

Др Предраг КАПОР  
редовни професор Факултета за пословне студије  
Универзитета Џон Незбит

## АНАЛИЗА ТРОШКОВА И КОРИСТИ РЕГУЛАТИВЕ

*Нема ништа теже, ништа ризичније и ништа неизвесније,  
него што је увођење нових правила и закона!*

Николо Макијавели

### Резиме

*Циљ сваке државе је да има регулативу која ће доприносити побољшању положаја грађана, привредних субјеката, односно друштва као целине. Међутим, често то није случај. Стога, неопходно је пре сваког законодавног корака правилно одмерити предности и недостатке прописа који се доноси. У чланку је приказана најбоља пракса анализе трошкова и користи у припреми почетка законодавног процеса. Закључује се да би Србија требала, у мери у којој је то могуће, да усвоји предлоге најбоље праксе ове анализе.*

**Кључне речи:** *регулатива, анализа трошкова и користи, утицај на законодавни процес.*

### І Увод

Свака људска активност, у принципу, има одређене трошкове и користи. Анализа трошкова и користи – ЦБА (енг. *cost-benefit analysis* – СВА). Ова општеприхваћена скраћеница ће се у даљем тексту користити се врши да би се одредили трошкови и користи од неке планиране акције, посла или пројекта. ЦБА се може вршити у разним областима, али се углавном користи у домену доношења инвестиционих одлука када су у питању јавни пројекти, мада је иста методологија применљива и на друге случајеве, на пример, за субвенције, нове пореске стопе или регулативу.

ЦБА на систематски начин дентификује, квантификује и сабира све позитивне факторе (користи, бенефите), односно идентификује, квантификује и одузима све негативне факторе (трошкове), а разлика између њих показује да ли је планирана активност „добра“, тј. да ли се остварује већа корист од трошкова (нето ефекат). Главни проблем је да ЦБА обухвати све користи и трошкове посматраног посла, пројекта или неке друге планиране активности и да ли су трошкови и користи правилно квантификовани.

ЦБА се обично врши код јавних инвестиција и активности и зато се понекад назива и друштвена ЦБА (*social cost-benefit analysis*).<sup>1</sup> Ово из разлог што би јавне инвестиције требало да се предузимају на основу претходно извршене детаљне анализе њиховог доприноса националном благостању и процене друштвене (а у одређеној мери и комерцијалне) исплативости. То често није случај и зато су многе јавне инвестиције постале синоним за неефикасност и узалуд утрошена средства. Процену јавних инвестиција би требало вршити и из разлога ефикасне алокације оскудних друштвених ресурса на потенцијално велики број међусобно искључивих инвестиционих пројеката (ако се инвестира у један пројекат, онда неће бити средстава да се реализује други инвестициони пројекат) и опортунитетног трошка друштвеног капитала.

Предмет овог рада је 1) „добра пракса“ анализе утицаја регулативе (прописа) и улоге ЦБА у поступку израде предлога нових прописа и измене постојећих прописа и 2) неки основни проблеми примене ЦБА код анализе општег утицаја регулативе на положај грађана, фирми и друштва уопште, и 3) коришћење ЦБА у регулаторне сврхе у Србији. У раду ће се указати на праксу која у овом домену постоји у развијеним земљама, а посебно земљама ОЕЦД и ЕУ и потребе да се ЦБА спроводи код израде битних системских прописа у Србији.

## II Анализа утицаја регулативе

Свака држава би требало да настоји да побољша ефикасност, ефикасност и транспарентност прописа (регулативе). У том смислу ефикасна регулатива је она која остварује циљ (циљеве) политике због које се доноси, а ефикасна регулатива остварује тај циљ (циљеве) уз најниже

---

1 Anthony E. Boardman, David H. Greenberg, Aidan R. Vining, David L. Weimer, *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, New Jersey, 1996, 2.

укупне трошкове за све чланове друштва.<sup>2</sup> Регулатива (прописи) су кључни инструмент владе (државе) и наставиће то да буду у циљу унапређења јавног интереса, али је све више очигледно да прописи морају да буду пажљиво дизајнирани, како би се минимизирао њихов негативан утицај на грађане, фирме, трговину, инвестиције, односно да побољшавају опште економско и социјално благостање.

Претерано велики број прописа тзв. „инфлација прописа“ (енг. *regulatory inflation*), с обзиром да кумулативни утицај великог броја прописа, ствара додатне „регулаторне трошкове“ (енг. *regulatory costs*), који су већи од простог збира трошкова појединачних прописа, и намеће потребу да се успостави одговарајући систем „управљања регулативом“ (енг. *regulatory management*), са циљем да се побољша начин на који владе користе регулаторне моћи.<sup>3</sup> Због тога је и марта 1995. године ОЕЦД усвојио Препоруке за побољшање квалитета државне регулативе (енг. *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*), које укључују листу провере од 10 тачака, али је кључна тачке те листе провере коришћење Анализе утицаја регулативе -РИА (енг. *Regulatory Impact Analysis - RIA*), која се дефинише као системски приступ у критичкој процени позитивних и негативних ефеката предложених и постојећих прописа (регулативе), као и нерегулаторних алтернатива.<sup>4</sup>

Листа провере за РИА<sup>5</sup> би требало да: 1) јасно одреди политички циљ и сврху предлога прописа, 2) прецизно утврди природу и размере проблема који би требало да се реши предлогом прописа, 3) пружи објашњење предлога прописа (опис прописа, регулаторни орган, навођење група на које ће пропис утицати, режим усклађивања са прописом), 4) спроведе ЦБА (уз навођење користи и трошкова који се очекују од предлога прописа и то административне, економске, социјалне, еколошке, као и оне везане за само спровођење прописа и усаглашавања са њиме), 5) изврши поређење трошкова и користи (за сваку од наведених алтернатива), 6) изврши идентификовање алтернатива (и то свих у пракси спроводивих алтернатива, укључујући и нерегулаторне приступе, које се могуће опције), 7) изврши поређење трошкова и користи алтернатива, 8) изврши поређење алтернатива са предлогом прописа, где се сумира како

2 OECD, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, Paris, October 2008, 4.

3 OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, Paris, 1997, 7-8.

4 OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, Paris, 1997, 3.

5 Напомена: ова скраћеница ће се користити у даљем тексту.

је и на који начин је предлог прописа (за који се определило) супериориран у односу на алтернативе које су размотрене као опције, 9) наведе извршене консултације како би се прибавило виђење носилаца материјалних интереса (*stakeholder-a*), уз навођење датих коментара на регулаторни предлог.<sup>6</sup>

Према ОЕЦД-у „најбоља пракса“ РИА захтева, у принципу, коришћење ЦБА<sup>7</sup> за све регулаторне одлуке, али би форма анализе коју треба применити морала бити базирана на практичном расуђивању о изводљивости анализе и њеним трошковима, тако да су могући и други приступи, као што су анализа тачке рентабилности (енг. *break - even analysis*), анализе трошковне ефикасности – ЦФА (енг. *cost-effectiveness analysis - CFA*), мултикритеријумске анализе (енг. *multi-criteria analysis*) и других.<sup>8</sup> Углавном, када ЦБА није могуће спровести, користи се ЦФА путем које се сагледава који је могући начин да се оствари циљ регулативе уз најниже трошкове.

Према ОЕЦД Водичу за спровођење анализе утицаја регулативе, најважнији допринос РИА квалитету одлука није толико у прецизности калкулација које се изводе, него у самој активности анализирања и разумевања утицаја регулативе у „реалном свету“ и истраживања претпоставки на којима се базира регулатива.<sup>9</sup> РИА је процес систематског идентификовања и процењивања вероватних очекиваних ефеката предлога прописа, користећи конзистентне аналитичке методе, као што је ЦБА, али она је уједно компаративни процес, јер би требало да утврди да ли се „виђени“ регулаторни циљ остварује (и да се идентификују све интервенције које су потребне да би се то постигло), при чему би све „изводљиве алтернативе“ требало проценити, користећи исти метод, како би се информисали доносиоци одлука о ефикасности различитих опција и омогућило да најефикаснија опција буде системски изабрана.

Елементи „најбоље праксе“ РИА су: 1) максимизирање политичке обавезаности на РИА, 2) пажљиво алоцирање одговорности за поједине елементе програма РИА, 3) обука регулатора, 4) коришћење константне али флексибилне аналитичке методе, 5) развијање и примена адекватне

---

6 OECD, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, Paris, October 2008, 22-23.

7 Напомена: ОЕЦД користи термин *Benefit-Cost Analysis-BCA*.

8 OECD, *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, 2009, Paris, 73.

9 OECD, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, Paris, October 2008, 3.

стратегије за прикупљање података, 6) циљно усмеравање напора РИА, 7) интегрисаност РИА у процес доношења одлука, по могућству у што ранијим фазама, 8) обелодањивање резултата РИА, 9) екстензивно инволвирање јавности, 10) примена РИА на постојеће прописе, као и на нове прописе 8). Напомиње се и да ЕУ има своје смернице за РИА, које су усаглашене са онима ОЕЦД-а.<sup>10</sup>

Сходно наведеном, ЦБА се може сматрати у општем смислу и као приступ којим се руководи доношење одлука на бази РИА и као специфична методологија за спровођење РИА.<sup>11</sup> Све РИА се могу сматрати базиране на принципу користи / трошкови, што значи да је крајњи циљ спровођења РИА да обезбеди да се пропис доноси само када су користи од прописа веће од трошкова које он доноси.

### III Анализа трошкова и користи регулативе

Сматра се да је системски ЦБА први пут институционализована у САД извршном наредбом председника Роналда Регана 1981. године (ЕО 122991 46 *Fed.Reg.* 13193, 13194) којом се тражи од федералних агенција да детаљно сагледају друштвене трошкове и користи код сваке значајне предложене регулаторне активности (чији су трошкови већи од 100 милиона УСД) и да се могу предлагати само оне код којих постоје нето (друштвене) користи.<sup>12</sup> Сличну наредбу је издао и председник Клинтон 1993. године. Служба за управљање и буџет (енг. *Office of Management and Budget- ОМВ*) САД је даље развила ову праксу (тзв. Циркулар А-4).<sup>13</sup>

ЦБА би требало да се врши пре усвајања прописа (*ex ante evaluation*) у поступку израде његовог нацрта, односно предлога. Међутим, може се вршити и накнадно (*ex post evaluation*) након почетка примене усвојеног прописа, са циљем да се сагледа колико је ЦБА, која је претходила предлагању прописа, била добра (*ex post* ЦБА је, у принципу, тачни-

10 European Union (2005), Impact Assessment Guidelines, доступно на адреси: [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_anexes.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_anexes.pdf), приступ 30.7.2015; OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, Paris, 1997, 8; Delia Rodrigo, „Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries“, *South Asia Third High Level Investment Roundtable*, Dhaka, Bangladesh, June 2005, 15.

11 OECD, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, Paris, October 2008, 10.

12 Edward R. Morrison, „Jurisdictional Review of Discount Rates Used in Regulatory Cost-Benefit Analysis“, *The University of Chicago Law Review*, бр. 65:1333/1998, 1363.

13 *Regulatory Impact Analysis: A Primer*, доступно на адреси: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/circulars/a0004.pdf>, 24.7.2015.

ја од *ex ante* ЦБА). На пример, читав низ *ex post* ЦБА појединачне регулативе спроведених у 1960-им и 1970-им у САД показао је да су трошкови регулативе често надмашивали користи (што је довело до иницијатива за дерегулацију у 1980-тим).<sup>14</sup> Такође, анализа 48 важнијих федералних прописа усвојених у САД крајем 1990-тих из области здравства, безбедности и екологије, показала је да је само код једне трећине утврђена нето корист.<sup>15</sup>

Изгледа да бирократе нису увек способне и вољне да обаве ЦБА, а ни да политичари нису заинтересовани да се њихови „омиљени пројекти“ подвргну озбљнијем преиспитивању. Истраживања су утврдила и да државни службеници који би требало да изврше ЦБА имају различиту „оптику“ („бирократска диоптријска стакла“) код перцепције трошкова и користи, у зависности од тога у којој институцији раде.<sup>16</sup> То је и разлог зашто се посебна пажња посвећује едукацији државних чиновника у погледу правилне примене ЦБА, па је, на пример, Европска комисија (2014) издала обиман Водич за примену ЦБА у пројектима и програмима регионалног развоја ЕУ (знатно обимнији од претходних) који је „намењен широком броју корисника, укључујући службенике Европске комисије, јавне службенике у земљама чланицама и земљама кандидатима, особљу финансијских институција и консултантима на припреми и оцени инвестиционих пројеката“.<sup>17</sup>

Живот правног правила (енг. *life of the legal rule*) обично се дели на 1) припрему (израду) прописа, 2) усвајање прописа, и 3) спровођење (примену) прописа, а овоме се може додати и четврта фаза - праћење примене прописа.<sup>18</sup> За правилну примену ЦБА је ово последње посебно важно из разлога што се често потцењују или игноришу трошкови који се јављају у фази примене односно спровођења прописа и непосредног усаглашавања оних (обвезника) на које се пропис односи са новом регу-

14 Robert Hahn, John A. Hird, „The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis“, *Yale Journal of Regulation*, бр. 1/1991, 233-278.

15 Харви С.Розен, Тед Гејер, *Јавне финансије*, превод осмог издања, Економски факултет у Београду, Београд, 2009, 188.

16 Antony Boardman, Aidan Vining, W.G.Waters II, „Costs and Benefits through Bureaucratic Lenses: Example of a Highway Project“, *Journal of Policy Analysis and Management*, бр. 3/1993, 532-555.

17 European Commission, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects- Economic Appraisal Tool for Cohesion Policy 2014-2020*, Brussels, 2014, 13.

18 Andrea Renda, Lorna Scireler, Giacomo Luchetta, Roberto Zavatta, *Assesing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission, Secretariat General*, Center for European Policy Studies, Brussels, December 2013, 11.

лативом. Наиме, класификација трошкова и користи нове регулативе се може извршити на: 1) директне трошкове регулативе, 2) индиректне трошкове регулативе и 3) трошкове спровођења регулативе (енг. *enforcement costs*), а са друге стране постоје: 1) директне регулаторне користи и 2) индиректне регулаторне користи.<sup>19</sup>

У директне и индиректне трошкове регулативе и трошкове спровођења спадају регулаторне накнаде (таксе, провизије и сл.), инвестиције које се морају извршити због регулативе (набавка опреме), трошкови у вези са информационим обавезама (подношење извештаја), кашњења и продужења времена пружања услуге потрошачима, промене услова испоруке и цене (обично поскупљења) робе / услуга, административни трошкови регулативе (ангажовање и обучавање нових државних службеника, обраде захтевима за издавање дозвола и лиценци, трошкови верификовања усаглашености, укључујући инспекције) итд., док су директне и индиректне регулаторне користи углавном побољшање благостања појединца (које прати побољшање здравствене, еколошке и сигурносне регулативе), повећање ефикасности тј. уштеде (од регулативе), повећање продуктивности, повећање БДП-а, виша запосленост, социјална кохезија, национална стабилност итд.

Информације о користима и трошковима могу, у принципу, бити квантитативне и квалитативне. Квантитативне информације (подаци) су оне које су исказане у нумеричким (и монетарним) исказима и омогућавају да се јасно сагледа однос користи и трошкова. Потенцијални проблем са квалитативним информацијама је тај што се оне могу различито тумачити и процењивати, тако да их је неопходно приказати на објективан и што јаснији начин. Неки пут информације, у било ком виду, за поједине области једноставно нису доступне, тако да се мора применити „парцијална“ ЦБА, што носи своје ризике. У сваком случају, квалитет РИА, као и саме ЦБА, критично зависи од тачности и обухватности података о релевантним користима и трошковима, у овом случају у вези предложеног прописа, за шта треба времена и често је скуп задатак.

За многе користи од прописа није могуће утврдити тачну „тржишну цену“ и презентирати их у монетарном исказу, као што је „вредност“ спашених живота, избегнутих повреда, смањења загађења или заштите човекове околине. Можда је у овом домену најделикатније питање вредновање „статистичког живота“ - ВСЛ (енг. *valuation of statistical life* - VSL)

---

19 *Ibid*, 6, 15.

за шта постоје посебне методологије, али и препоруке. Тако, на пример, смернице Европске комисије препоручују ВСЛ од 1 милион ЕУР (са распонем осетљивости од 0,65 до 2,5 милиона ЕУР), у Норвешкој је то 15 милиона НОК (око 1,9 милиона ЕУР) за јавне пројекте и прописе, у Канади и САД се креће од 1 до 10 милиона долара (ЦАД, односно УСД) у зависности од сектора и околности, у Новом Зеланду 2 милиона долара (НЗД) за транспортни сектор итд.<sup>20</sup>

У појединима случајевима, када се користи не могу исказати у монетарним вредностима на начин да се јасно може сагледати њихов ефекат, обично се препоручује да се спроведе анализа трошковне ефикасности - ЦФА (енг. *cost-effectiveness analysis - CFA*), како би се утврдила опција која са најмање трошкова постиже постиже постављени циљ.<sup>21</sup> Код ЦБА се у многим случајевима не користе текуће тржишне цене, већ кориговане тржишне цене или тзв. „цене у сенци“, које представљају стварни друштвени гранични трошак и узимају у обзир факторе као што су монополи, порези, субвенције и друге екстерне факторе, што донекле компликује анализу.<sup>22</sup>

Посебно је деликатно питање дисконтовања будућих користи и трошкова и избор друштвене дисконтне стопе. Дисконтовање је битно због инфлације, временских преференција (људи више вреднују користи које добијају данас, него оне које добијају у будућности, поготово ако се ради о више година) и несигурности (постоји могућност да очекиване будуће користи не буду реализоване). Да би се добила разумна процена укупних трошкова и користи прописа потребно их је сагледати у довољно дугом временском периоду, који је обично 10 и више година, при чему се користи и трошкови јављају у различитим временским периодима. Обично се највећи трошкови у вези примене прописа се јављају на почетку његове примене (на пример, издаци за куповину нове опреме која ће смањити загађење човекове средине), а користи се јављају тек после дужег временског периода (еколошка и здравствена побољшања), тако да се временске разлике у ефектуирању користи и трошкова (у појединим годинама) морају елиминисати кроз поступак дисконтовања и свођења на тзв. нето садашњу вредност -НПВ (енг. *net present value - NPV*), који је стандардан поступак код инвестиционог одлучивања. НПВ овде, као и

---

20 OECD, *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, 2009, Paris, 94.

21 Treasury Board of Canadian Secretariat, *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals*, 2007, 29.

22 Харви С. Розен, Тед Гејер, 181.



код инвестиционих пројеката, сумира нето ефекат (користи / трошкови) прописа и ако је она позитивна (користи су веће од трошкова) пропис је прихватљив, а ако је негативна (трошкови су већи од користи) пропис није прихватљив (значи, услов је  $НПВ = Б - Ц > 0$ ).

НПВ критично зависи од избора тзв. друштвене дисконтне стопе (енг. *social discount rate*), тј. стопе са којим се дисконтују будуће користи и трошкови.<sup>23</sup> Ова стопа (постоји неколико методолошких приступа за њено одређивање, на пример, друштвена стопа временске преференције, друштвено опортуна цена капитала, „цена у сенци“ капитала, пондерисани приступ, тзв. „Харбергер приступ“) се обично препоручују (или експлицитно налаже) од стране надлежних државних органа и институција.

Друштвена дисконтна стопа је, на пример, у реалном исказу (без инфлације) у Аустралији (од 1991. године) 8%, Канади 10%, Кини 8%, Француској (од 1985. године) 4% (када је уведена 1960. године била је 8%), Немачкој (од 2004. године) 3% (када је уведена 1994. године била је 4%), Индији 12%, Италији 5%, Новом Зеланду 10%, Норвешкој (од 1998. године) 3,5%, В.Британији (од 2003. године) 3,5% (када је уведена 1967. године била је 8%, да би 1969. порасла 10%, затим 1978. године пала на 5%, па поново порасла 1989. године на 6%) у САД (од 1992. године) 7% (код Службе за управљање буџетом, с тим да различите федералне агенције примењују стопе у распону од 3% до 10%).<sup>24</sup>

Европска комисија заговара као реперну реалну друштвену дисконтну стопу ону од 5%, али дозвољава земљама чланицама ЕУ да користе своје стопе. Од 2015. године ЕК препоручује за дугорочне инвестиционе пројекте у оквиру тзв. Кохезионе политике реалну друштвену дисконтну стопу од 4%.<sup>25</sup>

23 На пример: спровођење регулативе (пројекта) кошта 50 новчаних јединица и доноси користи од 100 новчаних јединица, с тим да се трошкови реализују одмах, а користи тек за 3 године. Ако се не израчунава НПВ (или ако је дисконтна стопа 0%, што значи да нема временске преференције) нето корист је 50 новчаних јединица (100-50). Ако је дисконтна стопа 5%, онда се користи дисконтују са годишњом стопом од 5% (трошкови се не дисконтују, јер се одмах реализују) и добија се да је НПВ за користи 86,38 новчаних јединица, односно да је укупна НПВ (Б-Ц) сада 36,38 новчаних јединица, а ако се користи дисконтна стопа од 15% годишње, НПВ користи ће бити 65,75 новчаних јединица, а укупна НПВ свега 15,75 новчаних јединица.

24 Juzhong Zhuang, Zhihong Liang, TunLin, Franklin De Guzman, „Theory and Practice in the Choice of Social Discount Rate for Cost-Benefit Analysis: A Survey“, *ERD Working Paper* No. 94, Asian Development Bank, May 2007, 17-20.

25 European Commission, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects- Economic Appraisal Tool for Cohesion Policy 2014-2020*, Brussels, 2014, 42.

У контексту примене ЦБА у регулаторне сврхе треба указати да постоје гледишта да вредновања ЦБА често нису „довољно сигурана“ (поготово када има тешкоћа у „монетизацији“ трошкова и користи) и да би предност требало дати тзв. „мишљењу експерата“ (енг. *expert judgement*).<sup>26</sup> Практично, у односу на „стандардну“ ЦБА, заговара се тзв. „концептуална“ ЦБА (која идентификује могуће ефекте или само главне ефекте регулативе или предложених опција, али их не „монетизује“), односно, тзв. „интуитивно билансирање“ (енг. *intuitive balancing*), што, ипак, ставља доносиоце одлука о регулативи у (пре)велику зависност од стручног мишљења експерата, који могу да погреше (што се у пракси више пута и десило) или да имају различита мишљења.

Најважнији допринос РИА квалитету регулативе лежи у њеном утицају на приступ доношењу одлука креатора политике, пре него у специфичним користима и трошковима регулативе. Усвајање РИА као приступа код доношења одлука фаворизује коришћење рационалног приступа политици, зато што је предлог прописа потребно размотрити у контексту поређења са свим различитим опцијама за постизање циља регулација.

#### IV Терет регулативе у Србији

Према студији Светске банке о условима пословања за 2016.г., Србија се налази на 59. месту по „лакоћи пословања“ на ранг листи од 189 земаља, што је много боље у поређењу са ранг листом за 2015. године, где је Србија заузимала 91. место. Међутим, посебно лоше место Србија и даље заузима код издавања грађевинских дозвола (рангирана на 139. место) и „лакоћи плаћања пореза“ (143. место) (мада је и у односу на рангирање за 2015. године остварила значајан помак, када је заузимала 184. место, односно 165 место, респективно). На пример, годишње је у Србији потребно да правно лице изврши 43 пореска плаћања, док је просек у свету 25 плаћања, па то захтева и више времена за испуњавање пореских обавеза (244,3 сати годишње).<sup>27</sup>

Иначе, истраживања Светске банке (спроведена у чак 135 земаља) емпиријски потврђују значај добрих пословне регулативе за привредни развој, као и то да земље са добром регулативом остварују више стопе

26 Eric A. Posner, E.Glen Weyl, „Cost-Benefit Analysis of Financial Regulations: A Response to Critics“, *The Yale Law Journal Forum*, January 22, 2015, 246-262.

27 World Bank, *Doing Business 2016*, Washington DC, 5, 231.

привредног раста.<sup>28</sup> У Извештају о глобалној конкуретности за 2015-2016. годину Светског економског форума (енг. *World Economic Forum - WEF*) Србија је рангирана на 94. место од 140 земаља, при чему је по „терету државне регулативе“ (енг. *burden of government regulation*) који се односи на оцену да ли је фирмама тешко да се усагласе са државним административним захтевима (дозволама, прописима, извештајима) заузима забрињавајуће 136. место од 140 ранжираних земаља.<sup>29</sup>

„Свеобухватна реформа прописа“ (СРП или тзв. „гиљотина прописа“) из 2008. године требало је да укине трећину од укупно 7.000 прописа, а само у првој фази (када је Влада Србије је децембра 2009. године усвојила 212 препорука) требало је да годишње донесе привреди Србије уштеде од око 200 милиона ЕУР и да смањи административне трошкове пословања за 25%.<sup>30</sup> Међутим, многе од тих препорука нису биле испоштоване од стране појединих министарстава и агенција, а ускоро су замрле и све активности на овом плану.<sup>31</sup> Дошло је и до увођењем нових намета, па је тако укупан број парафискалних (непореских) намета, према анализи НАЛЕДА и УСАИД-а из 2014. године био 384, што је велико оптерећење за посусталу привреду Србије.<sup>32</sup>

У Србији је последњих година изражено присутан тренд доношења нове регулативе и мењања постојеће у циљу њеног усклађивања са оном у ЕУ. То је и разумљиво пошто је бивши шеф делегације ЕУ у Србији господин Венсан Дежер изјавио је да је за евроинтеграције Србије кључно усклађивање националног законодавства са правним тековинама ЕУ, које се састоје од 20.000 страница закона развијаних током времена који се и даље развијају.<sup>33</sup> Али, он је и нагласио „хармонизација правних тековина не значи просто да можете урадити „копи/пејст“ закона ЕУ и пренети их у национално законодавство“, као и да хармонизација представља реформу целокупног законодавства, где је поред квантитета усклађивања закона битан је и њихов квалитет, јер ће од тога зависти њихово спровођење.

28 PriceWaterhouse Coopers, *Paying Taxes 2009: The Global Picture*, 75- 84, 154- 165.

29 Simeon Djankov, Caralee McLiesh, Rita Ramalho, „Regulation and Growth“, *The World Bank*, Washington DC, March 17, 2006.

30 WEF, *Global Competitiveness Report 2015-2016*, Geneva, 2015, 314-315.

31 Љиљана Лукић, „Срп сасечен у корену“, *Привредни преглед*, 4.3.2010. године.

32 Горан Николић, „Колизација закона и праксе“, *Економист*, бр. 585/586 од 4.8.2011. године, 58 (напомена: ради се о *Студији о имплементацији европског законодавства у Србији*, Центар за нову политику, 2011, Београд, чији су аутори Владимир Тодоровић и Никола Јовановић).

33 „Заглавила се гиљотина прописа“, *Блиц*, 6.3.2010. године.

У једној студији о имплементацији „европског законодавства“ у Србији из 2011. године анализира се процес усвајања предлога закона од момента када се формира радна група за израду нацрта, преко давања мишљења министарстава и Канцеларије за европске интеграције, при чему је установљено је да не постоји широка пракса поштовања обавезе израде анализе ефеката прописа, као и да се пре усвајања предлога не зна унапред са којим ће прописима закон бити у сукобу.<sup>34</sup> Констатовано је да је генерални проблем у имплементацији „европског законодавства“ код нас комбинација журбе, превеликих амбиција и недовољних капацитета институција које пишу прописе.

Извештај о спровођењу Националног програма за интеграцију у ЕУ у периоду од јула 2008. до краја децембра 2012. године показао је да је четворогодишњи план усклађивања домаћег законодавства са правним нормама ЕУ испуњен чак 88% и да је од укупно планирана 1.172 закона и подзаконска акта, усвојено је чак 1.030.<sup>35</sup> Међутим, многи закони (који су често доношени по хитном поступку) имали су неспроводиве одредбе (о нотарима, о правосудној академији, о железници, о контроли државне помоћи, о енергетици, о метеорологији, о миграцијама, о трансплатацији органа, о тајности података итд.), зато што нису били донети подзаконски акти који ближе уређују поједине делове материје закона. Уочена је и појава да се приликом усвајања нових закона невољно размишља о остатку правног система земље и да се „некритички“ преносе европске директиве у наш правни систем.

Показало се да су подзаконски акти често „критична тачка“ примене регулативе, поготово ако касни њихово доношење, или се њима *de facto* дерогирају системске одредбе закона. Недавно је Савез рачуновођа и ревизора Србије, као и сама рачуноводствена струка, изнела бројне примедбе на сет од 7 подзаконских аката уз нови Закон о рачуноводству, наводећи да су нова правила „неприменљива, беспотребна и скупа“, те да је сада Законом и пратећим прописима предвиђено чак 44 различитих финансијских извештаја, од којих неки „не служе ничему“.<sup>36</sup> Међутим, од примене Закона и подзаконских аката се није одустало, али је дошло до званичног продужења рокова за подношење финансијских извештаја, чиме се на индиректан начин признало да има проблема. Овим се поста-

---

34 „Право отвара врата Уније“, *Привредни преглед*, 17.6.2010. године.

35 М. Авакумовић, „Укидају поједине, а уводе нове намете“, *Политика*, 13.3.2014. године.

36 Биљана Чпајак, „Журили у Европу, донели неприменљиве законе“, *Политика*, 28.2.2013. године.

вља питање, да ли би неку врсту РИА, или ЦБА, бар у упрошћеном или скраћеном облику, требало вршити и за подзаконске акте.

У овом контексту, би се требало још осврнути на два питања. Прво је пракса да се приликом образлагања нових закона обично наводи да њихова примена неће произвести нове трошкове, што се чини ради избегавања отпора Министарства финансија, а да то често није истина, као што је то, на пример, случај с новим Законом о кривичном поступку, чија је целовита примена (од октобра 2013. године), према оценама стручњака, довела до знатног увећања просечних трошкова кривичног поступка, али и његовог успоравања.<sup>37</sup>

Друго је „механичко преузимање“ неких решења из других држава и правних система, која можда доносе жељене резултате у тим државама и правним системима, али се поставља питање колико су делотворна и код нас. Преведно на материју којом се бави овај рад, то што је нека страна регулатива оцењена добром и што је у тој земљи прошла тест РИА и ЦБА, и на крају даје жељење ефекте, не значи да би резултати ових анализа, као и сами ефекти регулативе, били исти у различитом друштвеном и економском окружењу, какво је још увек оно у Србији у односу на добар број земаља ЕУ.

## V Закључак

Аутор овог рада се нада да је њиме скренута пажња на потребу усаглашавања Србије, у мери у којој је то сада могуће, са најбољом светском праксом претходне анализе трошкова и користи регулативе приликом усвајања и мењања прописа, поготово што је ова активност код нас последњих година врло интензивна. Ово би извесно допринело побољшању квалитета регулативе, са једне стране, али и смањењу оптерећења привреде и привредних субјеката, са друге стране, као и томе да се смање бројне измене и допуне прописа, које саме по себи стварају трошкове и доносе несигурност.

---

37 „Чиновници протви привреде и струке“, *Политика*, 15.2.2015. године; „Рачуновође не одуштају од замерики“, *Политика*, 21.2.2015. године; „Продужен рок за предају финансијских извештаја“, *Политика*, 21.2.2015. године; Милан Шкулић, „Закони на кило“, *Политика*, 11.1.2014. године.

**Predrag KAPOR, PhD**  
**Professor at Graduate School of Business Studies**  
**John Naisbitt University, Belgrade**

## **ANALYSIS OF THE COSTS AND BENEFITS OF REGULATION**

### **Summary**

*The goal of every country is to have good regulation which contributes to improving the welfare and the status of citizens, businesses and society as a whole. However, this is often not the case. Therefore, before the adoption of important regulations the costs and benefits of proposed regulation should be carefully analyzed. This paper presents the world's best practice in the use of cost – benefit analysis (CBA) in the preparation of regulation, and also the regulatory impact analysis (RIA). Serbia should, to the extent that is now possible, follow this good practice to improve the quality of its regulation.*

**Key words:** *regulation, cost-benefit analysis, regulatory impact analysis.*