

3.8 ПРИКУПЉАЊЕ ПОДАТАКА



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

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

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

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

3.8.1 ФАЗЕ ПРИКУПЉАЊА ПОДАТАКА

Фазе у процесу прикупљања података односе се на:

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

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

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

A. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ПОТРЕБНИХ ПОДАТАКА

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

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

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

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

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

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

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

B. РАСПОЛОЖИВОСТ ПОДАТАКА

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

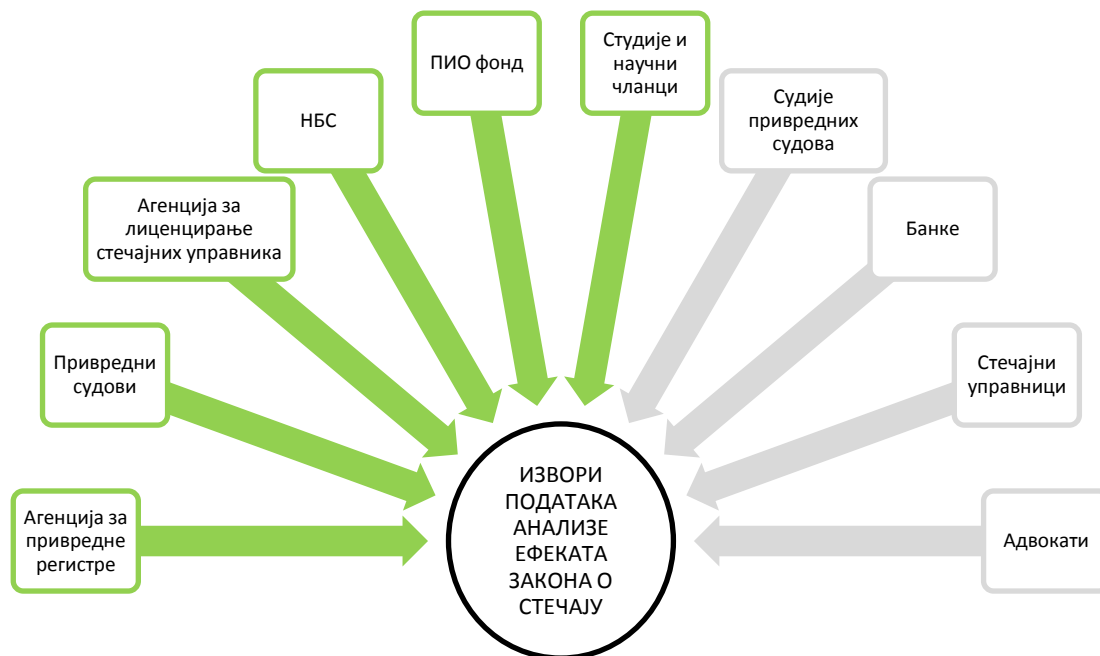
ОКВИР 1 Директни и индиректни извори података

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

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

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

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



C. ТЕХНИКЕ ПРИКУПЉАЊА ПОДАТАКА

Процес прикупљања података подразумева добијање одговора на следећа питања:

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

-Од кога ће се потребни подаци прикупљати?

-На који начин ће се користити прикупљени подаци?

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

ОКВИР 2 Дански модел

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

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

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

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

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

3.8.2 Проблеми при прикупљању података

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

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

ОКВИР 3 Пример – Непоузданост података Матичне евиденције осигураника ПИО Фонда

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

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

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

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