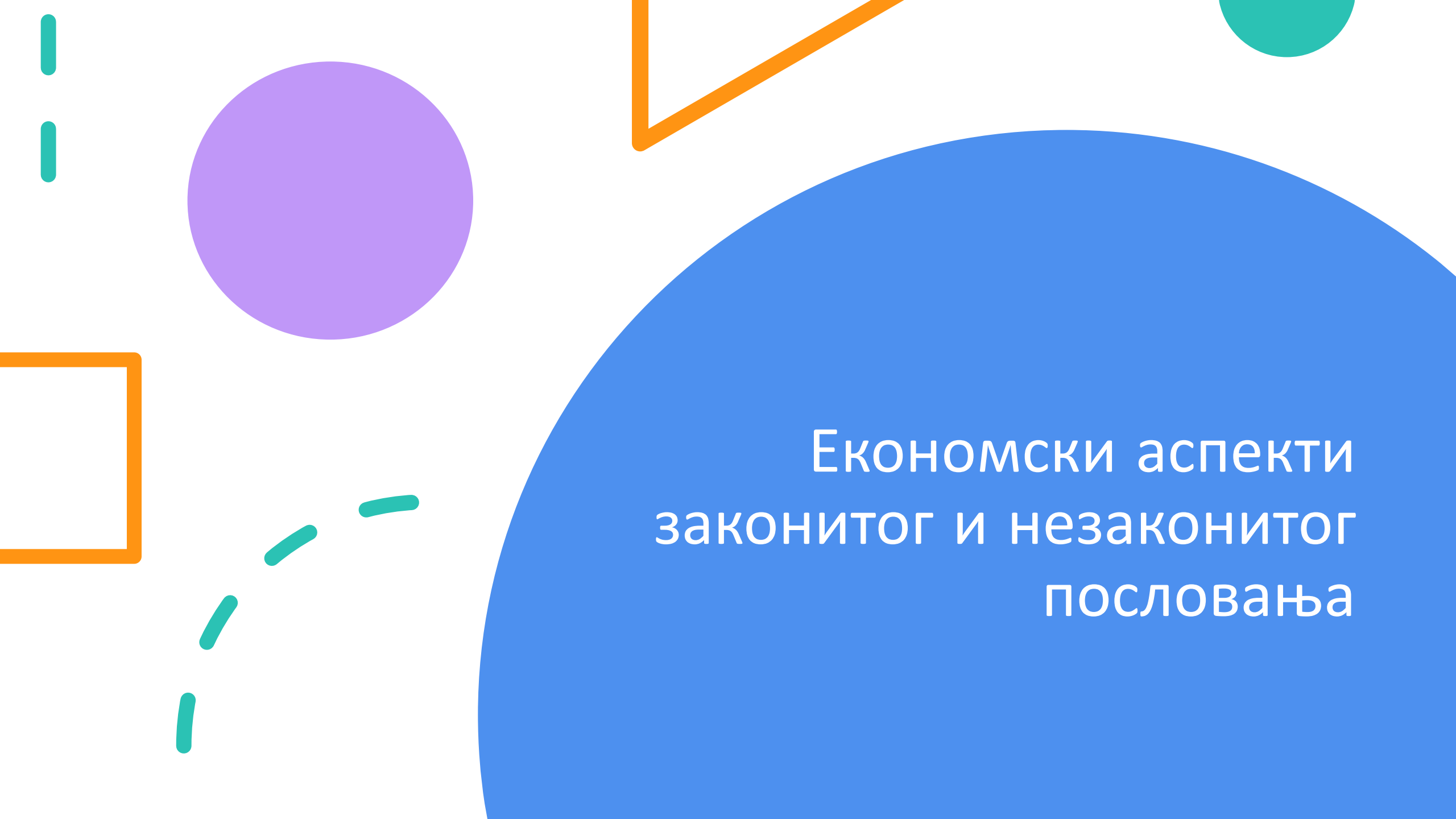
Анализа сценарија

Врсте

- 1) као непоштени чин
- Стицање економске добити преко „туђих леђа“
- Механизам: санкционисање
- 2) услед привилеговане позиције
- Селективна заштићеност од примене санкција и надзора
- Унапређивање праведности и поверења
- 3) као „Преживљавање“
- Успостављање партнерског односа између привреде и регулаторних институција – поједностављење, мања финансијска оптерећења, доследна и праведна примена правила

Разлози и механизми утицаја на усклађивање





Економски аспекти
законитог и незаконитог
пословања

Превенција као објашњење регулаторне усклађености

Модел превенције – рационални избор

Очекиване користи и очекиване вредности казне која је једнака производу запрећене казне и вероватноће да ће та казна бити примењена на преступника

Фактори који утичу на понашање компанија

Профил пословања

Индустрија

Социолошки фактори

Економски фактори

Психолошки фактори

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

Економски фактори

- Регулаторно оптерећење – трошкови усклађивања
- Преваљивање трошкова усклађивања на трећа лица
- Репутација
- Економска клима и амбијент
- Величина привредног субјекта
- Притисак ланца набавке
- Нелојална конкуренција

Правни фактори

- Ниво информисаности
- Примена инспекцијских прописа – степен формализма и принуде
- Јасноћа прописа
- Тип регулаторне контроле

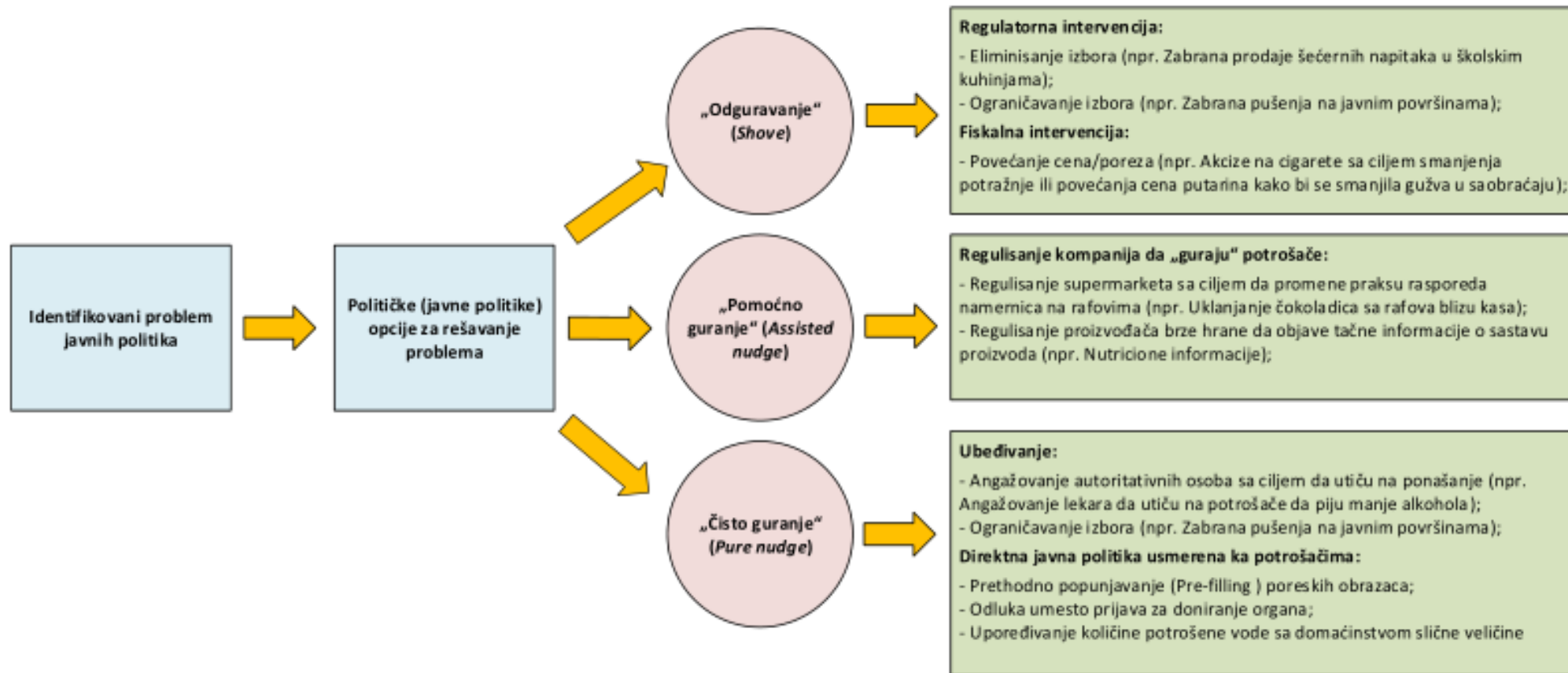
Бихејвиорални (понашајни) фактори

- Неформалне санкције и осећај срамоте
- Сарадња и поверење
- Перцепција корупције

Теорија гуркања

Креирање и осмишљавање избора на начин који подстиче људе да донесу одређену одлуку – без искључивања или промене релативних цена различитих избора.

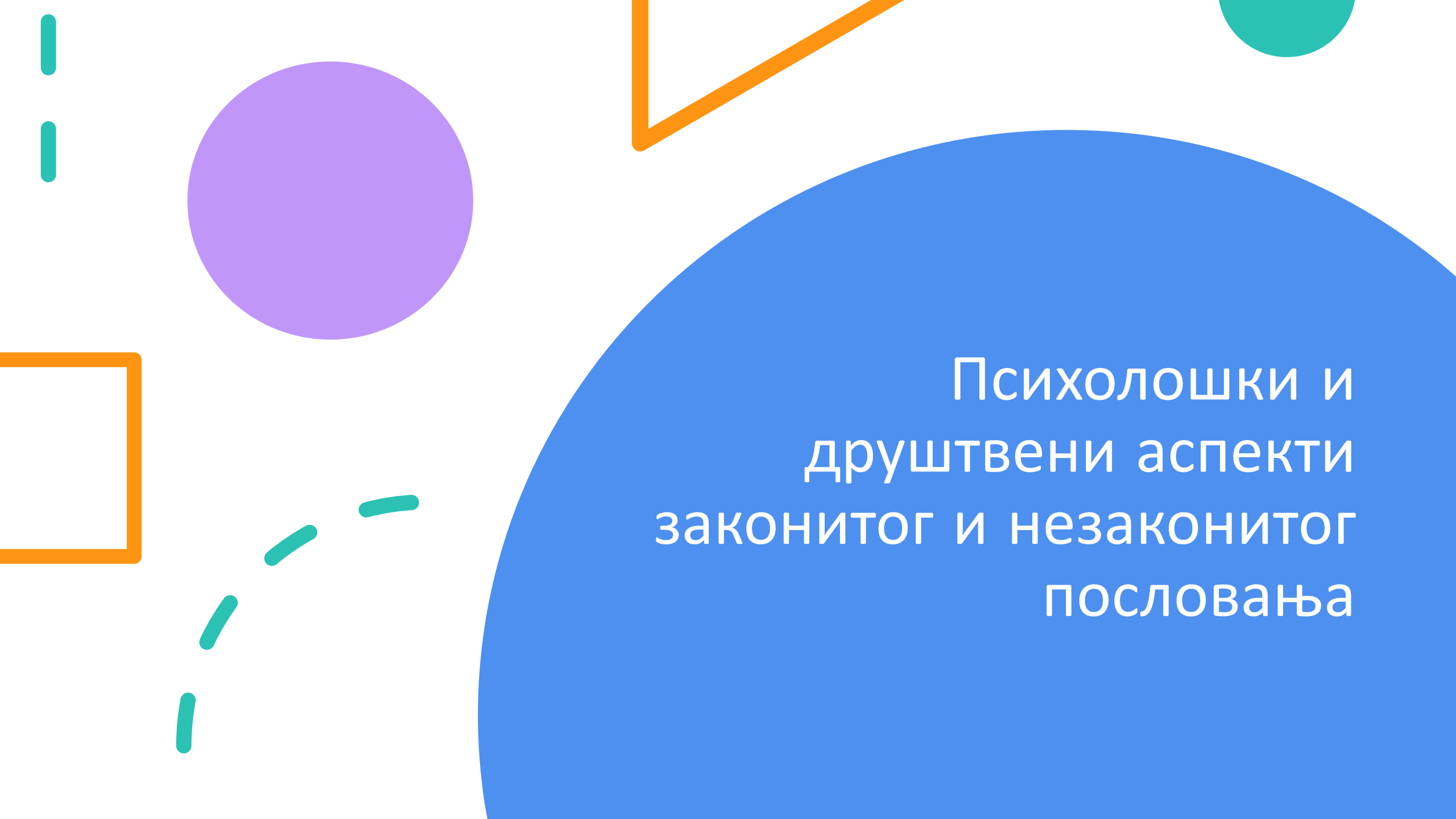
Бихејвиорални (понашајни) фактори



Социолошки фактори

- Ограничена рационалност
- Перцепција неједнаког третмана
- Минимално прихваљив ризик





Психолошки и
друштвени аспекти
законитог и незаконитог
пословања

Вршење друштвеног утицаја

- Прихватање ставова и мотивација
- Потреба за исправно перцепцијом
- Потреба за припадношћу
- Потреба за одржавањем позитивне слике о себи

Психолошки фактори (не)поштовања прописа

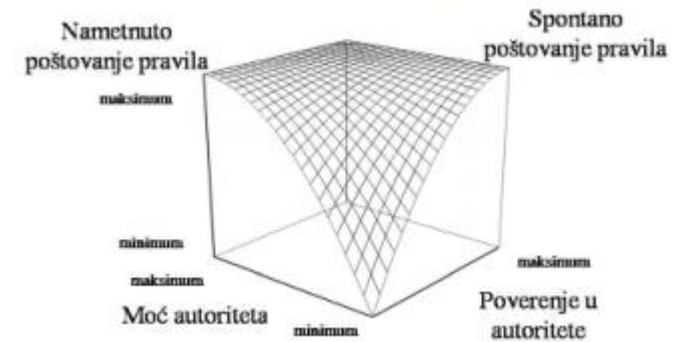
- Једноставно санкционисање непоштовања закона, правила и прописа није најефектнија и најефикаснија друштвена стратегија јер доводи до расра трошкова
- Може имати ефекат на стварање отпора према будућем понашању у односу на правила и прописе
- Стицање нелегалне добити и страх од санкција
- Личне моралне норме, стид и доживљај кривице
- Самодетерминација
- Погрешна уверења (когнитивна дисторзија)

Погрешна уверења

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

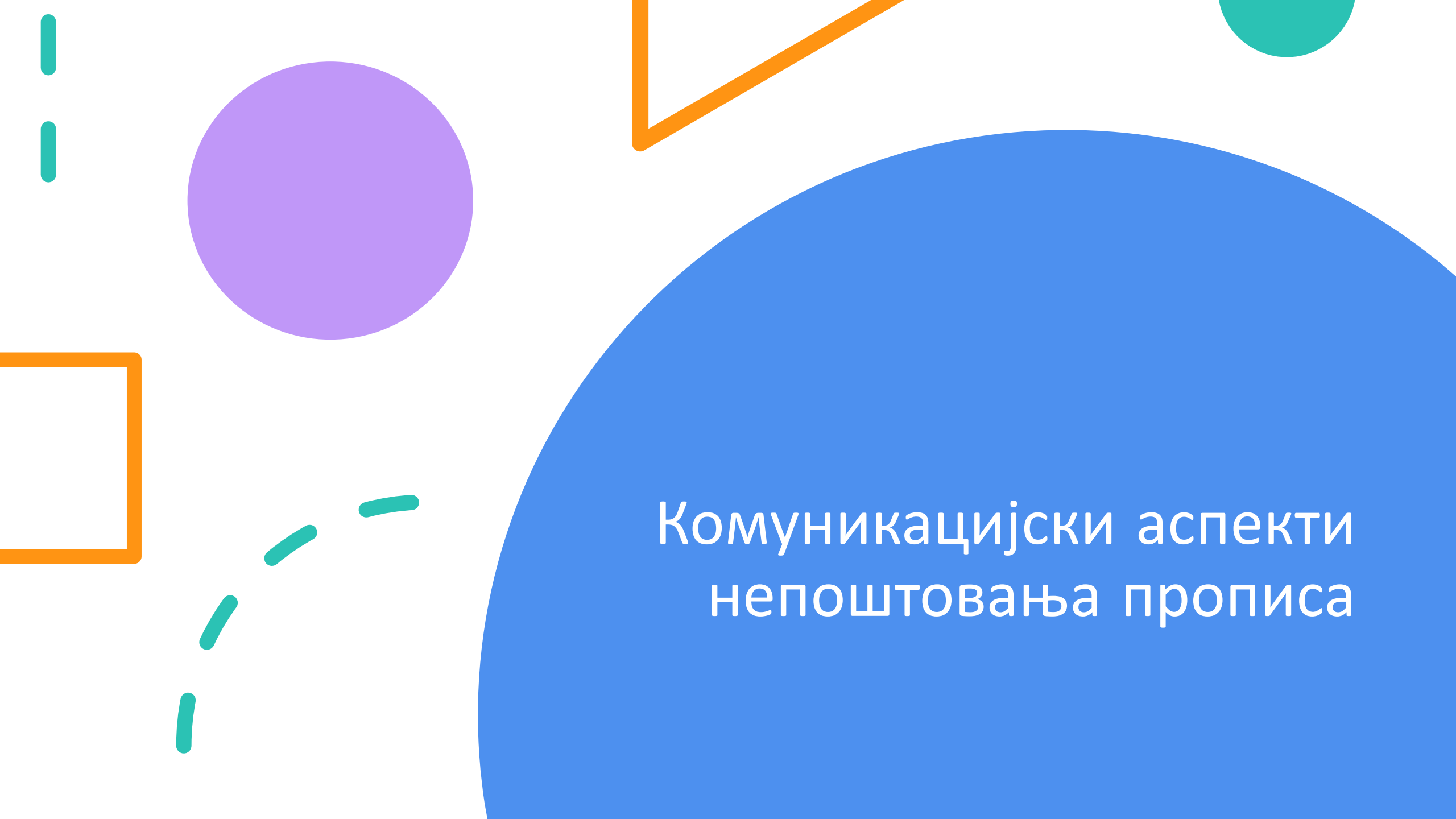
Психолошки фактори

- Легитимитет ауторитета, праведност и друштвена дистанца између грађана и органа власти
- Мотивациони ставови према регулаторном ауторитету
- посвећеност
- капитулација
- повлачење
- играње игара
- отпор



Препоруке

- Уважавање психолошких фактора
- Уводити иновативне бихејвиоралне регулаторне стратегије
- Подстицати самодетерминацију кроз уважавање принципа аутономије, компетентности и повезаности у регулаторном контексту
- Неутрализовати негативне ефекте санкционисања кроз реинтеграцију
- Едуковати о личним губицима услед погрешних уверења о перцепцији регулативе
- Улагати напор континуирано, у правцу унапређивања поверења у регулаторне институције



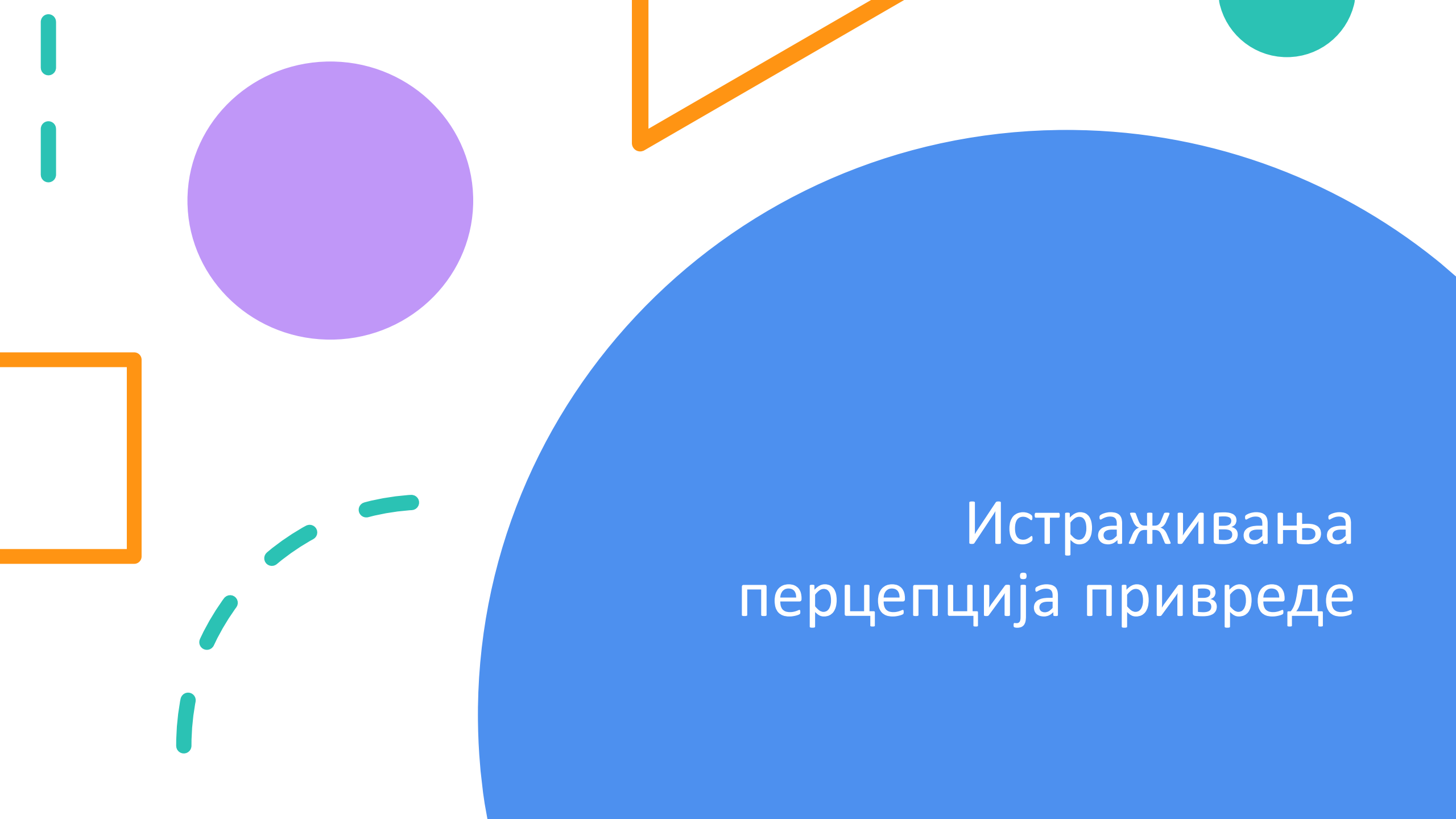
Комуникацијски аспекти
непоштовања прописа

Ефикасан приступ

- Укључивање привреде у израду прописа
- Повратна информација на коментаре и предлоге привреде у поступку израде прописа
- Проактивна транспарентност органа инспекцијског надзора
 - објављивање одлука у вези предмета нове регулативе
 - објављивање одлука од посебног значаја за јавност
 - објављивање упутстава, обавештења и инструкција
 - формирати и унапређивати „Често постављана питања“

Ефикасан приступ

- Јавне кампање и информисање јавности
- Континуирано усавршавање инспектора
- „меке вештине“ - комуникације



Истраживања
перцепција привреде

Ранија истраживања (2017)

Percepcije poslovnog okruženja	Karakteristike	Primeri
Nepodsticajno poslovno okruženje	Nefikasnost 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. (Primer 1, FG BG)</i>
		U: <i>Administracija i glavobolje (Primer 2, FG, BG).</i>

Ранија истраживања (2017)

	Nasleđe prethodnih društvenih uređenja	<i>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)</i>
Represivna funkcija inspektora	Namera da se kazni i “iznuda”	<i>U: Iznuda [prva asocijacija] ... Došli su i sedeli, sa ciljem da nađu. Po pravilu, inspekcija dolazi da te kazni. (Primer 4, INT)</i>
		<i>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)</i>
		<i>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)</i>

Ранија истраживања (2017)

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 inspekcijskom nadzoru, NALED	<i>U: Koliko znam malo se popravila situacija otkad se usvojio Zakon [misli se na Zakon o inspekcijskom nadzoru]. (Primer 11, INT)</i>
		<i>U: Naravno, ovo je dragoceno što NALED pokušava. Međutim, sporo ide i slabo se slušaju sugestije iz privrede. (Primer 12, FG NS)</i>
	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>



Препоруке

Остваривати квалитет прописа

Унапредити поступак припреме прописа

Транспарентност – јавна расправа или консултације

Објављивање нацрта прописа на нивоу ЈЛС

Смањивање регулаторно административног притиска на привреду

Успостављање и редовно ажурирање електронске управе

Увођење и ефикасна примена тзв. Једношалтерског система

Уважавати показатеље делотворности инспекцијског надзора у припрему закона и других прописа

Стављање ван снаге застарелих прописа

Коришћење алтернативних инструмената за примену закона

Превентивно деловање

Службена саветодавна посета

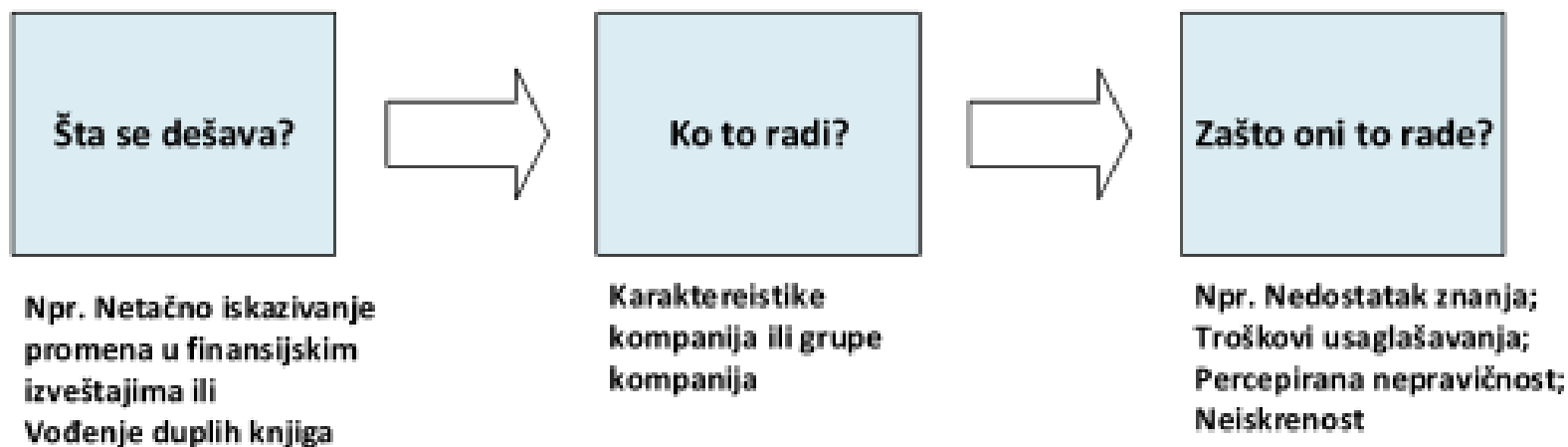


Саморегулација, самоконтрола и самопријављивање

- Кодекси
- Судови части
- Беле и црне листе привредних субјеката
- Контролне листе (самооцењивање)
- Извештај о самопровери
- Програми усаглашености са прописима (compliance programs)
- Самопријављивање

Испитивање разлога неусаглашености

- Осмишљавање одговора на стање неусаглашености



Неопходни кораци

- Појединостављивање процедура
- Стандардизација рада инспекције – уједначавање
- Промена перцепција о репресивној функцији инспекције
- Укључивање привреде у процес израде прописа



Скоро деценија примене Закона о инспекцијском надзору

Затечено стање, велика унапређења
и будући планови

Улога МИНС



Хвала на пажњи!

Душан Радовановић

dusan.radovanovic@outlook.com