



Kvalitet regulatornog okruženja u Srbiji

2022/2023

Regulatorni indeks Srbije

SADRŽAJ

UVOD.....	3
Metodologija.....	4
Rezime rezultata	5
I REGULATORNI INDEKS SRBIJE – RIS 2022/23.....	9
Komponenta 1: Predvidivost donošenja propisa	9
Komponenta 2: Kvalitet pripreme propisa	12
Komponenta 3: Uključivanje zainteresovane javnosti u pripremu propisa	14
Komponenta 4: Ažurnost sprovođenja zakona.....	17
Komponenta 5: Responzivnost institucija – dostupnost informacija	22
Komponenta 6: Regulatorno opterećenje	27
II PERCEPCIJA O STANJU REGULATORNOG OKRUŽENJA.....	31
ANEKS: DETALJNA METODOLOGIJA – RIS	38

Izveštaj o kvalitetu regulatornog okruženja za 2022/2023 godinu izrađen je u okviru dvogodišnjeg projekta „Javne nabavke i dobro upravljanje za veću konkurentnost” koji sprovodi NALED uz podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida).

Cilj ovog projekta je jačanje kapaciteta nadležnih institucija kroz disperziju znanja, javno-privatni dijalog i razvoj digitalnih rešenja. Poverenje građana u sistem javnih nabavki, javno-privatni dijalog i zakonodavni proces kao i u nadležne institucije koje vrše nadzor nad primenom propisa je od izuzetnog značaja. Regulatorni indeks Srbije je kvantitativni, sumarni pokazatelj transparentnosti i kvaliteta zakonodavnog procesa, ažurnosti države u sprovođenju zakona, predvidivosti i konkurentnosti regulatornog okruženja. Ovaj monitoring alat pruža uvid građanima i privredi u način i kvalitet donošenja i sprovođenja propisa u Srbiji i na taj način doprinosi njihovom poverenju u zakonodavni proces u Srbiji.

Urednica izdanja

Jelena Bojović

Izveštaj pripremili

Milica Anđelković Đoković

Miloš Jovanović

Aleksandar Bogičević

Kontrola kvaliteta

Jelena Rančić

Adis Berberović

© 2023 NALED

Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija

www.naled.rs

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.

UVOD

Informacije o regulativi i izmenama propisa od presudne su važnosti za privredne subjekte, s obzirom da kroje pravila poslovanja na tržištu. 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, i veća pravna sigurnost koja se ogleda u doslednoj primeni zakona, efikasnoj administraciji i transparentnoj komunikaciji sa državnim organima. Upravo zbog toga, NALED je razvio Regulatorni indeks Srbije – RIS sa ciljem da pruži uvid članovima i široj javnosti u način i kvalitet donošenja i sprovođenja propisa u Srbiji.

Regulatorni indeks Srbije ocenjuje svaku od faza u procesu donošenja i sprovođenja zakona, sa ciljem da oceni:

1. U kojoj meri se spvodi i da li postoji godišnji **plan Vlade za izmenu i donošenje** zakona, koji bi trebalo da obezbedi predvidivost izmena zakonskog okvira u Republici Srbiji (Komponenta 1);
2. Da li su nadležne institucije sprovele **analize efekata propisa pre njihovog usvajanja** (ex ante analize), koje doprinose utemeljenosti odluka, odnosno donošenju propisa sa najboljim odnosom troškova i koristi (Komponenta 2);
3. Stepem **uključivanja zainteresovanih strana** u izradu propisa, koji pokazuje nivo transparentnosti postupka pripreme i donošenja zakona (Komponenta 3);
4. Kako se **zakon primenjuje**, odnosno da li se pravovremeno donose podzakonski akati (PZA) koji omogućavaju operativno sprovođenje propisa (Komponenta 4);
5. Responzivnost institucija **tokom sprovođenja zakona**, koja pokazuje da li su i koliko institucije otvorene za rešavanje nedoumica i otvorenih pitanja u vezi sa zakonom u njihovoj nadležnosti tokom primene propisa (Komponenta 5);
6. Praćenje **efekata primene** zakona (ex post analize), odnosno utvrđivanje regulatornog opterećenja za privredu i eventualnih problema u primeni koji mogu dovesti do izmene propisa (Komponenta 6).

Metodologija

Regulatorni indeks Srbije zasniva se na dva izvora podataka.

Prvi izvor su javno dostupni podaci sa internet prezentacija i iz javno dostupnih izveštaja koje institucije dostavljaju. Prikupljeni podaci su korišćeni u utvrđivanju vrednosti 15 indikatora, grupisanih u 6 komponenti. Svaki indikator se odnosi na određeni aspekt pripreme, dostupnosti ili primene propisa koji imaju uticaj na privredni ambijent. Indikatori su javno dostupni, proverljivi i pojedinačno relativno lako merljivi.

Drugi izvor podataka jeste percepcija privrede, organizacija civilnog društva i javne uprave o stepenu razvoja javno-privatnog dijaloga, načinu pripreme, donošenja i primene propisa. Sa ciljem prikupljanja ove vrste podataka, NALED je sproveo istraživanje anketnom metodom u kojoj je učestvovalo 250 privrednika, 50 predstavnika iz različitih ustanova javne uprave i 30 organizacija civilnog društva. Istraživanje omogućava da se stekne bolji uvid u stavove aktera koji učestvuju u regulatornom procesu, kao i da se na osnovu percepcije privrede, organizacija civilnog društva i javnih institucija sagleda i oceni kvalitet regulatornog okruženja iz drugog ugla.

Važno je imati u vidu da je na rezultate Izveštaja o kvalitetu regulatornog okruženja za 2022. godinu u velikoj meri uticala činjenica da je Republika Srbija imala tehničku Vladu 8 meseci.¹ U 2022. godini doneto je 60 zakona, što predstavlja značajno smanjenje u odnosu na 2021. godinu kada je usvojen 191 zakon. Pored toga, usled dužine trajanja mandata tehničke Vlade tokom prethodne godine nije usvojen Plan rada Vlade za 2022. godinu, tako da je za potrebe izrade ovog izveštaja korišćen Plan rada Vlade za 2021. godinu.

¹ Vlada Republike Srbije bila je u tehničkom mandatu od 15. februara do 26. oktobra

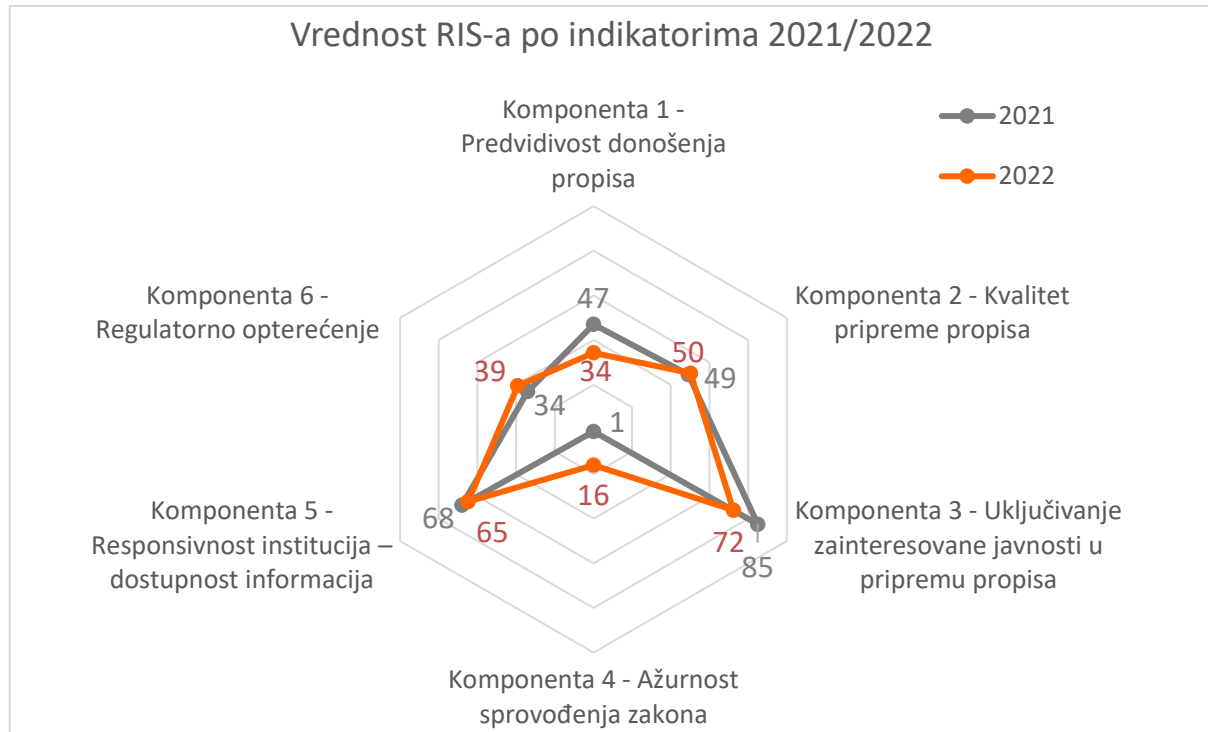
Rezime rezultata

Ukupna vrednost Regulatornog indeksa Srbije za 2022. godinu iznosi 46 od maksimalnih 100 poena, što predstavlja gotovo nepromenjen rezultat u odnosu na prethodnu godinu kada je vrednost indeksa iznosila 47 poena. Ipak, vrednosti različitih komponenti su se značajno promenile pokazujući da je regulatorno okruženje u nekim aspektima unapređeno, a u nekim lošije u odnosu na 2021. godinu. Činjenica da je vrednost indeksa za 2022. na nivou koji je ispod 50% od maksimalno moguće vrednosti, sugeriše da je potrebno preduzeti značajne korake u pravcu stvaranja stabilnog i predvidivog regulatornog okruženja.

Solidan napredak je ostvaren u komponenti 6, zbog nižeg učešća administrativnih troškova u bruto domaćem proizvodu (BDP), u okviru koje je ostvaren rast od 5 indeksnih poena, odnosno povećanje sa 34 u 2021. godini na 39 u 2022. godini.

Ipak, najlošiji rezultat je ostvaren u komponenti 4 zbog velikih kašnjenja u donošenju podzakonskih akata. Ova komponenta ima najlošiji rezultat duži niz godina, što ukazuje na hroničan problem u regulatornom procesu. U 2021. godini prosečno kašnjenje u donošenju PZA iznosilo je neverovatnih 990 dana, dok je u 2022. godini iznosilo 535 dana. Iako je prosečno kašnjenje usvajanja PZA gotovo prepolovljeno u 2022. godini i vrednost indikatora značajno povećana u odnosu na 2021. godinu i dalje je neprihvatljivo veliko.

Vrednost RIS-a po indikatorima 2021/2022



Komponente sa najvećom vrednošću indeksa u 2022. godini su uključivost zainteresovane javnosti u pripremu propisa (komponenta 3) i responzivnost institucija – dostupnost informacija (komponenta 5):

- Vrednost indeksa za uključivanje zainteresovane javnosti u pripremu iznosi 72 od maksimalnih 100. Iako u prethodnoj godini nije usvojeno puno novih zakona, javne rasprave i konsultacije su sprovedene u nešto više od polovine slučajeva kada je to bilo neophodno, nacrti zakona su bili dostupni za 67% zakona, a samo jedan zakon relevantan za privredu je donet po hitnom postupku.
- Sa postignutih 65 indeksnih poena responzivnost institucija – dostupnost informacija je druga najbolje ocenjena komponenta. Prema rezultatima sprovedenog istraživanja

ministarstva u proseku odgovaraju na nešto više od polovine, tačnije na 53% upućenih mejlova od različitih subjekata. Sajtovi ministarstava pružaju solidne informacije i ocenjeni su kao pregledni, te je i vrednost indikatora informativnosti veb-sajtova 76 od mogućih 100 indeksnih poena.

Najveći porast vrednosti indeksa u odnosu na 2021. godinu ostvaren je u komponenti 4 - ažurnost sprovođenja zakona, odnosno u broju donetih podzakonskih akata, iako ova komponenta i dalje ima veliki prostor za poboljšanje.

- Detaljnije, tokom 2022. godine doneto je svega 23% podzakonskih akata čije je donošenje predviđeno u okviru 35 posmatranih zakona – ipak to je neuporedivo bolji rezultat u odnosu na prethodnu godinu kada je doneto svega 3% akata. S druge strane, svega 10% PZA doneto je u predviđenim rokovima, što je takođe poboljšanje u odnosu na prethodnu godinu, iako je prosečno kašnjenje PZA donetih tokom 2022. godine iznosilo čak 535 dana, odnosno godinu i po dana.

Najveći pad vrednosti indeksa u odnosu na prethodni izveštaj beleže komponente predvidivost pripreme propisa (komponenta 1) i **uključivanje zainteresovane javnosti u pripremu propisa** (komponenta 3).

- S obzirom na to da duži vremenski period Vlada bila u tehničkom mandatu Plan rada Vlade za 2022. godinu nije donet, što je značajno umanjilo predvidivost zakonodavne aktivnosti. Tokom 2022. godine doneto je svega 10% planiranih zakona, a ukoliko se u obzir uzmu i neplanirani zakoni doneto je 19%, što je zabrinjavajući rezultat.²
- Iako je uključenost zainteresovane javnosti u pripremu propisa komponenta RIS-a sa najvećom vrednošću za 2022. godinu, njena vrednost je zapravo u određenoj meri opala u odnosu na prethodni izveštaj. Tačnije ostvaren je pad ove komponente od 13 indeksnih poena, što je u najvećoj meri rezultat daleko manjeg broja organizovanih javnih rasprava i konsultacija, dok su dostupnost nacrtu zakona i (ne)donošenje zakona po hitnim postupcima ostali na sličnom nivou kao u 2021. godini.
- Što se tiče regulatornog opterećenja privrede, u troškovima sprovođenja postupaka ostvareno je blago poboljšanje, odnosno RSJP je procenio da se administrativno opterećenje

² Usled dužine trajanja mandata tehničke Vlade tokom prethodne godine nije usvojen Plan rada Vlade za 2022. godinu, tako da je za potrebe izrade ovog izveštaja korišćen [Plan rada Vlade za 2021. godinu](#)

smanjilo za 0,06% BDP-a u 2021. godini u odnosu na prethodno obavljenu procenu. Pored toga, učešće 20 najvećih neporeskin nameta u BDP-u ostalo je identično u odnosu na nivo ostvaren 2021. godine kada su neporeski nameti takođe iznosili 2,3% BDP-a, te je i vrednost indikatora za obe godine 10 indeksnih poena, što je slab rezultat.

REGULATORNI INDEKS SRBIJE – RIS	Vrednosti 2021 (na skali od 0 - 100)	Vrednosti 2022 (na skali od 0 - 100)
Komponenta 1 - Predvidivost donošenja propisa	47	34
1. Indikator ispunjenosti plana zakonodavnih aktivnosti (IPZA)	22	10
2. Indikator predvidivosti regulatornog okvira (IPRO)	48	19
3. Indikator učestalosti izmena i dopuna zakona (IIDZ)	70	73
Komponenta 2 – Kvalitet pripreme propisa	49	50
1. Indikator analize efekata propisa (IAEP)	72	61
2. Indikator sadržaja analize (ISA)	61	72
3. Indikator kvantifikacije regulatornih efekata (IKRE)	16	17
Komponenta 3 – Uključivanje zainteresovane javnosti u pripremu propisa	85	72
1. Indikator javnih rasprava i konsultacija (IJR)	95	56
2. Indikator dostupnosti nacрта zakona (IDNZ)	65	67
3. Indikator hitnosti postupka (IHP)	95	94
Komponenta 4 – Ažurnost sprovođenja zakona	1	16
1. Indikator usvojenih podzakonskih akata (IUPA)	3	23
2. Indikator kašnjenja podzakonskih akata (IKPA)	0	9
Komponenta 5 – Responzivnost institucija – dostupnost informacija	68	65
1. Indikator razvijenosti javno-privatnog dijaloga (IJPD)	57	53
2. Indikator informativnosti veb-sajtova (IIV)	80	76
Komponenta 6 – Regulatorno opterećenje	34	39
1. Indikator učešća administrativnih troškova u BDP (IAT)	58	68
2. Indikator učešća 20 najvećih neporeskih nameta u BDP (INN)	10	10
Ukupna vrednost RIS-a	47	46

I REGULATORNI INDEKS SRBIJE – RIS 2022/23

Komponenta 1: Predvidivost donošenja propisa

Prilikom izmene određenog propisa koji utiče na privredno okruženje neophodno je ostaviti dovoljno vremena privrednim subjektima da se prilagode (usklađe svoje poslovanje) novim okolnostima. Pored toga, česte promene zakona, odnosno promene regulatornog okruženja nameću opterećenje privredi i ograničavaju poslovanje subjekata. Najbolji način da se osigura predvidivost i stabilnost regulatornog okvira je da se njegove promene dobro planiraju i pravovremeno najavljuju.

Komponenta 1: Predvidivost donošenja propisa, sastoji se iz tri indikatora. Prvi pokazatelj, odnosno *Indikator ispunjenosti plana zakonodavnih aktivnosti (IPZA)*, na godišnjem nivou meri koliko je od planiranih zakona doneto u tekućoj godini. Cilj je da se oceni u kojoj meri Ministarstva uspevaju da adekvatno isplaniraju svoje aktivnosti na godišnjem nivou, a samim tim i da se oceni u kojoj meri se privredni subjekti mogu osloniti na plan zakonodavnih aktivnosti u poslovanju.

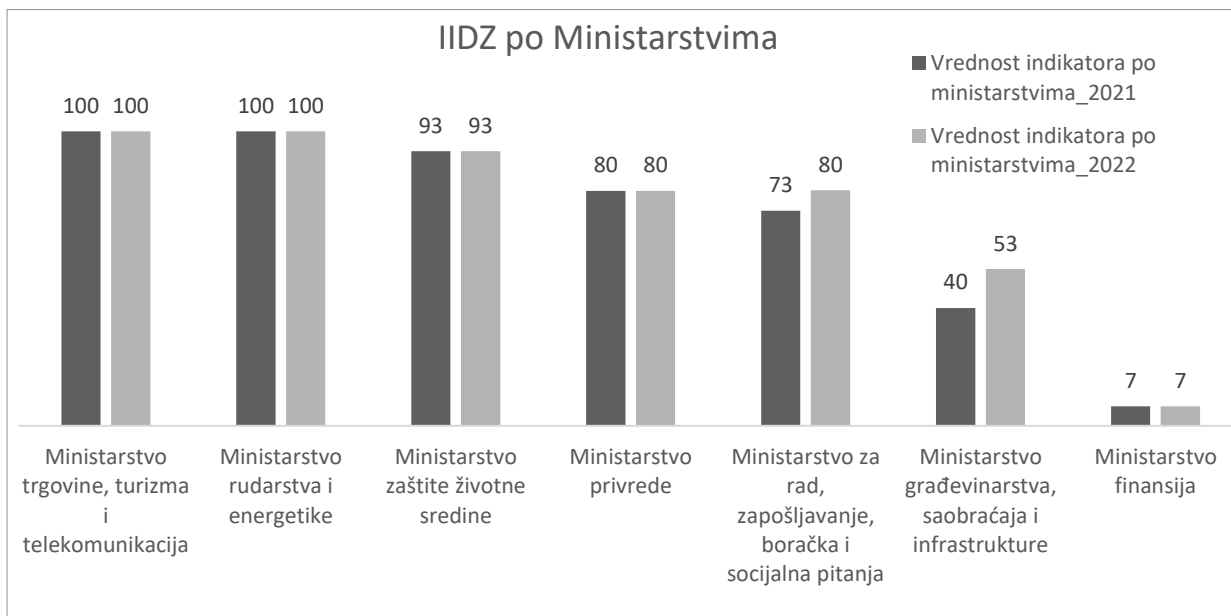
Kao što je već navedeno u ovom izveštaju, usled dugačkog mandata tehničke Vlade u Srbiji tokom prošle godine Plan rada Vlade za 2022. godinu nije usvojen, što je uslovalo da se za obračun ovog indikatora koristi Plan rada Vlade za 2021. godinu, naravno ne uzimajući u obzir zakone koji su doneti tokom 2021. godine. Plan rada Vlade za prethodnu godinu predviđao je donošenje 397 zakona, od čega je doneto 86 što znači da je za usvajanje u 2022. godini preostalo 311 zakona.

Tokom 2022. godine doneto je 60 zakona, od kojih je 32 doneto u skladu sa Planom rada Vlade, što predstavlja tek 10% plana. U odnosu na prethodnu godinu vrednost ovog indikatora je smanjena za čak 12 procentnih poena. Ovakav rezultat je posledica činjenice da je tokom prošle godine zbog tehničkog mandata Vlade, Narodna skupština usvajala zakone

tokom četiri meseca. Sa druge strane, u 2022. godini doneto je 28 zakona koji nisu bili planirani.

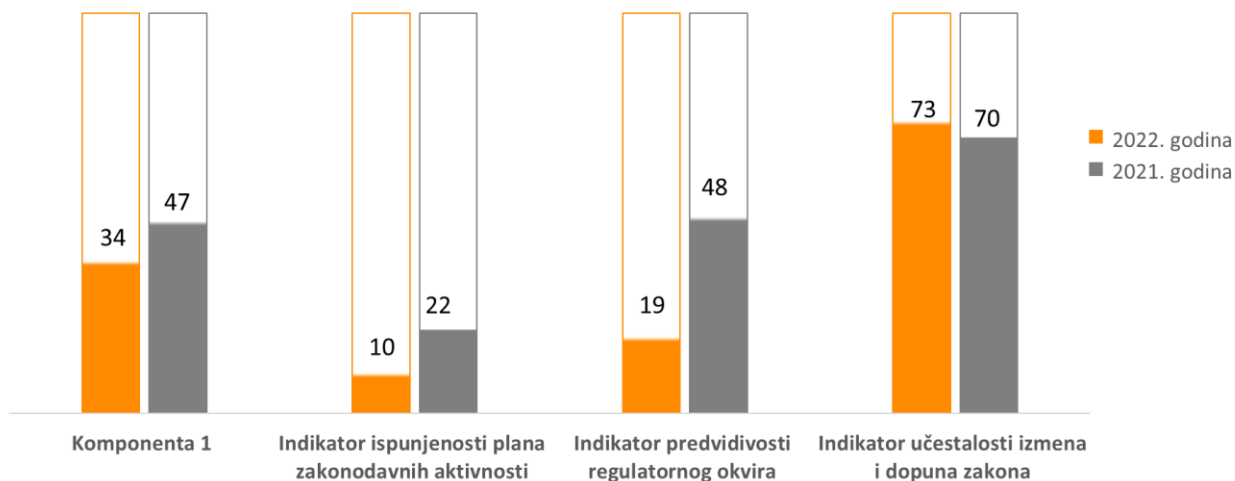
Drugi pokazatelj u okviru Komponente 1, odnosno *Indikator predvidivosti regulatornog okvira (IPRO)* predstavlja udeo svih donetih zakona u ukupnom broju planiranih zakona za tekuću godinu. **Uzimajući u obzir da je u prethodnoj godini doneto ukupno 60 zakona, a da je planirano 311 vrednost ovog indikatora iznosi 19**, što je značajno manje u odnosu na prethodnu godinu. Iako je vrednost indikatora niža u odnosu na prošlu godinu, udeo broja donetih neplaniranih zakona u ukupnom broju donetih zakona tokom 2022. iznosi 47% što je manje od prošlogodišnjih 55%. **Ovako visok procenat donošenja neplaniranih akata pokazuje da Ministarstva ne mogu na adekvatan način da planiraju svoju regulatornu aktivnost za narednu godinu.**

Treći indikator u okviru ove prve komponente RIS-a je *Indikator učestalosti izmena i dopuna zakona (IIDZ)*. Za potrebe ocene ovog indikatora identifikovano je po 5 zakona iz nadležnosti 7 ministarstava (dakle ukupno 35 zakona) i analizirano je koliko se često ovi zakoni menjaju. U pitanju su zakoni koji najviše utiču na kreiranje regulatornog okruženja, a koji su u nadležnosti sledećih ministarstava: Ministarstvo finansija; Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture; Ministarstvo privrede; Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; Ministarstvo rudarstva i energetike; Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija i od ove godine i Ministarstvo zaštite životne sredine. U poslednjih 5 godina ovih zakoni su se u proseku menjali 2 i po puta, odnosno u proseku svaki zakon se menjao svake druge godine. Na osnovu broja promena svakog od navedenih zakona u proteklih 5 godina vrednost indikatora učestalosti izmena i dopuna zakona iznosi 73 što predstavlja blago poboljšanje u odnosu na prošlogodišnjih 70 indeksnih poena.



Problem nedonošenja Plana rada Vlade za 2022. godinu sam po sebi predstavlja značajan izazov pri planiranju poslovnih aktivnosti. Ako na to dodamo i da skoro polovina zakona koja je doneta, nije doneta u skladu sa prošlogodišnjim planom, onda možemo zaključiti da je regulatorno okruženje u protekloj godini bilo vrlo nepredvidivo. O ovome svedoči i ukupna vrednost Komponente 1 RIS-a za 2022. godinu od 34 indeksna poena, a koja je smanjena za 13 indeksnih poena u poređenju sa rezultatom iz 2021. godine.

Komponenta 1 - vrednost indikatora



Komponenta 2: Kvalitet pripreme propisa

U cilju vođenja javnih politika i uspostavljanja regulatornog okvira u skladu sa potrebama građana i privrede, boljeg sagledavanja, razumevanja i procene potencijalnih efekata i planiranja i obezbeđenja dovoljnih sredstava za sprovođenje mera javnih politika Vlada je donela Uredbu o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika. Analiza efekata je analitički proces, zasnovan na relevantnim činjenicama, podacima i informacijama, koji se sprovodi tokom planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i propisa, u cilju sagledavanja promene koju treba postići, njenih elemenata i uzročnopsledičnih veza između njih i izbora optimalnih mera za postizanje ciljeva javnih politika (ex-ante analiza efekata). Komponenta 2 RIS *Kvalitet pripreme propisa* prati ovu fazu izrade zakona i oslikava da li se i koliko kvalitetno sprovodi analiza efekata prilikom donošenja i/ili izmena propisa.

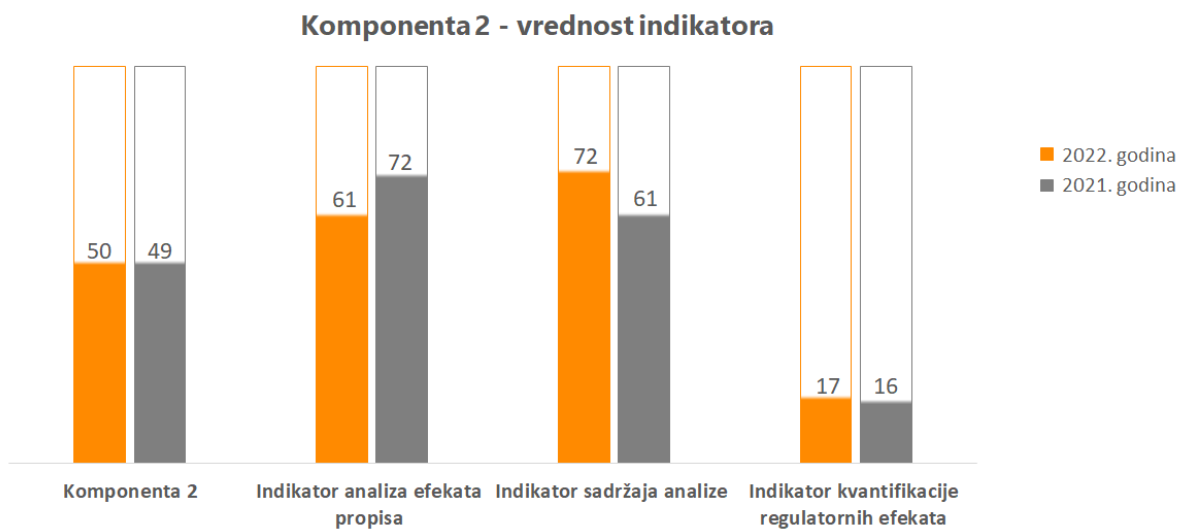
Indikator analiza efekata propisa (IAEP), odnosno prvi indikator ove komponente predstavlja udeo broja novih zakona i izmena i dopuna zakona usvojenih u tekućoj godini za koje je izrađena analiza efekata propisa u ukupnom broju donetih propisa. **Od 60 zakona koji su doneti tokom 2022. godine, 18 je imalo direktan ili indirektan uticaj na privredu, samo za 11 zakona je ispunjena formalna obaveza za dostavljanje AEP u okviru obrazloženja nacrtu zakona.** To znači da je za 61% zakona donetih u 2022. godini, koji imaju uticaj na privredu, izrađena analiza efekata propisa. Ovaj rezultat je slabiji u odnosu na prošlogodišnji kada je za 72% usvojenih zakona koji imaju posredan ili neposredan uticaj na privredu sprovedena analiza efekata propisa.

Indikator sadržaja analize (ISA) izračunava se na osnovu mišljenja na analize efekata propisa koje izdaje RSJP, odnosno institucija kojoj ministarstva dostavljaju nacрте zakona na mišljenje. Vrednost indikatora određuje se na osnovu toga da li je RSJP ocenio analize kao potpune ili delimične. Tokom 2022. godine **RSJP je za 15 zakona za koje je bilo neophodno izraditi analizu efekata izdao mišljenje. Prema RSJP-u, potpune AEP je imalo 9 nacрта zakona** što predstavlja 60% od ukupnog broja zakona za koje je trebalo izraditi analizu efekata, dok preostalih 6, odnosno 40% sadrži delimičnu analizu efekata propisa. Za preostalih 45 zakona koji su usvojeni RSJP smatra da zbog svoje prirode ne moraju posedovati analizu efekata. Prema metodologiji RIS-a vrednost ovog indikatora iznosi 72 indeksna poena, što predstavlja bolji rezultat u odnosu na prošlu godinu kada je vrednost indikatora iznosila 61 indeksni poen, odnosno kada je 44% donetih zakona imalo potpunu analizu efekata propisa.

Treći indikator ove komponente, odnosno *Indikator kvantifikacije regulatornih efekata (IKRE)* usmeren je na analizu procene troškova (kvantifikacije efekata) koju će predloženi zakon imati na privredno okruženje. Indikator predstavlja udeo broja novih zakona i izmena i dopuna zakona koji u obrazloženju zakona sadrže kvantifikovane procene troškova u odnosu na ukupan broj donetih zakona. Od 15 donetih zakona tokom 2022. godine na koje je RSJP izdao mišljenje samo 2 sadrže sveobuhvatnu kvantitativnu procenu troškova (13%). Takođe, za isti broj (2) nacрта zakona urađena je delimična procena troškova, dok preostalih 11 zakona,

odnosno 73%, nije posedovalo nikakvu kvantifikaciju troškova. Na osnovu navedenih podataka vrednost Indikatora kvantifikacije regulatornih efekata za 2022. godinu iznosi 17 indeksnih poena. Ovakav rezultat predstavlja minimalno poboljšanje u odnosu na prošlu godinu, odnosno poboljšanje od jednog indeksnog poena.

Primenjujući metodologiju RIS-a, konačna vrednost komponente 2 za 2022. godinu iznosi 50 indeksni poen što je gotovo nepromenjen rezultat u odnosu na prošlogodišnji rezultat od 49.



Komponenta 3: Uključivanje zainteresovane javnosti u pripremu propisa

Treća komponenta Regulatornog indeksa Srbije ima za cilj da prikaže jedan od ključnih elemenata kvalitetnog regulatornog okvira: stepen uključenosti zainteresovane javnosti u proces pripreme i donošenja propisa. Pravovremeno pružanje uvida u nacрте zakona, organizovanje javnih rasprava i drugih vidova konsultacija sa zainteresovanim akterima omogućava se aktivno učešće javnosti u proces izrade propisa.

Prvi indikator u ovoj komponenti, *Indikator javnih rasprava i konsultacija (IJR)*, prikazuje broj javnih rasprava i konsultacija sprovedenih u procesu donošenja novih ili izmenama postojećih propisa. Zakonom o državnoj upravi i Poslovníkom Vlade definisana su pravila sprovođenja javnih rasprava, što se posebno odnosi na one propise koji bitno menjaju pravni režim u jednoj oblasti ili su od posebne važnosti za javnost. Ipak, šta se podrazumeva pod „bitnim promenama pravnog režima“ nije precizno definisano ni jednim propisom, što omogućava različite interpretacije i „opravdanja“ zašto se javne rasprave ne sprovode za određene propise. Slobodno tumačeći šta se podrazumeva pod „neznatna promena“ zakona, nadležne institucije izbegavaju organizovanje javnih rasprava.

Sa druge strane, u pojedinim slučajevima, javna rasprava se odvija na „nezvaničan“ način, odnosno putem organizovanja okruglih stolova, prezentacija, javnih skupova, sastanaka sa predstavnicima zainteresovanih strana. Da bi se zadržala objektivnost i konzistentnost indikatora, za potrebe izrade Regulatornog indeksa Srbije usvojena je sledeća pretpostavka: konsultacije (bilo da su to formalne javne rasprave ili neformalne konsultacije) je potrebno sprovesti za sve „nove zakone“, dok u slučaju izmena i dopuna zakona organizacija konsultacija u svakom drugom slučaju.

U 2022. godini od 18 donetih zakona relevantnih za privredu, donet je samo jedan nov zakon. Za Zakon o socijalnom preduzetništvu sprovedena je javna rasprava, dok je za 17 izmena i dopuna zakona relevantnih za privredu organizovano svega 4 javne rasprave. Prema navedenoj metodologiji vrednost indikatora javnih rasprava i konsultacija iznosi 56, odnosno javne rasprave su tokom 2022. godine u proseku sprovedene u 56% slučajeva. U odnosu na prethodnu, 2021. godinu došlo je do drastičnog smanjenja kada je vrednost ovog indikatora iznosila čak 95 indeksnih poena, što je rezultat višemesečnog tehničkog mandata Vlade RS.

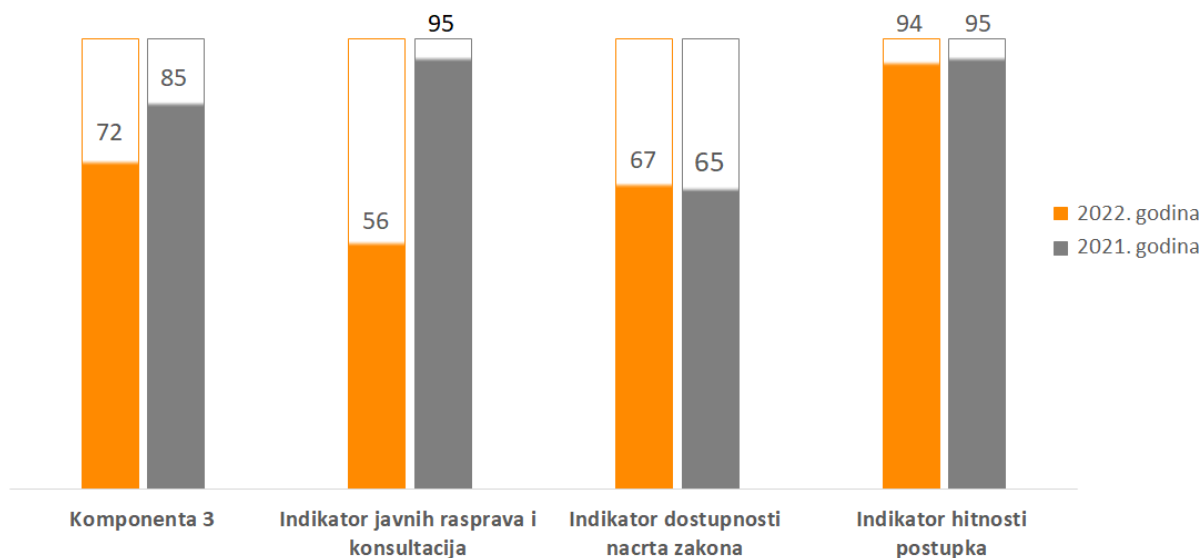
Čak i u situacijama u kojima nadležno ministarstvo nema obavezu organizovanja javne rasprave, važno je da javnost na vreme bude obavještena o novoj verziji propisa za šta je neophodno da ministarstvo javno objavi nacrt propisa. Upravo zbog toga se kroz *Indikator dostupnosti nacrta zakona (IDNZ)* prati broj donetih zakona, relevantnih za privredu, za koje

je nacrt zakona bio javno objavljen. Uvidom u sajtove nadležnih ministarstava i drugih relevantnih izvora poput onlajn baza propisa, utvrđeno je da je od 18 posmatranih zakona u 2022. godini 12 imalo objavljen nacrt zakona pre usvajanja što je 67%. Ovaj rezultat je blago poboljšan u odnosu na prethodnu godinu kada je za 65% zakona bio objavljen nacrt pre njegovog usvajanja.

Treći i poslednji indikator u okviru komponente 3 je *Indikator hitnosti postupka (IHP)*. Hitnost postupka značajno narušava transparentnost u procesu pripreme propisa, s obzirom da tada organizovanje javne rasprave nije neophodno. U 2022. godini, od 18 zakona koji utiču na poslovno okruženje, samo jedan (6%) je donet po hitnom postupku (vrednost je 94 indeksna poena) što je gotovo identično rezultatu u 2021. godini kada je od 74 zakona 4 doneto po hitnom postupku (95 indeksnih poena).

Vrednost komponente 3 *Kvalitet uključivanja zainteresovanih strana* za 2022. godinu je 72 indeksna poena. Ovo je jedna od dve komponente RIS-a koje su se najviše smanjile u odnosu na prošlu godinu. U 2021. godini vrednost ove komponente iznosila je 85 poena, odnosno smanjila se za 13 indeksnih poena u 2022. godini, što je rezultat neorganizovanja javnih rasprava i konsultacija za zakone donete u 2022. godini.

Komponenta 3 - vrednost indikatora



Komponenta 4: Ažurnost sprovođenja zakona

Izveštaji o kvalitetu regulatornog okruženja iz prethodnih godina ukazuju na to da je u praksi jedan od najvećih problema u pogledu sprovođenja zakona kašnjenje u procesu donošenja podzakonskih akata u odnosu na zakonom propisane rokove, kao i situacije kada podzakonski akti uopšte nisu doneti. Pored toga, dodatni problem predstavljaju situacije kada stari zakoni prestaju da važe ili se donose izmene i dopune tih zakona, a podzakonska akta doneta na osnovu ranije važećih propisa nisu usklađena sa novim zakonskih okvirom. Ovakva praksa stvara pravnu nesigurnost za sve privredne subjekte na koje utiče primena zakona.

U cilju monitoringa (ne)donošenja podzakonskih akata NALED je 2010. godine razvio tzv. Barometar propisa, odnosno alat koji omogućava praćenje da li se i u kojoj meri zakon sprovodi pravovremenim usvajanjem podzakonskih akata. Kako bi nalazi bili što precizniji tokom 2023.

godine izrađena je nova, revidirana verzija Barometra podzakonskih akata. Novi Barometar propisa se zasniva na detaljnoj analizi zakonskih odredbi u okviru 35 zakona, koji su ocenjeni kao relevantni za privredno okruženje. Za 35 zakona mapirano je ukupno 750 podzakonskih propisa (uredbi, pravilnika, odluka) koje je bilo (ili je još uvek) neophodno doneti, kako bi se obezbedila efikasna primena zakona i izbegla arbitrarnost u primeni. U periodu od 20 godina doneto je ukupno 520 podzakonskih akata koji su u skladu sa trenutno važećim zakonskih okvirom, što znači da je potrebno doneti još 230 podzakonskih akata. Dodatno je zabrinjavajuća činjenica da je u vreme izrade ovog izveštaja rok za donošenje 181 od navedenih 230 podzakonskih akata već prošao, odnosno ministarstva i Vlada kasne u njihovom donošenju.

Komponenta 4 Regulatornog indeksa Srbije kroz 2 indikatora koji se izračunavaju na osnovu Barometra podzakonskih akata prati ažurnost sprovođenja zakona na godišnjem nivou. Prvi pokazatelj ove komponente RIS-a je *Indikator usvojenih podzakonskih akata (IUPA)*, koji predstavlja udeo broja usvojenih podzakonskih akata tokom tekuće godine u ukupnom broju podzakonskih akata koje je trebalo doneti te godine. Tokom 2022. godine trebalo je doneti 230 podzakonskih akata koji bliže uređuju odredbe iz 35 zakona, ne računajući akta čiji je rok za donošenje u 2023. godini ili kasnije. Od navedenog broja PZA tokom 2022. godine doneto je 53 PZA. Na osnovu ovih podataka vrednost prvog indikatora ove komponente iznosi 23 indeksna poena, tj. da je tokom 2022. godine doneto 23% podzakonskih propisa koje je trebalo doneti, što predstavlja značajno poboljšanje u odnosu na prethodnu godinu kada je bilo doneto svega 3% PZA.

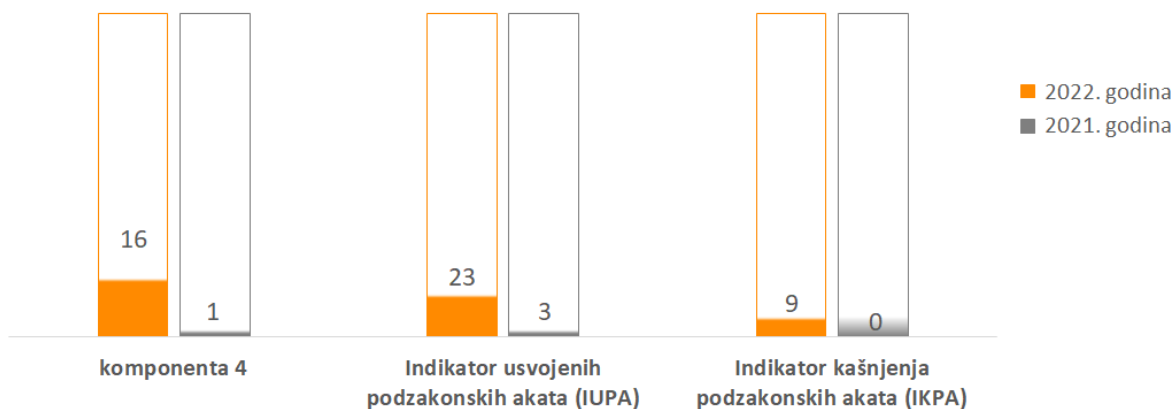
Drugi indikator, *Indikator kašnjenja podzakonskih akata (IKPA)* se odnosi na kašnjenja prilikom donošenja podzakonskih akata. Vrednost indikatora se izračunava na osnovu udela broja podzakonskih akata koji su doneti u propisanom roku u ukupnom broju podzakonskih akata. S obzirom na to da kašnjenja od 30 dana nisu ista kao i kašnjenja od 6 meseci, podzakonskim propisima za koje je kašnjenje u donošenju manje od 3 meseca dodeljuje se pozitivna vrednost u iznosu od jedne trećine u odnosu na PZA doneta u roku.

Prosečno kašnjenje u donošenju podzakonskih akata u 2022. iznosi 535 dana. Od 53 doneta podzakonska akta 21 (40%) je usvojen u roku, a pored toga 3 akta su usvojena sa zakašnjenjem manjim od 3 meseca. Iako kašnjenje od 535 dana deluje poražavajuće ono zapravo predstavlja značajno poboljšanje u odnosu na prosečno kašnjenje iz prethodne godine od čak 990 dana.

Jedan od učestalih problema koji je identifikovan u razvijanju novog Barometra podzakonskih akata je da se neretko dešava da podzakonska akta nisu usklađena sa novim verzijama zakona na osnovu kojih su doneta. Barometar propisa pokazuje ukupno čak 45 podzakonskih akata koji nisu usklađeni sa poslednjim izmenama i dopunama zakona. Pored toga, identifikovano je i nekoliko akata koji su formalno i dalje na snazi, iako su članovi zakona na osnovu kojih su oni doneti obrisani kroz izmene i dopune zakona. Primer je [Uredba o garanciji porekla \(„Službeni glasnik RS“, broj 82 od 8. septembra 2017.\)](#) doneta na osnovu člana 86. Zakona o energetici iz 2014. godine, a navedeni član je 2021. godine obrisani izmenom i dopunom zakona.

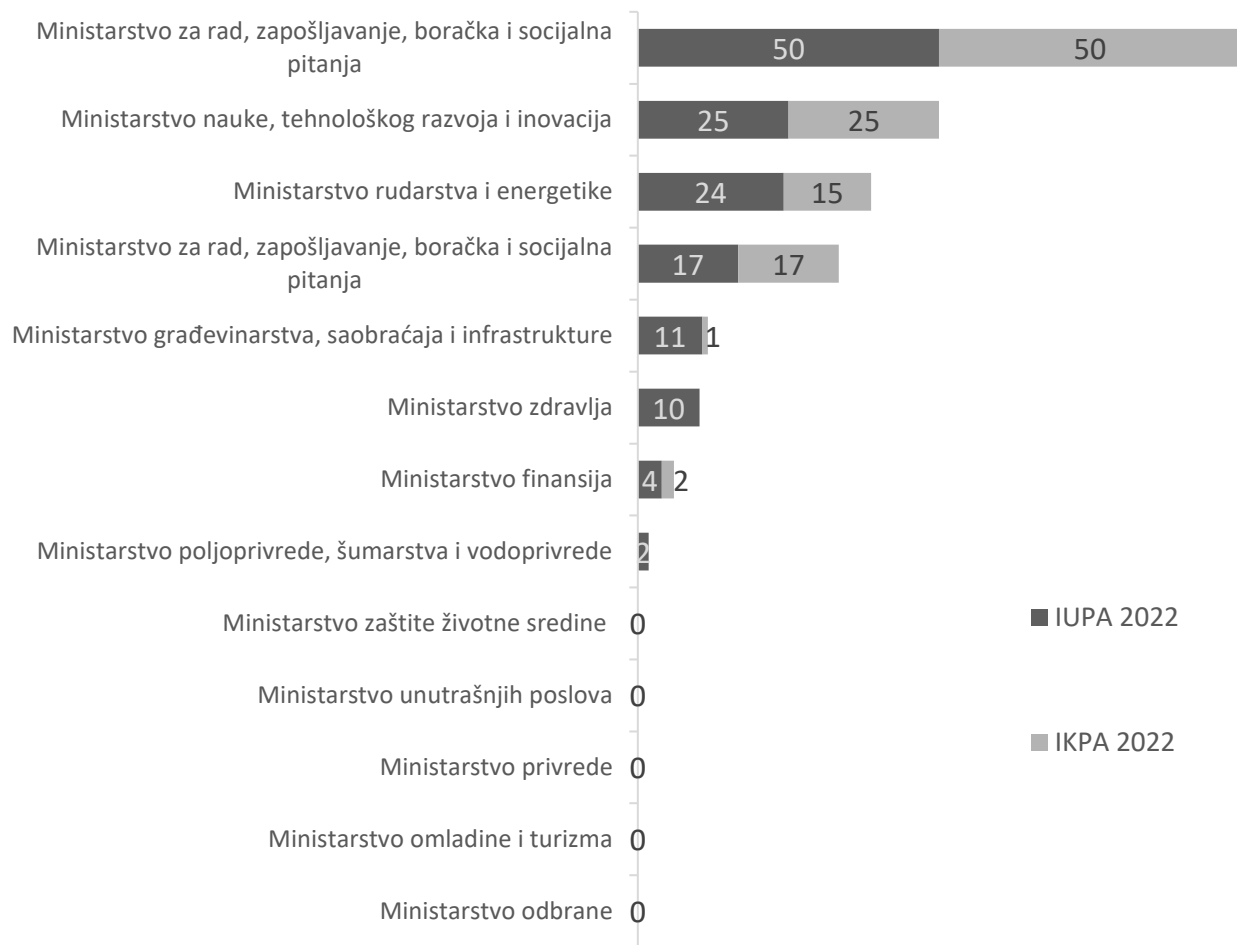
Ukupna vrednost komponente 4 iznosi 16 od mogućih 100 indeksnih poena, što je čini najnižom vrednošću komponente Regulatornog indeksa Srbije u 2022. godini, iako ova vrednost zapravo predstavlja značajno poboljšanje u odnosu na izveštaj iz 2021. kada je vrednost ove komponente iznosila svega 1 indeksni poen.

Komponenta 4 - vrednost indikatora



Najveću vrednost komponente ažurnosti zakona (100 indeksnih poena) ima Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Međutim ovo ministarstvo je u 2022. godini za posmatrane zakone trebalo da donese samo jedan podzakonski akt koji je i donet u predviđenom roku. Najviše PZA je donelo Ministarstvo rudarstva i energetike, 30 od planiranih 62, od koji je 15 doneto u predviđenom roku. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture donelo je 12 od 56 planiranih akata, od kojih je samo jedan PZA donet u roku. Sledeća ministarstva za analizirane zakone u 2022. godini nisu donela ni jedan PZA, iako je postojala obaveza njihovog donošenja: Ministarstvo odbrane, Ministarstvo omladine i turizma, Ministarstvo privrede, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo zaštite životne sredine, pa su tako njihove vrednosti indikatora 0.

Komponenta 4 po ministarstvima - Učešće indikatora



Komponenta 5: Responzivnost institucija – dostupnost informacija

Kako bi privredni subjekti mogli da usaglase svoje poslovanje sa postojećim propisima, od ključne važnosti je da im pored propisa budu dostupne i institucije, odnosno odgovarajuće informacije vezane za primenu propisa. Komponenta 5 Regulatornog indeksa Srbije prati da li su ministarstva stavljala na uvid zainteresovanoj javnosti informacije koje imaju uticaj na određeni segment privrede, kao i to da li institucije odgovaraju na upite građana i privrede.

Prvi indikator, *Indikator razvijenosti javno-privatnog dijaloga (IJPĐ)*, ima za cilj praćenje kvaliteta komunikacije ministarstava sa poznatim i nepoznatim sagovornikom, direktnim putem (mejlom) ili formalno, putem zahteva za informacije od javnog značaja. Vrednost ovog indikatora za 2022. godinu iznosi 53 indeksnih poena, što je pad u odnosu na 57 indeksnih poena kolika je bila vrednost ovog indikatora u 2021. godini. Ovaj rezultat pokazuje i da ministarstva u proseku odgovore na nešto malo više od polovine pitanja koja su im upućena od strane poznatih i nepoznatih lica. Ono što može biti objašnjenje za nešto lošije rezultate jeste izmena Zakona o ministarstvima iz oktobra prošle godine, kojom su neka ministarstva razdvojena a neka spojena, pa je došlo i do promene nadležnosti.

Podaci prikupljeni ovogodišnjim talasom istraživanja pokazuju da ministarstva imaju tendenciju da odgovore na upite ukoliko su oni jednostavni i ne zahtevaju puno posla. Svakom ministarstvu su upućena tri dopisa:

- prvi od nepoznatog privrednog subjekta koji je bio vrlo jednostavan gde se najčešće tražilo samo da se navede određeni kontakt (Mystery shopper tehnika³);
- drugi od poznatog udruženja sa molbom da se dostave određeni podaci;
- treći zahtev za informacije od javnog značaja gde su se tražili obimniji podaci koji su zahtevali najviše posla.

³ Mystery shopper je tehnika istraživanja tržišta koja simulira akciju traženja informacija o usluzi tako što se istraživač predstavi kao klijent i traži određenu uslugu kako bi proverio nivo kvaliteta i ažurnost pružanja usluge.

Ministarstva su najredovnije odgovarala na jednostavne upite nepoznatih privrednika (68% ministarstava je dalo odgovore), zatim 48% je odgovorilo na molbu poznatog udruženja, a najmanje odgovora (44%) je dobijeno na osnovu zahteva za informacije od javnog značaja, što može da bude zabrinjavajuće. Ovogodišnji rezultati, odnosno značajno veća responzivnost na upite nepoznatih lica, pokazuju situaciju potpuno suprotnu u odnosu na prošlogodišnju kada su ministarstva najčešće odgovarala na zahteve za informacije od javnog značaja u čak 71% slučajeva.

Drugi pokazatelj, *Indikator informativnost vebajtova (IIV)*, ocenjuje kvalitet internet stranica ministarstava jer su se u praksi pokazale kao značajan medijum komunikacije informacija prema građanima i privredi.

Za razliku od drugih indikaotra Regulatornog indeksa Srbije ovaj indikator se sastoji od dva pojedinačna indikatora: Kvalitet sadržaja vebajtova i Preglednost i ažurnost. Kriterijumi koji određuju kvalitet sadržaja vebajtova u prvom pojedinačnom indikatoru su:

- a) da li internet prezentacija sadrži propise iz nadležnosti ministarstva i da li se oni mogu preuzeti,
- b) da li je dostupna ažurna verzija informatora o radu ili, alternativno, šema ministarstva,
- c) da li sajt sadrži spisak aktuelnih projekata i
- d) da li postoji informacija o kontaktima, odnosno broj telefona, mejl adresa ili forma putem koje se može kontaktirati ministarstvo, a vrednost indikatora se izračunava na osnovu broja kriterijuma koje veb prezentacija ispunjava.

Za razliku od prošle godine, kada je kvalitet internet prezentacija ministarstava bio na visokom nivou, ove godine je kvalitet osetno opao. Svako treće ministarstvo, odnosno 32%, je ispunilo sva četiri kriterijuma što je niži procenat u odnosu na prošlu godinu kada je polovina ministarstava ispunjavala sve kriterijume. Za razliku od 2021. godine kada su svi sajtovi ispunjavali najmanje 3 kriterijuma, ovogodišnje istraživanje pokazuje da kvalitet sajtova značajno varira, krećući se u rasponu od ispunjavanja sva četiri kriterijuma do ispunjavanja

samo jednog. Kao i prethodnih godina, najčešće nedostaju informacije o aktuelnim projektima, čak 64% ministarstava nema spisak aktivnih projekata.

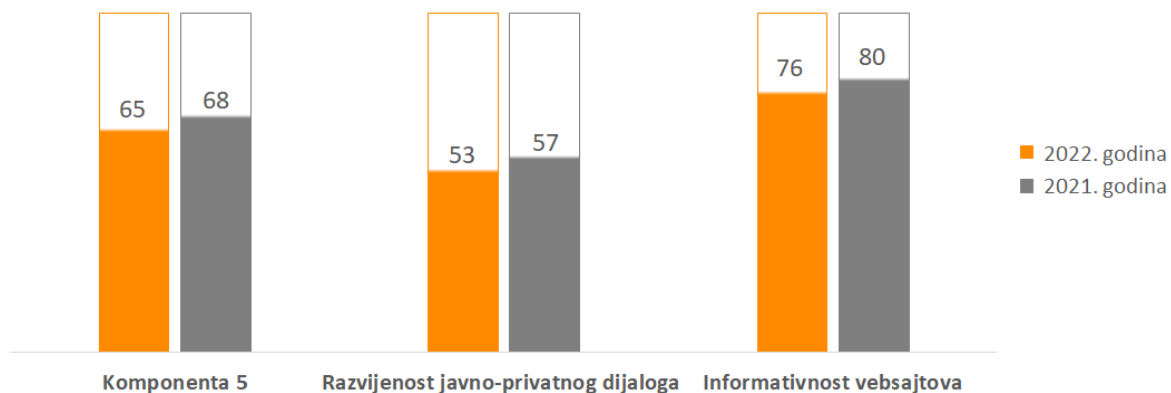
Drugi pojedinačni indikator nastao je za potrebe RIS-a 2020. kao rezultat primedbi građana i privrede da su sajtovi ministarstava nepregledni, spori i teško pretraživi, što umanjuje njihovu informativnost i upotrebnu vrednost. Ovaj indikator prati preglednost internet prezentacija uzimajući u obzir tri kriterijuma:

- a) da li su najvažniji propisi (zakoni i drugi akti, projekti, kontakt) lako dostupni i u vidnom polju,
- b) da li su informacije na sajtu ažurne i
- c) da li su linkovi na stranici funkcionalni.

Vrednost ovog indikatora je u prošloj godini iznosila 77 indeksnih poena, odnosno 77% internet stranica ministarstava zadovoljava navedene kriterijume za ovaj indikator. Najčešći problem koji je identifikovan ovim indikatorom jeste vidljivost najvažnijih elemenata: 80% sajtova ministarstava je ocenjeno kao delimično vidljivo, odnosno neki važni podaci kao što su kontakti, aktivni projekti ili propisi nisu lako vidljivi već se moraju tražiti detaljnije po sajtu.

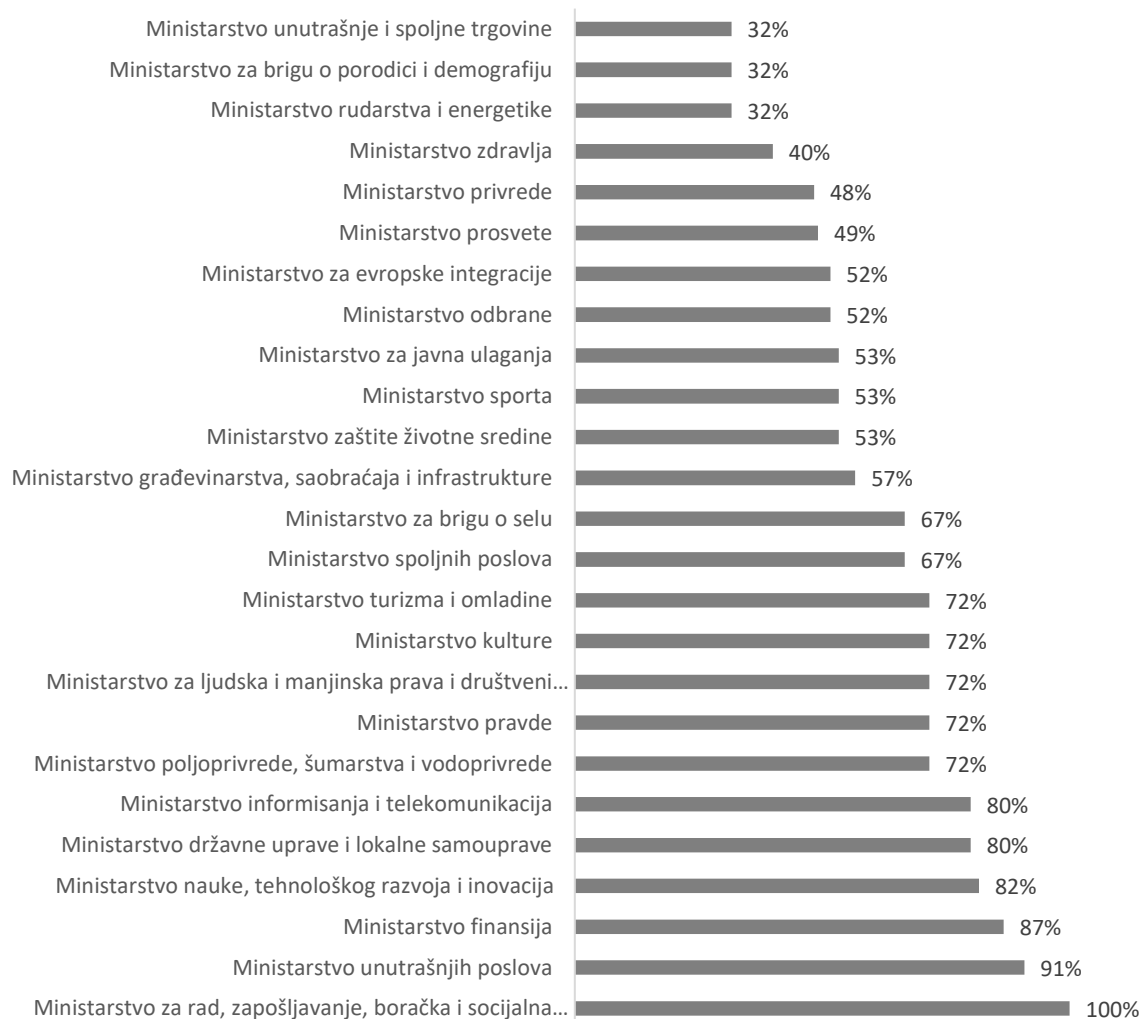
Posmatrajući po ministarstvima, internet prezentacije četiri ministarstva su ispunile i kriterijume sadržaja i kriterijume preglednosti i ažurnosti (Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvo informisanja i telekomunikacija) predstavljajući tako primer dobrih praksi. Sa druge strane, najlošije rezultate ostvario je sajt Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine, ispunjavajući prosečno tek 29% kriterijuma. Objašnjenje za ovak loš rezultat treba tražiti pre svega u restrukturiranju resora trgovine, odnosno izdvajanju trgovine iz prethodnog Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija i formiranju novog Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine što je dovelo i do kreiranja nove internet prezentacije.

Komponenta 5 - vrednost indikatora



Posmatrajući čitavu komponentu 5, odnosno Indikator razvijenosti javno-privatnog dijaloga i Indikator kvaliteta veb prezentacije, najbolji rezultat (100%) je ostvarilo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Ministarstva kod kojih je ispunjenost kriterijuma iznad 80% su: Ministarstvo unutrašnjih poslova (91%), Ministarstvo finansija (87%) i Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija (82%). Na suprotnom kraju, najmanje uspešna ministarstva u pogledu ove komponente su: Ministarstvo rudarstva i energetike, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju i Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine kod kojih je ispunjenost kriterijuma 32%.

Komponenta 5 po ministarstvima



Komponenta 6: Regulatorno opterećenje

Komponenta 6 Regulatornog indeksa Srbije odražava nivo administrativnog opterećenja sa kojim se privreda suočava i nivo opterećenja nastalog usled plaćanja različitih neporeskih nameta. Pored eksplicitnih troškova, privreda ima i administrativno opterećenje poput utrošenog vremena za ispunjenje obaveza koje propisuju zakoni. Drugi aspekt koji Komponenta 6 RIS-a prati je visina 20 najvećih neporeskih nameta koje privreda i građani plaćaju u vidu različitih taksi i naknada.

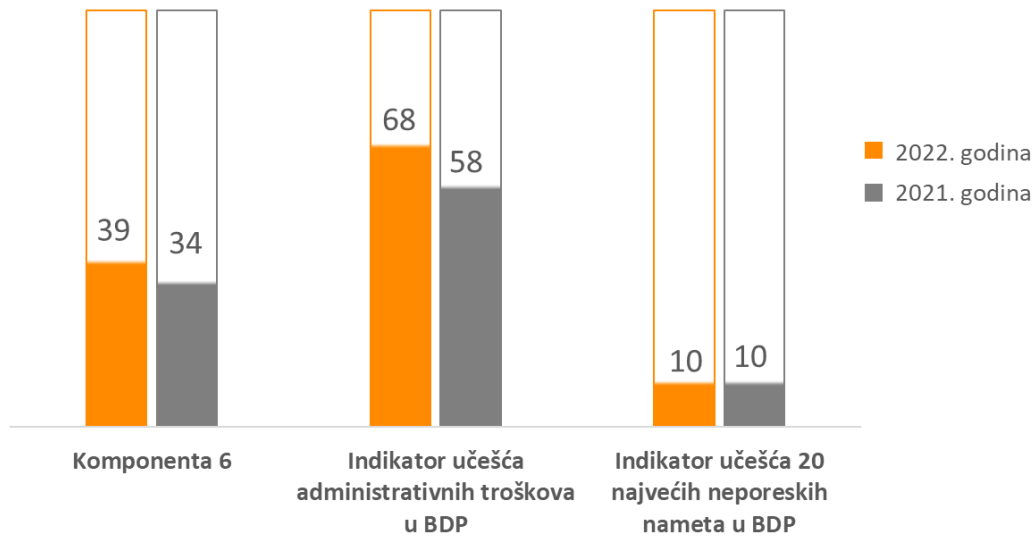
Prvi indikator, odnosno *Indikator učešća administrativnih troškova u BDP (IAT)* obuhvata učešće procenjenih administrativnih troškova u bruto domaćem proizvodu (BDP). Za potrebe izračunavanja ovog indikatora korišćeni su rezultati merenja administrativnih troškova u Republici Srbiji za 2021. godinu, koje je izradio RSJP. Prema njihovim njihovim podacima, **administrativno opterećenje za 2021. godinu iznosilo je 2,95% BDP-a,**⁴ što prema metodologiji RIS-a iznosi 68 indeksnih poena. **Prema proceni RSJP-a regulatorno opterećenje je opalo za 0,06 procentnih poena u odnosu na prošlogodišnji Izveštaj o kvalitetu regulatornog okruženja kada je iznosilo 3,01% BDP-a,** te je u skladu sa tim vrednost indeksa povećana za 10 indeksnih poena.

Drugi indikator Komponente 6, *Indikator učešća neporeskih nameta u BDP-u (INN)*, meri učešće 20 najvećih neporeskih dažbina u BDP-u. Različite takse, naknade i drugi neporeski nameti predstavljaju značajan izazov za privredu, posebno kada se uzme u obzir da lokalni i republički organi neretko nemaju dobru komunikaciju i koordinaciju prilikom propisivanja ovih dažbina, što rezultira plaćanjem duplih taksi ili plaćanjem različite visine dažbina za istu uslugu. Na osnovu podataka Uprave za trezor Ministarstva finansija, **u 2021. godini naplaćena je 141. milijarda dinara za 20 najvećih neporeskih nameta što predstavlja 2,3% BDP-a, odnosno vrednost ovog indikatora je iznosila 10 indeksnih poena.** Identična vrednost

⁴ Rezultati merenja administrativnih troškova u Republici Srbiji 2010-2021: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/scm-prez-isprav-2021-novem.pptx>

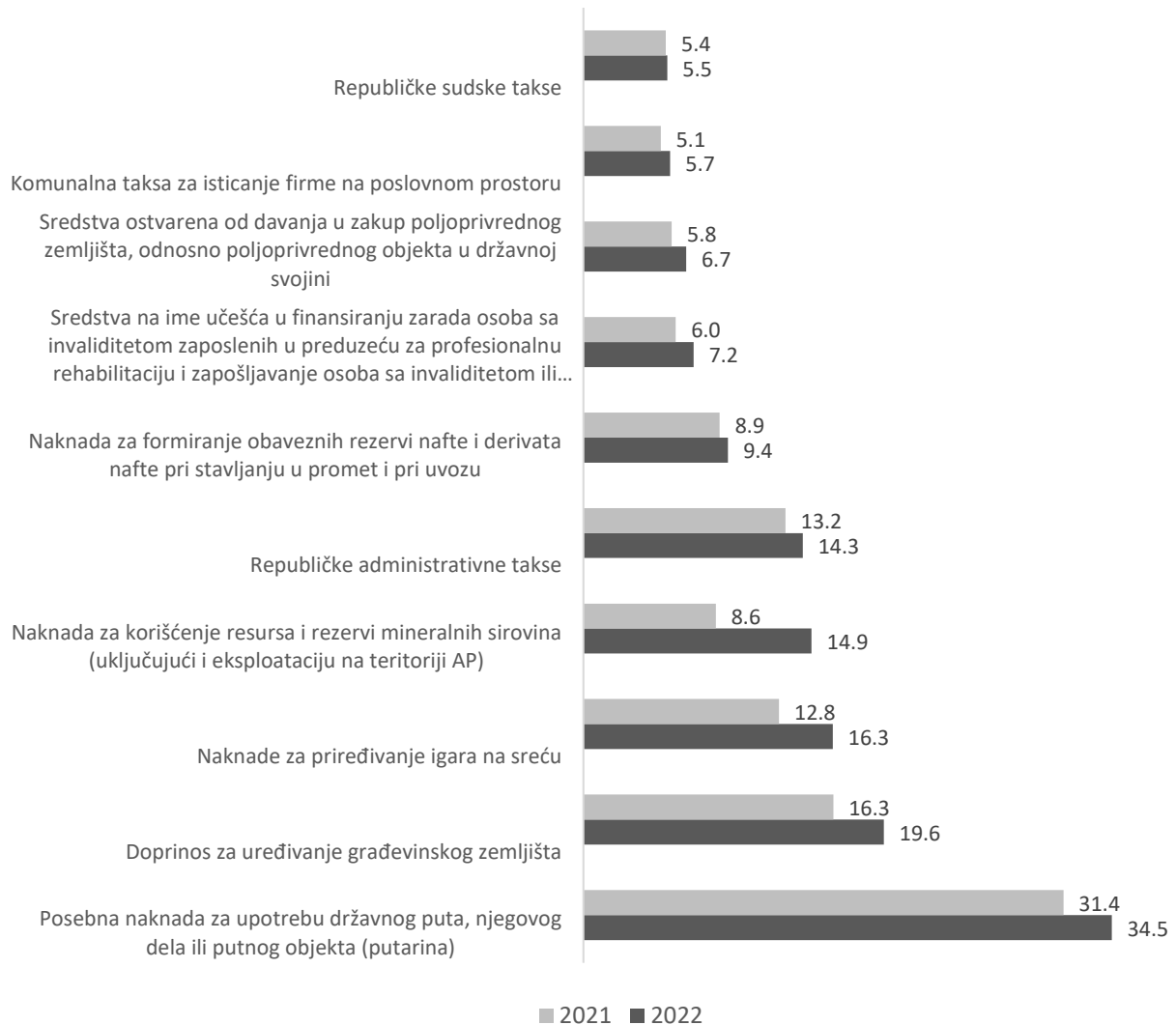
indikatora ostvarena je i u 2022. godinu, iako je ukupno naplaćeno više prihoda, odnosno 162. milijarde dinara (rast od 14,9%), ali je istovremeno povećan i BDP. Kada se ovi podaci prevedu u indeksne poene rezultat je slab i nepromenjen (10 indeksnih poena u obe godine).

Komponenta 6 - vrednost indikatora



Na sledećem grafikonu prikazano je 10 najvećih neporeskih nameta koji su naplaćeni od privrede i građana u 2021. i 2022. godini. Kao i prethodne godine, ubedljivo najveći namet jeste posebna naknada za upotrebu državnog puta, odnosno putarina koja je koštala privredu i građane u 2022. godini 34,5 milijardi dinara, odnosno 294 miliona evra. Nakon putarine, najveći neporeski namet jedoprinos za uređivanje građevinskog zemljišta, za koji je u prošloj godini naplaćeno blizu 20 milijardi dinara.

10 najvećih neporeskih nameta u 2021. i 2022. godini, u mlrd dinara



Rast u naplaćenim prihodima (oko 15%) od 20 najvećih neporeskih dažbina u 2022. u odnosu na 2021. godinu, ukazuje jednim delom da su privreda i građani dodatno regulatorno i finansijski opterećeni u odnosu na prethodnu godinu. Najveći rast u odnosu na prethodnu godinu identifikovan je kod naknada za korišćenje resursa i rezervi mineralnih sirovina (uključujući i eksploataciju na teritoriji AP), gde je zabeležen rast od neverovatnih 72%. Drugi neporeski nameti koji su takođe ostvarili značajan rast u odnosu na 2021. godinu jesu naknada za korišćenje voda (39,8%), naknade za priređivanje igara na sreću (27,5%) i doprinos za uređivanje građevinskog zemljišta (20,3%).

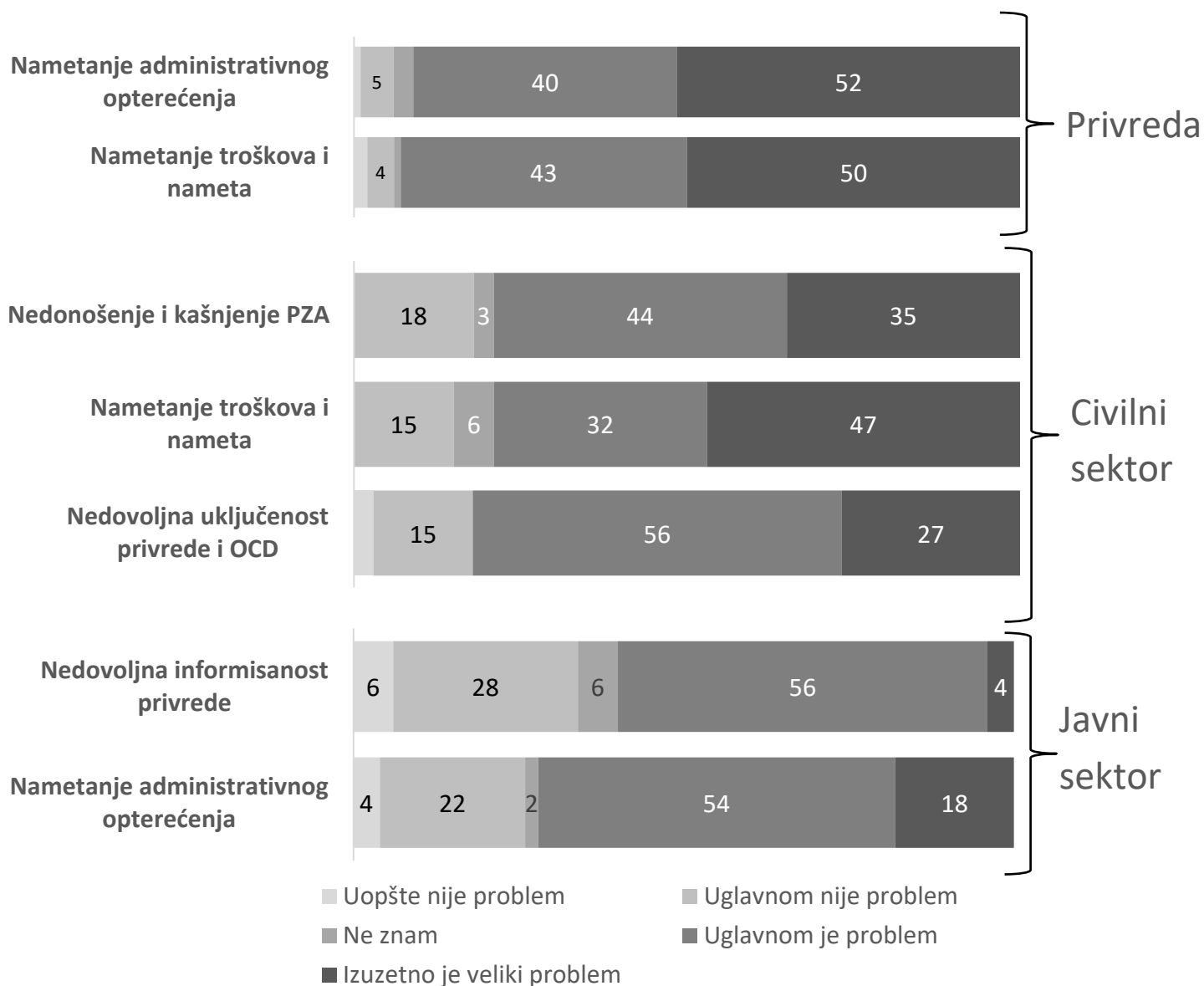
Ukupno posmatrano, vrednost komponente 6 je 39 što je za 5 indeksnih poena više u odnosu na rezultat iz prethodne godine. Bolji rezultat je ostvaren zahvaljujući poboljšanju Indikatora učešća administrativnih troškova u BDP-u, s obzirom da je vrednost drugog indikatora u komponenti identična vrednosti iz 2021. godine.

II PERCEPCIJA O STANJU REGULATORNOG OKRUŽENJA

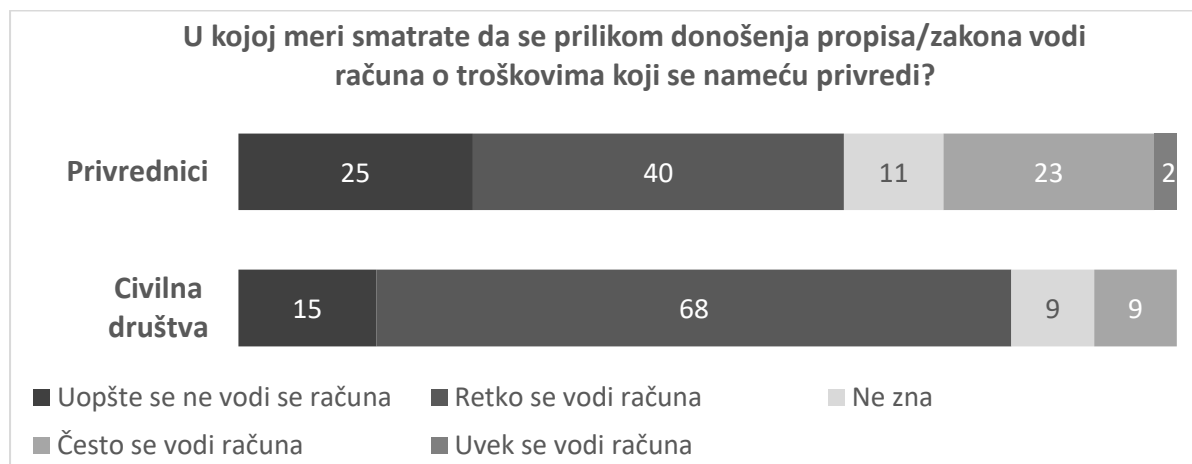
Pod pokroviteljstvom Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida) u okviru projekta „Efektivne javne nabavke u službi ekonomskog rasta” NALED je u saradnji sa IPSOS-om tokom septembra i oktobra 2023. godine sproveo istraživanje o kvalitetu javno-privatnog dijaloga i zakonodavnog procesa u Srbiji. Istraživanje je sprovedeno anketnom metodom na stratifikovanom reprezentativnom uzorku od 255 privrednika i na prigodnim uzorcima od 34 predstavnika organizacija civilnog društva i 50 predstavnika ustanova iz javnog sektora. U ovom delu izveštaja predstavljeni su najvažniji rezultati istraživanja stanja zakonodavnog procesa i javno-privatnog dijaloga u Srbiji.

Među uzoračkim populacijama vladaju u određenoj meri podeljena mišljenja o tome šta je najveći problem u vezi izrade i primene propisa. Privreda smatra da su trenutno najveći problemi regulatornog okruženja nametanje nepotrebnog administrativnog opterećenja (92%) i nepotrebnih troškova i nameta (93%). Civilno društvo se slaže što se tiče nametanja nepotrebnih troškova (79%) ali pored toga ističu da su problemi nedonošenje i kašnjenje podzakonskih akata (79%), a kao najveći problem civilno društvo ističe nedovoljnu uključenost privrede i civilnog sektora u zakonodavni proces (83%). Javni sektor se u određenoj meri slaže sa privredom, odnosno kao jedan od najvećih problema regulatornog okruženja identifikuje nametanje nepotrebnog administrativnog opterećenja (72%), ali pored toga javni sektor ističe da je izrazit problem nedovoljna informisanost privrede o novim i izmenama postojećih regulativa i zakona (60%). Nalazi istraživanja ukazuju na to da javni sektor smatra da je regulatorno okruženje dosta bolje, odnosno da nema toliko izrazitih problema, dok privreda i civilni sektor imaju drugačije mišljenje i smatraju da su mnogi aspekti regulatornog okruženja problematični.

Najveći problemi u izradi i primeni propisa u Srbiji

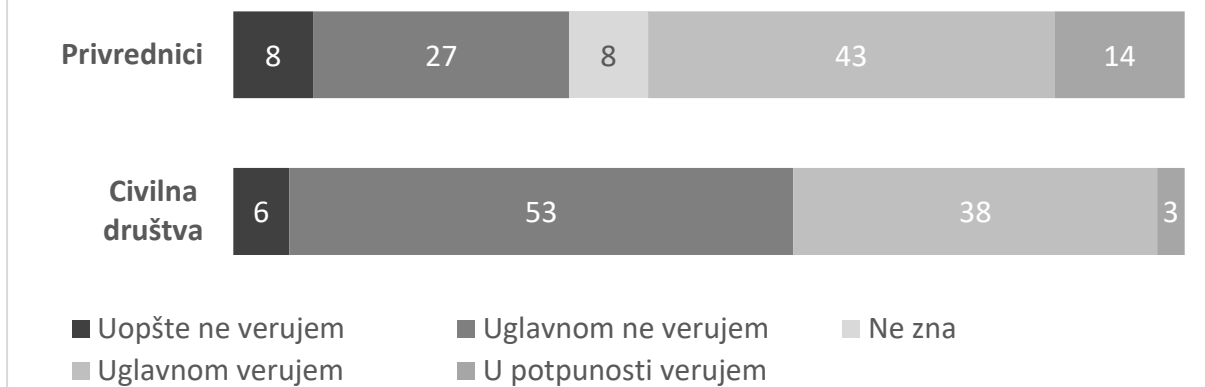


Privreda i civilno društvo dele mišljenje da prilikom donošenja novih propisa i zakona ne vodi računa o troškovima koji se nameću privredi. Detaljnije, čak 83% organizacija civilnog društva i 65% privrednika ističu da se prilikom donošenja novih propisa delimično ili uopšte ne vodi računa o troškovima koji se nameću. Pokazatelji Regulatornog indeksa Srbije, odnosno indikator analiza efekata i indikator kvantifikacije regulatornih efekata potvrđuju ove nalaze. Prema navedenih indikatorima oko za 61% zakona formalno je sprovedena analiza efekata ali u svega 17% se navode kvantitativne procene troškova koji se nameću.



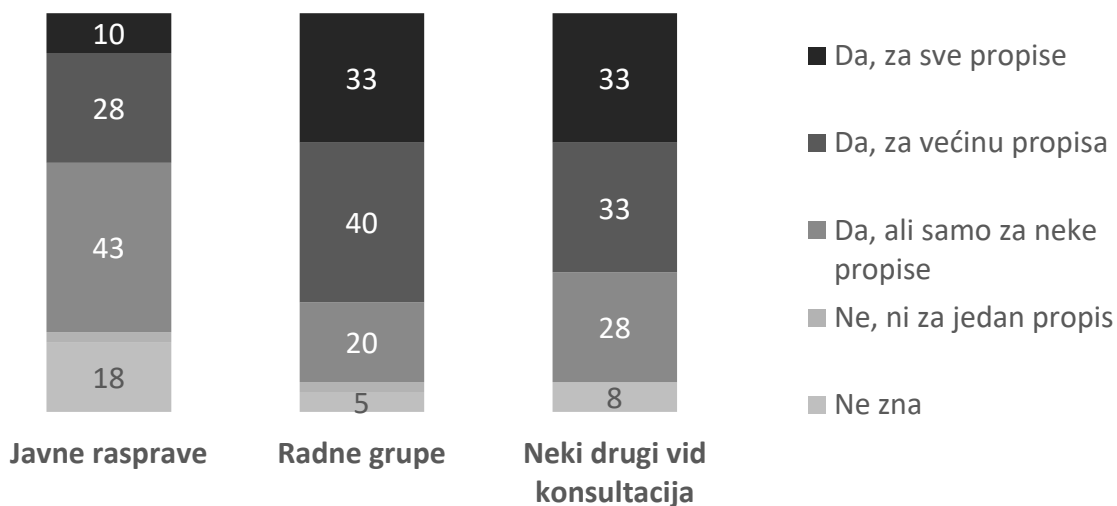
Istraživanje pokazuje da privreda ima nešto više poverenja u javne ustanove od civilnog sektora. Skoro tri petine privrednika veruje da javni sektor učestvuje u javno-privatnom dijalogu sa ciljem da unapredi uslove poslovanja u skladu sa potrebama privrede, dok ih oko trećine deli suprotno mišljenje. Civilno društvo je skeptičnije, pa dve petine ne sumnja u namere javnog sektora, dok 60% tvrdi drugačije.

Da li verujete da javni sektor učestvuje u JPD-u sa namerom da unapredi uslove poslovanja u skladu sa potrebama privrede?

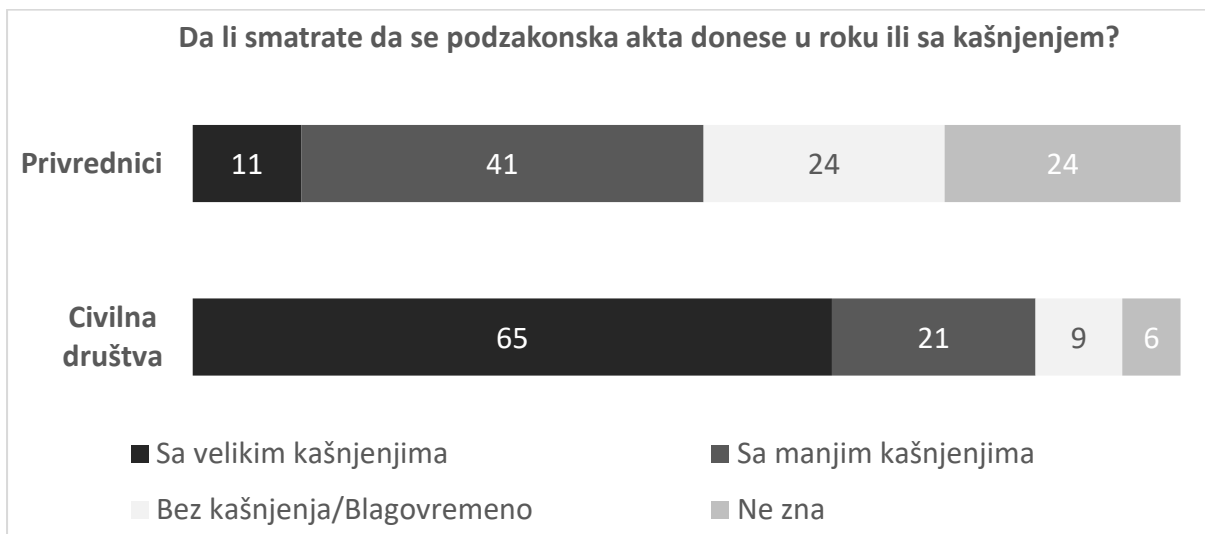


Četiri od pet institucija navodi da su u poslednjih godinu dana pripremale, donosile ili menjale propise. Velika većina njih je barem za neke propise organizovala javne rasprave, radne grupe ili neki drugi vid konsultacija. Ipak, tek svaka deseta ustanova je organizovala javne rasprave za svaki propis, dok je radne grupe, kao i druge vidove konsultacija sa privredom, za svaki propis organizovalo oko trećine onih koji su u poslednjih godinu dana pripremali, donosili ili menjali propise. Kao što je već predstavljeno u ovom izveštaju, Indikator javnih rasprava i konsultacija u okviru Komponente 2 pokazuje da su javne rasprave održane u 56% slučajeva što potvrđuju pomenuti nalazi istraživanja sa javnim institucijama.

Da li ste u toku donošenja propisa organizovali javne rasprave, ili neki drugi vid konsultacija sa privredom?

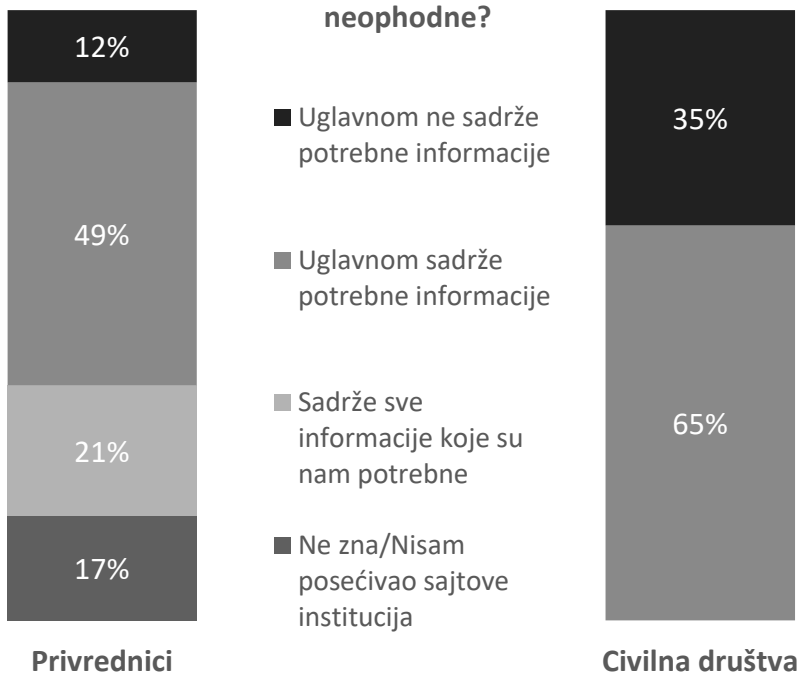


Civilno društvo, a u nešto manjoj meri i privrednici, identifikuje nedonošenje i kašnjenje podzakonskih akata kao jedan od izrazitih problema regulatornog okruženja u Srbiji. Čak 86% anketiranih organizacija civilnog društva smatra da se kasni sa donošenjem podzakonskih akata, od čega 61% ocenjuje da su kašnjenja vrlo duga. Među privrednicima, 52% smatra da podzakonska akta kasne, od čega 11% smatra da su kašnjenja vrlo duga. Navedeni rezultati istraživanja potvrđuju rezultate predstavljene u prethodnom poglavlju, odnosno rezultate Komponente 4 – Ažurnost sprovođenja zakona prema kojoj je tokom 2022. godinu doneto svega 23% podzakonskih akata koje je trebalo doneti, a svega 9% je doneto u roku. Pri tom je prosečno kašnjenja u donošenju podzakonskih akata iznosilo čak 535 dana.



Ispitanici smatraju da je informativnost sajtova javnih ustanova na poprilično visokom nivou. Oko dve trećine ispitanika, tačnije 70% privrednika i 65% organizacija civilnog društva, smatra da zvanični sajtovi javnih ustanova uglavnom ili uvek imaju sve informacije koje su im neophodne. Indikator informativnosti veb-sajtova za 2022/23 godinu u okviru Komponente 5 Regulatornog indeksa Srbije ocenjuje sajtove ustanova sa 76 indeksnih poena od mogućnih 100. Detaljnije, prema navedenom indikatoru 20% sajtova ministarstava, tokom 2022/2023 godine ocenjeno je kao potpuno pregledno i lako za upotrebu, a isto toliko privrednika koji su učestvovali u istraživanju (20%) navelo je da sajtovi sadrže sve informacije koje su im neophodne za svakodnevno poslovanje.

Da li sajтови javnih institucija sadrže sve informacije koje su vam neophodne?



ANEKS: DETALJNA METODOLOGIJA – RIS

KOMPONENTA 1: PREDVIDIVOST DONOŠENJA PROPISA

Indikatori	Parametri	Formula
1. Plan zakonodavnih aktivnosti	A - Ukupan broj zakona i izmena i dopuna zakona predviđen za usvajanje u tekućoj godini B - Broj usvojenih zakona i izmena i dopuna zakona koji su bili predviđeni za usvajanje u tekućoj godini	$B/A*100$
2. Predvidivost regulatornog okvira	A - Ukupan broj zakona i izmena i dopuna zakona predviđen za usvajanje u tekućoj godini B – Ukupan broj usvojenih zakona i izmena i dopuna zakona u tekućoj godini	$B/A*100$
3. Učestalost izmena I dopuna zakona	A - Praćenje izmena odredjenih zakona u periodu od pet prethodnih godina: 0-2 izmene = 100, 3 izmene = 66, 4 izmene = 33 i 5 ≤ izmena = 0.	A

KOMPONENTA 2: KVALITET PRIPREME PROPISA

Indikatori	Parametri	Formula
1. Analiza efekata priložena uz propis	A - Broj zakona i izmena i dopuna zakona koji su doneti u tekućoj godini B - Broj zakona i izmena i dopuna zakona koji su doneti u tekućoj godini koje je pratila analiza efekata propisa	$B/A*100$
2. Ocena analize efekata propisa prema RSJP-u	A - Broj nacрта zakona i izmena i dopuna zakona koji su stigli na mišljenje RSJP-u B - Broj nacрта zakona i izmena i dopuna zakona koji su stigli na mišljenje RSJP-u koje je pratila potpuna analiza efekata propisa C - Broj nacрта zakona i izmena i dopuna zakona koji su stigli na mišljenje RSJP-u koje je pratila delimična analiza efekata propisa	$0.3*(C/A)*100+(B/A)*100$
3. Kvantifikacija regulatornih efekata	A - Broj nacрта i dopuna zakona koji su stigli na mišljenje RSJP-u B - Broj nacрта zakona i dopuna zakona koji su stigli na mišljenje RSJP-u koje je pratila potpuna procena troškova i koristi C - Broj nacрта zakona i izmena i dopuna zakona koji su stigli na mišljenje RSJP-u koje je pratila delimična procena troškova i koristi	$0.3*(C/A)*100+(B/A)*100$

KOMPONENTA 3: UKLJUČIVANJE ZAINTERESOVANE JAVNOSTI U PRIPREMU PROPISA

Indikatori	Parametri	Formula
1. Zastupljenost javnih rasprava i konsultacija	A - Ukupan broj usvojenih zakona	$0.5 \cdot (C/A) \cdot 100 + 0.5 \cdot (D/B/2) \cdot 100$
	B - Ukupan broj usvojenih izmena i dopuna zakona	
	C - Ukupan broj javnih rasprava u odnosu na broj usvojenih zakona	
	D - Ukupan broj održanih javnih rasprava u odnosu na broj usvojenih izmena i dopuna zakona	
2. Dostupnost nacrtu zakona	A - Ukupan broj zakona i izmena i dopuna zakona usvojenih u tekućoj godini	$B/A \cdot 100$
	B - Ukupan broj dostupnih nacrtu zakona i izmena i dopuna zakona na sajtovima ministarstava koji su kasnije usvojeni	
3. Zastupljenost hitnog postupka	A - Ukupan broj zakona i izmena i dopuna zakona usvojenih u tekućoj godini	$100 - B/A \cdot 100$
	B - Broj usvojenih zakona i izmena i dopuna zakona usvojenih u tekućoj godini po hitnom postupku	

KOMPONENTA 4: AŽURNOST SPROVOĐENJA ZAKONA

Indikatori	Parametri	Formula
1. Usvajanje podzakonskih akata	A - Broj podzakonskih akata koje je bilo moguće doneti u tekućoj godini	$B/A \cdot 100$
	B - Broj usvojenih podzakonskih akata donetih u tekućoj godini	
2. Kašnjenje podzakonskih akata	A - Broj podzakonskih akata koje je bilo moguće doneti u tekućoj godini	$B/A \cdot 100$
	B - Broj usvojenih podzakonskih akata donetih u zakonski predviđenom roku u tekućoj godini	

KOMPONENTA 5: RESPONZIVNOST INSTITUCIJA – DOSTUPNOST INFORMACIJA

Indikatori	Parametri	Formula
1. Razvijenost javno-privatnog dijaloga		
PI1: Direktna komunikacija - mystery shopper	A - Ukupan broj ministarstava kojima je poslat upit od strane privrednog subjekta	$B/A \cdot 100$
	B - Broj uredno dobijenih odgovora od strane ministarstava na upit privrednog subjekta	
PI2: Dostupnost informacija od javnog značaja	A - Ukupan broj ministarstava kojima je poslat zahtev za pristup informacijama od javnog značaja	$B/A \cdot 100$

	B - Broj uredno dobijenih odgovora od strane ministarstava po osnovu poslatih zahteva	
PI3: Direktna komunikacija sa poznatim sagovornikom	A - Ukupan broj ministarstava kojima je poslata molba od strane privrednog udruženja B - Broj uredno dobijenih odgovora od strane ministarstava na molbu privrednog udruženja	B/A*100
2. Informativnost veb sajta		
PI4: Kvalitet sadržaja	A - Ukupno posmatran broj veb sajtova B - Broj pozitivno ocenjenih veb sajtova	B/A*100
PI5: Preglednost i dostupnost informacija	A - Ukupno posmatran broj veb sajtova B - Broj pozitivno ocenjenih veb sajtova	B/A*100

KOMPONENTA 6: REGULATORNO OPTEREĆENJE

Indikatori	Parametri	Formula
1. Administrativni troškovi	A - Ukupan % administrativnih troškova u BDP-u. Do 2% = 100, a 5% i više = 0. U opsegu od 2% do 5% uzima se proporcionalna vrednost.	A
2. Učešće neporeskih nameta u BDP-u	A – Ukupno učešće 20 najizdašnijih neporeskih nameta u BDP-u. Ukoliko je učešće do 0,5% vrednost indikatora je 100, dok je za učešće 2,5% i veće, vrednost indikatora 0. U opsegu od 0,5% do 2,5% uzima se proporcionalna vrednost.	A

© 2023 NALED
Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija
011 33 73 063, naled@naled.rs
www.naled.rs

