

# АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА

## ПРИРУЧНИК

Бранко Радуловић
Андреја Марушић
Ђорђе Вукотић

# ПРЕДГОВОР

Током последњих година у Републици Србији предузето је низ корака у циљу унапређења правног амбијента. Интензивна регулаторна активност се очекује и у наредном периоду, не само да би се завршиле започете реформе већ и да би се домаћи прописи ускладили са *acquis communautaire*. Услед великог притиска да се регулаторни оквир у што краћем року измени, али и због низа других ограничења, постоји значајан ризик да се доношењем прописа не остварују жељени циљеви. У пракси то значи да нови прописи, односно регулаторне промене често:

- **стварају непотребне административне трошкове** и тиме смањују конкурентност привреде, инвестиције и запосленост;
- **стварају правну несигурност** због неусклађености с другим прописима или превеликих дискреционих права државних органа, чиме отварају простор за корупцију;
- **стављају приватни интерес испред јавног интереса** и тако иду у прилог одређеним интересним групама, при чему јавност није упозната с њиховим доношењем;
- **нису спроводиви** зато што недостају институционални капацитети, или зато што нису предвиђена одговарајућа средства за њихово спровођење или зато што нису сагледане тржишне и технолошке промене.

Наравно, сличне негативне последице јављају се и у другим државама, па се у многима од њих систематично приступа смањењу ризика од доношења лоших регулаторних решења. Већина држава чланица ЕУ и ОЕЦД користи **анализу ефеката прописа** (**АЕП**), и то најчешће под називом *Regulatory Impact Analysis* или скраћено *RIA*.[1]

Да би се отклонили неки од наведених проблема, изменом Пословника Владе 2004. године као прилог образложењу уведен је извештај о спроведеној анализи ефеката.[2] Од 2005. године припремљено је више од 300 нацрта закона са образложењима која су садржала и део који се односи на анализу њихових ефеката. Иако досадашњи резултати показују видљив напредак, у великом броју образложења нису адекватно дефинисани проблеми, многа не садрже анализу алтернативних регулаторних решења и готово по правилу не предочавају анализу трошкова и користи. Један од разлога је тај што се сматра да је анализа ефеката

[1] Поред *Regulatory Impact Analysis* уобичајено се користе и термини *Regulatory Impact Assessment* (*RIA*), *Regulatory Impact Statement* (*RIS*) или *Regulatory Impact Analysis Statement* (*RIAS*). Док прва два термина означавају процес, друга два се односе на документ који настаје као резултат тог процеса и представља опис тог процеса.

[2] Видети „Сл. гласник РС“, бр. 100/05, 51/06 и 61/06. У међувремену је на снагу ступио нови Пословник Владе „Сл. гласник РС“, број 69/08. Новина се огледа пре свега у начину састављања образложења нацрта закона. Поред осталих елемената, у образложењима се наводи проблем који акт треба да реши, циљеве који се доношењем акта постижу, друге могућности за решавање проблема, поред доношења акта, као и због чега је доношење акта најбољи начин за решавање проблема.

прописа само још једна у низу формалности коју је потреба испунити приликом припреме образложења нацрта закона, а не корисно средство у доношењу одлука, а други је што већи број државних службеника није довољно обучен како да спроведе анализу ефеката прописа, односно како анализа треба да буде представљена. Стога, овај приручник представља један у низу корака у оспособљавању лица задужених за припрему прописа да на систематичан начин врше анализу ефеката регулаторних промена.



Основном циљу овог приручника, а то је **да вам покажемо како треба да спроведете анализу ефеката прописа, али и како да је адекватно представите,** прилагођен је и његов садржај. У првом делу приручника упознаћете се с тим **шта је анализа ефеката прописа**, која је њена сврха и које су користи од ње. У другом делу описујемо **процедурална питања** која намеће обавеза спровођења анализе ефеката. У трећем делу представљени су **кораци спровођења анализе ефеката**, док ћете се у четвртом делу упознати са **основним методима који се користе у корацима анализе ефеката прописа.** Редослед је могао бити и другачији, али нам се чинило да је у овом случају корисније почети од „обавезе", а затим објаснити како се та обавеза испуњава.

По свом обиму, овај приручник је нешто опширнији од сличних приручника у другим, развијеним земљама зато што у Републици Србији не постоје други приручници и упутстава на које смо вас могли упутити и тако смањити његов обим, а и зато што смо сматрали да је много једноставније ако сав материјал који вам може бити од користи имате на једном месту. С друге стране, иако често користимо економске концепте, не објашњавамо детаљно релевантне економске појмове, пошто постоје бројни уџбеници економије у којима их можете наћи. Ради једноставности и да бисмо избегли дигресије, велики део материјала дали смо у анексима, које можете користити по потреби.

Приручник је структуриран тако да прати и програм обуке спровођења анализе ефеката прописа, која се спроводи у сарадњи са Службом за управљање кадровима. Материјал са обуке налази се на сајту *www.ria.merr.gov.rs*. Ту можете да нађете и додатне примере из праксе, матрице, друга документа, као и корисне линкове који вам могу помоћи да што боље припремите анализу, али и да оставите своје коментаре којима ћете помоћи у унапређењу квалитета анализе ефеката прописа.

Као узор при писању овог приручника користили смо приручнике за анализу ефеката земаља с најбољом применом АЕП и Приручник за анализу ефеката Европске Комисије[3], али смо га прилагодили датим околностима. При томе смо нарочито у виду имали ограничења с којима се сусреће примена АЕП у Републици Србији, како у погледу капацитета државне управе, тако и у погледу постојећег правног оквира и економског окружења. Да бисмо вам што више приближили примену анализе у Приручнику смо дали примере из домаће праксе. Практични примери су представљени у оквирима, тако да ћете их лако уочити. Такође, напомињемо да је ово прво издање и да ће изложени материјал бити мењан у складу с новим искуствима у примени и предстојећим изменама правног оквира, којим би се прецизирали захтеви у погледу примене анализе ефеката прописа.

[3] European Commission „Impact Assessment Guidelines", SEC(2009) 92.

Велику захвалност дугујемо професору Колину Киркпатрику на бројним коментарима и корисним сугестијама, као и Марију Мартелију и Франческу Сарпију с којима смо водили програм обуке, која је добрим делом заслужна за овакав изглед Приручника. Коначно, посебно се захваљујемо Ан Ли за координацију у издавању овог приручника и Драгани Алексић на сатима које је посветила редакцији овог текста. Наравно, никo од њих не сноси одговорност за оно шта је и како је написано у коначној верзији овог приручника.



У Београду, јула 2010. године

Аутори

# 1. УВОД

## 1.1 ШТА ПРЕДСТАВЉА АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА

**Анализа ефеката прописа представља метод којим се анализира потреба за доношењем новог прописа као и вероватни ефекти нових прописа односно промена постојеће регулативе.** Овај метод подразумева **процес који се заснива на низу корака којима се на аналитички и систематичан начин даје одговор на питање која од могућих алтернатива представља најбоље решење, односно да ли би нова или измена постојеће регулативе имала позитиван ефекат**. Током овог процеса, идентификују се очекивани, како главни и тако и споредни, ефекти који прате предложене измене, и у случају када је то могуће, трошкови и користи од измене прописа се квантификују.

Поред разматрања очекиваних ефеката, овај процес подразумева и **информисање доносиоца одлука и заинтересованих страна о резултатима анализе**. Анализом ефеката се **побољшава квалитета информација** на основу којих се доносе (политичке) одлуке. Такође, током припреме анализе и њеним објављивањем, **омогућава се субјектима регулативе да оспоре начин регулаторне интервенције и њене очекиване ефекте**. Важно је напоменути да анализа ефеката **није супституит за доношење одлука**, већ омогућава да се одлуке доносе на основу адекватних информација уз јасно преузимање одговорности за тако донете одлуке.

*Дефиниције употребљене у овом приручнику имају следеће значење:*

- ***регулатива*** *јесу сви нормативни (општи) правни акти на републичком нивоу и укључује све законе и подзаконске опште акте, као и опште акте које доносе регулаторна тела у обављању и ради обављања својих послова (правилници, упутства, мишљења, тарифници, формулари, и сл.);*
- ***пропис*** *јесте конкретан нормативни (општи) правни акт на републичком нивоу;*
- ***алтернативе регулативи*** *јесу механизми којима се постижу конкретни циљеви без усвајања прописа и обухватају тржишне механизме, субвенције, медијске кампање усмерене на промену понашања, промену вођења казнене политике и сл.;*
- ***регулаторна тела*** *јесу министарства, посебне организације, у смислу закона којим се уређује државна управа, републичке агенције и установе, као и други републички органи и независна регулаторна тела;*
- ***субјекти регулативе*** *јесу она физичка и/или правна лица чије се понашање регулише прописом.*

**ГРАФИКОН 1 ШТА ЈЕ АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА**




Приликом увођења анализе ефеката у Републици Србији, као иницијални модел, коришћена је **листа препорука ОЕЦД-а** (види Оквир 1.). Листа препорука ОЕЦД-а садржи десет питања у вези са очекиваним регулаторним променама. Наравно, листа препорука сама за себе није довољна. Она је пре свега подсетник, којим се лица која припремају пропис користе, од самог почетка - приликом разматрања постојања потребе за прописом, тако и током израде прописа. У том смислу може се рећи да сам процес АЕП почива на :

- **постављању правих питања** приликом изношења идеје о потреби за новим или изменама постојећих прописа као и током њихове израде,
- **прикупљању потребних података**,
- **организацији процеса анализе** тако да она следи низ логичких корака, **уз примену одговарајућих метода**,
- **размени информација**, кроз процес консултација доносилаца одлука и заинтересованих страна.

## ОКВИР 1 Листа препорука ОЕЦД-а за доношење регулаторних одлука

***1. Да ли је проблем правилно дефинисан?***

*Проблем који се решава треба да буде прецизно описан, да прикаже његову природу и значај и објасни узроке настанка (идентификујући при том мотивацију понашања групација изложених проблему ).*

***2. Да ли је интервенција оправдана?***

*Државна интервенција треба да буде заснована на експлицитним доказима да је таква активност оправдана, узимајући у обзир природу проблема, потенцијалне користи и трошкове од интервенције (који су базирани на реалној процени делотворности државне интервенције) и разматрању могућих алтернативних механизама решавања проблема.*

***3. Да ли је регулација најбољи начин интервенције у решавању датог проблема?***

*Регулаторна тела треба да на самом почетку регулаторног процеса изврше поређење различитих регулаторних и нерегулаторних инструмената, и размотре низ релевантних питања као што су трошкови, користи, дистрибутивни ефекти и административни захтеви.*

***4. Да ли регулација има правни основ?***

*Регулаторни процеси треба да буду структурирани тако да све регулаторне одлуке доследно поштују ,,владавину права". Ово подразумева неизоставно постојање експлицитне одговорности да сви прописи имају законски основ и да су у складу са преузетим уговорним обавезама, као и са правним принципима тачности, пропорционалности и примењивости прописаних процедура.*

***5. Који је адекватан ниво, односно који су нивои власти одговорни за предузимање активности?***

*Регулаторна тела треба да изаберу адекватан ниво власти који ће спроводити активности услед регулаторних промена, а ако је више нивоа власти у питању, да омогуће ефикасан систем сарадње.*

***6. Да ли користи проистекле регулацијом оправдавају трошкове?***

*Регулаторна тела треба да процене укупне очекиване трошкове и користи предложених регулаторних промена и могућих алтернатива и да их представе на јасан начин доносиоцима одлука. Користи морају бити такве да оправдавају трошкове пре него што дође до интервенције.*

***7. Да ли је дистрибуција ефеката у оквиру друштва транспарентна?***

*У мери у којој интервенција има ефекте на расподелу или на друштвене вредности, регулаторна тела морају учинити транспарентним трошкове и користи које би регулаторне промене имале по различите друштвене групације.*

***8. Да ли су прописи јасни, конзистентни, разумљиви и доступни корисницима?***

*Регулаторна тела треба да процене да ли ће потенцијални корисници разумети правила и сходно томе да преузму кораке којима се осигурава да текст прописа и његова структура буде што је могуће јаснији.*

***9. Јесу ли све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове?***

*Прописе треба припремати на јаван и транспарентан начин, уз примену одговарајућих процедура за ефективно и благовремено добијање инпута од заинтересованих страна, попут предузећа која су предмет регулације, синдиката, осталих интересних групација и других државних органа.*

***10. Како обезбедити примену прописа?***

*Регулаторна тела треба да анализирају како прописи утичу на понашање субјеката који су предмет регулације, на институције које ће бити одговорне за примену прописа, као и да припреме одговарајућу стратегију имплементације.*

*Извор: OECD (1995), The 1995 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris*

## 1.2 КОРИСТИ ОД АНАЛИЗЕ ЕФЕКАТА ПРОПИСА



Анализа ефеката прописа омогућава да **држава интервенише само када је то неопходно**, и да када то чини, **користи ону алтернативу која је најделотворнија или којом се циљ који је у јавном интересу остварује уз минималне трошкове**. Поред ове можемо навести неколико конкретних користи од спровођења анализе ефеката:

- на основу анализе ефеката прописа **доносиоци одлука боље разумеју последице тј. трошкове, користи и дистрибуционе ефекте одлука** (ко има корист и ко сноси трошкове),
- анализа ефеката омогућава **боље сагледавање и разумевање стварних ефеката** прописа путем квантификовања трошкова и користи,
- благовремено **откривање споредних и ненамерних ефеката регулације**.
- анализа ефеката **поједностављује регулаторни оквир;**
- примена анализе ефеката **води већој транспарентности** и омогућава заинтересованим странама да кроз процес консултација, односно јавне расправе, изнесу своје ставове и додатне чињенице;
- анализа ефеката прописа **побољшава квалитета рада државне управе**, кроз унапређење координације регулаторних активности и усаглашености прописа и одговорност регулаторних тела.

# 2. ОКВИР АНАЛИЗЕ ЕФЕКАТА ПРОПИСА

## 2.1 ОБАВЕЗНОСТ И ОБУХВАТ

Обавеза спровођења анализе ефеката прописа уведена је октобра 2004. године изменама Пословника Владе. Овим изменама уведена је обавеза да се при изради закона и других прописа припрема и образложење које садржи одговоре на списак питања сачињених према узору препорука ОЕЦД-а. Због постојеће праксе приликом израде нацрта закона, ова питања су раздвојена у два сегмента. Четири питања се налазе у оквиру образложења нацрта закона и других прописа, док се шест питања налази у прилогу који прати само нацрте закона, односно у извештају о спроведеној анализи ефеката.

**При изради сваког закона и другог прописа** ресорно министарства дужно је да у оквиру образложења (**члан 39. став 1. тачка 2 Пословника Владе**) анализира разлоге за доношење акта, а у оквиру њих посебно:

- **проблеме које акт треба да реши;**
- **циљеве који се актом постижу;**
- **разматране могућности да се проблем реши и без доношења акта;**
- **зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема.**

Као **прилог уз нацрт закона** (**члан 40. став 2. Пословника Владе**) ресорно министарство дужно је да достави објашњења у вези спроведене анализе ефеката (извештај о спроведеној анализи ефеката), и то:

- **на кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону,**
- **какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима),**
- **да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити,**
- **да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција,**
- **да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону, и**
- **које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава.**

Иако се обавеза из члана 39. Пословника Владе односи и на законе и на друге акте, члан 40. ограничава обавезу потпуног образлагања вршене анализа само на нацрте закона. Поред тога, постоји могућност да се у случају појединих закона анализа ефеката не примењује, ако ресорно министарство оцени да уз нацрт закона не треба да приложи анализу ефеката. У

том случају оно је дужно да посебно образложи разлоге из којих анализу ефеката није било потребно спроводити (члан 40 став 3. Пословника Владе). Сужавање формалне обавезе само на нацрте закона условљен је ограниченим капацитетима, како у самим регулаторним телима, тако и самог Секретаријата Савета за регулаторну реформу. То наравно не спутава регулаторна тела да спроводе одговарајућу анализу ефеката и за подзаконске акте (уредбе, правилнике, итд.). Напротив, анализа је и у тим случајевима више него пожељна. У наредном периоду планирано је постепено проширење ове обавезе и на друге акте Владе и других регулаторних тела.



Поред коришћења Пословника Владе, могуће је користити **препоручени формат извештаја** дат у анексу. Формат извештаја је прилагођен потребама процеса анализе ефеката и детаљније разрађује елементе које садржи Пословник, односно разрађује питања базирана на листи препорука ОЕЦД-а. Препоручени формат има за циљ уклањање уочених недостатака испољених у досадашњој пракси и олакшавање припреме образложења и прилога, у складу са Пословником Владе.

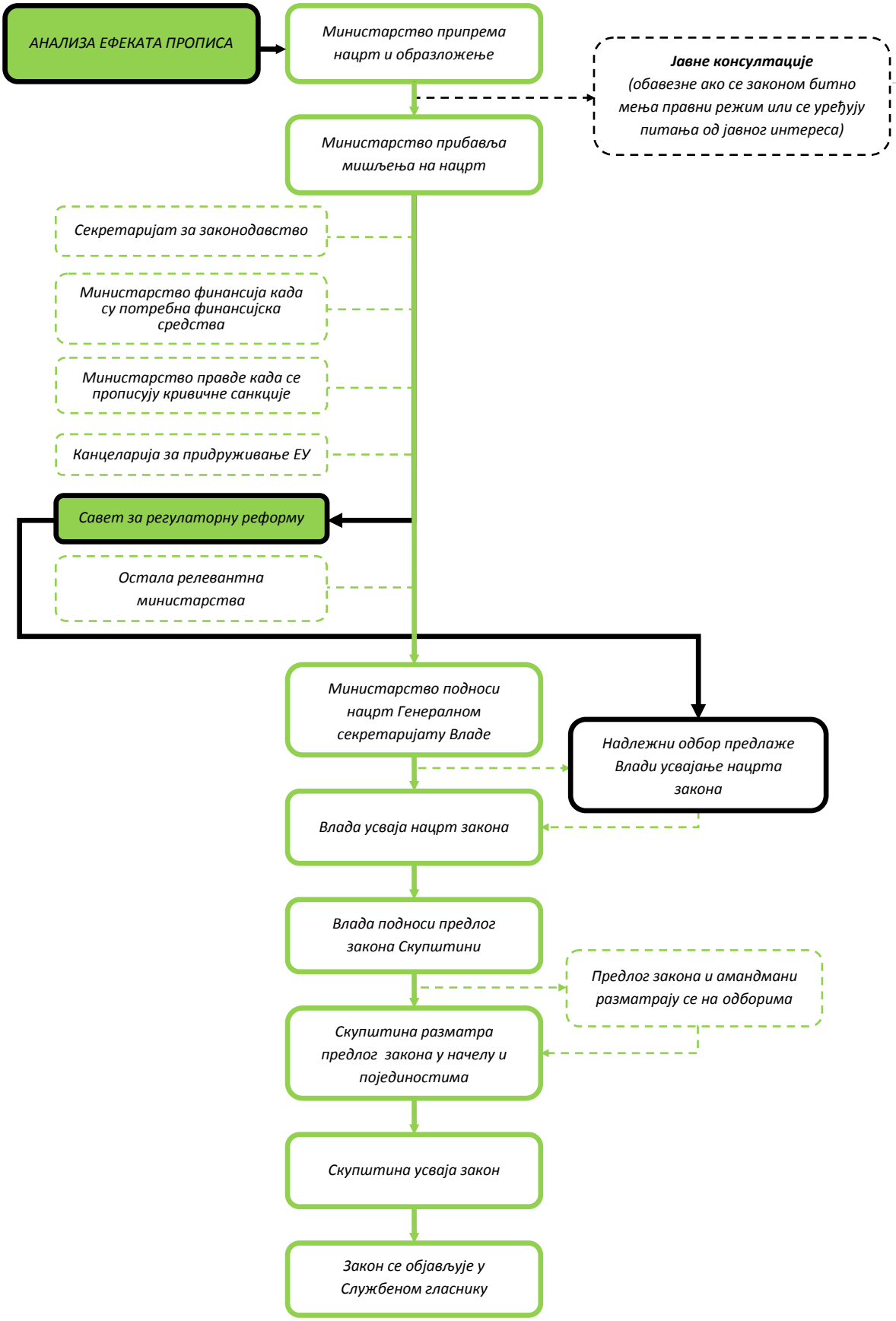
## 2.2 ПРОЦЕДУРАЛНА ПРАВИЛА АЕП

Процедурална правила регулишу само последњи корак у процесу анализе ефеката. **Процедурална правила се односе на форму образложења** прописа и прилога који садржи извештај о спроведеној анализи ефеката који прате нацрт закона **и обавезу достављања анализе**, на начин дефинисан Пословником Владе.[4] Ни Пословник Владе ни други акти, поред прописивања обавезе давања одговора на наведена питања, чиме се утиче на коначан изглед образложења, односно обавезе спровођење јавне расправе не уређује друга питања која подразумева процес анализе ефеката, тако да процес зависи првенствено од начина рада регулаторног тела.

Нацрт закона, образложење нацрта закона и прилог који садржи извештај о спроведеној анализи ефеката прослеђује се министарствима, Секретаријату за законодавство, Канцеларији за придруживање ЕУ и Савету за регулаторну реформу на мишљење. Сам процес анализе ефеката почиње много раније и подразумева низ логичких корака који су представљени у овом приручнику.

[4] За детаљни опис процедура у вези са доношењем закона у Републици Србији видети Анекс А.

**ГРАФИКОН 2 АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА И ПРОЦЕДУРА УСВАЈАЊА ЗАКОНА**



## 2.3 САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ



У циљу обезбеђења примене анализе ефеката прописа Влада је образовала Савет за регулаторну реформу (Савет) са циљем да исти врши контролу квалитета спровођења АЕП. Савет је формирао **Секретаријат** који контролише квалитет спроведене анализе, спроводи обуку лица која у оквиру регулаторних тела раде на изради прописа и пружа техничку помоћ регулаторним телима у спровођењу анализе. У примени анализе ефеката, Савет и Секретаријат сарађују са Владом и министарствима на неколико начина:

- **Савет даје надлежном одбору Владе мишљење о томе да ли је уз пропис достављена потпуна анализа ефеката прописа**. Мишљења Савета припрема Секретаријат;
- **Савет може да поднесе иницијативу за измену прописа који имају негативне ефекте на привредне субјекте**;
- **Савет консултује све стране које су заинтересоване за спровођење реформи везаних за пословно окружење**;
- **Савет у сарадњи са ресорним министарствима помаже у припреми пилот анализа ефеката прописа, односно детаљних анализа ефеката од почетка рада на пропису**;
- **Савет и Секретаријат пружају помоћ у интегрисању анализе ефеката у процес јавне расправе**.

Однос Савета и Секретаријата и министарстава и других регулаторних тела које припремају прописе није само формалне природе и не односи се само на последњу фазу представљену Графиконом 2.

Како критеријуми који одређују потребу за детаљном анализом још нису усвојени, пре финалног образложења пожељно је да сектор унутар министарства који је одговоран за припрему нацрта закона или радна група формирана ради израде нацрта закона достави Секретаријату прелиминарну основну анализу ради добијања мишљења о потреби допуне односно припреме детаљне анализе. Поред техничке помоћи коју Секретаријат пружа током припреме АЕП, Секретаријат даје и детаљне коментаре и сугестије на нацрт закона уколико је реч о решењима која могу да имају негативне ефекте по привредне субјекте. Током досадашње примене у случајевима када се на време успостави сарадња, тако да се уочени недостаци на време отклоне, Секретаријат даје позитивно мишљење на коначно образложење које прати нацрт закона.

## 2.4 ОДГОВОРНОСТ ЗА ПРИПРЕМУ АЕП

**Надлежна министарства и друга регулаторна тела која припремају нацрте закона или подзаконска акта одговорна су и за спровођење и припрему извештаја о анализи ефеката**

**прописа.** Адекватно спровођење анализе ефеката у великој мери зависи од јасног делегирања одговорности унутар самог регулаторног тела. Одговорност за спровођење анализе и припрему извештаја могуће је делегирати на саме државне службенике и/или на радне групе формиране за потребе израде прописа.



### 2.4.1 АЕП ГРУПЕ У МИНИСТАРСТВИМА И ДРУГИМ РЕГУЛАТОРНИМ ТЕЛИМА

Одговорност за припрему извештаја о спроведеној анализи лежи пре свега на регулаторним телима односно на лицима која су одговорна за израду прописа. У наредном периоду очекује се формирање центара или тимова унутар министарстава и других регулаторних тела које ће поседовати неопходне вештине за спровођење АЕП. Ове вештине подразумевају познавање основних економских концепата и различитих регулаторних алтернатива и алтернатива регулативи, познавање процеса консултација и прикупљања података, као и презентацију анализе. У случају детаљних АЕП, лица која ће бити ангажована на њиховој припреми треба да буду у стању да припреме и имплементирају сложеније технике анализе, користе различите технике консултација и прикупљања података.

### 2.4.2 РАДНЕ ГРУПЕ ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА

Како у великом броју случајева ресорна министарства формирају радне групе за израду прописа, онда су оне те које кроз процес израде на нацрту закона паралелно раде и на припреми извештаја о спроведеној анализи ефеката. Радне групе за израду одређеног прописа суочавају се са низом проблема:

- нејасно предоченим циљевима;
- рад на пропису се започиње када је политичка одлука већ донета, чиме се значајно ограничава избор алтернатива;
- дају се прекратки рокови за израду прописа, тако да се процес консултација или не спроводи или се своди на пуки формализам;
- изради прописа се приступа искључиво са становишта државе, уз недовољну анализу ефеката по тржиште или по заинтересоване стране занемаривањем анализе ризика имплементације.

Адекватно спровођење анализе ефеката подразумева да се приликом припреме измена или увођења новог прописа радне групе благовремено формирају, да се радним групама обезбеде адекватни ресурси и да се јасно планирају рокови за израду нацрта закона и подзаконских аката, као и рокови за спровођење консултација. Поред тога, неопходно је да се јасно дефинишу циљеви који прописом треба да се постигну.

У случају када надлежно министарство не поседује довољне капацитете, уобичајено се ангажују спољни експерти који самостално или у сарадњи са стручњацима из министарства раде на нацрту закона. У неким случајевима, спољни експерти су чланови радне групе која припрема нацрт закона, док у другим случајевима министарство добија предлог нацрта закона, кога некада прати студија која представља алтернативе и пратеће трошкове и користи.

Стога је пожељно да се од радне групе захтева да спроводи адекватну анализу ефеката и да уз нацрт закона приложи и основне елементе анализе ефеката који би пратили образложење закона. Ипак, сама одговорност за квалитет АЕП је на ресорном министарству односно регулаторном телу које је предлагач прописа.



**ОКВИР 2 ФОРМИРАЊЕ РАДНИХ ГРУПА**

*Формирање радних група за израду прописа врши се на основу Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Сл. гласник РС“, бр. 81/07 и 68/08).*

***Могуће је формирати тзв. пројектне и посебне радне групе.*** *Пројектне радна групе формирају се сходно одредби члана 26. Уредбе када је за извршење одређеног задатка потребна сарадња више министарстава односно регулаторних тела, док се посебне радне групе формирају на основу члана 28. када је потребно ангажовати стручњаке у одговарајућим областима, како би пружили помоћ у „најсложенијим пројектним задацима“, што подразумева и помоћ у изради прописа. Радне групе се најчешће формирају решењем Министра. Решење садржи задатак радне групе, чланове и руководиоца радне групе, рок за извршење задатка и друга питања која су везана за њен рад. Матрица решења које експлицитно наводи и спровођење анализе ефеката као задатак радне групе дата је у анексу.*

## 2.5 КАДА СЕ СПРОВОДИ ДЕТАЉНА АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА

На самом почетку припреме измене прописа само регулаторно тело треба да процени да ли је потребно спровести детаљну анализу. Како би се обезбедило да и сама анализа ефеката прописа не представља додатни терет, за прописе за које се прелиминарном анализом процени да ће имати релативно мале ефекте, не спроводи се детаљна анализа. Такође, могуће је контактирати Секретаријат, како би се на време добила повратна информација о евентуалној потреби израде детаљне анализе. Треба напоменути да и основна анализа може спречити нежељене ефекте.

Приликом разматрања да ли је потребно спровести детаљну анализу ефеката регулаторна тела треба да се руководе начелима пропорционалности и предострожности, који узимају у обзир значај ефеката, ризик који регулаторна промена ствара, као и административне трошкове који се намећу приватном сектору.

### 2.5.1 НАЧЕЛО ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ

**Начело пропорционалности подразумева да обим и детаљност анализе одговара вероватним ефектима предложеног прописа.** Са значајем прописа и ефеката које он ствара, расте и напор да се детаљно образложе поједина решења, као и да се трошкови и користи квантификују и новчано изразе.

С обзиром да су регулаторна тела приликом израде нацрта закона у обавези да пруже одговоре у оквиру Извештаја о спроведеној анализи, **детаљни одговори треба да буду пружени за све прописе који регулишу осетљива питања попут животне средине, и здравља, или могу довести до значајних промена на регулисаном тржишту, односно значајно утичу на конкуренцију и на потрошаче.**



**Секретаријат препоручује да се детаљна анализа врши у случајевима када је методом стандардних трошкова утврђено да су иницијални трошкови прилагођавања регулисаних субјеката већи од пола милиона евра, или су кумулативни трошкови за период од 5 година већи од 5 милиона евра (укључујући трошкове спровођења које сноси држава и трошкове примене и прилагођавања које сносе предузећа и потрошачи).**

### 2.5.2 НАЧЕЛО ПРЕДОСТРОЖНОСТИ

**Начело предострожности подразумева да обим и детаљност анализе одговара висини ризика у областима које се регулишу.** То се пре свега односи на активности које носе са собом неприхватљиво висок ризик или када не постоји могућност одређивања ризика уз високу поузданост.

Примена овог начела углавном се односи на **прописе који регулишу области за које постоји основана претпоставка да могу наступити штетни ефекти по људе и животно окружење, односно за оне где постоји висок степен неизвесности о природи последица, тј. где није могуће оценити ризик са задовољавајућим степеном вероватноће.**

Ово начело често бива погрешно схваћено. На пример, често се услед једног инцидента ствара притисак да регулаторна тела хитно реагују. Ризик се кроз медије у јавности доживљава

**ОКВИР 3 ПРИМЕНА НАЧЕЛА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ ИРСКОЈ**

*Како би се осигурала примена начела пропорционалности, односно како анализа ефеката не би била претерано захтевна, примена АЕП у Ирској садржи две фазе. За регулативу која има мале ефекте потребно је припремити прелиминарну анализу, док се детаљни извештај припрема само за случајеве код којих се очекују значајни ефекти. Детаљна анализа се примењује у случајевима када се оцени да предлог доводи до :*

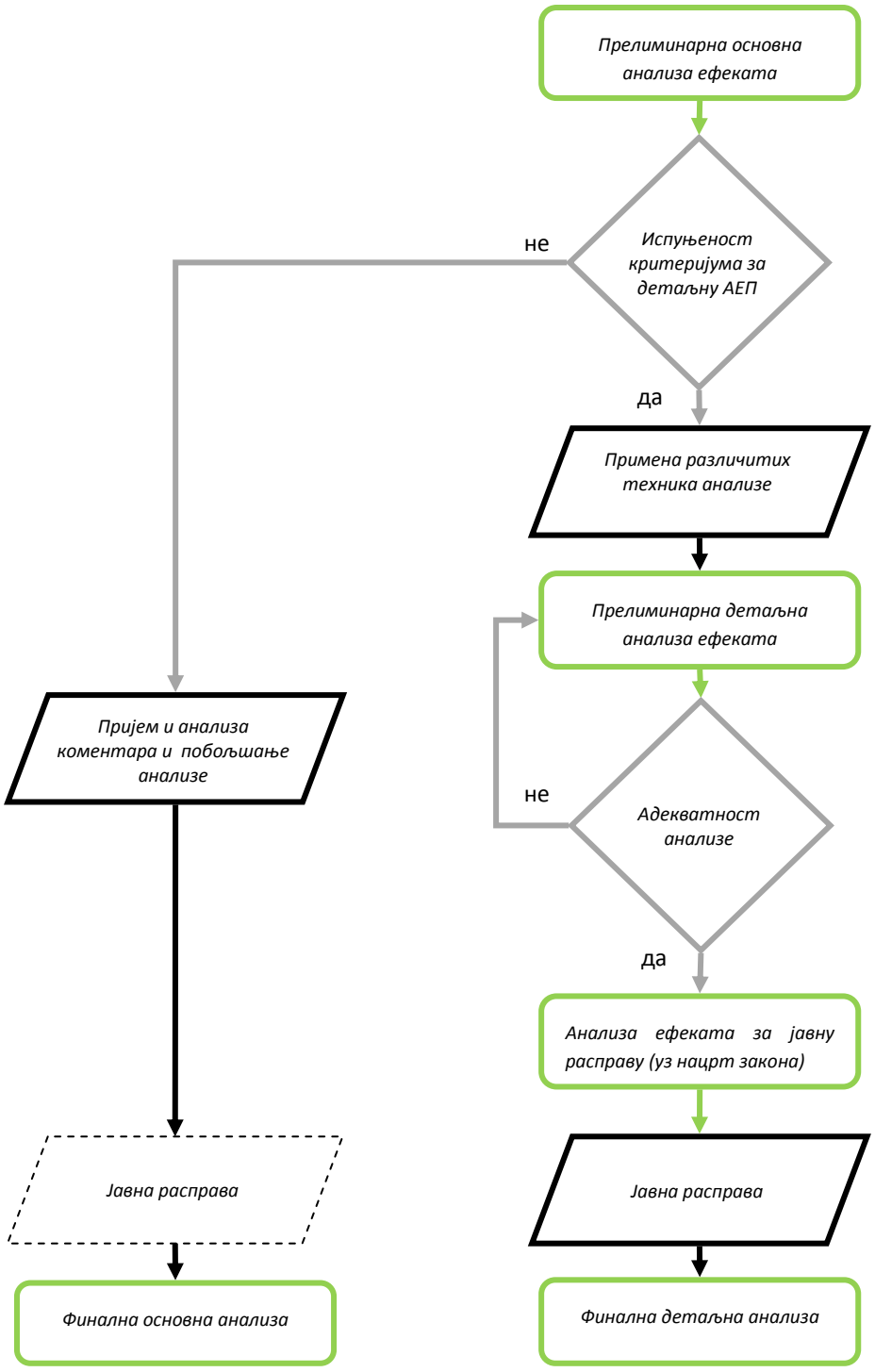
- *значајних негативних ефеката по конкурентност привреде;*
- *значајних негативних ефеката по одређене (социјално рањиве) групације;*
- *значајних негативних ефеката по животну средину;*
- *значајне промене на тржишту, односно на конкуренцију на тржишту и на потрошаче;*
- *битног утицаја на права грађана;*
- *несразмерног терета прилагођавања предложеном решењу;*
- *значајних трошкова држави односно привреди и грађанима, или су ефекти несразмерни спрам сектора, при чему су иницијални трошкови прилагођавања већи од 10 милиона евра, или су кумулативни трошкови за период од 10 година већи од 50 милиона евра (укључујући трошкове спровођења које сноси држава и трошкове примене и прилагођавања које сносе предузећа и потрошачи).*

*Извор: RIA Guidelines - How to conduct a Regulatory Impact Analysis, Department of Taoiseach (2005)*

као неприхватљиво висок и уз могуће погрешно идентификоване узроке, долази до исхитрене промене регулативе. У оваквим околностима, нежељени ефекти често могу бити значајнији од користи услед умањеног ризика.



**ГРАФИКОН 3 ДОНОШЕЊЕ ОДЛУКА ПРИЛИКОМ ПРИПРЕМЕ ИЗВЕШТАЈА О АНАЛИЗИ ЕФЕКАТА**



## 2.6 ОБЈАВЉИВАЊЕ ИЗВЕШТАЈА О СПРОВЕДЕНОЈ АНАЛИЗИ



Образложење предлога закона укључујући и извештај о спроведеној анализи прати предлоге закона и објављује се на сајту Скупштине Републике Србије, а у појединим случајевима оно је доступно је и на сајтовима регулаторних тела у фази нацрта закона. Тренутно се на сајту Савета налази неколико примера образложења са извештајима о спроведеној анализи који служе као модел за израду приликом припреме нацрта закона. У наредном периоду предвиђено је да све анализе буду објављиване на сајту Савета за регулаторну реформу, након усвајања нацрта закона од стране Владе. Министарства и друга регулаторна тела могу одлучити да анализу објаве и пре коначног нацрта закона. Такође, могуће је да се извештај ревидира и допуни након усвајања нацрта закона тако да у потпуности одражава позицију Владе или у случају намере да се квалитет извештаја унапреди.

## 2.7 АЕП И УСАГЛАШАВАЊЕ СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Према Пословнику Владе Републике Србије предлагач је дужан да уз нацрт закона поднесе Изјаву о усклађености нацрта закона са прописима ЕУ. Изјава садржи процену усклађености нацрта закона са одговарајућим прописима ЕУ, односно уколико такви прописи не постоје у ЕУ – изјаву о тој чињеници. То, наравно, не значи да увек постоји обавеза потпуне усклађености са прописима ЕУ. Ако економски и технички услови не омогућавају потпуну усклађеност, постоји могућност накнадног усклађивања. То што је посматрани закон у складу са прописима ЕУ, не значи да он испуњава и критеријуме ефективности. Прво, решења које закон садржи могу имати алтернативе које су такође усклађене са релевантним правним актом ЕУ, али тако да су те опције пожељније са становишта укупних ефеката које узрокују. Друго, ниво усклађености закона са таквим изворима (потпуно усклађен, делимично усклађен, неусклађен) такође подразумева алтернативе које је неопходно размотрити и анализирати, као и укупне ефекте везане за оквир и рокове у којима ће усклађеност бити постигнута.

Када се ради о регулативи у вези са процесом придруживања ЕУ, често ће се користити аргумент да АЕП нема сврху, јер су решења предетерминисана захтевима усаглашавања са acquis communautaire. Ипак, ова тврдња у већини случајева није тачна. Разлог је у томе што се регулисање одређених активности у ЕУ може вршити путем регулација и путем директива.

Регулација (regulations) мора бити имплементирана у целости од стране држава чланица. Директиве (directives) су далеко флексибилније. Државе чланице су у обавези да у домаће законодавство угради „основне захтеве“, при чему се њима препушта начин на који ће то учинити. То земљама даје значајан степен флексибилности у примени, а тиме и у ефектима који се тим актом постижу. Стога је **АЕП веома битна како би се утврдио најбољи начин транспозиције директива ЕУ**. Чак и у случајевима када се Србији, као будућој земљи кандидату, не оставља алтернатива, анализа ефеката може бити веома важна јер описује ефекте имплементације.

## 3.4 УТВРЂИВАЊЕ ОПЦИЈА

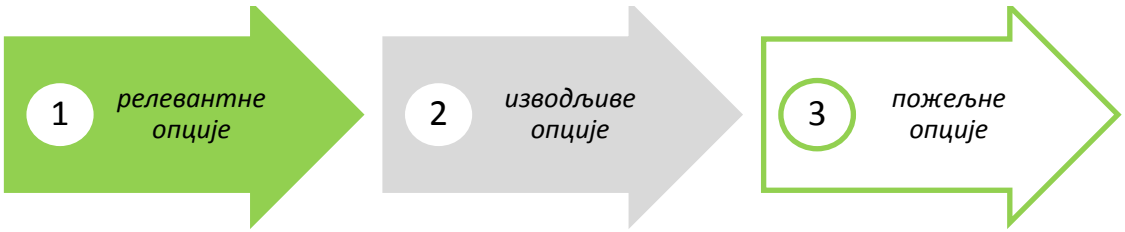


- **идентификовање релевантних опција**
- **избор изводљивих опција**
- **формирање листе опција које ће се даље анализирати**

**Иако је утврђено постојање проблема то не значи и неминовност увођења прописа.** Пре свега потребно је **утврдити да ли је увођење прописа неопходан корак**. Често је могуће користити **алтернативе регулативи**, нпр. информационе и образовне кампање или различите видове тржишних мера којима се утиче на подстицаје циљних група. Ипак, приликом разматрања алтернатива регулативи долази до низа потешкоћа. Често не постоји довољно искуство у њиховој примени или им се придаје већа неизвесност и ризик спровођења. Наиме, често алтернативе регулативи захтевају формирање нових институција или препуштање надлежности телима чији институционални капацитети могу бити доведени у питање. Стога се по инерцији користи такозвани **традиционални, односно прескриптивни приступ регулацији**. Овај приступ подразумева **доношење прописа којим се детаљно уређује одређена област**, док се нешто ређе јављају и **алтернативни видови регулације**, попут саморегулације или корегулације. **Анекс садржи детаљан преглед алтернативних видова регулативе и алтернатива регулативи**, које је могуће размотрити.

**Приликом разматрања регулаторних промена, скоро увек постоји више од једног начина како да се постигне одређени циљ.** Ради сагледавања опција корисно је проћи кроз три фазе: идентификовање релевантних опција, одбацивање оних које није могуће применити и формирање листе пожељних опција.

**ГРАФИКОН 1 ПРОЦЕС СЕЛЕКЦИЈЕ ОПЦИЈА**




### 3.4.1 РЕЛЕВАНТНЕ ОПЦИЈЕ

Процес неформалних консултација је од кључног значаја за идентификовање релевантних опција. Пожељно је размотрити већи број опција којима се могу постићи жељени циљеви (види Оквир 8). Сагледавању релевантних опција не треба прићи са предрасудом и унапред одређеним решењем, чак и у случајевима када се, на први поглед, одређено решење

чини оптималим. Одговор да измена или увођење новог прописа нема алтернативу, често није тачан.

Коришћење одређених правила може значајно олакшати формирање листе релевантних алтернатива. Другим речима, приликом сачињавања листе релевантних алтернатива препоручљиво је увек уврстити следеће :

***a. Опција „одсуства промене" - status quo опција***

***Status quo* опција** је пожељна када су очекиване користи регулаторне промене мање од трошкова. То значи да **одређену област или није потребно регулисати, или да постојећи регулаторни оквир није потребно мењати, већ је проблем у његовој имплементацији**. Отклањањем препрека у имплементацији постојећи регулаторни оквир може бити боља опција у односу на друге разматране опције, нпр. друге регулаторне алтернативе. ***Status quo* опцију неопходно је увек разматрати, осим у случајевима када је промена неминовна** (<u>види опцију 1 у Оквиру 8</u>).

***b. Опција поједностављивања постојећих процедура и поступака***

У случају постојања административних захтева, могуће је размотрити да ли су они и у којој мери заиста потребни. Ова опција подразумева смањење или уклањање нпр. информационих захтева, лиценцирања и других захтева који увећавају трошкове пословања или намећу непотребне трошкове физичким лицима.

***c. Опција добровољности, опција саморегулације и опција „тржишних инструмената"***

Често је могуће разматрати ***опцију добровољности*** која подразумева одсуство санкција и индиректно утиче на понашање регулисаних субјеката (нпр. информационе кампање). Такође, могуће је разматрати и ***опцију саморегулације*** која је карактеристична за поједине области и зависи од постојања одговарајућих репрезентативних удружења које су у стању да самостално усвоје и примене регулацију. Коначно, иако је стриктно гледано такође реч о решењима које често захтевају измену или увођење прописа, могуће је разматрати и ***коришћење „тржишних инструмената"***, тј. опције којима се стварају фискални односно финансијски подстицаји (види опције 2, 4 и 5 у Оквиру 8).

***d. Опција минималних улагања***

С обзиром на ограничене ресурсе, потребно је размотрити и опцију којом би се циљеви остварили, ако не у потпуности, барем у извесној мери уз минимална улагања (види опцију 7 у Оквиру 8).

***e. Комбинација различитих опција***

**Опције не морају да буду алтернативе, често комбинација опција представља и најефективније решење. У пракси веома ретко се јавља „једноставно" решење, већ се користи комбинација више опција** (нпр. традиционалног приступа и тржишних решења). Предност овог приступа је у већој флексибилности, али могућ исход је и нетранспарентан систем у којем поједине групе користите преференцијални третман.

Поред наведених опција често је могуће размотрити алтернативе које воде поједностављењу постојеће регулативе (опцију 6 у Оквиру 8). Коначно, приликом разматрања опција којима се директно регулише одређена активности (види опцију 3 у Оквиру 8), може се поћи од прописивања стандарда које је потребно достићи или од преноса овлашћења регулаторном телу или другој институцији на основу које се одобрава нека активност. У случају стандарда могуће је нпр. прописати минималне стандарде везане за изградњу станова за социјално становања. Треба имати на уму да је боље захтевати од субјеката да достигну одређени стандард него да се пропише производна техника, процес, и сл. У случају одобравања, треба имати на уму да се тиме отежава приступ тржишту, чиме се посредно утиче и на степен конкуренције на том тржишту. У случају одобравања пожељно је да процедуре буду једноставне, са фиксним терминима и јасно дефинисаним предусловима, приступачне и такве да се могу испунити на једном месту).

**ОКВИР 1 Релевантне опције решавања проблема недоступности станова**

*Опција 1:* *Status quo. Решавање се препушта у потпуности тржишту, на начин на који оно тренутно функционише, уз вероватно побољшање ситуације на дуги рок у погледу односа прихода и цене закупа.*

*Опција 2:* *Градња станова у јавном власништву (објектна субвенција) .*

*Опција 3:* *Подстицање партнерског односа јавног и приватног сектора, уз буџетску подршку градњи станова за издавање, при чему би се реализација и управљање становима поверили партнеру из приватног сектора (објектна субвенција).*

*Опција 4:* *Повећавање способности сиромашних домаћинстава у погледу плаћања закупнине путем стамбеног додатка (субјектна субвенција) усмереног на домаћинства која изнајмљују стан како у јавном тако и у приватном власништву.*

*Опција 5:* *Давање олакшица за добијање грађевинских парцела и субвенционисање набавке грађевинског материјала.*

*Опција 6:* *Дерегулација/унапређење регулације приватног сектора, првенствено у делу правне заштите издавања станова.*

*Опција 7:* *Коришћење ненасељених објеката (станова и сеоских домаћинстава) ради трајног решавања проблема угрожених лица.*

*Опција 8:* *Комбинација алтернатива.*

### 3.4.2 ИЗВОДЉИВЕ ОПЦИЈЕ

Након формирања листе релевантних опција, потребно је **сузити почетни избор на изводљиве опције**. Како би се дошло до такве листе треба размотрити неколико кључних аспеката.

***a. Мотиви регулисаних субјеката, регулаторних тела и тела која спроводе прописе.***

**Регулаторно решење утиче пре свега на подстицаје регулисаних субјеката да поштују правила**, односно на подстицаје регулаторних тела да та правила спроводе. Разумевање мотива односно реакције на алтернативна решења је од кључног значаја.

***b. Брзина спровођења***

Одређене опције могуће је брже применити. Ако је реч о потреби за брзом имплементацијом и остварењем одређеног циља, треба имати у виду капацитете релевантних институција и расположивост ресурса.

***c. Досадашња искуства и расположиви подаци***

Са већим бројем опција увећавају се и потребе за подацима. Често је пожељно користити оне опције код којих постоји добро искуство у примени и за које постоји довољна количина података.

***d. Околности на које регулаторна промена не може имати утицаја, али представљају предуслов за примену могућих алтернатива***

Предуслови се најчешће односе на политичку подршку регулаторним променама, потребна финансијска средства, технолошку примењивост, друштвене и социјалне аспекте, капацитете јавне управе, итд. (види пример логичког оквира реформе система регистрације).

**ОКВИР 2 РЕГУЛАТОРНЕ ПРОМЕНЕ И ПОДСТИЦАЈИ**

*Ако привредна друштва не достављају податке о статусним променама, потребно је размотрити узроке, односно подстицаје који могу бити уграђени у регулаторно решење, тако да привредна друштва промене своје понашање. На сличан начин може се поставити питање: „Да ли Привредни судови имају подстицај да поједноставе поступак регистрације?“*

*У случају Закона о социјалном становању могуће је поставити питање да ли локалне самоуправе имају подстицај да на својој територији имају објекте социјалног становања или како би реаговала лица која би добила стамбени додатак (субјектну субвенцију).*

*У овим, као и у другим случајевима, можемо поставити низ корисних питања:*

- *Да ли субјекти регулације перципирају постојање проблема и како виде своју улогу у томе?*
- *Да ли субјекти регулације разумеју циљ регулаторног тела и да ли сматрају да би се променом њиховог понашања остварио циљ?*
- *Да ли субјекти регулације (у условима постојећих ресурса и расположиве технологије) могу да се понашају на жељени начин?*
- *Каква је перцепција санкција и вероватноће изрицања санкција?*
- *Да ли се понашање које доводи до проблема сматра уобичајеним?*

Уколико је број могућих опција и даље велик, прелиминарном (неформалном) селекцијом се долази до листе од три или четири, не укључујући status quo опцију. Све опције

морају бити реалне. Погрешно је процесу селекције приступити тако да се разматрају само три опције – status quo, преферирана и нереална, чиме се *a priori* намеће решење. Могуће је да је прелиминарна листа таква да има три или четири опције, при чему ни једну није могуће елиминисати. У том случају све опције подлежу даљој анализи.

## 3.8 ПРИКУПЉАЊЕ ПОДАТАКА



- **Идентификовати потребне и расположиве податке**
- **Одредити технике прикупљања недостајућих података**
- **Установити прихватљиви ниво квалитета података и водити рачуна о поузданости и пристрасности прикупљених података**
- **Јасно навести претпоставке у случају непостојања података**

Прикупљање података је један од најважнијих елемената процеса анализе ефеката од чијег квалитета зависи и квалитет саме анализе. Сходно томе, посебну пажњу треба посветити одлукама о томе **како одредити потребне податке, које технике прикупљања података применити и какве стандарде квалитета података усвојити**. При разматрању начина прикупљања и обухвата потребних података, треба имати у виду да **анализа најчешће захтева специфичне податке**, јер се и контекст, у чијим оквирима се врши прикупљање података односи на разматрање регулаторних промена у једној, често уско одређеној, области. Квалитетни подаци у олакшавају вршење анализе и могу отклонити многе спорове и предубеђења у вези са појединим питањима. С обзиром да п**рикупљање података представља временски најзахтевнији део процеса анализе ефеката, потребно је:**

1. **што пре почети са прикупљањем података,**
2. **на време пописати и у што већој мери користити доступне изворе података,**
3. **дефинисати критеријуме избора и квалитета (прихватљивости) података.**

У великом броју случајева, подацима располажу сама регулаторна тела, али не треба заборавити да се недостајући подаци могу прибавити и од регулисаних субјеката (репрезентативних удружења, предузећа или појединаца). Стога, **консултације** са заинтересованим странама, поред тога што у неким ситуацијама могу бити основни извор података, **пружају могућност решавања проблема расположивости података. Такође, терет трошкова прикупљања података на овај начин пребацује се на саме субјекте који су погођени могућим изменама прописа**. У начелу, они који су потенцијално погођени потенцијалном изменом регулативе имају подстицај да пруже већу количину података.

### 3.8.1 ФАЗЕ ПРИКУПЉАЊА ПОДАТАКА

Фазе у процесу прикупљања података односе се на:

1. **идентификовање потребних података,**
2. **попис расположивих и идентификовање недостајућих података,**
3. **одређивање начина помоћу којих ће се доћи до недостајућих података.**

Поменуте фазе не треба схватити механички, јер се идентификација потребних података, а након тога разврставање на расположиве и недостајуће податке и технике прикупљања потребних података, не односи само на прелиминарно идентификовање

потребних података на самом почетку спровођења, већ се прожима и на друге фазе процеса анализе ефеката

## *А. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ПОТРЕБНИХ ПОДАТАКА*

Потребе за неопходним подацима се идентификују и по потреби редефинишу током читавог трајања процеса анализе ефеката, при чему се може издвојити неколико кључних корака.

**Прелиминарна идентификација потребних података врши се у фази дефинисања проблема. Подаци потврђују, односно демантују постојање проблема**, односно последица (видети пример проблемског стабла). **Уско дефинисање проблема имплицира мање, а широко дефинисање проблема ствара веће информационе захтеве.** На примеру Закона о социјалном становању, од прелиминарног дефинисања проблема зависи да ли ће се прикупљати подаци о броју станова и недостајућим становима и основним карактеристикама угрожене популације (демографским, географским, итд.), или ће се прикупљати и подаци о просечној закупнини, дохоцима, ценама грађевинског материјала, финансијским показатељима сектора грађевинарства, итд. У случају Закона о стечају, поред општих података о броју стечајних поступака, броју неликвидних и несловентних правних лица, броју стечајних судија и управника, прикупљају се и подаци потребни да се сагледа размера проблема у вези са применом закона, тј. подаци о дужини трајања и трошковима стечајног поступка, као и степену намирења поверилаца, али и низ специфичних података у вези са елементима односно карактеристикама поступка који утичу на поменуте трошкове и дужину трајања стечјаног поступка и степен намирења поверилаца.

**Други корак у идентификацији потребних података је у фази дефинисања опција. Самим разматрањем *status quo* опције јавља се потреба за подацима на основу којих је могуће анализирати постојеће трендове, као и податке о факторима који могу имати кључну улогу у промени трендова.** Пре свега, то су промене тржишних околности (нпр. очекивано кретање односа понуде и тражње станова), екстерни фактори који утичу на трошкове и користи (нпр. решавање проблема избеглица) и потенцијалне промене других релевантних прописа (промена закона којим се мења статус градског грађевинског земљишта, систем издавања дозвола, итд.). **Са повећањем броја разматраних опција значајно се увећавају потребе за подацима.** На пример, разматрање алтернатива по питању последица усвајања плана реорганизације ствара потребу за детаљним подацима о усвојеним плановима реорганизације у последњих пет година (типови планова реорганизације, величина и друге карактеристике предузећа, коначан исход након усвајања плана реорганизације, итд.), степену неликвидности у привреди (број предузећа и запослених који су потенцијално суочени са покретањем стечајног поступка, учешће појединих сектора, финансијске перформансе ових предузећа, итд.).

**Трећи корак у идентификацији потребних података је у фази анализе алтернативних решења**, односно при квантификовању трошкова и користи. Ови подаци прикупљају се коришћењем различитих техника, при чему **потреба за подацима у великој мери зависи и од тога да ли се и који аналитички метод користи** (пример прикупљања и коришћења података

дат је на примеру модела стандардног трошка у идућем поглављу). Циљ идентификације и прикупљања података у овој фази је формирање одређених индикатора који омогућавају поређење алтернатива на основу којих се доноси одлука.

**Четврти корак идентификације података се јавља током евалуације и надзора примене усвојеног решења. Пажљивим избором индикатора обезбеђују се континуиран надзор о квалитету имплементације прописа и постигнутих циљева.** У контексту анализе ефеката, **индикатори представљају квантитативне податке, јасно временски и просторно одређене, којима се омогућава евалуација и надзор над применом изабраног регулаторног решења** (нпр. смањење броја лица са нерешеним стамбеним питањем, број расположивих социјалних станова, итд.). У начелу, евалуација ће бити лакше спроведена ако су индикатори унапред одређени у претходним фазама процеса (нпр. у случају Закона о стечају реч је о три индикатора који се односе на степен намирења поверилаца, на дужину трајања стечајног поступка и на трошкове стечајног поступка).

Након сваког корака, следи разврставање података на доступне и У поступку идентификовања потребних података потребно је **размотрити могуће изворе и време неопходно за њихово прикупљање.**

## *B. РАСПОЛОЖИВОСТ ПОДАТАКА*

Расположивост података олакшава дефинисање проблема и спровођење анализе ефеката. Ипак, код појединих области, подаци нису лако доступни, а често се *a priori* сматра да их је веома тешко или готово немогуће прикупити. Док ове околности представљају објективно ограничење (нпр. код области у које се тек уводи регулатива, код података који имају карактер пословне тајне или код података о посредним - секундарним ефектима регулаторних промена), у великом броју случајева корист од додатног напора уложеног у прикупљање података вишеструко је већа у односу на трошкове. Оправдање које се често наводи не би ли се одустало од прикупљања података су високи трошкови и временско трајање овог процеса. Наметнута временска ограничења доводе до тога да се прикупљање података доживљава као процес који успорава доношење одлука и ограничава могућност да оне у што краћем року одговоре потребама грађана и привреде.

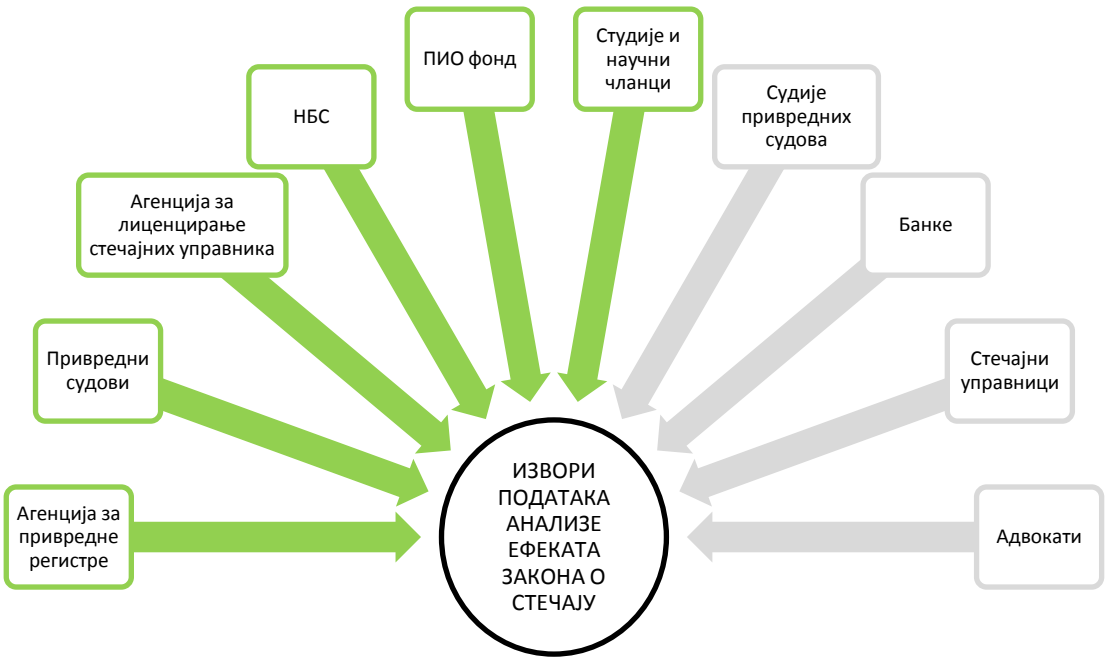
## ОКВИР 1 Директни и индиректни извори података

*Изворе података према начину прикупљања можемо поделити на директне и индиректне. Директни подаци су они у којима се подаци добијају након посебно креиране анкете или другог поступка којим се по потреби добијају специфични подаци за потребе анализе ефеката. Индиректни подаци су они који су претходно већ расположиви и који су прикупљени у неке друге сврхе. Предност директних података је у томе што они могу у потпуности бити уподобљени ad hoc потребама анализе. С друге стране, они захтевају значајне ресурсе и примену одговарајућих статистичких методологија, тако да је могућност њихове примене ограничена.*

*Већина анализа користи индиректне податке. Индиректним подацима, који се налазе у различитим државним институцијама, начелно је лако приступити. Њих можемо наћи у административним (евиденцијама) или статистичким базама података. Иако су релативно поуздани, постоји могућност различитих методологија и обухвата, чиме је њихово поређење отежано. Поред званичних, могуће је користити и базе података које обезбеђују академске установе, непрофитне организације или приватни сектор. Приступање је у том случају нешто теже, а као и код званичних извора и овде се може јавити проблем приликом поређења различитих извора података.*

*Консултације представљају начин да се нађе адекватан баланс како би се уклонили ови недостаци и како би се добиле информације у случајевима када је корисност индиректних података за потребе АЕП мала или када их нема.*

*Графикон приказује индиректне (означене зеленом бојом) и директне (означене сивом бојом) изворе података коришћених током анализе ефеката Закона о стечају. Након првобитне идентификације потребних података, прикупљени су расположиви директни подаци на основу којих је дефинисан проблем. У идућим фазама прикупљани су идентификоване су додатне потребе за подацима, при чему су неки добијени из постојећих извора података, док су други од директних извора прикупљени путем анкета, фокус група или другим техникама консултација.*



*C. ТЕХНИКЕ ПРИКУПЉАЊА ПОДАТАКА*

Процес прикупљања података подразумева добијање одговора на следећа питања:

**-Ко је задужен за прикупљање података и евалуацију и да ли већ постоји систем који омогућава надзор спровођења и евалуацију?**

**-Од кога ће се потребни подаци прикупљати?**

**-На који начин ће се користити прикупљени подаци?**

**Прикупљање података подразумева коришћење различитих техника, од једноставног претраживања постојећих база података и студија, преко података прикупљених коришћењем анкета или фокус група, односно података добијених коришћењем различитих модела. Могуће технике прикупљања, њихове предности и недостаци дати су у Анексу,** док је у оквиру представљен веома успешан модел примењен у Данској, тзв. бизнис тест панел.

**ОКВИР 2 Дански модел**

*У Данској се преко 10 година користе тзв. бизнис тест панели (Business Test Panels). Бизнис тест панел представља процес у коме се предузећа изјашњавају о административним препрекама које могу створити предложени прописи. Процес је усмерен тако да ствара минимално оптерећење предузећима (формулар такав да попуњавање захтева у просеку 15 минута). Предузећа наводе трошкове које би им нови пропис наметнуо, као и трошкове које би имали њихови добављачи.*

*Пилот панели покренути су 1996. године и обухватали су 200 предузећа, а након годину дана постају регуларан вид прикупљања података, при чему се формирају три панела од по 500 предузећа како би се побољшала статистичка поузданост података. Проценат добијених одговора је релативно висок (у просеку 50%). Министарства имају дискрециона права коришћења панела, при чему се она уобичајено користе код прописа који имају значајне ефекте на привреду. За спровођење панела одговоран је Центар за унапређење привредне регулативе при Агенцији за привреду и предузећа (DCCA).*

*Поред бизнис тест панела, Данска је увела фокус панеле (focus panels) који обухватају од 50 до 100 предузећа и који се посебно креирају за потребе новог прописа. Фокус панел обухвата предузећа унутар једног сектора или предузећа која обављају одређену пословну активност која је предмет регулисања прописа. Поред панела Данска као комплементарни метод користи и дубинске интервјуе или округле столове са представницима предузећа. Интервјуи и округли столови представљају пратеће активности које се користе да би се размотрили аналитички резултати панела и могуће алтернативе које би смањиле административно оптерећење. Поред погођених предузећа, укључени су и експерти и државни службеници.*

*Европски бизнис тест панел (European Business Test Panel) је у неким аспектима отишао и даље у односу на дански модел. Паневропски панел укључује поред административног оптерећења користи и информације о трошковима поштовања прописа. Иницијално покренут 1998. године као пилот пројекат, овај панел је поново у употреби. Панел обухвата 3000 предузећа различитих величина из различитих сектора широм ЕУ. Консултације се обављају путем интернета чиме се осигурава бржа обрада података. Консултације не трају дуже од 30 минута, и обављају се 6 до 8 пута годишње. Предлози код којих се користио панел укључују ревизију директиве о порезу на додату вредност, четврту рачуноводствену директиву, предлоге који регулишу питање отпада електричних и електронских уређаја, итд.*

*Извор: http://www.dti.gov.uk/ewt/ebtp.pdf.*

### 3.8.2 Проблеми при прикупљању података

Поред расположивости података у процесу њиховог прикупљања јавља се и низ других проблема, као што су непоузданост и пристрасност.

Приликом употребе одређених података, може се довести у питање њихова **поузданост**. Уколико није могуће доћи до адекватних података, овај проблем могуће је смањити употребом анализе сензитивитета, тако што се користи распон могућих вредности, добијањем експертских мишљења у вези са непоузданим подацима или покушајем да се дође до консензуса на основу постојећих релевантних студија. **Подаци лошег квалитета често одражавају област у којој постоје значајни проблеми у примени прописа или у самом регулаторном телу** (нпр. матичне евиденције осигураника у Србији су добар, нажалост не и једини, пример крајње непоузданих података – видети оквир).

### ОКВИР 3 Пример – Непоузданост података Матичне евиденције осигураника ПИО Фонда

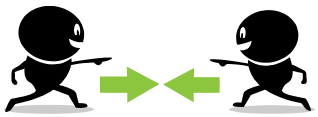
*Приликом анализе увођења тзв. аутоматског стечаја (стечаја у случају дуготрајне неликвидности) прикупљени су подаци од НБС о броју правних лица чији су рачуни блокирани преко три, односно преко две године. Поред финансијских показатеља, прикупљени су и други подаци у вези са овим правним лицима укључујући и број запослених. Према подацима прикупљених на основу финансијских извештаја, број запослених у привредним друштвима чији су рачуни блокирани преко три године био је више него два пута мањи од броја запослених у истим привредним друштвима према подацима Фонда ПИО. Подаци се у матичну евиденцију уносе и ажурирају на основу поднетих пријава, али како послодавци и остала одговорна лица нису ову обавезу извршавала редовно или уопште нису обавештавала Фонд ПИО, номинално стање у Матичној евиденцији је нереално и приказује често и вишеструко већи број запослених у односу на стварни број.*

*Сличан проблем у вези са матичном евиденцијом постоји и у случају пензијског осигурања пољопривредника (видети Мијатовић, Б. „Пензијско осигурање пољопривредника“, ЦЛДС 2010.*

Поред поузданости, додатни проблем се јавља код директних извора података, односно онда када одређене групације које обезбеђују податке то да чине селективно, како би промовисале сопствене интересе. На пример, подаци који су предочени од стране предузећа, често садрже преувеличане трошкове прилагођавања регулативи. **Ризик пристрасних података** могуће је умањити пре свега коришћењем више извора података, као и на начине којима се минимизира поменути проблем непоузданости података.

Коначно, непоузданост и пристрасност података потребно је експлицитно навести у самој изјави о спроведеној анализи, односно другим пратећим документима. То исто важи и у случају када подаци не постоје, при чему треба јасно навести претпоставке на којима почива анализа.

## 3.7 КОНСУЛТАЦИЈЕ



- **Сачините план консултација**
- **Водите рачуна о репрезентативности учесника и времену потребном да се учесници припреме**
- **Учините процес консултација приступачним и транспарентним**
- **Припремити извештај о спроведеним консултацијама и информишите учеснике о резултатима консултација**

Консултације обезбеђују размену информација како би се створила јасна слика о томе **како регулисани субјекти, експерти и друга заинтересована лица виде и оцењују одређени проблем, односно какав је њихов став према могућим променама регулативе.** Добро припремљене консултације спроведене током процеса анализе ефеката доприносе јаснијој дефиницији проблема, бољем сагледавању могућих алтернатива и стварних последица регулаторних предлога и смањењу ризика непредвиђених негативних последица.

Консултације представљају **једноставан, а често и једини начин, доласка до специфичних информација и података**, чиме омогућавају спровођење квалитетне анализе трошкова и користи и доношење најбоље могуће регулаторне одлуке. **Поред тога, у контексту анализе ефеката прописа, консултације омогућавају адекватну заштиту јавног интереса, добијање шире подршке за измену прописа, боље разумевање предложених решења, као и легитимитет и спроводљивост коначног предлога**.

**У одређеним случајевима ови циљеви се не остварују услед лоше планираних и неадекватно спроведених консултација, пре свега као последица**:

1. **покушаја стварања консензуса** (консултације нису начин да се успостави механизам преговарања за заинтересованим странама),
2. **консултација искључиво са интересним групама** (консултације треба да елиминишу могућност укључивања само оних који имају посебне интересе или оних који имају довољно ресурса да могу да подрже своје ставове везане за појединачне политике или прописе),
3. **спровођења само ex post консултација** (консултације не треба да се спроводе када је већ све у вези са изменама разматраног прописа одлучено).

### 3.7.1 ФАЗЕ ПРОЦЕСА КОНСУЛТАЦИЈА

Како је већ поменуто, консултације се не спроводе само на крају процеса припреме прописа на јавној расправи, већ се спроводе упоредо са фазама анализе ефеката процеса. У контексту анализе ефеката прописа, процес консултација чине **три фазе - планирање, спровођење и анализа и евалуација консултативног процеса**.

*а. ПЛАНИРАЊЕ КОНСУЛТАЦИЈА*

Пре него што се приступи планирању консултација, потребно је јасно утврдити шта је предмет консултација, односно која је сврха консултација јер се њима одређује приступ процесу консултација. Планирање консултација подразумева разматрање три основна питања:

1. **Ко су учесници консултација?**
2. **Како, односно на који начин обавити консултације?**
3. **Када спровести консултације?**

**1. Учесници консултација.** Пре свега потребно је **идентификовати све заинтересоване субјекте који су предмет регулације** (нпр. предузећа, потрошачи, извозници, итд.), **оне који имају одређени интерес у вези са разматраном облашћу регулативе** (невладине организације, научне институције, експерте), као и **представнике различитих нивоа државне управе (локалне самоуправе) и регулаторних тела**. Формирање листе учесника представља основ за следеће кораке.

**Треба водити рачуна и о репрезентативности одређених група**. Грешка приликом формирања листе је укључивање само „уобичајених“ учесника или репрезентативних тела. Често је пожељно поспешити учешће у консултацијама мањих и слабо организованих група или појединаца омогућавањем једноставнијег приступа информацијама и правовременим објављивањем консултативног документа. Тиме се умањује дискреција у одлучивању о томе ко може да учествује у процесу консултација. На избор учесника може да укаже и анализа користи и трошкова, односно постављање питања ко добија, а ко губи услед потенцијалне регулаторне промене. У процес консултација потребно је што пре укључити и друга регулаторна тела. У супротном, њихово укључивање тек у фази давања мишљења на нпр. нацрте закона, може значајно да пролонгира цео процес регулаторне промене услед потенцијалних сукоба око предложених решења.

Учесници ће у већој мери бити расположени да пруже подршку регулаторној промени ако сматрају да ће њихово мишљење бити узета у обзир. Ипак, треба бити веома опрезан са оптерећењем учесника процесом консултација. У случају да неки од учесника немају довољно ресурса, учестало учешће у консултацијама или сувише комплексне и захтевне консултације, могу довести до губитка интересовања.

**2. Технике консултација.** Начин консултација зависи од великог броја фактора, пре свега од сврхе и значаја регулаторне промене, времена трајања процеса, броја заинтересованих лица, средстава, итд. Консултације могу бити **активне** (саветодавне групе, јавне презентације, панели и фокус групе, анкете), или **пасивне** (добијање коментара на консултативни документ, стављање документа на интернет страну).

**Нема „најбоље“ технике консултација,** већ се коришћене технике прилагођавају специфичним околностима. Коришћењем више техника могу се анимирати различите заинтересоване групе да узму учешће у процесу консултација. Претходно треба размотрити **да ли је реално очекивати да ће одређене групе узети учешће у случају коришћења одређеног вида консултација,** односно да ли су примењене технике одговарајуће. Ово може да захтева паралелно коришћење различитих техника консултација (јавни скупови, фокус групе, итд). У

том смислу, пожељно је **предузети кораке како би се и онима који немају довољно ресурса омогућило да учествују у консултацијама**, па технике консултација треба да узму у обзир ограничења појединих група. Детаљни приказ техника консултација дат је у Анексу.

**3. Временски оквир консултација.** Консултације треба **започети што је пре могуће**. **Консултација уобичајено започињу неформало и то на самом почетку разматрања проблема,** како би се проблем адекватно дефинисао и како би се разматрао већи број могућих алтернатива. Различите технике консултација могуће је применити и приликом редефинисања

**ОКВИР 1 Препоруке Европске комисије о минималним стандардима процеса консултација**

*А. Јасан садржај процеса консултација. Саопштења о консултацијама треба да буду јасна и концизна и треба да обухвате све информације неопходне за пружање недвосмислених одговора.*

*Б. Циљне групе за консултације. Приликом дефинисања циљних група у процесу консултација, треба осигурати могућност заинтересованим странама да искажу своје мишљење.*

*В. Објављивање. Проценити оптимални ниво публицитета и прилагодити вид комуникације потребама свих циљних група. Искористити сва расположива средства и видове комуникација, пре свега јавне консултације учинити доступним посредством интернета.*

*Г. Временски оквир Обезбедити довољно времена за планирање и учешће заинтересованих страна у процесу консултација, за давање одговора на позиве и коментаре. Предвидети најмање осам недеља за пријем одговора за писмене консултације и састанке најављивати двадесет радних дана унапред.*

*Д. Потврде учесника и пријем повратних информација. Учесници у процесу консултација треба да буду познати пре почетка консултација. Повратне информације су од изузетне важности током читавог процеса консултација.*

*Извор: EC COM (2002) 704, стр. 19-22*

предлога и припреме консултативног документа. При крају процеса припреме регулаторне измене уобичајено се спроводе и **формалне јавне консултације** (јавна расправа). У контексту анализе ефеката прописа, и формалне и неформалне консултације се спроводе у зависности од потреба и расположивих ресурса. Не треба заборавити да процес консултација захтева време, које у одређеним случајевима није на расплагању.

## *b. СПРОВОЂЕЊЕ КОНСУЛТАЦИЈА*

Свака од примењених техника консултације има своје предности и недостатке у погледу трошкова, обухвата и репрезентативности учесника и квалитета добијених информација. Које технике консултација ће бити коришћене зависи и да ли је реч о **формалним или неформалним консултацијам.** Неформалне консултације потребно је спровести приликом било које регулаторне промене, док се формалне консултације (јавна рапсрава) спроводе у мањем броју случајева, односно **представљају обавезни елемент у случају регулаторних промена које имају значаје ефекте или су од посебног интереса за јавност.**

**ОКВИР 2 Јавна расправа у припреми закона и доступност материјала**

*Формалне консултације (јавна расправа) у Републици Србији прописане су чл. 41 и 42. Пословника Владе. Обавезна јавна расправа односи се само на оне законе којим се битно мења уређење неког питања или су промене такве да су од посебног значаја за јавност, док су начин и рокови за спровођење јавне расправе на основу предлога регулаторног тела одређују од стране надлежног одбора Владе.*

*Пословник Владе (пречишћен текст)*

*Члан 41.*

*Предлагач је обавезан да у припреми закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност спроведе јавну расправу. Програм јавне расправе и рок у коме се она спроводи одређује надлежни одбор, на предлог предлагача.*

*Ако предлагач не спроведе јавну расправу, а био је обавезан, надлежни одбор при разматрању нацрта закона сам одређује програм јавне расправе и рок у коме се она спроводи.*

*Предлагача који не спроведе јавну расправу према програму који му је одредио, надлежни одбор обавезује да јавну расправу спроведе у потпуности.*

*Јавна расправа може се спроводити и у припреми стратегије развоја.*

*Члан 42.*

*Ако спровођење јавне расправе није обавезно, материјал постаје доступан јавности најкасније кад надлежни одбор донесе закључак којим Влади предлаже да донесе акт или да утврди предлог акта.*

Док се у оквиру неформалних консултација могу користити бројне технике (фокус групе, саветодавне групе, итд.), **формалне консултације (јавна расправа) уобичајено користе пасивне технике (видети оквир).** Формалне консултације, за разлику од неформалних, уобичајено су базиране на прикупљању писаних мишљења или се спроводе коришћењем округлих столова, презентација, и сл. Може се рећи да готово увек постоји преклапање по питању потреба за организовањем јавне расправе и спровођењем детаљне анализе ефеката.

**Како би се обезбедило ефикасно спровођење процеса јавних консултација потребно је следити одређена правила:**

- **именовати особу која ће бити задужена за координацију процеса консултација**, односно бити у стању да одговара на питања у вези са консултацијама;

- **одлучити о потреби и обиму јавног оглашавања консултативног процеса** (када је реч о регулаторним променама од ширег јавног интереса пожељно је **посредством медија најавити процес консултација**);

-**реуглаторна тела на својим веб адресама треба да обезбеде страну на којој се налазе консултативни документи** (нацрти закона, стратегије, итд.);

-**припремити консултативни документ** (нацрт закона и образложење уз анализу ефеката) **и јасно назначити верзију и датум објављивања консултативног документа;**

-сви **консултативни документи треба да садрже контакт детаље именоване особе** која ће сакупљати приспела питања и коментаре и организовати давање одговора;

-потребно је **навести прецизне рокове трајања процеса консултација** (нпр. Европска комисија је увела период од осам недеља за писане коментаре и двадесет дана унапред у случају одржавања састанака, док је у Великој Британији период формалних консултација минимално дванаест недеља);

- **навести детаље о начину о прикупљања коментара** (начину објављивања приспелих коментара, третману поверљивих информација и анонимности предлагача, итд.)

- како би се олакшала обрада приспелих коментара, треба **размотрити могућност припреме формулара** који би заинтересоване стране попуниле;

- размотрити прикупљене коментаре и **припремити извштаја о спроведеној јавној расправи** на основу синопсиса добијених коментара и одговора.

## ОКВИР 3 Пример - Закон о електронским комуникацијама

***Јавна расправа о Нацрту закона о електронским комуникацијама***

***Министарство за телекомуникације и информационо друштво 2. октобра 2009. године покренуло је јавну расправу о Нацрту закона о електронским комуникацијама.***

***Предмет расправе***

- *Нацрт закона о електронским комуникацијама (верзија од 1. октобра 2009)*
- *Нацрт закона о електронским комуникацијама (верзија од 22. октобра 2009)*

***Остали документи у вези са предметом расправе***

- *Европски регулаторни оквир за електронске комуникације*

***Распоред активности***

*- 2. октобар 2009. Објављивање Нацрта закона о електронским комуникацијама на сајту МТИД и почетак јавне расправе*

*- 14. октобар 2009. Регионални округли сто – Београд 12-15ч, Велика сала Грађевинског факултета, Булевар Краља Александра 73*

*- 16. октобар 2009. Регионални округли сто - Нови Сад 12-15ч, Свечана сала Факултета техничких наука, Трг Доситеја Обрадовића 6*

*- 27. октобар 2009. Регионални округли сто – Ниш 12-15ч, Сала за седнице Електронског факултета, Александра Медведева 14*

*- 30. октобар 2009. 15ч Завршетак јавне расправе*

***Начин учешћа у јавној расправи - Правила МТИД у вези са спровођењем јавних консултација***

*- Коментаре и сугестије у вези са предметом јавних консултација сви заинтересовани могу слати, искључиво у писаном облику, посредством сајта министарства, електронском поштом, факсом или поштом.*

*- Сваки коментар мора да садржи контакт податке подносиоца (најмање пуно име, број телефона и е-маил адресу).*

*- Сви коментари и прилози који стигну путем електронске поште биће објављени на сајту МТИД. Сви коментари и прилози који стигну путем факса и поште биће скенирани и објављени на Web сајту МТИД.*

*- Записници и/или аудио снимци дискусија на округлим столовима биће објављени на Web сајту МТИД.*

*- Поверљиви подаци у вези са датим коментарима морају бити издвојени у посебан документ - анекс. Анекс са поверљивим подацима неће бити објављиван на сајту МТИД, али ће бити објављен податак о томе да је уз коментар послат и анекс са поверљивим подацима. Конкретни коментари и сугестије у вези са предметом јавне расправе не могу бити означени као тајни и не могу бити део анекса са поверљивим подацима.*

*- МТИД задржава право да не објави у целини или делимично недоличне или неисправно послате коментаре, али може објавити податак о томе да су такви коментари примљени.*

***Адресе за слање коментара:***

- *E-mail: ...*
- *Факс: ...*
- *Пошта: Министарство за телекомуникације и информационо друштво, Немањина 22-26, 11000 Београд (са назнаком „Јавна расправа“)*
- *Особа за контакт испред МТИД у вези са спровођењем јавне расправе*

***Преглед коментара***

*Преузето са сајта МТИД:*
*http://www.mtid.gov.rs/aktivnosti/javne_konsultacije/zakon_o_elektronskim_komunikacijama.621.html*

## c. *АНАЛИЗА И ЕВАЛУАЦИЈА ПРОЦЕСА КОНСУЛТАЦИЈА*

Након спроведеног процеса консултација потребно је извршити анализу добијених коментара. Уобичајено **разматрање добијених коментара се поверава радној групи,** којој те коментаре доставља лице задужено за координацију процеса консултација. Да би се адекватно приступило овом кораку, **неопходно је да се све информације, захтеви, питања и коментари добијени у току консултација воде ажурно**.

Такође, потребно је **обавестити подносиоце предлога да су њихови предлози узети у обзир**. Треба имати у виду, да кроз учешће у процесу консултација, учесници очекују да ће њихов допринос имати утицаја на коначно решење. Објављивање доспелих коментара и одговора има велики значај за транспарентност читавог процеса (види оквир о јавној расправи у вези са Нацртом закона о електронским комуникацијама). Такође, могуће је неколико кључних питања јасно издвојити и посветити им посебну пажњу, тј. навести добијене коментаре и примедбе и њихов утицај на коначно решење.

Након спроведене анализе приспелих коментара, могуће је приступити и евалуацији процеса (како формалних, тако и неформалних) консултација. Основна питање која је потребно размотрити је ефективност одржаних консултације, да ли су коришћене адекватне технике консултација, да ли је процес био транспарентан, итд.

Након обављених консултација, коначни извештај о спроведеним консултацијама треба да садржи кратак приказ процеса консултација. То се односи пре свега на коришћене технике, број заинтересованих лица који је дао коментаре, њихову репрезентативност, кључне приспеле коментаре, као и одговоре да ли су, и ако јесу, на који начин су коментари утицали на предложена решења.

## ГРАФИКОН 1 КОНТРОЛНА ЛИСТА ПИТАЊА ТОКОМ ПРОЦЕСА КОНСУЛТАЦИЈА

| ФАЗЕ | КОРАЦИ | ПИТАЊА |
|---|---|---|
| ПЛАНИРАЊЕ | **Предмет и сврха консултација** | Шта је предмет консултација?<br>Шта се жели постићи консултацијама?<br>Да ли су потребне неформалне консултације ради правилног дефинисања проблема? |
| | **Идентификација заинтересованих страна и метода консултација** | Ко ће бити учесници консултација?<br>Да ли имате довољно ресурса да спроведете процес консултација?<br>Које су могуће технике спровођења консултација?<br>Да ли на основу одабраних техника консултације долазите до оних које желите да укључите у процес консултација?<br>Да ли сте направили план консултација? |
| | **Идентификација потребног времена и питања за консултације** | Када спроводите неформалне консултације?<br>Колико ће консултације трајати?<br>На која питања/дилеме је потребно добити одговоре и да ли су она довољно јасно и конкретно формулисана? |
| СПРОВОЂЕЊЕ | **Одлука да се консултације спроведу** | Да ли су изабрани адекватни канали комуникације?<br>Да ли постоји обавеза вршења јавне расправе? |
| | **Објављивање и дистрибуција материјала** | Да ли је материјал за консултације приступачан?<br>Да ли учесници имају довољно времена да се спреме за консултације? |
| | **Период консултација** | Да ли су контактирани сви учесници?<br>Да ли учесници имају довољно времена за одговор? |
| АНАЛИЗА И ЕВАЛУАЦИЈА | **Анализа примљених одговора и приказ резултата** | Да ли ће се приспели одговори објавити?<br>Да ли ће анализа доћи до кључних порука?<br>Како ће се обезбедити повратне информације?<br>Да ли је потребна помоћ у анализи информација?<br>Да ли је потребно поново одржати консултације? |
| | **Анализа процеса консултација** | Како ће се објавити и приказати закључке процеса консултација?<br>Да ли су консултације допринеле промењеном схватању одређених питања?<br>Да ли сте припремили извештај о спроведеним консултацијама? |

# 3. КОРАЦИ АНАЛИЗЕ ЕФЕКАТА ПРОПИСА

## 3.1 КОРАЦИ АНАЛИЗЕ ЕФЕКАТА ПРОПИСА

Како би се избегло доношење лоших регулаторних решења, неопходно је да процес анализе ефеката прописа следи низ логичких корака. Основни кораци у спровођењу анализе ефеката су:

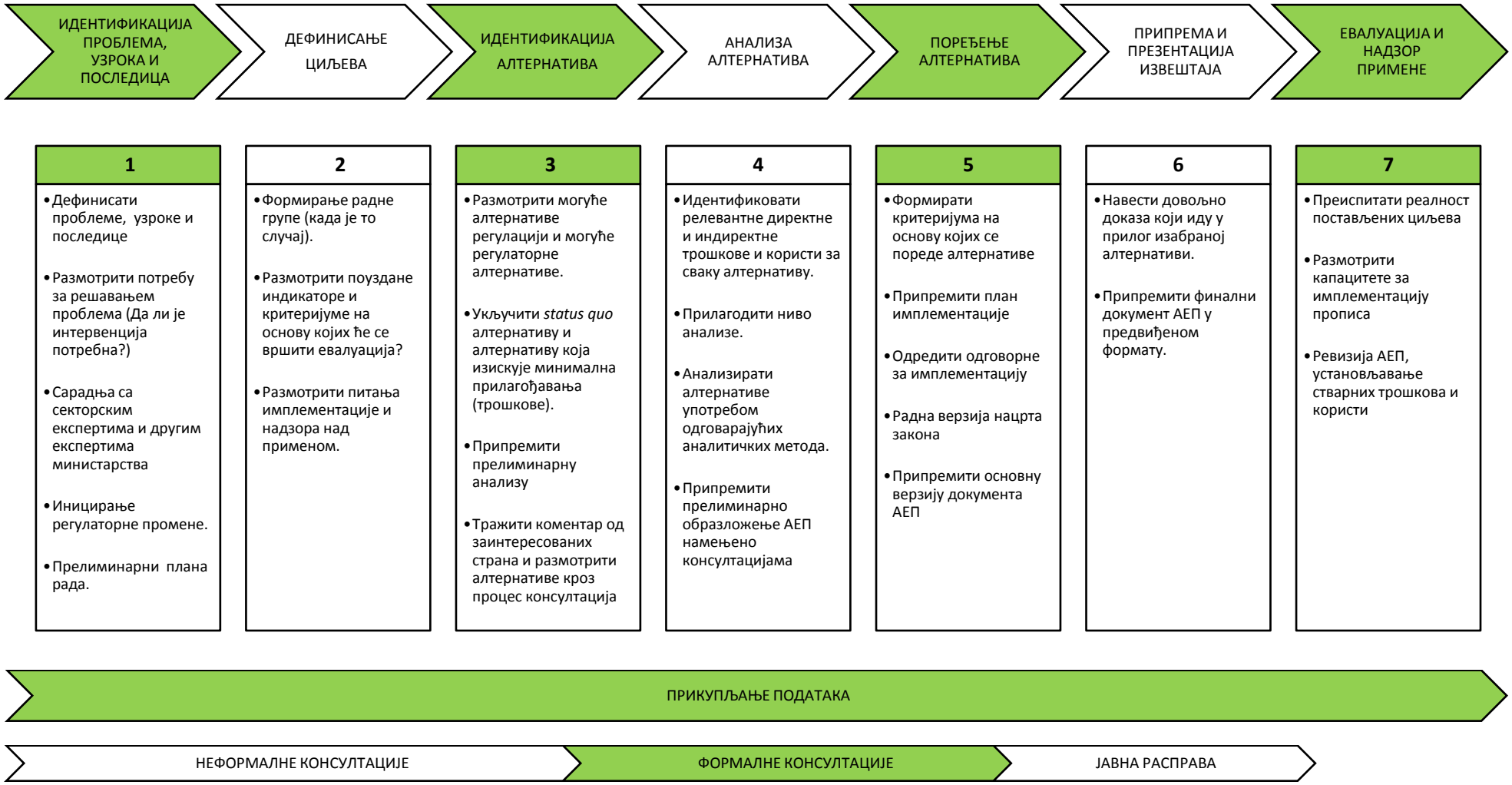


1. Идентификација проблема, узрока и последица
2. Дефинисање циљева
3. Утврђивање алтернативних решења
4. Анализа ефеката алтернативних решења
5. Поређење алтернатива и оцена могућности примене
6. Припрема и презентација извештаја АЕП
7. Евалуација и надзор над спровођењем

Графикон приказује које активности сваки од ових корака обухвата. Треба напоменути да процес консултација и прикупљање података теку током читавог процеса анализе ефеката.

Приликом објашњења сваког корака, користићемо конкретне примере.

## ГРАФИКОН 4 КОРАЦИ ПРОЦЕСА АНАЛИЗЕ ЕФЕКАТА



## 3.2 ИДЕНТИФИКАЦИЈА ПРОБЛЕМА, УЗРОКА И ПОСЛЕДИЦА



- **Одредити значај проблема**
- **Установити узроке**
- **Утврдити погођену популацију и дистрибуцију ефеката**
- **Утврдити да ли је проблем у одсуству регулације**
- **Навести зашто се проблем не решава постојећим регулаторним оквиром**
- **Иницирати регулаторну промену и припремити план рада**

Иницијатива усмерена ка промени регулативе често не полази од прецизног описа проблема, већ се проблем дефинише на основу општег мишљења или разлога политичке природе. Став да проблем постоји може бити последица погрешних предубеђења, површне анализе, појединачног инцидента или података лошег квалитета. **Погрешно дефинисан проблем без обзира на каснију анализу, доводи до лошег решења**, а у најгорем случају и до резултата супротних жељеним. Тек након што је проблем дефинисан и након што је размотрена потреба за његовим решавањем, иницира се регулаторна промена. Укратко, у првом кораку, потребно је:

- **утврдити постојање проблема, односно навести јасне доказе о његовој природи и величини,**
- **идентификовати одговарајуће узроке и последице проблема,**
- **навести који субјекти су погођени и каква је дистрибуција ефеката,**
- **навести зашто се проблем не решава постојећим регулаторним оквиром,**

чиме се уједно и даје **одговор на прво питање садржано у образложењу нацрта закона**.

### 3.2.1 КАКО УТВРДИТИ ПРОБЛЕМ?

**Иза сваког проблема стоји неки узрок.** Узроци могу бити у вези са нефункционисањем тржишних механизама, лошим регулаторним решењем, неприхватљивим нивоом ризика или социјалних разлика. Како би се открили узроци, корисно је размотрити подстицаје на основу којих се одређени субјекти (предузећа, потрошачи, домаћинства, државна управа) понашају на одређени начин. Један од најчешћих разлога лоших регулаторних решења је неразумевање начина на који ће предложено решење мотивисати људе, односно какве ће бити реакције на увођење прописа. Кроз неформалне консултације могуће је боље сагледати праву природу проблема и потенцијалне ефекте регулаторних промена. Ако је проблем у вези са постојећим прописима, онда је потребно нагласити да ли он настао услед лошег регулаторног решења или услед лоше примене.

**Приликом дефинисања проблема и установљавања узрока уобичајено долази до неколико грешака.** Грешке је могуће отклонити уколико се следе следећа правила:

**1) Избегавати сувише уско дефинисање проблема јер се тиме намеће одређено решење и занемарују се могуће алтернативе** (види Оквир 4 - дефиниције 1 и 2),

### ОКВИР 4 Правилно дефинисање проблема

***Дефиниција 1:*** ***Процес регистрације у судовима је спор због недовољног броја судија и неодговарајуће опреме трговинских судова*** *(уска дефиниција упућује да се проблем може једноставно решити повећањем људских и/или техничких ресурса трговинских судова).*

***Дефиниција 2:*** ***Процес регистрације у судовима је спор због недовољних капацитета судова и скуп због високих трошкова оснивања*** *(шире дефинисан проблем на основу ког се поред првог решења разматра и могућност лимитирања накнада како би се појефтинио процес регистрације).*

***Дефиниција 3:*** ***Процес регистрације у судовима је спор, скуп, нетранспарентан и непоуздан. (најшире дефинисан проблем на основу ког се разматра низ алтернатива укључујући и преношење надлежности у домену регистрације на административно тело****).*

2) **Избегавати дефинисање проблема као недостатка нечега.** У случају да се проблем дефинише као недостатак нечега, вероватно је да ће се тиме пристрасно приступити његовом решењу (види примере у Оквиру 4 - дефиниција 1 и у Оквиру 6). На пример, ако се проблем дефинише као недовољан број судија који обављају процес регистрације привредних друштава, као решење се намеће повећање броја судија који ће обављати процес регистрације. Слично овом примеру, ако се проблем дефинише само као недостатак социјалних станова онда се решење усмерава ка изградњи таквих станова без разматрања других решења. На овај начин се проблем *a priori* идентификује са решењем.

**3) Избегавати искључиво приступање проблему са технолошког аспекта и размотрити мотиве понашања регулисаних субјеката.** Уколико то није случај имплицитно се намеће технолошко решење. На пример, ако се проблем регистрације предузећа дефинише тако да је он последица непостојања адекватних информационих технологија у Трговинским судовима, онда се намеће решење које уводи те технологије**.**

### ОКВИР 5 Дефинисање проблема са технолошког аспекта

*Пример који се уобичајено користи као илустрација потребе да се проблем дефинише искључиво са технолошког аспекта је пример регулисања начина отварања кутија за лекова. Наиме, услед тога што је значајан број деце имао приступ лековима својих укућана, долазило је до тровања са различитим последицама. Као решење наметнула се промена начина затварања лекова у бочицама са сигурносним поклопцем. Проблему се у овом случају пришло искључиво са технолошког аспекта, односно проблем је дефинисан као недовољно сигурне бочице, а не велик број случајева тровања. Резултат овакве промене био је још већи број тровања, јер су укућани, због отежаног отварања остављали бочице отвореним.*

**4) Размотрити проблем у случају *status quo* алтернативе, односно одсуства регулаторне промене.** Једноставан начин одређивања значаја проблема је пројектовање постојећег стања у будућности и разматрања да ли ће ситуација бити боља или гора. Ова алтернатива представља и репер на основу кога се друге алтернативе оцењују и пореде**.** Разматрање *status quo* опције подразумева узимање у обзир низа фактора који могу утицати на значај и ширину

проблема попут утицаја прописа који су у припреми или се већ примењују, утицаја процеса придруживања ЕУ, СТО и другим међународним организацијама, утицају потенцијалних промена трендова или променама на регулисаном тржишту.

5) **Преформулисати проблем ако на то указују прикупљене додатне информације.** У процесу неформалних консултација и прикупљањем података често се откривају нове околности које утичу на промену перцепције проблема. Током анализе, проблем ће вероватно бити редефинисан.



6) **Пожељно је квантификовати последице проблема.** Формулација проблема, узрока и последица треба да узме у обзир број регулисаних, односно субјеката погођених проблемом. Наводити само тврдње, без икаквог емпиријског упоришта не представља доказ да проблем постоји.

### ОКВИР 6 Могуће дефинисање проблема доступности станова

*Важност адекватног дефинисања проблема, њиховог обима и установљавања узрока на основу прикупљених података могуће је илустровати на примеру Нацрта закона о социјалном становању. У овом случају на основу расположивих информација могуће је дефинисати проблем, навести узроке и јасно идентификовати погођену популацију:*

- *У Србији постоји проблем доступности станова, који се одражава кроз неповољан однос просечне цене стана у односу на просечни годишњи приход домаћинстава који превазилази ниво од 17 годишњих прихода. Ниво просечне закупнине у великим градовима (просек у приватном сектору на тржишту) у односу на просечни месечни приход домаћинстава прелази ниво од 50% просечног месечног дохотка. Такође, према проценама око 120,000 домаћинстава у градовима је у акутној потреби за адекватним становањем.*
- *Значајно учешће оних који "деле" стан и оних који користе "друге" опције (5% домаћинстава), што указује на присуство многобројних избеглица и интерно расељених лица.*
- *Понуда станова за издавање у приватном сектору је нестабилна. Приватни сектор је великим делом нерегулисан и одвија се без правно ваљаних уговора, што резултира ниским степеном сигурности. Издавање станова у овом сектору је готово у потпуности неформално са становишта опорезивања остварених доходака. Власници издају станове у зависности од тренутне ситуације у којој се налазе (када располажу одређеним вишком стамбеног простора, са тенденцијом да стан повуку са тржишта када се околности измене).*
- *Понуда станова у Србији је неадекватна. Пораст броја домаћинстава није био усклађен са порастом броја нових (настањених) станова, док се број ненастањених станова дуплирао.*
- *Субвенције у стамбеном сектору ретко су усмерене на угрожене социјалне групе и домаћинства са ниским примањима.*

*Ако дефинишемо проблем само као недостатак станова, то може да нас наведе на решења која имплицирају да је овај проблем могуће отклонити искључиво повећањем понуде ових станова нпр. финансирањем изградње или субвенционисањем изградње социјалних станова. Поред наведеног, могуће је навести да ли постоји заинтересованост приватног сектора и органа локалне самоуправе за изградњу социјалних станова.*

*Извор: Проблем дефинисан према нацрту Закона о социјалном становању и М. Петровић „Доступно становање под закуп" у „Четири стратешке теме стамбене политике у Србији" Програм становања и трајне интеграције избеглица у Србији, СИРП*

### 3.2.2 МЕТОДИ ДЕФИНИСАЊА ПРОБЛЕМА

Приликом дефинисања проблема могуће је користити неколико метода. Један од најједноставнијих је тзв. **„проблемско стабло“** (*problem tree*).[5] Овај приступ подразумева неколико корака:



- набрајање свих могућих проблема у вези разматране области, при чему се разматрају стварни, а не потенцијални или будући проблеми;
- идентификација основног проблема;
- одредити који су проблеми „узроци“ а који „последице“;
- хијерархијски уредити „узроке” и „последице”- утврдити како се они односе једни спрам других и на који начин су повезани.

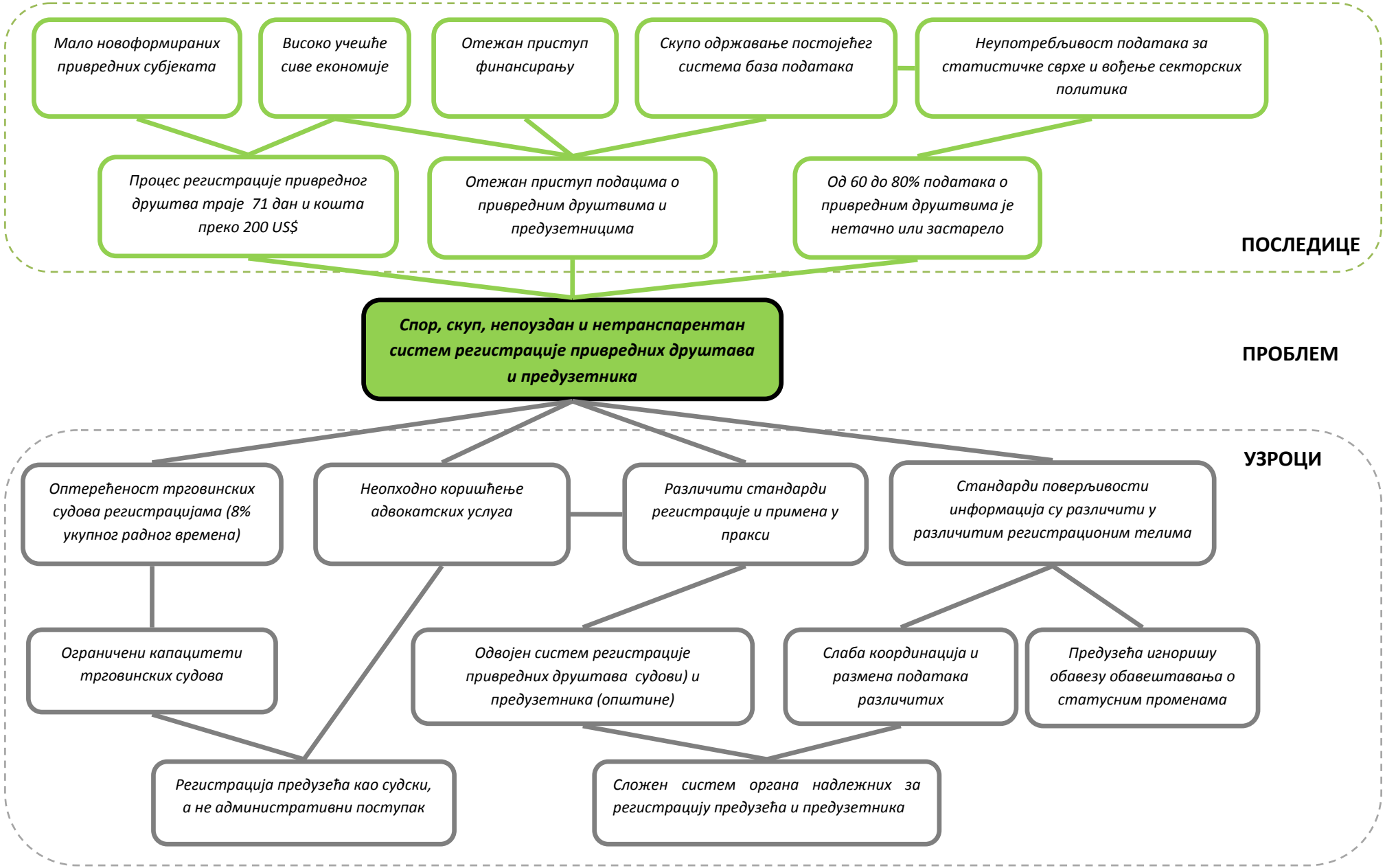
Предности овог метода су у бољем разумевању проблема и једноставном повезивању проблема са циљевима који се желе постићи. Поред тога, овај приступ указује на потребу за додатним информацијама и доказима о значају проблема, фокусиран је на постојеће, а не на потенцијалне или проблеме из прошлости. И у случају када неки проблем изгледа као веома комплексно, овај приступ омогућава разграничење и поједностављење проблема на узроке и последице. У склопу разматрања регулаторне измене, метод подразумева коришћење фокус групе нпр. са експертима унутар сектора министарства на којем се постављају питања о:

- реалности одређене ситуације;
- економским, политичким, социјалним и другим аспектима проблема;
- најзначајнијим последицама;
- последицама које је најједноставније односно најтеже санирати, итд.

Графикон 5. даје једноставан пример „проблемског стабла“ коришћеног приликом првог корака у анализи ефеката реформе системе регистрације привредних субјеката у Републици Србији, које је претходило изради Нацрта закона о регистрацији привредних субјеката. Графикон илуструје однос узрока, основног проблема и последица.

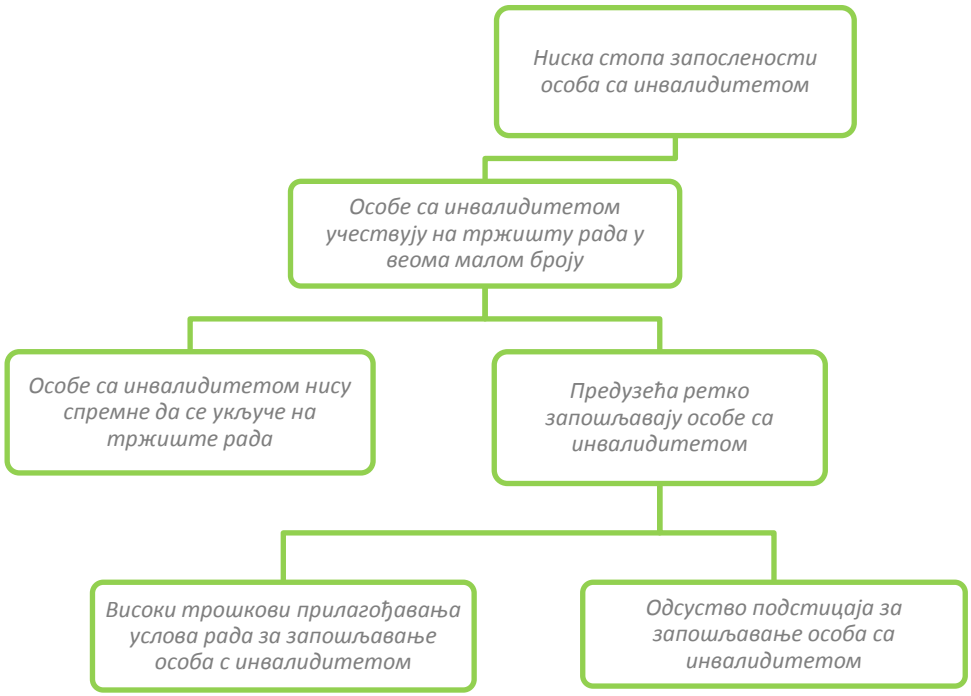
[5] Поред овог термина често се користе и термини situational analysis или problem analysis.

**ГРАФИКОН 5 ПРИМЕР ПРОБЛЕМСКОГ СТАБЛА КОРИШЋЕНОГ У АНАЛИЗИ ЕФЕКАТА РЕФОРМЕ СИСТЕМА РЕГИСТРАЦИЈЕ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКАТА**



**ОКВИР 7 Пример разграњавања „проблемског стабла“**

*„Проблемско стабло“ се може применити готово код сваке потенцијалне регулаторне промене. На пример, приликом разматрања проблема везаних за запошљавање особа са инвалидитетом основни проблем могуће је формулисати на следећи начин: „Особе са инвалидитетом у Србији учествују на тржишту рада у веома малом броју“. Према расположивим подацима од 300.000 особа са инвалидитетом радног узраста (15-65 година) у радном односу је само око 21.000 особа. Дакле, стопа запослености особа са инвалидитетом је изузетно ниска и износи 13%. Једна од последица може бити формулисана као „губитак могућности запошљавања особа са инвалидитетом“. Узрок може бити и то што: „предузећа ретко запошљавају особе са инвалидитетом“ или то што: „особе са инвалидитетом нису спремне да се укључе на тржиште рада“. Сваки од ових узрока започиње нову вертикалу проблемског стабла. У идућој итерацији могуће је размотрити узроке који доводе до тога да „предузећа ретко запошљавају особе са инвалидитетом.“ То могу бити нпр. „високи трошкови прилагођавања услова рада за запошљавање особа са инвалидитетом“ или „одсуство подстицаја за запошљавање особа са инвалидитетом“.*




*На сличан начин, можемо да анализирамо и узроке који доводе то тога да: „Особе са инвалидитетом нису спремне да се укључе на тржиште рада“. До тога може довести то што „не постоји адекватан систем професионалне рехабилитација“, или то што „особе са инвалидитетом не верују у своју могућност интеграције“. Додатном анализом узрока и последица можемо створити знатно комплексније проблемско стабло. Врло често ће одређени чланови или чак главе нацрта закона адресирати наведене узроке, како би „проблеми“ били решени.*

### 3.2.3 ПЛАН РАДА

Након што је утврђено постојање проблема и иницирано разматрање регулаторне промене, пожељно је утврдити прелиминарни план рада. Прелиминарни план рада ће свакако бити предмет измена, али је битно да се на самом почетку јасно дефинише временски оквир,

као и да се што детаљније наведу све активности које ће бити предузете током анализе ефеката. Пример плана рада дат је у анексу.

## 3.3 ДЕФИНИСАЊЕ ЦИЉЕВА





- **Формулисати циљеве, резултате и регулаторне мере тако да одговарају проблему, последицама и узроцима**
- **Ограничити број циљева и јасно навести приоритете**
- **Циљеви су у складу са стратегијама и програмом владе**

Други корак у процесу анализе ефеката подразумева јасно дефинисање циља који се жели постићи предложеним мерама. Експлицитно навођење циљева омогућава једноставнији надзор над применом и евалуацију коришћењем јасно дефинисаних индикатора.

У случају коришћења „проблемског стабла“, проблем, последице и узроци релативно лако се трансформишу у циљ, резултате и регулаторне мере. На овај начин, на основу „проблемског стабла“ добија се **„стабло циљева“**. Графикон 6. користи једноставан приказ преласка са „проблемског стабла“ на стабло циљева“. Потребно је претходно проверити валидност и потпуност овако добијеног стабла, одбацити нереалне и непотребне циљеве или додати нове ако је то потребно. Након овога релативно је лако дати одговор на **друго питање садржано у образложењу нацрта закона**.

*Према приручнику Европске комисије циљеви морају бити:*

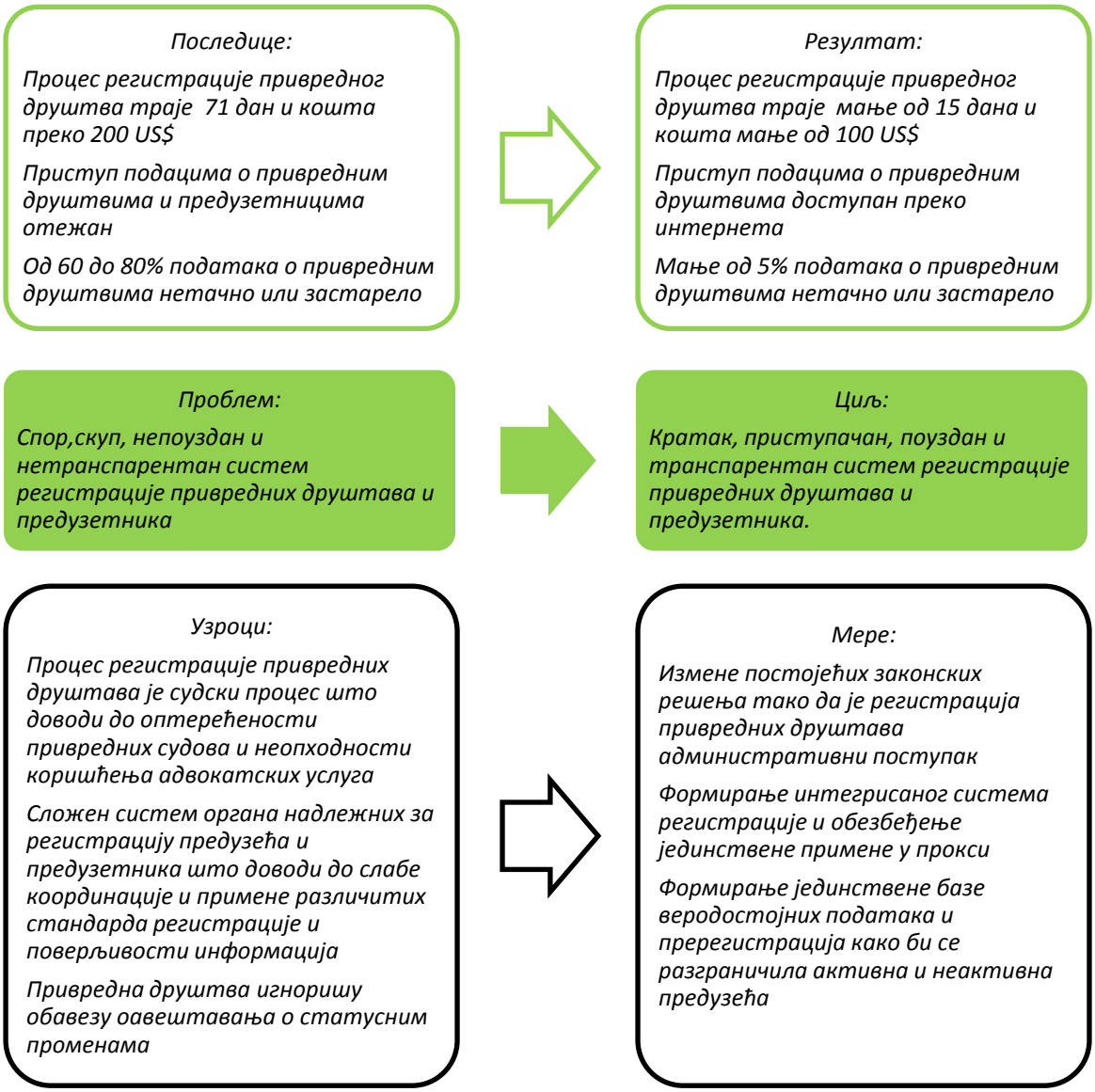
- ***прецизни** – тако да их није могуће интерпретирати на различите начина и тако да их сви могу схватити на сличан начин;*
- ***мерљиви** – описују будуће стање тако да је њихово испуњење могуће мерити и потврдити, односно циљеви су или квантитативно описани или су дати као комбинација описних и бодовних скала;*
- ***прихватљиви** – ако циљеви утичу на понашање, онда морају бити прихваћени од свих који преузимају одговорност за њихово постизање;*
- ***реалистични** – такви да их је могуће остварити са расположивим ресурсима, при чему их треба амбициозно поставити;*
- ***временски одређени** – са фиксираним роком испуњења.*

*Користећи акроним добијен од почетних слова пожељних особина циљева (specific, measurable, accepted, realistic и time-dependent) добија се енглеска реч SMART, односно Приручник Европске комисије тако формулисане циљева назива „паметним“ циљевима. Све ово важи и за индикаторе кјима се прати остварење наведених циљева.*

Ако су циљеви и резултати такви да их је потребно остварити у оквиру одређеног временског периода, то треба јасно назначити. Коначно, често постоји више циљева који су противуречни. У том случају треба јасно навести који од ових циљева има приоритет и зашто.



**ГРАФИКОН 6 ОД ПРОБЛЕМА КА ЦИЉЕВИМА**



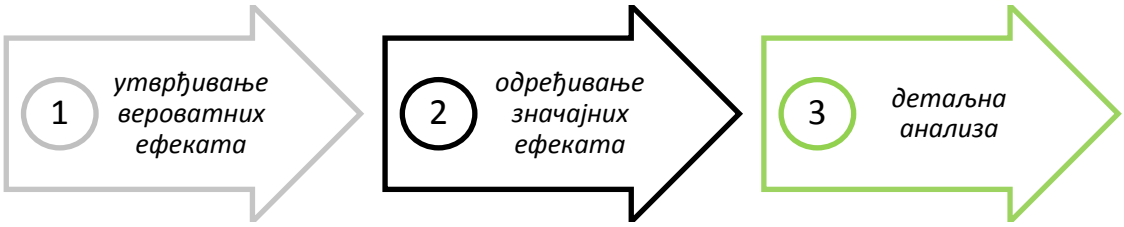
## 3.5 АНАЛИЗА ЕФЕКАТА



- **Утврђивање директних и индиректних ефеката**
- **Примена одговарајућих метода анализе – одређивање квантитативних и новчано изражених ефеката ако је то могуће**
- **Разматрање ризика, неизвесности и препрека при спровођењу**

Суштина анализе ефеката је да се предвиде вероватни ефекти (економски ефекти, ефекти по животну средину и социјални ефекти). Као што је већ поменуто, анализира се свака битна опција, укључујући и опцију *status quo*. На основу анализе могуће је утврдити и да ли се опције могу прилагодити тако да буду ефективније и ефикасније у решавању проблема и остварењу жељених циљева. Такође, на основу тог корака ствара се основ за ваљану оцену и рангирање опција. Корак анализе ефеката чине три фазе. У првој фази се одређују ефекти, а у другој издвајају најважнији, након чега се врши (више или мање детаљна) процена.

ГРАФИКОН 8 ПРОЦЕС АНАЛИЗЕ ЕФЕКАТА




### 3.5.1 УТВРЂИВАЊЕ ВЕРОВАТНИХ ЕФЕКАТА

Први корак подразумева утврђивање вероватних ефеката који настају као последица примене разматраних опција. Поред ефеката који се очекују, **регулаторне промене могу имати и низ нежељених последица које треба узети у обзир, а које је потребно такође утврдити**. Без обзира да ли је реч о намераваним или ненамераваним ефектима, приликом њиховог утврђивања потребно је јасно навести везу између регулаторне опције (односно одређене активности или инструмента) као узрока и ефеката као последица њихове примене. Утицај може бити непосредан или посредан, а узрочно-последични однос опција и ефеката може бити веома сложен. Јасно навођење и објашњавање ефеката по основу примене одређене регулаторне опције олакшава и оцену у којој мери се остварују жељени циљеви.

#### 3.5.1.1 ДИРЕКТНИ И ИНДИРЕКТНИ ЕФЕКТИ

Једноставан начин да се почне са утврђивањем ефеката јесте да се на основу листе пожељних опција утврде регулисани субјекти, односно, субјекти на које одређене опције утичу

директно или индиректно. Директни ефекти настају као директна последица одређене регулаторне промене, заправо то су ефекти на субјекте регулације (предузећа, потрошаче итд.), а обухватају трошкове услед промене или обустављања производног процеса, оперативне трошкове, административне трошкове, али и трошкови које имају држава и регулаторна тела у примени регулаторне промене. Када се разматрају директни ефекти, треба проценити који од њих су значајни, а који имају веома мали утицај да би се анализа свела на примерен ниво.

Индиректни ефекти су они који погађају и оне субјекте који нису предмет регулације, али и они који се испољавају на регулисаним субјектима посредно. То су пре свега ефекти на продуктивност, конкурентност, промену тржишне структуре, иновације итд. Неки ефекти не погађају само регулисане субјекте, те их треба узети у обзир (такви су нпр. ефекти на животну средину). Ти ефекти утичу на то у којој мери регулаторне промене испуњавају своју сврху. Индиректни ефекти могу ограничити функционисање тржишта и тиме довести до оног што економисти називају алокативна неефикасност, тј. до губљења друштвеног благостања. Неке од тих ефеката често није могуће унапред сагледати, већ их је могуће утврдити тек након примене одређеног регулаторног решења. Индиректне ефекте треба размотрити да регулаторна промена која је усмерена ка решавању одређеног проблема, односно постизању одређеног циља не би створила негативне последице које премашују корист од решавања одређеног проблема. Иако је приступ разматрању ефеката коришћењем поделе на директне и индиректне веома корисна, разлика између њих није увек јасна.

#### 3.5.1.2 ДИСТРИБУТИВНИ ЕФЕКТИ

Осим тога што треба утврдити на кога и на који начин регулаторне промене утичу, треба размотрити и какве последице оне имају по одређене групе (нпр. индустријске секторе, потрошаче, регионе итд.). Опција која има најбољи однос између трошкова и користи не мора да буде и најпожељнија јер може да подразумева несразмерно оптерећење неке групе, односно сектора. На пример, предлог може бити такав да све користи иду потрошачима, док трошкове сносе продавци. Стога увек треба сагледати ко „добија", а ко „губи" у односу на посматрану опцију, односно какви су дистрибуциони ефекти опције. Најчешће, дистрибутивне ефекте можемо посматрати из два угла: као **ефекте на различите друштвене и економске групације („оне који добијају" и „оне који губе")** тако да се могу припремити пратеће мере којима се смањује ефекат нове регулативе, или пак **ефекат на постојеће неједнакости** (регионалне, према полу, етничке). Такође, могу се анализирати и друге дистрибуционе последице (нпр. између малих и великих предузећа, новоформираних предузећа и оних која већ дуго послују, домаћинстава с високим и ниским приходима итд.).

Дистрибутивни и алокативни ефекти су повезани. Пошто су ресурси ограничени, алокативни трошкови увек постоје јер се одређеном регулаторном променом ускраћује могућност да исти ресурси буду употребљени на други начин.

### 3.5.2 ВРСТЕ ТРОШКОВА

Адекватна анализа подразумева утврђивање трошкова који су проузроковани регулаторном променом. Предмет АЕП нису само ефекти регулаторне промене на регулисане субјекте већ њени ефекти на читаво друштво. То подразумева да се у обзир узму сви субјекти који осећају последице регулаторних промена. Неки трошкови су директна последица регулаторне промене, док су други трошкови индиректни, а настају као последица прилагођавања регулисаних субјеката новим околностима или су то трошкови које сносе субјекти који нису директно погођени регулаторном променом. **Када се утврђују друштвени економски трошкови, корисно их је разграничити**:[1]

**1. 1. Трошкови примене опције** настају када субјекти регулације додатно ангажују ресурсе да би могли да испуне захтеве уведене регулаторним променама. У трошкове примене опције спадају трошкови настали увођењем нових административних захтева (нпр. опортунитетни трошкови у виду радних часова који су потребни да би се испунили административни захтеви), као и сви други трошкови наметнути регулаторним изменама, нпр. трошкови набавке и инсталирања нове опреме или прилагођавања постојеће опреме и трошкови производње настали увођењем нових захтева (коришћење нових материјала или измене производних процеса). Начелно, део тих трошкова могуће је релативно лако исказати. На пример, број регулисаних субјеката могуће је помножити са трошковима неопходним за набавку и уградњу нове опреме или бројем радних часова потребних да се испуне административни захтеви.

**2. Трошкове спровођења опције** сносе најчешће различити државни органи, како републички, тако и локални. Ти трошкови обухватају трошкове администрације, усавршавања службеника, надзора и извештавања итд. Они се најчешће изражавају или новчано или у виду радних часова. На пример, када је реч о спровођењу надзора, може се обрачунати опортунитетни трошак који је настао зато што су државни службеници престали обављати друге активности, као и трошак који сносе порески обвезници да би било могуће финансирати активности државе у том домену.

**3. Транзициони трошкови** зависе од разматраног периода деловања прописа. Анализа опција треба да се базира на прецизно одређеном периоду деловања регулаторних промена. На кратак рок, годишњи трошкови поштовања прописа често су већи него на дужи рок, јер се у дужем периоду субјекти регулације, потрошачи или предузећа, могу прилагодити новонасталим околностима. Стога је неопходан опрез када се разматрају трошкови на кратак рок. Треба имати у виду да су транзициони ефекти такви да често укључују: поремећаје активности, могуће затварање постројења и последични пораст незапослености, али и алокацију ресурса на друге активности.

[1] Укупни друштвени трошкови представљају збир опортунитетних трошкова наметнутих друштву услед примене одређене опције. Опортунитетни трошкови представљају вредност робе и услуга које је друштво изгубило услед спровођења и примене опције. Ови трошкови не узимају у обзир трошкове у вези безбедности, животног окружења и здравља људи. Детаљније: EPA Guidelines for Preparing Economic Analysis (2000), стр. 113–122. За економску анализу друштвених трошкова в. нпр. Варијан, „Микроекономија", или Стиглиц, „ Економика јавног сектора".

**4. Алокативна неефикасност** (губљење друштвеног благостања) настаје када регулаторна промена мења понашање регулисаних субјеката, тј. када утиче на њихову спремност да нуде или купују робу или услуге на тржишту. На пример, када регулаторна промена утиче на формирану тржишну цену одређене робе или услуге (путем пореза, субвенција, такса итд.), потрошачи и предузећа реагују (купују, односно продају мање/више), тако да се формира нова цена одређеног производа и услуге. Размотримо један од могућих исхода приликом увођења пореза. Увођење пореза утиче на повећање цене робе, што даље узрокује смањење тражње за том робом. Купци (уз претпоставку да је тражња еластична) купују мању количину те робе по већој цени, што значи да су на губитку. Такође, продавци продају мању количину те робе, при чему им остаје мање него раније јер део прихода отпада на порез. Део прихода који остварује држава нпр. наметањем новог пореског оптерећења да би покрила своје трошкове регулације уобичајено је мањи од губитка који имају потрошачи и произвођачи. То је само један од могућих исхода, при чему ефекти увођења пореза, такса или субвенција зависе од реакције потрошача и произвођача (тј. еластичности понуде и тражње). У том смислу промена друштвеног благостања је индиректан ефекат који зависи од реакције потрошача и произвођача на регулаторне промене. Интензитет реакције описан је као „еластичност". Она се може проценити на основу података о продаји и ценама, али је често тешко дати прецизну процену. Често је губљење друштвеног благостања мање од трошкова поштовања регулаторних промена, а када је оно релативно мало, може се и занемарити јер неће битно утицати на анализу. Ипак, када се регулаторним променама уводе ограничења или се користе економски инструменти који утичу на трошкове, губи се и друштвено благостање.

### ОКВИР 10 Анализа еластичности понуде и тражње

*Економисти користе концепт еластичности за илустрацију осетљивости промене једне величине коју је узроковала промена друге величине. Нпр. ценовна еластичност тражње представља процентуалну промену тражене количине неке робе у односу на процентуалну промену цена. У којој мери ће се промена цена настала регулаторном променом пребацити на потрошаче зависи од тога у којој мери ће они моћи да прилагоде потрошњу и да ли ће моћи да преусмере потрошњу на робу која представља одговарајућу замену (супституте).*

*Еластичност тражње зависи од приступачности супститута, да ли је роба или услуга неопходан део потрошачеве потрошње. Такође, еластичност зависи од посматраног периода. На кратак рок потрошач не може да прилагоди потрошњу. Еластичност понуде (реакција понуђача на промену цена) зависи од тога да ли постоје супституте, од времена које је потребно за прилагођавање потрошње, степена тржишне концентрације, очекиваних цена и цена ресурса који се користе у производњи.*

*Процена еластичности у Републици Србији ретко је могућа на основу постојећих студија, док се много чешће мора прибећи другим методама. Ако се спроводи детаљна анализа, могуће је добити оцене еластичности на основу релевантних података и применом економетријских техника. Лакши начин анализе понуде и тражње јесу једноставне анализе тржишта посматране робе и тржишта супститута, што подразумева одговарајућу анализу тржишних структура и релевантних тржишних сегмената, анализу трошкова производње и анализу тржишта супститута.*

**5. Индиректни трошкови** (негативни економски ефекти) подразумевају промену квалитета, продуктивности и тржишне структуре, као и иновације. У начелу, већина регулаторних промена нема претерано велике ефекте, али у појединим случајевима они могу

бити пресудни. Детаљна анализа тих ефеката подразумевала би коришћење релативно сложених метода економске анализе. Индиректни ефекти који захтевају посебну пажњу су:

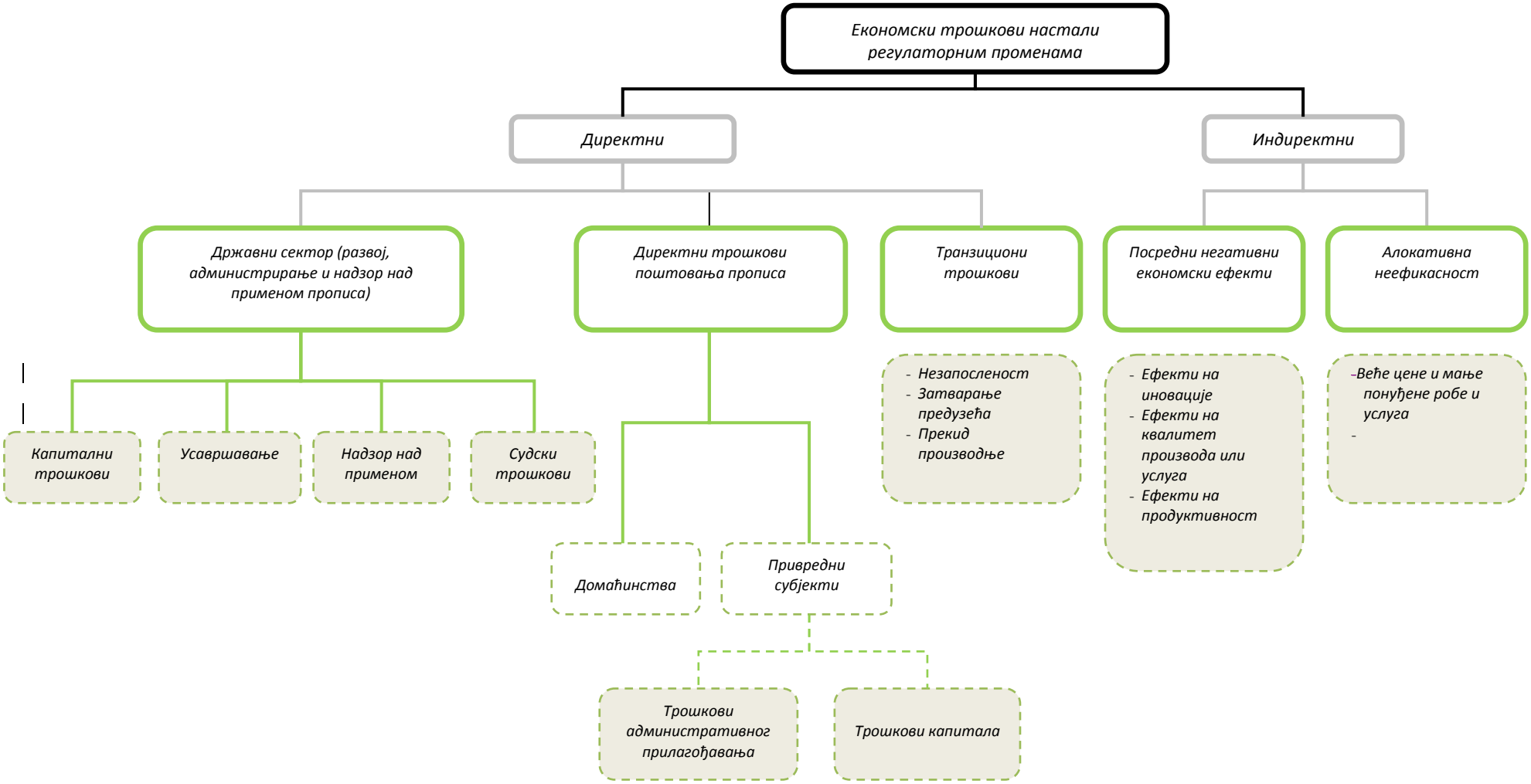
- **промене тржишне структуре** услед увођења регулаторних промена које ће поједине субјекте регулације натерати да изађу са тржишта због чега се повећава тржишна концентрација и стварају последице по конкуренцију на тржишту;
- **негативни ефекти на продуктивност** услед увођења нових захтева у погледу извештавања одговарајућих државних органа или услед других административних захтева јер су предузећа приморана да упошљавају нове раднике чији је допринос такав да се смањује продуктивност (изражена као број запослених у односу на величину производње);
- **негативни ефекти на инвестиције** могу настати ако се ресурси реалоцирају од проширења капацитета или њиховог унапређења ка испуњавању нових административних захтева.

### ОКВИР 11 Опортунитетни и неповратни трошкови

*Опортунитетни трошкови су трошкови пропуштене прилике да се ресурси уложе у другу најбољу алтернативу. Процена опортунитетних трошкова основа је за процену стварних трошкова било које акције. Када не постоје изричити рачуноводствени трошкови (стварни трошкови увећани за трошкове амортизације капиталне опреме) или када је немогуће утврдити цену одређене активности, занемаривање опортунитетних трошкова може створити илузију да користи од предузете активности „не коштају" ништа. Међутим, пошто све користи „коштају" (тј. с друге стране посматрано – производе трошкове), опортунитетни трошкови који нису узети у обзир постају скривени трошкови предузете активности. Приликом израчунавања опортунитетних трошкова треба узети у разматрање само најскупље пропуштене користи могућих алтернатива, било да су експлицитне или имплицитне.*

*Неповратни трошкови (sunk costs) трошкови су који настају пре него што је започета анализа, а ресурси који су створени по основу таквих трошкова немају алтернативну употребу. Уобичајен пример у нашем контексту представљају трошкови већ набављене опреме, софтвера или већ израђене студије. Неповратне трошкове не треба укључити у анализу јер нема опортунитетног трошка, односно неповратни трошкови су неважни јер представљају резултат претходних одлука.*

**Графикон 9 Економски трошкови регулаторних промена**



### 3.5.3 ВРСТЕ КОРИСТИ

Поред трошкова треба размотрити и користи од регулаторних промена. Када се регулаторном променом остварују уштеде, користи можемо посматрати као смањења поменутих трошкова, као што је смањење трошкова спровођења прописа или његове примене. Такође, у користи убрајамо позитивне ефекте на повећање инвестиција, на коришћење иновативних метода производње, на продуктивност итд.

Поред, строго говорећи „економских" користи, циљ регулаторнх промена у областима попут безбедности и здравља људи или заштите животне средине јесте нпр. смањење броја несрећних случајева са смртним исходом или повредама, односно смањење стопе оболевања и смртности или смањење ризика од загађења животне средине. У тим областима регулаторне промене често су усмерене на смањење ризика, односно вероватноће нежељених исхода, као што су обољења, саобраћајни удеси итд.

Када су у питању саобраћајне несреће с смртним исходом, користи се могу изразити у тзв. статистичким животима. „Статистички живот" представља меру добијену агрегацијом различитих ризика којима је нека популација изложена. На пример регулаторна промена може да се односи на популацију од 1.000.000 људи и њен очекивани исход може да буде смањивање ризика од несреће са смртним исходом за један (1) промил. То значи да би се регулаторном променом укупно спасло 100 „статистичких живота". Алтерантива том приступу је коришћење тзв. статистичких година живота. Ту се поред анализе вероватноће несреће са смртним исходом анализира и очекивано трајање живота људи на које се односи регулаторна промена. Ако је погођена популација таква да је очекивано преостало трајање живота 30 година, корис се може изразити и као 3.000 „статистичких година живота" (life years).

Када се регулаторним променама утиче на степен оболевања, остварују се користи у погледу смањивања ризика по здравље људи. Користи од регулаторних промена које смањују степен оболевања могу се изразити као смањење броја статистичких случајева одређене болести. Поред тога, ефекте регулаторне промене на степен оболевања могуће је изразити временски (број акутних или број хроничних случајева) или према интензитету (број изгубљених радних дана, број болничких дана итд.).

Користи које се односе на животну средину можемо поделити на користи које се могу директно или индиректно везати за кориснике. На пример, директне користи су тржишне користи, попут повећања могућности рибарења или производње здраве хране, као и користи које не везујемо за тржишну размену, попут користи које људи придају животном окружењу (естетски угођај, рекреационе могућности итд.). Поред ефеката који се могу везати за еколошке ресурсе, могуће је да и појединци или групације придају корист тим ресурсима, чак и ако немају ни директну ни индиректну корист од њих. О томе ће бити више речи у следећем поглављу, у делу који разматра вредновање добара.

**ОКВИР 13 Могућност коришћења података о „статистичким годинама живота", и „прилагођеним годинама живота" у РепубликиСрбији**

*Поред година живота, економска анализа све више користи кориговане године живота – године живота кориговане квалитетом живота (quality adjusted life years - QALY) и кориговане у односу на онеспособљеност (disability adjusted life years - DALY). Док су године живота искључиво мера смртности, QALY и DALY комбинују смртност са оболевањем. Обе мере исказују се на основу једног показатеља.*

*Ефекат регулаторних промена уобичајено се исказује ефектима на смртност (нпр. смањење броја несрећа са смртним исходом). Проблем тог приступа је што не прави разлику између узраста особа (придаје једнаку вредност и када је реч о деци и када је реч о старијим особама). Године живота представљају измењену меру смртности, која узима у обзир очекивано трајање живота. Та мера даје већу тежину младима јер очување живота младе особе значи и више „статистичких година живота". Године живота могу се дисконтовати, иако то није уобичајена пракса. Дисконтне стопе које се користе су 3–5 %. Ако је дисконтна стопа 3 %, вредност године живота након 23 године вреди као пола одмах „уштеђене" године.*

*Мењање година живота квалитетом преосталог живота подразумева пондерисање одговарајућим нивоом квалитета здравља (при чему се нула придаје смртном исходу, а 1 ако је потпуно здрава особа). QALY укључује пондер за свако стање здравља (тежину онеспособљености), па је у случају смртног исхода пондер 0, док је у случају одличног здравственог стања пондер 1. Пондерисање (health related quality of life weight – HRQoLW) можемо илустровати следећим примером. Ако нека особа буде онеспособљена у десетој години, и потом живи још 35 година и ако је очекивано трајање живота 60 година, а здравствено стање особе након онеспособљавања 0,75, QALY = 1,0 x 10 + 0,75 x 35 = 36,25. Што QALY има већу вредност, то је боље. Губитак тако прилагођених година живота једнак је разлици 60 - 36,25 = 23,75, односно тако што од стандардног очекиваног трајања живот одузмемо добијени QALY.*

*DALY је збир година изгубљеног живота услед смрти и година живота са неспособношћу, које се такође добијају коришћењем одговарајућих пондера. У овом случају, што је DALY мањи, то боље, тј. вредност DALY је инверзна у односу на вредност QALY јединица. Поред тога, DALY врши додатна прилагођавања за старост особа, тј. придаје тзв. тежинске године старости. И једна и друга величина отварају броја питања, али их је могуће применити и у Републици Србији.*

*Могућу примену илуструјемо подацима о узроцима смрти, укупном броју година живота са инвалидитетом, (YLDs), годинама живота коригованих у односу на онеспособљеност (DALYs), YLD/DALY рацио (%), и број смртних случајева у Републици Србији за 2000. годину:.*

| Узрок | YLDs | DALYs | YLD/DALY (%) | Број смртних случајева |
|---|---|---|---|---|
| Исхемичне болести срца | 14.735 | 150.886 | 19,8 | 18.583 |
| Цереброваскуларне болести | 13.920 | 136.090 | 10,2 | 18.785 |
| Трахео, *бронхијални* рак и *рак плућа* | 2.654 | 59.088 | 4,5 | 5.491 |
| Дијабетес мелитус | 16.615 | 37.336 | 44 | 2.731 |
| Саобраћајне несреће | 13.235 | 30.468 | 43.4 | 849 |

*Извор: Jankovic S. et al. (2006) "The burden of disease and injury in Serbia", European Journal of Public Health, Vol. 17, No. 1, 80–85*

*У табели су дате величине DALY за изабране узроке смрти у Србији. На основу ових података могуће је анализирати како одређене регулаторне алтернативе (пре свега у области здравства и безбедности саобраћаја) утичу на могућност смањења DALY, тј. могуће је поредити да ли су користи једне алтернативе веће или мање у односу на друге алтернативе*

Иако смо у претходном делу поменули користи и трошкове који немају искључиво економски карактер, важност тих „неекономских" ефеката у великом броју прописа је пресудна. У великом броју случајева неопходно је посебно разматрати и социјалне ефекте и

ефекте по животну средину, као што су ефекти на загађење животне средине, ефекти на здравље радника, ефекти везани за коришћење природних ресурса, безбедност саобраћаја итд. У Републици Србији постојећи оквир за спровођење анализе ефеката не подразумева спровођење посебних анализа ефеката за специфичне области, тј. социјалну анализу ефеката (social impact assessment) и анализу ефеката на животну средину (environmental impact assessment).

Подсетник на могуће ефекте по областим јесте листа која се користи током спровођења АЕП у Европској унији. Та питања су веома корисна када се доноси одлука о потреби за спровођењем детаљне АЕП. Листе питања су детаљне, па помажу када се разматра читав низ проблема, а не само оних које се регулаторним телима чине кључним. Ако се адекватно разматре дата питања, може се створити свеобухватна слика могућих ефеката различитих опција, како по значају, тако и по дистрибуционим ефектима регулаторних промена.

### 3.5.4 ОДРЕЂИВАЊЕ НАЈЗНАЧАЈНИЈИХ ЕФЕКАТА (ТРОШКОВА И КОРИСТИ)

Да би се анализа свела у разумне оквире, треба одредити ефекте који су значајни и који треба да буду предмет додатне анализе. Најједноставнији начин је извршити квалитативну процену. Квалитативном проценом приписују се:

- **вероватноћа** испољавања ефекта – на основу претпоставки о факторима који су ван контроле и који могу утицати на вероватноћу испољавања разматраних ефеката;
- **величина** ефекта- разматрањем опције у датом економском, социјалном или еколошком контексту;
- **вероватни значај ефекат**– укупан ефекат регулације зависи делимично од тога да ли су прописи заиста примењени, тј. да ли ће се регулатива поштовати.

Ради прегледности и како би се издвојили најзначајнији ефекти може се користити и **матрица ефеката**. Тај метод подразумева следећих пет корака:

- рашчлањивање опција према њиховим основним мерама и активностима (редови матрице);
- утврђивање категорија ефеката према периодима (колоне матрице);
- навођење вероватноће испољавања ефекта у свакој ћелији;
- навођење позитивних и негативних ефеката и ако је могуће њиховог значаја у свакој ћелији;
- навођење популације која је погођена регулативном променом, периода током којег се очекује испољавање ефеката (у свакој ћелији).

На основу информација унетих у матрицу, додатне информације, ако је то неопходно, могу бити додатно објашњене (нпр. да ли су ефекти неповратни, какве су везе између појединих ефеката итд.). Матрица ефеката и квалитативна процена могу бити комплементарни методи – на пример, коришћење матрице као вида синтетизовања и презентирања кључних резултата добијених на основу квалитативне процене.

| | ***краткорочни ефекти*** | → | ***дугорочни ефекти*** | |
|---|---|---|---|---|
| Опција | ефекат (1) | | ефекат (2) | ефекат (3) |
| мера/активност (1) | навести<br>- вероватноћу да ће се ефекат остварити (сигурно, вероватно, мало вероватно);<br>- на кога се ефекат односи (погођена популација)<br>- период у коме ће се ефекат испољити<br>- значај ефекта | | навести<br>- вероватноћу да ће се ефекат остварити (сигурно, вероватно, мало вероватно);<br>- на кога се ефекат односи (погођена популација)<br>- период у коме ће се ефекат испољити<br>- значај ефекта | ... |
| мера/активност (2) | ... | | ... | ... |
| мера/активност (3) | ... | | ... | ... |

### 3.5.4.1 ПРАВИЛА ПРИЛИКОМ УТВРЂИВАЊА ЕФЕКАТА

Када се утврђују и описују ефекти, треба имати на уму следеће:

- **не запоставити дугорочне ефекте (често је лакше сагледати само краткорочне ефекте, али то не значи да су они и значајнији);**
- **не запоставити ефекте које је тешко измерити или новчано изразити;**
- **размотрити да ли је опција под утицајем других предлога, посебно ако су они део „пакета закона";**
- **пожељно је да се ефекти разматрају у контексту постизања циљева националне стратегије утврђене за посматрану област.**

Поред ових посебно су важна два питања:

- **Да ли су субјекти регулације спремни да поштују регулаторне промене предвиђене опцијом?** Спремност зависи од трошкова које пропис намеће, административних захтева, очекиваних казни. Ако су захтеви претерани или ако је велик број административних формалних захтева који немају праву сврху, избегава се поштовање прописа. Исти ефекат имају и слаб систем надзора и благе казне.
- **Да ли субјекти регулације могу да поштују регулаторне промене?** Начин спровођења – информације, расположиво време и ресурси субјеката регулације утичу на могућност поштовања регулаторних промена.

### 3.5.5 ДЕТАЉНА АНАЛИЗА ЕФЕКАТА (ТРОШКОВА И КОРИСТИ)

С обзиром да је преглед аналитичких метода које се уобичајено користе у детаљној анализи ефеката представљен у следећем поглављу, у овом делу ћемо се осврнути само на преглед могућих приступа детаној анализи. Детаљна анализа може бити:

- анализа појединих ефеката – прикупљају се и квалитативни и квантитативни подаци уз примену студије случаја или приступом алтернативних сценарија;

- квантитативна анализа ефеката – процењује да ли је фокус на ограниченом броју или на широком спектру ефеката, и то коришћењем квантитативних техника (од једноставне екстраполације до сложеног моделирања) чији је циљ процена новчано изражених трошкова и користи;

- квантитативна анализа ефеката која подразумева коришћење одговарајућих аналитичких метода.

Такође, треба имати на уму следеће:

- **квантитативни модели захтевају време и ресурсе**. Пре него што се донесе одлука о коришћењу квантитативног модела, неопходно је руководити се принципом пропорционалности; ако је потребно, могуће је од Савета за реулаторну реформу привредног система затражити савет о одговарајућем моделу и евентуалној потреби детаљне анализе.

- приликом спровођења квантитативне анализе, у појединим случајевима степен неизвесности може бити веома велик, па је неопходно одредити домен могућих вредности или приказати вредности за различите исходе. У супротном, настаје лажна прецизност, која може утицати на доношење погрешне одлуке.

Без обзира на приступ, **добијени резултати морају бити**:

- **доступни јавности** – образложено је како су добијени резултати;

- **поновљиви** – други могу коришћењем истих метода добити исте резултате.

- **робусни** – примена различитих метода даје сличне резултате, а у супротном треба објаснити зашто је то тако.

## 4.3. МУЛТИКРИТЕРИЈУМСКА АНАЛИЗА

Постоје бројне области регулације у којима су потенцијални ефекти такви да их је веома тешко квантификовати (нпр. правна сигурност, људска права и сл.), већ је могуће спровести само неки вид квалитативне анализе. У другим случајевима, иако је могуће квантификовати потенцијалне ефекте регулаторне промене (нпр. број потрошача који ће остварити корист од регулаторне промене), веома тешко их је новчано изразити. Коначно, велики број регулаторних одлука је такав да је количина информација и њихова сложеност такви да их је при одлучивању тешко све обрадити на конзистентан начин. У наведеним ситуацијама одговарајући метод анализе је мултикритеријумска анализа (*multi-criteria analysis*).[1]

Постоје различити методи мултикритеријумске анализе (МКА), али се сви користе ради анализе и рангирања опција, односно да би се одредиле прихватљиве опције или издвојила најбоља опција. Опције се рангирају на основу **критеријума, који се одређују на основу претходно утврђених циљева и који омогућавају поређење опција.** МКА се уобичајено спроводи пошто се одреде критеријума тако да се оцењује свака опција по сваком одређеном критеријуму. **Пошто критеријуми могу имати различит значај, могуће им је приписати различит степен важности (пондерисати их).**

**МКА у великој мери зависи од расуђивања лица која је спроводе**, тј. како су изабрани релевантни критеријуми, који им се ниво важности приписује и како се оцењује нека опција, односно у којој мери она испуњава одређене критеријуме. Та **субјективна процена** као недостатак МКА много је мањи проблем него неформално разматрање опција. Предност формалног приступа, односно употребе МКА у томе је што се користе јасно одређени критеријуми, што омогућава да се боље разуме начин на који се доноси одлука, као и да се једноставно размењују информације између заинтересованих страна и регулаторног тела о разлозима због којих се доноси одређена регулаторна одлука.

### 4.3.1. КОРАЦИ МУЛТИКРИТЕРИЈУМСКЕ АНАЛИЗЕ

Примена МКА подразумева да су спроведене претходне фазе анализе ефеката прописа (тј. да је дефинисан проблем и да су утврђени циљева и опције), па је **први корак одређивање критеријума и поткритеријума на основу којих ће се разматрати опције**. **Листа одређених критеријума:**

- **треба да обухвата све важне аспекте опција, тј. треба да буде потпуна;**
- **не сме да садржи неважне критеријуме;**
- **не сме да садржи нејасне или прешироке критеријуме;**

[1] Поред овог назива често се користи и Multi-attribute Analysis i Multicriteria Decision Analysis. Код нас се користи и термин анализа више критеријума.

- **не сме да има критеријуме који су веома слични да се не би вишеструко обрачунавали предности и недостаци – тј. критеријуми треба да буду независни један од другог.**

**Критеријуме понекад треба груписати** тако да одражавају циљеве које треба остварити променом регулативе. Груписање критеријума је од велике помоћи посебно када их има много (нпр. више од шест) или када се рангирају по значају. Пошто се одреде критеријуми, израђује се матрица перформанси, у којој свака колона означава оцену опције спрам одређеног критеријума, док сваки ред означава опцију (наравно могуће је заменити редове и колоне). Једноставан пример приказан је у табели којом су представљени могући квалитативни и квантитативни критеријуми.[2]

**Табела 1 Пример матрице перформанси**

| *Опција* | ***Критеријуми*** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | ***Критеријум 1 Безбедност квантитативни*** | ***Критеријум 2 Правичност квалитативни*** | ***Критеријум 3 Време примене квантитативи*** | ***Критеријум 4 Транспарентност квалитативни*** | ***Критеријум 5 Уштеде новчани*** |
| *1* | *200 смртних случајева мање* | ✓✓ | *3 месеца до пуне примене* | ✓✓ | *Штеди 3 милиона евра* |
| *2* | *100 смртних случајева мање* | ✓ | *1 година до пуне примене* | ✓✓✓ | *Штеди 5 милиона евра* |
| *3* | *50 смртних случајева мање* | ✓✓✓ | *2 године до пуне примене* | ✓✓✓ | *Штеди 2 милиона евра* |

**У другом кораку се бодују опције спрам сваког критеријума,** а уобичајено је да се прво размотре и опишу последице одређене опције. Опције се обично бодују у одређеном распону (нпр. од 0 до 10 или од -3 до +3), а може се користити и кардинална скала. Бодовање може бити апсолутно (тако да се свака опција бодује независно) или релативно (тако да најгора опција према одређеном критеријуму добије 0, а најбоља 10). Када се ефекти могу изразити бројчано, тј. квантификовати (нпр. уштеде које би се остварile применом разматраних опција), они се могу претворити у бодове и користити као скала вредности (нпр. ако су уштеде за прву опцију милион, за другу три милиона и за трећу 10 милиона, однос бодова је 1, 3 и 10) или се могу на други начин прилагодити потребама анализе.

**У трећем кораку критеријуми се рангирају по значају (пондерирају)**. Тај корак није увек нужан и примењује се када пондерирањем критеријумима желимо да им припишемо релативан значај. Уобичајено се већи значај додељује критеријумима по којима се опције знатно разликују. Када су нпр. трошкови које разматране регулаторне опције узрокују приближно исте, већи значај ће се приписати неким другим критеријумима. Коначно, веома је важно и то **ко ће и како ће одредити пондере тј. значај критеријума**. Иако су то махом лица која добро познају разматране области, а одлука која се донесе представља политичку одлуку, критеријуми треба да буду постављени тако да одражавају шире друштвене циљеве (преференције). Коначно, израчунава се укупан резултат за сваку разматрану опцију.

[2] Мултикритеријумској анализи може се прићи и на знатно сложенији начин. Корисници приручника који су заинтересовани могу користити литературу у Анексу.

**У четвртом кораку се разматрају резултати.** Наиме, пошто се одреде критеријуми и оцене опције према њима, треба размотрити да ли нека опција „доминира'', тј. да ли је по сваком критеријуму боља од осталих опција или да барем ни по једном критеријуму није слабије оцењена од било које друге опције – што се у пракси веома ретко догађа. Потом треба размотрити прихватљивост одређене опције, тј. да ли се њене лоше оцене према једном критеријуму могу надоместити високом оценом према другом критеријуму. Коначно, **може се применити и анализа сензитивности,** која може помоћи када не постоји слагање о важности одређених критеријума. Тада примена анализе сензитивности подразумева пре свега промену пондера, односно значаја који се придаје одређеним критеријумима.

### 4.3.2. ПРИМЕРИ ПРИМЕНЕ МУЛТИКРИТЕРИЈУМСКЕ АНАЛИЗЕ

Постоје различити начини примене мултикритеријумске анализе. Као илустрацију, користићемо једноставну анализу позитивних и негативних ефеката регулаторних опција разматраних приликом промена система регистрације и издавања ПИБ-а, изражених по квалитету, количини или у новцу.

У примеру, критеријуми су одређену на основу питања на које се могу дати више или мање детаљни одговори. Потом, зависно од релативног значаја који се придаје сваком од тих питања, могу се рангирати опције по значају. Да бисмо поједноставили анализу, претпостављамо да сваки критеријум има исти значај. Опцију *Status quo* оцењујемо са 2 (оцена 1 означава погоршање стања, оцена 3 означава делимично побољшање, а оцена 4 значајно побољшање). На основу дате кардиналне скале, сабирањем оцена могу се поредити различите алтернативе. Наравно, оцене се могу базирати и на прецизнијим мерилима или се може формирати другачија скала.

Као што смо навели, ако постоји више критеријума, корисно их је груписати тако да одражавају различите компоненте. У овом случају, користимо две групе критеријума – функционалне критеријуме и критеријуме спровођења. Наравно, критеријуме смо могли груписати и на други начин. Критеријуми су добијени на основу претходно утврђених принципа реформе регистрације и коментара које су послале заинтересоване стране. Колико су неки критеријум испуњени може се анализирати на основу квантитативних показатеља (времена, трошкова, броја процедура), док се испуњеност других критеријума може анализирати искључиво с квалитативног аспекта.

Пример мултикритеријумске анализе регулаторне опције издавања ПИБ-а

| Опција 3: | Опција јединственог шалтера који издаје више идентификационих бројева (матични и порески идентификациони број) | |
|---|---|---|
| ФУНКЦИОНАЛНИ КРИТЕРИЈУМИ | | |
| 1. Да ли опција смањује трошкове, број процедура и убрзава почетак пословања предузећа? (ТРОШКОВИ ПРИВАТНОГ СЕКТОРА) | Да. Опција смањује број процедура регистрације укидајући **један корак**. Очекује се да регистрација трајати **шест дана краће**. Смањује се број организација које имају непосредни контакт с корисником. | 4 |
| 2. Да ли опција побољшава ефикасност државне управе, а посебно пореске администрације? (ЕФИКАСНОСТ УПРАВЕ) | Не нужно. Опција смањује обим административних послова при самој регистрацији, али би се вероватно повећао интензитет *ex post* инспекција. | 2 |
| 3. Да ли опција повећава правну сигурност, да ли подстиче на извршавање пореских обавеза или на преварне радње? (РИЗИК ПО ПОРЕСКЕ ПРИХОДЕ) | Не. АПР самостално издаје регистрационе бројеве и информише друге установе да је ново предузеће основано, укључујући Пореску управу. У случају да *ex ante* превенција одиграва важну улогу, ова **опција носи знатан ризик** од стварања великог броја фантомских компанија. | 2 |
| 4. Да ли опција повећава јавност рада? (ЈАВНОСТ РАДА) | Да. Опција повећава јавност рада у процедурама везаним за пословну регистрацију, али може да повећа број пореских инспекција пошто предузеће започне пословање. | 3 |
| 5. Да ли је опција у сагласности са захтевима ЕУ? (УСКЛАЂЕНОСТ С ПРОЦЕСОМ ЕУ ИНТЕГРАЦИЈА) | Да. Међутим, треба нагласити да само неколико чланица ЕУ примењује ову опцију с различитим улогама административних тела и агенција. | 2 |
| 6. Да ли опција обједињује регистарске бројеве за различите сврхе? (ЈЕДНОСТАВНОСТ ИДЕНТИФИКАЦИЈЕ) | Да. Сваком регистрованом субјекту додељује се јединствен број (или јединствен пар) ради идентификације. Опција подразумева да се пређе на додељивање јединственог броја уместо пара у другој фази примене. | 3 |
| | Збир за критеријуме функционалности | 16 |
| КРИТЕРИЈУМИ СПРОВОЂЕЊА | | |
| 7. Које су законске и институционалне промене потребне за спровођење ове опције? (СЛОЖЕНОСТ СПРОВОЂЕЊА) | Ова опција захтева измене Закона о пореском поступку, оних одредаба којима се уређује издавање ПИБ-а, као и низа подзаконских аката и правилника, како у АПР-у, тако и у Пореској управи. Неопходно је изменити и формуларе. | 1 |
| 8. Колика су финансијска средства потребна за спровођење ове опције? (ТРОШКОВИ СПРОВОЂЕЊА) | **Минимум 100.000 евра.** Детаљна процена потребних финансијских средстава могућа је тек пошто се утврде могућности успостављања директних веза између релевантних организација (укључујући и локалне организационе јединице). | 1 |
| 9. Колико је времена потребно за спровођење ове опције? (ВРЕМЕ СПРОВОЂЕЊА) | Очекиван период спровођења је од **шест месеци до годину дана,** зависи од времена потребног да се усвоје Законске промене и у ком обиму Пореска процедура треба да буде промењена/измењена. Неколико месеци биће потребно да се досегне интероперабилност између Пореске управе и АПР у поређењу са опцијом 2 зато што захтева да се промени више подзаконских аката. | 1 |
| | Збир за критеријуме спровођења | 3 |
| | Укупно | 19 |

Пример закључног приказа рангирања опција

| ОПЦИЈЕ | 1. *Status quo* | 2. Јединствен шалтер са ПУ | 3. Јединствен шалетер без ПУ | 4. Привремена дозвола |
|---|---|---|---|---|
| ФУНКЦИОНАЛНИ КРИТЕРИЈУМИ | | | | |
| 1. Да ли опција смањује трошкове, број процедура и убрзава почетак пословања предузећа? (ТРОШКОВИ ПРИВАТНОГ СЕКТОРА) | 2 | 4 | 4 | 2 |
| 2. Да ли опција побољшава ефикасност државне управе, а посебно пореске администрације? (ЕФИКАСНОСТ УПРАВЕ) | 2 | 3 | 2 | 1 |
| 3. Да ли опција побољшава правну сигурност, да ли подстиче на извршавање пореских обавеза или на преварне радње? (РИЗИК ПО ПОРЕСКЕ ПРИХОДЕ) | 2 | 3 | 2 | 2 |
| 4. Да ли опција побољшава јавност рада? (ЈАВНОСТ РАДА) | 2 | 4 | 3 | 2 |
| 5. Да ли је опција у сагласности са захтевима ЕУ? (УСКЛАЂЕНОСТ С ПРОЦЕСОМ ЕУ ИНТЕГРАЦИЈА) | 2 | 3 | 2 | 1 |
| 6. Да ли алтернатива обједињује регистарске бројеве за различите сврхе? (ЈЕДНОСТАВНОСТ ИДЕНТИФИКАЦИЈЕ) | 2 | 3 | 3 | 1 |
| | 12 | 20 | 16 | 9 |
| КРИТЕРИЈУМИ СПРОВОЂЕЊА | | | | |
| 7. Које су законске и институционалне промене потребне за спровођење ове реформе? (СПРОВОЂЕЊЕ) | 2 | 1 | 1 | 2 |
| 8. Колика су финансијска средства потребна за спровођење ове опције? (ТРОШКОВИ) | 2 | 2 | 1 | 2 |
| 9. Колико је времена потребно за спровођење ове опције? (ВРЕМЕ) | 2 | 2 | 1 | 2 |
| | 6 | 5 | 3 | 6 |
| ЗБИР | 18 | 25 | 19 | 15 |
| РАНГ | 3 | 1 | 2 | 4 |

На основу анализе можемо закључити да опција 2 има предност у односу на остале опције. Наравно, могуће је замислити и ситуацију у којој су дате оцене нешто другачије. На пример, ако би прворангирана опција била лоше оцењена по једном веома значајном критеријуму (нпр. по критеријуму ризика по пореске приходе), можда не би била прихватљива. Другим речима, критеријум ризика по пореске приходе је у том случају изузетно значајан.

**ОКВИР 1 Пример мултикритеријумске анализе опција решавања проблема социјалног становања**

*У студији „Социјално становање у Србији" различите регулаторне опције анализиране су коришћењем више критеријума да би се извршо избор опција које могу бити укључене у Националну стратегију социјалног становања. У овом случају примењено је једноставно бодовање у распону од 1 до 5. Према бодовању, најбоље резултате дају модели субвенционисања закупнине и субвенционисања грађевинског материјала.*

| | ***изградња нових станова*** | ***државни откуп*** | ***непрофитне стамбене организације*** | ***субвенција закупнине*** | ***субвенција грађ. материјала*** |
|---|---|---|---|---|---|
| ***праведност*** | *1* | *2* | *1* | *5* | *5* |
| ***таргетираност*** | *2* | *3* | *1* | *5* | *5* |
| ***транспарентност*** | *3* | *1* | *2* | *5* | *3* |
| ***финансијска ефикасност*** | *1* | *3* | *3* | *5* | *4* |
| ***фискална одрживост*** | *2* | *3* | *2* | *3* | *3* |
| ***економска ефикасност*** | *1* | *3* | *3* | *4* | *4* |
| ***отпорност на преваре и манипулације*** | *2* | *1* | *1* | *3* | *3* |
| ***трошкови примене*** | *3* | *3* | *3* | *3* | *3* |
| ***конзистентност*** | *4* | *3* | *1* | *5* | *4* |
| ***укупно*** | *19* | *22* | *17* | *38* | *34* |

*Извор: ЦЛДС, „Социјално становање у Србији" (2010).*

**ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ МУЛТИКРИТЕРИЈУМСКЕ АНАЛИЗЕ**

## Предности

- *Релативно једноставна примена*
- *Омогућава коришћење различитих видова информација и података (квалитативних, квантитативних, изражених у новцу)*
- *Флексибилност по питању избора критеријума, и њиховог бодовања и пондерисања*
- *Лако разумљиво за доносиоце одлука и заинтересоване стране и омогућава њихово једноставно укључивање у разматрање опција*

## Недостаци

- *Субјективан приступ*
- *Не може увек да покаже да ли користи одређене алтернативе превазилазе трошкове*
- *Могућност различитог виђења значаја појединих критеријума заинтересованих страна*

## 4.4. МОДЕЛ СТАНДАРДНОГ ТРОШКА

**Модел стандардног трошка (холандски модел или *standard cost model*) представља једноставан начин мерења административног оптерећења које је прописима наметнуто, пре свега привредним субјектима**. **Различите процедуре (административне или информационе захтеве)** наметнуте регулисаним субјектима модел стандардног трошка (МСТ) **разлаже** на поступке и неопходне активности које они морају обавити, па **на основу података о времену потребном** да се ти захтеви испуне, **као и података о трошковима** које они стварају **мери административне трошкове, односно непотребно административно оптерећење** (*administrative burden*).[1] Модел стандардног трошка се показао веома успешним у спречавању новог и отклањању постојећег административног оптерећења. Модел се уз одређене разлике примењује у већем броју држава чланица ЕУ, а извесна одступања од основног модела постоје и у Приручнику.[2]

**МСТ је могуће применити како на постојеће прописе, тако и на нове прописе, оне који се припремају.** Тај метод омогућава да се јасно изразе укупни административни трошкови које ствара постојећа регулатива и указује на могућа поједностављења процедура и поступака и уклањање непотребних административних захтева. Такође, приликом израде нових прописа, односно у току анализе ефеката прописа, МСТ представља веома ефикасно средство јер јасно приказује евентуалне последице, односно омогућава да се упореди постојеће решење с предложеним решењем које је у вези са административним трошковима регулисаних субјеката. Административни трошкови су трошкови административних поступака, односно оних активности које су регулисаним субјектима наметнуте одређеним прописима.[3]

### 4.4.1. РЕГУЛАТОРНЕ ПРОМЕНЕ И АДМИНИСТРАТИВНИ ТРОШКОВИ

Увођење регулативе ствара различите трошкове регулисаним субјектима. То могу бити **финансијски трошкови**, који настају по основу плаћања пореза и доприноса, акциза, административних такса итд. Финансијски трошкови се у начелу не третирају као административни трошкови јер су у суштини накнада за услуге које пружа држава. На пример, административне таксе представљају накнаду држави за услуге или производе које она пружа корисницима, па се не третирају као административни трошак. Ипак, ако је у измењеном моделу стандардних трошкова изменом процедуре

---

[1] Треба разграничити непотребно административно оптерећење од административних трошкова. Наиме, административни трошкови обухватају и оне активности које би регулисана лица и даље чинила након што се отклоне процедуре, односно поступци који стварају непотребно оптерећење. Наравно, некада је тешко издвојити административно оптерећење од укупних административних трошкова.

[2] Видети *International Standard Cost Model Manual* SCM Network. Једно је када су укључене плаћене таксе у административне трошкове, а сасвим друго када нису укључени тзв. фиксни трошкови (*overhead costs*).

[3] У овом делу приручника осврнућемо се на основне елементе модела стандардног трошка, који би били довољни за његову адекватну примену у анализи ефеката прописа, док ће се детаљан опис, као и одговори на нека питања наћи у посебном приручнику за употребу метода стандардних трошкова.

укинуто и плаћање нпр. административне таксе, то такође треба укључити у остварене уштеде. Поред финансијских трошкова, регулисани субјекти сносе и трошкове прилагођавања свог пословања услед специфичних захтева наметнутих прописом. Ту спадају тзв. **структурни трошкови примене прописа**, који се односе се на производни процес или на саме производе и услуге предузећа (нпр. трошкови који настају при испуњавању обавезе уграђивања филтара ради смањења загађења, поштовања одређених стандарда производње, запошљавања радника са специфичним знањима, прилагођавања радног места лицима са инвалидитетом итд.). Трошкови прилагођавања обухватају и **административне трошкове**. То су трошкови које регулисани субјекти имају услед саме природе активности, односно **трошкови које би субјекти имали и без захтева наметнутих прописом и трошкови настали услед захтева који су наметнути прописом**.[4]

**Графикон 1 ТРОШКОВИ ПРИЛАГОЂАВАЊА РЕГУЛАТИВИ**

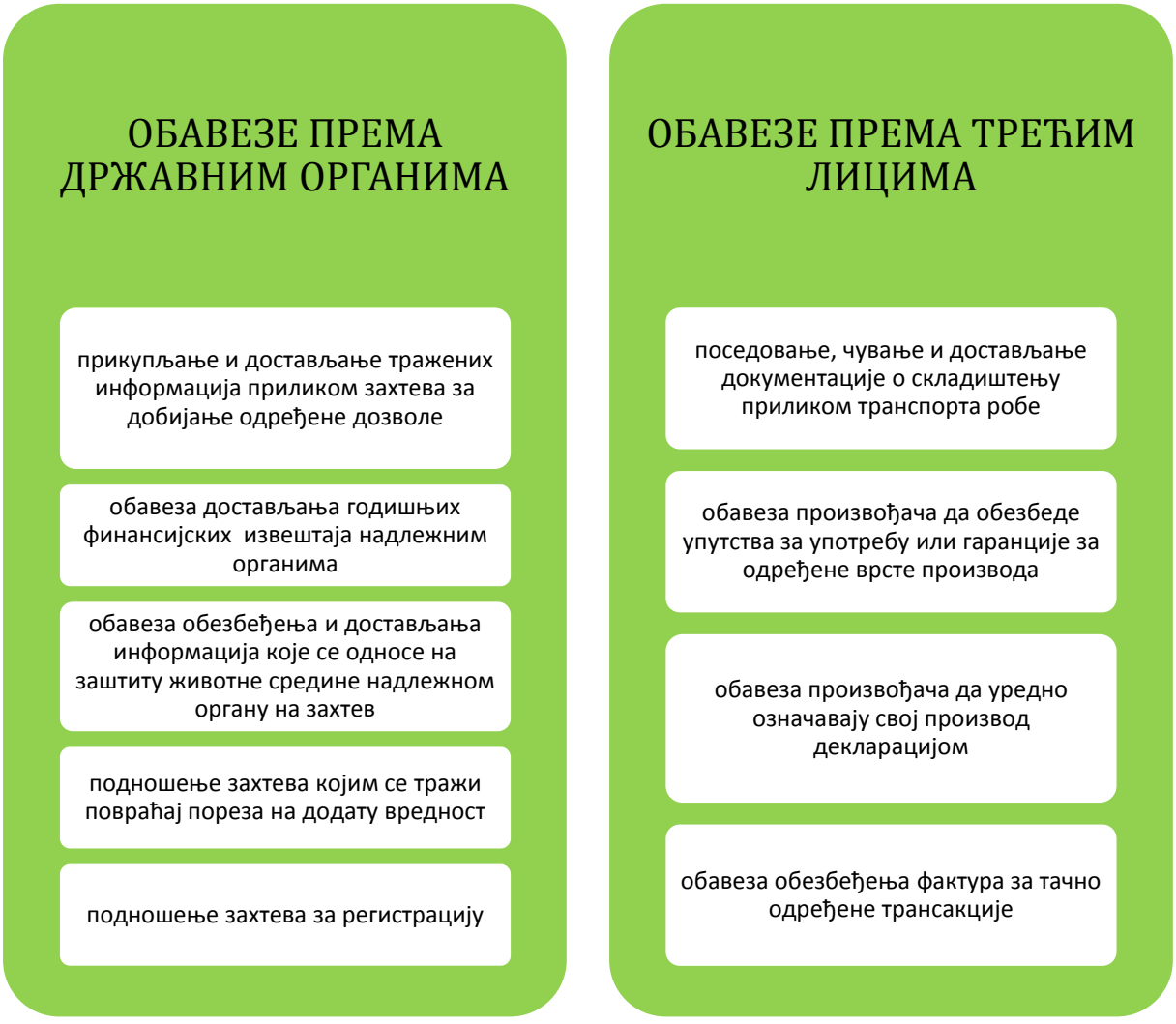



**Административни (информациони) захтеви обухватају прикупљање, достављање или чување информација у форми и на начин који су прописала регулаторна тела.** Административни захтеви могу се односити на обавезе према држави или на обавезе према трећим лицима. **Информациони захтев подразумева не**

[4] Модел стандарног трошка нема тежину статистички репрезентативног истраживања. Такво истраживање би у великом броју случајева било веома скупо и временски захтевно. Такође, у односу на трошкове усаглашавања с прописима, модел стандардног трошка је ограничен само на једну компоненту која је приказана графиконом.

**само прикупљање и достављање података у одређеној форми државној управи и/или трећем лицу већ се односи и на чување информација како би могле бити дате на увид инспекцијским органима или прослеђене по добијеном захтеву.** Да би било који информациони захтев био испуњен, **треба спровести различите административне активности**, нпр. прикупити податке, упознати се с прописом итд. Могуће је навести низ примера у којима се прописима намећу информациони захтеви.

**Графикон 2 ПРИМЕРИ ИНФОРМАЦИОНИХ ЗАХТЕВА**




У контексту анализе ефеката прописа, највише пажње се посвећује административном оптерећењу (или уштедама), тј. представљању разлике између постојећих и нових административних трошкова. **Регулаторно тело које спроводи анализу ефеката прописа треба посебно да наведе нове административне захтеве и да процени њихове трошкове и оправданост за разматране опције.**

### 4.4.2. ОБРАЧУН АДМИНИСТРАТИВНИХ ТРОШКОВА И АДМИНИСТРАТИВНОГ ОПТЕРЕЋЕЊА

Модел стандардног трошка најједноставније можемо изразити као производ „цене процедуре (информационог захтева)" – ***P*** и укупног броја процедура (информационих захтева) годишње – ***Q***. Укупан број процедура (*Q*) добија се на основу броја регулисаних субјеката који морају испунити наметнуте обавезе – ***N*** и учесталости (фреквентности) обавезе испуњења одређеног захтева – ***F***. Да би се израчунала цена процедуре, треба обрачунати неколико компонената. Регулисани субјекти (запослени, ангажована лица) морају утрошити одређено време да би наметнуте захтеве испунили. Време које им је потребно да испуне административни захтев (процедуру) – ***H***, односно да прикупе и доставе информације – кошта. За обрачун трошкова које регулисани субјекти сносе по основу времена утрошеног на испуњавање административног захтева користи се уобичајена надокнада (према сату или дану) коју регулисани субјект исплаћује ангажованим лицима за обављање административних активности **–** ***T***. Поред саме надокнаде, ти трошкови (тарифа) обухватају и друге трошкове настале ради испуњавања административних захтева (трошкови канцеларијског материјала, путни трошкови итд.). Поред наведених трошкова, поједини административни захтеви стварају и додатне трошкове, нпр. трошак за набавку посебне опреме ако је она неопходна због специфичног административног захтева **–** ***A***, или трошкове настале услед ангажовања адвоката, књиговође или других лица чије се услуге користе ради испуњавања административних захтева **–** ***E***.

Обрачун можемо приказати и једноставним примером. Претпоставимо да процедура захтева да се уз захтев за добијање одређене дозволе доставе одређене информације и да је лицу запосленом у регулисаном субјекту потребно шест часова да обави пет поступака и тако испуни административни захтев. Ако је цена сата рада тог лица 500 динара и ако су додатни трошкови (превоз, телефон, трошак за формуларе итд.) 1.000 динара, трошак појединачне процедуре је 4.000 динара. Цена сата рада добија се када се бруто плата за одговарајући посао подели са укупним бројем радних часова у месецу. Ако се тај захтев односи на 10.000 регулисаних субјеката годишње и ако регулисани субјекти то чине само једанпут годишње, укупан административни трошак је 40 милиона динара. Наравно, пропис може да садржи и већи број административних захтева, па су укупни административни трошкови у вези с посматраним прописом збир трошкова појединачних административних захтева. Ако испуњавање административног захтева подразумева ангажовање лица које није у радном односу (нпр. адвоката), трошкови се обрачунавају према просечној цени услуге коју таква лица наплаћују.

$$P \times Q = (H \bullet T + A + E) \bullet (N \bullet F)$$

| | |
|---|---|
| H (време) | •Време потребно да се испуни административни захтев (процедура), односно активност прикупљања и достављања информација |
| T (тарифа) | •Надокнада (према сату или дану) коју регулисани субјект исплаћује ангажованим лицима за обављање административних активности<br>•Тарифа треба да одговара карактеристикама запослених лица која у пракси врше административне активности.<br>•Тарифа за лица запослена у регулисаном субјекту одређују се помоћу статистичких података.<br>•Узимају се у обзир и други трошкови настали ради испуњавања административних захтева (трошкови канцеларијског материјала, путни трошкови, итд.) |
| A (набавка посебне опреме и сл.) | •Трошак набавке посебне опреме, у случају када је она неопходна због специфичног административног захтева<br>•Прелазак на кабловски интернет, како би регулисани субјект брже и ефикасније испуњавао одређени административни захтев се не обрачунава, јер се кабловски интернет и за друге пословне сврхе. |
| E (екстерни трошкови) | •Надокнада коју регулисани субјект плаћа нпр. адвокату, књиговођи или другом лицу чије се услуге користе ради испуњавања административних захтева.<br>•Таксе или друге накнаде које регулисани субјекти плаћају услед постојања административног захтева |
| N (број регулисаних субјеката) | •Број и типови регулисаних субјеката одређује се на основу података из регистра, статистичких података или релевантних извештаја, а на основу обухвата предвиђеног прописом односно разматраном алтернативом. |
| F (учесталост обавезе) | •Учесталост прикупљања и достављања информација у току одређеног периода (најчешће у току једне године) одређује се на бази прописа, или на основу других извора. |

**Када се примењује МСТ, посебну пажњу треба обратити на следеће:**

1) **обухват регулисаних субјеката** – у пракси се МСТ често ограничава само на привредне субјекте, тј. на предузећа и предузетнике, али када је потребно, у обзир се узимају и други регулисани субјекти (нпр. удружења);

2) **класификација регулисаних субјеката** – административно оптерећење може бити веома различито зависно од делатности, величине или других карактеристика регулисаних субјеката; ако се утврђене групације разликују, за сваку се ради се посебан обрачун;

3) **утврђивање репрезентативног субјекта** – када се обрачунава време потребно да се испуни административни захтев, МСТ користи тзв. просечно ефикасног привредног субјекта, односно предузеће или предузетника који је просечно ефикасан у испуњавању административних захтева; ако су подаци о времену потребном да се обави административни захтев добијени на основу анализе изразито неефикасних или изразито ефикасних субјеката, добијају се потпуно погрешни резултати;

4) **потреба за обрачуном трошкова ангажовања лица која нису запослена у регулисаном субјекту** – обрачун трошкова може поћи од претпоставке да све поступке и активности спроводе лица која су запослена у регулисаном субјекту, али ако је уобичајено ангажовање лица (нпр. адвоката, књиговођа и сл.) која испуњавају административне захтеве уместо запослених, треба обрачунати такве трошкове; такође, могуће је приказати одвојено ова два обрачуна;

5) **потреба да се обрачунају фиксни трошкови** – на обрачунате трошкове уобичајено се додаје и одређени проценат на име фиксних трошкова (нпр. у Великој Британији на обрачунате износе додаје се 30 %, док се у Норвешкој, Данској и Холандији додаје износ од 25 %), али је често такво увећавање трошкова дискутабилно јер је реч о тзв. неповратним трошковима, те је препорука да се ти трошкови у Републици Србији, осим у изузетним условима, не обрачунавају;

6) **потреба мерења формалног или стварног оптерећења** – треба имати у виду то да се у пракси административни захтеви често само делимично примењују, па ако постоје подаци о томе у којој мери регулисани субјекти примењују административне захтеве, може се навести колико је одступање стварних трошкова од трошкова који подразумевају потпуну примену административних захтева.

7) **поузданост прикупљених података** – у великом броју случајева регулисани субјекти се неоправдано жале на време потребно да се испуне одређени административни захтеви.

### 4.4.3. КОРАЦИ МЕТОДЕ СТАНДАРДНОГ ТРОШКА У АНАЛИЗИ ЕФЕКАТА ПРОПИСА

Примена методе стандардног трошка у анализи ефеката прописа подразумева следеће кораке:

1. **Утврдити и класификовати административне захтеве предвиђене регулаторним алтернативама.**
   Овај корак подразумева да се утврде сви предвиђени информациони захтеви и да се разврстају (нпр. пропис може да предвиди поступак регистрације, подношење финансијских извештаја, захтев за добијање дозволе или субвенције, обавештавање трећих лица – оглашавање, пријаву радника итд.)

2. **Рашчланити информационе захтеве на поједине поступке, односно на податке које је потребно прибавити.**
   Појединачни информациони захтев, нпр. пријава радника подразумева подношење формулара итд.

3. **Утврдити административне активности које је неопходно предузети да би се испунили захтеви.**
   У наведеном примеру, за пријаву радника треба предузети низ активности, нпр. набавити формуларе, прикупити податке, копирати документа, разговарати с радником итд. У другим случајевима треба се упознати с прописом, овладати новим техникама слања података и сл.

4. **Утврдити који су административни захтеви међусобно слични или истоветни захтевима који су наметнути другим прописима.**
   У великом броју случајева предвиђене административне захтеве већ је наметнуло друго регулаторно тело, односно други пропис, нпр. више институција тражи готово идентичне податке када се пријављује запослени. Стога треба утврдити да ли се неки од тих захтева могу укинути да би се остварили административне уштеде.

5. **Класификовати регулисане субјекте према типу, ако је то потребно.**
   Често се информациони захтеви разликују зависно од типа регулисаног субјекта, његове величине или сектора (нпр. регистрација привредних субјеката је различита за привредна друштва и предузетнике).

   **Установити укупан број регулисаних субјекта и учесталост административних захтева** које субјекти годишње испуњавању.

   Регулаторно тело треба да зна, барем приближно, на који број регулисаних субјеката се одређени административни захтев односи. У одређеним случајевима треба узети у обзир и то да се административни захтев односи само на део регулисаних субјеката (нпр. обнављање дозвола се не односи на све субјекте, већ само на оне којима дозвола истиче посматране године). Коначно, треба установити и учесталост испуњавања административних захтева током посматраног периода (најчешће је то једна година). Извори података могу бити регулаторна тела, статистички извештаји или релевантне студије.

6. **Избор метода прикупљања података (интервјуисање регулисаних субјеката или експертска оцена).**
   Како се процењује време потребно да се испуни административни захтев, односно трошкови који настају приликом испуњавања административних захтева зависи од околности. Ако постоји довољно сазнања или ако је реч о релативно једноставним процедурама, могуће је самостално проценити време које је потребно и трошкове. У другим околностима, предност је на страни прикупљања података интервјуисањем регулисаних субјеката.

7. **Утврђивање величине јединичних трошкова, односно параметара битних за одређивање трошкова.**
   Овај корак подразумева утврђивање времена које је потребно да се испуни административни захтев, трошкова ангажованих лица (сатнице, дневнице) и утврђивање додатних трошкова. Ако је реч о трошку ангажованих лица запослених код регулаторног субјекта, подаци се добијају на основу статистичких показатеља о платама. Ако је реч о лицима ангажованим споља, може се користити уобичајена тарифа за услуге у вези са испуњавањем административног захтева. Такође, ако на то указују претходни кораци, могу се користити и додатни трошкови који се могу довести у везу са испуњавањем административног захтева.

8. **Припрема интервјуа и избор репрезентативних регулисаних субјеката (по потреби).**
   Интервјуи могу указати на административна оптерећења која нису узета у обзир. У појединим случајевима, тек након интервјуа могуће је рашчланити административно оптерећење од неопходних административних трошкова (нпр. да ли би субјект припремао информацију за своје потребе и ако не би било административног захтева). Избор репрезентативних субјеката зависи ће од случаја до случаја. Ако нема великих разлика, може се користити случајан узорак. Ако су субјекти различите величине или типа, или ако су из различитих сектора, треба обавити интервјуе бар са три представника тих сегмената.

9. **Обављање интервјуа (по потреби).**
   Могући начини обављања интервјуа дати су у анексу.

10. **Обрачун стандардног времена потребног да се испуни административни захтев.**
    На основу података прикупљених интервјуисањем регулисаних субјеката израчунава се стандардно време потребно да се испуни административни захтев. Стандардно време се може разликовати за различите типове регулисаних субјеката. Ако су разлике у времену за одређене посматране групе субјеката велике, треба обавити додатне интервјуе да би се дошло до поузданијег резултата.

11. **Обрачун и екстраполација података** Ако су претходни кораци спроведени на одговарајући начин, релативно је лако обрачунати укупан обим административних трошкова за испуњавање одређеног административног захтева, као и административно оптерећење, односно могуће уштеде.

**ОКВИР 1 Тест „Кафка”**

*Поред модела стандардног трошка постоје и други приступи којима се избегава наметање нових административних трошкова. У Белгији се од 2004. године користи тзв. тест Кафка. Тај тест разматра ефекте које би нови регулаторни предлози могли имати на грађане, предузећа и невладин сектор. Тест се спроводи* ex ante *пре него што се разматра на влади и у основи подразумева изналажење начина да се смањи административно оптерећење предузећа. Крајњи циљ тог метода усмерен је ка смањењу административног оптерећења, па обухвата само оне прописе који стварају административне трошкове. Регулаторна тела која припремају пропис дужна су да испуне форму теста „Кафка”током припреме прописа. Пошто се прикупе повратне информације, односно изврши контрола садржаја, он се по потреби мења. Тест садржи шест параметара којима се описује административно оптерећење (циљна група, иницијатор, учесталост, захтеване информације и подаци, захтеви у погледу дозвола и сл. и начин трансфера података). Пошто примена овог метода подразумева и изналажење начина да се административно оптерећење смањи, предвиђено је такође шест уобичајених начина да се то учини (коришћење узорака, изузећа за мала и средња предузећа, смањење фреквенција, јединствено прикупљање података, примена интернета и субвенције).*

## 4.4.4. ПРИМЕР ПРИМЕНЕ МЕТОДА СТАНДАРДНОГ ТРОШКА

Као пример за обрачун трошкова административне процедуре користићемо прибављање извода из Агенције за привредне регистре (АПР). Табела приказује обрачун трошкова поменутог административног захтева када га испуњавају лица стално запослена у предузећу или када то чине предузетници сами за себе.

| Административна процедура | | Тарифа (у дин.) | Време | Трошак појединачне процедуре | Додатни трошкови (у дин.) | Укупан трошак појединачне процедуре | Број регулисаних субјеката | Учесталост (у току године) | Укупан годишњи трошак |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | T | H | T•H | E | T•H +E | N | F | (T•H +E) •(N•F) |
| Вађење извода из АПР | Прив. друштва | 252,18 | 2 h30’ | 630,45 | 1.560 | 2190,45 | 51.687 | 1 | 113.217.789 |
| | Предузетник | 252,18 | 2 h30’ | 630,45 | 360 | 990,45 | 49.340 | 1 | 48.868.803 |

T– тарифа је цена сата радника који обавља административну процедуру, а израчуната је као просек просечне зараде запослених, исту тарифу користимо и за предузетнике;

H – време потребно за испуњавање административне обавезе је процењено на основу обављених интервјуа;

T•H – трошак појединачне процедуре представља производ тарифе и времена потребног да се обави процедура;

E – додатни трошак је административна такса АПР;

- Укупан трошак процедуре представља збир трошка појединачне процедуре и додатних трошкова;
- N•F представља производ броја регулисаних субјеката и учесталост административног захтева годишње, односно укупан број издатих извода у 2008. години. према званичним подацима АПР.
- Укупан трошак представља збир укупних трошкова помножен са учесталошћу процедуре у години.

## 4.2. АНАЛИЗА ЕФЕКТИВНОСТИ ТРОШКОВА

**Анализа ефективности трошкова (*Cost-Effectiveness Analysis*), скраћено АЕТ, јесте метод поређења трошкова различитих регулаторних опција**. Примењује се, пре свега, приликом разматрања регулаторних опција у областима попут здравства, безбедности саобраћаја или образовања, **када се користи не могу изразити у новцу, односно када је одређене ефекте лакше изразити у физичким јединицама,** као што су смањење стопе смртности или бољи систем образовања. АЕТ **не одговара на питање да ли треба предузети регулаторну активност, већ помаже да утврдимо која од разматраних регулаторних опција остварује циљ уз најмање трошкове, односно која најбоља опција за дате трошкове**.

Да би се добио одговор на постављено питање, **АЕТ утврђује трошкове постизања специфичне величине физичког обима** (нпр. избегнуте несреће, повећање производње, емисије штетних материја, број збринутих домаћинстава и сл.) **и омогућава рангирање опција према трошковима по посматраној јединици ефективности** (или обрнуто јединица ефективности за одређени износ трошкова). У односу на анализу трошкова и користи, **користи у АЕТ изражавају се у физичким, а не у новчаним јединицама**, док се **трошкови, као и у АТК, изражавају у новчаним јединицама**. Осим у мерним јединицима, разлика је и у томе што се **АЕТ у начелу спроводи само ако све разматране опције које треба упоредити имају истоветан или приближно једнак ефекат**.

**Анализа ефективности трошкова примењује се пре свега:**

- **када је тешко новчано изразити користи које регулаторне опције доносе;**
- **када је утврђен буџет (или се претпоставља с колико ће се средстава располагати),** па је кључно питање која од разматраних опција доноси највише користи за одређен износ трошкова, која је најбоља (најефективнија)**;**
- када се разматра прерасподела буџета, односно расположивих ресурса;
- када цене не одражавају у потпуности све трошкове и користи разматраних регулаторних опција.

Примени анализе ефективности трошкова претходе поменуте фазе анализе ефеката прописа, па ако су тада почињене грешке, оне се **не могу исправити у анализи ефективности трошкова**. Такође, неопходно је обратити пажњу на **коришћење одговарајуће „мере ефективности"**. Пошто се опције пореде на основу јединственог показатеља, што је „мере ефективности'' ближа утврђеном циљу, то је могућност избора погрешне опције услед занемаривања користи које стварају друге опције мања. Када једна разматрана опција или више њих ствара и значајне споредне користи, анализа трошкова и користи и мултикритеријумска анализа имају предност.

**Резултати АЕТ се изражавају рационом ефективности трошкова,** којиизражава просечан трошак по јединици ефективности.

$$PET = T/E$$

где РЕТ представља рацио ефективности трошкова, Т представља трошкове у новчаним јединицама, а Е ефективност, тј. користи изражене у физичким јединицама (на пример, просечан трошак за решавање стамбеног проблема по домаћинству за посматрану опцију износи 3.000.000 динара). Могуће је представити и **инверзни рацио,** који мери величину изражену у физичким јединицама које се могу добити за јединицу трошкова (нпр. за милијарду динара могуће је решити стамбени проблем за 5.000 домаћинстава).

Поред тог, најједноставнијег начина изражавања ефективности неког регулаторног предлога, доносиоци одлука могу бити заинтересовани за поређење постојећег регулаторног решења с новим регулаторним предлогом. Тада је могуће израчунати **инкрементални рацио ефективности трошкова**

$$РИЕТ = (T_Н\text{-}T_С)/(E_Н\text{-}E_С) = Δ\ трошкови\ -\ Δ\ ефективност$$

где је $T_Н$ трошак новог предлога, $T_С$ трошак одржавања постојећег стања, $E_Н$ ефективност новог предлога и $E_С$ постојећа ефективност. Што је инкрементални рацио мањи, већа је ефективност трошкова.

### ОКВИР Пример примене анализе ефективности трошкова приликом разматрања опција решавања проблема социјалног становања

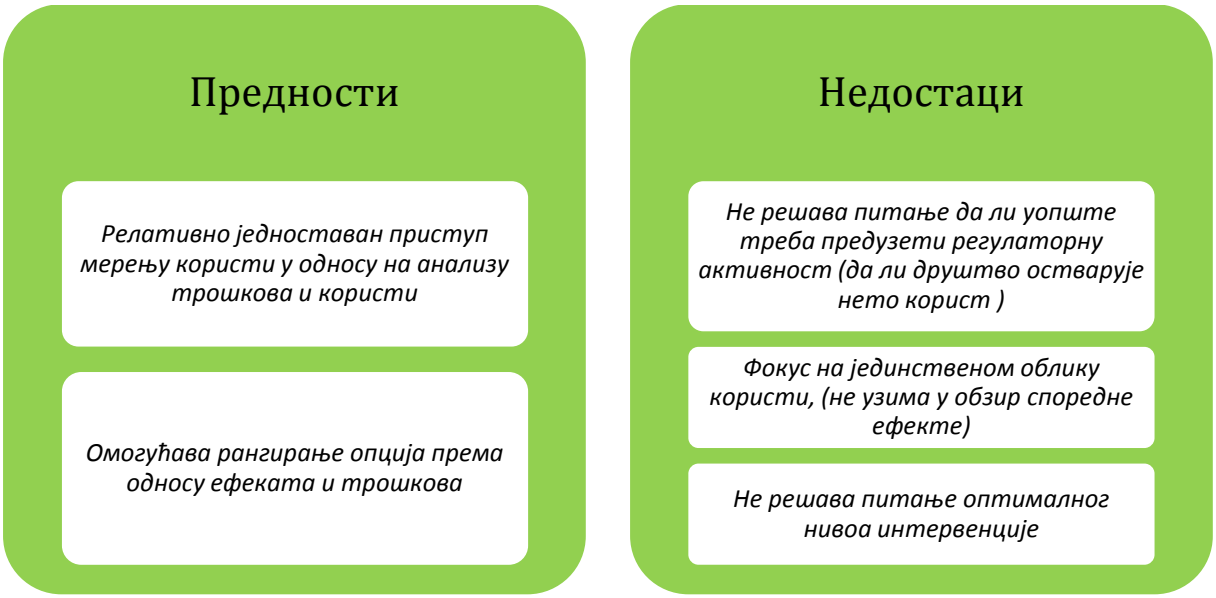
*У студији „Социјално становање у Србији" разматране су различите опције решавања проблема доступности становања. На основу прикупљених података, пошло се од неколико претпоставки – годишњи буџет за социјално становање износи четири милијарде динара, нов социјални стан који држава изгради кошта три милиона динара, просечна вредност стамбене некретнине која се откупљује износи 800.000 динара, просечни износ субвенције закупнине за стамбене некретнине која се откупљује износи 800.000 динара, просечни износ субвенције закупнине за стан износи 5.000 динара, док је просечан износ субвенције за грађевински материјал 200.000 динара. При тим претпоставкама:*

| ***Опције*** | ***изградња нових станова*** | ***откуп станова*** | ***субвенција закупнине*** | ***субвенција грађевинског матерјала*** |
|---|---|---|---|---|
| ***Расположива средства*** | *4.000.000.000* | *4.000.000.000* | *4.000.000.000* | *4.000.000.000* |
| ***Годишњи трошак по домаћинству*** | *3.000.000* | *800.000* | *60.000* | *200.000* |
| ***Број домаћинстава збринутих на годишњем нивоу*** | *1.333* | *5.000* | *66.667* | *20.000* |
| ***Број домаћинстава збринутих у периоду од 10 година*** | *13.333* | *50.000* | *66.667* | *200.000* |

*Применом анализе ефективности трошкова јасно је да је на дужи рок најефективнија опција која омогућава збрињавање највећег броја домаћинстава субвенционисањем грађевинског материјала. Ипак, пошто та опција има различита ограничења, субвенција закупнине је, према ауторима студије, та која према анализи ефективности трошкова има предност у односу на остале. Треба напоменути да је овде ефективност рачуната само за буџетске расходе.*

*Извор: ЦЛДС, „Социјално становање у Србији'' (2010).*

**ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТИВНОСТИ ТРОШКОВА**



# ПРИЛОГ I

## I 1. УСВАЈАЊЕ ЗАКОНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

### I 1.1. КО ИМА ПРАВО ДА ПРЕДЛОЖИ НОВЕ ЗАКОНЕ И ИЗМЕНЕ ПОСТОЈЕЋИХ ЗАКОНА

Према Пословнику Народне Скупштине Републике Србије, који уређује организацију и рад Народне Скупштине Републике Србије (члан 137), право да предлаже законе, друге прописе и опште акате имају:

- Влада;
- сваки народни посланик;
- Скупштина аутономне покрајине;
- најмање 15.000 бирача.

Председник, потпредседник или члан Владе, односно стално радно тело Владе има овлашћење да покрене и предложи измене постојећих закона и усвајање нових закона, других прописа и општих аката. На основу одлуке Владе, Савет за регулаторну реформу привредног система, као привремено тело Владе, такође може дати иницијативу и предложити надлежним министарствима да се измени постојећи и донесе нов закон, други пропис и општи акт. Уобичајена пракса је да Влада предлаже законе, док су остали који имају то право веома ретко предлагачи закона.

### I 1.2. КО ИЗРАЂУЈЕ ЗАКОНЕ

Према Пословнику Народне скупштине Републике Србије, закон може да изради:

- Влада;
- други овлашћени предлагач закона (сваки народни посланик, Скупштина аутономне покрајине или најмање 15.000 бирача).

Када је Влада предлагач закона, закон израђује надлежно министарство или други управни орган (секретаријат, агенција, Пореска управа, Народна банка Србије итд.). Последњих неколико година израда одређеног броја закона била је финансирана из средстава бесповратне и техничке помоћи међународних и билатералних организација. Из тих средстава

министарства су често плаћала иностране или домаће експерте које су ангажовала ради пружања стручне помоћи при изради закона.

## I 1.3. ПРИБАВЉАЊЕ МИШЉЕЊА

Предлагач прописа (надлежно министарство или неки други управни орган) дужан је да на израђен нацрт закона прибави мишљење:

- **Републичког секретаријата за законодавство** – о усклађености акта с другим прописима и правним системом;

- **министарства надлежног за послове финансија** – ако за спровођење акта треба обезбедити финансијска средства и ако се предлажу промене у финансијском систему;

- **Републичког јавног правобранилаштва** – ако је у питању заштита имовинских права и интереса Републике, односно ако се актом стварају уговорне обавезе Републике;

- **министарства надлежног за послове правосуђа** – ако се прописују кривична дела, привредни преступи и прекршаји или ако се утврђује надлежност судова;

- **Канцеларије за придруживање Европској унији** – ако је у питању усклађивање с прописима Европске уније;

- **Савета за регулаторну реформу привредног система** о томе да ли образложење нацрта закона мора да садржи анализу ефеката прописа (АЕП) и да ли потребна анализа садржи сва објашњења у складу с Пословником Владе.

У припреми нацрта закона, другог прописа и општег акта и предлога акта који утврђује Влада, израђивач прописа обавезно прибавља мишљења других министарстава и посебних организација ако материја која се уређује задире у њихов делокруг или ако је од интереса за њих. Израђивач прописа је обавезан да наведе институције од којих је тражио мишљење, као и предлоге који су уграђени у текст нацрта закона или разлоге због којих није прихватио поједине предлоге.

## I 1.4. САДРЖАЈ ОБРАЗЛОЖЕЊА

Уз нацрт закона треба поднети и образложење, које садржи:

1) уставни, односно правни основ;

2) разлоге за доношење закона, који посебно садрже:

- објашњење проблема који акт треба да реши,

- циљеве који се доношењем закона постижу,

- опис разматраних других могућности за решавање проблема изузев доношењем закона,

- објашњење зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема;

3) објашњење основних правних института и појединачних решења;

4) процену износа финансијских средстава потребних за спровођење закона;

5) анализу ефеката закона, која подразумева следећа објашњења:

- на кога и како ће највероватније утицати предложена решења,

- које трошкове ће грађанима и привреди изазвати примена закона, а посебно малим и средњим предузећима,

- да ли су позитивни ефекти доношења закона такви да оправдавају трошкове,

- да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију,

- да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о акту и које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили разлози због доношења закона.

6) **општи интерес због кога се предлаже повратно дејство**, ако нацрт закона садржи одредбе за које се предвиђа повратно дејство;

7) **преглед одредаба акта које се мењају, односно допуњују** (преглед одредаба које се мењају припрема се тако што се део текста који се мења прецртава испрекиданом линијом , док се нови текст којим се замењује прецртани текст или допуњује постојећи текст пише великим словима).

Ако израђивачпрописа сматра да образложење нацрта закона не треба да садржи анализу ефеката нацрта закона, дужан је да то посебно образложи.

## I 1.5. ПРОЦЕДУРА УТВРЂИВАЊА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА У ВЛАДИ

Нацрт закона се подноси Влади у облику у коме се доноси, са образложењем. Израђивач нацрта закона је дужан да уз нацрт закона достави:

- мишљења надлежних органа;

- извештај о јавној расправи, ако је вођена.

Поред тога, могу се доставити и релевантне анализе, извештаји и информације који се односе на стање у појединим областима или на поједине појаве и проблеме.

Подобност материјала за разматрање на седници Владе претходно оцењује Генерални секретаријат Владе. Ако Генерални секретаријат Владе одлучи да су формални услови за усвајање нацрта закона испуњени, нацрт закона се шаље надлежном одбору Владе. Влада, као стална радна тела, има следеће одборе:

- Одбор за правни систем и државне органе;
- Одбор за привреду и финансије;
- Одбор за јавне службе.

Одбори разматрају нацрте закона у складу са својим надлежностима. Ако одбор усвоји нацрт закона, он се прослеђује Влади на разматрање. Када Влада утврди предлог закона, израђивач и Републички секретаријат за законодавство у сарадњи с Генералним секретаријатом Владе припремају пречишћен текст предлога закона, који се шаље Народној скупштини на усвајање.

Ако закон не предлаже Влада, већ неки други предлагач, он доставља предлог закона директно Народној скупштини. У том случају, пре него што буде стављен на разматрање Народној скупштини, предлог закона разматрају надлежни одбор Народне скупштине и Влада, који у својим извештајима и/или мишљењима могу предложити Народној скупштини да предложени закон усвоји у начелу или не усвоји.

## I 1.6. ПРОЦЕДУРА УСВАЈАЊА ЗАКОНА У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ

Предлог закона који је упућен Народној скупштини председник Народне скупштине одмах по пријему доставља народним посланицима, надлежним одборима и Влади ако она није предлагач.

Одбор за уставна питања и законодавство обавезно разматра предлог закона који је упућен Народној скупштини, а остали одбори зависно од области која се уређује предлогом закона. Кад се на седници одбора разматрају предлози закона и амандмани на предлоге закона, на седницу се позивају и подносиоци предлога закона и амандмана, односно њихови овлашћени представници. У раду одбора учествују представници и повереници Владе, а по позиву могу учествовати и стручњаци и научни радници. Седници одбора може присуствовати и учествовати у њеном раду без права на одлучивање и народни посланик који није члан одбора. Пошто заврши расправу, одбор шаље Народној скупштини извештај са својим мишљењима и предлозима. Ако је потребно, одбор шаље свог представника као известиоца на седницу Народне скупштине.

Народна Скупштина најпре води расправу у начелу о предлогу закона. По завршетку расправе у начелу, Народна скупштина гласа о предлогу закона у начелу. Ако је предлог закона у начелу усвојен, прелази се на расправу о појединостима и гласа о предложеним амандманима. Ако Народна скупштина усвоји више амандмана, може застати са усвајањем предлога закона у целини и затражити од Одбора за уставна питања и законодавство да у сарадњи с предлагачем закона изврши правно-техничку редакцију текста, односно може

затражити од надлежног одбора да усвојене амандмане усагласи међусобно и са текстом предлога закона. Закони које доноси Народна скупштина објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије“.

## I 2. НАЧЕЛА ДОБРЕ РЕГУЛАТОРНЕ ПРАКСЕ

Стратегијом регулаторне реформе Републике Србије предвиђено је да приликом израде, предлагања и усвајања, као и током примене прописа, регулаторна тела следе начела добре регулаторне праксе.

### 1) НАЧЕЛО НЕОПХОДНОСТИ

Усвојити и спроводити пропис:

- за који постоје чврсти докази о његовој неопходности, чиме се регулатива своди на најмању могућу меру;
- који не садржи непотребне процедуре због којих се стварају високи административни трошкови;
- чија се примена у пракси стално прати и анализира и који ће се, зависно од резултата тог праћења и анализирања, ставити ван снаге или изменити и допунити.

### 2) НАЧЕЛО ЕФЕКТИВНОСТИ (ДЕЛОТВОРНОСТИ)

Усвојити и спроводити пропис:

- који је применљив и усмерен на решавање конкретних проблема;
- који јасно утврђује улогу државних органа, организација и установа;
- који садржи прецизна овлашћења надлежних тела да контролишу његову примену;
- који субјекти регулације могу да поштују и примењују.

### 3) НАЧЕЛО ЕКОНОМИЧНОСТИ (ЕФИКАСНОСТИ)

Усвојити и спроводити пропис:

- који ствара већу друштвену корист него трошкове;
- који остварује циљеве уз најниже трошкове узимајући у обзир алтернативе регулативи и алтернативне начине регулативе.

4) НАЧЕЛО ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ

Усвојити и спроводити пропис:

- у којем су сврсисходна и оправдана оптерећења која се намећу регулисаним субјектима;

- за чију се израду користи сврсисходна анализа његових ефеката.

5) НАЧЕЛО КОНЗИСТЕНТНОСТИ

Усвојити и спроводити пропис:

- који је конзистентан с прописима из других области;

- који доприноси правној сигурности и предвидљивости.

6) НАЧЕЛО ОДГОВОРНОСТИ

Усвојити и спроводити пропис:

- који јасно утврђује одговорност регулисаног субјекта;

- који јасно утврђује одговорност органа који га примењују, укључујући и органе надлежне за вођење поступака који су њиме утврђени и органе надлежне за контролу и оцену његовог спровођења.

7) НАЧЕЛО ЈАВНОСТИ (ТРАНСПАРЕНТНОСТИ)

Усвојити и спроводити пропис:

- тако да се јавности пружају све потребне информације о питањима која се њиме уређују, о разматраним алтернативним решењима и о разлозима за његово усвајање;

- пошто су о њему спроведени одговарајућа јавна расправа и консултације;

- који је разумљив и доступан јавности;

- чија је примена у раду државних органа, организација и установа јавна.

# ПРИЛОГ II

## II.1. Логички оквир (*Logframe*)

У трећој глави објаснили смо како се формира „проблемско стабло" и „стабло циљева" „Проблемско стабло" и „стабло циљева" могуће је спојити у тзв. **логички оквир** (*Logical Framework* или *Logframe*). Логички оквир је метод циљног вођења пројекта (у нашем случају промене прописа). Примена „логичког оквира" има неколико предности. Пре свега, логички оквир једноставно повезује циљеве, регулаторну промену и окружење у коме треба да се спроведе регулаторна промена. Изузетно је користан када, поред регулаторне промене, треба предузети и низ других активности (нпр. успоставити нову институцију, унапредити технолошки процес итд.). Примена „логичког оквира" захтева да се претходно утврде проблеми, циљеви и очекивани резултати, а пошто се то чини на начин који је описан у приручнику (у самом регулаторном телу, нпр. на састанцима радне групе), нећемо се задржавати на детаљима.

„Логички оквир" је најједноставније објаснити на конкретном примеру. Претпоставимо да разматрамо промену система регистрације привредних субјеката. Прво треба да направимо једноставну матрицу „логичког оквира" која повезује циљ регулаторне промене, специфичне циљеве и резултате с регулаторним мерама (в. графикон).

Прво се питамо зашто уопште желимо регулаторну промену, односно каква је логика интервенције. Циљеви промене система регистрације привредних субјеката (регулаторна промена) различитих су нивоа. Логика интервенције подразумева да циљеве посматрамо од општих (тј. сврхе одређене политике), преко посебних (специфичних) циљева до оперативних циљева, тј. резултата који се желе постићи. Нови систем регистрације привредних субјеката треба да покрене промене које воде остварењу општег циља — у овом случају то је побољшање пословне климе. То се постиже остварењем посебних (специфичних) циљева, а они настају као директан резултат регулаторне промене и претпоставка су за остварење циља политике регулаторне реформе. У овом случају посебан (специфичан) циљ је стварање приступачног, поузданог и јавног система регистрације привредних друштава и предузетника.

Поред специфичних циљева, оперативни циљеви, тј. резултати, такође су директна последица регулаторних промена и предузетих активности и лако се може утврдити да ли су остварени. У нашем примеру то су: смањењо време, трошкови и број корака регистрације, сачињена јединствена база података о привредним субјектима и створена могућност да се тој бази приступа интернетом. Оперативни циљеви, тј. резултати изражавају се у релевантним јединицама које настају услед интервенције (у новцу, времену или испуњењу неког конкретног циља). Насупрот специфичним и оперативним циљевима, напредак у остварењу циља регулаторних промена најчешће се мери општим показатељима (у овом случају то би било

учешће приватног сектора у БДП-у, повећање запослености, рангирање пословног окружења Србије у међународним публикацијама итд.).

У следећем кораку наводимо неопходне активности које се предузимају, као и неопходне ресурсе. У поље предвиђено за активности уписујемо кључне активности, оне које је неопходно предузети. У овом случају то су: изменити постојећа законска решења тако да регистрација привредних друштава постане административни поступак, створити интегрисан систем регистрације и јединствену базу веродостојних података, пререгистровати привредне субјекте да би се разграничила активна и неактивна предузећа итд. У поље намењено ресурсима уписујемо: расположива новчана средства, особље, услуге итд., која обезбеђују држава, донатори итд. Потребни ресурси треба да буду реално планирани да би се могле спровести предвиђене активности.

Пошто утврдимо циљеве, треба да сагледамо претпоставке и ризике који могу утицати на исход могућих регулаторних промена. Претпоставке су веома важне јер подразумевају околности које су поред предузетих активности потребне да би се остварили циљеви. За регулаторне промене претпоставке се најчешће односе на политичку подршку, расположиве капацитете и став заинтересованих страна према регулаторним променама. Ако је претпоставка која се односи на спољне околности важна и ако су те околности извесне, та вероватноћа се у „логичком оквиру" узима као предуслов. У наведеном примеру, наведено је неколико таквих предуслова.

Пошто се одреди логика интервенције, треба утврдити показатеље (индикаторе) које је могуће објективно потврдити да би се могло ефективно надзирати постизање сваког наведеног циља. Пре свега, треба одговорити на два важна питања: на основу којих критеријума ће се одредити да ли је предлог доследно спроведен и ко ће вршити оцењивање? Показатељи служе да се утврди постигнути напредак и користе се у последњем кораку анализе ефеката прописа, тј. када се надзире примена регулаторног решења. Без одговарајућих показатеља није могуће пратити испуњавање циљева. Требало би да показатељи буду изражени количински, квалитативно и временски. Они могу бити и веома детаљни, на пример за сваку циљну групу Трошкови прикупљања података на основу којих се добијају показатељи треба да буду разумни. За сваки показатељ треба утврдити одговарајући извор података. Тај извор података треба да буде доступан и да се периодично обнавља.

## ПРИМЕР ЛОГИЧКОГ ОКВИРА

| | Логика интервенције | | Показатељи | | Извори података | | Претпоставке и ризици | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Сврха политике** | *Побољшање пословне климе.* | *1* | *Учешће приватног сектора у БДП-у;*<br>*Повећање запослености;*<br>*Рангирање пословног окружења у међународним публикацијама.* | *9* | *Званична статистика, WB Doing Business, WEF, OECD.* | *10* | | |
| **Циљеви** | *Кратак, приступачан, поуздан и јаван систем регистрације привредних друштава и предузетника.* | *2* | *Број новооснованих и активних предузећа;*<br>*Задовољство корисника услугом регистрације.* | *11* | *Статистички завод;*<br>*Центар за бонитет;*<br>*Анкета;*<br>*Подаци из регистра.* | *12* | *Увођење нових процедура и додатни трошкови у вези с регистрацијом које уводи Пореска управа;*<br>*Усклађивање системских закона (Закон о привредним друштвима) с реформом.* | *7* |
| **Резултати** | *Бржа регистрација предузећа и предузетника;*<br>*Нижи трошкови регистрације;*<br>*Тачни подаци о привредним друштвима и предузетницима;*<br>*Доступни подаци о привредним друштвима и предузетницима.* | *3* | *Број дана потребних да се региструје привредно друштво;*<br>*Новчано изражен трошак регистрације привредног друштва;*<br>*Број корака потребних да се региструје привредни субјект;*<br>*Постојање интегрисане базе података;*<br>*Приступ бази података интернетом.* | *13* | *WB Bank Doing Business;*<br>*Подаци из регистра;*<br>*Ресорно министарство*<br>*Адвокатске канцеларије.* | *14* | *Достављање постојећих података и документације;*<br>*Привредни субјекти шаљу податке о статусним променама;*<br>*Повећање плата у јавном сектору;*<br>*Прихватљиво софтверско решење.* | *8* |
| **Регулаторне мере и друге активности** | *Изменити постојећа законска решења тако да регистрација привредних друштава буде административни поступак;*<br>*Створити јединствен систем регистрације и обезбедити јединствену праксу;*<br>*Сачинити јединствену базу веродостојних података;*<br>*Пререгистровати привредне субјекте да би се разграничила активна и неактивна предузећа.* | *4* | ***Средства:*** *Обезбеђење донације, простора, консултантских услуга и сл.* | *5* | *Месечни извештаји о трошковима, извештаји о спровођењу фаза пројекта и сл.* | *15* | *Ризици везани за расположивост потребних средстава, пробијање рокова и други проблеми у вези са спровођењем.* | *16* |
| | | | | | | | ***Предуслови:***<br>*Политичка подршка регулаторним променама;*<br>*Расположиви извори финансирања и технички капацитети;*<br>*Сарадња судова, локалних органа самоуправе, као и Републичког завода за статистику.* | *6* |

*Редослед попуњавања поља матрице „логичког оквира" обележена је бројевима поред ћелија.*

# ПРИЛОГ III

## III 1. ВИДОВИ (ТЕХНИКЕ) КОНСУЛТАЦИЈА

Избор вида (технике) консултација зависи од неколико фактора: расположивог времена и средстава, очекиване поузданости резултата, расположивости учесника у консултацијама и корисности консултација. Најчешће коришћене технике консултација којима се прикупљају подаци и ставови заинтересованих лица јесу фокус групе, полуструктурирани интервјуи, панели, анкете и прикупљање писаних коментара. Поменути редослед видова консултација (изузев прикупљања писаних коментара) одговара критеријумима сложености, трошкова и величине узорка, при чему фокус групе представљају најједноставнију, а анкете најсложенију технику. Поред наведених, постоји низ других техника које је могуће користити, нпр. округли столови, трибине итд., а које нису разматране у Приучнику.

### III 1.1. Фокус групе

Фокус групе представљају технику прикупљања квалитативних података тако што се унапред утврђене групе испитаника подстакну на разговор о својим ставовима и искуствима у вези са одређеном темом. У контексту анализе ефеката прописа, фокус групе се најчешће, али не и искључиво, формирају од регулисаних субјеката или оних који пропис примењују. Они износе своја искуства и ставове о регулаторним променама које су предмет разматрања.

Учесницима фокус групе не само да је дозвољено већ је и пожељно да међусобно комуницирају. **фокус група има 6–8 учесника и модератора који усмерава ток расправе** да би се открили њихови ставови, уверења, искуства и реакције на теме о којима се расправља. За сваку промену регулативе могуће је формирати од једне до шест фокус група, зависно од расположивог времена и простора, других коришћених техника консултација, односно прикупљања података, као и од заинтересованости регулисаних субјеката за учешће у расправи. Расправе у фокус групама обично трају око два сата и пажљиво их прати модератор, који у сваком тренутку може интервенисати и поставити додатна питања. Након расправе модератор припрема извештај о најбитнијим деловима расправе и предлозима, питањима и закључцима који су проистекли из ње.

Добро организована фокус група **помаже да се јасније утврде проблеми и сугерише могућа решења.** Поред тога, ова техника има и низ других предности, пре свега **релативно је јефтина** (трошкови образовања фокус група и анализе података, надокнада модератору и

евентуалне накнаде учесницима), пружа **релативну детаљност и дубину анализе проблема** и **лако се и брзо примењује**. Те предности је чине поузданијом од полуструктурираних интервјуа, уз претпоставку да је дискусија вођена на одговарајући начин и правилно протумачена. Могући недостаци – као што су мали број оних који су вољни да учествују у фокус групама, испољавање бројних неслагања, вођење безначајних дискусија, односно немогућност да се усмери дискусија у жељеном правцу, нелагодност учесника да испоље властито мишљење због чега се приклањају већинском ставу – могу се отклонити брижљивим планирањем и организовањем фокус групе (в. следећи графикон).

Ова метода може бити веома корисна допуна другим методама. Такође, овом методом се омогућава **регулисаним субјектима да учествују у раној фази анализе ефеката прописа**. Зависно од расположивих капацитета, регулаторна тела могу ангажовати и стручњаке који имају довољно искуства и знања да организују и воде фокус групу и припреме извештај и анализирају резултате дискусије.

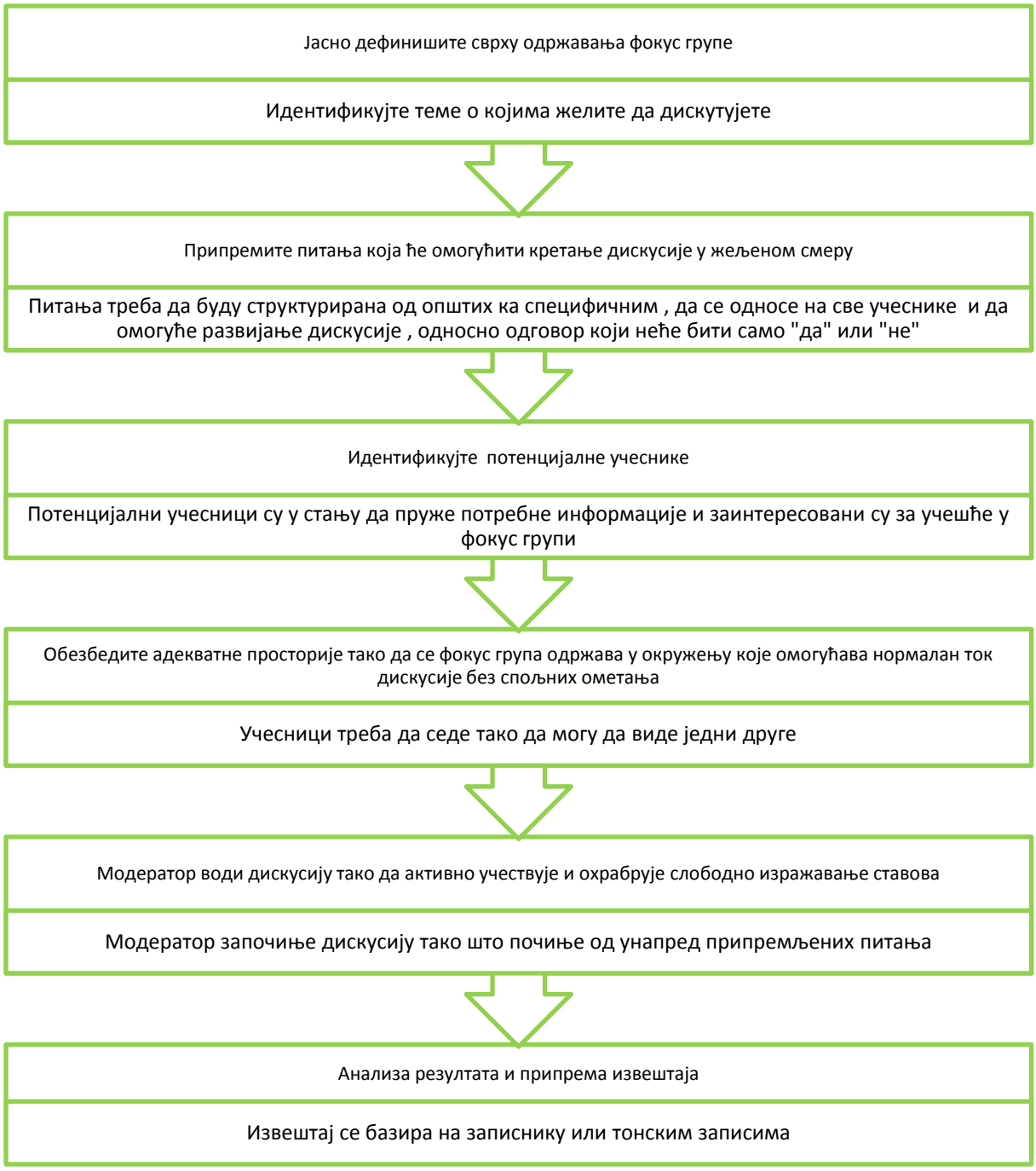
## III 1.2. Полуструктурирани интервјуи

Полуструктуриран интервју је техника консултација која се састоји од **питања која већим делом нису унапред формулисана**. Док су у структурираном упитнику питања унапред дата, ова техника омогућава да се питања прилагоде и да се посебна пажња посвети одређеним темама. Обично се на почетку само оквирно дефинише тема (нпр. регулатива у одређеној области), а потом се она везује за одређене проблеме (нпр. административни трошкови, поступци, процедуре итд.). Након тога се формулишу специфична питања, која најчешће нису унапред припремљена, већ проистичу из самог интервјуа.

Циљ полуструктурираног интервјуа је добијање општих, али и специфичних квантитативних и квалитативних података. Поред тога, тај тип консултација омогућава субјектима који су интервјуисани да изнесу не само податке већ и ставове у вези са одређеном темом. У контексту анализе ефеката прописа, полуструктурирани интервју води се са субјектима који су директно или индиректно погођени могућом променом регулативе, тако и са онима који спроводе регулативу и са експертима.

Предност полуструктурираних интервјуа је то што се **релативно брзо организују и што указују на неке непознате проблеме или непредвиђена регулаторна питања.** Такође, омогућавају индивидуалан приступ испитаницима и разговор о поверљивим и осетљивијим темама (нпр. о броју долазака инспекција). Основни **недостатак** те технике јесте **нерепрезентативност добијених података**, односно немогућност да се дође до веродостојних закључака.

**ГРАФИКОН ПРАВИЛА ОРГАНИЗОВАЊА ФОКУС ГРУПЕ**




## III 1.3. Панели

Панел је техника консултација која подразумева образовање група субјеката (појединаца или предузећа) с којима се периодично обављају консултације коришћењем упитника. **Упитници могу бити полуструктурирани** (садрже део са затвореним питањима и део са отвореним

питањима) **или затвореног типа** (непроменљив број питања и могућих одговора). Први тип упитника се користи ако је мали број питања на која се жели добити одговор. С обзиром на то да су испитаници унапред прихватили учешће у панелу, проценат успешних интервјуа је висок, па су и трошкови нижи и тај вид консултација се брже спроведи него анкета. Панели начелно омогућавају да се измере одређене регулаторне промене током времена, а трошкови зависе од њихове величине, начина интервјуисања, начина избора испитаника итд.

## III 1.4. Анкета

Анкета се спроводи у низу различитих облика који зависе од природе питања, начина интервјуисања итд. Спроводи се пре свега да би се прикупили квантитативни подаци, односно да би се што поузданије снимило чињенично стање и прикупили ставови, оцене или судови што већег броја регулисаних субјеката.

У пракси, анкету најчешће означавамо као технику засновану на структурираним затвореним упитницима којима се интервјуише репрезентативни узорак популације. Анкетом се долази до квантитативних података потребних за анализу одређеног регулаторног решења. Анкета се може обавити интернетом, телефоном, поштом или директним разговором.

Користи од примене ове технике консултација пре свега јесу **релативно поуздани резултати**, који се касније могу употребити за технички захтевне анализе (нпр. економетријске студије). Недостаци анкете су високи трошкови и време потребно да се спроведе, али и то што **не допушта испитаницима да изнесу своје ставове или чињенице које састављач упитника није узео у обзир**. Осим тога што су одговори унапред ограничени и што нема двосмерне комуникације, постоји и низ других ограничења, нпр. то што испитаници дају социјално пожељне одговоре. Због свега тога анкете **често нису прави начин да се утврде проблеми с којима се уобичајено сусрећемо током анализе ефеката прописа, па њихову употребу треба пажљиво размотрити**.

## III 1.5. Прикупљање коментара

Прикупљање коментара је техника која је окренута субјектима који ће највероватније бити погођени регулаторном променом, а састоји се у томе да се консултативни документ објави и подели да би се у предвиђеним роковима добили писмени коментари. Њене предности су то што омогућава да се добију детаљна мишљења, ставови и подаци и што је релативно јефтина. Том техником се првенствено добијају квалитативни подаци. Основни недостатак те технике консултација је могућа пристрасност при избору респондената (нпр. бирају се само она предузећа која имају одговарајуће службе и могу да припреме коментар). Такође, потребно је нешто више времена да би се анализирали примљени коментари. У Републици Србији прикупљање коментара је доминантан облик спровођења консултација.

# III 2. ТЕХНИКЕ ПРИКУПЉАЊА ПОДАТАКА

## III 2.1. Претраживање литературе и доступних база података

Претраживање литературе и доступних база података представља јефтину и брзу технику прикупљања потребних података. Могућност примене те технике зависи од квалитета експертских извештаја и квалитета самих података. У недостатку расположивих података, често се не може одговорити на питања специфична за прописе у одређеној области. Такође, недоумице и опречни резултати у литератури неретко повећавају несигурност.

## III 2.2. Консултације са експертима за одређене области или из праксе

Консултације са одређеним експертима су брз и јефтин начин да се дође до неопходних података. Иако су трошкови углавном ниски, евентуално ангажовање експерата и виши трошкови имају своје покриће у квалитетим и корисним подацима и одговорима на питања специфична за одређену област. Мора се водити рачуна да се користи више извора  да би се смањио ефекат пристрасности.

## III 2.3. Пасивне консултације

Пасивне консултације, тј. тражење података у публикацијама и сличним изворима представља брз и јефтин начин прикупљања различитих података и идеја за побољшање регулативе. Међутим, та техника прикупљања података има ограничења, тј. расположиви извори имају оскудне податке или их уопште немају.

## III 2.4. Пословни извештаји

Брз начин да се прикупе подаци јесу консултације с циљним групама. Подаци добијени на тај начин најчешће су недоступни широј јавности. Постоје и ограничења те технике прикупљања података, а узрокована квалитетом добијених података, а понекад је и корисност од добијених скупих података мала.

## III 2.5. Обједињавање неколико мањих студија у једну већу студију

Ова техника прикупљања података може да надокнади слабости индивидуалних студија, али је ограничена дометом/обухватом података. Подаци до којих се долази на тај начин најчешће су скупи, а корисност није тако велика. Понекад може бити сумњива и сама поузданост добијених података из индивидуалних извештаја.

## III 2.6. Упитник за прикупљање података

Упитник се уобичајено састоји из два дела. Први, општи део може да буде исти за све који треба да га попуне (институције, експерте, појединце) и односи се на податке о самом испитанику. Други део упитника састоји се од захтева за подацима који су својствени искључиво анкетираном лицу.

## III 2.7. Фокус групе

Као што је већ детаљно описано у претходном делу, фокус групе представљају брз начин да се обезбеди обиље података о користима и трошковима различитих опција. Та техника прикупљања података је  понекад спорна због квалитета података који се добијају њеном применом.

## III 2.8. Модели

Ова техника обухвата низ економетријских модела, инпут-аутпут табела, економске моделе опште равнотеже, модела оцене утицаја на окружење, модела микросимулације итд. Примена модела представља добар начин да се прорачунају и предвиде промене у благостању појединачних група које су погођене изменама регулативе, као и да се прорачунају ефекти регулације на привреду. Моделирање као техника прикупљања података изузетно је скуп и осетљив на грешке у претпоставкама. С обзиром на висок ниво софистицираности и потребу за одговарајућим алаткама, могуће га је применити само при изради веома детаљних анализа. Моделирањем је могуће утврдити микроекономске утицаје различитих сценарија и оценити шире ефекте на привреду и групације које имају користи или трпе штете од предложених регулаторних промена.

# ПРИЛОГ V

## V.1. ОБЛИЦИ РЕГУЛАЦИЈЕ, РЕГУЛАТОРНИ ИНСТРУМЕНТИ И АЛТЕРНАТИВЕ РЕГУЛАЦИЈИ

Уобичајена реакција регулаторних тела на уочени проблем је примена такозваног традиционалног или прескриптивног приступа. Овај приступ најчешће подразумева доношење прописа којим се нешто изричито намеће као обавеза или забрањује, при чему се над применом таквог прописа спроводи надзор од стране државних органа и изричу санкције у случају прекршаја. Ипак, како је поменуто у делу Приручника који описује кораке анализе ефеката, у току процеса анализе ефеката неопходно је размотрити и друге опције. **Алтернативни регулаторни инструменти** могу веома често остварити циљ уз знатно ниже трошкове у односу на традиционални приступ. Коначно, некада није нужно користити ни алтернативне регулаторне инструменте, већ треба размотрити **алтернативе регулацији**. На жалост, како алтернативни регулаторни инструменти, тако и алтернативе регулацији често се не узимају у обзир приликом разматрања опција.

**Графикон 1 ОБЛИЦИ РЕГУЛАЦИЈЕ, РЕГУЛАТОРНИ ИНСТРУМЕНТИ И АЛТЕРНАТИВЕ РЕГУЛАЦИЈИ**

| | |
|---|---|
| **ТРАДИЦИОНАЛНИ ПРИСТУП** | •прописи које прати спровођење и надзор над применом, као и примена одговарајућих санкција од стране државе<br>•обавезујућа упутства и стандарди |
| **КОРЕГУЛАЦИЈА** | •пренос овлашћења репрезентативним удружењима<br>•кодекси и стандарди подржани од стране регулаторних тела |
| **САМОРЕГУЛАЦИЈА** | •добровољни кодекси и стандарди |
| **ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ** | •фискални и финансијски инструменти (порези, субвенције, накнаде за коришћења ресурса, гаранције и други подстицаји)<br>•„размењива“права |
| **ИНФОРМАЦИОНИ ПРИСТУП** | •информационе и образовне кампање |
| **ОДСУСТВО РЕГУЛАЦИЈЕ** | •тржишно решење |

Наравно, и регулаторне инструменти и алтернативе регулацији имају своје предности и недостатке које је неопходно сагледати у процесу анализе ефеката прописа. Овде дајемо преглед могућих регулаторних алтернатива и алтернатива регулацији које се у зависности од

околности могу разматрати. Треба имати у виду да класификација зависи од тога да ли се облику регулације прилази са економског, правног или неког другог аспекта, те да је предочена класификација није ни потпуна ни једина могућа.

## V.1.1. АЛТЕРНАТИВНИ ОБЛИЦИ РЕГУЛАЦИЈЕ

### 1. ТРАДИЦИОНАЛАН (ПРЕСКРИПТИВАН) ПРИСТУП

Традиционални приступ подразумева усвајање прописа које прати спровођење и надзор над применом, као и примена одговарајућих санкција од стране државе. Традиционални модел у зависности од области **уобичајено прописује захтеве** у вези са :

- **производом или услугом** (цене или количине, карактеристике производа у погледу величине, изгледа, квалитета, трајности, безбедности, итд.) и начин њихове контроле;
- **регулисаним субјектом**, **пре него што се субјекат појави на тржишту** (нпр. регистрација, одобравање дозвола, давање сагласности, итд.) или **након што се субјекат појавио на тржишту** (нпр. мере искључивања, забране, опозиве, укидање дозвола, итд.);
- **производним процесом** (захтеве по питању ресурса коришћених у производном процесу или сам производни процес),
- **информацијама које прате производ** (врсте и начин обелодањивања информација о регулисаном субјекту, производу, итд.).

Поред тога, традиционални приступ се уобичајено користи у случају постојања активности са високим ризиком, али се не препоручује његово коришћење у случају регулације квалитета комплексних услуга.

#### 1.а. Предности и недостаци традиционалног приступа

У **предности овог приступа** између осталих спадају:

- **брзо наметање правила** којима се одређене активности прописују као незаконите и повлаче одговарајуће санкције;
- **сигнализирање да је реч о питању које регулаторно тело сматра веома важним;**
- **релативно прецизно прописивање** начина вршења одређених активности;
- **неопходност санкција за жељено понашање регулисаних субјеката**.

Са друге стране, традиционални приступ **има и низ недостатака** попут:

- **наметања потребе за додатном регулативом** и новим бирократским процедурама које изискују додатно време и ресурсе регулисаних субјеката;
- **подстицај интересним групама** да утичу на регулаторна тела;
- **нефлексибилних решења** када регулисану област карактеришу брзе промене или разноликост регулисаних субјеката, што води убрзаном застаревању, неприменљивости, или у најгорем случају спречавања развоја одређеног сектора.
- **подстицаја за изналажењем „креативних“ решења примене прописа;**
- **високих трошкова примене** (надзора).

**ОКВИР 1 Пример традиционалног приступа – Закон о ракији**

*Закон о ракији („Сл. гласник РС", бр. 41/2009) представља пример када се регулаторно тело определило за традиционални приступ и поред могућности коришћења како регулаторних алтернатива тако и алтернатива регулацији. Овде наводимо неколико чланова Закона којима се директно прописују захтеви у погледу производа, регулисаних субјеката, производног процеса и информација.*

*Норме квалитета, услови у погледу паковања и декларисања*

*Члан 2*

*Ракија и друга алкохолна пића морају да испуњавају прописане норме квалитета, услове у погледу паковања и декларисања, утврђене овим законом и прописима којима се уређује њихов квалитет.*

*Технолошки поступци*

*Члан 8*

*Производња ракије и других алкохолних пића обухвата све технолошке поступке потребне за добијање ракије и других алкохолних пића.*

*Производња ракије обухвата: прераду основне сировине; алкохолну ферментацију основне сировине; дестилацију ферментисане основне сировине; редестилацију; одлежавање; сазревање – старење; уједначавање; мешање; физичку стабилизацију; пуњење и затварање, као и декларисање.*

*Производња других алкохолних пића обухвата: мешање; бојење; ароматизовање; заслађивање; физичку стабилизацију; пуњење и затварање, као и декларисање.*

*У производњи ракије и других алкохолних пића произвођач је дужан да поступа на начин како би се сачувале све природне карактеристике основних сировина.*

*Произвођачи ракије и других алкохолних пића*

*Члан 9 ст.1*

*Производњом ракије и других алкохолних пића може да се бави правно лице и које је регистровано у Регистар привредних субјеката и које је уписано у Регистар произвођача ракије и других алкохолних пића који води министарство надлежно за послове пољопривреде.*

*Паковање и декларисање*

*Члан 28 ст.1 и ст.6*

*Ракија и друга алкохолна пића пакују се и декларишу у складу са прописом којим се уређује њихов квалитет.*

*Министар ближе прописује начин декларисања ракије и других алкохолних пића.*

## 2. КОРЕГУЛАЦИЈА, САМОРЕГУЛАЦИЈА И КВАЗИРЕГУЛАЦИЈА

### 2.а. Корегулација

Корегулација представља облик регулације у коме улогу регулаторног тела заједно врше државни органи и субјекти којима су поверена одређена овлашћења. Сами субјекти којима су поверена овлашћења развијају сопствена правила и врше надзор, али им држава обезбеђује законски основ, чиме омогућава да се усвојена правила спроводе.

Постоји неколико начина којима се може обезбедити законска подршка:

- **поверавањем репрезентативним удружењима** да прописују и спроводе правила у одређеној области;
- **обезбеђивање санкција у случају да се регулисани субјекти не понашају у складу са правилима** утврђеним од стране репрезентативних удружења;
- **захтевањем доношења правила од стране репрезентативних удружења**, и
- **применом закона у одсуству усвојених правила репрезентативних удружења**.

2.b. Предности и недостаци корегулације

**Предности корегулације су:**

- **нижи трошкови државе** у погледу спровођења - трошкови се пребацују на регулисане субјекте, односно њихова репрезентативна удружења;
- **правила прилагођена специфичним потребама одређеног сектора**;
- **могућност примене иновативних решења** проблема поштовања правила и санкционисања субјеката регулације и излазак у сусрет потребама потрошача;
- **може постићи висок степен примене закона у пракси услед ефекта угледања регулисаних субјеката или узајамне контроле регулисаних субјеката**;
- **правила заснована на квалитетним информацијама.**

**Примена корегулације може имати и негативне ефекте**:

- **успостављање препрека уласку нових учесника** на тржиште и негативни ефекти по тржишну конкуренцију наметањем непотребно високих стандарда;
- **нецелисходне и неделотворне санкције** у случају непоштовања правила,
- **недовољни ресурси за адекватно спровођење утврђених правила**;
- **могућност колузије регулисаних субјеката који утичу на слабу примену регулације**;
- **већи ризик да интересне групе овладају процесом израде прописа**.

**ОКВИР 2 Пример корегулације – Закон о обавезном осигурању у саобраћају**

*Закон о обавезном осигурању у саобраћају („Сл. гласник РС“, бр. 41/2009) представља пример поверавања овлашћења репрезентативном телу, у овом случају Удружењу осигуравача Србије. Члан 70. Закона детаљно наводи јавна овлашћења поверена Удружењу. Овде наводимо пример који се односи на поверавање Удружењу прописивања правила прикупљања података, као и обезбеђивања санкција у случају да се осигуравајућа друштва не понашају у складу са правилима утврђеним од стране репрезентативних удружења.*

*Обавеза прикупљања података од стране друштва за осигурање*

*Члан 9. ст.1 и ст.4*

*Друштво за осигурање дужно је да прикупља, обрађује и чува податке о осигураницима, осигураним превозним средствима, штетним догађајима и ликвидацији штета, по основу обавезног осигурања.*

*Удружење ближе прописује садржину података из става 2. овог члана и начин њиховог прикупљања, чувања и достављања*

*Члан 98. ст.1 тачка 4.*

*Новчаном казном од 300.000 до 3.000.000 динара казниће се за привредни преступ друштво за осигурање:*

*4) ако не прикупља, не обрађује и не чува податке о осигураницима, осигураним превозним средствима, штетним догађајима и ликвидацији штета и друге податке, по основу обавезног осигурања и не одржава базу података о тим подацима или те податке не доставља Удружењу на прописан начин (члан 9. и члан 42. став 3);*

2.c. Саморегулација

Саморегулација се уобичајено односи на одређена професионална удружења или индустријске секторе који самостално дефинишу правила понашања о чијој се примени сама

старају. Саморегулација може имати низ појавних облика – **кодексе етике, добровољне стандарде**, итд. Ови регулаторни инструменти су веома слични онима који се јављају у случају корегулације, али **саморегулација не подразумева доношење било каквог правног акта од стране државних органа**,а само у појединим случајевима могућа је ограничена улога државе пре свега у саветодавној функцији. Претпоставке коришћења ове регулаторне алтернативе су добровољност и постојање тела које ће се старати о саморегулацији, односно његова могућност да ефективно врши контролу и осигура примену регулаторног инструмента, као и могућност постизања консензуса између субјеката који чине или ће чинити одговарајуће тело (удружење и сл.).

Предност ове алтернативе је у томе што су удружења често у предности по питању њеног спровођења. Такође, на овај начин сами чланови виде примену као јавно добро. Приликом разматрања ове алтернативе потребно је испитати капацитете и мотиве субјеката који спроводе и субјеката који су предмет овог решења. Такође потребно је размотрити да ли су подстицаји ових субјеката у складу са друштвеним, јер се на овај начин могу створити баријере уласку новим субјектима и тако ограничити конкуренција. Често је добровољност проузрокована најавом регулаторних тела да ће одређену област уредити прописима, односно представља стратешки одговор на могућу реакцију регулаторног тела.

**ОКВИР 3 Пример саморегулације – Кодекс професионалног понашања банака и формирање Кредитног бироа**

*Саморегулација је уобичајена код професионалних удружење и у финансијском сектору. На пример, Кодекс професионалног понашања банака усвојен је од стране једног броја банака у Србији. Прихватање кодекса је добровољно, при чему Удружење банака објављује листу оних који не поштују кодекс. Асоцијације које усвајају кодекс уобичајено се старају и о њиховој примени.*

*Друг и далеко значајнији пример је формирање Кредитног бироа. Кредитни биро Удружења банака Србије основан је 18. фебруара 2004. године, као организациони део Удружења банака Србије, на основу Уговора о оснивању између банака и УБС. Формирање Кредитног бироа није подразумевало доношење било каквог правног акта од стране државних органа.*

## 2.d. Предности и недостаци саморегулације

**Предности саморегулације су:**

- **нижи трошкови примене** за субјекте регулације и нижи трошкови за државу у погледу припреме и спровођења;
- **правила прилагођена специфичним потребама одређеног сектора**;
- **могућност примене иновативних решења** проблема поштовања правила и санкционисања субјеката регулације и излазак у сусрет потребама потрошача;
- **већи кредибилитет у односу на државу**;
- **правила заснована на квалитетним информацијама.**

**Проблеми са применом саморегулације слични су онима који се јављају код корегулације**:

- **успостављање препрека уласку нових учесника** на тржиште и негативни ефекти по тржишну конкуренцију наметањем непотребно високих стандарда;

- **неадекватна репрезентативност** тела која спроводе саморегулацију;
- **нецелисходне и неделотворне санкције** у случају непоштовања правила,
- **тежи трансформацији у традиционални регулаторне инструменте.**

### 2.е. Квазирегулација

Квазирегулације је веома слична саморегулацији и користи се како би се регулисани субјекти подстакли да поштују одређена правила и стандарде, при чему не постоји законски основ којим регулаторно тело одређеним правним актом директно утиче на репрезентативна удружења или друге институције. Основна разлика између саморегулације и квазирегулације је у томе што је **код квазирегулације регулаторна тела имају улогу покровитеља који помаже у изради одређеног документа и постоји могућност да регулаторно тело усвоји пропис у случају да регулација не да жељене резултате.** Примери квазирегулације укључују кодексе које одређени сектори или удружења усвајају под покровитељством владе или упутства или споразуме између владе и представника регулисаних субјеката, акредитационе шеме, итд.

**ОКВИР 4 Регулисање перформанси или регулисање процеса**

*У великом броју земаља уместо примене традиционалног приступа којима се намеће одређени вид понашања, регулација све чешће прописује само жељени исход. Када регулаторни инструменти користе жељене исходе (перформансе) уместо прецизног дефинисања процеса реч је о тзв. приступу регулисања перформанси. Овај приступ подстиче регулисане субјекте да нађу најефикаснији начин доласка до жељених исхода, односно подстиче иновацију и коришћење напредних технологија. Приступ је могуће применити и саморегулацијом или корегулацијом (нпр. усвајањем одређених стандарда). Иако су стандарди овог типа релативно једноставни и јасни јер описују само циљеве уместо детаљног и прескриптивног описа процеса, често уносе додатну неизвесност код регулисаних субјеката по питању адекватног спровођења захтева. Како би се отклонила неизвесност ове стандарде често прате детаљна упутства, али она често прерасту у прескриптивне стандарде.*

*С друге стране приступ регуисања процеса подразумева од регулисаних субјеката да организују процес (активности) на начин који обезбеђује контролу и минимизирање ризика. Овај приступ посебно се примењује када постоје вишеструки извори ризика и где је накнадна котрола сувише скупа или има значајно мање ефекте. Добар пример из домаће праксе је Закон о безбедности хране који прописује обавезу анализе опасности и критичних контролних тачака (HACCP).*

## V.1.2. АЛТЕРНАТИВЕ РЕГУЛАЦИЈИ

### 1. ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ

Традиционални приступ базиран је на постојању експлицитних санкција у случају неиспуњавања захтева предвиђених прописима. Уместо „принуде“, жељено понашање може бити остварено и коришћењем економских подстицаја. Основна караткеристика економских инструмената је да увећањем или смањењем трошкова одређене активности стварају подстицаје који утичу на понашање регулисаних субјеката. Економски инструменти се често не доживљавају као алтернатива традиционалном облику иако оне то у суштини јесу. Разлог

оваквог виђења је пре свега у томе што се и економски инструменти уређују прописима на сличан начин као када је реч о традиционалном приступу.

### 1.a. Фискални и финансијски инструменти

Најчешће заступљени економски инструменти су они којима се регулаторним субјектима намеће плаћање одређеног пореза или накнада у намери да се ограниче активности које стварају негативне екстерне ефекте. Иако би требало да основна намера буде утицај на понашање регулисаних субјеката, далеко чешће је права намера ових инструмената остваривања додатних јавних прихода. Начелно постоје три могућности коришћења негативних економских инструмената

- опште накнаде (када постоји начелна веза између одређене активности и њених ефеката);
- накнаде засноване на перформансама (када је могуће мерити квалитет или количину штетних материја насталих одређеном активношћу);
- накнаде засноване на стварно причињеној штети (када постоји директна веза између активности и настале штете, али и мерљивост проузроковане штете).

Други често коришћен облик финансијских инструмената су субвенције. Субвенције, по питању екстерних ефеката имају обрнут ефекат у односу на накнаде и порезе. Ипак, примена субвенција у пракси суочава се са великим бројем проблема и често је њихов резултат супротан жељеном.[1]

**ОКВИР 5 Економски инструменти и економска регулација**

*Економски инструменти нису исто што и економска регулација. Област економске регулације је релативно уска и односи се првенствено на подручја у којима постоји проблем монопола. Како је наведено у Анексу D, монополи нису пожељни и у начелу су забрањени прописима који уређују питања конкуренције. Ипак, у одређеним околностима јављају се природни монополи, односно ситуације у којима је са економског аспекта постојање једног боље у односу на постојање више произвођача. У таквим околностима монополисти немају конкуренцију и могу да користе то преимућство како би формирали више цене, смањили квалитет производа или услуга, при лему могу пословати на неефикасан начин. Да би се овакви исходи спречили могуће је користити неколико видова економске регулације. Први је јавна својина оваквог предузећа уз претпоставку постојања механизама контроле који омогућавају остваривање јавног интереса. Други, у случају приватног власништва над оваквим предузећем, односи се на екстерну контролу регулисањем цене и количине. Трећи, је стварањем конкуренције за тржиште, односно надметање више субіеката за монополски положаі.*

### 1.b. Размењива права штетних емисија

Све чешћи облик решавања проблема негативних екстерних ефеката је и омогућавање трговине одобреним количинама штетних емисија. Наиме, регулаторна тела могу одредити укупну (прихватљиву) количину штетних емисија и одобрити одређеном предузећу или индустрији квоту тј. дозвољену количину штетних емисија. Како се овим правом може и трговати уобичајен назив је размењива права или дозволе (marketable permits). Предузећа

[1] О ефектима коришћења субвенција и пореза ради решавања проблема екстерних ефеката видети шире Беговић, Б. и др. „Економија за правнике“ (2009).

која нису или неће искористити квоту могу продати своје право, и обрнуто, уколико предузеће намерава да премаши постојећу квоту оно може докупити право ако постоји одговарајућа понуда. У принципу, овај метод се користи у случајевима кад се жели ограничити производња или потрошња и представља алтернативу издавању дозвола. **Док се овај начин алокације права код нас још увек не користи, он представља чест начин контроле емисија загађења у развијеним земљама**. Овај метод је са успехом коришћен у САД у контроли емисија сулфат диоксида и на Новом Зеланду како би се омогућио одржив риболов. Европска унија је почетком 2005. године увела размењљива права емисије угљен. Основни циљ омогућавања трговине дозволама је да се такође утицај на понашање предузећа, јер предузећа која на ефикасан начин смањују ниво загађења имају корист од продаје неискоришћених права на емисију, док она која нису у стању да смање загађење осим у случају изузетно високих трошкова, да би наставиле пословање мора да купе право на додатну емисију.

### 1.c. Предности и недостаци економских инструмената

За економске инструменте уобичајено се наводи неколико предности. У односу на традиционални приступ који подразумева детаљност и комплексност регулисања одређене активности, економски инструменти су циљно оријентисани и омогућавају различита технолошка решења и већу флексибилност пословања. Поред тога спровођење традиционалног приступа зависи од капацитета тела надлежног за његово спровођење, при чему постоји висок степен неизвесности у вези са откривањем оних који не врше одређене активности у складу са прописима. С друге стране, економски инструменти доносе већи степен извесности, јер у случају да се субјекти понашају на жељени начин следи награда. Коначно, негативни економски инструменти омогућавају и прикупљање средстава из којих субјекти који су претрпели штету могу бити обештећени.

Уобичајено се као предности економских инструмената у односу на традиционални приступ регулисања одређених активности наводе:

- **мањи ниво дискреције државних органа јер подстицаји (позитивни и негативни) делују аутоматски;**
- **дискреционо право регулисаних субјеката је да ли ће користити подстицаје;**
- **нижи трошкови надзора**
- **већи ниво флексибилности и могућност прилагођавања тренутним околностима;**
- **подстицај за спровођење технолошких промена и иновације;**
- **релативно мањи административни захтеви.**

Ипак, економски инструменти доносе и низ опасности и могућност регулаторних промашаја је веома изражена:

- могућ је негативан исход, односно ако је повећање (смањење) активности на коју се односе такво да је нето ефекат негативан;
- често подразумевају веома комплексне система ;
- чини механизме надзора веома комплексним како би се спречила пореска евазија или друге злоупотребе;

- ефекти подстицаја нису извесни и њихово предвиђање захтева дуготрајне анализе и значајне ресурсе
- могу да шаљу погрешан сигнал да су одређени нивои нежељеног понашања прихватљиви;

## 2. ИНФОРМАЦИОНЕ И ОБРАЗОВНЕ КАМПАЊЕ

Информационе и образовне кампање побољшавају функционисање тржишта, тиме што учесници на тржишту своје одлуке доносе на основу боље информисаности. У овом случају, појединци доносе одлуке о томе шта је за њих најбоље, узимајући у обзир све расположиве информације. Прескриптивном регулацијом решење би било наметнуто свима, тј. њоме се најчешће захтева да нпр. предузећа прикажу информације о одређеним карактеристикама производа потрошачима. С друге стране сама држава може презентовати информација јавности, нпр. о штетности неког производа или неке активности. На тај начин, и без прописаних обавеза произвођача да приказују информације утиче се на понашање корисника.

**ОКВИР 6 Информациона кампања „Безбедније учешће трактора у саобраћају“**

*Током 2004. године Министарство унутрашњих послова покренуло је кампању „Безбедније учешће трактора у саобраћају“, која је имала за циљ смањење броја саобраћајних несрећа у којима учествују трактори. Кампања је организована у намери да се едукују особе које управљају трактором, мотокултиватором и другим пољопривредним машинама, како би се свест о проблемима до којих долази њиховим учешћем у саобраћају, нарочито на путевима на којима се одвија интензиван саобраћај и у сезони пољопривредних радова, подигла на виши ниво. Учесницима у саобраћају указивало се на евентуалне опасности у саобраћају, негативне импликације слабе обучености возача, техничке неисправности и неправилне употребе светлосних и светлосно-сигналних уређаја, неадекватног психофизичког стања и несмотреног понашања у саобраћају, неправилног превожења особа и терета. Акција је покренута након 2003. године када су се на путевима Србије догодиле 1383 саобраћајне незгоде у којима су учествовали трактори. Настрадало је 744 лица, а 81 особа је изгубила живот. Возачи трактора су изазвали 932 незгоде од поменутог броја.*

Информационе кампање углавном настоје да информишу потрошаче и смање информациону асиметрију и тиме промене дотадашње понашање потрошача. Предност означавања производа настаје у случају када производи имају штетне последице по потрошаче и када произвођачи не би на други начин означили производе. Као пример означавања производа може се навести нутритивна вредност. Једина обавеза је приказивање тачних података. Све већи број предузећа то чини јер потрошачи захтевају податке о нпр. броју калорија које производ садржи. На овакав начин потрошачи су у стању да донесу информисану одлуку. Предност овог приступа метода је и у томе што се не намеће јединствено решење за све потрошаче нпр. забраном одређеног производа. Захтев за означавање производа може створити додатне трошкове предузећима, који се опет често преносе на финалне потрошаче у виду виших цена. Поред тога, имплементација одлуке о означавању производа захтева додатне трошкове за оно владино тело које се стара о спровођењу. Приликом анализе ове

алтернативе посебно треба обратити пажњу на евентуалне узрочно – последичне везе и конотације проистекле из информационих и образовних кампања, на могућност да се уз њихову помоћ битније утиче на понашање циљане групе, треба водити рачуна о тачности и прецизности информација, о (не)могућностима обраде информација од стране потрошача или оних којима су кампање превасходно намењене.

Информационе кампање најчешће се примењују у области здравства, заштите животне средине и саобраћаја. Неке информационе кампање имале су успеха самостално или у комбинацији са регулаторним инструментима. Друге информационе кампање су имале ограничен успех, јер се њима није могло пресудно утицати на понашање корисника. У Србији су кампање примењиване у различитим областима како самостално, тако и као пратеће активности након доношења прописа. Министарство финансија је спроводило кампању „Узмите рачун“ како би се грађани подстакли да узимају фискални рачун, Републички геодетски завод је спровео кампању „Под кровом укњижено више вреди“ како би грађани подстакли да укњиже своје непокретности у катастар, Министарство здравља сваке године спроводи кампању против пушења, итд.

### 2.а. Предности и недостаци информационих и образовних кампања

Уобичајено се као предности информационих и образовних кампања наводе:

- **ситуације у којима су трошкови примене регулације високи или веома сложени за примену;**
- **повећање информисаности субјеката;**
- **не намеће се јединствено решење за све субјекте;**
- **једноставност примене**

Недостаци овог приступа пре свега се односе на:

- **потенцијално високе трошкове кампања;**
- **погрешног приступа у комуникацији тако да су предочене информације и ризици обављања одређене активности нису у потпуности разумљиве или су нетачне;**
- **узрочно последичну веза кампања и промене понашања субјеката је тешко утврдити.**

## 3. ТРЖИШНО РЕШЕЊЕ (ОДСУСТВО РЕГУЛАЦИЈЕ)

У случају разматрања увођења неког облика регулације, потребно је размотрити **да ли је уопште потребно одређену област регулисати**. Ову алтернативу можемо користити како пре, тако и после регулаторне интервенције. Приликом анализе ове алтернативе, посебну пажњу треба усмерити на узрок проблема. У ситуацији када нека област претходно није регулисана, треба имати у виду да регулаторни инструменти можда нису потребни, само тржиште може наћи ефикасно решење, или да могу регулаторна интервенција може довести и до погоршања постојеће ситуације, тако да је status quo пожељна опција. Када је област већ регулисана, могуће је да је проблем настао као последица претходне интервенције, односно да се он може елиминисати укидањем или изменама постојећих прописа.

# ПРИЛОГ VI

## VI 1. ДИСКОНТНЕ СТОПЕ И НЕТО САДАШЊА ВРЕДНОСТ

У већини случајева **трошкови и користи настали регулаторном променом не јављају се једнократно, већ у дужим временским интервалима**. Да би се будући трошкови и користи могли сабрати, неопходно их је свести на садашњу вредност. Свођење будућих трошкова на садашњу вредност назива се дисконтовање. Дисконтовање је неопходно јер један динар данас не вреди исто као што ће вредети нпр. за годину дана. За то постоје два основна разлога.

**Прво, динар данас може бити инвестиран и створити принос.** Другим речима, за годину дана поред уложеног динара остварујемо и принос ***i***, па је укупна сума годину касније једнака $1(1+i)$. Ако бисмо целокупну суму инвестирали на још једну годину, остварили бисмо принос од $1(1+i)(1+i)$, тј. $1(1+i)^2$. На исти начин можемо израчунати укупан принос који бисмо остварили ако бисмо инвестирали током пет година: $1(1+i)^5$.

**Друго, динар данас може бити употребљен за текућу потрошњу, а уобичајено је да појединци радије троше данас него касније**, тј. појединци испољавају позитивне временске преференције. Уобичајени пример су потрошачки кредити, који показују да су појединци спремни да плате камату да би могли да потроше више данас.Сходно томе, динар има различиту вредност зависно од периода у коме га обрачунавамо. Због тога је неопходно све динарске суме свести на заједнички именитељ. У супротном, ако се не бисмо обазирали на период током којег ће приноси бити остварени, потпуно бисмо погрешно сабирали очекиване нето користи (или нето трошкове).

### VI.1.1. САДАШЊА ВРЕДНОСТ И ДИСКОНТНИ ФАКТОР

Дисконтни фактор омогућава да се оцењени трошкови и користи сведу на упоредиве величине. Што се касније остварују трошкови и користи, њихова садашња вредност је мања. Садашњу вредност будуће вредности у ***n***-том периоду можемо изразити као:

садашња вредност = (будућа) вредност у ***n***-том периоду дисконтни фактор

$$= (\text{будућа}) \text{ вредност у } n\text{-том периоду} \cdot \frac{1}{(1+i)^n}$$

Формула којом се изражава садашња вредност нето будућих токова (користи умањених за трошкове посматраног периода):

$$NSV = \sum_{t=1}^{n} \frac{NB_t}{(1+i)^t} - C_0$$

где је:

***t*** – посматрани период

***n*** – период узет у обзир

***i*** – дисконтна стопа

$\boldsymbol{NB_t}$ – нето користи у периоду t

$\boldsymbol{C_0}$ – почетни трошкови увођења прописа (***t*** = 0)

**Пример:** Претпоставимо да се изменом прописа намеће обавеза приватном сектору и да се промена односи на три године. Почетни трошкови приватног сектора износе пет милиона динара. Сви регулисани субјекти су дужни да примењују нове захтеве од 1. јануара 2007. године, док почетне трошкове сносе крајем децембра 2006. године. Током три године приватни сектор ће имати релативно ниске трошкове одржавања у вези са наметнутим захтевом (око 100.000 динара годишње), док ће током истог периода остварити и знатне уштеде (милион динара у првој, два милиона у другој и три милиона динара у трећој години примене).

**КОРИСТИ И ТРОШКОВИ РЕГУЛАТОРНЕ ПРОМЕНЕ (у 000)**

| | Година ($\boldsymbol{t}$) | Користи ($\boldsymbol{B_t}$) | Трошкови ($\boldsymbol{C_t}$) | Нето корист ($\boldsymbol{NB_t}$) |
|---|---|---|---|---|
| ***децембар 2006.*** | *0* | *0* | *5.000* | *-5.000* |
| ***2007.*** | *1* | *1.000* | *100* | *900* |
| ***2008.*** | *2* | *2.000* | *100* | *1.900* |
| ***2009*** | *3* | *3.000* | *100* | *2.900* |

Будућу вредност могуће је обрачунати на неколико начина. На пример, прво можемо да израчунамо садашњу вредност користи у првој години примене. Да бисмо израчунали садашњу вредност, неопходна нам је и дисконтна стопа. Ако претпоставимо да она износи 10 %, резултат је следећи:

$$SV = \frac{B_1}{(1+i)} = \frac{1.000.000}{(1+0{,}1)} = 909.091$$

На основу резултата можемо рећи да ће приватном сектору корист од милион динара вредети за годину дана као 909.090 динара данас. У том случају дисконтни фактор једнак је 0,90909. Слично израчунавамо и остале годишње користи, а за другу годину резултат је следећи:

$$SV = \frac{B_2}{(1+i)^2} = \frac{2.000.000}{(1+0{,}1)^2} = 1.652.893$$

односно корист од два милиона динара за две године вреди као приближно 1.652.890 динара данас. Другим речима, износ од 1.652.890 донео би за две године $1.652.890 \cdot (1 + 0{,}1)^2$, тј. два милиона динара. Сабирањем добијамо садашњу вредност користи остварених током три године:

$$SV_B = \sum_{t=0}^{3} \frac{B_t}{(1+i)^t} = \frac{B_2}{(1+i)} + \frac{B_2}{(1+i)^2} + \frac{B_3}{(1+i)^3} = 4.815.933$$

За трошкове користимо исту формулу, па је њихова садашња вредност:

$$SV_C = \sum_{t=0}^{3} \frac{C_t}{(1+i)^t} = C_0 + \frac{C_1}{(1+i)} + \frac{C_2}{(1+i)^2} + \frac{C_3}{(1+i)^3} = 5.248.690$$

Осим тога, ту су и почетни трошкови које приватни сектор сноси одмах.

Резултат јасно указује на то да регулаторну промену не треба усвојити. Наиме, укупна корист је шест милиона, а укупни трошкови 5,3 милиона динара, али сведени на садашњу вредност показују да је ефекат промене негативан. Исти резултат могуће је добити и коришћењем следеће формуле:

$$NSV = \sum_{t=1}^{3} \frac{NB_t}{(1+i)^t} - C_0 = 4.567.243 - 5.000.000 = -432.757\,.$$

Израчуната нето садашња вредност представља апроксимацију. У датом примеру је претпостављено да све користи и трошкови у периоду од три године доспевају на крају године, што не мора бити. Приликом обрачуна користи и трошкова могу се на пример користити краћи интервали, али је потребно пажљиво размотрити период у коме се остварују користи или настају трошкови. Коначно, садашњи тренутак је време у које почиње примена регулаторне промене.

За доношење одлуке у вези с регулаторном променом веома је значајна садашња вредност. Чак и ако се не спроводи формална анализа трошкова и користи, потребно је правилно сагледати садашњу вредност користи и трошкова и периода у којима они настају да се не би изабрала регулаторна промена чији је збир нето користи на први поглед позитиван.

## VI.1.2. КРИТЕРИЈУМИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ОДЛУКЕ

Регулаторна промена је прихватљива ако су друштвене користи веће од друштвених трошкова, односно ако је нето садашња вредност позитивна.

| ***Прихватљивост регулаторне промене*** |
|---|
| ***ако је НСВ >0, прихвата се*** |
| ***ако је НСВ < 0, одбацује се*** |

Разматрана регулаторна промена може да буде прихватљива и када има негативну нето садашњу вредност, али ако су неквантификоване нето користи које она доноси веома значајне.

Више (узајамно искључивих) алтернатива могуће је упоредити ако се израчуна њихова нето садашња вредност. У приватном сектору, уобичајено се бира предлог с највишом нето садашњом вредношћу, али када се спроводи анализа трошкова и користи за друштво, када се многи трошкови и користи тешко квантификују, нето садашња вредност представља само један од критеријума који се узимају у обзир при одлучивању. Ипак, ако је позната нето садашња вредност сваке разматране алтернативе, она је пожељан критеријум за избор, како због своје једноставности, тако и због своје свеобухватности.

И када постоје бројне неквантификоване користи, алтернатива с већом нето садашњом вредношћу има предност. И у том случају, ако друге алтернативе имају предности које се не могу квантификовати, могуће је да најбоље рангирана алтернатива према нето садашњој вредности ипак не буде и најбоље рангирана после потпуне процене. Правила нето садашње вредности можемо сажети тако да

| ***Рангирање алтернатива*** |
|---|
| ***ако је НСВ(А) > НСВ(Б), прихвата се А*** |
| ***ако је НСВ(Б) > НСВ(А), прихвата се Б*** |

Поред нето садашње вредности, израчунавањем се могу добити и други критеријуми за доношење одлуке – рацио користи и трошкова или интерна стопа приноса (ИСП).

## VI.1.3. РАЦИО КОРИСТИ И ТРОШКОВА

Када се одлучује о алтернативним регулаторним променама, могуће је користити и рацио користи и трошкова (*Benefit-Cost Ratio*). У свом најједноставнијем облику тај рацио се израчунава као однос садашње вредности користи и садашње вредности трошкова.

$$BCR = \frac{SV_B}{SV_C} = \frac{4.815.933}{5.248.690} = 0{,}92$$

Да би разматрана алтернатива регулаторне промене била прихватљива, рацио мора бити већи од један (1), односно користи морају бити веће од трошкова.

Израз који ставља у однос садашњу вредност користи и садашњу вредност трошкова употребљава се ако не постоји буџетско ограничење. Ако је буџет ограничен, односно ако постоје ограничења у вези с почетним капиталним трошковима, користи се алтернативни рацио:

$$BCR = \frac{SV_B - SV_C \ \textit{годишњих трошкова}}{SV_C \ \textit{иницијалпих капиталних трошкова}} = 0{,}91$$

Предност овог приступа је у томе што он приказује стопу приноса на капитал, односно колико се будућих нето користи оствари за сваки „инвестирани" динар.

## VI.1.4. ИЗБОР ДИСКОНТНЕ СТОПЕ

Избор дисконтне стопе утиче на исход анализе трошкова и користи. Висина дисконтне стопе утиче на дисконтни фактор и може утицати на одлуке донете на основу наведених критеријума и закључке о ефикасности одређене регулаторне промене. Због тога дисконтну стопу треба опрезно изабрати – имајући у виду практичне последице избора. У појединим земљама као базна (стандардна) стопа користи се 7 % (као процена просечне стопе приноса на капитал пре опорезивања), у Републици Ирској користи се стопа од 4 %, у Данској 6 %, ЕУ препоручује 4,5 %, док је стопа која се користи у Канади 10 %. Пошто не постоји индикативна стопа за Републику Србију, лица која спроводе анализу треба сама да процене која је дисконтна стопа одговарајућа.

## VI.1.5. ПОРЕЂЕЊЕ АЛТЕРНАТИВА С РАЗЛИЧИТИМ ТРАЈАЊЕМ

Ако алтернативе имају различито трајање, није могуће једноставно упоредити њихову нето садашњу вредност. На пример, ако регулаторна промена обухвата издавање дозволе на одређени период, временски су неупоредиве алтернативе које одобравају делатност на различит период, нпр. једна на три године и друга на четири године.

Две алтернативе које трају различит број година:

| *Алтернатива* | *Почетни трошкови* | *Годишњи трошкови* | *Век трајања* |
|---|---|---|---|
| *А* | 40.000 | 2.800 | 4 |
| *Б* | 28.000 | 4.400 | 3 |

Ако претпоставимо да је дисконтна стопа 10 % годишње:

*садашња вредност трошкова алтернативе А* =

= - 40.000(1,0) - 2.800 (3,17) = - 48.876

*садашња вредност трошкова алтернативе Б* =

= - 28.000(1,0) - 4.400(2,49) = - 38.956

- Ако се за сваку алтернативу на овај начин израчуна садашња вредност трошкова, показује се да алтернатива Б има ниже укупне трошкове. Међутим, пошто алтернатива А омогућава дуже трајање, то чини претходни обрачун нетачним, па се поставља питање како адекватно

изабрати алтернативу. У таквим случајевима могуће је користити два метода – метод најмањег заједничког временског именитеља и метод годишњих еквивалентних трошкова (користи).

- *Метод најмањег заједничког временског садржиоца*

Први метод односи се на коришћење најмањег заједничког временског садржиоца којим се долази до идентичног трајања алтернатива. То је у наведеном примеру период од 12 година, односно период у којем се алтернатива А обнавља три пута, а алтернатива Б четири пута. Ако поново претпоставимо да је годишња дисконтна стопа 10 %:

*садашња вредност трошкова алтернативе А =*

= - 40 (1,0) - 40 (0,683) - 40 (0,467) - 2,8 (6,814) =

= - 40,00 - 27,32 - 18,68 - 19,08 = - 105,08

*садашња вредност трошкова алтернативе Б =*

= - 28(1,0) - 28(0,751) - 28(0,564) - 28(0,424) - 4,4(6,814) =

= - 28,00 - 21,03 - 15,79 - 11,87 - 29,98= - 106,67

Свођењем на заједнички временски садржилац, алтернатива А има предност. Ову методу је тешко применити када је најмањи заједнички садржилац релативно велик (нпр. за пет и седам година најмањи заједнички садржилац је 35 година), па се новчани токови користи и трошкова морају представити за изузетно дуг период. Сличан проблем се јавља ако се разматра више алтернатива с различитим трајањем (нпр. пет, седам и девет година).

- *Метод годишњих еквивалентних трошкова (користи)*

Други метод коректног поређења алтернатива с различитим трајањем је метод годишњих еквивалентних трошкова (користи). Применом тог метода конвертују се стварни токови трошкова (користи) алтернатива у еквивалентни ток непроменљивих трошкова (користи). На основу токова трошкова алтернативе А током четири године, можемо израчунати фиксне годишње трошкове (за исти период од четири године) који ће имати идентичну садашњу вредност. Пошто то исто израчунамо и за алтернативу Б, могуће је упоредити годишње еквивалентне трошкове те две алтернативе. Да би се израчунали годишњи еквивалентни трошкови, потребно је:

- израчунати садашњу вредност за сваку алтернативу;
- конвертовати садашњу вредност за сваки пројекат тако што се добијена садашња вредност подели са одговарајућим ануитетним фактором.

Користећи садашње вредности добијене у претходном примеру:

*садашња вредност трошкова алтернативе А =*

= - 40.000 (1,0) - 2.800 (3,17) = - 48.876

*садашња вредност трошкова алтернативе Б =*

= - 28.000 (1,0) - 4.400 (2,49) = - 38.956

Ануитетни фактор (за 10 %) износи 3,17 за четири године и 2,49 за три године, па је:

*годишњи еквивалентни трошак алтернативе А* =

= 48.876/3,17 = 15.418

*годишњи еквивалентни трошак алтернативе Б* =

= 38.956/2,49 = 15.645

На основу добијених резултата закључују се да алтернатива А изискује мање трошкове.

## VI.1.6. ЕФЕКАТ ПРОМЕНА ДИСКОНТНИХ СТОПА НА ОДЛУКУ

Претпоставимо да се разматрају две регулаторне алтернативе – А и Б. Нето користи алтернатива приказане су у табели. Размотримо која је од тих алтернатива боља ако је дисконтна стопа 10 %.

| *Година* | *0* | *1* | *2* | *3* |
|---|---|---|---|---|
| *Нето корист алтернативе А* | *- 100* | *50* | *40* | *30* |
| *Нето корист алтернативе Б* | *- 100* | *30* | *45* | *50* |
| *Дисконтни фактор (при 10 %)* | *1.000* | *0.909* | *0,826* | *0,751* |
| *Дисконтовани нето прилив алтернативе А* | *- 100,00* | *45,45* | *33,04* | *22,53* |
| *Дисконтовани нето прилив алтернативе Б* | *- 100,00* | *27,27* | *37,17* | *37,55* |

$НСВ(А)_{0,1}$ = - 100 (1,0) + 50 (0,909) + 40 (0,826) + 30 (0,751) = 101,02 - 100,00 = 1,02

Пошто је *НСВ*(А) > 0, алтернатива је прихватљива ако је дисконтна стопа 10 %. На исти начин израчунавамо НСВ за алтернативу Б.

$НСВ(Б)_{0,1}$ = - 100 (1,0) + 30 (0,909) + 45 (0,826) + 50 (0,751) = 101,99 - 100 = 1,99

Пошто је *НСВ*(Б) > 0, алтернатива Б је такође прихватљива ако је дисконтна стопа 10 % и има предност у односу на алтернативу А јер је НСВ(Б) већи.

$$НСВ(Б)_{0,1} > НСВ(А)_{0,1}$$

На избор алтернатива утиче промена дисконтне стопе. Претпоставимо да анализирамо исте алтернативе и да је дисконтна стопа 15 %.

| *Година* | *0* | *1* | *2* | *3* |
|---|---|---|---|---|
| *Нето корист алтернативе А* | *- 100* | *50* | *40* | *40* |
| *Нето корист алтернативе Б* | *- 100* | *30* | *45* | *60* |
| *Дисконтни фактор (при 15%)* | *1* | *0,87* | *0,756* | *0,658* |
| *Дисконтовани нето прилив алтернативе А* | *- 100,00* | *43,50* | *30,.24* | *26,32* |
| *Дисконтовани нето прилив алтернативе Б* | *- 100,00* | *26,10* | *34,02* | *39,48* |

С променом дисконтне стопе алтернатива А има позитивну нето садашњу вредност, $HCB(A)_{0,15} = 0{,}06$, док алтернатива Б има негативну нето садашњу вредност.

$$HCB(\text{А})_{0,15} > HCB(\text{Б})_{0,\,15}$$

Овај пример такође показује да алтернативе од којих се значајна нето корист остварује касније бивају све мање пожељне с растом дисконтне стопе.

## VI.1.7. ИНТЕРНА СТОПА ПРИНОСА

Интерна стопа приноса (*Internal Rate of Return*) користан је метод ако постоји проблем приликом одређивања адекватне дисконтне стопе. Интерна стопа приноса даје дисконтну стопу при којој је нето садашња вредност једнака нули. У основи, одлука се доноси на основу прихватљивости интерне стопе приноса. Ако је прихватљива стопа приноса 7 %, могу се прихватити регулаторне промене које имају већу интерну стопу приноса од 7 %. Интерна стопа приноса понекад се назива и економском стопом приноса**.** Претпоставка на којој почива интерна стопа приноса јесте да је садашња вредност нето будућих токова једнака нули. У том случају важи следећа једнакост[1]:

$$C_0 = \sum_{t=1}^{n} \frac{NB_t}{(1+i)^t}$$

где је:

***t*** – посматрани период

***n*** – период који је узет у обзир

***i*** – интерна стопа приноса

**NB**$^{\mathbf{t}}$ – нето користи у периоду ***t***

[1] Други начин изражавања ИСП је $\sum_{t=1}^{n} \frac{B_t - C_t}{(1+i)^t} = 0$, где су ***B*** и ***C*** користи и трошкови у периоду ***t***. Разлика је у третману почетних трошкова увођења прописа.

$C^0$ – почетни трошкови увођења прописа ($t$ = 0)

Ипак, коришћење интерне стопе приноса даје проблематичне резултате:

- ако није могуће наћи интерну стопу приноса (не постоји дисконтна стопа која даје нето садашњу вредност једнаку нули);
- ако је могуће добити више од једне интерне стопе приноса, при чему је тешко одредити која стопа је одговарајућа;

ако су „величине" регулаторних промена веома различите (на пример, ако се интерна стопа приноса користи као једини критеријум, предност би имала алтернатива која има нето садашњу вредност 1.000 евра и интерну стопу приноса 25 % у односу на алтернативу која има нето стварну вредност милион евра и интерну стопу приноса 20%.

Развијени су различити облици методе која користи интерну стопу приноса. Иако ти облици побољшавају квалитет мере, потребни су додатни напори за њихову примену, па је једноставније применити методу која користи нето садашњу вредност.

# ПРИЛОГ VIII

## VIII 1. МЕЂУНАРОДНА ИСКУСТВА У ПРИМЕНИ АЕП

Иако се у САД и у појединим чланицама ЕУ анализа ефеката прописа спроводи већ више од двадесет година, спровођење анализе ефеката прописа у ЕУ добило је на значају тек након усвајања Лисабонске стратегије и извештаја тзв. Манделкернове групе из 2001. године (в. оквир).[1] Извештај Манделкернове групе садржи препоруке како за владе земаља чланица, тако и за Европску комисију и у њему се посебно наглашава седам принципа на којима треба да почива регулатива у ЕУ. У извештају је анализа ефеката прописа наведена као једна од области која представља основ за унапређење регулативе. Убрзо након Манделкерновог извештаја, 2002. године, објављен је Акциони план за унапређење регулативе (*Better Regulation Action Plan*),[2] као и прва верзија приручника за анализу ефеката прописа. Годину дана касније уследили су први предлози за које је спроведена анализа ефеката, а број таквих предлога значајно се увећавао. „Нова" регулаторна култура у ЕУ убрзо је довела и до другог акционог плана за бољу регулативу и до нових, односно ревидираних верзија првог приручника, а крајем 2006. године успостављено је независно тело (*Impact Assessment Board*), које спроводи контролу квалитета анализе ефеката прописа и пружа подршку у њеном спровођењу.

**И поред координираних напора, и даље не постоји јединствена (и најбоља) методологија спровођења анализе ефеката прописа**. Ипак, у већини земаља чланица ОЕЦД-а и ЕУ, анализа ефеката прописа почива на сличним принципима и сама представља уобичајени метод којим се процењују могући ефекти нових и постојећих прописа. У начелу, АЕП у свим земљама подрзумева да се јасно утврде проблеми и циљеви, обухвата консултације с регулсаним субјектима, предочава више или мање детаљан преглед ефеката регулаторних промена, као и могуће алтернативе постојећем предлогу. Поред методолошких разилика, **обухват и организација анализе ефеката прописа, као и основ за њено спровођење такође се разликују се од земље до земље**.

**Обавеза спровођења АЕП** најчешће је утврђена актом владе чланице ЕУ, у којем се налази листа питања на које треба одговорити или су у њему наведена начела и прописана

[1] Преглед спровођења АЕП у земљама у развоју и земљама у транзицији дат је у Kirkpatrick C., D. Parker and Y. Zhang, (2004), *Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice* Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, P 83.

[2] European Commission *Better Regulation Action Plan*, COM (2002) 278. Велики број докумената доступан је на http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

упутства како спроводити анализу ефеката.[3] То што је обавеза утврђена не значи да је све чланице професионално и темељно испуњавају. У неким земљама чланицама Европске уније, попут Велике Британије, Ирске или Данске, анализа ефеката прописа систематски се спроводи, док се у другим земљама чланицама она тек одскора и веома селективно примењује.[4]

**Обухват спровођења** АЕП у неким земљама, (нпр. у Чешкој, Данској и Мађарској) толики је да се анализирају ефекти свих закона и кључних подзаконских аката. У другим земљама (нпр. у Португалији) анализи подлежу одређени закони и сви подзаконски акти. Коначно, један број земаља (нпр. Холандија и САД), разматрају ефекте само кључних законских и подзаконских аката, док се у другима (нпр. у Немачкој) анализирају ефекти не само закона и подзаконских аката већ се то чини и за административне процедуре, или (нпр. на Новом Зеланду) анализа обухвата и друга документа владе.

Што се тиче области анализе, пракса земаља је веома различита. Наиме, неке земље спроводе нешто ужу анализу. На пример. Холандија је доскора спроводила анализу која је била усмерена готово само на пословни сектор (*Business Effects Analysis*), Белгија спроводи анализу ризика у случају регулативе у области здравства, безбедности или животног окружења, док Финска спроводи бројне секторске анализе које нису јединствене и које одвојено спроводе министарства, односно регулаторна тела итд.

**Обавеза објављивања** анализе ефеката прописа, такође се разликује од земље до земље. У Канади, Финској, Италији, Пољској, Великој Британији и САД анализа ефеката прописа објављује се током консултација. У другим земљама, АЕП се објављује у фази консултација и то само у одређеним случајевима. У Аустралији и Холандији када се упути предлог парламентима, док се у Шведској извештај доставља заинтересованим странама, али се не објављује. У Аустрији, Чешкој, Републици Ирској, Јужној Кореји, Мексику и Шпанији извештаји се такође не публикују.

[3] У Чешкој, Јужној Кореји и Мексику примена анализе ефеката уређена је законом. У Норвешкој и САД почива на краљевској, односно председничкој уредби. У Аустрији, Француској, Италији и Холандији почива на уредби, односно упутствима које доноси председник владе, док у другим земљама, попут Данске, Канаде, Финске, Републике Ирске, Новог Зеланда, Пољске, Португала, Велике Британије, ту област уређују одлуке, упутства или пословници влада.

[4] Види: Formez *A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries - A Report Prepared for the EU Directors of Better Regulation Group*, Dublin, 2004; Radaelli, C. *What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?* AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, 2005; O'Connor, Close and Mancini *Comparison of US and European Commission Guidelines on Regulatory Impact Assessment/Analysis* Enterprise and Industry Directorate-General European Commission, 2007.

**Одлука о спровођењу детаљне анализе** пре свега зависи од утврђених критеријума. Они су различити у земљама у којима се спроводи АЕП, али имају неколико заједничких именитеља. Неке земље су усвојиле изричите критеријуме на основу којих се доноси одлука о виду анализе ефеката прописа, док друге препуштају одлуку или самим регулаторним телима или централној јединици надлежној за контролу квалитета регулативе. У Великој Британији детаљна анализа не мора да се спроводи када је реч о промени регулативе која се односи само на државне органе и када се тим променама не стварају трошкови већи од пет милиона фунти. У Ирској се такође примењује неколико критеријума чијим се испуњавањем ствара обавеза за детаљну анализу, а уобичајен такав сет критеријума везан је за ефекте на тржишну конкуренцију, запосленост, продуктивност и величину погођене популације. У појединим земљама, попут САД, Канаде или Јужне Кореје, основни критеријум за доношење одлуке о спровођењу детаљне анализе јесте новчано изражена процена ефеката регулаторне промене. У неким земљама не постоји обавеза израде детаљне анализе ефеката прописа којима се врши усаглашавање с међународним стандардима или међународно преузетим обавезама.

### ОКВИР 1 МАНДЕЛКЕРНОВ ИЗВЕШТАЈ

*На основу захтева министара земаља чланица ЕУ, у циљу побољшања квалитета регулативе унутар ЕУ, формирана је Висока консултативна група за бољу регулативу, тзв. Манделкернова група. Задатак Манделкернове групе био је, између осталог, да припри заједнички метод оцењивања квалитета регулативе. Манделкернова група је припремила извештај који утврђује шест области унапређења регулаторног оквира ЕУ:*

*1. Разматрање релевантних опција – носиоци политике треба да разматрају све опције и да изаберу ону која највише одговара датим околностима, имајући увек у виду то да усвајање регулативе не треба да представља једну једину разматрану опцију чак ни када је то најцелисходније решење.*

*2. Анализа ефеката прописа – АЕП представља метод који на ефективан начин омогућава вођење политике засноване на чињеницама и обезбеђује оквир за разматрање и решавање проблема. АЕП треба да представља саставни део вођења политике, а не додатни бирократски захтев. АЕП не замењује политичку одлуку, већ омогућава да се такве одлуке доносе на основу претходно прикупљених доказа.*

*3. Консултације – консултације представљају инструмент јавности у доношењу прописа. Благовремене консултације са заинтересованим странама представљају неопходан елемент регулаторног процеса којим се побољшава квалитет доношења одлука и смањује могућност да се одгоди увођење регулаторних промена услед неслагања при крају процеса.*

*4. Поједностављивање – у свим системима постоји стална потреба за иновирањем и поједностављивањем прописа. Поједностављивање прописа није исто што и њихово укидање, већ представља систематску, јасно усмерену и дуготрајну активност којом се побољшавају прописи, омогућава њихово лакше разумевање, као и већа ефикасност.*

*5. Приступачност регулативе – свим субјектима регулације треба омогућити једноставан приступ регулацији. Субјекти регулације такође треба да буду у могућности да разумеју регулативу. Целовитост и јасноћа регулативе побољшава се њеном консолидацијом, док се лакши приступ регулативи остварује коришћењем нових технологија.*

*6. Организациона структура – побољшање регулативе захтева формирање одговарајућих структура које ће бити одговорне за спровођење стратегије унапређења регулаторног оквира. Начин да се то учини зависи од датих околности, при чему је пожељно размотрити могућност стварања јединице директно одговорне премијеру, односно кабинету.*

*Извор: Mandelkern Group on Better Regulation Final Report (November, 2001)*

# ПРИЛОГ X

## X.1. Детаљна листа питања према областима

### X.1.1. Преглед питања за прописе са економским ефектима.

| ***ЕФЕКТИ*** | ***КЉУЧНА ПИТАЊА*** |
|---|---|
| *Конкурентност привреде, спољна трговина и инвестиције* | *Да ли опција има ефектне на конкурентност Републике Србије у поређењу с другим земљама? Да ли подстиче инвестиције? Да ли је предложено решење неопходно да би се избегли нежељени тржишни исходи?* |
| *Конкурентност на тржишту Републике Србије* | *Да ли опција утиче на конкуренцију на тржишту Републике Србије? Да ли смањује потрошачев избор или ствара препреке уласку нових произвођача на тржиште, омогућава монополско понашање или сегментирање тржишта?* |
| *Оперативни трошкови пословања* | *Да ли опција ствара додатне трошкове прилагођавања новим прописима (набавка нове опреме и сл.)? Да ли опција смањује расположивост ресурса или утиче на њихову цену (сировине, опрема, радна снага, енергија итд.)? Да ли утиче на приступ финансирању? Да ли утиче на инвестициони циклус? Да ли ће изазвати повлачење одређених производа са тржишта? Да ли ће рекламирање одређеног производа бити ограничено или забрањено? Да ли се намеће строжа регулација одређених сектора пословања? Да ли ће изазвати затварање предузећа у одређеним секторима? Да ли ће неки производи или предузећа бити третирани другачије од других у сличним ситуацијама?* |
| *Административни трошкови* | *Да ли опција ствара додатне административне трошкове? Да ли трошкови падају у релативно већој мери на мала и средња предузећа? Да ли је неопходно ангажовати трећа лица да би се испуниле предвиђене обавезе?* |
| *Својинска права* | *Да ли се утиче на својинска права (земљиште, интелектуална својина итд.)? Да ли се стицање, продаја или коришћење својине ограничава?* |
| *Иновације* | *Да ли опција подстиче или дестимулише истраживање и иновације? Да ли се омогућава увођење и коришћење нових производа, производних метода и технологија? Да ли се утиче на интелектуална својинска права (патенте, трговинске марке итд.)? Да ли се ограничавају научна и индустријска истраживања? Да ли се промовише боља употреба ресурса?* |
| *Потрошачи и домаћинства* | *Да ли опција утиче на цену коју потрошачи плаћају? Да ли утиче на квалитет и доступност производа и услуга и на потрошачев избор? Да ли се утиче на информисаност и заштићеност потрошача? Да ли постоје финансијске последице по појединце или домаћинства? Да ли утиче на економски положај појединих група?* |
| *Специфични сектори* | *Да ли опција има посебно значајне ефекте на поједине секторе? Да ли ће опција имати значајне ефекте на одређене регионе (нпр. у вези са запосленошћу)? Да ли постоје специфичне последице по мала и средња предузећа?* |
| *Међународни односи и окружење* | *Да ли опција утиче на трговинску политику, међународне обавезе, укључујући прикључивање СТО, ЕУ или има последице по трговинске споразуме?* |
| *Државна управа* | *Да ли опција има ефекте на буџет? Који нивои власти су погођени? Да ли треба успоставити нову или реформисати постојећу установу?* |
| *Макроекономско окружење* | *Које су опште последице опције по привредни раст и запосленост? Да ли се побољшавају услови за инвестирање и несметано функционисање тржишта? Да ли узрокује директно или индиректно инфлацију?* |

X.1.2. Преглед питања за прописе са ефектима по животну средину.

| ЕФЕКТИ | КЉУЧНА ПИТАЊА |
|---|---|
| *Квалитет ваздуха* | *Да ли опција утиче на емисију загађивача којима се утиче на здравље, оштећују приноси или се погоршава животна средина (загађивање тла, река, и сл.)* |
| *Квалитет воде* | *Да ли опција утиче на квалитет или количину расположивих извора подземних вода и воде за пиће? Да ли утиче емитовање отпада, тешких метала, нафте или других загађивача, а тиме и на квалитет воде речних сливова? Да ли утиче на квалитет пијаћих вода?* |
| *Квалитет земљишта* | *Да ли опција утиче на промену квалитета земљишта, контаминацију или салинитет тла или ерозију тла? Да ли се губи расположиво земљиште (нпр. проширењем грађевинског земљишта) или се расположиво обрадиво земљиште увећава?* |
| *Клима* | *Да ли опција утиче на емисију супстанци које стварају ефекат стаклене баште?* |
| *Обновљиви и необновљиви ресурси* | *Да ли опција увећава коришћење обновљивих ресурса? Да ли се коришћење необновљивих ресурса увећава или смањује?* |
| *Биодиверзитет, флора и фауна* | *Да ли опција утиче на одређене биљне и животињске врсте, тј. да ли утиче на смањење биолошког диверзитета? Да ли утиче на заштићене или угрожене врсте, на њихову животну средину или на еколошки осетљива подручја? Да ли утиче на миграционе руте, еколошке коридоре? Да ли утиче на вредност која се придаје крајолику?* |
| *Коришћење земљишта* | *Да ли опција води другаијем и бољем коришћењу земљишта? Да ли утиче на коришћење земљишта намењеног за посебне (еколошке) намене? Да ли се мења намена земљишта (нпр. да ли се пољопривредно земљиште претвара у грађевинско или се мења тип пољопривредног земљишта)?* |
| *Производња отпада и рециклажа* | *Да ли опција утиче на производњу отпада (и ког)? Да ли утиче на уклањање, прераду или коришћење отпада?* |
| *Вероватноћа и величина еколошких ризика* | *Да ли опција утиче на вероватноћу или превенцију пожара, експлозија, случајних емисија или друге врсте штете? Да ли утиче на ризик од недозвољеног или ненамерног коришћења токсичних материја или генетски модификованих организама? Да ли увећава или смањује вероватноћу последица елементарних непогода?* |
| *Видови транспорта и коришћење енергената* | *Да ли опција утиче на потрошњу енергије? Да ли утиче на обим транспорта (путника и терета)? Да ли увећава или смањује емисију штетних гасова?* |
| *Еколошке последице привредне активности предузећа* | *Да ли опција увећава коришћење природних ресурса по јединици производа? Да ли доводи до енергетски интензивне производње? Да ли се увећава производња еколошки штетних производа и услуга или се њихова производња чини јефтинијом изменама у опорезивању, сертификацији, осигурању итд? Да ли ће предузећа у већој или мањој мери загађивати животну средину када се измени начин и технологија производње?* |
| *Здравље животиња и биљака и исправност хране* | *Да ли опција утиче на здравље животиња и биљака? Да ли се утиче на адекватан третман животиња? Да ли се утиче на безбедност и исправност хране?* |

## X.1.3. Преглед питања за прописе са социјалним ефектима

| ЕФЕКТИ | КЉУЧНА ПИТАЊА |
|---|---|
| *Запосленост и тржиште рада* | *Да ли опција омогућава стварање нових радних места или директно узрокује губитак радних места? Да ли има негативне последице по одређене професије, групације или самозапослене? Да ли утиче на потражњу за радном снагом? Да ли утиче на тржиште рада?* |
| *Стандарди и право на рад* | *Да ли опција утиче на квалитет обављања посла и могућност усавршавања? Да ли се утиче на безбедност и здравље радника? Да ли се утиче на постојећа права и обавезе радника? Да ли се утиче на место специфичних група на послу? Да ли се омогућава или ограничава реструктурирање, коришћење технолошких иновација на радном месту?* |
| *Заштита одређених друштвених групација и њихово укључивање у друштво* | *Да ли опција утиче на приступ тржишту рада? Да ли омогућава једнак третман различитих социјалних групација? Да ли утиче на једнак приступ производима и услугама? Да ли је јавност боље информисана о одређеном питању? Да ли утиче на одређене социјалне групације? Да ли се угрожавају припадници националних мањина, особе са инвалидитетом, стари или друге социјално рањиве групе?* |
| *Једнак третман и недискриминација* | *Да ли опција утиче на једнак третман и једнаке могућности за све? Да ли утиче на једнакост полова? Да ли омогућава различит третман на бази разлике у полу, нацији или другим разликама? Да ли узрокује индиректну дискриминацију?* |
| *Приватност и породица* | *Да ли опција утиче на приватност (укључујући становање и комуникације) или право на слободу кретања? Да ли утиче на правну, економску и социјалну заштиту породице? Да ли укључује процесирање личних података или утиче на право приступа подацима?* |
| *Јавна управа, приступ правичном суђењу, медији, јавни морал* | *Да ли опција укључује заинтересоване? Да ли су заинтересовани имали једнак третман? Да ли утиче на културне и језичке разлике? Да ли утиче на права колективног преговарања или на могућност колективне акције? Да ли утиче на аутономију социјалних партнера у областима њихове компетенције? Да ли примена предложених мера утиче на функционисање јавне управе у погледу њихове одговорности? Да ли се утиче на права појединаца спрам државне управе? Да ли утиче на приступ правичном суђењу? Да ли једна од страна стиче предност када су у питању прибављене информације? Да ли се утиче на слободу медија и слободу изражавања? Да ли се предлог тиче етичких питања (тестирања, истраживања, коришћења генетског материјала)?* |
| *Јавна безбедности и здравство* | *Да ли опција утиче на здравље и безбедност, укључујући очекивано трајање живота, смртност или на социјално-економско окружење (радно окружење, доходак, образовање, исхрану)? Да ли опција утиче на вероватноћу злоупотребе материја којима се угрожава живот или здравље људи? Да ли утиче на здравље услед утицаја на звучно загађење или загађење ваздуха, воде или земљишта у насељеним подручјима? Да ли утиче на здравље услед промена у коришћењу извора енергије или одлагања отпада? Да ли утиче на промену конзумирања алкохола или дувана? Да ли посебно утиче на одређене ризичне групе?* |
| *Криминал, тероризам и безбедност* | *Да ли опција утиче на безбедност државе и могућност терористичких напада? Да ли утиче на вероватноћу хватања починилаца или на корист од чињења кривичних дела? Да ли се утиче на број кривичних дела? Да ли утиче на капацитет спровођења закона? Како утиче на однос између сигурносних интереса и права осумњичених? Да ли утиче на права жртава или сведоке?* |
| *Приступ систему здравственог, и социјалног осигурања и образовном систему* | *Да ли опција утиче на квалитет и доступност услуга? Да ли утиче на приступ појединаца систему државног/приватног образовања? Да ли се утиче на могућност финансирања приступа здравственом систему или образовању?* |

# МАТРИЦА РЕШЕЊА О ОБРАЗОВАЊУ ПРОЈЕКТНЕ ГРУПЕ

Република Србија
МИНИСТАРСТВО _____
_____
___.___.20___. године
Број_____
Б е о г р а д
_____

На основу члана 23. став 2. Закона о државној управи („Сл.гласник РС“, број 79/05 и 101/2007), члана 26. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Сл. гласник РС“, број 81/2007 и 69/2008), министар _____:

**РЕШЕЊЕ**
**О ОБРАЗОВАЊУ ПРОЈЕКТНЕ ГРУПЕ ЗА ИЗРАДУ НАЦРТА ЗАКОНА О**

**_____**

Образује се Посебна радна група за израду Нацрта закона о _____ ( у даљем тексту: Радна група) у саставу:

1. _____(координатор);
2. _____;
3. _____;
4. _____;
5. _____;

Задатак Радне групе је да до __.__.20__. године изради и достави Нацрт закона о _____ са извештајем о анализи ефеката прописа (у даљем тексту: Нацрт).

Координатор Радне групе може да образује стручне тимове ради ефикаснијег рада на изради Нацрта закона.

За секретара Радне групе именује се :_____,

Стручно оперативне послове за потребе Радне групе обављаће Министарство _____.

**Решење доставити:**
- свим именованим лицима
- секретаријату министарства
- архиви

МИНИСТАР

_____