

3. КОРАЦИ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА ПРОПИСА

3.1 КОРАЦИ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА ПРОПИСА

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

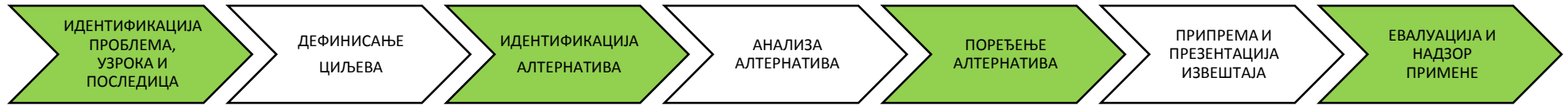


1. Идентификација проблема, узрока и последица
2. Дефинисање циљева
3. Утврђивање алтернативних решења
4. Анализа ефекта алтернативних решења
5. Поређење алтернатива и оцена могућности примене
6. Припрема и презентација извештаја АЕП
7. Евалуација и надзор над спровођењем

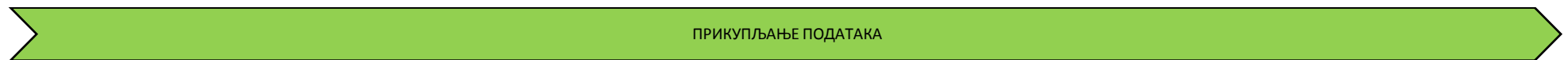
Графикон приказује које активности сваки од ових корака обухвата. Треба напоменути да процес консултација и прикупљање података теку током читавог процеса анализе ефекта.

Приликом објашњења сваког корака, користите конкретне примере.

ГРАФИКОН 4 КОРАЦИ ПРОЦЕСА АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА



1	2	3	4	5	6	7
<ul style="list-style-type: none"> • Дефинисати проблеме, узроке и последице • Размотрити потребу за решавањем проблема (Да ли је интервенција потребна?) • Сарадња са секторским експертима и другим експертима министарства • Иницирање регулаторне промене. • Прелиминарни плана рада. 	<ul style="list-style-type: none"> • Формирање радне групе (када је то случај). • Размотрити поуздане индикаторе и критеријуме на основу којих ће се вршити евалуација? • Размотрити питања имплементације и надзора над применом. 	<ul style="list-style-type: none"> • Размотрити могуће алтернативе регулацији и могуће регулаторне алтернативе. • Укључити <i>status quo</i> алтернативу и алтернативу која изискује минимална прилагођавања (трошкове). • Припремити прелиминарну анализу • Тражити коментар од заинтересованих страна и размотрити алтернативе кроз процес консултација 	<ul style="list-style-type: none"> • Идентификовати релевантне директне и индиректне трошкове и користи за сваку алтернативу. • Прилагодити ниво анализе. • Анализирати алтернативе употребом одговарајућих аналитичких метода. • Припремити прелиминарно образложење АЕП намењено консултацијама 	<ul style="list-style-type: none"> • Формирати критеријума на основу којих се пореде алтернативе • Припремити план имплементације • Одредити одговорне за имплементацију • Радна верзија нацрта закона • Припремити основну верзију документа АЕП 	<ul style="list-style-type: none"> • Навести довољно доказа који иду у прилог изабраној алтернативи. • Припремити финални документ АЕП у предвиђеном формату. 	<ul style="list-style-type: none"> • Преиспитати реалност постављених циљева • Размотрити капацитете за имплементацију прописа • Ревизија АЕП, установљавање стварних трошкова и користи



3.2 ИДЕНТИФИКАЦИЈА ПРОБЛЕМА, УЗРОКА И ПОСЛЕДИЦА



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

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

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

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

3.2.1 КАКО УТВРДИТИ ПРОБЛЕМ?

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

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

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

ОКВИР 4 Правилно дефинисање проблема

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

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

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

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

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

ОКВИР 5 Дефинисање проблема са технолошког аспекта

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

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

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

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

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

ОКВИР 6 Могуће дефинисање проблема доступности станова

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

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

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

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

3.2.2 МЕТОДИ ДЕФИНИСАЊА ПРОБЛЕМА

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

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

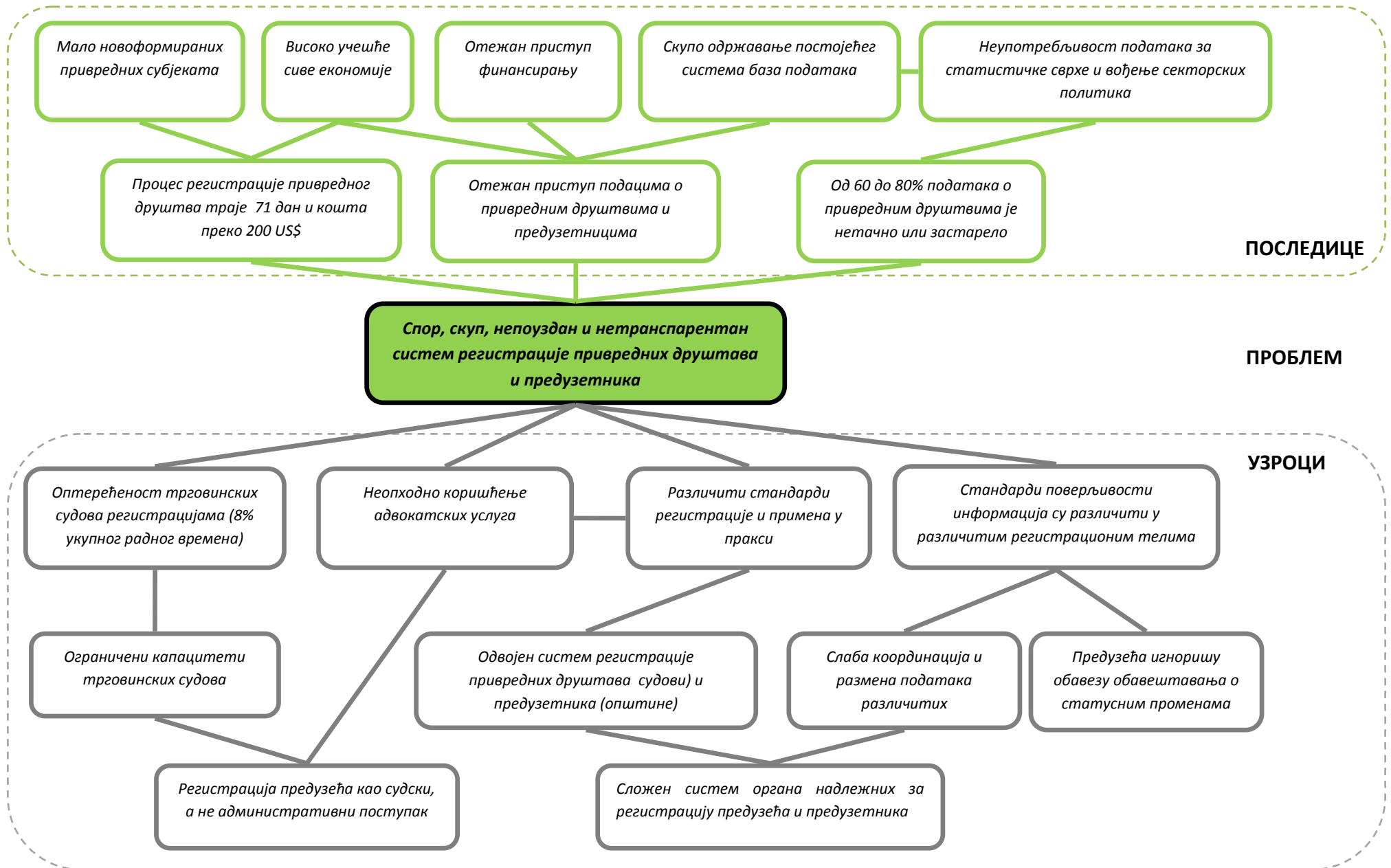
Предности овог метода су у бољем разумевању проблема и једноставном повезивању проблема са циљевима који се желе постићи. Поред тога, овај приступ указује на потребу за додатним информацијама и доказима о значају проблема, фокусиран је на постојеће, а не на потенцијалне или проблеме из прошлости. И у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

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

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

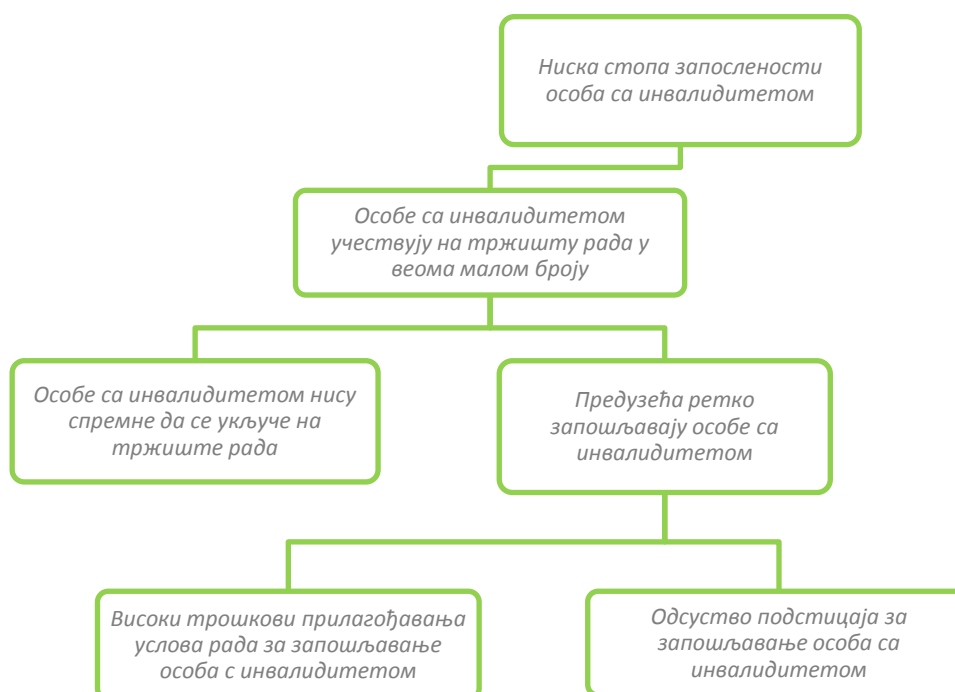
⁵ Поред овог термина често се користе и термини *situational analysis* или *problem analysis*.

ГРАФИКОН 5 ПРИМЕР ПРОБЛЕМСКОГ СТАБЛА КОРИШЋЕНОГ У АНАЛИЗИ ЕФЕКТА РЕФОРМЕ СИСТЕМА РЕГИСТРАЦИЈЕ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА



ОКВИР 7 Пример разграђавања „проблемског стабла“

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



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

3.2.3 ПЛАН РАДА

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

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

3.3 ДЕФИНИСАЊЕ ЦИЉЕВА



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

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

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

Према приручнику Европске комисије циљеве морају бити:

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

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

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

ГРАФИКОН 6 ОД ПРОБЛЕМА КА ЦИЉЕВИМА

