

REGULATORNI INDEKS SRBIJE 2016/17



Obaveštenje o autorskom pravu

© 2017 Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED)

Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija

www.naled.rs

Izveštaj pripremila Izvršna kancelarija NALED-a

Metodologiju u saradnji sa NALED-om razvio:

Prof. dr Branko Radulović, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu

Sva prava zadržana.

Ovim se daje dozvola za korišćenje, kopiranje i distribuciju sadržaja ovog dokumenta isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a. Analize, tumačenja i zaključci izneti u ovom dokumentu ne moraju nužno reflektovati stavove predstavnika Izvršnog ili Upravnog odbora NALED-a. Svi napori su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovom dokumentu. NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u dokumentu ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu iz ili u vezi sa korišćenjem ovog dokumenta.

SADRŽAJ

<i>IZVEŠTAJ O STANJU POSLOVNOG OKRUŽENJA</i>	4
<i>REGULATORNI INDEKS – RIS</i>	5
Kvalitet pripreme propisa	6
Javnost u pripremi i donošenju propisa	8
Predvidivost primene propisa	10
Ažurnost sprovođenja zakona	12
Regulatorno opterećenje	14
Dostupnost informacija	16
<i>ANKETA KVALITETA REGULATORNOG OKRUŽENJA</i>	18
Kvalitet regulatornog okruženja	18
Faktori opterećenja u poslovanju	19
<i>POSLOVNO OKRUŽENJE U OČIMA SVETA</i>	20
Svetska Banka – Doing Business	20
Svetski ekonomski forum – Globalni indeks konkurentnosti	21

IZVEŠTAJ O STANJU POSLOVNOG OKRUŽENJA

Poštovani čitaoci, NALED petu godinu za redom priprema Izveštaj koji predstavlja viđenje poslovnog i regulatornog okruženja iz tri ugla.

Prvi ugao predstavlja ocenu dobijenu na osnovu većeg broja indikatora koji opisuju različite aspekte regulatornog okruženja. Indikatori su formirani na osnovu prikupljanja podataka i istraživanja sprovedenog od strane NALED-a. Više indikatora čini jednu od ukupno 6 komponenti na osnovu kojih se dobija agregatni pokazatelj - Regulatorni Indeks Srbije (RIS). NALED na osnovu obračunatog indeksa kontinuirano prati rad Vlade Republike Srbije i nadležnih ministarstava u domenu pripreme, usvajanja i implementacije propisa koji bitno utiču na poslovno okruženje.

Drugi ugao čini percepcija privrednika. Na reprezentativnom uzorku od 250 preduzeća i preduzetnika tokom decembra 2016. godine NALED je, u saradnji sa IPSOS Stratedžik marketingom, sproveo Anketu o regulatornom okruženju i sivoj ekonomiji. Na osnovu rezultata ankete prikazane su ocene privrednih subjekata o regulatornim aktivnostima i radu Vlade, i ministarstava, administrativnom opterećenju poslovanja koje nameću propisi, procedurama koje im oduzimaju najviše vremena, itd. Pitanja sadržana u upitniku formulisana su tako da omogućavaju poređenje sa indeksom kvaliteta regulatornog okruženja. Time možemo da poredimo ocenu dobijenu na osnovu objektivnih pokazatelja i percepciju privatnog sektora o stanju regulatornog okruženja.

Treći ugao su prosečne ocene međunarodnih institucija – Doing Business Svetske banke i deo indeksa konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma. Time možemo da poredimo ocenu dobijenu na osnovu objektivnih pokazatelja i percepciju međunarodnih institucija.

Građanima i privredi dostupan je **onlajn Regulatorni indeks Srbije**¹ koji pruža mogućnost svim zainteresovanim stranama da sami ocene regulatorno okruženje. *RIS onlajn* nudi mogućnost da kvalitet zakonodavnog procesa izmere zemlje regiona i šire, jer je ovaj jedinstveni instrument na sajtu NALED-a dostupan i na engleskom jeziku.

¹ Regulatorni indeks Srbije online je dostupan na adresi <http://ris.naled-serbia.org/>



REGULATORNI INDEKS – RIS

Regulatorni Indeks Srbije čini šest komponenti formiranih na osnovu 16 indikatora. Svaka od šest komponenti sadrži dva ili tri indikatora koji opisuju jedan segment regulatornog procesa odnosno aspekt regulatornog okruženja. Redosled komponenti je prikazan tako da prate logički sled od načina i kvaliteta njihove pripreme, do ocene načina sprovođenja i implementacije propisa u praksi. Drugim rečima, prilikom formiranja indeksa želeli smo da u što većoj meri indeks bude sveobuhvatan, odnosno da obuhvati različite aspekte i faze prilikom pripreme, donošenja i sprovođenja propisa. RIS može pomoći u nalaženju odgovora, ali i poslužiti kao polazna osnova za preduzimanje određenih akcija kako bi se kvalitet pripreme, donošenja i implementacije propisa unapredio.

Formiranje indeksa nije zasnovano na percepcijama, već predstavlja objektivni odraz stanja u domenu pripreme i primene propisa, tako da su indikatori korišćeni u formiranju komponenti zasnovani na prikupljanju informacija i proverljivim činjenicama. U tabeli ispod prikazana je struktura, komponente i indikatori RIS-a i ocene za 2016/2017. godinu.

REGULATORNI INDEKS – RIS	VREDNOST
KOMPONENTA 1 – KVALITET PRIPREME PROPISA	57.3
1. Analiza efekata priložena uz propis	89.8
2. Ocena analize efekata propisa prema Republičkom sekretarijatu za javne politike	56.2
3. Kvantifikacija regulatornih efekata	26.1
KOMPONENTA 2 - JAVNOST PRIPREME PROPISA	69.3
1. Zastupljenost javnih rasprava i konsultacija	91.3
2. Dostupnost nacrtu zakona	89.9
3. Zastupljenost hitnog postupka	27.1
KOMPONENTA 3 - PREDVIDIVOST PRIMENE PROPISA	47.2
1. Plan zakonodavnih aktivnosti	58.7
2. Predvidivost regulatornog okvira	68.9
3. Učestalost izmena i dopuna zakona	18.8
KOMPONENTA 4 – AŽURNOST SPROVOĐENJA ZAKONA	11.0
1. Usvajanje podzakonskih akata	18.8
2. Kašnjenje podzakonskih akata	3.2
KOMPONENTA 5 - REGULATORNO OPTEREĆENJE	50.0
1. Administrativni troškovi	62.0
2. Učešće neporeskih nameta u ukupnim budžetskim prihodima	38.0
KOMPONENTA 6 - DOSTUPNOST INFORMACIJA	68.7
1. Brzina odgovora na upit privrednog subjekta	89.8
2. Dostupnost informacija od javnog značaja	56.2
3. Sadržaj web prezentacija	26.1
UKUPNA VREDNOST RIS-a	50.6

Stvaranje poslovnog okruženja stimulativnog za razvoj privrede podrazumeva ispunjavanje nekoliko bitnih preduslova među kojima su ključni: predvidivost i stabilna ekonomska politika bez čestih i naglih promena, veća pravna sigurnost koja se ogleda u doslednoj primeni zakona, efikasna administracija i transparentna komunikacija sa državnim organima.

Da li nalazi Regulatornog indeksa pokazuju da smo na pravom putu? Iako je vrednost Regulatornog indeksa od **50.6** veća u odnosu na prethodnu godinu (48,3), rezultat pokazuje da smo tek na polovini željenog standarda što je još uvek niska vrednost. Uprkos određenom napretku, kvalitet propisa, način njihovog donošenja i implementacije i dalje predstavlja prepreku za poslovanje privrede.

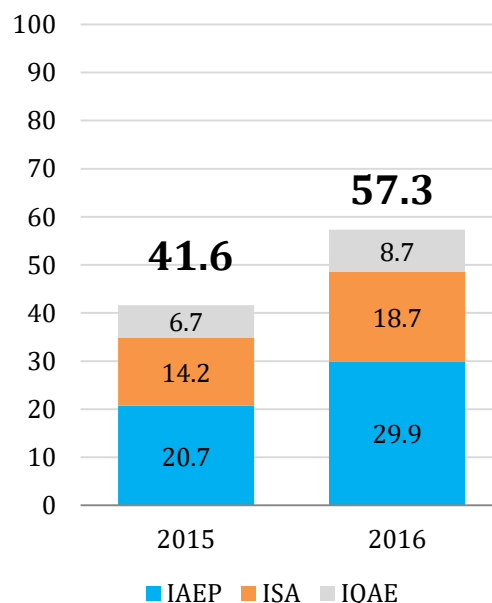
Više reči o svakom indikatoru pojedinačno biće u narednom delu.

KVALITET PRIPREME PROPISA

KOMPONENTA 1 - KVALITET PRIPREME PROPISA	Vrednost indikatora		Učešće u komponenti	
	2015	2016	2015	2016
Indikator analiza efekata propisa (IAEP)	62.1	89.8	20.7	29.9
Indikator sadržaja analiza (ISA)	42.5	56.2	14.2	18.7
Indikator kvantifikacije regulatornih efekata (IQAE)	20.0	26.1	6.7	8.7

Komponenta kvaliteta pripreme propisa obuhvata tri indikatora. Prvi indikator je učešće predloga zakona čije obrazloženje formalno sadrži deo koji se odnosi na analizu efekata propisa.² *Analiza efekata propisa* (AEP) predstavlja metod kojim se analiziraju mogući efekti novih ili izmena i dopuna postojećih propisa. Ovaj metod podrazumeva proces koji se zasniva na nizu koraka kojim se na sistematičan način daje odgovor na pitanje da li će nova regulativa ili izmena postojećih propisa imati željeni efekat. Tokom ovog procesa identifikuju se potencijalni ključni i sporedni efekti koji prate predložene izmene i u slučaju kad je to moguće kvantifikuju se verovatni troškovi primene i poštovanja predloženih propisa koje bi snosili pojedinci i privredni subjekti, kao i troškovi sprovođenja novih ili izmenjenih propisa od strane državnih organa. Pored sistematskog razmatranja potencijalnih efekata, AEP podrazumeva i informisanje donosioca odluka i zainteresovanih subjekata o rezultatima analize. AEP omogućava da se donose propisi kod kojih su koristi veći od troškova, odnosno da se primeni ona alternativa pri kojoj su troškovi minimalni.

Drugi indikator dobijen je na osnovu ocena Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP) u pogledu pojedinačne analize efekata propisa. Ukoliko RSJP u mišljenju navodi da prilog ne sadrži potrebnu analizu – takvom zakonu dodeljena je vrednost 0. Ukoliko sadrži delimičnu analizu – dodeljena je vrednost 0.3, i ako je navedeno da sadrži analizu – dodeljena je vrednost 1. U velikom broju slučajeva, čak i kad formalno analiza postoji, kvalitet te analize je



² Nisu uzeti u obzir zakoni koji se odnose na potvrđivanje međunarodnih sporazuma čija obrazloženja ne treba da sadrže izveštaj o sprovedenoj analizi propisa. Za obračun indikatora od ukupnog broja usvojenih zakona bitnih za privredu oduzeti su zakoni koji po mišljenju RSJP-a „Ne treba da sadrže analizu efekata“.

upitan. Mnoge analize i ako je to moguće i potrebno, ne sadrže bilo kakve kvantifikacije. NALED je na osnovu „analize analiza“ utvrdio one kod kojih je izvršena kvantifikacija određenih veličina (troškova, koristi) i na osnovu takvih podataka formiran je treći indikator u okviru ove komponente koji opisuje kvalitet analiza. Drugim rečima, postojanje kvantifikacija aproksimira kvalitet sprovedene analize efekata propisa.

NALED je na osnovu analize zakona koji su usvojeni u skupštini u 2016. godini utvrdio da je **od 59 zakona koji su imali direktan ili posredan uticaj na privredu ili su po drugom osnovu trebali da budu predmet analize efekata 53 zakona ispunilo formalni zahtev**, tj. dostavljen je izveštaj o sprovedenoj analizi u okviru obrazloženja nacrta zakona.³ Dobijena vrednost za prvi indikator analiza efekata propisa iznosi **I_{AEP}=89.8** (I_{AEP} za 2014=62.1).

Drugi indikator - Indikator *kvaliteta sadržaja analiza*, dobijen je na osnovu podataka Republičkog sekretarijata za javne politike. Sa presekom na dan 31. decembar 2016. godine, Sekretarijat je ocenio 46 zakona⁴ donetih u 2016 godini (bez potvrđivanja međunarodnih ugovora) koji su dostavljeni na mišljenje. Od tog broja Sekretarijat je ocenio da 8 nacrta sadrži analizu, 29 sadrži delimičnu analizu, a da za 6 nacrta nije bilo potrebno dostaviti analizu. Prema oceni Sekretarijata 3 nacrta zakona nije sadržalo formalan izveštaj o sprovedenoj analizi. Možemo da ocenimo da je čest slučaj da se ne zahteva analiza, iako je priroda promene regulatornog okvira takva da je analizu svakako bila potrebna. Obračunati indikator iznosi **I_{SA}=56.2**.⁵ (I_{SA} za 2015=42.5).

Treći indikator koji ilustruje *kvantifikaciju regulatornih efekata* dobijen je detaljnim uvidom u dostavljene analize efekata. Razmatran su analize efekata propisa koje sadrže kvantifikacije troškova i/ili koristi. Rezultati za 2016. godinu su lošiji u odnosu na prethodnu godinu, tako da **od 46 nacrta za koje je RSJP izdao mišljenje, 4 analize sadrže detaljne procene troškova i koristi, dok još 16 analiza sadrži delimičnu kvantitativnu analizu⁶ a 26 propisa nije sadržalo analizu troškova i koristi**, tako da je dobijeni Indikator kvantifikacije regulatornih efekata **I_{QAE}=26.1** (I_{QAE} za 2015=20.0).

Svakom indikatoru dodeljen je jednak ponder (0.33). Konačna vrednost indikatora koji opisuje kvalitet pripreme propisa uzima nešto veću vrednost u odnosu na prethodnu godinu **I_{KPP}=57.3**. (I_{KPP} za 2015=41.6.). U tabeli dajemo pregled indikatora kvaliteta pripreme propisa za određena ministarstva:

Indikatori kvaliteta pripreme propisa po ministarstvima

Naziv institucije	IAEP	ISA	IQAE
Ministarstvo finansija	46.1	25.0	8.3
Ministarstvo privrede	75.0	50.0	25.0
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	100.0	58.3	33.3
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	83.3	50.0	40.0
Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija	100.0	50.0	50.0

³ Napominjemo da je reč o formalnom ispunjavanju obaveze. Na primer ako je reč o promeni samo jednog člana moguće je da nije bilo potrebe za analizom, ali je formalno bilo potrebno to i objasniti.

⁴ Napominjemo da RSJP nije izdao mišljenje na 13 usvojenih zakona bitnih za privredu u 2016. godinu. Razlog za to je što Nacrt zakona nikada nije dostavljen na mišljenje ili su rokovi za izdavanje mišljenja bili neopravdano kratki.

⁵ Nisu uzeti u obzir nacrti za koje je ocenjeno da nije potrebna analiza.

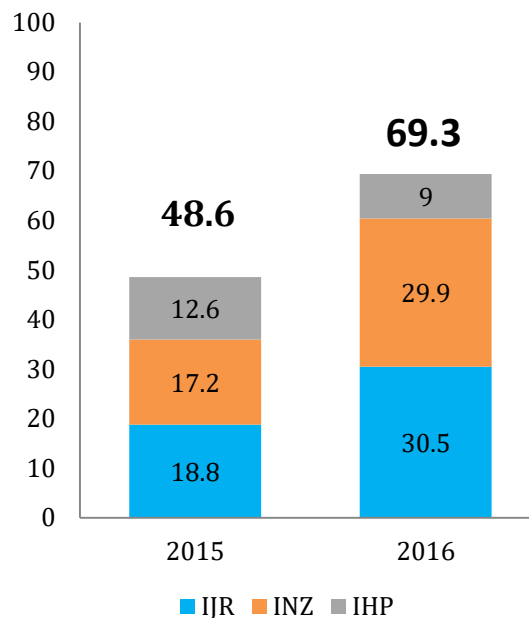
⁶ U slučaju postojanja delimične kvantifikacije daje se vrednost 0.5. Tako da je obračunata vrednost jednaka $(4+0.5*16)/46 = 26.1$.

JAVNOST U PRIPREMI I DONOŠENJU PROPISA

KOMPONENTA 2 – JAVNOST U PRIPREMI I DONOŠENJU PROPISA	Vrednost indikatora		Učešće u komponenti	
	2015	2016	2015	2016
Indikator javnih rasprava i konsultacija (IJR)	56.4	91.3	18.8	30.5
Indikator dostupnosti nacrtu zakona (IDNZ)	51.6	89.8	17.2	29.9
Indikator hitnosti postupka (IHP)	37.9	27.1	12.6	9.0

Jedan od ključnih elemenata kvalitetnog regulatornog okvira je i postojanje javnosti u toku izrade propisa. Javnost u pripremi i izradi propisa ostvaruje se pravovremenim pružanjem uvida u nacrt zakona, javnim diskusijama i drugim načinima koje omogućavaju da zainteresovane strane uzmu aktivno učešće. U Republici Srbiji predviđeno je da je javna rasprava prilikom pripreme izrade zakona obavezna ukoliko se tim zakonom bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili ako se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost. Osim navedene obaveze pitanje javne rasprave nije bliže uređeno. Ipak, u nekim slučajevima, iako zvanično nema javne rasprave, ona se suštinski odvija na drugi način (organizovanjem okruglih stolova, javnih skupova, prezentacija, konsultacija sa predstavnicima zainteresovanih strana, i sl.). U praksi ova obaveza ne sprovodi se često na odgovarajući način, ali je i interesovanje privrede, a posebno građana relativno slabo.

Prvi indikator koji se odnosi na javnost u pripremi i donošenju propisa je indikator *javnih rasprava i konsultacija*. Prilikom obračuna ovog indikatora javlja se problem tretiranja zakona kod kojih zvanično nije bilo javne rasprave, ali je ona suštinski bila održana. Takođe, u slučaju neznatnih zakonskih intervencija, smatrali smo da nije potrebno sprovesti javnu raspravu, tako da takvi propisi nisu uzeti u obzir. I pored toga javlja se problem subjektivne procene postojanja potrebe za održavanjem formalnih ili neformalnih javnih rasprava. Ovu dilemu otklonili smo tako što smo uveli pretpostavku da su konsultacije (formalne javne rasprave ili neformalne konsultacije) potrebne kod svih „novih zakona“, dok je u slučaju „izmena i dopuna“ zakona to bilo potrebno učiniti u svakom drugom slučaju.



NALED je izvršio analizu usvojenih zakona i izmena i dopuna zakona iz 2016. godine bitnih za privredu. U prvom slučaju od 59 zakona u 29 slučajeva reč je o novom zakonu, dok je u 30 slučajeva reč o izmenama i dopunama zakona. Od 29 novih zakona u 24 slučajeva sprovedna je formalna ili neformalna javna rasprava. Od 30 izmena i dopune zakona prema usvojenom kriterijumu u

polovini slučaja trebalo je sprovesti javnu raspravu što je i bio slučaj u 2016. godini. Dobijeni indikator iznosi $I_{JR} = 0.5(24/29) + 0.5(15/15) = 91.3$. (I_{JR} za 2015=56.4).

Još jedna bitna komponenta u javnosti pripreme propisa je o *objavljivanje nacрта i predloga zakona*. Uvidom u sajtove i redovnom komunikacijom sa nadležnim ministarstvima, Vladom RS i Narodnom skupštinom Republike Srbije, od 59 zakona i izmena i dopuna zakona koliko je doneto u 2016. godini (koje je NALED označio kao bitne i utiču na poslovno okruženje), prikupljeni su podaci da su 53 nacrti i predloga zakona bili dostupni javnosti⁷. Na osnovu ovih podataka formira se indeks dostupnosti nacrti zakona. Vrednost ovog indikatora dobijamo prostim stavljanjem u odnos broja objavljenih nacrti i predloga propisa i ukupnim brojem praćenih propisa. Indeks dostupnosti nacrti i predloga zakona iznosi $I_{DNZ} = 89.8$ (I_{DNZ} za 2015=51.6).

Javnost u pripremi i donošenju propisa bitno je narušena u slučaju *hitnog postupka*. Stoga treći indikator prikazuje učešće hitnog postupka u ukupnom broju usvojenih zakona i predloga koji se nalaze u skupštinskoj proceduri. **Od 59 zakona koji neposredno i posredno utiču na poslovno okruženje u 43 slučaja primenjen je hitan postupak.** Indikator dobijamo tako što se od 100 oduzme procenat korišćenja hitnog postupka (veće učešće hitnih postupaka smanjuje vrednost indeksa). Dobijeni indikator korišćenja hitnog postupka $I_{HP} = 100 - 72.9 = 27.1$. (I_{HP} za 2015=37.9). Evidentno je da se većina zakona donosi po hitnoj proceduri, a poražavajuća je činjenica da se upravo radi o zakonima koji su najbitniji za privredu. Ovome u prilog dajemo podatak da je od 13 zakona i izmena zakona koji su usvojeni na predlog Ministarstva finansija čak 11 usvojeno po hitnoj proceduri.

Na osnovu tri dobijena indikatora Indeks javnosti prilikom pripreme i donošenja propisa iznosi **69.3** što je znatno više u odnosu na prethodnu godinu kada je vrednost bila 48.6. (pregled za neka od ministarstava dajemo u tabeli ispod)

Naziv institucije	IJR	IDNZ	IHP
Ministarstvo finansija	53.0	100.0	15.4
Ministarstvo građevinarstva saobraćaja i infrastrukture	66.6	100.0	0.0
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	100.0	100.0	16.7

⁷ Podatak ne znači neminovno da je svaki od propisa bio dostupan na sajtu resornog ministarstva, već se nacrt u nekom trenutku mogao videti na sajtovima RSJP-a, e- uprave itd. Dodatno, 6 od ukupno 59 nacrti nije stiglo na mišljenje RSJP-u.

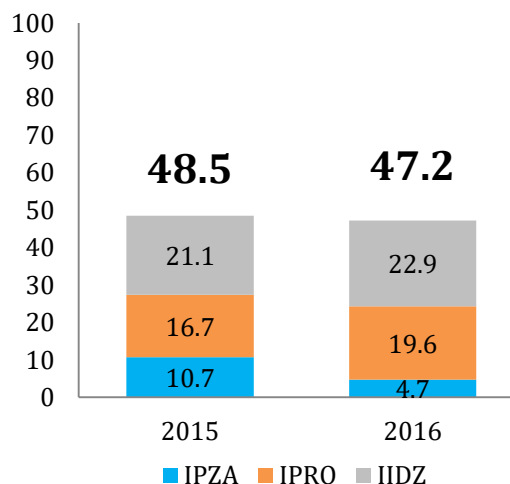
PREDVIDIVOST PRIMENE PROPISA

KOMPONENTA 3 - PREDVIDIVOST PRIMENE PROPISA	Vrednost indikatora		Učešće u komponenti	
	2015	2016	2015	2016
Indikator ispunjenosti plana zakonodavnih aktivnosti (IPZA)	32.1	14.1	10.7	4.7
Indikator predvidivosti regulatornog okvira (IPRO)	50.0	58.7	16.7	19.6
Indikator učestalosti izmena i dopuna zakona (IIDZ)	63.2	68.9	21.1	22.9

Komponenta predvidivosti primene propisa se sastoji od tri indikatora. Prvi indikator je *ispunjenost plana zakonodavnih aktivnosti*. Cilj ovog indikatora je da ocenimo u kojoj meri je ispunjen plan zakonodavnih aktivnosti koji je pred sebe postavila Vlada/Ministarstva i koji je bio dostupan javnosti na početku 2016. godine. Planom je predviđeno da se tokom 2016. godine donese ukupno 255 zakona (sa zakonima kojima se potvrđuju međunarodni sporazumi), uz napomenu da u ovu vrednost ulaze i izmene i dopune postojećih zakona. Za svaki zakon ili izmenu i dopunu zakona koji je planiran i donet u 2016. godini indikator je 100 u suprotnom vrednost indikatora je 0. S obzirom da je u 2016. godini doneto 36 od planiranih 255 zakona i izmena i dopuna zakona, vrednost Indikatora ispunjenosti plana zakonodavnih aktivnosti je **IPZA=14.1**, što je znatno manje u odnosu na prethodnu godinu ($I_{PZA\ za\ 2015}=32.1$.)

Kako bi dobili još bolju sliku kada je predvidivost primene propisa u pitanju (naročito u delu propisa koji će imati direktan uticaj na privredu) pored prethodno obračunatog indikatora, obračunali smo i indikator *predvidivosti regulatornog okvira* i u obzir smo uzeli kako zakone koji su bili predviđeni planom zakonodavnih aktivnosti, tako i zakone koji nisu bili predviđeni, ali su ipak doneti. Indikator zapravo meri odstupanje tj. stavlja u odnos broj zakona koji su planirani za usvajanje u 2016. godini i ukupan broj usvojenih propisa (planiranih i inih koji nisu planirani). Za svaki propis (zakon ili izmenu i dopunu zakona) koji je planiran i donet u 2016. godini indikator je 100 u suprotnom vrednost indikatora je 0. S obzirom na to da je u 2016. godini pored 27 planiranih zakona, doneto i 19 (od ukupno 46 koje je ocenio Republički Sekretarijat za javne politike) koji prethodno nisu bili planirani, vrednost indikatora u tom slučaju iznosi **Ipro=58.7**.

Broj zakona koji su usvojeni a da prethodno nije bilo planirano njihovo donošenje, ukazuje na korišćenje „kontingentnog“ pristupa prilikom izrade plana zakonodavnih aktivnosti. Drugim rečima, ministarstva navode zakone koje će doneti „za svaki slučaj“, ali donose i niz zakona koji nisu bili predviđeni planom. Radi uporedivosti sa prethodnim izveštajem, dodajemo podatak da je vrednost ovog indikatora u prethodnoj godini iznoila $I_{pro\ za\ 2014}=50.0$.



Treći indikator u okviru ove komponente RIS-a je indikator *učestalosti izmena i dopuna zakona*. Predvidivost uslova poslovanja se svakako ogleda i kroz učestalost izmena i dopuna zakona, kao i donošenju novih zakona koji bitno menjaju „pravila igre“ i okvir poslovanja za privredu. Za potrebe analize i ocene za ovaj indikator za svako od 6 ministarstava⁸ koja su u fokusu NALED-a identifikovali smo 5 zakona, koji su po našem mišljenju dovoljan uzorak za stvaranje opšte slike o tome koliko se često propisi menjaju. Za ocenu ovog indikatora, pretpostavili smo da je na srednji rok od 5 godina prihvatljiv broj izmena i dopuna zakona maksimalno 2 i u tom slučaju indikator je 100. Zakoni koji su menjani 3 puta indikator je 66.6, dok je ocena za izmene i dopune 4 puta 33.3. Svi propisi menjani 5 i više puta ocenjeni su sa 0 i pokazuju da u toj oblasti ne postoji kontinuitet i doslednost u primeni propisa, a pokazatelj su veoma turbulentnog regulatornog okruženja i poslovne klime. Navedenih 30 zakona su menjani 83 puta pa je vrednost indikatora koja se dobija analizom svakog pojedinačnog zakona delimično bolja u odnosu na prethodnu godinu i iznosi $I_{IDZ} = 68.9$ ($I_{IDZ\ za\ 2015} = 63.2$).

Ukupna vrednost **Indikatora predvidivosti primene** propisa neznatno je niža u odnosu na prethodnu godinu i iznosi $I_{ppp} = 47.2$. ($I_{ppp\ za\ 2015} = 48.5$).

Indikatori predvidivosti primene propisa po ministarstvima

Naziv institucije	IPZA	IPRO	IIDZ
Ministarstvo finansija	41.5	69.2	13.2
Ministarstvo privrede	42.8	75.0	46.6
Ministarstvo građevinarstva saobraćaja i infrastrukture	14.3	20.0	80.0
Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	28.6	100.0	80.0

⁸ - Ministarstvo finansija, Ministarstvo privrede, Ministarstvo građevinarstva saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Ministarstvo rudarstva i energetike i Ministarstvo za rad boračka i socijalna pitanja.

AŽURNOST SPROVOĐENJA ZAKONA

KOMPONENTA 4 – AŽURNOST SPROVOĐENJA ZAKONA	Vrednost indikatora		Učešće u komponenti	
	2015	2016	2015	2016
Indikator usvojenih podzakonskih akata (IUPA)	34.0	18.8	17.0	9.4
Indikator kašnjenja podzakonskih akata (IKPA)	29.3	3.2	14.6	1.6

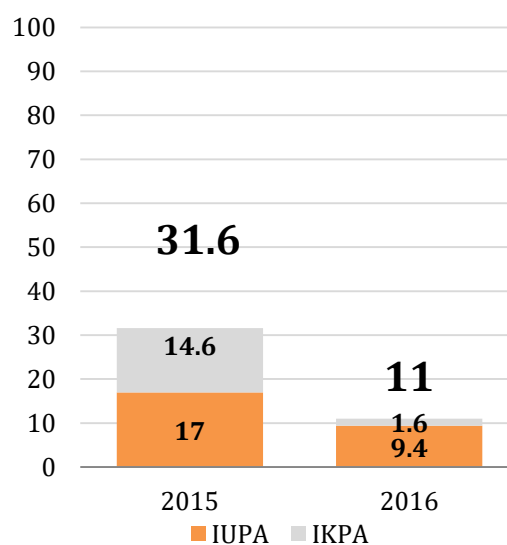
Da bi se zakon mogao sprovesti potrebno je doneti podzakonske akte. U praksi se podzakonski akti ne donose u propisanim rokovima, tako da se novi zakoni faktički ne mogu u potpunosti primeniti. S obzirom da istovremeno stari zakoni prestaju da važe, pravna nesigurnost koju takva situacija stvara ima značajne ekonomske posledice.

Prosečno kašnjenje usvojenih podzakonskih akata kojima je prethodno istekao predviđeni rok za usvajanje je 350 dana.

Od 2010. godine NALED kroz Barometar podzakonskih akata prati u kojoj meri se sprovođenje zakona omogućava pravovremenim usvajanjem podzakonskih akata. Za potrebe Regulatornog Indeksa Srbije u 2016. godini pratili smo 23 zakona koja su doneta u proteklih sedam godina i predviđaju donošenje podzakonskih akata. Uzeti su u obzir pre svega, zakoni koji imaju najveći uticaj na poslovno okruženje. Ovaj indikator može biti poboljššan većim obuhvatom, odnosno povećanjem broja zakona koji su predmet analize.⁹

Na osnovu detaljne analize zakonskih odredbi formirana je lista od 426 podzakonskih propisa (uredbi, pravilnika, odluka) koje je bilo (ili je još uvek) neophodno doneti kako bi se obezbedilo sprovođenje zakona i izbegla arbitrarnost u primeni. Taj broj je smanjen za sve propise kojima je rok za donošenje u 2017. godini (5) i propise koji su doneti do početka 2016. godine, tako da je preostalo 186 akata koje je bilo moguće doneti tokom 2016 godine.

Komponentu ažurnosti sprovođenja zakona čine dva indikatora. Prvi indikator je jednostavan procenat dobijen kao odnos *usvojenih i predviđenih podzakonskih opštih akata*, a drugi je kašnjenje u odnosu na predviđeni rok. Indikator usvojenih podzakonskih akata (IUPA), dobijen kao odnos usvojenih (35) i predviđenih podzakonskih opštih akata, bez akata kojima rok još uvek nije istekao iznosi $I_{UPA}=18.8$, što je skoro duplo lošiji rezultat nego u prethodnoj godini kada je vrednost indikatora iznosila $I_{UPA za 2015}=34.0$.



⁹ Postoje i drugi problemi sa sprovođenjem zakona, posebno ukoliko se podzakonskim aktom menja suština zakona. Ipak, merenje koje bi pokušalo da odredi u kojoj meri dolazi do takvog odstupanja neizbežno bi bilo subjektivne prirode i bilo bi ga veoma teško sprovesti.

Prilikom izračunavanja drugog indikatora - indikator *kašnjenja podzakonskih akata*, morali smo da vodimo računa o predviđenim rokovima. Naime, kašnjenje od 30 dana nije isto ako je zakon predvideo rok od 3 meseca ili rok od jedne godine za donošenje podzakonskih akata. Ako bi se indikator zasnivao samo na tome da li je propis donet u zakonom predviđenom roku, svi bi imali podsticaj da koriste nerealno duge rokove kako bi uvek ispunili vremenski rok predviđen zakonom. Za svaki propis donet u roku indikator iznosi 100. Za svako kašnjenje u primerenom roku takođe je dat izvestan broj poena, pri čemu je maksimalna vrednost indikatora iznosila 50 u slučaju roka od tri meseca i 30 u slučaju 6 meseci.

Rok od 3 meseca	Kašnjenje do 3 meseca	Kašnjenje preko 3 meseca
100	od 50 do 1	0
Rok od 6 meseca	Kašnjenje do 3 meseca	Kašnjenje preko 3 meseca
100	od 30 do 1	0

Na primer, ako je bio predviđen rok od 3 meseca, a propis bio donet sa zakašnjenjem od 30 dana, indikator je obračunat kao 2/3 od 50, tj. 33.3. Nažalost kašnjenja su bila tolika, da i ovo „gledanje kroz prste“, odnosno davanje pozitivne vrednosti indikatorima u slučaju malog kašnjenja nije moglo da uveća dobijeni rezultat.¹⁰ Odgovarajućim ponderisanjem za svaki od 35 propisa dobijeni indeks iznosi $I_{KPA}=3.2$. Vrednost indeksa se značajno smanjila jer je vrednost za prethodnu godinu iznosila $I_{KPA2015}=29.3$.

Pošto se i jednom i drugom indikatoru pridaje isti značaj, prosečna ocena za ovu komponentu iznosi $I_{PA}= 11.0$ ($I_{PA za 2015}= 31.6$.)

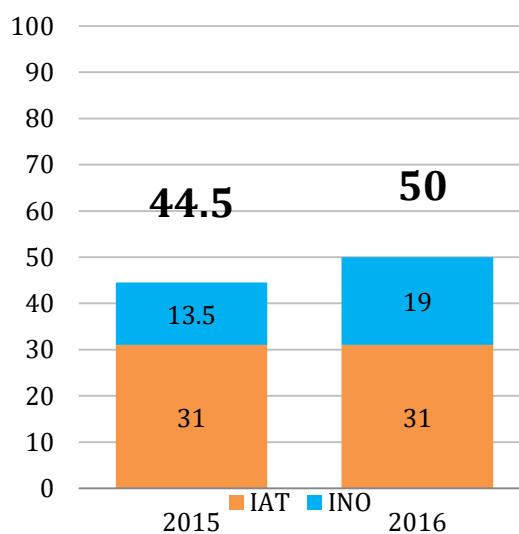
¹⁰ Kako bi demotivisali davanje preterano dugačkih rokova, npr. u slučaju kada je rok iznosio preko jedne godine, maksimalna vrednost indeksa čak i u slučaju da je propis usvojen u roku ne bi bila 100. Ipak, potrebe za ovakvim vidom korekcije nije bilo, jer su svi akti predviđeni u navedenim rokovima kasnili.

REGULATORNO OPTEREĆENJE

KOMPONENTA 5 - REGULATORNO OPTEREĆENJE	Vrednost indikatora		Učešće u komponenti	
	2015	2016	2015	2016
Indikator učešća administrativnih troškova u BDP (IAT)	62.0	62.0	31.0	31.0
Indikator učešća 20 najvećih neporeskih nameta u BDP (IPN)	27.0	38.0	13.5	19.0

Jedan od najčešće navođenih ciljeva u poslednjih nekoliko godina u Srbiji je bilo i pojednostavlivanje svakodnevnog poslovanja. To se pre svega odnosi na administrativne troškove i visinu neporeskih nameta koje privreda plaća.

Prva mera zasniva se na sveobuhvatnom merenju administrativnih troškova u Republici Srbiji, odnosno studiji USAID Projekta za bolje uslove poslovanja. Poslednjim merenjem na osnovu obračuna administrativnih troškova preko 200 najznačajnijih administrativnih procedura korišćenjem metoda standardnog troška iz 2015 godine, utvrđeno je da administrativni troškovi u Srbiji iznose između 2.88-3.40% (prosek 3.14) BDP-a. Reč je o troškovima nastalim usled nametanja određenih obaveza, pri čemu ti troškovi nisu samo troškovi nastali angažovanjem trećih lica, već i troškovi gubitka vremena zaposlenih, i drugi troškovi nastali kako bi se odgovorilo na specifični administrativni zahtev. Na osnovu merenja u drugim zemljama uzimamo da se procenat administrativnih troškova kreće u intervalu od 2% do 5% BDP-a. Srbija je u periodu od 2010. godine do kraja 2014. godine uspeła da smanji nivo administrativnih troškova za 15%. U poređenju sa drugim zemljama (prema istraživanjima koja su sprovedena tokom proteklih godina administrativno opterećenje u Austriji iznosilo je 2,8%, Češkoj 2,9%, Danskoj 2,1%, Holandiji 1,7%, Grčkoj 2,3%, Kipru, 4,38%) Srbija je počela sa smanjenjima, ali je potrebno još napora kako bi se ostvario cilj od 25% smanjenja administrativnog opterećenja (koliko je iznosio planirani procenat smanjenja u EU). Najznačajnije uštede predstoje sa primenom novih propisa u oblasti računovodstva i revizije, E- poslovanja (e-porezi, e-plaćanja itd.), dok neke preporuke i lake uštede još uvek nisu obračunate ili njihovo ostvarenje tek predstoji (overa zdravstvenih knjižice, KEPU knjiga itd.).



Na osnovu navedenog, procena indikatora administrativnih troškova za Srbiju iznosi $I_{AT}=62.0$.¹¹

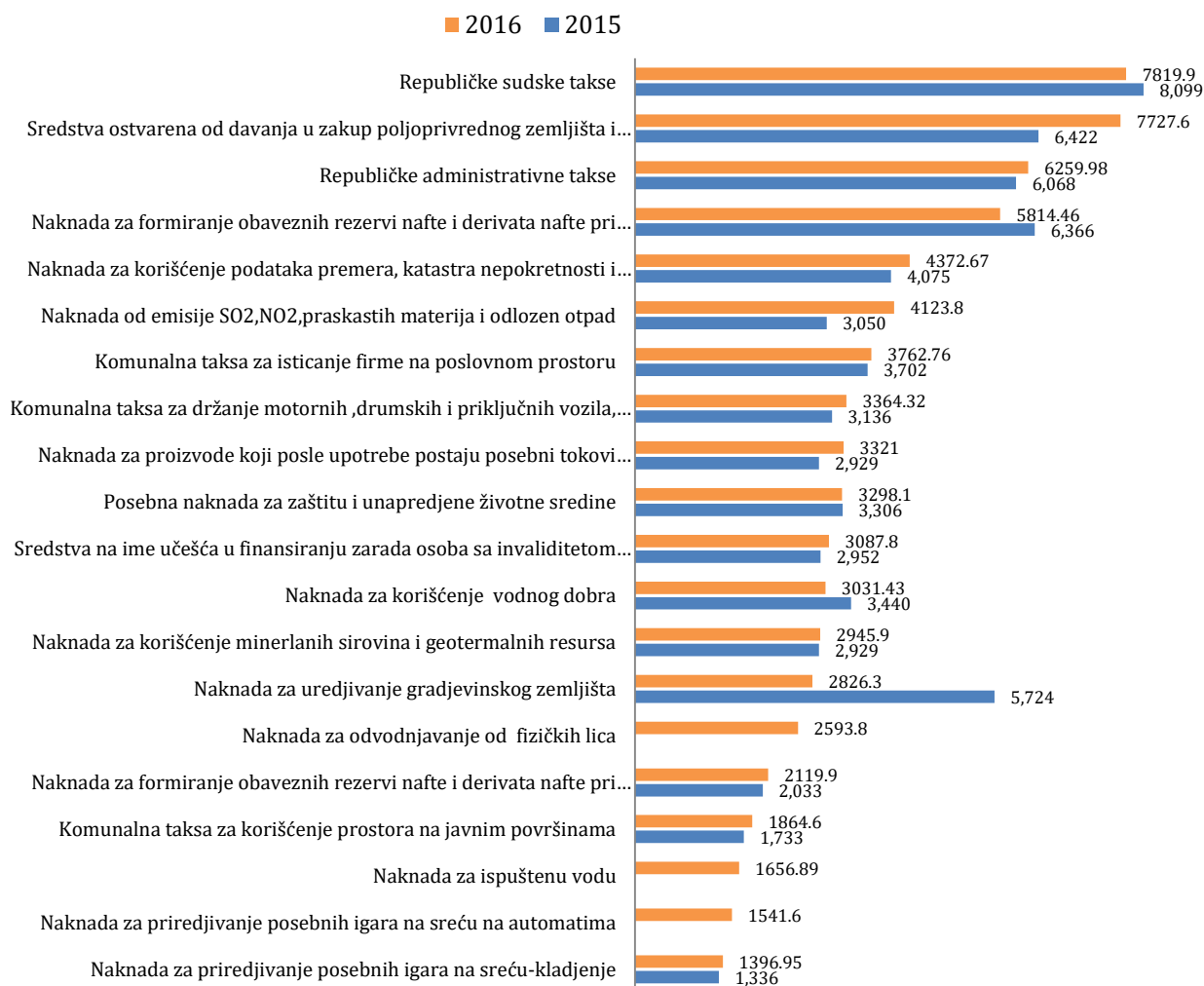
Drugi indikator baziran je na NALED-ovom istraživanju neporeskih i parafiskalnih nameta. Indikator se formira na osnovu učešća 20 najvećih neporeskih obaveza u 2016. godini u odnosu na BDP. Prema NALED-ovoj studiji i registru neporeskih i parafiskalnih formi u Republici Srbiji,

¹¹ Maksimalna ocena je 100 u slučaju da je administrativni trošak na nivou od 2% i 0 ako je jednak 5 i više procenata. S obzirom da je procenat za Srbiju 3.14%, jednostavno je zaključiti da indikator iznosi 62.0.

a na osnovu podataka dobijenih od Uprave za trezor, ukupan iznos za 20 najvećih neporeskih obaveza iznosio je 72,93 milijarde dinara¹² (u 2015. godini država je po osnovu 20 najizdašnijih nameta prihodovala ukupno 71,83 milijardi dinara).

U odnosu na BDP izražen u tekućim cenama za 2016. godinu, učešće 20 najvećih neporeskih obaveza iznosi **1.74%**. U slučaju ovog indikatora postojao je problem uporedivosti, odnosno nekog repera na osnovu kog bi se ustanovilo primereno učešće ovih obaveza. Opredelili smo se za raspon od 0.5 do 2.5% BDP-a, tako da učešće do 0.5% BDP-a daje vrednost indikatoru od 100, a vrednost od 2.5% i više daje vrednost 0. Za učešće od 1.74% BDP-a Indikator neporeskog opterećenja iznosi **I_{no}=38.0**.

20 najvećih neporeskih nameta u 2016. godini



Izvor: Uprava za trezor, Ministarstvo finansija, iznosi u milionima dinara

Na osnovu obračuna dva indikatora dobijena vrednost indeksa regulatornog opterećenja iznosi **IRO =50.0** (I_{ro} za 2015= 44.5).

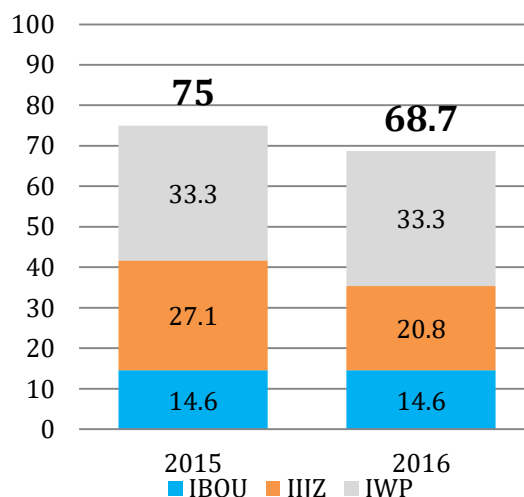
¹² Postoje značajna ograničenja ovako iskazanog indikatora, ali je time omogućena relativno laka provera na osnovu podataka Trezora. Sveobuhvatniji način merenja zahtevao bi da se svake godine radi veoma detaljna studija, što je zbog niza ograničenja isuviše ambiciozan poduhvat.

DOSTUPNOST INFORMACIJA

KOMPONENTA 6 - DOSTUPNOST INFORMACIJA	Vrednost indikatora		Učešće u komponenti	
	2015	2016	2015	2016
Indikator brzine odgovora na upit privrednog subjekta (IBOUP)	43.7	43.7	14.6	18.7
Indikator dostupnosti informacija od javnog značaja (IDIJZ)	81.2	62.5	27.1	20.8
Indikator web prezentacija (IWP)	100	100	33.3	33.3

Privrednim subjektima treba pružiti informacije u vezi primene propisa kako bi mogli normalno da obavljaju privrednu aktivnost. Dostupnost informacija analizirali smo pomoću tri indikatora. Prvi indikator je indikator *brzine odgovora na upit privrednog subjekta*. Ministarstvima je poslat e-mail u kom smo postavili pitanje u vezi sa davanjem podsticaja/subvencija od strane resornog ministarstva. Pitanje je postavljeno tako da svako može jednostavno da odgovori na njega. Reč je o uobičajenoj tehnici poznatoj pod nazivom „mystery shopper“ koja se koristi od strane kompanija koja se bave istraživanjem tržišta, ali i organizacija koje kontrolišu rad javne uprave. Od 16 ministarstava odgovor je dobijen od 7, tako da je vrednost indikatora $I_{BOU}=43.7$ (I_{BOU} za 2015=43.7).

Svim ministarstvima obratili smo se sa sličnim upitom, ali je ovoga puta poslat zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Od ministarstava smo tražili da nam dostave informacije koliko zahteva za izdavanje zvaničnog mišljenja su dobili u toku 2016. godine, kao i koliko zvaničnih mišljenja su izdala po osnovu primljenih zahteva. Od 16 ministarstava kojima je poslat zahtev, dobijen je odgovor od 10. Obračunati indikator informacija od javnog značaja iznosi $I_{IJZ}=62.5$ (I_{IJZ} za 2015= 81.2)

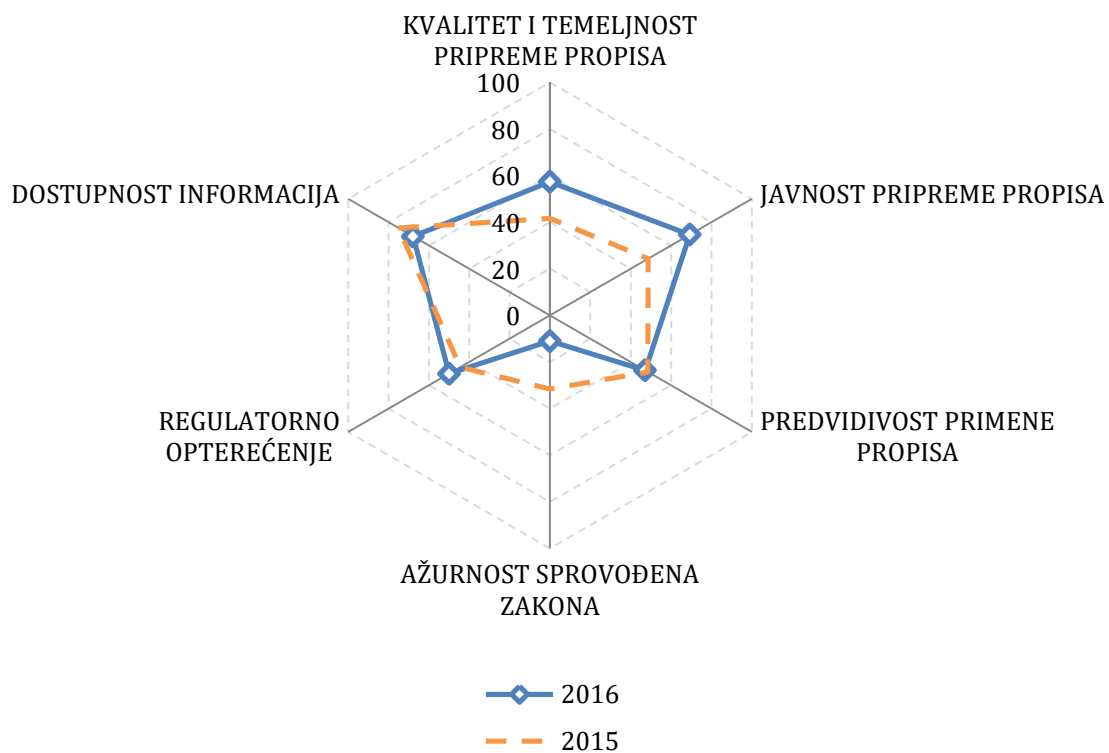


Treći indikator formiran je na osnovu uvida u *web prezentacije* ministarstava i regulatornih tela. Za svako telo NALED je kontrolisao da li prezentacija sadrži propise koji se mogu preuzeti, da li je dat informator i da li je dat adekvatan kontakt. Analizirane su web prezentacije svih 16 ministarstava. Sva ministarstva su ispunila u potpunosti sva tri navedena kriterijuma, tako da je indikator web prezentacija $I_{WP}=100$. Ipak, treba naglasiti da je preglednost nekih prezentacija moguće znatno poboljšati. Na osnovu obračuna tri indikatora dobijena vrednost indeksa dostupnosti informacija iznosi $I_{DI}=68.7$. (I_{DI} za 2015=75.0)

Indikatori dostupnosti informacija po ministarstvima

Naziv institucije	IBOU	IJZ	IWP	IDI
Ministarstvo finansija	100	100	100	100
Ministarstvo privrede	100	0	100	66.6
Ministarstvo građevinarstva saobraćaja i infrastrukture	0	100	100	66.6
Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike	100	100	100	100
Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija	0	100	100	66.6
Ministarstvo rudarstva i energetike	100	100	100	100

Regulatorni Indeks Srbije za 2016./2017 godinu dobijen kao prosečna vrednost obračunatih komponenti iznosi 50.6



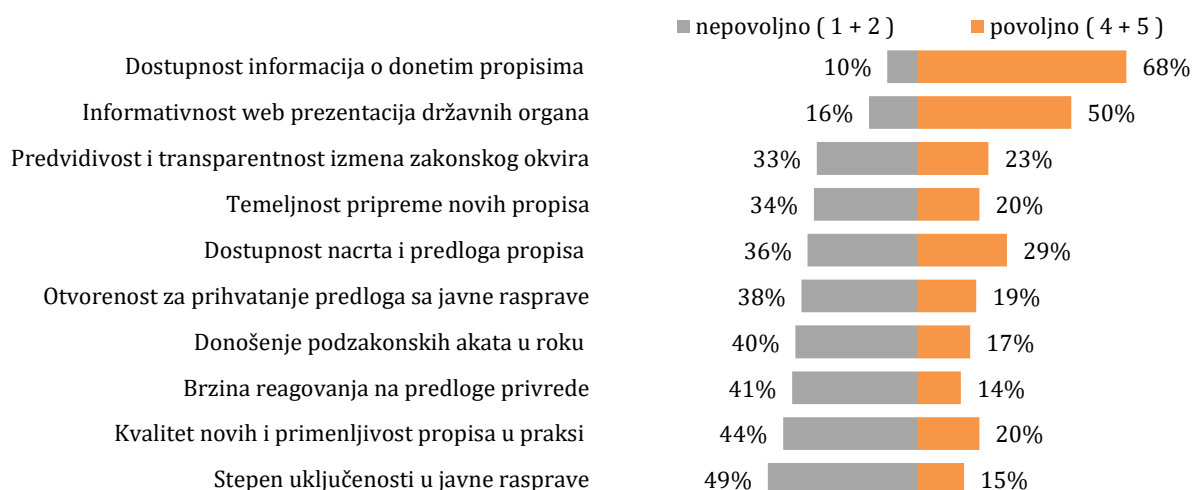
Regulatorni Indeks Srbije za 2016. godinu - ocene po komponentama

ANKETA KVALITETA REGULATORNOG OKRUŽENJA

Kako bi analizirao percepciju privrednih subjekata o kvalitetu regulatornog okvira i stavovima u vezi sive ekonomije NALED je sproveo istraživanje preduzeća na teritoriji Srbije u decembru 2016. godine na uzorku od 250 preduzeća. Okvir uzorka činila je baza preduzeća evidentiranih u Agenciji za privredne registre u Srbiji. Reč je o tzv. kvotnom i stratifikovanom tipu uzorka čija struktura odgovara strukturi domena preduzeća registrovanih u Agenciji za privredne registre Republike Srbije, dok je stratifikacija izvršena na osnovu geografskih regiona, ekonomske aktivnosti i veličine preduzeća. Istraživanje se sprovodilo telefonskom anketom (CATI) i trajalo je u proseku oko 20 minuta po ispitaniku.

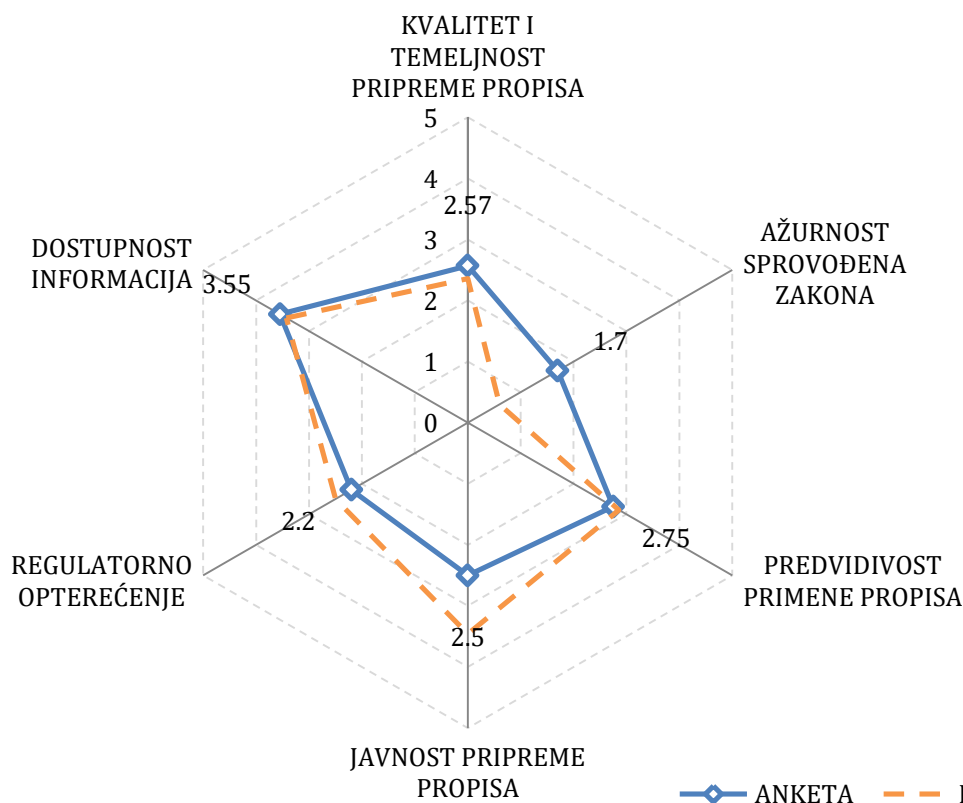
Kvalitet regulatornog okruženja

Na pitanje kako ocenjuju različite aspekte u vezi sa regulacijom, privrednici su se izjasnili na sledeći način:



Kao što je to bio slučaj u prethodnoj godini i ovaj put najpovoljnije je ocenjena dostupnost informacija o propisima na sajtovima ministarstava i državnih organa, kao i informativnost web prezentacija državnih organa dok najviše nepovoljnih ocena ima *stepen uključenosti preduzeća i drugih zainteresovanih strana u javne rasprave*. Kako bismo izvršili poređenje sa NALED-ovim indeksom kvaliteta regulatornog okruženja, agregirali smo odgovore na sličan način kao prilikom formiranja Indeksa, a zatim smo NALED-ov Regulatorni Indeks Srbije transformisali tako da bude potpuno uporediv sa prosečnom ocenom iz ankete.

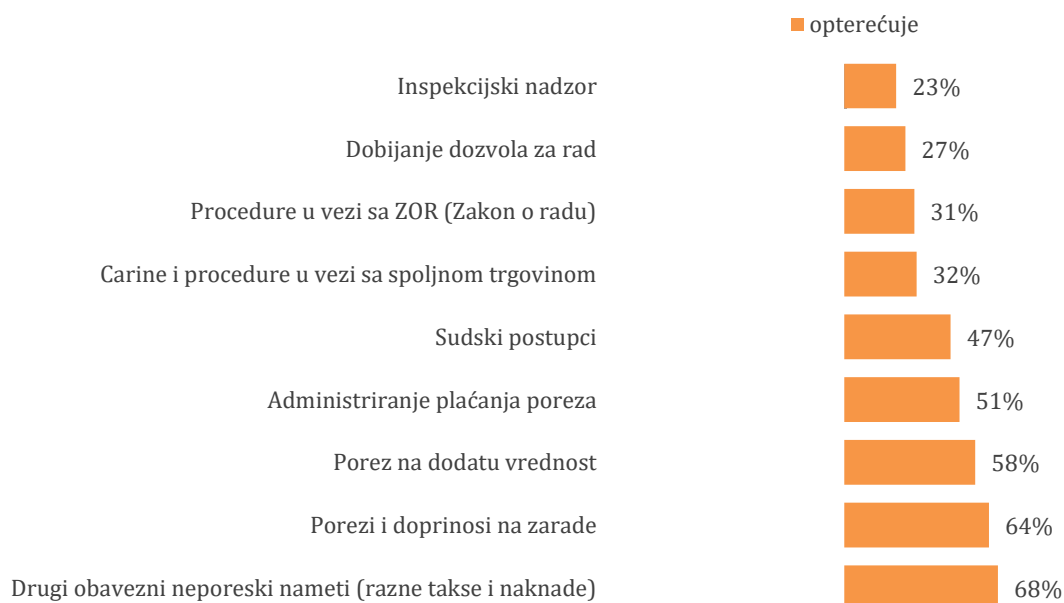
Možemo da uočimo da je podudaranje percepcije privrednika i NALED-ovog Regulatornog Indeksa Srbije relativno visoko, osim u pogledu ažurnosti sprovođenja zakona i predvidivosti primene propisa. Koeficijent korelacije je relativno visok i iznosi 79%.



Regulatorni Indeks Srbije za 2016/2017 godinu - poredjenje sa stavovima privrede

Faktori opterećenja u poslovanju

Prema odgovorima predstavnika privrednih subjekata, posle obaveznih neporeskih nameta privredu najviše opterećuje porezi i doprinosi na zarade.

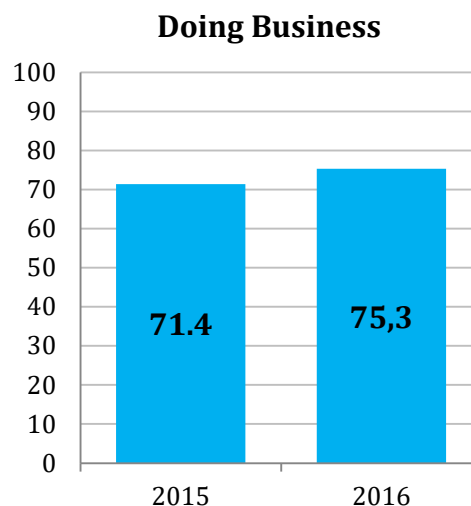


POSLOVNO OKRUŽENJE U OČIMA SVETA

U ovom delu dajemo pregled međunarodnih indeksa koji mere kvalitet regulatornog okruženja Srbije. Na osnovu relativne pozicije Srbije formiramo indikatore za dva ključna pokazatelja. Što je pozicija Srbije viša na listi, to je i vrednost indikatora veća. U suštini indikator se dobija kao razlika 100 i percentilnog ranga Srbije. Konačna pozicija dobijena je na osnovu proseka dva indikatora – Doing Business Svetske banke i indeksa konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma.

Svetska Banka – Doing Business

Doing Business lista meri kvalitet poslovnog okruženja koristeći standardizovane studije slučaja koji se odnose na (malo ili srednje) preduzeće koji posluje u glavnom gradu posmatrane države. Na osnovu prikupljenih podataka za svaku od studija slučaja formiraju se kvantitativni indikatori koji omogućavaju poređenje i rangiranje velikog broja zemalja. Doing Business obuhvata 10 indikatora koji mere lakoću obavljanja određenih administrativnih procedura odnosno njihove troškove i vreme potrebno za njihovo izvršavanje (pokretanje poslovanja, uknjižba, dobijanje građevinskih dozvola, izvršenje ugovora, obračun i plaćanje poreza, dobijanje priključka na elektrodistributivnu mrežu, obavljanje međunarodne trgovine, rešavanje nesolventnosti, dobijanje kredita, zaštita manjinskih investitora). Na osnovu deset indikatora Republika Srbija je u 2016. godini zauzela 47. mesto od 190. zemalja (tabela ispod), što predstavlja napredak od 7 pozicija u odnosu na prethodnu godinu.

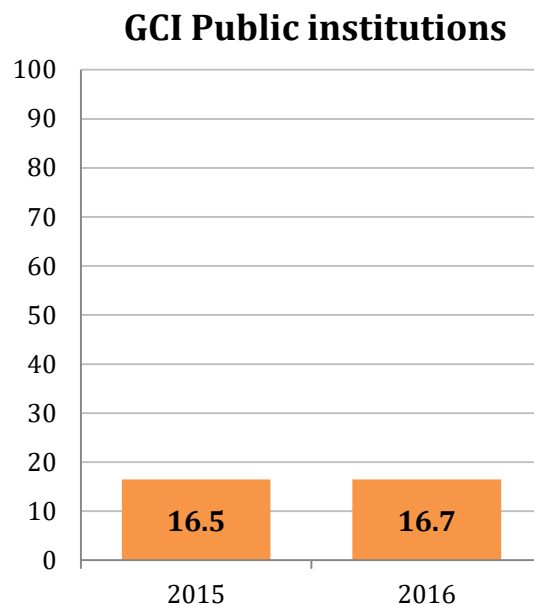


INDIKATORI	2017	2016	PROMENA	NADLEŽNA INSTITUCIJA
Ukupan broj analiziranih zemalja	190	189	+1	Svetska banka
Lakoća poslovanja - ukupno	47	54	+7	Vlada Republike Srbije
Pokretanje poslovanja	47	62	+15	Ministarstvo privrede
Dobijanje građevinskih dozvola	36	152	+116	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
Dobijanje priključka za struju	92	73	- 19	Ministarstvo rudarstva i energetike
Registrowanje imovine	56	72	+16	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
Dobijanje kredita	44	42	- 2	Ministarstvo finansija
Zaštita manjinskih investitora	70	69	- 1	Ministarstvo privrede
Plaćanje poreza	78	98	+20	Ministarstvo finansija
Prekogranična trgovina	23	24	+ 1	Ministarstvo finansija/Uprava carina
Izvršenje ugovorenih obaveza	61	53	- 8	Ministarstvo pravde
Rešavanje nesolventnosti	47	48	+1	Ministarstvo privrede

Dobijanje građevinske dozvole (napredak od 116 pozicija) i plaćanje poreza (napredak od 20 pozicija) su dve oblasti u kojima je prepoznata reforma uvođenjem elektronskih servisa, pa su samim tim ove reforme najviše doprinele usponu Republike Srbije na Doing business listi.

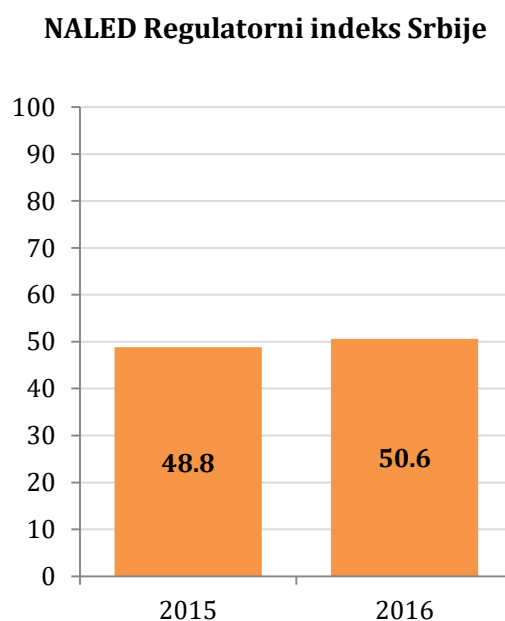
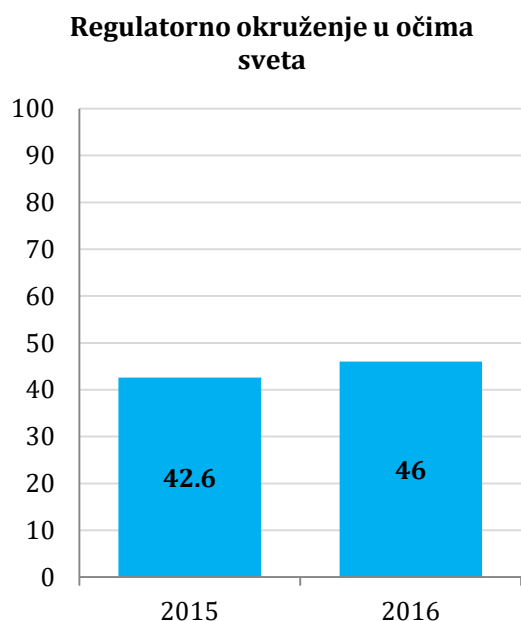
Svetski ekonomski forum – Globalni indeks konkurentnosti

Za potrebe izveštaja ograničili smo se samo na prvu komponentu Globalnog indeksa konkurentnosti, i to na deo koji se odnosi na **javne institucije**, jer ova podkomponenta direktno meri regulatorno okruženje. Time smo izostavili ne samo komponente koje se odnose na makroekonomsku stabilnost, infrastrukturu, zdravstvo, primarno i više obrazovanje, veličinu tržišta, tehnološki kapacitet, inovacije i sofisticiranost privrednih subjekata, već i neke komponente koje sadrže mere koje se odnose na specifična tržišta (radne snage, finansijsko tržište, itd.). Srbija je od 138 zemalja rangirana na 115. mestu.



Treba napomenuti da je dobijeni indikator rezultat anketiranja privrednika (Executive Opinion survey), pa je u suštini reč o percepciji regulatornog okruženja, a ne nekom objektivnom merenju. Grafikon pokazuje da se vrednost ovog pokazatelja ostala gotovo ista, jer je po ovom kriterijumu u prethodnoj godini Srbija zauzimala 117. mesto od 140 zemalja.

Poređenjem kvaliteta regulatornog okruženja u očima sveta predstavlja treću komponentu prema kojoj će se prati promena kvaliteta regulatornog okruženja u Srbiji.



Primetno je da je ocena međunarodnih institucija nešto viša u odnosu na prethodnu godinu, dok Regulatorni indeks Srbije takođe pokazuje blagu tendenciju rasta, što govori da se RIS bazira na metodologiji koja se može koristiti kao aproksimacija kretanja međunarodnih indikatora/ocena.

S obzirom na prezentovane rezultate, možemo očekivati da Srbija zadrži ili neznatno popravi pozicije na međunarodnim listama konkurentnosti. Presudnu ulogu u tome ima Zajednička radna grupa za popravljavanje pozicije Srbije na međunarodnoj Doing Business listi i listi Svetskog ekonomskog foruma. Dosadašnje rezultate rada pomenute radne grupe vidimo kroz poboljšanje položaja Srbije za 7 mesta na Doing Business listi.