

Smernice za inspekciju zasnovanu na riziku



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Confederation
Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



IFC

International
Finance Corporation
WORLD BANK GROUP

**Smernice za
INSPEKCIJU
ZASNOVANU
NA RIZIKU**

SADRŽAJ

07

UVOD

10

OSNOVE INSPEKCIJE ZASNOVANE NA
RIZIKU - PROCENA RIZIKA

12

OSNOVE INSPEKCIJE ZASNOVANE NA
RIZIKU - PROFIL RIZIKA

14

OSNOVE INSPEKCIJE ZASNOVANE NA
RIZIKU - KONTROLNE LISTE

16

PLANIRANJE INSPEKCIJE

21

PRAĆENJE PODATAKA

24

UPRAVLJANJE UČINKOM

30

USKLAĐENOST

37

IZVAN INSPEKCIJA -
ANGAŽOVANJE I UTICAJ

39

INSTITUCIONALNI USLOVI

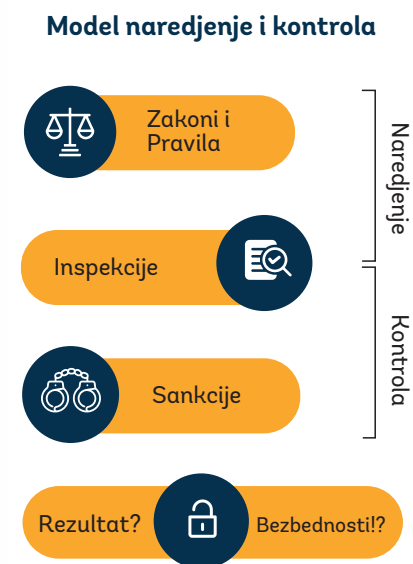
42

ZAKLJUČCI

01. Uvod

Regulativni instrument inspekcije prolazi kroz proces transformacije. Ovaj fenomen predstavlja opštu promenu koja se dešava na globalnom nivou, šireći svoj uticaj na razvijene i ekonomske sektore u razvoju na šest kontinenata. Ova transformacija se dešava jer novi model nije samo efikasniji, već je takođe delotvorniji u obezbeđivanju javnih dobara. Tradicionalni model poznat je kao model „Komanda i Kontrola“, ili ponekad naziva se i "Policijski" model. S druge strane, novi model poznat je kao „Inspekcija Zasnovana na Riziku“ (IZR).

Slika 1. Model naredjenje i kontrola



Slika 2. Model zasnovan na riziku



Šanse da korišćenje modela " Naredjenje i Kontrola " dovede do značajnih rezultata u oblasti bezbednosti su niske, što je jedan od glavnih razloga za napuštanje ovog modela. Model koji

ga zamenjuje usmeren je ka postizanju rezultata, i dalje se oslanja na primenu zakona i pravila, ali ova komponenta modela je samo sredstvo za postizanje neophodnih rezultata u svakodnev-

nom životu. Zakoni možda nisu uvek efikasni, i u ovom kontekstu, "Zakon" koji ima značaj je "Zakon uzroka i posledice", a ne Zakon o poljoprivredi ili neki drugi sektorski zakon. Glavni cilj je pružiti konkretne rezultate u svakodnevnom životu, a povezivanje tih rezultata sa svakodnevnim životom odvija se kroz koncept rizika. Ovaj model premasuje koncept „primene“, gde je upotreba sile osnovni pristup. Umesto toga, fokusira se na niz načina primene zakona i pravila, koristeći angažovanje, motivaciju i osnaživanje preduzeća, kao i često i potrošača, uz zadržavanje primene kada je to potrebno. Ovaj pristup ima za cilj donošenje značajnih promena

u poređenju sa tradicionalnim modelom, koji je koristio silu kao osnovu za primenu zakona i pravila. Ove Smernice se sastoje od dva dela. U prvom delu pruža se objašnjenje tehničkog sistema Inspekcije Bazirane na Riziku i daju smernice za njegov razvoj. U drugom delu objašnjava se kako postići bolje rezultate koristeći ovaj sistem kao osnovu za novi pristup primeni zakona. Dijagram na slici 2 će biti raspakovan kasnije, ali prvo bi trebalo da pomogne u objašnjenju koncepta kruga rizika i kako se ovaj koncept može primeniti..

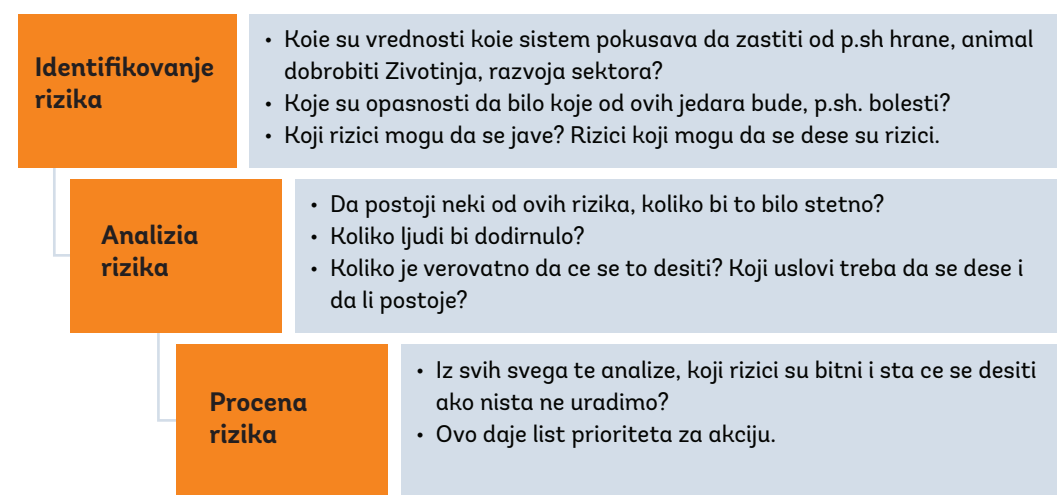
Deo 1

TEHNIČKI SISTEM

02. Osnove inspekcije zasnovane na riziku - Procena rizika

Slika 3 opisuje proces procene rizika koji stoji iza svakog sistema inspekcije zasnovane na riziku. Proces počinje analizom određenog sektora koji će koristiti ovaj sistem. Odnosno, rizici koji pokreću sistem inspekcije zasnovana na riziku trebalo bi da budu rizici tog sektora.

Slika 3. Niz procene rizika



Izvor: Autorov dijagram

Ovaj rad je suštinski za sistem zasnovan na riziku. U nekim zemljama, napor je usmeren na pojednostavljenje, uzimajući u obzir samo jedan rizik – rizik neusklađenosti sa propisima. Oni i dalje smatraju svoj zadatak samo kao jednostavno proveru tehničke usklađenosti. Stoga, sve što treba da identifikuju je mogućnost neusklađenosti. Ovo je takođe dodatno pojednostavljeno zasnivanjem svoje procene na istorijskim podacima koje imaju o neusklađenosti. Ako preduzeće ranije imalo neusklađenost, oni tvrde da će verovatno i dalje biti takvo. Ovo zanemaruje spoljne faktore koji utiču na usklađenost.

Umesto toga, potrebno je identifikovati niz rizika, koji proizilaze iz stvarnih opasnosti u sektoru i koje ugrožavaju ono što sektor pokušava da zaštiti. Analiza sektora može postati veoma složena i sofisticirana vežba, ali takođe može početi i prilično jednostavno. Primena rizika je uvek stvar zajedničkog i sveobuhvatnog razumevanja. Postavljena pitanja uvek su jednostavna međutim, pronalaženje odgovora ostaje izazov, posebno za one koji su adekvatni i efikasni. Zato je neophodno imati jedinicu za procenu rizika unutar organizacije koja se bavi ocenom rizika. Ova jedinica treba da poseduje stručnost,

Jednostavan primer procene rizika
 Identifikacija vrednosti – bezbednost radnika. Opasnost / Pretnja – rad na visini.
 Rizici – nedostatak sigurnosnih pojaseva, nedostatak šlema, loše postavljene merdevine, loše dizajnirane skele, nedostatak obuke, slabo osvetljenje, vremenski uslovi, buka koja sprečava komunikaciju sa zemljom.

poda ke i funkcionalnu odgovornost kako bi kreirala i čuvala potpunu analizu sektorskih rizika, rizika u razvoju i identifikaciju kriterijuma rizika.

Za ovo su potrebni podaci. Sistem inspekcije zasnovane na riziku takođe predstavlja način prikupljanja vrednih podataka iz celog sektora, stoga inspekcije treba planirati na način da imaju koristi od ovog aspekta, na primer, organizovanjem ankete za preduzeća.

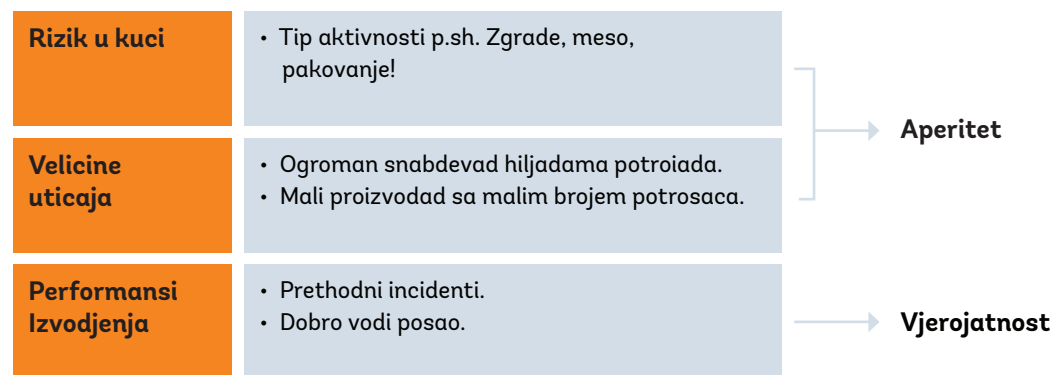
03. Osnove inspekcije zasnovane na riziku – profil rizika

Drugi instrument koji je inspektoru potreban u okviru sistema inspekcije zasnovane na riziku je mapa koja pokazuje gde će verovatno biti glavni problemi, kako bi se obezbedilo da se inspekcije prvo obave tamo. Ove informacije proizlaze od toga što svako preduzeće ima svoj „profil rizika“.

Stvarno stanje svih aktivnosti obuhvaćenih radom sektora je deo ocene sektorskog rizika i identifikacije ključnih kriterijuma rizika. Međutim, još jedan ključni faktor je sam posao. Neki rizici potiču od spoljnih faktora, ali suština je kako posao upravlja njima. Dodatni rizik može proisteći jednostavno od lošeg upravljanja. Preduzeće stvara i upravlja rizicima. Suština uspešnog sektora zavisi od toga koliko dobro preduzeća upravljaju tim rizicima. Identifikacija kriterijuma rizika označava početak za izgradnje profila svakog preduzeća. Kriterijumi rizika potiču iz faze procene rizika, kada se proceni da se neki rizici smatraju važni

i dovoljno verovatni da se dogode, te stoga na njima treba raditi. Često će to biti posebne aktivnosti, kao što je rušenje zgrada. Saznanje da je određeno preduzeće specijalizovano za rušenje odmah počinje da gradi profil rizika tog biznisa. Ono se bavi inherentno visokorizičnom aktivnošću. Ako se kasnije utvrdi da ima deset timova koji rade širom zemlje svakog dana, to će verovatno biti klasifikovano kao visokorizično preduzeće. Ovaj jednostavan primer prikazuje, da neki osnovni podaci o preduzeću mogu se brzo ugraditi u sliku koja odražava nivo rizika koji predstavlja to preduzeće.

Slika 4. Dodeljivanje profila rizika preduzeću



Izvor: Autorov dijagram

Nivo rizika je kombinacija ozbiljnosti moguće štete i verovatnoće da će ta šteta nastati. Dakle, preduzeće za rušenje definitivno će svakako imati visok rizik ako ima istoriju nezgoda. Međutim, ako je dobro opremljen sa specijalizovanim i održavanim opremom, obučanim operaterima i ima reputaciju za bezbednost, onda ne mora biti visoko rizično. Malo je verovatno da će ikada biti niskorizično, ali ne mora da bude visokorizično. Ovo je rezimirano u slici 4 ispod.

Faktorima koji se koriste za dodeljivanje profila rizika mogu se dati bodovi, npr. preduzeće za rušenje će dobiti više bodova od vodovoda, a veliki operater više od malog. Loša istorija će imati više bodova od dobre. Sabiranje ovih podataka daje ukupni rezultat koji se onda može klasifikovati kao visok, srednji ili nizak rizik. (Preduzeće bez poznate istorije obično dobija srednji rezultat za istoriju, do prve inspekcije. Ako je sistem bodovanja veoma razvijen, preduzeća mogu biti prilično opširno ocenjena u smislu njihovog nivoa rizika, npr. možete identifikovati prvih 50. Na taj način se mogu rasporediti inspektori da idu tamo gde je rizik najveći i da ignorišu one sa niskim rizikom. Koliko često u godini treba da idu zavisice i od nivoa rizika u preduzeću.

Još jednom, osnove inspekcije zasnovane na riziku nisu komplikovane i već će biti druga priroda za mnoge inspektore ili inspektorate. Ono što inspekcija zasnovana na riziku kao sistem radi jeste da razvija ove osnovne ideje u nešto sistematičnije što će takođe povećati efikasnost i delotvornost kroz bolje ciljanje. Potrebne su godine da se poboljšaju svi alati, čak i ako su na početku sasvim osnovni. Ključni faktor u istoriji poslovanja preduzeća nužno zahteva vreme. Njegov učinak može varirati tokom vremena, sa različitim tržišnim uslovima ili promenama u rukovodstvu. Treba ponoviti da ono što se procenjuje nije samo broj tehničkih neuspeha već upravljački kapacitet preduzeća. Da ponovimo još jednu stvar, uspeh sektora zavisi od toga koliko dobro preduzeća upravljaju rizicima koje moraju da kontrolišu.

Takođe je potrebno vreme da se razviju sistemi bodovanja za procenu rizika i profilisanje rizika. Preduzeće koje ima stotinu klijenata ima veći nivo rizika od preduzeća koje ima deset, ali koliko je veći rizik ako ima hiljadu klijenata? Da li postoji veći rizik u upravljanju biobezbednošću na farmi odgajivača ili u transportu jednodnevni pilica? Obično je lako identifikovati prvih pet visokorizičnih preduzeća, ali je potreban sofisticirani sistem bodovanja i procene da bi se rangiralo prvih 500. Ali postojaće tačka iza koje veći nivoi detalja proizvode sve manju korist. Međutim, ne treba zaboraviti koliko je takođe važno identifikovati i zaustaviti rasipanje resursa na donjem kraju, kod niskorizičnih preduzeća koja mogu da naprave veoma ograničenu štetu, ali ipak daju određenu socio-ekonomsku korist.

Ali rizik se mora primeniti i na sve aktivnosti Inspektorata. Inspekcije pre registracije takođe treba da zavise od toga koliko je važno da li je inspekcija potrebna. Promena rukovodstva u uspostavljenom preduzeću ne zahteva ponovnu inspekciju zgrade. Ex-ante inspekcije treba da se vrše samo kada postoji opravdanje za korišćenje oskudnih potrebnih inspeksijskih resursa. Uopšteno govoreći, ex-ante kontrole nisu toliko efikasne kao ex-post kontrole i trebalo bi da budu smanjene što je više moguće. Post-market kontrolama možda neće biti potrebni ljudi sa obukom i veštinama inspektora. Što se više veštine i tačnosti koristi za uspostavljanje ciljane inspeksijske funkcije, ne bi trebalo da se troši slanjem inspektora da se bave pritužbom pojedinca ili da odu da vide da li postoji zgrada na terenu, radi prijave za registraciju.

04. Osnove inspekcije zasnovane na riziku – kontrolne liste

Treći ključni alat za inspekciju zasnovanu na riziku je kontrolna lista koja treba da bude osnova inspekcije. Ovo je raspored za inspekciju, u kojem se navode tačke koje treba proveriti. One se zasnivaju na pravilima u propisima, ali ne proveravaju samo usklađenost sa svakim pravilom. Svako pitanje se boduje i izračunati rezultati odražavaju važnost pravila u upravljanju uključenim rizicima. Nevažni detalji će imati nisku ocenu ili čak neće biti na kontrolnoj listi. Kontrolnu listu treba podeliti sa preduzećem pre inspekcije tako da preduzeće zna šta će inspektor tražiti. Iz ovoga proizilaze različite tačke:

- Kontrolna lista ponovo povezuje regulatornu operaciju sa osnovnom realnošću kojom se upravlja, umesto da samo proverava svaku tačku u pravilima. To je ključni element regulisanja zasnovanog na riziku, omogućavajući da se specifična situacija sa kojom se inspektor suočava proceni kao pitanje upravljanja rizikom, a ne usklađenosti sa zakonom.
- Uprkos naglasku na tome, ona će i dalje biti podržana punim ovlašćenjima koja su data u propisima tako da se sankcije mogu izreći ako je potrebno. Sankcije se mogu izreći samo u slučaju kršenja propisa, a ne samo po proceni rizika od strane inspektora.
- Bilo je slučajeva u drugim zemljama gde kontrolna lista ubeđuje preduzeća u vrednost pravila i ona vide korist od usklađenosti. Pravila imaju smisla za njih u praktičnom kontekstu,* a ne kao apstraktna obaveza.
- Kontrolna lista sprečava korumpiranog inspektora da izmisli prekršaje kako bi kaznio ili preti kaznom.

- Neke zemlje su pokušale da zahtevaju od preduzeća da izvrše samoprocenu kontrolne liste pre inspekcije, kako bi povećala svoju svest o problemima i počela da se preispituju.

Međutim, kontrolnim listama je potrebno vreme da se razviju i obično su glavni faktor za to koliko dugo je potrebno da se razvije potpuno funkcionalan sistem inspekcije zasnovane na riziku. Početno tumačenje propisa i smernica u kontrolne liste moraju da urade iste kvalifikovane osobe kao i procenu rizika, tj. jedinica za procenu rizika, jer ona daje prioritet pitanjima rizika. Ta prioritizacija se takođe odražava u sistemu bodovanja za različite tačke koji se proveravaju. Ovo zahteva veštu analizu rizika. Ali obrazac takođe mora biti praktičan i sposoban da se koristi kao operativni instrument. Ovo je često pitanje pokušaja i grešaka, a povratne informacije od inspektora su ključne. Jedan od najranijih problema bilo je jednostavno pitanje sa da/ne na obrascu kada ni situacija sa kojom se inspektor suočio nije uklapala. Ali će pitanja koja će se pojaviti biti raznovrsnija i možda će se zasnivati na sektorima. Ona se rešavaju povratnim informacijama od inspektora i razgovorima između inspektora i analitičara.

Primer kontrolne liste je na slici 5. (Originalna lista ima još četiri odeljka). Iz Mongolije je i predstavlja proveru higijenskih uslova preduzeća koje se bavi proizvodnjom hrane. U njemu su navedeni regulatorni uslovi, ali se ne radi o jednostavnom da/ne. Neusklađenost za svaku odredbu ima bodove. Na kraju, tabela pretvara ukupni broj bodova u ocenu visoki, srednji ili niski rizik. Tačke koje treba uzeti u obzir su sledeće:

- Odgovori su izmereni u celosti, prepoznajući da su neka pitanja važnija od drugih.
- Postoji još jedna kolona za ponovno ocenjivanje preduzeća u nastavku, omogućavajući jasno poređenje.
- Zbog važnosti ovih faktora, u jednom članu zakona se detaljno obrađuje.
- To je prilično rani primer iz zemlje koja je razvila sofisticiranije kontrolne liste tokom nekoliko godina. Bodovanje dozvoljava samo 3, 5 ili 10, dok širi opseg nije neuobičajen u kontrolnim listama.
- Tabela za procenu ima nizak prag za visok rizik od samo 50% ukupnog rezultata. Ovo takođe ukazuje na to da se radi o ranom primeru njihovog razvoja kontrolnih lista. Rezultati od nekoliko godina za niz preduzeća bi im omogućili da razmotre svoje bodovanje.

05. Planiranje inspekcije

Inspekcije zasnovane na riziku omogućavaju prioritizaciju poslova, tako što se sva preduzeća boduju prema nivou rizika koji predstavljaju. Svako preduzeće će imati opšti profil rizika koji mu omogućava da se stavi na listu od značaja. Raniji odeljak o profilu rizika pokazao je kako je profil kombinacija spoljnih faktora rizika i performansi preduzeća. Sledeći odeljak o kontrolnim listama je dodao još jedan rezultat. Uklapa se u procenu uspešnosti poslovanja u okviru profila rizika.

Način na koji se bodovanje pretvara u plan rada može biti fleksibilan. To se može uraditi na apsolutnoj osnovi, tj. bilo šta iznad, recimo, 75 je visok rizik, sve između 30 i 75 je srednji rizik, a ostalo je nizak rizik. Alternativno, ako postoji dovoljno diferencijacije u ocenama, sva preduzeća će biti navedena po redu, tako da nivo rizika može biti procentualni, tj. najviših 25% visokog rizika, itd. Trebalo bi da ide do piramide zasnovane na riziku, ilustrovanoj na slici 6 ispod.

Slika 6. Piramida inspekcije zasnovane na riziku



Izvor: Autorov dijagram

Slika 5. Primer kontrolne liste

Br	Nazivi, članovi i odredbe odgovarajućeg zakonodavstva, pravila, procedura i standarda	Pitanja	Odobreni bodovi		Dati bodovi	
			Usklađeno	Neusklađeno	Tokom inspekcije	Tokom naknadne inspekcije
I. Okruženja, zgrade i prostorije			0	69	0	0
1	Zakon o hrani, član 10.1.3	Zgrade i prostorije su izgrađene, proširene ili renovirane u skladu sa nacrtima stručne organizacije	0	10		
2	Trgovinski centar i njegove usluge. Opšti uslovi standarda MNS 5021:2007, član 6.1	Planiranje, dizajn zgrada trgovinskih objekata i prakse usklađeni sa tehnološkim tokom usluge	0	10		
3	Građevinske norme i pravila 31-03-03	Spoljni prostor ima trotoar a prostor za istovar robe i parking su asfaltirani i imaju travnate površine	0	3		
4	Zakon o hrani, član 10.1.2	Povezano na centralni ili lokalni/sektorski sistem vodosnabdevanja	0	5		
5	Zakon o hrani, član 10.1.2	Povezano na centralni kanizacioni sistem	0	5		
6	Zakon o hrani, član 10.1.2	Ventilacioni sistem propisno funkcioniše i adekvatan je (fizičko merenje)	0	10		
7		Ventilacione cevi imaju mreže protiv insekata	0	3		
8	Zakon o hrani, član 10.1.2	Zidovi su od materijala pogodnih za čišćenje i čisti su	0	3		
9	Zakon o hrani, član 10.1.2, Građevinske norme i pravila 31-03-03	Plafoni nemaju neokrečene delove i nedostajuće panele, ne gomila se prašina i nemaju vidljivo prisustvo vlage	0	3		

Br	Nazivi, članovi i odredbe odgovarajućeg zakonodavstva, pravila, procedura i standarda	Pitanjav	Odobreni bodovi		Dati bodovi	
			Usklađeno	Neusklađeno	Tokom inspekcije	Tokom naknadne inspekcije
10	Zakon o hrani, član 10.1.2, Građevinske norme i pravila 31-03-03	Prozori su napravljeni od materijala koji se lako čiste i čisti su	0	3		
11		Prozori na krilima imaju mreže protiv insekata i ne dozvoljavaju gomilanje prašine	0	3		
12	Zakon o hrani, član 10.1.2, Građevinske norme i pravila 31-03-03	Vrata imaju glatku i ravnu površinu i napravljena su od vodootpornih i nerđajućih materijalav	0	3		
13		Vrata se mogu potpuno zatvoriti i samozatvarajuća su i zatvorena kada se ne koriste	0	3		
14	Zakon o hrani, član 10.1.2 i 10.1.4	Ima adekvatno prirodno i veštačko svetlo (fizičko merenje)	0	5		
UKUPNO BODOVA						
PROCENA			0	69 Rizik Rizik



U teoriji, ovo je jednostavno i uspešno se primenjuje širom sveta. Ali uspostavljanje takvog sistema zahteva vreme, resurse i organizaciju. Obično će biti potrebno najmanje tri godine pre nego što se prikupi dovoljno podataka za pouzdan pregled gde su glavni problemi u sektoru i biće potreban specijalizovani tim koji će voditi taj posao. Ali to je izazov sa kojim se pre ili kasnije moramo suočiti.

Korišćenje rezultata

Centralizovani inspektorat u Mongoliji izgradio je sistem inspekcije zasnovane na riziku sa veoma skromnim resursima. Podatke iz svih inspekcija prikupljao je i analizirao u Excel tabelama na laptopu jedan inspektor. Nakon što su prikupljeni podaci za tri godine, obišla je sve inspekcijske timove, kako u glavnom gradu, tako i u svim seoskim oblastima, podelivši rezultate. Mogla je da pokaže jasne obrasce rezultata i trendova, ali i da identifikuje anomalije koje je potrebno objasniti. Prilikom posete timu sa anomalnim rezultatima, diskusija je obično produbljivala razumevanje onoga što tim radi. Trendovi se mogu videti prema lokaciji ili veličini preduzeća, ili tržišnim efektima ili postepenom razvoju samog sistema. Ove rasprave uverile su inspektore u vrednost sistema i povećale njihovo profesionalno zadovoljstvo novom svešću o razlici koju su pravili kako je „pejzaž rizika“ oživeo.

Prvi problem sa kojim se obično susrećemo je to što je piramida okrenuta naopačke, tj. velika većina preduzeća je ocenjena kao visoko rizična. Obično se tu radi o neiskustvu, pri čemu inspektori nerado prihvataju bilo koje preduzeće kao niskorizično. Takođe je prirodna tendencija kod ljudi koji počinju da govore o riziku da je identifikacija rizika lakša od procene rizika. Procena rizika uključuje prosuđivanje i znanje, dok identifikacija rizika zahteva malo mašte. Međutim, svako je sposoban da pređe prometni put, kada mu život može zavisiti od procene, koja se radi bez razmišljanja. Prikupljanje faktora uključenih u profil rizika i procena zahteva iskustvo u razvijanju rasuđivanja, baš kao što je dete mnogo manje sposobno od odrasle osobe da bezbedno pređe put.

Ali piramida mora biti na pravom putu prema gore, inače rizik više nije koristan kao kriterijum za određivanje prioriteta. Takođe je slučaj da će uvek postojati progresivna skala nivoa rizika koji predstavljaju različita preduzeća. Čak i kada su identična, preduzeće koje snabdeva jednog kupca više od drugog je teoretski sa višim

rizikom. Bodovanje će dati barem prvi opseg preduzeća, ali postoje ograničenja u tome koliko daleko bi se trebalo ići sa ovim. Ako postoje tri visokorizična preduzeća na maloj udaljenosti jedno od drugog, bolje je pregledati sva tri otprilike u isto vreme, umesto da se krećete širom zemlje prema stvarnim rezultatima. Sistem bi trebalo da bude efikasan i delotvoran.

Iako su za potpuno razvijen sistem potrebne godine, može se početi sa metodičnijim pristupom planiranju, korišćenjem iskustva i znanja inspektora. U svakoj zemlji, iskusni inspektor će moći da odmah identifikuje pet najgorih preduzeća u svojoj oblasti, ali će mu možda trebati više vremena da identifikuje prvih 50. Drugi faktori vrste aktivnosti i potencijalnog uticaja (koji se obično izvodi iz veličine baze potrošača) mogu se identifikovati i sastaviti lista. Ovo će biti samo u formalnom sektoru, ali to je polazna tačka. Profil rizika se delimično sastoji od objektivnih faktora kao što su aktivnost i veličina koji se mogu dobiti iz podataka koji se već nalaze u nekim delovima vlade. To je veliki deo opravdanja za proces registracije i licenciranja. Istorijski zapis performansi je ono za šta je potrebno vreme da se razvije i prikupi, ali na neki način to je najmanje važan faktor. Ako preduzeće ima potencijal da izazove ozbiljnu štetu, verovatno mu je potreban određeni nivo nadzora, bez obzira na njegov učinak. Nasuprot tome, malo je verovatno da će mali ulični prodavac biti vredan inspekcije bez obzira na to koliko se posao loše vodi.

Biće potrebne posebne ili istražne inspekcije i po svojoj prirodi nisu planirane. Ipak bi trebalo da se zasnivaju na riziku. Žalbe mogu izazvati probleme kada pokušavate da sledite pristup zasnovan na riziku, jer će retko biti drugačije od incidenata niskog rizika. One će biti važne za osobu koja se žali, ali to ne bi trebalo da bude kriterijum za dodelu javnih resursa. Vreme koje iskusan inspektor provede u istrazi žalbe isto je kao i vreme koje je proveo u inspekciji preduzeća sa visokim rizikom. Mora postojati sistem za postupanje po žalbama koji minimalizuje upotrebu iskusnih inspektora.

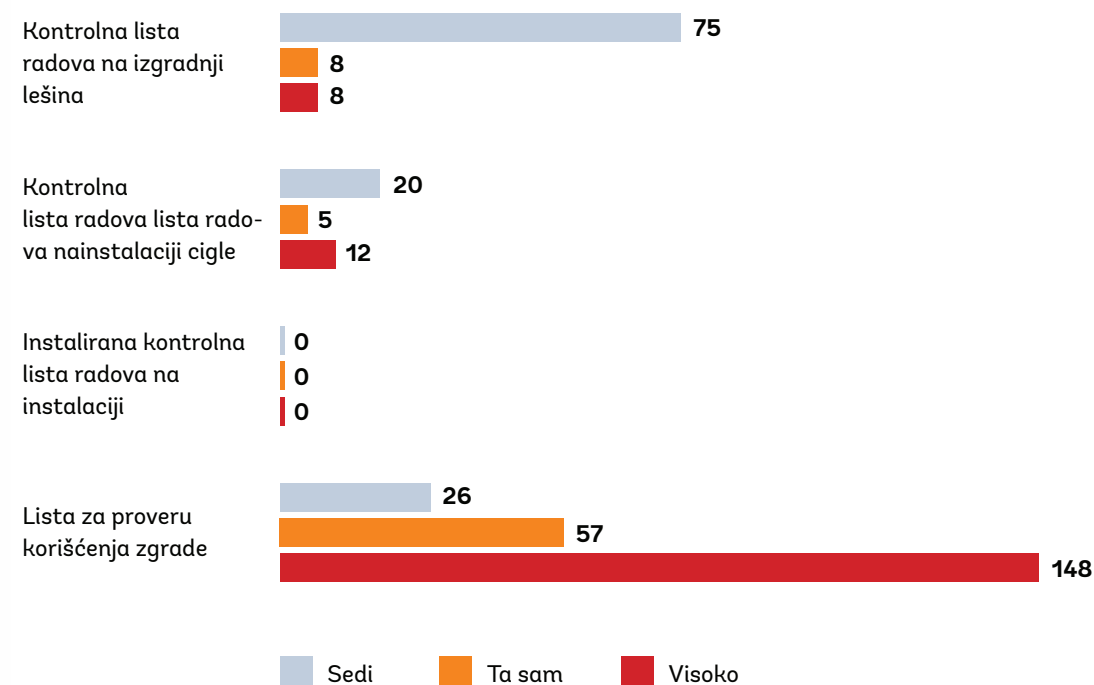
Odnos planiranih i neplaniranih inspekcija je ključni pokazatelj uvinka inspeksijske agencije. Cilj treba da bude 85/15 ili čak 90/10 od planiranog/neplaniranog.

06. Praćenje podataka

Sobzirom na to da je suština inspekcije provera realnosti preduzeća (a donekle i samog sistema), izveštavanje nalaza je vitalna faza. Digitalni sistem je neophodan jer podaci moraju biti ne samo sačuvani, već i da pružaju mogućnost pretrage i analize. Za ovo nije potreban skupi IT projekat. Izuzetni rezultati su postignuti na drugim mestima sa osnovnim tabelama u Excel-u na laptopu, iako bi sve sofisticiranije i dalje moglo biti od koristi. Svetska banka je u preko osam zemalja podržala specijalizovani inspeksijski IT sistem koji je pokazao dobre rezultate. Ažurirani ili potvrđeni profil rizika za to preduzeće su primarni podaci. Ovo je centar pristupa zasnovanog na riziku. Ti podaci izgrađuju

„pejzaž rizika“ sektora i omogućavaju ne samo bolje raspoređivanje inspektora, već i analizu onoga što se dešava u sektoru. Podaci treba da budu dinamični, jer svaka inspekcija istog preduzeća ažurira sliku. Promene u nivoima rizika mogu pokazati napredak u ostvarivanju regulatornih ciljeva, ali takođe mogu pokazati različite promene u različitim delovima sektora, pozivajući na istragu o tome šta bi se moglo desiti. Slike 7 i 8 ispod (iz Mongolije) takođe pokazuju kako kontrolne liste mogu pružiti podatke o promenljivim rizicima u okviru različitih aktivnosti.

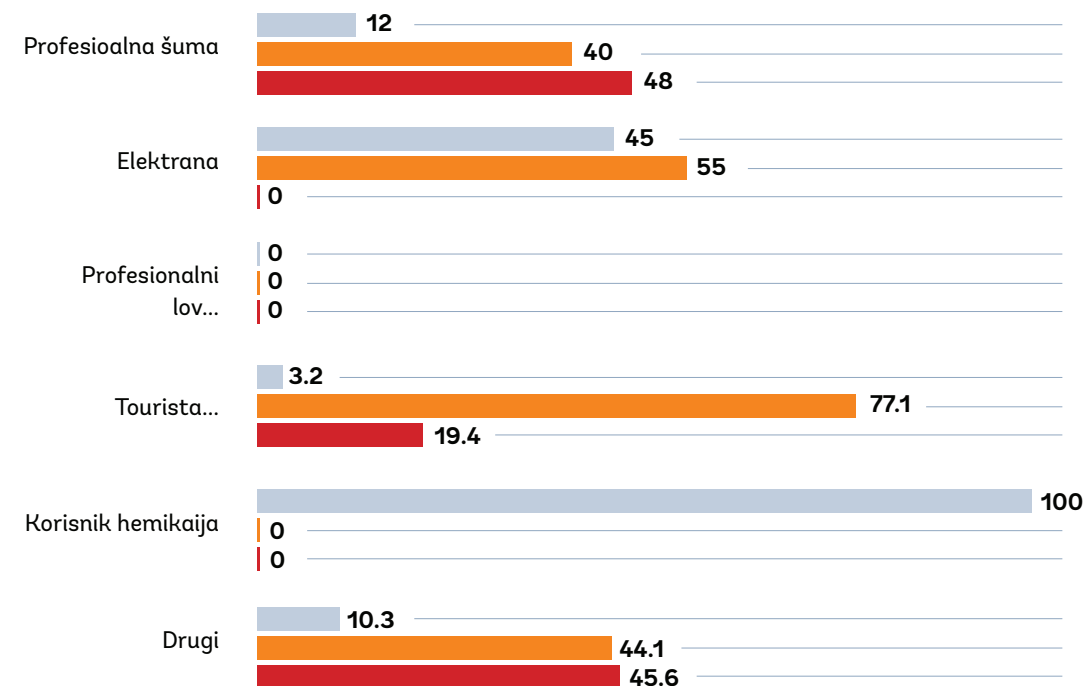
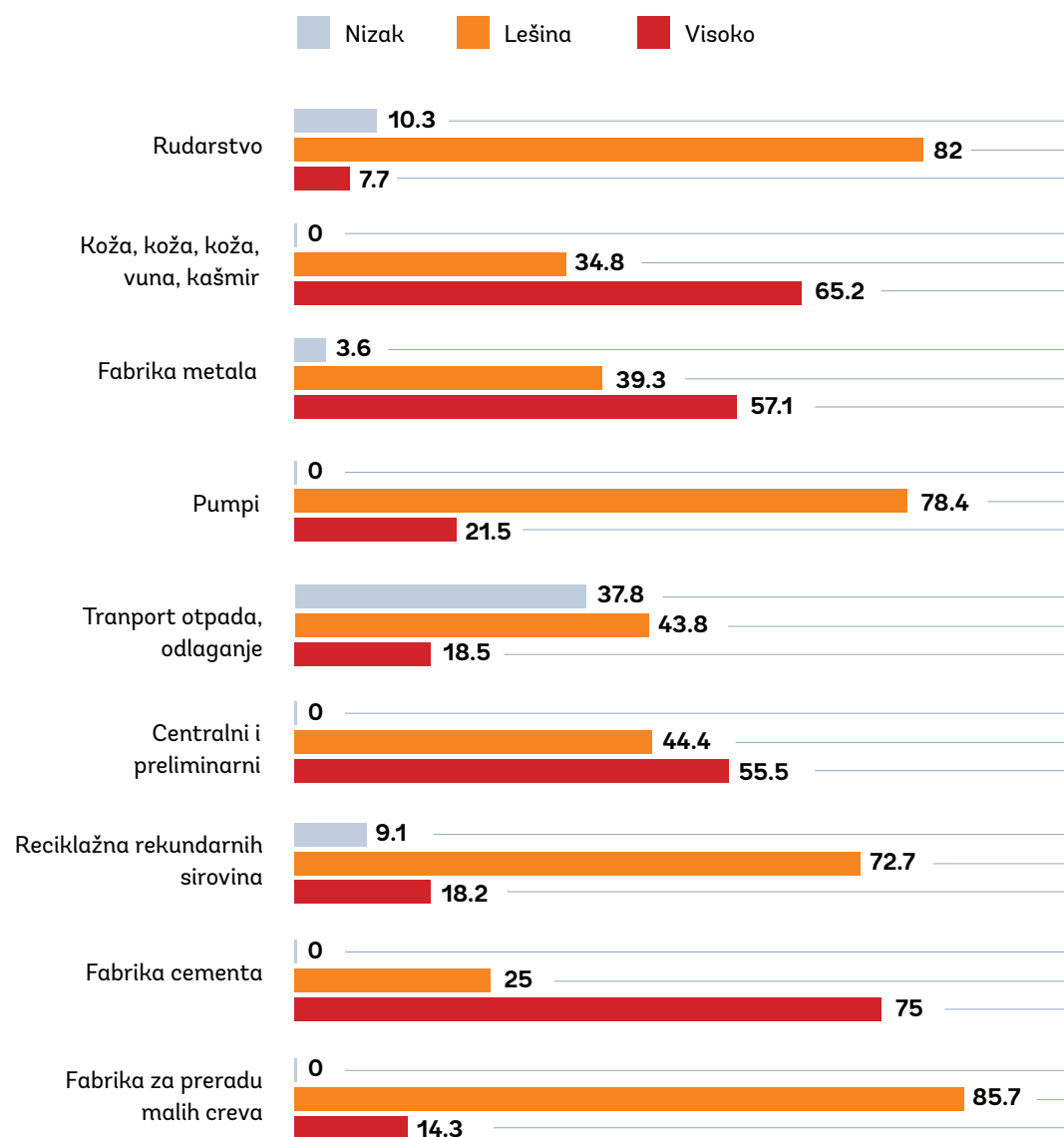
Slika 7. Građevinski rizici na osnovu aktivnosti



Drugi podaci se mogu ažurirati ili potvrditi, kao što su promene rukovodstva ili promene u aktivnostima koje se obavljaju. Trebalo bi da postoji još manje opravdanja za proces obnove registracije. Inspekcije ne prikupljaju komercijalne podatke o profitabilnosti, ali su brojke o proizvodnji relevantne za element „uticaja“ u određivanju profila rizika. Profitabilnost, međutim, može biti veoma važan faktor u usklađenosti preduzeća, pri čemu se preuzimaju veći rizici što je preduzeće bliže zatvaranju. Izveštaj o inspekciji treba da ima

prostora za zapažanja inspektora koja bi mogla opravdano uključiti takve zabrinutosti. Kontrolnim listama je potrebno nekoliko godina da se slegnu u optimalnu formu, kroz iskustvo u upotrebi. Neka pitanja se mogu ispostaviti kao neprikladna, a druga pitanja se mogu stalno pojavljivati bez jasnog mesta na kontrolnoj listi za njihovo evidentiranje. Moraju postojati povratne informacije od inspektora o korisnosti kontrolne liste i redovno razmatranje.

Slika 8. Ekološki rizici



Takođe treba da postoji povremena diskusija između inspektora. Svi inspekcijски sistemi imaju potrebu za nekom upotrebom diskrecije, ali je to izuzetno teško ugraditi. U suštini je subjektivno i obično nastaje u nepredviđenim situacijama. Ono što se pokazalo korisnim u upravljanju ovim je da inspektori podele svoja iskustva i i imanje njihovih odluka recenziranih od strane kolega.

Inspekcija možda neće biti potpuna na kraju posete. Neka poboljšanja će možda biti potrebna da bi preduzeće izvršilo i trebalo bi da se proverila da li su urađena i urađena ispravno. Čak i sa etosom podrške prema preduzeću, inspektori i dalje imaju moć da izriču sankcije i mogu se pojaviti situacije u kojima se to mora uzeti u obzir. Takve situacije se retko rešavaju u okviru jedne posete. Sankcije treba koristiti da bi se osiguralo poboljšanje u budućnosti, a ne kao kazna za prošlost, stoga obično postoji potreba za praćenjem. Kada stvari krenu loše, praćenje može biti značajno. To može uključivati žalbe ili sudski postupak ili čak pravni postupak protiv inspektora ili Inspektorata zbog navodne zloupotrebe ovlašćenja.

07. Upravljanje učinkom

Promena sa fokusa na proces u fokus na rezultate ima implikacije na pokazatelje učinka, kako za pojedinačne inspektore, tako i za rukovodstvo pod kojim se nalaze. Kada je proces ono što je važno, pokazatelji učinka su obično rezultati procesa. Oni su:

- Broj inspekcija;
- Broj otkrivenih neusklađenosti;
- Iznos izrečenih novčanih kazni.

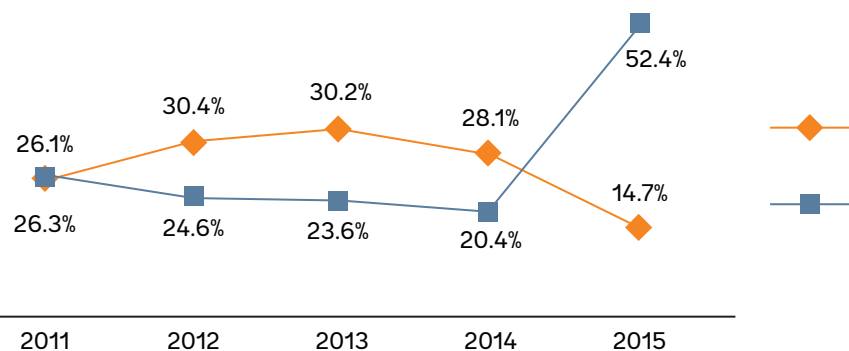
Broj inspekcija nije uvek validan pokazatelj, posebno bez sistema zasnovanog na riziku. Često se mogu vršiti inspekcije u preduzećima sa niskim rizikom ili dobro vođenim preduzećima koja možda i ne moraju da budu proverena. Broj neusklađenosti može biti koristan podatak u širem kontekstu, ali kao indikator učinka može dovesti do visokog procenta nalaza, što nije uvek pokazatelj uspeha. Takođe se može dodijeliti veliki broj novčanih kazni, ali to nije uvijek pozitivan pokazatelj. Ali ova poslednja dva indikatora su pokazatelji neuspeha regulatornog sistema, a ne uspeha. Dakle, ovi pokazatelji dovode do negativnog stava prema inspekcijama, fokusiranju više na pronalaženje grešaka ili traženje neuspeha i izricanje sankcija, umesto na sveukupno poboljšanje poslovanja i sprovođenje pravila sa pozitivnim uticajem u društvu.

Mongolski primer ilustrovan dole na slici 9 pokazuje pozitivne rezultate, čak i ako su za postizanje tih rezultata bile potrebne četiri godine, koji su zaista postignuti nakon tri godine 2014. godine.

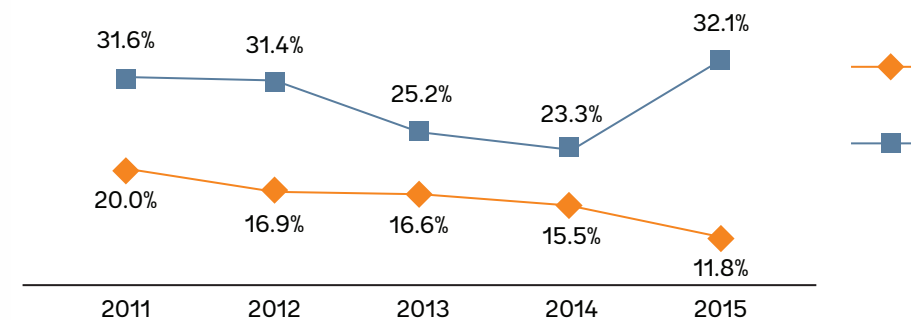
Slika 9 – Ostvarivanje rezultata tokom vremena.

Tokom perioda od četiri godine, mongolski centralni inspektorat mogao je da pokaže da je broj visokorizičnih subjekata (crveno) smanjen i stepen usklađenosti (zeleno) povećan u 23 sektora – sa četiri primera koja su ovde navedena.

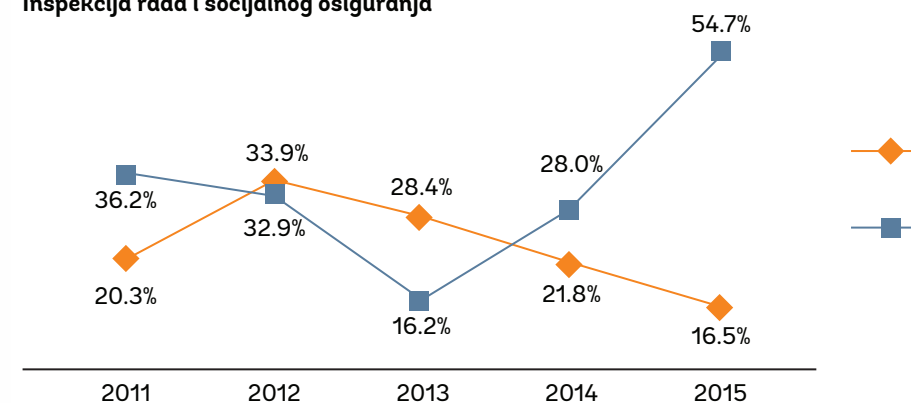
Inspekcija životne sredine, geologije i rudarstva



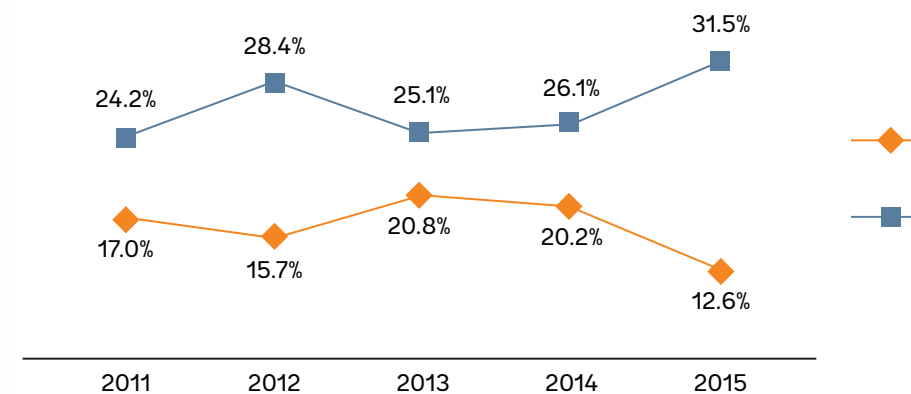
Zdravstvena inspekcija



Inspekcija rada i socijalnog osiguranja



Inspekcija infrastrukture



Pokazatelji učinka treba da odražavaju uspešnu isporuku sistemskih pokazatelja, kao što su:

- Smanjenje broja profila rizika koji su visokorizični;
- Smanjenje broja pronađenih neusklađenosti;
- Povećanje broja preduzeća koja se samoregulišu;
- Broj neformalnih preduzeća koja prelaze u formalni sektor.

Ali najpotrebniji pokazatelji učinka odnose se na prvobitne ciljeve sektorskog regulatornog okvira, kao što su:

- Smanjenje izbijanja bolesti životinja;
- Smanjenje nesreća na radnom mestu;
- Sprečavanje uvoza invazivnih vrsta;
- Smanjenje izbijanja bolesti koje se prenose hranom;
- Poboljšana svest potrošača o opasnim proizvodima.

Ovi pokazatelji su rezultati u stvarnom svetu, što je ono što je pristup zasnovan na riziku osmišljen da pruži. To nas vraća na originalni dijagram o pristupu zasnovanom na riziku na slici 2: Ono čime upravlja regulatorni sistem jeste uticaj poslovnih subjekata na stvarni svet. Regulatorni sistem nameće pravila preduzećima kao način da se taj uticaj učini korisnim. Dijagram na slici 2 je stoga uokviren u okviru onoga što se dešava u stvarnom svetu, na vrhu, i radnji poslovnih subjekata na dnu. Zeleni konektori (na dijagramu) prate proces zasnovan na riziku ili kako je rizik deo tog procesa, dok su plavi konektori načini na koje se informacije vraćaju kako bi se obogatilo i poboljšao sistem. Ovo je vizuelni prikaz kako funkcioniše sistem zasnovan na riziku.

- Polazna tačka je stanje u stvarnom svetu, sa vrednostima koje treba da štiti regulatorni sistem i opasnostima koje prete ovim vrednostima.
- Ove opasnosti se analiziraju u analizi opasnosti u sektoru koja ispituje šta se dešava u čitavom sektoru, kako u ekonomskom tako i u tehničkom smislu. Takođe može imati strateški pogled na budućnost, kao što je uticaj novih tehnologija. Ona identifikuje glavne pretnje, a one za koje postoji verovatnoća da će se pojaviti su identifikovane kao rizici.
- Nakon identifikovanja rizika koji mogu oštetiti sektor, sledeći korak je da se identifikuju oni sa kojima regulatorni sistem može nešto da uradi. Postojeće društveno-ekonomski trendovi oko kojih regulatorni sistem ne može mnogo da uradi, ali Inspektorat može da radi sa partnerima kako bi istražio gde bi mogao da napravi razliku.
- Kontrolne liste treba da budu napisane kako bi se kombinovala pravila iz regulatornog okvira sa uticajem koji će imati na rizike kojima će se upravljati. Analiza rizika omogućava da se svakom od regulatornih zahteva da obračunata ocena tako da je inspekcija valjana provera koliko dobro ili loše poslovni subjekt upravlja rizicima koje mora da kontroliše.
- Paralelno, analiza rizika takođe identifikuje faktore koje treba uzeti u obzir za svaki poslovni subjekt kako bi se procenio koji nivo rizika taj subjekt predstavlja. Ovo je ugrađeno u profil rizika za to preduzeće. Deo nivoa rizika je i sama aktivnost, npr. postrojenje za preradu hrane, deo je obim moguće štete koju bi mogla prouzrokovati npr. da li snabdeva mnoga druga preduzeća, a drugi deo je upravljački kapacitet preduzeća, odnosno da li može da kontroliše svoje rizike.
- Profil rizika omogućava da se inspekcijama da prioritet, pri čemu se visokorizična preduzeća kontrolišu pre preduzeća srednjeg rizika (a sa niskim rizikom se retko kontrolišu). Proces zasnovan na riziku do ove tačke daje fokus na korišćenje resursa tamo gde je verovatno da će biti najdelotvorniji (i izbegavanje trošenja resursa tamo gde se ne isplati). Ali proces zasnovan na riziku u

ovom trenutku je takođe obezbedio kontrolnu listu koja osigurava da će inspekcija biti praktična i delotvorna.

- Svaka inspekcija takođe generiše podatke i saznanja. Ovo onda pomaže poboljšanju kako kontrolne liste tako i profila rizika. Potrebno je iskustvo da bi se poboljšala zaista delotvorna kontrolna lista, a inspektori treba da daju povratne informacije o tome kako je funkcionisala u nizu situacija koje pokrivaju. Kapacitet upravljanja preduzećem je treći element u profilu rizika i to uglavnom proizilazi iz evidencije inspekcije. Inspektor će iz prve ruke videti koliko dobro ili loše ono kontroliše svoje rizike. Podaci inspekcije se takođe mogu posmatrati kao anketa preduzeća u sektoru i analiza tih podataka može da identifikuje trendove, obrasce, odstupanja i možda čak i podatke o učinku za sektor u celini.
- Ne postoji jasna poveznica između procesa do ove tačke i radnji privrednog subjekta. Inspekcija bi trebalo da ima nekog efekta, ali može biti teško pripisati radnje preduzeća tome. Na jednom nivou, inspekcija je pasivna i reaktivna, konstatuje šta se dešava, ali može biti i dinamična i proaktivna. Obim uzročne veze između inspekcijske funkcije i radnji subjekta je složen, ali to ne znači da je nedelotvoran. To je jedan faktor među mnogima.
- Ciklus inspekcije zasnovan na riziku ima koncentrične cikluse. Postoji unutrašnji ciklus gde se sama inspekcija vraća u profile rizika i kontrolne liste, kao što je gore objašnjeno. Ali glavni, spoljašnji, jeste uticaj delovanja privrednih subjekata na realnu situaciju. To je cela poenta regulatornog sistema. Ali to takođe može pokrenuti ciklus iznova, u zavisnosti od toga kakav je uticaj imao. Može pokazati da li sistem isporučuje ili ne, ali takođe može pokazati koliko dobro ili loše funkcioniše. Ionako bi stvarnu situaciju trebalo redovno ažurirati, osim povratnih informacija od strane privrednih subjekata, kako bi se identifikovali rizici koji se pojavljuju od drugih faktora. To se napaja kroz proces analize rizika ponovo do profila rizika i kontrolnih lista.

Deo 2

ISPORUČIVANJE REZULTATA

08. Usklađenost

Pristup zasnovan na riziku je osmišljen da obezbedi i efikasnost i delotvornost. Efikasnost proizilazi iz određivanja prioriteta gde primeniti resurse, a delotvornost dolazi od fokusiranja na rezultate. Ovaj drugi deo sada govori o tome kako da se koristi tehnički sistem na bolje, proaktivne načine zarad postizanja boljih rezultata. Ovo je nova disciplina "Regulatorno sprovođenje" – kako naterati regulatorne sisteme da rade.

Odgovorno uređivanje

Jedan od glavnih alata za regulatorno sprovođenje naziva se „odgovorno uređivanje“ i gradi se na stavovima ljudi koji su podvrgnuti pravilima. Tradicionalno gledište je da su svi oni uglavnom isti, da prvenstveno oklevaju da se povinuju i da će pronaći sve načine da izbegnu usklađivanje. Neki kreatori politike idu dalje i pretpostavljaju da su svi biznismeni lopovi. Ra-

zličite zemlje su primenile model „odgovornog uređivanja“ koji segmentira ljude koji su podvrgnuti regulaciji u četiri kategorije – već usklađeni, spremni da se usklade, ali ne i potpuno usklađeni, oportunisti i kriminalci. Veoma široko, ove kategorije se takođe proporcionalno raščlanjuju prema broju i obimu izlaznih rezultata u raspodelu prikazanu na slici 10 ispod.

Slika 10. Odgovorno uređivanje - Kategorije, distribucija i odgovori



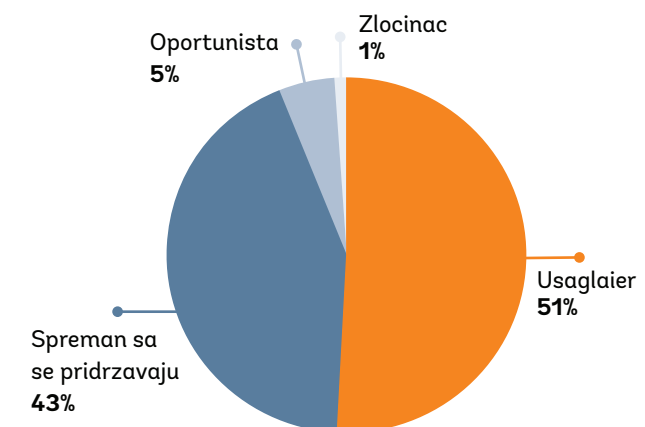
Izvor: Autorov dijagram

Većina kompanija je ili već usklađeno ili spremno da se usklade. Veoma mali broj se u stvari bavi kriminalom. Poenta svega ovoga je, međutim, da svaka kategorija zahteva drugačiji odgovor Inspektorata. Snažna primena, sa jakim sankcijama i širokim publicitetom, potrebna je ako postoje kriminalci koji nanose štetu ili opasnost, bez brige o uticaju na druge. Dakle, policijski model nije sasvim nevažeci, ali ovo bi trebalo da budu veoma izuzetni slučajevi, a ne osnovni pristup celoj vežbi. Možda čak i da se tim aktivnostima bavi policija u meri u kojoj one ionako mogu da potpadaju pod krivični zakon.

Najvažnija kategorija su oni koji su voljni da se povinuju, ali još nisu usklađeni. To je ključ za efikasno postizanje regulatornih ciljeva. Ukoliko nisu usklađeni, razlog za neusklađenost je ključan. Ako ne znaju šta da rade, novčano kažnjavanje to neće promeniti, već će umesto toga smanjiti resurse koje moraju da ulože u usklađivanje. Kod ove grupe sankcije su obično kontraproduktivne.

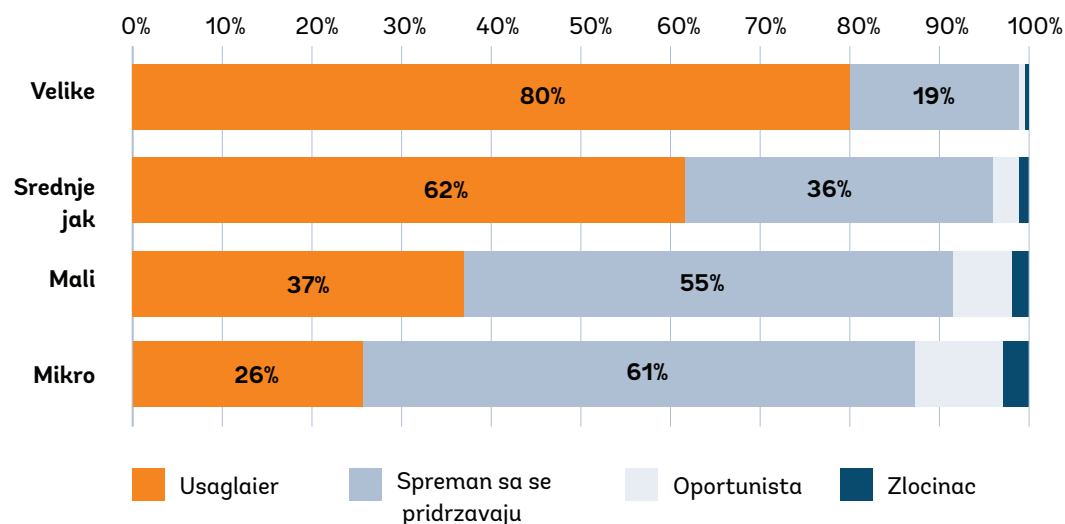
Nalaz da većina preduzeća ili želi da bude usklađena ili je usklađena nije tako neobičan kao što se ponekad misli. To su preduzeća i imaju dovoljno problema u upravljanju svojim osnovnim poslovnim aktivnostima da bilo koji spoljni pritisci moraju biti minimizirani uz najmanju moguću gnjavažu, uključujući i usklađenost sa propisima nametnutim od spolja. Retko ima smisla boriti se protiv sistema, tako da on postaje još jedan režijski trošak kojim se upravlja što je moguće ekonomičnije. A ako im se može pokazati da radnje koje predstavljaju usklađenost zapravo imaju koristi za poslovanje, biće motivisana da se pridržavaju. Slika 11 u nastavku prikazuje distribuciju „odgovornih uređivanje“ u jednoj zemlji u kojoj je Svetska banka anketirala inspektore u pet delova zemlje radi njihove procene stava preduzeća prema usklađenosti. Ovi inspektori su redovno radili sa preduzećima, tako da nije bilo teško da naprave procenu. Neka dodatna pitanja u anketi dalje su podržala nalaze.

Slika 11. Anketa o stvarnoj raspodeli u jednoj zemlji



Izvor: Neobjavljena anketa Svetske banke

Slika 12. Raspodela prema veličini

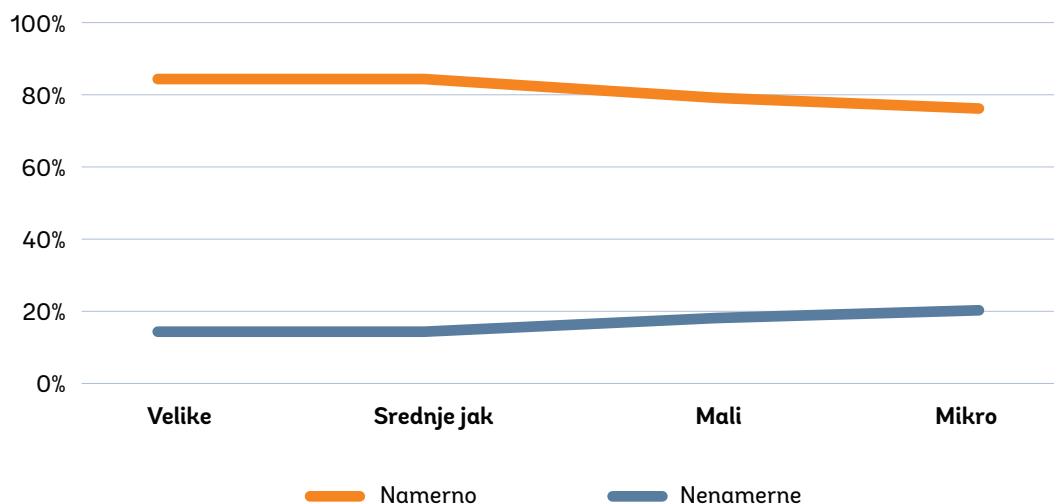


U ovoj anketi, 94% preduzeća je ocenjeno ili kao već usklađeno ili spremno da se uskladi. Ovo je zatim podeljeno prema veličini preduzeća, kao što je prikazano na slici 13 ispod.

Nije iznenađujuće što su veća preduzeća bila usklađenija. Ona imaju resurse za upravljanje usklađenošću i često će se takmičiti na nivou na kojem je usklađenost standard. Multinacionalne kompanije moraju da ispune globalne standarde koji često prevazilaze standarde ili propise svake

pojedinačne zemlje, jednostavno zato što je neefikasno imati različite operacije u različitim zemljama. Što su kompanije manje veća je neusklađenost. A opet, to je očekivano. Sa najmanjim, postojala je najveća incidenca oportunističkih ili kriminalnih aktivnosti, ali drugo pitanje u anketi se odnosilo na stepen do kojeg je neusklađenost bila namerna ili nenamerna – videti sliku 13.

Slika 13. Namerna i nenamerna neusklađenost



Iz ovog dijagrama se mogu uzeti dve tačke. Prvo, da je ogroman broj neusklađenosti nenamernan. Ovo potvrđuje ono što su nam inspektori u toj zemlji rekli u otvorenim pitanjima – većina preduzeća samo pokušava da to ispravi. Drugo, namerni slučajevi se povećavaju što je manje preduzeće. Inspektori su ovo objasnili u smislu

toga da ova mala preduzeća nemaju resurse da se pridržavaju, a ne da im nije stalo do usklađenosti. Znali su da neke stvari nisu u redu, ali nisu mogli da vide kako da to izbegnu.

Upravljanje usklađenošću

Ono što nam ovo pokazuje je veoma ohrabrujuća poruka da je velika većina preduzeća – uključujući i mala – spremna da radi sa inspektorima kako bi bila usklađena sa svim utvrđenim pravilima. Izazov ove poruke je da se ustanovi šta Inspektorat treba da uradi da bi se na-dovezao na ovo i pretvorio one koji su spremni da se usklade u usklađena preduzeća. Na slici 13, oblast zaokružena zelenom bojom pokazuje glavni izazov za uspešno isporučivanje – rad sa manjim delom sektora da bi se otkrile prepreke usklađenosti, a onda rešavanje ovih prepreka.

Slika 14. Pokretači usklađenosti



Izvor: "From Chasing Violations to Managing Risks", Florentin Blank 2018 Elgar

Slika 14 iznad daje model pokretača usklađenosti, zasnovan na opsežnom istraživanju u mnogim zemljama. Cena usklađenosti je, naravno, bitna, ali nije ključni faktor. Odvraćanje je važno, ali mnogo manje nego što smo mislili ranije. Glavni faktori su obično:

Neznanje – o regulatornim uslovima ili čak o tome kako efikasno poslovati u tom sektoru;

Kapacitet – znaju šta da rade, ali nemaju veštine, osoblje, prostorije ili opremu;

Neznanje – ne mogu priuštiti pune troškove usklađenosti;

Legitimnost – prema njima se postupa loše i ne poštuju one koji sprovode pravila;

Legitimnost – njihovi konkurenti nisu usklađeni (i to im prolazi), pa zašto bi oni? (Ovo funkcioniše i na drugi način ako se usklađenost smatra dobrom – „ovako mi to radimo ovde”)

Složenost ovih faktora ponovo pokazuje kako pojednostavljeni model odvrćanja, sankcija i inspekcije u većini slučajeva neće biti delotvoran.

Poslednji faktor koji treba dodati ovom razmatranju sveukupnog pristupa regulatornoj primeni je razlika između povećanja usklađenosti i smanjenja neusklađenosti. Zatvaranje lošeg preduzeća ne stvara dobro preduzeće. Dakle, koliko politika zavisi od zaustavljanja pogrešnih stvari ili povećanja pravih stvari?

Ako je cilj politike stvaranje pozitivnih rezultata, to će verovatno zavisiti od podsticanja pozitivnih akcija preduzeća. Jednostavan primer je regulatorni sistem za bezbednost hrane u Šangaju, gradu od oko 26 miliona ljudi. Cilj je obezbediti bezbednu hranu za 26 miliona ljudi. Zatvaranje 100 restorana biće statistički beznačajno u rešavanju tog problema. Ono što regulatorni sistem treba da uradi jeste da na odgovarajući način podrži možda četvrt miliona malih prehrambenih preduzeća da poboljšaju svoje prakse. Smanjenje udela kriminalaca ne povećava broj preduzeća koja se pridržavaju propisa.

Koliko vam je usklađenosti potrebno?

Ciljevi politike uvek moraju odrediti pristup realizaciji. Gornja diskusija se bavila regulatornim ciljevima koji su pozitivni, kao što je povećanje bezbednosti, ali neki regulatorni sistemi se

odnose na smanjenje neželjenih ishoda, kao što su antimonopolska pravila. Većina regulatornih ciljeva se, međutim, odnosi na pozitivne rezultate. Teorija je da ako dovoljno preduzeća radi prave stvari, onda će regulatorni ciljevi biti ispunjeni. Šta podrazumeva "dovoljno"?

Ovo se razlikuje od jednog sistema do drugog, ali 100% usklađenosti po preduzeću u 100% preduzeća je samo san. Čak i najbolje multinacionalne kompanije će negde imati manji problem, ali da li je to važno? Najmanja preduzeća možda nikada neće postići ni 50% usklađenosti, ali ako mnoga od njih pređu sa 30% usklađenosti na 40% usklađenosti, to će povećati ukupne rezultate širom zemlje. U 2007. godini, Agencija za standarde hrane Ujedinjenog Kraljevstva postavila je cilj da 75% kontrolisanih prehrambenih preduzeća bude „široko usklađeno“. Ako to bude ispunjeno, ASH je smatrala da će njena politika biti ispunjena. (U poslednjih nekoliko godina, preko 90% prehrambenih preduzeća je uširoko usklađeno). Ali imajte na umu i upotrebu „široko usklađenog“. Baš kao što bi bilo dovoljno da 75% preduzeća bude dovoljno dobro, ni svako preduzeće ne mora da bude 100% usklađeno. Mera „široka usklađenost“ bila je ocena od 3 do 5 (od maksimalno 5) na šemi za ocenjivanje higijene.

Nisu sva pravila podjednako važna u smislu ostvarivanja rezultata. Takođe, što je pravilo konkretnije, veća je šansa za tehničku neusklađenost koja uopšte ne utiče na politiku. Ako je otvor

za vrata manji za 5 centimetara od propisane širine, problem je detalj pravila, a ne učinak u praksi. Pravila treba da preciziraju rezultate koje treba postići i prepustiti preduzeću da se bavi realnošću života i iznađe najbolji način da se to postigne.

Dakle, sistem inspekcije koji kažnjava preduzeća zbog tehničkih neusklađenosti koje imaju mali uticaj na regulatorne ciljeve više se odnosi na obezbeđivanje posla za inspektore nego na isporučivanje regulatornog sistema. Ono što je važno jeste da li je preduzeće svesno problema, pokušava li da to ispravi i da li ne radi ništa što je zaista opasno. Manje probleme treba rešiti objašnjavajući šta nije u redu i kako to popraviti. Inspektor je previše vredan resurs da bi se trošio na pretvaranje dovoljno dobrog preduzeća u preduzeće za primer. Sprovođenje besmislenog pravila podiže stvarnu opasnost od otuđenja preduzeća i njegovog pretvaranja od spremnog da se povinuje u onog koje pokušava da obmanjuje ili izigra sistem.

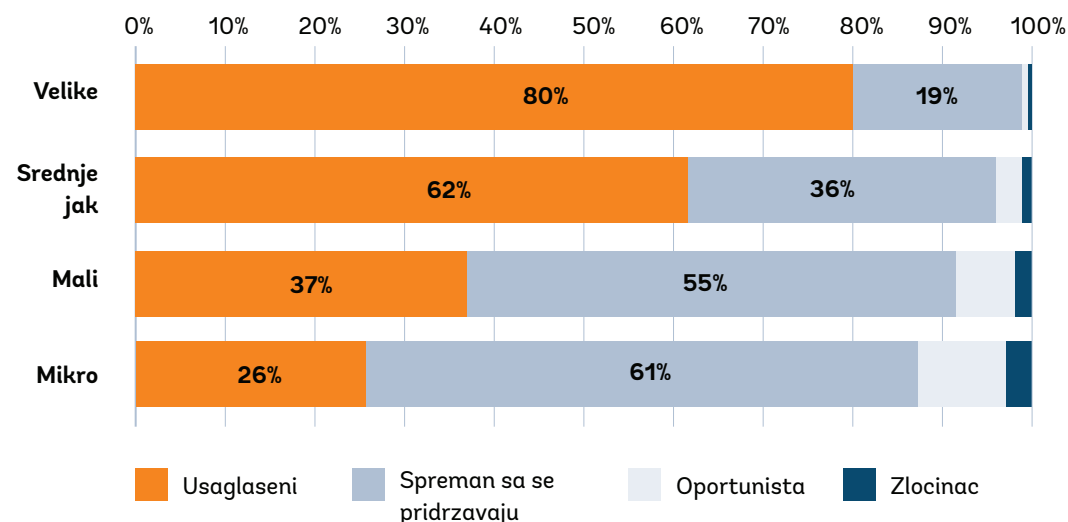
Inspektori nisu uvek odgovor.

U jednom trenutku 2017. godine, poverenik za bezbednost hrane u Nju Delhiju imao je pet inspektora za hranu da isporuče bezbednu hranu gradu sa 28 miliona usta. Umesto da se oslanja na tradicionalne metode inspekcije, ona je vodila program za obuku 53.000 uličnih trgovaca i time je podignut nivo higijene hrane (i pomoglo se mnogim malim preduzećima), ali to nije imalo nikakve veze sa inspekcijama. Ona je koristila pet inspektora da upravljaju medijima kad god su objavili zastrašujuće priče.

Koliko inspektora vam treba?

Inspektori su korisni za više od inspekcija. Oni su "oči i uši" regulatornog sistema. Ali ih treba koristiti na taj način da biste dobili korist, a to se ne radi često. Oni stižu mnoga usputna znanja o sektoru i poslovnim praksama tako da potencijalno mogu biti vredni savetnici preduzećima. Oni takođe mogu imati značajnu tehničku ekspertizu u pitanjima tog regulatornog sistema, kako u pogledu pravila tako i u pogledu nauke. Opet, ovo ih može učiniti vrednim za preduzeća u savetovanju o boljim načinima poslovanja. Ili mogu biti preopterećeni, nedovoljno obučeni i plaćeni, u kom slučaju će verovatno iznuditi novac od preduzeća i učiniti više štete nego koristi. Inspekcija jedan na jedan je skupa i možda se ne isplati u mnogim slučajevima. Inspekcije plaćaju poreski obveznici i trebalo bi da se proceni kakvu korist ima poreski obveznik od tog ulaganja. Istina je da mnogi inspekcijski timovi postoje iz istorijskih ili nasleđenih razloga ili zbog opšte pretpostavke da sistem zasnovan na pravilima mora imati neki element provere od strane vladinih zvaničnika. Kada pokušavate da povežete uzročnu vezu između inspekcijских aktivnosti i regulatornih ishoda, to se obično pokaže izuzetno teškim. Nema ničeg automatskog u tome. Kada je Jermenija uvela inspekciju zasnovanu na riziku, stavila je moratorijum na inspekcije malih i srednjih preduzeća sve dok inspekcijско telo nije imalo kompletan set kontrolnih lista. Bilo je potrebno tri godine, za koje vreme niko nije primetio nikakvu razliku u regulatornim ishodima. Inspekcije nisu imale nikakvu javnu vrednost. Tako je bilo i u Gruziji nakon „Revolucije ruža“, kada je većina inspekcijских organa raspušteno, a kasnije nije identifikovana nikakva javna šteta. Ovo ne znači da je inspekcija gubljenje vremena, već da utvrđivanje javne vrednosti koje proističe iz inspekcija može biti teško i sporno.

Slika 12. Distribucija usklađenosti prema veličini.



Bolje je postaviti pitanje kako optimizirati raspoloživi resurs za inspekciju. Prvo, naravno, primenite pristup zasnovan na riziku. Ali ovo nije samo pitanje inspekcije visoko rizičnih poduzeća. Reč je o proceni optimalnih rezultata za sektor. Ovo se vraća na izbor između smanjenja neusklađenosti i povesaanja usklađenosti. Korisno je ponovo pogledati sliku 12.

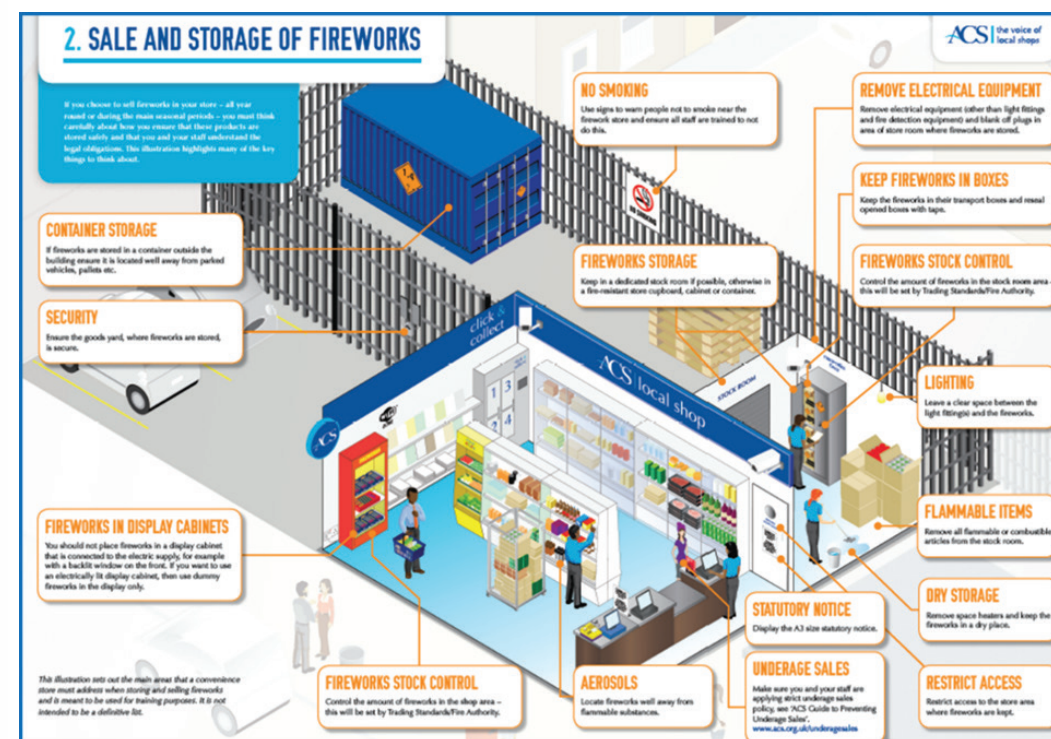
09. Izvan inspekcija – angažovanje i uticaj

Udaljavanje od policijskog modela inspekcija bilo je pozitivno u razvoju novih načina rada, a ne samo odbacivanje modela koji nije davao rezultate. Prinuda je potrebna kada preduzeće odbija da zaustavi opasne prakse, ali to nije čest slučaj. Ako preduzeće pokušava da bude usklađeno, prinuda ne samo da nije potrebna, već će otuđiti preduzeće. Ono što je važno jeste da se gradi na spremnosti preduzeća da se pridržava propisa. Ali to zahteva novi pristup, nove metode i nove veštine.

Ključ za povećanje usklađenosti je razumevanje prepreka za usklađenost i njihovo rešavanje.

To znači istinsko angažovanje sa preduzećima. Iskusi inspektori će već imati izvesno razumevanje za neke probleme, ali za to je potrebno sistematsko prikupljanje podataka, po mogućnosti anketiranjem preduzeća od strane nezavisne treće strane, kako bi se preduzeća ohrabrila da budu otvorena. Ako podaci počnu da pokazuju zajedničke teme i probleme, više ne mora postojati nivo transakcije jedan na jedan koji je neophodan za konvencionalne inspekcije. Isti lek za problem može da funkcioniše sa stotinama preduzeća.

Slika 15. Primer moderne regulatorne infografike



Uobičajena prepreka je nepoznavanje ili nerazumevanje pravila. Bolji načini objavljivanja i objašnjavanja pravila su deo angažovanja i mogu napraviti značajnu razliku uz relativno male troškove. Ovo se može videti na slici 15 koja je primer korišćenja infografike za socijalizaciju i objašnjenje skupa pravila za malo preduzeće. Ovo je način na koji se kreće savremena regulatorna isporuka. Mala preduzeća ne čitaju zakone ili propise, pa čak ni smernice ili standarde, ali ne bi trebalo da moraju.

Infografike se mogu distribuirati na internetu i čak ne moraju da se štampaju centralno i distribuiraju. Preduzeće ih može odštampati lokalno i zakačiti na zidove. Mogu se pripremiti i na različitim jezicima, uz male dodatne troškove.

Međutim, stvarni potencijal za angažovanje je u neformalnom sektoru. Jedna onlajn infografika ili YouTube video može doći do hiljada malih i mikro preduzeća. Za njih je poboljšanje važnije od usklađenosti. Čak i ako ne prođu odgovarajuću inspekciju, ako mogu da poboljšaju nivo svoje prakse, i to je napredak. Poboljšanje u hiljadama malih preduzeća je značajan napredak. Organ za kontrolu hrane u Indiji ima zadatak da isporučuje sigurnu i zdravu hranu za 1,5 milijardi ljudi svakog dana i sada pokušava da podigne nivo prakse u ogromnom neformalnom sektoru. Proizveo je 350 YouTube video zapisa i vrlo malo podzakonskih propisa.

Ovo je novi način sprovođenja propisa, ali se zasniva na istom osnovnom pristupu kao i tradicionalni metod – uticanju na radnje i odluke preduzeća na način koji će dati željene rezultate. Sada imamo različite načine da to uradimo koji ranije nisu bili dostupni. Pre deset godina, bilo je radikalno predložiti da regulatorna agencija ima Fejsbuk stranicu, ali sada veštine društvenih medija postaju neophodne da bi regulatorna agencija bila delotvorna.

Drugi način da Inspektorat proširi svoju delotvornost jeste da radi sa partnerima koji gledaju na isti problem, možda iz drugog ugla.

Klasičan slučaj je Carina, koja može biti veoma koristan partner raznim inspektoratima zbog kontrole na granicama i sistema koje će Carina već osmisliti za upravljanje podacima o uvozu. Dobrovoljni sektor se takođe može baviti nekim socio-ekonomskim pitanjima koja podupiru neke regulatorne ciljeve inspektorata i možda već ima dobro razvijene mreže širom zemlje. Trgovačka udruženja mogu biti korisna ako se dobro vode, ali razvoj kvalitetne veb stranice za Inspektorat može početi da pruža bolju platformu za saradnju sa preduzećima. Za neke sektore, potrošači mogu biti veoma moćan saveznik jer njihov izbor kupovine može ubedljivije uticati na preduzeće od inspekcije. Inspektori mogu da izriču novčane kazne, ali potrošači mogu da drže u životu ili zatvaraju preduzeća. Takođe mogu postojati prilike za razmenu problema sa kolegama iz Inspektorata u drugim zemljama.

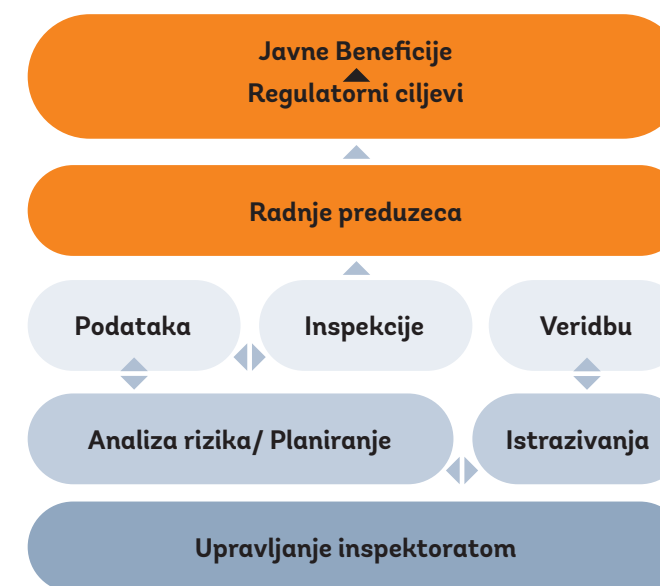
10. Institucionalni uslovi

Sve ovo ima implikacije na inspektorate. Ove Smernice predstavljaju šta se dešava širom sveta u razvoju i primeni regulatorne isporuke. Da bi se ilustrovalo koliko je ovaj model porastao, na nedavnoj konferenciji o regulatornoj isporuci učestvovalo je 400 delegata iz 60 zemalja sa šest kontinenta (uključujući i delegaciju sa Kosova, čiji je generalni inspektor predstavio aktuelne izazove u kosovskim reformama). Ono što je istaknuto u ovom radu je mešavina ustaljenog učenja o primeni inspekcije zasnovane na riziku, kao i naglasaka iz dobre međunarodne prakse. Inspektorati imaju priliku da nadograđuju ovo zajedničko globalno iskustvo, ali prvo moraju da donesu odluku o svom nivou ambicija. Zakon o inspekcijom nadzoru je, u nekim aspektima, najsavremeniji. Nivo ambicija inspektorata mogao bi se proširiti i na preskakanje drugih zemalja i težnju za najsavremenijim sistemom. Individualni inspektori zaista ne mogu postepeno

da primenjuju IZR. To zahteva sistemski prístup Inspektorata. Možda Inspektorat već ima dobro opremljen sistem inspekcije koji nije zasnovan na riziku, ali ima dobar rukovodilački tim i neke analize podataka. To će znatno olakšati tranziciju. Tamo gde se sistem zasniva na proveru tehničke usklađenosti i izricanju novčanih kazni za sve prekršaje, kulturni izazov za prila godavanje IZR-u ve biti značajan, pored rukovodilačkog izazova. Ako je inspektor nagrađen za izricanje novčanih kazni i pronalaženje mnogih prekršaja, biće veliko prilagođavanje da postane podrška preduzećima koja pokušavaju da se poboljšaju.

Da bi se u potpunosti primenila inspekcija zasnovana na riziku, potreban je okvir kao što je prikazano na slici 16.

Slika 16 – Novi inspekcijski okvir



Inspekcije su u centru, ali je jasno da u Okviru ima mnogo više toga od inspekcija:

- Opšta svrha je donošenje nameravanih javnih koristi, kroz postizanje ciljeva regulatornog sistema koji se primenjuje.
- Ali ovi ciljevi se postižu onim što preduzeća rade, a ne neposredno od strane inspektora ili bilo kog drugog dela vlade: izazov vlade je da pronade načine da utiče na ono što preduzeća rade, a inspekcija je samo jedno sredstvo. Drugi oblici angažovanja sa preduzećima, kroz savete i edukaciju ili pritisak potrošača, takođe mogu uticati na njihove postupke. Ovo takođe može uticati na neformalni sektor.
- Centralna promena u inspekcijama je primena alata za rizik. Oni povećavaju i efikasnost i delotvornost inspekcija usmeravajući ih tamo gde će imati veći uticaj. Za pristup zasnovan na riziku potrebna je analiza a analizi su potrebni dokazi i istraživanja.
- Podaci su osnovni za dokaze i analizu. Oni su osnova analize u stvarnosti. Oni pokazuju šta treba da se uradi, a kasnije pokazuju da li je to uspelo. Inspekcije se zasnivaju na podacima i same generišu podatke o tome kako sektor funkcioniše.
- U osnovi svega toga je rukovodilački tim za organizaciju. Ovo je mnogo više od slanja inspektora da vrše inspekcije.

Ove funkcije mogu zahtevati angažovanje novih veština koje neki trenutni inspektorati nemaju. Neki trenutno zapošljavaju mnoge nove inspektore i to bi mogla biti prilika da unesu neke od novih veština. Novi inspektori ne moraju nužno da preuzmu tradicionalne inspekcijске uloge, ali bi mogli da budu raspoređeni u angažovanju i istraživanju, kao i u inspekciji, kako bi stvorili širu ulogu. Drugima nedostaje dovoljno inspektora za konvencionalni sistem inspekcije i možda će morati da razviju širi pristup podržavanju usklađenosti kako bi povećali svoj domet.

U idealnom slučaju, svaki inspektorat će, pored inspektora, imati sledeći niz veština i zaposlenih:

Tabela 1 – Kadrovske uslovi pored inspektora

Funkcija	Veština	Broj
Analiza i procena rizika	Upravljanje rizikom, ekonomija, statistika	4
Angažovanje	Komunikacije, društvene mreže, grafički dizajn	3
IT usluge	IT veštine, statistika	2
Pravne usluge	Primena, savetovanje o inspekcijским pitanjima	3
Planiranje i strategija	Sektorsko iskustvo, ekonomija, pravo	3
Više rukovodstvo	Direktor i zamjenik direktora	3
		18

Odnos sa resornim ministarstvom je izuzetno važan. Fokus na regulatorne ciljeve trebalo bi da približi obe institucije i takođe može da omogući podršku Inspektoratu sa nekim novim veštinama koje su im potrebne, posebno u analizi rizika i možda o komunikacijama. Možda će biti potrebno vreme da Ministarstvo shvati više o isporuci, ali bi partnerstvo trebalo da ojača oboje. Oni takođe moraju da pronadu način da svi relevantni zakoni budu prikladniji za modernu regulativu. Insistiranje na sprovođenju detaljnih zakona će ojačati policijski model i otežati reformu, dok bi sporazum između Inspektorata i kreatora politike o ciljevima isporuke trebalo da ima prednost nad svim advokatima čistuncima dok se relevantni zakoni ne izmene.

11. Zaključci

Ove Smernice sa uputstvima daje pregled kako izgraditi sistem inspekcije zasnovane na riziku i kako ga koristiti za značajno povećanje vrednosti modernog inspektorata, usredsređenog na rezultate u stvarnom svetu. U radu se često ponavlja da će biti potrebno oko tri godine da se razvije, ali postoji mnogo učenja od drugih zemalja na koje se treba nadograđivati. Ali Kosovo počinje i sa drugim prednostima:

- Radi se o maloj zemlji koja je već pokazala sposobnost da preskoči razvojne puteve i postigne zapažene rezultate na tabelama međunarodne lige;
- Zakon o inspekcijama je dobar koliko je to moguće i pruža snažnu zakonsku osnovu za institucionalnu i operativnu efikasnost;
- Kancelarija generalnog inspektora koja koordiniše mali broj centralnih inspektorata je vrhunski model za snažan razvoj delotvorne prakse;
- Odnos sa resornim ministarstvom tako što će biti izvršna agencija prati neke od vodećih zemalja u ovoj oblasti, npr. Ujedinjeno Kraljevstvo, kombinujući politiku i sprovođenje.

Sve ovo je generično, kao i ove Smernice. Svaki inspektorat će imati svoje putovanje i treba da primeni učenje i okvire prema sopstvenim zahtevima. Rizici su specifični za sektor, a svaki sektor će takođe imati svoje kosovske karakteristike. Ovde je partnerstvo u radu sa Ministarstvom od vitalnog značaja, ali Zakon o inspekcijama nadzoru to prepoznaje i daje generalnom inspektoratu ulogu da podrži Ministarstvo u njegovom nadzoru nad njegovim Centralnim inspektoratom. Različiti regulatorni režimi se prilagođavaju IZR-u na različite načine. Tržišni nadzor će ga na drugačiji način primeniti u odnosu na Inspekciju rada, čiji će sistem više ličiti na poljoprivredu, bezbednost hrane, veterinu i šumarstvo, dok će se životna sredina, voda, priroda, prostorno planiranje i građevinarstvo razlikovati od oba. Takođe će postojati značajni izazovi u vezi sa uslovima zakona koji će se primeniti, pri čemu neki mogu imati tako propisan pristup da će IZR biti ranjiv na osporavanje od strane konzervativnih advokata. Neki manji, specijalizovani inspektorati su možda osnovani sa izuzetno uskim ovlašćenjima da nadgledaju određene procese.

Iza svih ovih izazova leže kulturna pitanja i interesi u održavanju postojećih sistema, ali to je slučaj sa većinom reformi. Ono što se ovde predlaže je promena paradigme u načinu na koji vlade rade kako bi pružile korist svojim ljudima, ekonomiji i životnoj sredini. Tradicionalni pristup pružanju regulatornih sistema seže u prošlost mnogo generacija i ostavio je mnoge sisteme u nasleđe čije poreklo smo svi zaboravili, ali ih još uvek primenjujemo. Ali pristup zasnovan na riziku je zasnovan na trenutnoj stvarnosti i dokazao se u mnogim drugim zemljama.

