

ADMINISTRATIVNI TROŠKOVI PORESKOG I RADNOG ZAKONODAVSTVA U CRNOJ GORI



Empowered lives.
Resilient nations.

Milorad Katnić





*Empowered lives.
Resilient nations.*

Administrativni troškovi poreskog i radnog zakonodavstva u Crnoj Gori

Prof. dr Milorad Katnić
Podgorica, juna 2017.

IMPRESUM

Autor: Prof. dr Milorad Katnić

Naslov: Administrativni troškovi poreskog i radnog zakonodavstva u Crnoj Gori

Izdavač: Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori

Mjesto izdanja: Podgorica

Prvo izdanje, 2017. godina

Tiraž: 150 primjeraka

Štampa: DPC, Dizajn i Advertising Agencija

ISBN

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna biblioteka Crne Gore, Cetinje

ISBN 978-9940-614-25-6

COBISS.CG-ID 33722896

Administrativni troškovi poreskog i radnog zakonodavstva u Crnoj Gori /
Milorad Katnić



Montenegro

Ovo je nezavisna publikacija, rađena u okviru projekta “Unapređenje konkurentnosti i inovativnosti u Crnoj Gori kroz politike održivog ekonomskog rasta”, koji finansira UN ‘Delivering Results Together’ Fund (DRT Fund). Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji stavovi su njihovih autora i ne predstavljaju nužno stavove UNDP-a.

Sažetak

Razumljiv, jednostavan i djelotvoran regulatorni okvir, koji ne prouzrokuje visoke troškove implementacije, kako za državu tako i za privredne subjekte, je važan element ukupnog institucionalnog ambijenta. Od regulatornog okvira dominantno zavisi da li će i koliko preduzeća biti inovativna, koliko će investirati, da li će rasti i razvijati se. Kvalitet regulacije u Crnoj Gori je posebno važan i usljed strukture crnogorske privrede koja je dominantno bazirana na mikro i malim preduzećima. Za njih je administrativno opterećenje primjene regulative nesrazmjerno veće u odnosu na velika preduzeća. Analiza predstavljena u ovom radu ukazuje da je administrativno opterećenje poreskog i radnog zakonodavstva u Crnoj Gori, u relativnim pokazateljima, jedno od najvećih u Evropi i višestruko veće nego što iznosi u državama Evropske unije.

Sadržaj

Uvod	9
1. Regulacija	11
2. Administrativni troškovi	16
3. Mjerenje/procjena administrativnih troškova	19
4. Mjerenje administrativnih troškova na nivou Evropske Unije	23
5. Mjerenje uticaja regulacije u Crnoj Gori	29
6. Mjerenje administrativnih troškova u Crnoj Gori	32
7. Poresko zakonodavstvo u Crnoj Gori	37
8. Radno zakonodavstvo	46
9. Komparativno poređenje administrativnih troškova koji proizilaze iz primjene PDV-a i regulative u vezi sa zaštitom na radu u Crnoj Gori i na nivou EU	50
10. Zaključci i preporuke	53
Literatura	58
Bilješke o autoru	60

Spisak tabela i slika

Grafik 1:	Uticao regulacije na ekonomski rast	14
Grafik 2:	Ekonomski uticaj regulacije	14
Grafik 3:	Administrativni troškovi u zavisnosti od razloga nastanka	16
Grafik 4:	Učešće administrativnih troškova PDV regulative u BDP-u za EU (2008) i CG (2015)	51
Grafik 5:	Učešće administrativnih troškova regulative u vezi sa zaštitom na radu u BDP-u za EU (2008) i CG (2015)	52
Tabela 1:	Identifikovane aktivnosti, frekventnost i troškovni parametri zakonske regulacije	33
Tabela 2:	Broj preduzeća zavisno od veličine	37
Tabela 3:	Informacioni zahtjevi i generički troškovi za obračun PDV-a	38
Tabela 4:	Ukupno i prosječno administrativno opterećenje za informacioni zahtjev: PDV prijava, zavisno od veličine preduzeća	39
Tabela 5:	Ukupno i prosječno administrativno opterećenje za informacioni zahtjev: PDV prijava kada se angažuje agencija, zavisno od veličine preduzeća	40
Tabela 6:	Informacioni zahtjevi i generički troškovi za obračun PDV-a	40
Tabela 7:	Ukupno i prosječno administrativno opterećenje za 3 informaciona zahtjeva u vezi sa obračunom zarada, zavisno od veličine preduzeća	41
Tabela 8:	Ukupni i prosječni administrativni troškovi u vezi sa obračunom zarada kada se angažuje agencija, zavisno od veličine preduzeća	42
Tabela 9:	Generički i troškovi informacionog zahtjeva u vezi sa porezom na dobit, zavisno od veličine preduzeća	43
Tabela 10:	Administrativni troškovi za preduzeća koja koriste usluge agencije	43
Tabela 11:	Troškovi obračuna poreza po odbitku u EUR	44
Tabela 12:	Troškovi obračuna poreza na promet nepokretnosti u EUR	44
Tabela 13:	Informacioni zahtjevi u vezi sa objavljivanjem slobodnih radnih mjesta i prijavom radnika	47
Tabela 14:	Administrativni troškovi inspekcije kontrole	49
Tabela 14:	Administrativni troškovi inspekcije kontrole	47
Dijagram 1:	Struktura Standard Cost Modela	21

Uvod

Bolja regulacija je jedan od ključnih preduslova za konkurentniju i produktivniju ekonomiju. Kompanije se obično žale da troše previše energije i vremena na poštovanje raznih nepotrebnih propisa i izvještavanje državnim organima. Kompanijama nije jasno zašto se neka pitanja regulišu, zašto se od njih traže razni podaci, a posebno zašto državni organi traže od njih podatke koje posjeduju drugi državni organi. Umjesto što troše vrijeme, energiju i resurse na zadovoljavanje zahtjeva državnih organa oni bi mogli unaprjeđivati svoj biznis. Teret administriranja usljed obimne regulacije je posebno velik za mikro i mala preduzeća. Ona najčešće nemaju resurse da se izbore sa komplikovanim procedurama i zadacima koje regulativa pred njima postavlja. Zato mnoga od njih nikada ne porastu ili svoju aktivnost obavljaju u neformalnom sektoru.

Sa porastom regulative narasta i razumijevanje o njenim štetnim uticajima na inovativnost, investiranje i rast. Zato su mnoge države među svojim prioritetima u agendama reformi uvrstile i regulatornu reformu. Jedan od važnih elemenata regulatorne reforme je smanjenje administrativnog opterećenja. Da bi se predložile mjere za djelotvorno smanjenje administrativnog opterećenja potrebno ga je najprije identifikovati i izmjeriti. Posljednjih decenija u državama Evropske unije razvijeni su brojni modeli i tehnike za mjerenje administrativnog opterećenja. Najčešće korišćeni model je Metod standardnog troška, koji koriste OECD i Evropska komisija.

U Crnoj Gori pitanje administrativnog opterećenja dobija sve više na važnosti. Ovo iz razloga što su dinamične regulatorne promjene, najprije inicirane kroz proces ekonomske tranzicije, a zatim i kroz proces pridruživanja EU, donijele novu, obimniju i zahtjevniju regulativu, koja opterećuje privredu. Za malu državu i administraciju sa ograničenim administrativnim kapacitetima, a posebno za privredu u kojoj dominiraju mikro i mala preduzeća, a značajan obim aktivnosti se još uvijek obavlja u neformalnom sektoru, sagledavanje pitanja kvaliteta i troška regulative treba da bude jedan od prioriteta. Osim pojedinačnih pokušaja da se izmjeri administrativni trošak pojedinih djelova regulative, kao što je slučaj sa radom B. Bošković, "Administrativni troškovi primjene PDV regulative u Crnoj Gori, na primjeru modela primijenjenog u Evropskoj uniji" u Crnoj Gori nije sprovedeno ozbiljno istraživanje o veličini administrativnih troškova. U okviru projekta UNDP-a koji ima za cilj da pomogne donosiocima odluka u Crnoj Gori da kroz kvalitetne analitičke osnove definiše kvalitetnu regulativu, posebno u dijelu fiskalne politike, Institut za strateške studije i projekcije je, u periodu od 28. novembra do 12. decembra 2016. godine, sproveo istraživanje na bazi kojeg je izvršena procjena administrativnih troškova radnog i poreskog zakonodavstva u Crnoj Gori, koristeći metod standardnog troška.

Ovaj rad ima za cilj da se naglasi važnost pitanja kvaliteta regulacije u Crnoj Gori, u kontekstu potrebe stvaranja pretpostavki za više inovacija, investicija, produktivniju i konkurentniju privredu. U teorijskom dijelu rada se objašnjava uloga regulacije i metodi mjerenja kvaliteta regulacije koji se primjenjuju u državama Evropske unije. Konkretni zadatak ovog rada je da, na bazi istraživanja koje je sproveo Institut za strateške studije i projekcije, analizira administrativno opterećenje crnogorske privrede koje nastaje usljed primjene poreskog i radnog zakonodavstva. Na bazi rezultata istraživanja, kao i komparativne analize sa uporedivim rezultatima država EU formulisani su zaključci i preporuke za smanjenje administrativnog opterećenja u Crnoj Gori.

1. Regulacija

Državi je svojstveno da propisuje pravila, što je dozvoljeno, a što je zabranjeno u jednom društvu. Da li će se pravila poštovati zavisi od njihove saglasnosti sa opšte prihvaćenim društvenim normama, ali i od snage države da ih implementira. Sa rastom države i njenih funkcija, rastao je i broj i obuhvatnost pravila koje je država propisivala.

Od obima pravila, ali prije svega od kvaliteta pravila i dosljednosti u implementaciji u najvećoj mjeri zavise ishodi u jednom društvu. Na tom postulatu se temelje i institucionalne teorije ekonomskog rasta koje objašnjavaju da prosperitet jednog društva u najvećoj mjeri zavisi od kvaliteta pravila odnosno institucija.

Pravila koja propisuje država, a koja se odnose na ekonomske interakcije obično nazivamo regulacijom. U pravnoj i ekonomskoj literaturi ne postoji opšteprihvaćena definicija regulacije. Jedinstvenu definiciju pojma regulacije ne prepoznaju ni međunarodne organizacije. Nerijetko je slučaj da jedna organizacija na više načina definiše ovaj pojam. Tako na primjer, OECD u svom rječniku regulaciju definiše kao nametanje pravila od strane vlade, uz podršku korišćenja kazni koje su posebno namijenjene za modifikaciju ekonomskog ponašanja pojedinaca i firmi u privatnom sektoru. Ista organizacija u svom Izvještaju o regulatornoj reformi [(OECD) str. 5] regulaciju definiše i kao “važno sredstvo za očuvanje i unapređenje javnog interesa”, odnosno “kao raznovrstan set instrumenata kojim vlada nameće obaveze kompanijama i građanima” U tom smislu, regulacija uključuje zakone, formalna i neformalna pravila, kao i podzakonske propise koji su donijeti od strane različitih nivoa vlade, kao i pravila nevladinih ili samoregulatornih tijela, kojima je vlada prenijela ovlašćenja. [(OECD) str. 6].

Orbach [(Orbach), str. 3] navodi da je dvosmislena priroda termina ‘regulacija’ u velikoj mjeri proizvod zabune između dvije nepovezane stvari – apstraktnog koncepta regulacije i mišljenja o poželjnom obimu regulatornih ovlašćenja ili poželjne regulatorne politike. Čest je slučaj da ideologije i postojeća uvjerenja formiraju percepciju o tome šta je regulacija i da li je uopšte potrebna. Intuitivno ljudi razumiju pojam ‘regulacije’ kao „državna intervencija koja tangira slobodu i izbore ljudi – putem pravnih pravila koja određuju legalno dostupne opcije i putem pravnih pravila koja manipulišu podsticajima”. [(Orbach) str. 3]. Orbach zaključuje svoje istraživanje o pojmu regulacije širom definicijom - “regulacija je državna intervencija u privatnoj sferi, koja je nusprodukt naše nesavršene realnosti i ljudskih ograničenja”, te da u tom kontekstu regulacija postoji samo zato što postoje “otrovi” [(Orbach) str. 10].

U literaturi se može prepoznati više teorija o potrebi za regulacijom. Jedan broj teorija objašnjava da potreba za regulacijom izvire iz dužnosti države da zaštiti javni interes, odnosno da služi zajedničkom dobru. Monopoli, eksternalije, tržišne greške i asimetrične informacije su neki od najčešće spominjanih razloga i povoda zašto se država miješa u ekonomski život. Tako, teorija javnog interesa svoje ideje temelji na potrebi unapređenja javnog interesa, shodno kojima dobronamjerni regulatori intervenišu na tržištu usljed postojanja “tržišnih neuspjeha” – kada tržište ne uspije da alokira resurse optimalno. U slučaju pojave navedenih neuspjeha, regulatori bi trebalo da intervenišu kako bi nesavršeno tržište usmjerili tako da se ponaša na teorijski savršen način.

Nasuprot teoriji javnog interesa, koja polazi od pretpostavke da su pravila potrebna i korisna za sve ili većinu članova jednog društva, teorija interesnih grupa sugerše da regulatori sprovode svoja ovlašćenja kako bi pomogli uticajne interesne grupe – tzv. Štiglerov fenomen “regulatornog zarobljavanja” (regulatory capture). U tom kontekstu smatra se da privatni ekonomski interesi velikih grupa (poput velikih banaka, moćnih radničkih sindikata i velikih neprofitnih asocijacija) imaju ključnu ulogu prilikom definisanja načina regulacije, te na taj način “zarobljavaju” regulatorne agencije. Vremenom su se razvile i razne modifikacije ove teorije, te je tako McChesney (McChesney) govorio o uticaju političkih sila i interesa na kreiranje regulacije, o čemu su govorili i Richard Barke i William Riker (Barke and Riker). Takođe, Peltzman (Peltzman) je kroz teoriju interesnih grupa predstavljao proces regulacije koji će u određenom momentu reflektovati šire društvene interese, ali će i dalje biti dominantno opredijeljen interesima subjekata regulacije. Gary Becker (Becker) je pisao o procesu nadmetanja između interesnih grupa (koje je zvao pressure groups) u cilju ostvarivanja što većih monopolskih renti koju obezbeđuju regulatorne intervencije.

Teorija o moći ideje potencira ulogu ideje u razvoju regulacije, a ne interesnih grupa. Ova teorija naglašava ulogu nosilaca ideje deregulacije u korist disperziranih interesa građana tj. potrošača. Institucionalne teorije naglašavaju značaj formalnih pravila u oblikovanju ponašanja subjekata, kao i uticaj organizacionih pravila i društvenog okruženja na regulaciju.

Zagovornici regulacije smatraju da bi život bez regulacije bio manje bezbjedan i kvalitetan, kao i da bismo bez regulacije zbog svojih kratkoročnih interesa manje vodili računa o budućim generacijama i njihovoj dobrobiti. Protivnici regulacije smatraju da ona ograničava ekonomski život i progres te da bi svijet bio bogatiji, a život kvalitetniji u njenom odsustvu. Protivnici regulacije takođe navode brojne primjere kada regulacija nije zaštitila građane od tržišnih grešaka i neuspjeha, odnosno kada je konkretno doprinijela da se one dese.

Sagledavanje potrebe i djelotvornosti regulacije je veoma kompleksno, imajući u vidu da je teško uočiti i/ili kvantifikovati posljedice regulacije, čak i one direktne i kratkoročne, a kamoli sve indirektne i dugoročne. Posebno je teško izmjeriti kakve bi posljedice nastupile u slučaju da ne postoji regulacija i da li bi npr. u odsustvu regulacije, koja ograničava zagađivanje životne sredine, posljedice zagađenja bile negativnije za jedno društvo od ograničenja rasta, produktivnosti, investicijama i zaposlenosti koje ova regulacija donosi.

Ekonomisti najčešće pokušavaju da izmjere uticaj regulacije na ekonomski rast. Teorijski uticaj regulacije na ekonomski rast je prikazan na sljedećem grafiku.

Grafik 1 – Uticaj regulacije na ekonomski rast

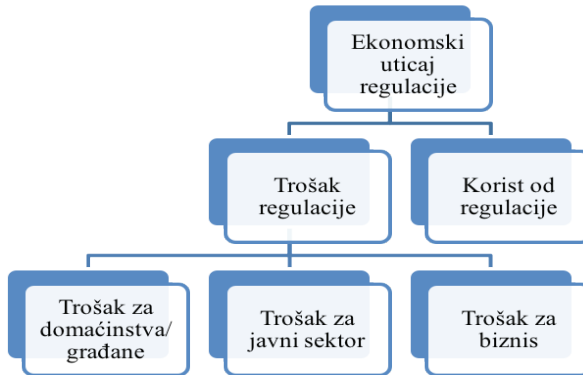


Izvor: Frontier Economics Ltd, *The impact of Regulation on Growth*, 2012, London (Frontier Economics Ltd)

Kako je prikazano na Grafiku 1, regulacija kroz svoje namjeravane (uticaj na tržišne greške) ili nenamjeravane posljedice može uticati na nivo konkurencije, relativne cijene inputa, podsticaje za investicije (i u kapital i u radnu snagu) i inovacije. Kao rezultat toga dolazi do promjena u investicijama, inovacijama, vještinama i ukupnoj faktorskoj produktivnosti, što nadalje utiče na produktivnost radnika i time na ekonomski rast.

Primjena regulacije sa sobom nosi i troškove. Troškovi regulacije se mogu podijeliti na one koji se tiču: građana/domaćinstava, javnog sektora, i biznisa:

Grafik 2 – Ekonomski uticaj regulacije



Izvor: EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs, 2010 Capgemini Deloitte and Ramboll management (European Commission)

Najčešće se od strane kompanija regulacija – birokratija, red tape i prevelika regulacija, pominju kao prepreke za njihov rast i razvoj, odnosno značajan izvor troškova koji podriva njihovu konkurentnost [(EC DG Enterprise and Industry) str. 10]. Obaveze koje regulacija nameće biznisu obično se mogu podijeliti u dvije kategorije (Nijsen & Vellinga, 2002):

- Na sadržaj aktivnosti i napora da se postigne usklađivanje od strane kompanija sa standardima koja su propisana regulacijom (content obligations) – kompanije moraju da se ponašaju na određeni način ili da se uzdrže od određenog ponašanja kako bi omogućile vladi da zaštiti javne interese, i takva pravila ponašanja su nazvana content regulations; i
- Na obavezu izvještavanja od strane kompanija (information obligations) – vlada nameće obavezu izvještavanja i transfera informacija o ponašanju ili transakcijama kompanija.

Jasnu granicu između navedene dvije vrste obaveza nije uvijek moguće lako odrediti. Kada je riječ o content obavezama koje su fizičkog karaktera, distinkcija je jasna (npr. izgradnja određene vrste objekta je jasna obaveza/aktivnost koju je potrebno realizovati kako bi se ispunila obaveza propisana regulacijom; dok je recimo izvještavanje o uslovima rada u tom objektu – definisana kao obaveza izvještavanja, odnosno definisana kao information obligation). Bilo kako bilo, realizacija ovih obaveza povlači određene troškove:

1. Direktno finansijske troškove – koji su rezultat konkretne i direktne obaveze prenosa novca uglavnom državnim vlastima, odnosno vladi ili nadležnom organu. Stoga ovi troškovi ne zahtijevaju potrebu izvještavanja vlade. Primjer ovakvih troškova su npr. plaćanje administrativnih taksu, poreza i carina i sl.
2. Materijalne ili generičke troškove (substantive costs) – koji su rezultat promjene prirode proizvoda i/ili proizvodnih procesa – uglavnom sa ciljem da odgovore novim ekonomskim, socijalnim ili ekološkim standardima. Primjeri ovih troškova su troškovi nabavke filtera u cilju usklađivanja sa ekološkim zahtjevima ili fizički objekti u skladu sa propisima za radne uslove i sl.
3. Administrativne troškove – troškovi pružanja i dostavljanja informacija – npr. troškovi izrade godišnjeg izvještaja o uslovima rada ili vođenja registra emisije zagađenja, pružanje informacija o PDV transakcijama i sl.

Takođe, ne smije se zaboraviti da regulacija ima i sporedne efekte koji se mogu, tokom vremena, nepredviđeno i neželjeno akumulirati političkim i administrativnim odlukama.

Zbog značaja koji regulacija ima na biznis, na produktivnost, a time i ekonomski rast i prosperitet sve je više inicijativa za kreiranje tzv. *better regulation*. Kako biznis sektor najčešće ukazuje na problem administrativnih troškova, onda su i ove inicijative usmjerene na njihovo istraživanje i preporuke za smanjenje.

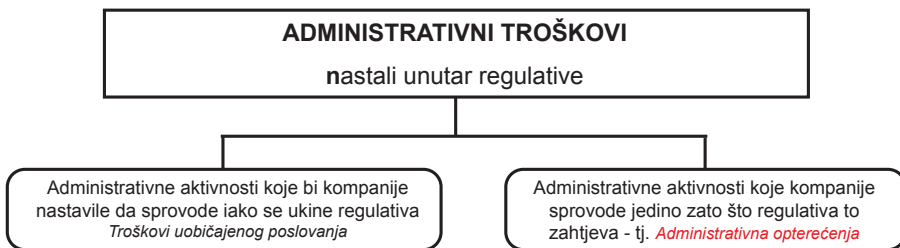
2. Administrativni troškovi

Administrativni troškovi se definišu kao “troškovi za kompanije, volontere, državne organe i građane, nastali tokom realizacije zakonskih obaveza da pruže informacije o njihovim aktivnostima (ili proizvodnji), bilo državnim organima bilo privatnim licima”. [(European Commission) str. 3]. Administrativni troškovi su važni, jer kompanije troše značajno vrijeme i resurse na popunjavanje obrazaca i izvještavanje o širokom spektru pitanja. Smanjenjem nepotrebnih zahtjeva za izvještavanjem zaposleni u kompaniji mogu da posvete više vremena osnovnim poslovnim aktivnostima, koje mogu da smanje troškove proizvodnje i da omoguće dodatne investicije i inovacije, što će zauzvrat poboljšati produktivnost i ukupnu konkurentnost. (EC DG Enterprise and Industry)

Određeni obim informacija je važan i koristan za same kompanije, pa bi ih one, shodno svom interesu, proizvodile bez obzira što (ni)jesu obavezne shodno propisima. I u teorijskim razmatranjima [(Nijsen / Vellinga), str. 10], je prepoznata razlika u administrativnim troškovima, pa se u zavisnosti od uzroka njihovog nastanka razlikuju:

- Rutinske poslovne administracije – aktivnosti i procedure koje se sprovode jer daju specifične i korisne informacije o kompaniji i kompanije bi ih sprovodile čak i da ne postoji regulacija – npr. priprema godišnjeg izvještaja, papirologija o skladištenju, nabavkama ili prodaji i evidencija dužnika i
- Obavezne administrativne procedure (pružanje informacija) koje nameće regulatorni propis i koje se ne bi sprovodile od strane kompanije da ne postoji zakonska obaveza za njih.

Grafik 3 – Administrativni troškovi u zavisnosti od razloga nastanka



Izvor: (SCM Network) str. 7

Dakle, prilikom analize administrativnih troškova (AT), treba praviti razliku između:

- troškova administrativnih aktivnosti koje bi se sprovodile i u odsustvu zakonske regulacije – tzv. troškovi uobičajenog poslovanja – eng. business-as-usual cost (BAU).
- troškova administrativnih aktivnosti koje se sprovode isključivo usljed regulatornog zahtjeva/obaveze – tzv. administrativno opterećenje (AO)

ADMINISTRATIVNI TROŠKOVI = TROŠKOVI UOBIČAJENOG POSLOVANJA +

ADMINISTRATIVNO OPTEREĆENJE

AT = BAU + AO

Analitičko razlikovanje i prepoznavanje vrste administrativnog troška omogućava i da se definišu mjere i preporuke za unaprjeđenje regulative. One prije svega treba da su usmjerene na smanjenje administrativnog opterećenja.

Godine 2003. nekoliko evropskih država (Velika Britanija, Norveška, Švedska, Danska, Belgija, Holandija, Francuska, Mađarska, Italija, Češka, Poljska i Estonija) je formiralo neformalnu mrežu - Mreža za razvoj metoda standardnog troška (Standard Cost Model Network). Sve članice Mreže su se obavezale da će koristiti isti metodološki pristup prilikom mjerenja administrativnih opterećenja – Metod standardnog troška (SCM). Mreža je imala i podgrupe za pojednostavljenje regulative koje su razmatrale najbolje prakse različitih država u cilju razvoja potencijalnog alata za pojednostavljenje regulative. (OECD (2006), Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification, pg. 42).

Mreža razlikuje 4 vrste reformskih mjera koje je potrebno razmotriti u cilju smanjenja visine administrativnih troškova:

- Deregulaciju – uklanjanje propisa iz knjige propisa (statute book), što vodi većoj liberalizaciji prethodno propisanih režima;
- Konsolidaciju – spajanje različitih propisa u podesniju formu i definisanje jasnijeg zakona;
- Racionalizaciju – korišćenje “horizontalnih” propisa za zamjenu različite sektorske specifične “vertikalne” regulacije i rješavanje problema kolizije ili neadekvatne regulacije;
- Smanjenje administrativnih opterećenja (simplifikacija) – smanjenje dužine obrazaca; povećanje intervala dostavljanja informacija, razmjena podataka i sl.

U avgustu 2004. godine je objavljen priručnik sa preciznom metodologijom za mjerenje administrativnih troškova, koji je razvijen na iskustvima Danske, Njemačke Norveške, Švedske i Velike Britanije. Nakon manje od godinu dana ovu metodologiju je preuzeo OECD za svoja zvanična mjerenja administrativnih troškova za sve države.

3. Mjerenje/procjena administrativnih troškova

Prototip Metoda standardnog troška (SCM) se vezuje za Holandiju, odnosno za tzv. MISTRAL model Nijsena i Vellinga (2002) [MISTRAL je holandski akronim za Measuring Instrument Administrative Burdens (burdens – opterećenje – na holandskom ‘Lasten’)]. Još 1994. godine, državni sekretar holandskog Ministarstva finansija je osnovao Komisiju za smanjenje administrativnog opterećenja, čiji je primarni zadatak bio razvoj specijalnog fiskalnog modela koji bi se fokusirao na administrativna opterećenja za biznis, kao posljedice fiskalnog zakona. Krajem 1998. godine holandsko Ministarstvo za ekonomske odnose i domaće poslove je uspostavilo novu Komisiju za administrativna opterećenja, koja je bila odgovorna za savjetovanje holandske Vlade u dijelu smanjenja administrativnih opterećenja u svim oblastima politike. Međunarodni SCM okvir je definisan Međunarodnim SCM priručnikom “Model standardnog troška – okvir za definisanje i kvantifikovanje administrativnog opterećenje za biznis” (IWGAB), koji je kao zajednički pristup izabrao SCM model razvijen u Holandiji.

SCM se fokusira na administrativne aktivnosti koje moraju biti sprovedene kako bi se izvršilo usklađivanje sa regulacijom, a ne na ciljeve politike koji se teže ostvariti regulacijom – odnosno da li je regulacija sama po sebi razumno rješenje ili ne. Stoga se mjere usmjerene na smanjenje administrativnih troškova mnogo lakše razvijaju i sprovode nego one usmjerene na promjenu prirode regulacije. Te mjere su “fundamentalno drugačije od inicijativa za deregulaciju”. (European Commission) str. 4.

U suštini, metodologija SCM se definiše kao metod kvantitativne procjene administrativnih troškova za kompanije nametnutih vladinom regulacijom. Osnovni koncept koji stoji iza mjerenja putem SCM modela jeste informacija (podatak) koju kompanija, kao posljedica regulacije, mora da obezbijedi ili čuva i obično dostavi državnim organima ili trećim stranama – tzv. informacioni zahtjev (koriste se i izrazi “informaciona obaveza” ili “obaveza izvještavanja” – eng. information obligation)¹. Stoga se SCM često definiše i kao način razlaganja propisa u niz komponenti koje se mogu mjeriti i kvantifikovati.

Informacioni zahtjevi su jedinice mjere SCM metodologije, odnosno mjerljive komponente regulacije. Jedan propis može uključivati 1 ili više informacionih zahtjeva, odnosno 1 informacioni zahtjev se vezuje za 1 odredbu, 1 član ili grupu povezanih članova. Tipični primjeri informacionih zahtjeva su: priprema i vođenje godišnjih izvještaja, obaveza čuvanja poslovne evidencije, pružanje informacija o bolesnim radnicima i sl.

¹ Informacioni zahtjev je obaveza, koja potiče iz regulacije, prikupljanja ili pripreme informacija i stavljanja iste na raspolaganje državnim organima ili trećim stranama. To je obaveza kompanija čije bi neizvršenje dovelo kompaniju u sukob sa zakonom. (IWGAB), str. 9).

Trošak svakog informacionog zahtjeva (IO_{cost}) računa se kao proizvod njegove cijene (Π) i količine (Q):

$$IO_{\text{cost}} = \Pi_{\text{io}} \times Q_{\text{io}}$$

Cijena informacionog zahtjeva (Π) je ustvari njegov trošak po slučaju, odnosno proizvod:

- Vremena potrebnog za realizaciju informacionog zahtjeva (T) – broj vremenskih jedinica (na primjer sati) koje su potrebne da bi se izvršila određena aktivnost;
- Određene tarife (W) - trošak po satu aktivnosti koja se sprovodi, na bazi prosječne zarade osobe koja je zadužena za sprovođenje ove aktivnosti. Tarifa se može odnositi npr. na troškove plata za aktivnosti koje se sprovode korišćenjem internih resursa ili ukoliko se angažuju eksterni resursi, adekvatna tarifa može biti cijena po satu realizacije IO. Dakle, cijena IO može uključiti eksterne i jednokratne interne troškove.

Količina informacionih zahtjeva (Q) je proizvod:

- Veličine populacije (P) – broj kompanija koje su u obavezi realizovati IO; i
- Frekvencije (F) – koliko često aktivnost treba sprovoditi u toku godine.

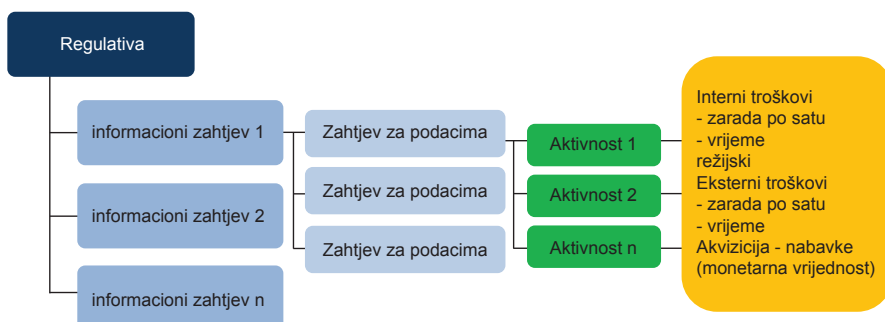
Stoga se osnovna SCM formula troška pojedinačnog informacionog zahtjeva (administrativne aktivnosti) može prikazati kao:

$$IO_{\text{cost}} = \Pi_{\text{io}} \times Q_{\text{io}} = (W \times T) \times (P \times F)$$

Odnosno:

Trošak administrativne aktivnosti = Cijena x Vrijeme x Kvantitet (broj preduzeća x frekvencija)

Dijagram 1 – Struktura Standard Cost Modela



Izvor: (SCM Network), str. 9

SCM razlaže administrativne troškove nametnute regulacijom na komponente koje se mogu ocijeniti sa razumnom tačnošću. SCM nema za cilj da proizvede statistički validne rezultate, ali kreira vjerodostojne procjene (to jeste brojke na osnovu relativno malih uzoraka ili procjene stručnjaka), uzimajući u obzir nivo detaljnosti i broj uključenih parametara. Takođe, SCM ne naglašava i ne dovodi u pitanje korist od svakog zakonskog akta ili njegovu opravdanost, već je fokus mjerenja i analize samo na administrativnim aktivnostima usaglašavanja sa regulacijom.

Kako Mreža za SCM [(SCM Network) str. 47, 48] navodi prednosti korišćenja SCM modela u procesu pojednostavljenja regulacije su brojne:

- SCM-a pristupa vrlo detaljno i ujednačeno mjerenju administrativnih troškova, pri čemu se spušta do nivoa pojedinačnih radnji;
- Korišćenjem metoda, moguće je ukazati na neke specifične djelove regulacije koji su naročito opterećujući za kompanije u postupku njihovog usklađivanja;
- Osnovna mjerenja otkrivaju gdje se pojavljuju administrativni troškovi u poslovnim procesima i stoga gdje je moguće postići pojednostavljenje u najvećoj mjeri;
- Klasifikacija porijekla administrativnih opterećenja pokazuje gdje treba usmjeriti napore za pojednostavljenje;
- Prikupljeni podaci mogu da se koriste u analizi uticaja izmjena i dopuna informacionih zahtjeva na administrativne troškove: koristeći bazu podataka moguće je simulirati promjene u regulaciji u cilju ispitivanja posljedica na zainteresovane strane;
- SCM može biti inspirativan za nove digitalne inicijative ili veće dijeljenje podataka između državnih organa;
- SCM pomaže u identifikaciji odeljenja/ministarstava odgovornih za opterećujuće propise;
- SCM pomaže odeljenjima/ministarstvima u identifikaciji ukupnih troškova administrativnih opterećenja;
- Kvalitativni rezultati osnovnog mjerenja su visoko relevantni i mogu pomoći u identifikaciji opterećenja koji izazivaju najveći faktor 'iritacije' za kompanije ili

područja koje kompanije smatraju neprikladnim ili teškim za usklađivanje;

- Omogućava međunarodnu uporedivost imajući u vidu mogućnost njegove primjene u okviru različitih sektora, oblasti, ili cjelokupne ekonomije.

SCM se može koristiti i kao *ex-ante* i kao *ex-post* oruđe za procjenu efekata regulacije. Očekivane administrativne posljedice predloga propisa (očekivane uštede i očekivani troškovi) mogu biti sadržane u analizi efekata propisa (tzv. RIA – *Regulatory Impact Assessment*), koja predstavlja *ex-ante* instrument za procjenu efekata propisa. *Ex-post* primjena SCM podrazumijeva mjerenje administrativnih troškova koji nastaju nakon što regulacija stupi na snagu. Na taj način, SCM bi trebao da utvrdi činjenične, odnosno trenutne administrativne posljedice sprovođenja propisa na biznise.

Kritičari SCM poput Torriti (Torriti) ukazuju da SCM ne kvantifikuje benefite olakšavanja poslovnih procesa usled pojednostavljenja informacionih obaveza. Da bi se shvatilo koliko kompanije gube zbog administrativnih aktivnosti, Torriti predlaže da SCM model uključi koncept oportunitetnih troškova. U tom slučaju, oportunitetni troškovi predstavljaju od čega svaka kompanija odustaje da bi realizovala administrativne obaveze. Oportunitetni troškovi omogućavaju razumijevanje količine vremena utrošenog za realizaciju obaveza jedne kompanije u relativnom smislu.

Suštinska zamjerka metodologiji mjerenja administrativnih troškova odnosi se na potrebu odnosno korisnost samog troška. Kako CEPS (2010), navodi: “Na kraju, saznanje da zakonska odredba generiše brojna opterećenja ne implicira nikakav sud o njenoj korisnosti i prednostima. Naša analiza nije neto analiza troškova i koristi nastalih propisom, već samo djelimična analiza dijela njegovih troškova. Na primjer, veoma korisni propisi mogu biti opterećujući, a opterećenja se mogu javiti usljed odredbi čiji je sadržaj dogovoren od strane industrije.”

4. Mjerenje administrativnih troškova na nivou Evropske Unije

Usvajanjem Lisabonske agende od strane Evropskog savjeta u martu 2000. godine, postavljen je cilj ostvarenja Evropske unije kao „najkonkurentnije i najdinamičnije ekonomije zasnovane na znanju“ u svijetu. (Capgemini, Deloitte and Ramboll Management). str. 5). Nakon petogodišnje evaluacije i praćenja realizacije mjera postavljenih agendom, utvrđeno je da „i pored neospornog napretka, su postojali nedostaci i očigledna kašnjenja“², nakon čega je inovirana Lisabonska agenda sa oštrijim fokusom na ključne prioritete koji se odnose na rast i zapošljavanje. Ispunjavanje Evropske strategije za „Rast i zapošljavanje“ je identifikovano kao ključ za pronalaženje resursa potrebnih da se zadovolje šire ekonomske, socijalne i ekološke ambicije Evropske unije.

Oslanjajući se na ovu i ranije inicijative, Evropska komisija je pokrenula „Agendu bolje regulacije (Better Regulation Agenda)“ u cilju modernizacije i pojednostavljenja postojeće regulacije. Svjesna ekonomskog uticaja nesrazmjernih administrativnih troškova, Komisija je počela da razmatra zajedničku metodologiju za mjerenje administrativnih opterećenja koje nameće postojeća regulacija. U oktobru 2005. godine je predložen metod standardnog troška - tzv. EU Standard Cost Model³, baziran na opštoj SCM metodologiji, kao alat i tehnika za mjerenje administrativnog opterećenja biznisa. Usvojen je pragmatičan i fokusiran pristup na osnovu iskustva prethodnih SCM mjerenja koja su pokazala da 20% informacionih zahtjeva (IO) obično pokriva 80% administrativnih troškova koje snose kompanije.

Polazeći od činjenice da nepotrebni i nesrazmjerni administrativni troškovi mogu ozbiljno ometati ekonomsku aktivnost, te da često predstavljaju značajan iritirajući faktor za biznis, Komisija je predstavila Akcioni program⁴ za smanjenje administrativnih opterećenja za biznis na nivou EU, koji predviđa smanjenje administrativnih troškova za 25% do 2012. godine. Program je usvojen od strane Evropskog savjeta u martu 2007. godine. Navedeni program nije podrazumijevao deregulaciju, niti je imao za cilj da mijenja ciljeve i politike utvrđene postojećom EU regulacijom. Suštinski, krajnji cilj je bila promocija kvalitetnog regulatornog okvira i kreiranje prilike da se istakne i stvori manje opterećujući poslovni ambijent. Ključni dio Akcionog programa podrazumijevao je mjerenje velikih administrativnih troškova u odabranim prioritarnim oblastima, prepoznatih od strane preduzeća u postupku poštovanja evropske regulacije. Mjerenje je vršio Konzorcijum Capgemini, Deloitte i Ramboll Management (u daljem tekstu:

² Zaključci Evropskog Savjeta, 22-23 March 2005: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf u (Capgemini, Deloitte and Ramboll Management) str. 5

³ COM (2009) 16 - Reducing Administrative Burdens in the European Union, Annex to the 3rd Strategic Review on Better Regulationi – Aneks 11: Administrative Burdens measurements at Member State level – State of Play (31 december 2008)

⁴ COM (2007)23 (24 januar 2007) – Action Programme for Reducing Administrative Burdens: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/com_2007_23_en.pdf

Konzorcijum) koji je angažovan od strane Evropske komisije u julu 2007. godine na osnovu tenderskog postupka.

Sam projekat je mjerio administrativne troškove za kompanije tokom njihove realizacije informacionih zahtjeva koji proizilaze iz 42 pravna akta Evropske zajednice⁵, a koji su grupisani u 13 prioriternih oblasti i to:

Poljoprivreda i poljoprivredne subvencije
 Finansijsko izvještavanje/Zakon o privrednim društvima
 Politika kohezije
 Životna sredina
 Finansijske usluge
 Ribarstvo
 Bezbjednost hrane
 Farmaceutska regulacija
 Javne nabavke
 Statistika
 Zakon o porezima (PDV)
 Transport
 Radno okruženje/Radni odnosi

Obim projekta je bio određen brojem EU IO, utvrđenih mogućnosti (Stated Possibilities) i neutvrđenih mogućnosti (Non-Stated Possibilities) identifikovanih u određenom dijelu propisa.⁶ Projektom je identifikovano 314 EU informacionih zahtjeva (IO) i 42 utvrđene mogućnosti. Implementacija i transpozicija ovih IO vodila je usvajanju 9.815 nacionalnih propisa u okviru 27 država članica. Na osnovu razvijene metodologije i prikupljenih podataka, ukupni administrativni troškovi za 13 prioriternih oblasti izmjereni su na oko €127 milijardi. Administrativno opterećenje čini oko 80.2% od tih ukupnih administrativnih troškova, ili blizu €102 milijarde. Rezultati mjerenja se mogu sumirati na sljedeći način:

- Administrativni troškovi obuhvaćenih propisa čine oko 1.1% BDP-a EU-27.
- Obuhvaćena 42 pravna akta se sastoje od 29 direktiva i 14 uredbi. Oko 90% ukupnih AT se odnose na direktive i preostalih 10 na uredbe.⁷

⁵ Uključeni su i uredbe (regulations) – koje su direktno primjenjive u svim državama članicama; i direktive – koje se moraju transponovati u nacionalno zakonodavstvo.

⁶ 25 Information obligations (IOs) are requirements to provide information imposed on businesses by the Directives and Regulations; Stated Possibilities are created where a Directive gives the Member State discretion to introduce additional requirements above and beyond the IOs (i.e. ...Member States may ... require the inclusion of other statements in the annual accounts in addition to the documents referred to in the first sub-paragraph ...). In many cases the possibility for Member States to ask for additional information also exists even though it is not stated in the EU legal text. Such non-Stated Possibilities are new IOs or additional requirements which go beyond EU Requirements, and are adopted by the Member States when transposing EU Directives.

⁷ This distribution of costs is influenced by the fact that the measured legislative acts in the most burdensome

- Prisutna je značajna koncentracija troškova: Zakon o PDV-u čini €79.5 milijardi ili 62,7% ukupnih troškova; troškovi u vezi sa finansijskim izvještajima čine €25.5 milijardi ili 20,1% ukupnih troškova. Visoki troškovi su logična konsekvencija velikog broja kompanija na koje se odnose regulacije. Pojedinačno, IO koji najviše opterećuje je PDV knjigovodstvo koje se priprema i čuva dovoljno detaljno za poresku inspekciju, koje se odnosi na većinu od 22 miliona kompanija u Evropi i zahtijeva učestale aktivnosti.
- Veći dio ukupnih administrativnih troškova proizilazi iz regulacije EU porijekla i njihove implementacije (92,8%). Regulacija međunarodnog porijekla, utvrđene i neutvrđene mogućnosti predstavljaju relativno male dodatne troškove (4,1%; 1,8%; i 1,3%, respektivno).
- Troškovi konsultacija su posebno velika komponenta ukupnih administrativnih troškova u četiri prioritetne oblasti: finansijski računi/privredno pravo, Zakon o PDV-u, životna sredina i farmaceutski propisi. Dvije prioritetne oblasti - bezbjednost hrane i transport – odlikuju visoki troškovi opreme.
- Troškovi uobičajenog poslovanja (BAU) čine 19,8% administrativnih troškova. Prioritetne oblasti sa najvećim učešćem BAU troškova su finansijske usluge (47,3%) i finansijski računi/privredno pravo (45,3%).
- Rezultati mjerenja uglavnom podržavaju ideju da se mikro i mala preduzeća suočavaju sa nesrazmjerno velikim administrativnim troškovima.
- Prioritene oblasti sa najvećim faktorom iritacije su javne nabavke, statistika i ribarstvo, dok najmanje izazivaju finansijske usluge.
- Dvije vrste IO zajedno čine značajno učešće u ukupnim troškovima – saradnja sa revizijom i inspekcijom državnih organa, i – podnošenje (redovnih) izvještaja.
- Generalno, države sa većim BDP-om i većim brojem kompanija imaju najveće administrativne troškove, izraženo u apsolutnim iznosima

Prepoznavanjem oblasti sa visokim nivoom administrativnog opterećenja i djelovanjem državnih organa u cilju smanjenja tog opterećenja, moguće je djelovati prvenstveno na profitabilnost preduzeća.

Kako je već navedeno – ukupno administrativno opterećenje 13 prioritetnih oblasti čini oko 80,2% ukupnih administrativnih troškova na nivou EU, ili blizu €102 milijarde, što je oko 0,88% BDP EU-27. Kako je Evropska komisija postavila cilj – smanjenje administrativnog opterećenja za evropske biznise za 25% u 2012, u odnosu na nivo iz 2005. godine – očekivanja su da će oko 25,5 milijardi eura ostati evropskim preduzećima za reinvestiranje. Stoga je posebna pažnja Konzorcijuma bila usmjerena na dizajn i obračun efekata preporuka za smanjenje administrativnog opterećenja koji bi doveli do 25%-og ciljanog smanjenja.

Inicijativa Komisije je podržana od strane Visoke grupe za administrativno opterećenje (High Level Group on Administrative Burdens, u daljem tekstu: HLG),

Priority Areas Tax Law (VAT) and Company Law are Directives. One cannot draw the conclusion that Directives are more burdensome than regulations.

koja je u julu 2014. godine sumirala rezultate programa u okviru završnog izvještaja Smanjenje birokratije u Evropi (Final Report – Cutting Red Tape in Europe).⁸ Kako HLG naglašava, tačno smanjenje administrativnog opterećenja na biznise je ostalo nejasno, budući da Akcioni plan nije mogao mjeriti cjelokupno administrativno opterećenje koje proizilazi iz EU regulative, već se fokusirao na identifikovanje oblasti i djelova zakonodavstva sa procijenjenim najvećim administrativnim opterećenjem i stoga najvećim potencijalom za smanjenje opterećenja. Shodno procjenama HLG, ciljano smanjenje od 25% je ostvareno i premašeno i prema poslednjim podacima iznosi oko 27% ukupno izmjerene administrativnog opterećenja, odnosno u nominalnom iznosu oko 33,4 milijarde EUR ušteda. Očekuje se da će u srednjem roku, ostvareno smanjenje administrativnog opterećenja voditi 1,4% rastu BDP-a EU.

U narednoj tabeli je dat pregled ostvarenog smanjenja administrativnog opterećenja:

	Administrativno opterećenje (u milionima EUR)	Predloženo smanjenje od strane Komisije (u milionima EUR)	Usvojene mjere (u milionima EUR)	Ostvareno smanjenje (% administrativnog opterećenja)
Ukupno za 13 oblasti	123.760,8	-41.142,4	-33.396,3	-26,98%

Međutim, još uvijek nije moguće mjeriti stvarne rezultate predloga usvojenih smanjenja budući da rok za stupanje na snagu mjere na nivou EU i/ili rokovi za transpoziciju pojedinih mjera u nacionalno zakonodavstvo još nije dostignut. Očekuje se da će nerealizovane mjere i predlozi voditi dodatnim uštedama u vrijednosti od 5,1 milijardu EUR⁹ (4,1%), što bi povećalo ukupne uštede na 38,1 milijardu EUR, odnosno oko trećine ukupnog administrativnog opterećenja.

Generalno, kako HLG navodi, Akcioni plan predstavlja značajan početak borbe protiv administrativnih opterećenja. Ipak u okviru selektovanih prioritarnih oblasti, nijesu identifikovane sve opterećujuće oblasti, te stoga predlažu istraživanje i potragu za daljim smanjivanjem nepotrebnog administrativnog opterećenja u okviru EU regulative.

⁸ Izvještaj je moguće pogledati na linku: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/08-10web_ce-brocuttingredtape_en.pdf

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-786_en.htm

U tom pravcu, HLG je podržala i inicijativu Evropske komisije definisanu kroz novu REFIT platformu (Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)) koja je zvanično uspostavljena maja 2015. godine,¹⁰ kao dio Better Regulation agende Evropske Komisije. Cilj platforme je podrška procesu pojednostavljivanja EU zakona i definisanje preporuka za Komisiju uzimajući u obzir sugestije koje su pripremili građani i zainteresovane strane kroz online platformu 'Lighten the load'. Komisija analizira date preporuke, procjenjuje benefite i traži praktične načine njihove realizacije i evidentiranja učinka. REFIT posvećuje posebnu pažnju malim preduzećima, koja mogu biti nesrazmjerno pogođena teretom primjene pravila EU.

REFIT preporuke su inkorporirane u pripremi godišnjeg programa rada Komisije, od kojih svaka uključuje predloge za nove inicijative i reviziju kvaliteta postojećeg EU zakonodavstva. Potencijalne koristi i uštede svakog novog predloga ocjenjuju se kroz procjene uticaja (impact assessments), uticaj EU zakona se provjerava retrospektivnim procjenama, a ocjene zainteresovanih strana se prikupljaju kroz konsultacije.

Izmjene postojeće regulative se sprovode kroz:¹¹

- **kodifikaciju:** sve izmjene tokom nekoliko godina u vezi sa jednim propisom se inkorporiraju u jedan novi akt, smanjujući obim regulative i kompleksnost
- **preoblikovanje (recasting):** slično kodifikaciji, ali se u ovom slučaju propis mijenja u isto vrijeme kada se prethodne izmjene inkorporiraju u prečišćeni tekst propisa
- **opozivanje/ukidanje (repeal):** nepotrebni i nerelevantni zakoni se ukidaju
- **pregled/sunset klauzule:** propisi se koriguju i automatski ukidaju nakon određenog perioda
- **reviziju:** propisi se modifikuju kako bi bili ažurirani (up-to-date)
- direktive se zamjenjuju uredbama, kako bi svi EU građani bili subjekti istih pravila, te nacionalne vlade ne mogu dodavati ekstra zahtjeve
- zakoni koji su još uvijek u pripremi se povlače ukoliko zastare usljed naučnih ili tehničkih dostignuća ili ukoliko više nijesu u skladu sa novim ciljevima politike
- pravno obavezujući zakoni se mijenjaju za neke jednostavnije alternative, kao npr. dobrovoljni sporazumi (samoregulacija, koregulacija).

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform_en

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en

U okviru Programa rada Komisije za 2015. i 2016. godinu prepoznato je 119 REFIT aktivnosti. Od toga su 93 predloga identifikovana kao preporuke za povlačenje pojedinih propisa, od čega je 90 već povučeno. Tako je npr. pojednostavljen sistem finansijskog izvještavanja za 5 miliona mikro kompanija (procijenjene godišnje uštede od 6,3 milijarde EUR); troškovi nabavki smanjeni za oko 20% zahvaljujući novom sistemu elektronskih nabavki; novi digitalni tahografi za vozače kamiona su povećali sigurnost i smanjili birokratiju (procijenjene godišnje uštede od oko 400 miliona EUR); a u toku su i mjere za pojednostavljenje procedura prijave i plaćanja PDV-a posebno za mala i srednja preduzeća.

Program rada Komisije za 2017. godinu uključuje 35 novih regulatornih inicijativa u okviru REFIT programa, 19 za povlačenje a 16 za opozivanje/ukidanje.

5. Mjerenje uticaja regulacije u Crnoj Gori

Vlada Crne Gore je, već duži niz godina, kao jedan od svojih strateških ekonomskih prioriteta prepoznala unaprjeđenje poslovnog ambijenta. U okviru ovog cilja, jedna od važnih aktivnosti koju sprovodi Vlada jeste Procjena regulatornog uticaja - Regulatory Impact Assessment (RIA)¹², sa osnovnim ciljem da se identifikuju efekti propisa i ukoliko je to moguće, kvantifikuju potencijalni troškovi i benefiti primjene analiziranog propisa za građane, poslovnu zajednicu i državu.

Analiza efekata propisa je formalno uvedena u crnogorski regulatorni sistem stupanjem na snagu Poslovnika Vlade Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, br. 03/12 od 13.01.2012), kada je uvedena obaveza predlagača propisa da u postupku pripreme zakona i drugih propisa, sprovede analizu procjene uticaja propisa (RIA). Shodno Poslovniku, prilikom dostavljanja predloga zakona, drugog propisa ili opšteg akta Vladi na usvajanje, predlagač je dužan da, između ostalog, dostavi obrazac RIA, kao i mišljenje Ministarstva finansija koje daje ocjenu o kvalitetu sprovedene analize i istovremeno sagledava predlog propisa sa aspekta uticaja na poslovni ambijent kao i budžet. U Crnoj Gori, priprema RIA-e je obavezna kako za zakone, tako i za sva podzakonska akta (uredbe, odluke, pravilnici, uputstva...). U cilju lakše pripreme analize, pripremljeno je i Uputstvo o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa („Sl. list Crne Gore“, br. 09/2012 od 10.02.2012), čiji je sastavni dio Obrazac Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa. Od formalnog uvođenja RIA-e do kraja 2016. godine, Ministarstvo finansija je dalo preko 1691 mišljenje na predloge akata i prateće obrasce Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa (299 tokom 2012, 291 tokom 2013. godine, 400 tokom 2014. godine, 380 tokom 2015. godine i 321 tokom 2016. godine), sa aspekta implikacija na poslovni ambijent i budžet Crne Gore (Ministarstvo finansija Crne Gore).

U Strategiji javne uprave (Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, 2016), Vlada je prepoznala slabosti i nedostatke dosadašnje analize procjene uticaja propisa, ističući da najveći izazov upravo predstavlja vršenje same analize troškova koje propis može izazvati privredi i građanima, posebno u dijelu definisanja pozitivnih, negativnih, direktnih i indirektnih uticaja. U tom smislu izazov predstavlja i definisanje troškova koji proizilaze iz primjene propisa sa ciljem utvrđivanja opravdanosti njihovog uvođenja.

¹² Analiza procjene uticaja propisa (Regulatory Impact Analysis - RIA) je sistemski pristup kritičke procjene pozitivnih i negativnih efekata predloženih ili postojećih propisa i ne-regulatornih alternativa. Konkretnije, RIA predstavlja „proces od nekoliko koraka koji imaju za cilj da analitički i sistematski odgovore na pitanje da li je regulatorna intervencija potrebna, i ako jeste koja od mogućih regulatornih opcija predstavlja najbolje rješenje za problem“ čime se ovaj proces analiziranja propisa definiše kao ex-ante kontrolni mehanizam i način procjene troškova i koristi relevantnog propisa.

Dodatno je navedeno da, u velikom broju slučajeva resorna ministarstva ne dostavljaju ili, u izuzetnim slučajevima, dostavljaju samo grubu procjenu troškova administrativnih opterećenja i biznis barijera. U materijalu su identifikovane i mjere koje je potrebno preduzeti kako bi analiza procjene uticaja propisa bila obuhvatnija i kvalitetnija, a koje obuhvataju.

- potrebu da se posebna pažnja posveti unapređenju kvaliteta samih izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, kroz definisanje standarda kvaliteta u skladu sa OECD principima;
- vršenje obuka državnih službenika u cilju razvijanja vještina za obavljanje, prije svega, ekonomskih i finansijskih analiza (Standard Cost Model);
- postepeno uvođenje tzv. potpune RIA-e13 kroz poboljšanje kvaliteta izvještavanja u cilju razumijevanja konteksta i uticaja propisa na ekološka, socijalna i druga pitanja.

ISSP (2017) je u svojoj analizi ukazao i na potrebu za ex-post analizom regulacije u cilju mjerenja i analize administrativnih troškova koje ona nameće regulisanim subjektima, a opet u svijetlu strateškog cilja poboljšanja poslovnog ambijenta i uslova poslovanja.¹⁴ Posebno se istakla potreba za ovakvom analizom seta regulatornih propisa poreskog i radnog zakonodavstva, imajući u vidu njihov obim i značaj u smislu troškova za preduzeća prilikom njihove primjene.

Jedno od pionirskih istraživanja koje mjeri administrativne troškove u Crnoj Gori, Metodom standardnog troška, predstavljeno je u radu: "Administrativni troškovi primjene PDV regulative u Crnoj Gori, na primjeru modela primjenjenog u Evropskoj Uniji" (Bošković, 2015). U ovom radu su mjereni administrativni troškovi za biznis u Crnoj Gori, metodologijom i korištenjem podataka primjenjenih za zemlje članice EU u okviru EU Projekta mjerenja i smanjenja administrativnih troškova. Budući da je oblast primjene PDV regulacije na nivou EU označena kao nosilac najvećeg udjela administrativnih troškova, rezultati ove analize predstavljaju značajan signal i indikator koliko su za privredu u Crnoj Gori opterećenje administrativni troškovi.

13. U Crnoj Gori se sprovodi tzv. light RIA-a, u okviru koje je focus na procjenu ekonomskog uticaja propisa na građane, privredu i budžet, dok tzv. puna RIA sagledva i uticaj propisa na životnu sredinu, socijalni položaj stanovništva, rodnu ravnopravnost i sl...

14. U dijelu ex-post analize uticaja odredbi postojeće regulacije, važno je napomenuti da je Crna Gora u završnoj fazi realizacije projekta "Giljotine propisa". Projekat Giljotine propisa je započet 2009. godine kao jedan od stubova Akcionog plana za regulatornu reformu i sproveden je u 3 faze: 1) Inventura i sakupljanje cjelokupne pravne građe u Crnoj Gori; 2) Analiza propisa; 3) Davanje mišljenja, preporuka za izmjenu ili čak ukidanje pojedinih propisa, koje je sprovedeno u saradnji sa regulatorima, odnosno resornim ministarstvima, organima državne uprave i regulatornim agencijama. Analizu propisa i definisanje preporuka za unapređenje regulacije sprovedeno je od strane Međunarodna finansijska korporacija (IFC), nakon čega su resorna ministarstva sagledala mogućnost realizacije preporuka i utvrdila dinamiku rada odnosno jasne rokove za ispunjenje preporuka. Od 1.887 definisanih preporuka od strane IFC-a, resorna ministarstva su prihvatila 1.446 preporuke sa prvobitnim periodom realizacije 2012-2015 godina. Preporuke su se odnosile na izmjenu ili ukidanje: 107 zakona; 301 podzakonski akt i 237 administrativnih postupaka. Međutim, kao jedan od nedostataka ovog projekta ističe se nepostojanje/nesprovođenje analize procjene ostvarenih ušteda po osnovu realizovanih preporuka.

Istraživanje (Bošković, 2015) je pokazalo da ukupni administrativni troškovi, za pet informacionih zahtjeva i tri generička troška informacionih zahtjeva, iznose 92.743.139,62 eura, dok administrativno opterećenje po istom osnovu iznosi 80.903.567,07 eura. Primjenjujući parametre dobijene mjerenjem na nivou EU za prioritizovane informacione zahtjeve (imaju učešće od 82% u ukupnim troškovima na nivou EU) i generičke troškove (imaju učešće od 8,6% u ukupnim troškovima na nivou EU), Bošković zaključuje da utvrđeni iznos troškova za Crnu Goru predstavlja 90% ukupnih troškova primjene PDV regulacije. Odnosno, procijenjeni iznos troškova primjene PDV regulacije – Direktive 2006/112/EC u Crnoj Gori iznosi okvirno 103.047.930 eura, dok procijenjeno administrativno opterećenje iznosi 89.621.699,1 eura. U odnosu na bruto domaći proizvod za 2014. godinu¹⁵ ovi troškovi iznose 3%, odnosno 2,62% za administrativno opterećenje. U poređenju sa relativnim odnosima na nivou članica EU, dobijeni podaci o administrativnim troškovima u Crnoj Gori su značajno veći u odnosu na sve države članice.

¹⁵ www.monstat.org, procijenjeni BDP za 2014. godinu 3.424,9 miliona eura

6. Mjerenje administrativnih troškova u Crnoj Gori

U periodu od 28. novembra do 12. decembra 2016. godine, Institut za strateške studije i prognoze je sproveo istraživanje na bazi kojeg je izvršena procjena administrativnih troškova radnog i poreskog zakonodavstva u Crnoj Gori, koristeći metod standardnog troška. Istraživanje je rađeno na uzorku od 100 preduzeća putem direktnog intervjua (lice u lice) sa osobama koje rade u računovodstvu anketiranih preduzeća, a na bazi ranije definisanog upitnika. Na bazi prikupljenih podataka i statističkih informacija urađena je procjena troška za pojedinu grupu preduzeća na bazi “preduzeća koje ima normalnu/prosječnu efikasnost”. Za svaku grupu preduzeća je izvršen kritički pregled prikupljenih podataka, identifikacija i uklanjanje “uljeza” (preduzeća čiji učinak je očigledno iznad ili ispod očekivanog učinka). Zatim je na bazi prikupljenih informacija izračunat prosječan broj minuta neophodnih da se izvrši odgovarajuća zakonska obaveza u pogledu dostavljanja informacija. S obzirom da su preduzeća bila anketirana i o stepenu stručne spreme osobe koja obavlja određene administrativne poslove, kao i o broju minuta potrebnih za izvršavanje određenih administrativnih radnji, uključen je i podatak o cijeni rada po satu za određeni stepen stručne spreme (kao izvor su korišćeni podaci MONSTAT—a). Na bazi ovih podataka ISSP je izračunao administrativni trošak usaglašavanja sa poreskom i radnom regulativom.

Ekstrapolacija troškova na nivou Crne Gore je sprovedena korišćenjem podataka o aktivnom broju preduzeća za 2014. godinu, objavljenim u MONSTAT analizi “Broj i struktura poslovnih subjekata za 2015”, iz marta 2016. godine. Broj poslovnih subjekata u Crnoj Gori u 2015. godini iznosio je 25.955.

Analizom je obuhvaćen sljedeći set zakona, kao i relevantnih podzakonskih akata:¹⁶

1. **Zakon o porezu na dodatu vrijednost**
2. **Zakon o porezu na dobit pravnih lica**
3. **Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica**
4. **Zakon o porezu na promet nepokretnosti**
5. **Zakon o doprinosima i obavezno socijalno osiguranje**
6. **Zakon o radu**
7. **Opšti kolektivni ugovor**
8. **Zakon o zaštiti na radu**
9. **Zakon o inspekciji rada**

¹⁶ Za detaljan spisak podzakonskih akata vidjeti istraživanje (ISSP, 2017.)

Mjerenje troškova poreske regulative baziralo se na analizi prvih 6 propisa, i to na procedure obračuna: bruto zarada i plaćanja poreza i doprinosa iz ličnih primanja; PDV-a; poreza na dobit; poreza na promet nepokretnosti; poreza po odbitku. Obračun troškova vezanih za administrativne procedure po osnovu regulative koja se odnosi na radno zakonodavstvo bazirao na poslednja 4 propisa i razmatrao je obaveze koje se odnose na objavljivanje slobodnih radnih mjesta od strane preduzeća, prijavu radnika, pripremu različitih obavještenja u slučaju prekovremenog rada, analizu procjene rizika i pripremu izvještaja o zaštiti na radu, kao i popunjavanje i podnošenje različitih obrazaca, informacija i izvještaja nadležnim inspeksijskim organima u dijelu oblasti radnog i poreskog zakonodavstva.

Analizom je identifikovano 40 informacionih zahtjeva koji proizilaze iz gore-navedenog seta zakona, kao i relevantnih podzakonskih akata:

Tabela 1 – Identifikovane aktivnosti, frekventnost i troškovni parametri zakonske regulacije

		Aktivnost	Administrativni trosak	komentar
1	Zakon o radu / Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica / Zakon o doprinosima i obavezno socijalno osiguranje	Obračun bruto zarada	2,069,810.60	
2		Evidencija o zaradama i naknadama zarada	1,085,236.10	
3		Priprema i dostavljanje izvještaja o obračunatim zaradama	401,529.90	
4		Popunjavanje IOPPD obrasca	669,991.50	
5		Slanje IOPPD obrasca	558,678.00	
6		Popunjavanje i priprema zahtjeva za povraćaj poreza	3.55	po slučaju
7		Podnošenje zahtjeva za povraćaj poreza	2.10	po slučaju
8	Zakon o radu	Popunjavanje i priprema obrasca MP4 za utvrđivanje staža	56,962.43	
9		Podnošenje obrasca MP4 za utvrđivanje staža	24,630.27	

10	Zakon o porezu na dodatu vrijednost	Obračun PDV-a	9,418,586.93		
11		Knjiženje odlaznih faktura i knjiženje i revizija dolaznih faktura			
12		Revizija i prilagođavanje glavne knjige (samo za one koji ručno rade glavnu knjigu)			
13			Podnošenje prijave za PDV	1,348,775.50	
14			Izdavanje faktura	12,360,103.22	
15			Registracija za PDV broj	363,639.20	
16			Podnošenje prijave za PDV broj	60,013.50	
17	Zakon o porezu na dobit	Popunjavanje prijave poreza na dobit	406,015.91		
18	na dobit pravnih lica	Podnošenje prijave poreza na dobit	24,070.17		
19	Zakon o porezu na promet nepokretnosti	Obračun poreza na promet nepokretnosti i popunjavanje prijave	17.63	po slučaju	
20		Podnošenje prijave za porez na promet nepokretnosti	1.19	po slučaju	
21		Popunjavanje prijave za povraćaj novca u slučaju plaćenih poreskih obaveza, a da to preduzeće nije bilo dužno	3.55	po slučaju	
22		Podnošenje prijave za povraćaj novca u slučaju plaćenih poreskih obaveza, a da to preduzeće nije bilo dužno	2.11	po slučaju	

23	Zakon o porezu na dobit pravnih lica / Pravilnik o obliku i sadržini izvještaja o plaćanju poreza po odbitku	Popunjavanje Izvještaja za pojedinačne isplate (obrazac IPPO-1)	n/a	Nijedno preduzeće nije odgovorilo na pitanja vezana za IPPO-1
24		Popunjavanje Izvještaja za godišnje isplate (obrazac IPPO-2)	312,457.22	
25	Zakon o radu/Opšti kolektivni ugovor	Priprema i popunjavanje formulara za objavu slobodnih radnih mjesta (E1)	76,998.68	
26		Podnošenje formulara za objavu slobodnih radnih mjesta (E1)	34,221.64	
27		Priprema i popunjavanje Obrasca E3	94,109.50	
28		Podnošenje Obrasca E4	42,777.05	
29		Priprema i popunjavanje obrasca JPR - jedinstvena prijava radnika	133,291.95	
30		Podnošenje obrasca JPR - jedinstvena prijava radnika	51,266.13	
31		Priprema obavještenja o prekovremenom radu	8.73	po slucaju
32		Dostavljanje obavještenja o prekovremenom radu	5.28	po slucaju
33		Priprema obavještenja o statusnim promjenama i promjeni poslodavca	166.27	po slucaju
34		Dostavljanje obavještenja o statusnim promjenama i promjeni poslodavca	1.98	po slucaju
35		Priprema programa mjera za rješavanje viška zaposlenih	n/a	Nijedno preduzeće nije odgovorilo na ova pitanja
36		Dostavljanje programa mjera za rješavanje viška zaposlenih	n/a	

37	Zakon o zaštiti na radu	Priprema izvještaja o povredi na radu ili smrtnom slučaju na radu	13.12	po slučaju
38		Dostavljanje izvještaja o povredi na radu ili smrtnom slučaju na radu	2.21	po slučaju
39	Zakon o inspekciji rada	Priprema izvještaja za inspekcijske službe	318.20	po slučaju/ kontrola
40		Podnošenje izvještaja za inspekcijske službe	3.51	po slučaju/ kontrola

U nastavku su prikazani detaljni rezultati Istraživanja ISSP-a, sumarno i po pojedinim komponentama.

7. Poresko zakonodavstvo u Crnoj Gori

Istraživanjem je utvrđeno da godišnji administrativni troškovi primjene poreskog zakonodavstva svih crnogorskih preduzeća iznose 161 miliona eura, odnosno 4,44% BDP-a. Tokom sprovedenog istraživanja, ISSP je analizirao administrativne troškove poreske regulative za preduzeća koja samostalno obavljaju aktivnosti realizacije različitih zahtjeva i za preduzeća koja angažuju agencije koje za njih sprovode navedene aktivnosti. U tom dijelu, dalja segmentacija je sprovedena u odnosu na veličinu preduzeća¹⁷, te je evidentirano da sva velika preduzeća obaveze koje su troškovno najveće - u vezi sa obračunom PDV-a i obračunom zarada – realizuju samostalno, kao i 72% srednjih preduzeća i 34% malih preduzeća, dok ostala preduzeća angažuju posebne agencije:

Tabela 2 – Broj preduzeća zavisno od veličine

	Ukupno 2015.	Samostalno sprovode aktivnosti obračuna PDV-a i obračuna zarada	Angažuju agenciju koja vrši obračun PDV-a i obračun zarada
Velika preduzeća	37	37	-
Srednja preduzeća	220	158	62
Mala preduzeća	25.698	8.737	16.961
Ukupno	25.955	8.932	17.023

Kao stavka koja iziskuje najveće troškove u okviru poreske regulative (64,3% ukupnih troškova) izdvaja se PDV regulativa koja generiše 103,6 miliona eura

¹⁷ Klasifikaciju preduzeća je izvršio MONSTAT, a kao kriterijumi su korišćeni: godišnji prosjek zaposlenosti (mala preduzeća: 1-49 zaposlenih; srednja: od 50 do 249; velika: 250 ili više); ostvareni profit (mala preduzeća: do 10 miliona EUR; srednja: od 10 do 50 miliona EUR; velika: 50 miliona EUR ili više) i raspoloživa aktiva na godišnjem nivou (mala preduzeća: do 10 miliona EUR; srednja: od 10 do 43 miliona EUR; velika: 43 miliona EUR ili više). Shodno navedenom, struktura preduzeća u 2015. godini u Crnoj Gori je bila sljedeća: 37 velikih preduzeća, 220 srednjih i 25.698 malih preduzeća. Izvor: Broj i struktura poslovnih subjekata za 2015, MONSTAT. Evropska Komisija mala i srednja preduzeća klasifikuje na mikro, mala i srednja, zavisno od prosjeka zaposlenosti (mikro: do 10 zaposlenih; mala: do 50 zaposlenih i srednja: do 250 zaposlenih) i ostvarenog profita (mikro: do 2 miliona EUR; mala: do 10 miliona EUR; srednja: do 50 miliona EUR) ILI raspoložive aktive (mikro: do 2 miliona EUR; mala: do 10 miliona EUR; srednja: do 43 miliona EUR). Izvor: http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en

administrativnih troškova. Zavisno od načina realizacije aktivnosti koje proističu iz PDV regulative, administrativni troškovi su za:

- preduzeća koja samostalno obavljaju aktivnosti (ukupno 8.932 preduzeća): 70,6 miliona EUR;
- preduzeća koja angažuju agencije koje obavljaju aktivnosti (ukupno 17.023 preduzeća): 32,5 miliona EUR.

U okviru aktivnosti preduzeća koja samostalno vrše obračun PDV-a prepoznato je 7 informacionih zahtjeva i 3 generička troška. Svih 7 informacionih zahtjeva generišu 31,8 milion EUR administrativnih troškova, dok 3 generička troška (treninzi zaposlenih, održavanje i korišćenje softvera, te kupovina softvera) čine 38,8 miliona EUR:

Tabela 3 – Informacioni zahtjevi i generički troškovi za obračun PDV-a

	INFORMACIONI ZAHTEVI	Administrativni troškovi	Administrativno opterećenje
1	Knjiženje odlaznih faktura i knjiženje i revizija dolaznih faktura		0
2	Revizija i prilagođavanje glavne knjige (samo za one koji ručno rade glavnu knjigu)	9,418,586.93	0
3	Podnošenje prijave za PDV	1,348,775.50	1,348,775.50
4	Izdavanje faktura	12,360,103.22	12,360,103.22
5	Skladištenje faktura	8,240,068.82	8,240,068.82
6	Registracija za PDV broj	363,639.20	363,639.20
7	Podnošenje prijave za PDV broj	60,013.50	60,013.50
	UKUPNO TROŠKOVI IO	31,791,187.17	22,372,600.24
	GENERIČKI TROŠKOVI		
a	Treninzi	985,624.82	985,624.82
b	Korišćenje softvera	14,395,200.00	14,395,200.00
c	Kupovina softvera	23,400,000.00	23,400,000.00
	UKUPNO GENERIČKI TROŠKOVI	38,780,824.82	
	UKUPNO IO i GT	70,572,011.99	

Od 7 prepoznatih informacionih zahtjeva, 2 zahtjeva u vezi sa obračunom PDV-a (Knjiženje odlaznih faktura i knjiženje i revizija dolaznih faktura; Revizija i prilagođavanje glavne knjige) smatraju se business-as-usual troškovima, odnosno smatra se da bi ih preduzeća sprovodila čak i da regulativa to ne propisuje. Stoga se administrativno opterećenje ova 2 informaciona zahtjeva izjednačava sa nulom. Ostalih 5 informacionih zahtjeva koji, shodno procjenama, generišu oko 22,4 miliona eura administrativnih troškova, smatraju se u cjelosti administrativnim opterećenjem. Najveće troškove iziskuju aktivnosti izdavanja (12,4 miliona) te skladištenja faktura (8,2 miliona eura).

Značajno administrativno opterećenje (1,3 miliona eura) čini i informacioni zahtjev - podnošenje prijave za PDV, a uzevši u obzir: učestalost podnošenja prijave za PDV, troškove vremena neophodnog za prikupljanje podataka i informacija za popunjavanje prijave za PDV iz glavne knjige ili uskladištenih faktura, troškove vremena potrebnog za popunjavanje prijave PDV-a ukoliko ne postoji automatizovani postupak koji podatke za prijavu povlači iz glavne knjige, troškove provjere popunjene prijave PDV-a od strane nadređenog, kao i izmjena i popravki nakon provjere, te različite načine predaje prijave – lično, elektronski ili poštom, kao i vrijeme neophodno za arhiviranje prijave.

Postoje značajne razlike u visini administrativnih troškova, te i administrativnog opterećenja u okviru ovog informacionog zahtjeva imajući u vidu veličinu preduzeća. Prosječan trošak ovog informacionog zahtjeva zavisno od veličine preduzeća dat je u sljedećoj tabeli:

Tabela 4 – Ukupno i prosječno administrativno opterećenje za informacioni zahtjev: PDV prijava, zavisno od veličine preduzeća

	Ukupno administrativno opterećenje	Prosječno administrativno opterećenje po preduzeću
Velika preduzeća	18.276,60	493,96
Srednja preduzeća	42.921,80	271,66
Mala preduzeća	1.287.577,10	147,37
Ukupno	1.348.775,50	151,00

Ukoliko preduzeća (njih 17.023 malih i srednjih preduzeća) angažuju posebnu agenciju koja realizuje informacione zahtjeve koje prepoznaje Zakon o PDV-u, ukupan administrativni trošak koji imaju sva crnogorska preduzeća je na nivou od 32,5 miliona eura, od čega se oko 8 miliona eura troši na komunikaciju sa agencijom (dostavljanje faktura, pojašnjenja, itd), dok se dodatnih 24,4 miliona eura plaća na račun usluge agencije. Mala i srednja preduzeća na sljedeći način dijele teret ove obaveze:

Tabela 5 – Ukupno i prosječno administrativno opterećenje za informacioni zahtjev: PDV prijava kada se angažuje agencija, zavisno od veličine preduzeća

	Komunikacija sa agencijom	Prosječno po preduzeću	Usluge agencije	Prosječno po preduzeću
Srednja preduzeća	75.958,35	1,233.09	149.380,00	2,425.00
Mala preduzeća	8.016.928,01	472.68	24.271.303,36	1,431.03
Ukupno	8.092.886,36	475.43	24.420.683,36	1,434.63

Kako ISSP konstatuje u svojoj analizi, a na osnovu razgovora u okviru fokus grupe, 70% mjesečnih troškova usluge agencije odlazi na troškove obračuna PDV-a.

Aktivnosti u vezi sa obračunom bruto zarada i plaćanjem poreza i doprinosa iz ličnih primanja, crnogorska preduzeća godišnje koštaju 52,5 miliona eura ili 32,6% ukupnih troškova poreskog zakonodavstva (1,45% BDP-a), i to:

- preduzeća koja samostalno obavljaju aktivnosti u vezi sa obračunom zarada (ukupno 8.932 preduzeća): 43,7 miliona EUR;
- preduzeća koja angažuju agencije koje obavljaju aktivnosti u vezi sa obračunom zarada (ukupno 17.023 preduzeća): 8,8 miliona EUR.

U okviru aktivnosti koje samostalno obavljaju preduzeća, prepoznata su 4 informaciona zahtjeva i 3 generička troška:

Tabela 6 – Informacioni zahtjevi i generički troškovi za obračun PDV-a

	INFORMACIONI ZAHITJEVI	Administrativni troškovi	Administrativno opterećenje
1	Obračun bruto zarada	2,069,810.60	0
2	Evidencija o bruto zaradama i naknadama zarada	1,486,766.00	1,486,766.00
3	Popunjavanje i arhiviranje IOPPD obrasca	1,228,669.50	1,228,669.50

4	Popunjavanje i arhiviranje M4 obrasca	81,592.70	81,592.70
<i>UKUPNO TROŠKOVI IO</i>		<i>4,866,838.80</i>	<i>2,797,028.20</i>
GENERIČKI TROŠKOVI			
a	Treninzi	1,036,968.42	
b	Korišćenje softvera	14,395,200.00	
c	Kupovina softvera	23,400,000.00	
<i>UKUPNO GENERIČKI TROŠKOVI</i>		<i>38,832,168.42</i>	
UKUPNO IO i GT		43,699,007.22	

Troškovi u vezi sa obračunom bruto zarada smatraju se BAU troškovima, pa je administrativno opterećenje za ovaj informacioni zahtjev jednako nuli. Ostala tri informaciona zahtjeva generišu oko 2,8 miliona administrativnog opterećenja, što čini značajan potencijal za smanjenje ukupnih administrativnih troškova. Dva informaciona zahtjeva "Evidencija o bruto zaradama i naknadama zarada" i „Popunjavanje i arhiviranje IOPPD obrasca“ čine oko 97,1% (2,71 milion) ukupno prepoznatog administrativnog opterećenja (u okviru ove oblasti poreskog zakonodavstva), što ukazuje na potrebu njihovog pojednostavljenja.

U odnosu na veličinu preduzeća, u sljedećoj tabeli je dat prosječan trošak ovih informacionih zahtjeva:

Tabela 7 – Ukupno i prosječno administrativno opterećenje za 3 informaciona zahtjeva u vezi sa obračunom zarada, zavisno od veličine preduzeća

	Ukupno administrativno opterećenje	Prosječno administrativno opterećenje po preduzeću
Velika preduzeća	43,418.90	1,173.48
Srednja preduzeća	108,865.40	689.02
Mala preduzeća	2,644,744.00	302.71
Ukupno	2,797,028.20	313.15

Ukoliko preduzeća (njih 17.023 malih i srednjih preduzeća) angažuju posebnu agenciju koja realizuje informacione zahtjeve, ukupan administrativni trošak koji imaju sva crnogorska preduzeća je na nivou od 8,8 miliona eura, od čega se oko 1,83 miliona eura troši na komunikaciju sa agencijom (prikupljanje i dostavljanje informacija potrebnih za obračun bruto zarada i popunjavanje IOPPD i M4 obrasca), dok se

dodatnih 6,98 miliona eura plaća na račun usluge agencije (kao dio mjesečne pretplate koji se odnosi na obračun plata). Mala i srednja preduzeća na sljedeći način dijele teret ove obaveza:

Tabela 8 – Ukupni i prosječni administrativni troškovi u vezi sa obračunom zarada kada se angažuje agencija, zavisno od veličine preduzeća

	Komunikacija sa agencijom	Prosječno po preduzeću	Usluge agencije	Prosječno po preduzeću
Srednja preduzeća	22,295.30	359.60	42,680.00	688.39
Mala preduzeća	1,811,867.80	106.83	6,934,658.00	408.86
Ukupno	1,834,163.10	107.75	6,977,338.00	409.88

U okviru poreskog zakonodavstva, analizirani su i administrativni troškovi koje nameće Zakon o porezu na dobit. Shodno procjenama ISSP (2017), informacioni zahtjevi koji proističu iz ovog zakona, crnogorska preduzeća koštaju 4,3 miliona eura na godišnjoj osnovi odnosno 0,12% BDP-a, i to:

- preduzeća koja samostalno obavljaju aktivnosti (ukupno 8.997): 1,01 miliona EUR;
- preduzeća koja angažuju agencije koje obavljaju aktivnosti: 3,3 miliona EUR.

Za preduzeća koja samostalno obavljaju obračun i plaćanje poreza na dobit, prepoznat je administrativni trošak u vezi sa popunjavanjem i podnošenjem prijave poreza na dobit u ukupnoj vrijednosti od 430 hiljada EUR, kao i generički trošak u vezi sa treninzima i obukama zaposlenih u cilju upoznavanja sa zakonskom regulativom, u vrijednosti od 580 hiljada EUR. Smatra se da su cjelokupni administrativni troškovi ujedno i administrativno opterećenje za preduzeća, odnosno da su BAU troškovi jednaki nuli. Zavisno od veličine preduzeća, troškovi se kreću:

Tabela 9 – Generički i troškovi informacionog zahtjeva u vezi sa porezom na dobit, zavisno od veličine preduzeća

	Generički troškovi obuka i treninga	Trošak pripreme i podnošenja prijave poreza na dobit
Velika preduzeća	1,431.90	6,748.96
Srednja preduzeća	10,970.01	6,698.83
Mala preduzeća	567,699.76	416,638.29
Ukupno	580,101.67	430,086.08

Ukoliko preduzeća angažuju agenciju, administrativni troškovi, odnosno administrativna opterećenja su:

Tabela 10 – Administrativni troškovi za preduzeća koja koriste usluge agencije

	Komunikacija sa agencijom	Usluge agencije
Velika preduzeća	528,773.50	
Srednja preduzeća	8,818.10	
Mala preduzeća	-	
Ukupno	537,591.60	2,764,154.00

Zakon o porezu na dobit pravnih lica takođe definiše i određene administrativne procedure koje se odnose na porez po odbitku. Analiza je pokazala da su administrativni troškovi koji se odnose na obračun poreza po odbitku na nivou od 473,6 hiljade eura na godišnjem nivou ili 0,13% BDP-a, i to:

- za preduzeća koja samostalno obavljaju aktivnosti: 312 hiljada EUR
- za preduzeća koja angažuju agencije: 162,9 hiljada EUR.

Zavisno od veličine preduzeća, troškovi obračuna poreza po odbitku su:

Tabela 11 – Troškovi obračuna poreza po odbitku u EUR

	Porez po odbitku	Agencija
Velika preduzeća	801.16	
Srednja preduzeća	8,047.04	
Mala preduzeća	303,609.03	
Ukupno	312.457,22	162.887,39

U okviru poreskog zakonodavstva, analizirani su i prosječni administrativni troškovi obračuna poreza na promet nepokretnosti, koji uključuju troškove prikupljanja informacija za popunjavanje zahtjeva za obračun, sam obračun poreza i popunjavanje poreske prijave. Navedeni troškovi su za sva crnogorska preduzeća na nivou od 18,7 eura po jednom slučaju prenosa prava svojine na nepokretnosti.¹⁸

Pored ovog obračuna, koji je rađen u slučaju kad zaposleni u samom preduzeću rade obračun i pripremu poreza, takođe je napravljen obračun troškova ove regulative u slučaju kada specijalizovana agencija obavlja računovodstvene i finansijske poslove za potrebe preduzeća.

Tabela 12 – Troškovi obračuna poreza na promet nepokretnosti u EUR

	Porez na promet nepokretnosti	Agencija
Velika preduzeća	32,71	0,0
Srednja preduzeća	17,87	4,6
Mala preduzeća	14,6	15,8

¹⁸ Bilo je nemoguće odrediti koliki su troškovi obračuna poreza na promet nepokretnosti za sva preduzeća, jer je broj "sticanja prava svojine" nepoznat. Zbog toga je izračunat trošak koje preduzeće ima po jednom slučaju obračuna poreza na promet nepokretnosti, tj. po jednom slučaju sticanja prava svojine. Pod sticanjem prava svojine se podrazumijevala kupoprodaja, razmjena, unošenje i povlačenje nepokretnosti iz privrednog društva, sticanje nepokretnosti u postupku stečaja i likvidacije, sticanje nepokretnosti po osnovu odluke suda ili drugog nadležnog organa.

Od ukupnog anketiranog broja preduzeća njih 38,4% je izjavilo da je sticalo pravo svojine na nepokretnost (kupoprodaja, razmjena, unošenje i povlačenje nepokretnosti iz privrednog društva, sticanje nepokretnosti u postupku stečaja i likvidacije, sticanje nepokretnosti po osnovu odluke suda ili drugog nadležnog organa i ostalo). Od tog broja 87% je samostalno popunjavalo i predavalo prijavu, dok je ostalih 13% koristilo usluge agencije za ove poslove. Prema iskustvu onih preduzeća koja su samostalno obavljala ovaj posao, troškovi obračuna poreza koji uključuju troškove prikupljanja informacija za popunjavanje zahtjeva za obračun, sam obračun poreza i popunjavanje poreske prijave, kao i dostavljanje prijave nadležnom organu, iznose 32,7 eura za velika preduzeća; 17,8 za srednja preduzeća kao i 14,6 eura za mala preduzeća. Kada je riječ o preduzećima koja koriste usluge agencije, troškovi iznose 4,6 eura za srednja i 15,8 eura za mala preduzeća. Razlika u nivou troškova posledica je prirode sticanja nepokretnosti.

8. Radno zakonodavstvo

U okviru analize uticaja administrativnog opterećenja radnog zakonodavstva na troškove crnogorskih preduzeća obuhvaćene obaveze se odnose na: objavljivanje slobodnih radnih mjesta od strane preduzeća, popunjavanje i podnošenje različitih obrazaca nadležnim institucijama, prijavu radnika, pripremu različitih obavještenja (na primjer u slučaju prekovremenog rada) i sl.

Aktivnosti u vezi sa objavljivanjem slobodnih radnih mjesta i prijavom radnika, preduzeća mogu sprovesti samostalno ili putem različitih agencija. Kroz istraživanje ISSP, procijenjeno je da su tokom 2015. godine preduzeća imala ukupan administrativan trošak navedenih aktivnosti na nivou od 580 hiljada EUR.¹⁹ Zavisno od načina realizacije:

- preduzeća koja samostalno realizuju aktivnosti imala su trošak od 433 hiljade EUR,²⁰
- preduzeća koja su angažovala agencije imala su trošak od 147 hiljada EUR.

U okviru aktivnosti koje preduzeća samostalno sprovode, prepoznato je 6 informacionih zahtjeva čiji su administrativni troškovi procijenjeni na 433 hiljade EUR. Budući da se smatra da navedene aktivnosti preduzeća ne bi sprovođila u odsustvu zakonske regulative, cjelokupni administrativni troškovi su ujedno i administrativno opterećenje:

¹⁹ U ovome su uračunati samo administrativni troškovi vremena provedenog na administrativnim poslovima, ali ne i troškovi kopiranja materijala

²⁰ Podaci se odnose na 2015. godinu, odnosno na broj radnika koji je zaposlen tokom te godine.

Tabela 13 – Informacioni zahtjevi u vezi sa objavljivanjem slobodnih radnih mjesta i prijavom radnika

Administrativni troškovi	
Priprema i popunjavanje formulara za objavu slobodnih radnih mjesta (E1)	76,998.68
Podnošenje formulara za objavu slobodnih radnih mjesta (E1)	34,221.64
Priprema i popunjavanje Obrasca E3	94,109.50
Podnošenje Obrasca E3	42,777.05
Priprema i popunjavanje obrasca JPR - jedinstvena prijava radnika	133,291.95
Podnošenje obrasca JPR - jedinstvena prijava radnika	51,266.13
UKUPNO	432,664.94

ISSP je na bazi istraživanja i razgovora u fokus grupama utvrdio da je procedura prijave radnika najzahtjevnija. Ovo u najvećem dijelu jer se se prijava Poreskoj upravu obavlja lično, i što je prilikom podnošenja prijave potrebno iskopirati i dostaviti preteću dokumentaciju (ugovor o radu).

Zakon o radu propisuje da radno vrijeme zaposlenog može trajati i duže od punog radnog vremena (prekovremeni rad), koji se uvodi pisanom odlukom poslodavca prije početka tog rada. Ako zbog prirode posla ili hitnosti obavljanja prekovremenog rada nije moguće zaposlenom odrediti prekovremeni rad pisanom odlukom, prekovremeni rad se može odrediti i usmenim putem, s tim što je poslodavac dužan da pisanu odluku o tome zaposlenom uruči naknadno, a najkasnije pet dana nakon izvršenog prekovremenog rada. Takođe zakonski je propisana obaveza obavještanja inspekcije rada o uvođenju prekovremenog rada, prema kojoj je poslodavac dužan da obavijesti inspektora rada o uvođenju prekovremenog rada u roku od tri dana od dana donošenja odluke o uvođenju tog rada. Iz ovoga proističu obaveze za poslodavca koje utiču i na visinu njegovih troškova. Stoga je ISSP procijenio i vrijednost troškova koje poslodavac ima po osnovu ovih administrativnih procedura. Kao i kod prethodnih slučajeva, razmatrani su troškovi koji se vezuju za prikupljanje informacija, pripremu obavještenja i podnošenje obavještenja o prekovremenom radu. Analiza je pokazala da su administrativni troškovi pripreme obavještenja o prekovremenom radu na nivou od 14 eura po slučaju, odnosno po jednoj podnesenoj prijavi.

Prilikom realizacije aktivnosti na proračunu troškova administrativnih procedura koje se odnose na zaštitu na radu ISSP je analizirao: način na koji poslodavac organizuje i obavlja poslove zaštite i zdravlja na radu (u zavisnosti od toga da li to obavlja stručno lice, stručna služba ili ovlašćena organizacija); da li preduzeća pripremaju Izvještaj o zaštiti i zdravlju na radu zaposlenih; vrijeme potrebno za pripremu izvještaja; vođenje i čuvanje evidencije o zaštiti i zdravlju na radu zaposlenih (o radnim mjestima sa posebnim uslovim rada, odnosno povećanim rizikom, zaposlenim na takvim radnim mjestima, povredama na radu, profesionalnim bolestima i bolestima u vezi sa radom, opasnim materijama koje se koriste u toku rada...) i sl.

Posebno su proračunati troškovi pripreme Izvještaja o povredi na radu/ smrtnom slučaju, gdje su se razmatrali troškovi vremena neophodnog za prikupljanje informacija, pripremu izvještaja, (uključujući i konsultacije i sastanke u vezi sa popunjavanjem izvještaja, provjere popunjenog obrasca od strane nadređenog, izmjene i popravke nakon provjere), podnošenje Izvještaja Inspekciji rada (uključujući način podnošenja i vrijeme arhiviranja).

Na bazi istraživanja među preduzećima, kao i na bazi detaljnih razgovora sa preduzećima i agencijama koje se bave poslovima zaštite i zdravlja na radu, dobijeni su sljedeći podaci:

- Izrada akta o procjeni rizika za radna mjesta košta 50 eura po radnom mjestu. Dodatno, na nivou preduzeća prosječan trošak ove obaveze iznosi 340,5 eura, što znači da je na nivou svih crnogorskih preduzeća taj trošak na nivou od 8,8 miliona;
- Administrativni troškovi pripreme izvještaja o povredi na radu ili smrtnom slučaju iznose 15,33 po pojedinom slučaju;²¹
- Poslovi koji se odnose na zaštitu i zdravlje na radu zaposlenih mjesečno koštaju crnogorska preduzeća 250 eura, što na godišnjem nivou za sva preduzeća iznosi 77,8 miliona eura.

Sumarno, administrativni troškovi primjene legislative koja se odnosi na zaštitu na radu iznose 86,7 miliona eura.

²¹ Na bazi prikupljenih podataka i informacija nije bilo moguće izvršiti procjenu za ukupan trošak za sva preduzeća.

U vezi pripremanja i podnošenja izvještaja za potrebe inspeksijskog nadzora ISSP je obračunao troškove koji se odnose na prikupljanje informacija (vremena potrebnog za prikupljanje informacija i podataka za inspeksijsku kontrolu) pripremu izvještaja i podnošenja informacija inspeksijskim organima po različitim osnovima (radna, poreska, tržišna, fitosanitarna i sl.). Istraživanje je pokazalo da posjeta inspekcije preduzeća u Crnoj Gori košta u prosjeku 369,9 eura. Detaljniji uvid pokazuje da je najveći trošak posjete poreske inspekcije i on iznosi 542,5 eura po kontroli. Najniži trošak posjete je zabilježen kod ostalih inspekcija koje uključuju na primer sanitarnu, veterinarsku, poljoprivrednu i druge:

Tabela 14. Administrativni troškovi inspeksijske kontrole

Vrsta inspekcije	Cijena u EUR po kontroli	Ukupan trošak kontrole u 2015. godini
Tržišna	312,4	5.613.203,20
Poreska	542,5	6.409.095,00
Radna	186,2	2.012.077,20
Ostale	101,5	9.584.340,50
		23.618.715,90

Ukoliko se uzme u obzir broj inspekcija izvršenih tokom 2015. godine, dolazi se do podataka da su administrativni troškovi za sva crnogorska preduzeća, po osnovu radne i poreske inspekcije na nivou od 8,4 miliona eura.

9. Komparativno poređenje administrativnih troškova koji proizilaze iz primjene PDV-a i regulative u vezi sa zaštitom na radu u Crnoj Gori i na nivou EU

Mjerenje administrativnih troškova u Crnoj Gori koje je izvršio ISSP, a koje je predstavljeno u prethodnom dijelu analize, je šire u obuhvatu u odnosu na istraživanje koje je sprovedeno na nivou članica EU, od strane konzorcijuma Capgemini, Deloitte i Ramboll Management (u daljem tekstu: Konzorcijum). Naime, istraživanje za članice EU je u dijelu poreskog zakonodavstva bazirano isključivo na PDV regulativi. U dijelu analize radnog zakonodavstva na nivou EU, istraživanje je usmjereno samo na oblast zaštite na radu, budući da je procijenjeno da je ova regulativa na nivou članica EU najviše biznis iritantna, odnosno da nosi najviše troškova i zahtjeva veliku količinu vremena za realizaciju. Ipak, kako su oba istraživanja koristila istu metodologiju moguće je izvršiti relevantna poređenja rezultata dva istraživanja za ovaj segment poreske i radne regulative.

ISSP je u okviru analize administrativnih troškova povodom PDV regulative prepoznao 7 informacionih zahtjeva:

1. Obračun PDV-a;
2. Knjiženje odlaznih faktura i knjiženje i revizija dolaznih faktura;
3. Revizija i prilagođavanje glavne knjige (samo za one koji ručno rade glavnu knjigu);
4. Podnošenje prijave za PDV;
5. Izdavanje faktura;
6. Registracija za PDV broj;
7. Podnošenje prijave za PDV broj.

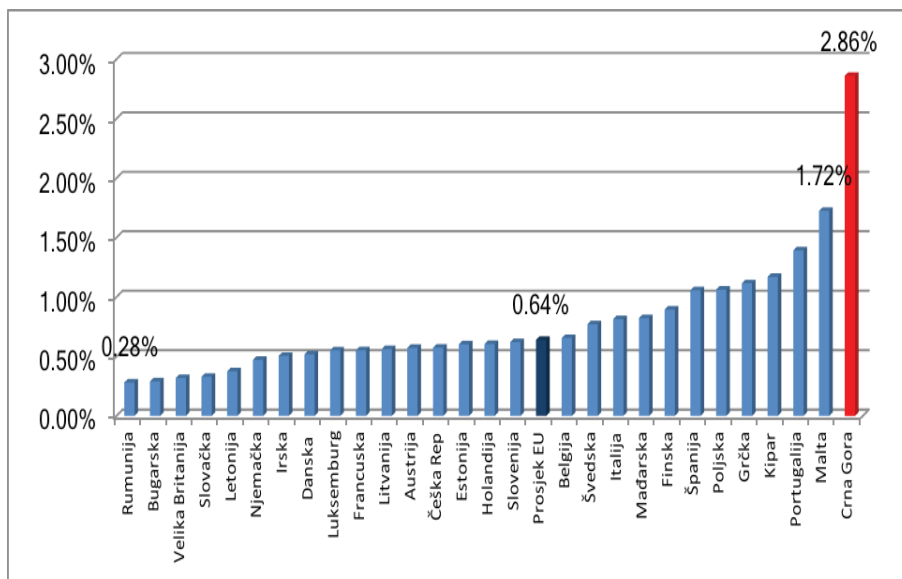
Takođe, obračunati su i generički troškovi u dijelu održavanja treninga za zaposlene u cilju upoznavanja sa PDV regulativom, troškovi održavanja softvera i PDV revizije. Ukupni administrativni troškovi koje nameće PDV regulativa su procijenjeni na 103,6 miliona eura ili 2,86% BDP-a.

Konzorcijum je analizirajući PDV direktivu na nivou članica EU izdvojio 34 informaciona zahtjeva i 3 generička troška ovih informacionih obaveza: PDV obuke, troškovi softvera i PDV revizija. Rezultati pokazuju da ukupni administrativni troškovi u oblasti PDV regulative iznose 79,5 milijardi eura. Španija (12,6 milijardi), Italija

(12,2 mlrd), Njemačka (10,9 mlrd), Francuska (9,6 mlrd) i Velika Britanija (5,9 mlrd) su zemlje sa najvećim administrativnim troškovima (u apsolutnom iznosu) u oblasti primjene PDV regulative, obzirom da se na njih odnosi oko 64% (51 milijarda eura) troškova svih zemalja članica (ove države imaju najveći broj poreskih obveznika među zemljama članicama). Pored ovih razloga bitno je imati u vidu da su u zemljama sa višim administrativnim troškovima veći i troškovi rada i cijene usluga, što prilikom kalkulacije generiše i veće troškove. Među zemljama sa najnižim administrativnim troškovima su Letonija, Malta, Estonija, Luksemburg i Kipar, obzirom da generišu manje od 1% (800 miliona) ukupnih administrativnih troškova.

Posmatrajući relativne pokazatelje (administrativni troškovi/BDP), uočljivo je da su administrativni troškovi primjene PDV-a u Crnoj Gori (2,86%) značajno veći nego u državama EU, gdje najveći relativity trošak imaju: Malta (1.72%), Portugalija (1.39%), Kipar (1.17%), Grčka (1.12%) i Poljska (1.06%), a najniži: Rumunija (0.28%), Bugarska (0.29%), Velika Britanija (0.32%), Slovačka (0.33%) i Letonija (0.37%).

Grafik 4 – Učešće administrativnih troškova PDV regulative u BDP-u za EU (2008) i CG (2015)



U dijelu regulative koja se odnosi na zaštitu na radu ISSP je prepoznao 2 informaciona zahtjeva:

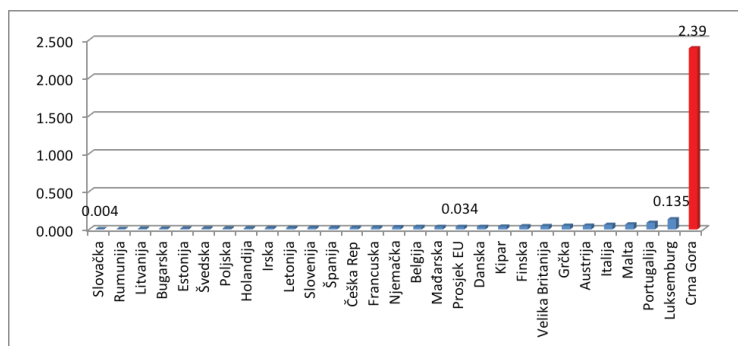
- Priprema izvještaja o povredi na radu ili smrtnom slučaju na radu
- Dostavljanje izvještaja o povredi na radu ili smrtnom slučaju na radu.

Administrativni troškovi primjene legislative koja se odnosi na zaštiti na radu u Crnoj Gori procijenjeni su na 86,7 miliona eura ili 2,39% BDP-a.

Na bazi dvije direktive koje je Evropska komisija analizirala u oblasti radnog zakonodavstva, tj zaštite na radu, identifikovano je ukupno 7 EU Informacionih zahtjeva, čiji se ukupni administrativni trošak procjenjuje na €4.26 milijardi na nivou EU. Italija (923.7 miliona eura), Velika Britanija (835 miliona), Njemačka (695.9 miliona), Francuska (441 milion) i Španija (267.7 miliona) su zemlje sa najvećim administrativnim troškovima. To se može objasniti činjenicom da postoji relativno visok factor Q – količina (preduzeća sa zaposlenima), veliki broj stanovnika, relativno visok nivo plata, te relativno visok broj prijavljenih povreda na radu. Najniže troškove imaju Estonija (2.6 miliona), Slovačka (4.3 miliona), Litvanija (4.9 miliona), Malta (5.2 miliona) i Letonija (6.3 miliona).

U relativnim odnosima (AT/BDP), najviše troškove u EU imaju Luksemburg (0,135%), Portugalija (0,088%), Malta (0,067%), Italija (0,062%) i Austrija (0,051%), a najniže Slovačka (0,004%), Rumunija (0,007%), Litvanija i Bugarska (0,010%) i Estonija (0,011%). I u ovom segmentu administrativnih troškova preduzeća u Crnoj Gori su mnogostruko više opterećena nego što je to relativni prosjek u državama EU, pa čak i onima koje imaju najveće troškove.

Grafik 5 - Učešće administrativnih troškova regulative u vezi sa zaštitom na radu u BDP-u za EU (2008) i CG (2015)



Značajno veći troškovi PDV i regulative u vezi sa zaštitom na radu u Crnoj Gori u odnosu na države članice EU su zabrinjavajuća činjenica, budući da su ove 2 oblasti najveći dio ukupnih administrativnih troškova sa kojim se preduzeća susrijeću tokom svog poslovanja u Crnoj Gori.

10. Zaključci i preporuke

Procijenjeni godišnji administrativni troškovi poreskog i radnog zakonodavstva i inspeksijskih kontrola po osnovu primjene radnog i poreskog zakonodavstva u Crnoj Gori iznose oko 260 miliona eura ili 7,2% BDP-a, u 2015. godini. Poređenje administrativnih troškova primjene PDV-a i propisa o zaštiti na radu u Crnoj Gori i državama EU uočava se značajno veće opterećenje crnogorskih preduzeća. U Crnoj Gori je relativni administrativni trošak primjene PDV regulative i propisa o zaštiti na radu višestruko veći i u odnosu na države EU koje bilježe najveće opterećenje. Ovi podaci ukazuju na potrebu da se pažljivo analizira postojeća i buduća regulativa sa aspekta administrativnih troškova, kako bi se opterećenje za crnogorska preduzeća smanjilo, a time i poboljšala njihova konkurentnost apsolutno, ali i u odnosu na preduzeća iz država EU.

Lekcije naučene kroz sprovedenu procjenu mogu biti korisne za ex-post analize regulatornog sistema, ali još važnije – za predstojeće ex-ante analize. Čini se da je jačanje svijesti o važnosti ovog pitanja ključno. U tom smislu je i važno jačanje kapaciteta institucija i pojedinaca koji pripremaju propise, ali i onih koji pripremaju analize njihovog uticaja. Dodatno, važno je i uključivanje šire zainteresovane javnosti, a prvenstveno biznis sektora, na koje se neposredno odnose administrativni troškovi koji nastaju primjenom regulative.

U okviru generalnih preporuka, u Crnoj Gori, na primjeru analize i rezultata procjene administrativnih troškova poreskog i radnog zakonodavstva, potrebno je:

- Smanjiti učestalost broja izvještavanja i plaćanja u godini – pojedine informacije se dostavljaju u vrlo kratkim intervalima, a pojedini porezi se plaćaju mjesečno (12 puta godišnje). Kada za to ne postoje posebni razlozi, potrebno je propisati mogućnost kvartalnog, polugodišnjeg ili godišnjeg izvještavanja i plaćanja;
- Pojednostaviti forme obrazaca na kojima se dostavljaju podaci i informacije;
- Implementirati sistem elektronskih servisa – e-Gov rješenja – u dijelu omogućavanja elektronskog podnošenja prijava i izvještaja, elektronskog plaćanja poreza i naknada;
- Smanjiti visoke cijene sertifikata za elektronski potpis – kako bi se pospješilo elektronsko podnošenje različite vrste dokumenata.

Analizom poreskog i radnog zakonodavstva, uočeno je da se u okviru iznosa od 260 miliona eura administrativnih troškova generiše svega oko 11,5 miliona eura business-as-usual troškova. Naime, aktivnosti u vezi sa obračunom PDV-a 9,4 miliona eura i obračunom bruto zarada 2,1 milion eura, preduzeća bi svakako sprovodila, čak i u odsustvu zakonske obaveze.

Ostatak administrativnih troškova se procjenjuje kao administrativno opterećenje, odnosno 248,5 miliona eura predstavlja značajan potencijal za traženje ušteta i relaksiranje poslovanja preduzeća.

U tom smislu, potrebno je analizirati mogućnost da se pojednostave procedure u vezi sa izdavanjem i skladištenjem PDV faktura, bilo da je u pitanju pojednostavljenje forme faktura (koja sada iziskuje brojne podatke); eliminisanjem potrebe čuvanja hard copy verzija faktura, pospješivanjem upotrebe elektronskih servisa i elektronskog arhiviranja dokumentacije.

Takođe, potrebno je razmotriti pojednostavljenje procedure podnošenja prijave za PDV. Kao što je već navedeno, Zakon o porezu na dodatu vrijednost predviđa da je poreski obveznik dužan poresku obavezu iskazati u mjesečnoj prijavi za obračun PDV. Takođe, zakonska obaveza je podnošenje te prijave nadležnom poreskom organu do 15. dana narednog mjeseca po isteku poreskog perioda bez obzira da li je za period za koji se podnosi prijava dužan da plaća PDV. Prijava sadrži sve podatke potrebne za obračun poreske obaveze. Ispunjenje ovog zakonskog zahtjeva podrazumijeva aktivnosti koje donose troškove (prikupljanje podataka, popunjavanje PDV prijave, provjera i dr). Stoga je potrebno unaprijediti procedure u smislu kvartalne ili polugodišnje prijave za obračun PDV-a, eliminisati prijave ukoliko za period za koji se podnosi prijava obveznik nije bio dužan da plaća PDV i sl.

U dijelu procedura u vezi sa obračunom bruto zarada i plaćanjem poreza i doprinosa iz ličnih primanja, potrebno je pojednostaviti aktivnosti evidencija o bruto zaradama i naknadama zarada“ i popunjavanja i arhiviranja IOPPD obrazaca, koje zajedno generišu oko 2,71 milion eura troška. Prije svega, neophodno je pojednostaviti forme izvještaja, automatizovati proces rada i elektronski podnositi evidencije, kao i elektronski arhivirati dokumentaciju.

U dijelu radnog zakonodavstva, kao što je navedeno, procedura prijave radnika je najzahtjevniji i najskuplji proces, budući da se prijava Poreskoj upravo obavlja lično, i što je prilikom podnošenja prijave potrebno iskopirati i dostaviti prateću dokumentaciju (ugovor o radu). Stoga je potrebno djelovati u pravcu prelaska na elektronski sistema prijava, te eliminacije dupliranja dokumentacije. Takođe, u dijelu procedura analiziranih u okviru oblasti zaštite na radu, potrebno je djelovati u pravcu pojednostavljenja forme izvještaja o povredi na radu ili smrtnom slučaju.

Dodatno, potrebno je voditi računa i određenim promjenama i procesima koji predstavljaju najveći problem za privrednike: česte promjene poreskih stopa koje nepovoljno *utiču* na planiranje poslovnih operacija; neadekvatno ponašanje inspektora prilikom kontrola; različita tumačenja i stavovi povodom zakonskih propisa od strane državnih organa; te pasivnost i spora komunikacija sa državnim organima. Dodatno, posebno je potrebno pospješivati međuresornu komunikaciju državnih organa, u smislu pribavljanja određene dokumentacije po službenoj dužnosti između organa, a ne zahtijevanja da se dokumentacija pribavlja od strane preduzeća ili građana.

Različite studije su pokazale da se mala preduzeća suočavaju sa nesrazmjerno većim administrativnim opterećenjima u odnosu na velike firme.²² “U prosjeku, gdje velika kompanija troši jedan euro po zaposlenom da bi se uskladila sa regulatornim zahtjevom, srednje preduzeće će morati da potroši oko četiri eura, a mali biznis i do deset eura.” (EC DG Enterprise and Industry)

Rezultati mjerenja pokazuju da se manje kompanije suočavaju sa administrativnim troškovima koji su veći posmatrano u odnosu na promet i/ili broja zaposlenih. Ovo podrazumijeva da će inicijativa za smanjenje opterećenja u cjelini biti posebno korisna za mala i srednja preduzeća, te da shodno tome posebnu pažnju treba posvetiti smanjenju opterećenja za MSP.

Mala i srednja preduzeća u Crnoj Gori čine oko 99% ukupnog broja preduzeća.²³ Kako su upravo ova preduzeća najbrojniji, ali i najvitalniji dio ekonomskog sistema u Crnoj Gori, potrebno je posebnu pažnju posvetiti upravo ovoj kategoriji preduzeća i troškovima koji opterećuju njihovo poslovanje. Dodatno, najveći broj malih preduzeća ima do 10 zaposlenih, čime bi ona, po međunarodnoj klasifikaciji spadala u segment mikro preduzeća. Stoga bi “Jednostavniji formulari, manje strožija pravila i procedure za mikro preduzeća bi doprinijelo i manjim troškovima u ovom segmentu i oslobodilo im sredstva za ulaganja u poslovanje”. (Bošković 2015).

Nešto konkretnije preporuke i modeli za smanjenje administrativnog opterećenja za MSP, mogu se naći u izvještaju Ekspertske grupe o modelima za smanjenje nesrazmjernog regulatornog tereta na mala i srednja preduzeća rađena za potrebe Evropske komisije (EC DG Enterprise and Industry). Jedan broj ovih preporuka je primjenjiv i poželjan i za Crnu Goru. Modeli se grupišu u 10 kategorija:

²² Pogledati: *Models to reduce the disproportionate Regulatory Burden on SMEs*, (EC DG Enterprise and Industry)

²³ Podatak Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća Crne Gore: <http://nasme.me/wp-content/uploads/2013/09/O-direkciji.pdf>

1. Izuzeća u zavisnosti od veličine kompanije – izuzeća su najčešće korišćeni metodi za smanjenje regulatornog opterećenja za mala preduzeća i mogu se primjenjivati direktno (npr. kompanije ispod određenog praga ne moraju se usklađivati sa određenim pravilima) ili indirektno (npr. izuzeće zavisi od kriterijuma koji se odnose na veličinu ekonomskog sektora ili pravnu formu);
2. Smanjene obaveze (npr. djelimična izuzeća) – koristi se kao alternativa kada kompletno izuzeće nije moguće bez ugrožavanja originalne svrhe regulacije (npr. smanjene obaveze za oporezivanje i vođenje evidencije);
3. Pojednostavljene obaveze – uvode se kroz jednostavnije formalne zahtjeve ili “standardni tretman” (npr. za imovinu oduzetu usljed neplaćanja poreza “a forfeiture tax”);
4. Privremena smanjenja ili izuzeća – ovi modeli se ne koriste često, a odnose se na moguće duže interval za realizaciju određene obaveze (npr. godišnje umjesto kvartalnog plaćanja poreza), manju frekvenciju/vjerovatnoću (npr. za reviziju) ili duže tranzicione periode (npr. za nove propise);
5. Administrativna koordinacija – tipičan primjer unaprijedene administrativne koordinacije su principi jednošalterskog poslovanja – one-stop shop – kada kompanije mogu realizovati različite obaveze sa različitim organima na jednom lokalnom mjestu. Većina današnjih one-stop shop principa se primjenjuje kod otvaranja kompanija;
6. Datumi zajedničkog početka (uvođenja) – jednom ili 2 puta godišnje odrediti datume zajedničkog uvođenja novih pravila i regulacije (uključujući izmjene postojećih pravila) što može značajno olakšati život za mala preduzeća, jer se mogu koncentrisati na istraživanja, informacije i aktivnosti učenja u određenim periodima godine.
7. Prilagođene informacije, podučavanje, trening – Informisanje o regulacije koja se odnose na mala preduzeća treba biti razumljivo i jasno. Tipične aktivnosti informisanja uključuju website-ove, helpdesk-ove, priručnike i brošure, kao i podučavanja i treninge;
8. Elektronske usluge – Prilagođavanje informacija za potrebe malih preduzeća može dovesti do nekih propusta i pojednostavljenja. Ipak potrebno je izbjeći situacije da kompanije ne dobije sve potrebne informacije u skladu sa propisom. Elektronski servisi sa bazama podataka koje pružaju konkretne informacije na osnovu relativno detaljan profila individualne kompanije nude rješenja za ovaj problem;
9. Privilegovan tretman malih preduzeća od strane državnih organa – vrlo rijetko se koristi (npr. niže takse, kraći periodi za procesuiranje aplikacija);
10. Rana procjena efekata propisa na MSP – generalna procjena efekata propisa se koristi od strane mnogih Vlada kako bi se procijenili efekti nove regulacije. Imajući u vidu nesrazmjerno regulatorno opterećenje na mala preduzeća, vežano je osigurati ranu procjenu specifičnih regulatornih efekata na mala preduzeća. Takođe, procjena efekata može se koristiti za procjenu mogućnosti uvođenja specijalnih mjera za mala preduzeća u okviru novih pravila.

Poseban alat za smanjenje administrativnih troškova, odnosno pojednostavljenje regulacije jeste razvoj elektronske uprave (eGovernment rješenja). Iako je činjenica da elektronska uprava – eUprava ili eGovernment – vodi smanjenju administrativnog opterećenja, ovo rješenje se često ne uvodi tako brzo ili ne koristi mudro i široko koliko bi trebalo. Postojanje eGovernment rješenja ne mora da znači ni da je to rješenje razumljivo, ili da je najnovija tehnologija dostupna kompanijama u svakoj državi članici – kao rezultat postojanja neravnomjerno raspoređenog administrativnog opterećenja.

Evropska komisija definiše eUpravu korišćenje ICT (informacione i komunikacione tehnologije) u javnim upravama u kombinaciji sa organizacionim promjenama i novim vještinama u cilju poboljšanja javnih usluga i demokratskih procesa, i jačanja podrške javnim politikama. eUprava se obično ocjenjuje kao sredstvo za smanjenje administrativnih opterećenja koje ima veliki uticaj na smanjenje birokratije, a može biti uspješno samo ako se uskladi veliki broj ključnih faktora – koji uključuju saradnju, razmjenu, političku volju, promjene, interaktivnost i ICT planovi.

Efektivna eUprava podrazumijeva dobar dizajn povezivanja informacija. Kada kompanije kontaktiraju vlade, one žele pristupe koji su jednostavni za upotrebu. Te ulazne tačke mogu biti višekanalne, web servisi, telefon, ili lično. Kompanije opravdano očekuju da informacije budu lako dostupne i razumljive. Navedeno može zahtijevati razmatranje načina na koji se informacije strukturiraju, kako se njima rukuje i kako se one prenose između organizacija. Napredak u tehnologiji i pomenuta razmatranja čine navedene procedure lakše ostvarivim i ekonomičnijim nego ikada do sada.

Danas je većina rješenja eUprave bazirana na portalima na internetu. (Nacionalni) portal omogućava pristup različitim državnim servisima. Od posebne važnosti za kompanije su portali orjentisani na potrebe klijenata koji omogućavaju "one-stop shop" pružanje informacija u vezi sa nizom informacionih zahtjeva. U okviru takvog portala orjentisanog na klijente, informacije se razmjenjuju između državnih organa, te interaktivna funkcionalnost i mogućnost ponovne upotrebe podataka stvaraju prostor za smanjenje administrativnog opterećenja. Zamjena papirne forme elektronskom ima benefite i za kompanije i za državne organe.

Literatura

Barke, Richard and William Riker. "Political Economy of Regulation with some Observations on Railway Abandonments." *Public Choice* 1982: 73-106.

Becker, Gary. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence." *The Quarterly Journal of Economics* 1983: 371-400.

Better Regulation Task Force. *Regulation - Less is More; Reducing Burdens, Improving Outcomes*. Better Regulation Task Force, March 2005.

Bošković, Bojana. "Administrativni troškovi primjene PDV regulative u Crnoj Gori (na primjeru modela primjenjenog u Evropskoj Uniji)." 2015.
"Uvod u regulaciju." II Naučna konferencija studenata PhD studija UDG. Podgorica: UDG, 2013.

Capgemini, Deloitte and Ramboll Management. "EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs." 2010.

CEPS. *Measurement of Administrative Burdens Generated by the European Legislation*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2010.

EC DG Enterprise and Industry. *Models to Reduce the Disproportionate Regulatory Burden on SMEs*. Brussels: European Commission, 2007.

European Commission. "Measurement data and analysis as specified in the specific contracts 5&6 on Modules 3&4 under the Framework Contract n° ENTR/06/61, EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs ." Final Report. 2009.

Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union. Brussels, 2006.

Frontier Economics Ltd. "The Impact of Regulation on Growth." (2012).

ISSP, MF, UNDP. *Procjena administrativnih troškova radnog i poreskog zakonodavstva u Crnoj Gori*. Podgorica, 2017.

IWGAB. *Standard Cost Model booklet*. August 2004.

McChesney, Fred. "Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation." *Journal of Legal Studies* 1987: 101-118.

Ministarstvo finansija Crne Gore. Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva finansija, organa u sastavu i organa nad kojima ministarstvo vrši nadzor za 2016. godinu. Podgorica: Ministarstvo finansija, 2017.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore. Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2016-2020. godine sa akcionim planom za njenu realizaciju. Podgorica, 2016.

Nijsen, Andre and Nico Vellinga. "A Model to Measure the Administrative burden of Businesses." Research Report 0110 - MISTRAL March 2002.

Northern Ireland Government. "Measuring Administrative Costs: Northern Ireland Standard Cost Model Manual." Vers. 1.0. June 2014.

OECD. The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis. Paris: OECD, 1997.

Orbach, Barak. "What is Regulation?" 30 Yale Journal on Regulation Online 1 (2012).

Peltzman, Sam. "Toward a More General Theory of Regulation." NBER Working Paper Series 1976.

SCM Network. <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>>.

Torriti, Jacopo. "Standard Cost Model: Three Different Paths and their Common Problems." Journal of Contemporary European Research 8.1 (2012): 90-108.

Wallison, Peter. "Why Do We Regulate Banks?" Regulation Winter 2005-2006: 14-19.

"Why Do We Regulate Banks?" Regulation. Vol. 28. CATO, 2005.

Bilješka o autoru

Milorad Katnić (1977) vanredni je profesor Javnih finansija i ekonomskog razvoja na Fakultetu za međunarodnu ekonomiju finansije i biznis, Univerziteta Donja Gorica. Doktorirao je na Ekonomskom fakultetu u Podgorici, gdje je bio gostujući predavač. Održao je gostujuća predavanja na prestižnijim univerzitetima: Harvard's Kennedy School of Government; London School of Economics; The George Washington University's i Elliott School of International Affairs.

Svoju profesionalnu karijeru započeo je u Institutu za strateške studije i projekcije, gdje je radio kao ekonomski analitičar. U periodu od 2004-2010. godine, tri puta je biran na dužnost pomoćnika ministra finansija. Od 2010. do kraja 2012. godine obavljao je dužnost ministra finansija u Vladi Crne Gore, nakon čega bio savjetnik predsjednika Vlade, za oblasti ekonomije i finansija. Kao predstavnik države bio je član Administrativnog savjeta Razvojne banke Savjeta Evrope i guverner u Svjetskoj banci i Evropskoj banci za obnovu i razvoj. Od 2014. godine, predsjednik je Odbora direktora Societe General banke Montenegro.

Tokom rada u Vladi Crne Gore bio je uključen u sprovođenje strukturnih reformi, prije svega, fiskalnog, finansijskog i socijalnog sistema. Bio je rukovodilac tima za pregovore sa Evropskom komisijom za ekonomska, finansijska pitanja i statistiku, kao i kordinator tima za pregovore sa Svjetskom trgovinskom organizacijom za oblast finansijskih usluga. Bio je i rukovodilac Tvining projekta Evropske komisije "Jačanje regulatornih i supervizorskih kapaciteta finansijskih regulatora". Od 2007. do 2011. bio je rukovodilac tima za izradu Ekonomskog i fiskalnog programa Crne Gore. Učestvovao je u izradi strateških dokumenata, "Agende ekonomskih reformi" i "Crna Gora u XXI stoljeću – u eri kompetitivnosti".

Od 2015. godine angažovan je od strane UNDP-a Crna Gora, kao vodeći ekspert na projektima rješavanja problema neformalnog rada i stvaranje uslova za zapošljivost mladih. Glavni je autor UNDP nacionalnog Izvještaja razvoja po mjeri čovjeka: "Neformalni rad, od izazova do rješenja", Podgorica, 2016.

Autor je brojnih naučnih i stručnih radova u domaćim i stranim publikacijama u oblasti ekonomskog rasta, fiskalnih kriza, poreskih sistema, državne potrošnje.

Član je Predsjedništva Društva ekonomista i menadžera Crne Gore i prestižne međunarodne organizacije Monte Pelerin Society. Bio je član Centra mladih naučnika Crnogorske akademije nauka i umjetnosti.



Empowered lives.
Resilient nations.

