

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 носе 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 ОПТЕРЕЂЕЊА

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 сnose 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.

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

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
- Тарифа треба да одговара карактеристикама запослених лица која у пракси врше административне активности.
- Тарифа за лица запослена у регулисаном субјекту одређују се помоћу статистичких података.
- 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
- 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.
- 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 ефикасно 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 ЕФЕКТА ПРОПИСА

Примена методе стандардног трошка у анализи ефекта 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 оствариле 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 ех анте 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	
	Т	Н	Т•Н	Е	Т•Н +Е	Н	Ф	(Т•Н +Е) •(Н•Ф)	
Вађење извода из АПР	Прив. друштва	252,18	2 ^h 30'	630,45	1.560	2190,45	51.687	1	113.217.789
	Предузетник	252,18	2 ^h 30'	630,45	360	990,45	49.340	1	48.868.803

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

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

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

Е – додатни трошак је административна такса АПР;

- Укупан трошак процедуре представља збир трошка појединачне процедуре и додатних трошкова;
- Н•Ф 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.