

Pripremljen od:



MSP TEST

Iskustva iz Evropske Unije,
Zapadnog Balkana i Holandije



Autori:

Erik Akse

Peter Sevat

Jona Jaha

Kreirao:

Spontan Creative Media

Autorsko pravo © [decembar 2023.] Impact Assessment Institute. Sva prava pridržana.

Ova publikacija je produkcija Impact Assessment Institute-a. Cilj publikacije je pružiti korisne informacije o testu za mala i srednja preduzeća. Ovdje sadržane informacije ne predstavljaju nužno stavove ili gledišta institucija navedenih u ovom dokumentu. Dopušteno je kopirati, distribuirati, prenositi i prilagođavati ovo djelo, čak i u komercijalne svrhe, pod uslovom da ga navedete uz izjavu: "Ovu publikaciju je sačinio Impact Assessment Institute".

Napomena o prijevodu:

Izvorna publikacija je sačinjena na engleskom jeziku. Ova verzija je prijevod izvornika sa engleskog jezika.

the 1990s, the number of people in the world who are poor has increased from 1.1 billion to 1.5 billion.

There are a number of reasons why the number of people in the world who are poor has increased. One reason is that the world's population has grown rapidly.

Another reason is that the world's economy has not grown fast enough to create enough jobs for all the people who are looking for work.

A third reason is that the world's resources are being used up too fast, and this is making it harder for people to live.

There are a number of things that we can do to help reduce the number of people in the world who are poor.

One thing we can do is to help the world's economy grow faster by investing in infrastructure and education.

Another thing we can do is to help the world's resources last longer by using them more carefully.

Finally, we can help the world's poor by providing them with more food, shelter, and healthcare.

There are many ways in which we can help the world's poor, and it is up to us to decide which ones we want to do.

It is our responsibility to make sure that everyone in the world has a chance to live a decent life.

Let us all do our part to make the world a better place for everyone.

There are a number of reasons why the world's economy has not grown fast enough to create enough jobs for all the people who are looking for work.

One reason is that the world's population has grown rapidly.

Another reason is that the world's resources are being used up too fast, and this is making it harder for people to live.

There are a number of things that we can do to help reduce the number of people in the world who are poor.

One thing we can do is to help the world's economy grow faster by investing in infrastructure and education.

Another thing we can do is to help the world's resources last longer by using them more carefully.

Finally, we can help the world's poor by providing them with more food, shelter, and healthcare.

There are many ways in which we can help the world's poor, and it is up to us to decide which ones we want to do.

It is our responsibility to make sure that everyone in the world has a chance to live a decent life.

Let us all do our part to make the world a better place for everyone.

TABLICA SADRŽAJA

1	UVOD	06
2	MSP TEST EVROPSKE KOMISIJE	07
3	MSP TEST NA ZAPADNOM BALKANU	10
4	HOLANDSKI MSP TEST	12
4.1	SVRHA I NAMJERA MSP TESTA	12
4.2	MSP TEST U PRAKSI	13
4.3	REZULTATI I EVALUACIJA HOLANDSKOG MSP TESTA	15
5	LEKCIJE NAUČENE IZ PRIMJENE MSP TESTA	18
5.1	TEST MSP-A	19
5.2	RAZLIKE U DIZAJNU: EU VS. HOLANDSKI MSP TEST	20
5.3	RAZVOJ EFIKASNOG MSP TESTA	21
6	PREPORUKE	24
7	REFERENCE	26

1

UVOD

Iako je zakonodavstvo Evropske unije (EU) i nacionalno zakonodavstvo osmišljeno tako da donese prednosti preduzećima i društvu, mala i srednja preduzeća (MSP) u EU često smatraju da je ovo zakonodavstvo previše zahtjevno i preskupo za implementaciju. MSP-ovi u EU često smatraju da su im primarni razlozi za brigu upravo regulatorne prepreke i administrativna opterećenja. Smanjenje izazova za mala i srednja preduzeća je ključno jer ona često osjećaju uticaj propisa više nego veće kompanije. MSP-ovi se bore sa višim fiksnim troškovima, imaju problema sa pristupom dostupnom kapitalu i izloženi su riziku od nepoštenih poslovnih praksi zbog nejednake pregovaračke moći u odnosu na veće korporacije (Evropska komisija, 2021.).

Pojednostavljeni zakoni, administrativni propisi i procesi nude MSP-ovima značajne prednosti u rješavanju regulatornih izazova, usklađenosti sa zakonskim zahtjevima i unapređenju ciljeva politike na nivou EU. S obzirom da pri transponovanju EU propisa, nacionalna, lokalna i regionalna upravljačka tijela mogu uvesti zakonske obaveze koje se pokažu prezahtjevnim za mala i srednja preduzeća, preporučljivo je da sadašnje i buduće države članice Evropske unije uspostave uobičajenu praksu primjene vlastitih metodologija za evaluaciju i kvantificiranje efekata na MSP-ove. Tokom procjene uticaja, procjena uticaja na MSP treba prvenstveno da se fokusira na to da li MSP-ovi nose neproporcionalno težak teret i druge poteškoće u poređenju sa većim korporacijama. Ako takvi dispariteti postoje, procjena bi trebala istražiti alternativne pristupe ili identificirati fleksibilnosti koje mogu pomoći MSP-ovima u postizanju usklađenosti (Evropska komisija, 2021.).



2

MSP TEST EVROPSKE KOMISIJE

Procjena uticaja (PU) igra sistematsku ulogu u usmjeravanju i jačanju razvoja novih politika ili izmijena i dopuna postojećih. Ona identificira i procjenjuje relevantna pitanja i željene ciljeve, definiše primarne strategije za postizanje tih ciljeva i ispituje njihove očekivane uticaje na ekonomsku, ekološku i socijalnu dimenziju. Osim toga navodi troškove i prednosti povezane sa svakom opcijom politike koja se razmatra, te istražuje moguće nepredviđene posljedice, sinergijske koristi i kompromise. Uključivanje MSP Testa u bilo koju regulatornu Procjenu uticaja je od suštinskog značaja (Evropska komisija, 2009.). Svrha ovog Testa je da formuliše predlog politike na način koji ostvaruje njene ciljeve, a da pritom ne postavlja neopravdana ograničenja ili nanosi štetu prilikama za mala preduzeća (Eurochambres, Business Europe i SME United, 2022.).

Osnova za MSP Test leži u osnovnim principima pristupa „prvo misli na male“ (Evropska komisija, 2021.), naglašavajući da tokom početnih faza razvoja politike njeni kreatori trebaju pažljivo uzeti u obzir MSP-ove (Evropska komisija, 2009.). MSP Test djeluje kao neophodan korak u razvoju inicijativa politika, zasnovanih na dokazima, koje postižu svoje ciljeve uz istovremeno smanjenje prekomjernog ili nejednakog opterećenja za MSP-ove. Stoga je pravilno korištenje MSP Testa ključno za uspostavljanje regulatornog okvira koji podržava MSP-ove i može dovesti do uspješnih rezultata kada se efikasno primjeni (Evropska



komisija, 2021.).

U Evropskoj komisiji je MSP Test suštinska komponenta pristupa Procjeni uticaja od 2009. godine. Ključna karakteristika MSP Testa uključuje konsultacije sa organizacijama koje predstavljaju mala preduzeća ili direktno sa MSP-ovima. MSP Test nalaže uključivanje interesa MSP-a u svaku od analitičkih faza Procjene uticaja (Evropska komisija, 2009.). U suštini, ove faze su većinom podijeljene na četiri različita koraka:

- 1. Konsultacije sa predstavnicima MSP-ova.**
- 2. Preliminarna procjena preduzeća koja će vjerovatno biti obuhvaćena.**
- 3. Mjerenje uticaja na MSP.**
- 4. Procjena alternativnih opcija i mjera ublažavanja.**

Procjena nivoa do kojeg Evropska komisija razmatra regulatorne potrebe MSP-ova, tokom izrade zakonskih prijedloga, ostaje zahtjevan zadatak. Referentni izvještaj o MSP testiranju za 2022. godinu, koji su zajednički objavili Eurochambres, Business Europe i SME United, pomno analizira implementaciju MSP Testa u različitim službama Evropske komisije.

Cilj referentnog izvještaja je da ponudi preporuke za poboljšanje formulisanja politika pogodnih za mala i srednja preduzeća. Ovaj izvještaj vrši evaluaciju 26 Procjena uticaja u skladu sa Smjernicama Evropske komisije za bolju regulativu i analizira stavove Regulatornog odbora za nadzor (RON) kako bi se utvrdilo da li se i u kom stepenu rigorozno primjenjuje MSP Test kao obavezna komponenta procesa procjene uticaja.

Referentni izvještaj o MSP testiranju naglašava da upotrebi MSP Testa nedostaje dosljednost i sistematska primjena. Ključni nalazi iz izvještaja uključuju sljedeće:

- **69% Početnih procjena uticaja (PPU) za prijedloge uključuje informacije o uticaju na MSP-ove.**
- **U 62% Procjena uticaja postoji adekvatan nivo angažovanja zainteresovanih strana uočen tokom konsultacija, od kojih većina uključuje otvorene javne konsultacije.**
- **MSP Test pokazuje potrebu za poboljšanom diferencijacijom u procjeni uticaja na različite podkategorije MSP-ova.**
- **Procjene uticaja često ne uzimaju u obzir odgovarajuće mjere ublažavanja izazova za MSP-ove.**
- **Od 26 konsultacija, navedenih u Izvještaju o procjenama uticaja, njih 10 sadrži posebne odlomke u kojima se navode perspektive i zabrinutosti MSP-ova (Eurochambres, Business Europe i SME United, 2022.).**

Prepoznajući ove nalaze, Business Europe, Eurochambres i SMEUnited pozvali su Evropsku komisiju da se dosljedno pridržava smjernica MSP Testa (Eurochambres, Business Europe i SME United, 2022). SMEUnited je izdao sljedeće četiri preporuke: (1) poboljšati planiranje kako bi se MSP organizacijama olakšalo prikupljanje suštinskih podataka; (2) posvetiti dužnu pažnju indirektnim i kumulativnim

efektima na MSP-ove; (3) osigurati da Procjena uticaja sveobuhvatno analizira sve opcije politike, a ne samo onu preferiranu, budući da je skoro 40% Procjena uticaja neadekvatno uzelo u obzir implikacije različitih opcija politika na MSP-ove; i (4) predstaviti rezultate MSP analize uticaja u okviru posebnog odlomka (SME United, 2023).



3

MSP TEST NA ZAPADNOM BALKANU

Trenutno, sve veći udio nacionalnih propisa u državama članicama EU potiče sa nivoa EU. Uporediv obrazac je primjetan u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima, uključujući šest administracija u regionu Zapadnog Balkana. Usvajanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, šest administracija Zapadnog Balkana preuzelo je obavezu da svoje domaće zakonodavstvo, kako postojeće tako i buduće zakone, uskladi sa pravnom tečevinom. Dok nastoje uspostaviti efikasan okvir za nadgledanje regulatornih politika, administracije Zapadnog Balkana usvojile su pristupe kao što je ex-ante Procjena regulatornog uticaja (PRU), intenzivirajući svoje napore da smanje rizike i postignu poboljšane rezultate regulatorne politike na povoljniji način (SIGMA, 2021.).

Smjernice i metodologije PRU-a, koje koriste sve administracije Zapadnog Balkana, formalno uspostavljaju rigorozan standard za provođenje analiza i evaluaciju opcija. Oni ne samo da prepoznaju već i aktivno promovišu sistematsko ispitivanje različitih vrsta uticaja, uključujući ekonomske, socijalne i ekološke aspekte. Ove smjernice

univerzalno naglašavaju važnost istraživanja alternativnih pristupa tokom analitičkog procesa (SIGMA, 2021.).

Nadalje, dokumenti sa smjernicama, koje su objavile ove administracije, naglašavaju relevantnost specifičnih metodologija i fokusnih područja za provođenje procjena uticaja u skladu sa prioritetnim politikama. Ove oblasti mogu predstavljati alate za procjenu uticaja na rodnu i društvenu ravnopravnost, ispitivanje administrativnih opterećenja i procjene implikacija na poslovanje i MSP-ove.

Smjernice i metodologije PRU-e nalažu izvršenje određenih analiza ili procjena uticaja koje pokrivaju, između ostalih relevantnih pitanja, uticaje na konkurenciju i MSP-ove. Ipak, one možda ne nude dosljedno sveobuhvatne praktične smjernice o tome kako izvršiti ove specifične analize uticaja, niti uvijek definišu kako iskoristiti specijaliziranu ekspertizu i resurse drugih relevantnih institucija za postizanje optimalnih rezultata. Istovremeno, uspostavljeni propisi uključuju neke metodologije za provođenje specijalizovanih procjena uticaja (SIGMA, 2021.).

U komparativnoj studiji koju je provela SIGMA, a koja se zasniva na pregledu zvaničnih propisa i metodologija te uključuje podatke i informacije koje su dostavile administracije Zapadnog Balkana tokom marta i aprila 2020. godine, uočeno je da, u procesu izrade zakona i transponovanja zakona EU, nisu u potpunosti iskorištene potencijalne prednosti ex-ante PRU-e. Administracije analizirane u ovoj studiji uključivale su sljedeće zemlje: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu (BiH), Kosovo, Crnu Goru, Sjevernu Makedoniju i Srbiju (SIGMA, 2021).

U Albaniji, Kosovu, Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji, obaveza provođenja PRU-e je ugrađena u Poslovnike svake od vlada. U Srbiji je regulatorni okvir za provođenje PRU-e opsežniji i ogleda se u različitim pravnim aktima,

uključujući i poseban zakon. U slučaju BiH, PRU je na državnom nivou formalno uvedena izmjenom i dopunom Jedinstvenih pravila za izradu zakona. (SIGMA, 2021.).

Među različitim parametrima, SIGMA studija je ispitala procjenu uticaja na poslovanje, posebno u vezi sa malim i srednjim preduzećima, te upotrebu MSP Testa. Studija je otkrila da se, prema postojećim metodologijama, očekuje da MSP Test bude uključen u PRU-e u Albaniji, Kosovu i Srbiji. Međutim, u drugim zemljama kao što su Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Sjeverna Makedonija, to nije obavezan zahtjev (SIGMA, 2021).

U evaluaciji 50 pojedinačnih uzoraka PRU-e, i njihovih pratećih dokumenata, provedenih u studiji, procjena kvaliteta i dubine analize uticaja na preduzeća, sa posebnim fokusom na MSP-ove, otkrila je različite stepene pokrivenosti materije. Konkretno:

- Samo u 4 slučaja analiza je ocijenjena kao sveobuhvatna sa detaljnim ispitivanjem materije.
- U 19 slučajeva analiza je bila umjerena, pružajući barem određeni nivo uvida u materiju.
- U 8 slučajeva pokrivenost je bila minimalna, gdje je samo osnovna pažnja posvećena temi.
- U 11 slučajeva analiza je u potpunosti izostala, bez uzimanja u obzir teme iako se smatrala relevantnom.
- U 8 ostalih slučajeva, analiza je smatrana ili neprimjenjivom ili nerelevantnom za kontekst (SIGMA, 2021).

4

HOLANDSKI MSP TEST

Prije otprilike sedam godina, Holandsko udruženje poslodavaca za mala i srednja preduzeća (MKB-Nederland) i holandski parlament su zajedno prepoznali da su holandska mala i srednja preduzeća opterećena zakonima koji su se često pokazali nepraktičnim za njih. Uprkos dugogodišnjem postojanju principa „prvo misli na male“, kao dijela zakonodavnog okvira, njegov stvarni uticaj bio je ograničen. Ova zabrinutost je krajem 2016. godine podstakla holandski parlament da usvoji dva prijedloga, pozivajući vladu da provede poseban test za mala i srednja preduzeća.

U skladu s tim, u periodu od 2017. do 2018. godine, Ministarstvo ekonomije i klimatske politike provelo je pilot studiju kako bi proaktivno procijenilo ex-ante mogućnosti za implementaciju novih zakonskih zahtjeva za MSP-ove i, shodno tome, procijenilo njihova regulatorna opterećenja. Ova pilot inicijativa uključivala je implementaciju sedam MSP Testova u najznačajnijim zakonodavnim ministarstvima. Nakon sveobuhvatne procjene rezultata pilot studije, holandska vlada je donijela stratešku odluku da proširi primjenu MSP Testa na sve

buduće zakone, za koje se predviđalo da će imati značajan uticaj na regulatorne obaveze za MSP, a koja je stupila na snagu u aprilu 2019. godine.

Godine 2021. provedena je detaljna evaluacija holandskog MSP Testa, a koja je dala pretežno pozitivne rezultate (MinEZK, 2021.).

4.1 SVRHA I NAMJERA MSP TESTA

Holandski MSP Test osmišljen je da, tokom faze izrade nacрта, poboljša kvalitet novog zakonodavstva procjenom njegove provodivosti, izvodljivosti i, indirektno, regulatornog opterećenja koje može nametnuti malim i srednjim preduzećima. Nakon konsultacija sa ključnim zainteresovanim stranama, utvrđeno je da će se, umjesto uvođenja još jednog formalnog testa, provodivost procjenjivati kroz obavezne konsultacije sa relevantnim MKB preduzetnicima na sastancima panela što je ranije moguće u procesu izrade nacрта.

Ova odluka je proizašla iz dva osnovna razloga. Prvo, holandski zakonodavni sistem je već obuhvatao brojne formalne testove i procedure, uključujući

zakonodavni test, test regulatornog opterećenja, procjenu implementacije i provedbe za izvršne ogranke i nadzorna tijela, Test uticaja na poslovanje (TUP), javne online konsultacije i drugo, sve iz okvira Procjene uticaja (Integraal Afwegingskader, IAK – ponovo pokrenut kao Beleidskompas). Iako je princip "prvo misli na male" integrisan u TUP, sve komponente IAK-a nisu bile dosljedno primijenjene, pri čemu je TUP-u nedostajao efikasan nadzor.

Nadalje, ovi testovi i procedure su se obično dešavali u kasnijim fazama izrade novog zakonodavstva, što je značajno otežavalo uvođenje suštinskih promjena. Nasuprot tome, rana faza izrade ponudila je najbolju priliku da se zakonodavni proces usmjeri u drugom smjeru, pogodnijem za MSP-ove.

4.2 MSP TEST U PRAKSI

Kako bi se osigurala efikasnost MSP Testa uspostavljen je set principa i propisa pod nadzorom Ministarstva ekonomije i klimatske politike. Za svako razmatranje potrebno je sazvati novi panel koji se sastoji od relevantnih preduzetnika. Ovaj panel mora da se sastoji od najmanje pet preduzetnika koji predstavljaju mala i srednja preduzeća, idealno od onih koji predstavljaju različite specijalizacije i veličine preduzeća. Predstavnici industrijskih organizacija i nadzornih tijela nisu pozvani jer mogu dati komentare u kasnijoj fazi javnih online konsultacija i drugih kanala za konsultacije. Ideja je da MSP-ovi budu u posebno dobroj poziciji – zbog svog svakodnevnog iskustva u implementaciji zakona – da daju praktične povratne informacije i da identifikuju potencijalne izazove u implementaciji.

Smjernice za holandski MSP Test također zahtijevaju od ministarstava da na početku procesa izrade nacrtu procijene da li je test MSP opravdan. U slučajevima neizvjesnosti, opcija je konsultacija sa Holandskim savjetodavnim odborom za regulatorno opterećenje. Najmanje nedjelju dana prije sastanka panela, MSP-ovima se mora poslati sažeti informativni letak, koji sadrži jasno objašnjenje problema, ciljeva i zakonskog rešenja koje predviđaju službenici za politiku. U aneksu su također objašnjeni svrha sastanka panela,



povjerljivost, fokus i ostala pravila.

Ministarstvo obezbeđuje nezavisnog predsjedavajućeg i zapisničara, sa odgovornim službenikom za politiku prisutnim da ponudi dodatna pojašnjenja i odgovori na pitanja. Komentari i prijedlozi prikupljeni tokom sastanka su neki od mnogobrojnih ulaznih podataka za tog službenika. Nacrt izvještaja sa sastanka se distribuira radi komentara prije finalizacije. Nakon toga, obrazloženje zakona mora uključiti kratak sažetak rezultata sastanka panela i način na koji su službenici za politiku obradili glavne komentare i sugestije, uz objašnjenje njihovih odluka.

Udruženje poslodavaca i industrijske organizacije članice složile su se da će sarađivati u identifikaciji dovoljnog broja MSP učesnika. Često je ovo aspekt provođenja MSP Testa koji oduzima najviše vremena. Ove

organizacije također mogu igrati ulogu u identifikovanju novih zakonodavnih inicijativa koje bi značajno mogle uticati na MSP-ove. Pored toga, one pružaju podatke o tome da li treba organizovati sastanak panela, dajući svoje mišljenje o nivou zainteresovanosti MSP-ova. Iskustvo je pokazalo da za sve uključene strane može biti frustrirajuće ako se sastanak panela mora otkazati neposredno prije zakazanog datuma zbog manjka MSP učesnika.

Tokom pilot faze 2018. i 2019. godine, sastanci panela održavani su u prostorijama ministarstava. Međutim, u narednim godinama ovi sastanci su prešli u online format zbog pandemije COVID-19. Ova promjena se pokazala uspješnom, uštedivši vrijeme putovanja za MSP preduzetnike.





4.3 REZULTATI I EVALUACIJA HOLANDSKOG MSP TESTA

Od početka programa do sredine 2023. godine ukupno su izvršena 54 MSP Testa. Ova brojka je mogla biti još značajnija da nije bilo uticaja pandemije Covid-19 i odgođenog početka MSP testiranja od strane Ministarstva finansija i Ministarstva poljoprivrede, prirode i kvaliteta hrane.

Tokom evaluacije Ministarstva za ekonomska pitanja i klimatsku politiku za 2021. godinu, koja je obavljena dvije godine nakon uvođenja testiranja, postavljena su sljedeća istraživačka pitanja:

U kojoj meri je proveden MSP Test kada je to bilo potrebno i u kojoj meri je u obrazloženju dato opravdanje za neizvođenje testa?

Evaluacija je pokazala da je test proveden u oko 80% slučajeva sa znatnim uticajem na regulatorna opterećenja, dok u 20% slučajeva

nije proveden. Opravdanja za neprovođenje MSP Testa samo su se povremeno nalazila u obrazloženjima.

Da li je MSP Test ponudio koristan doprinos službenicima za politiku i da li su oni te ulazne podatke ozbiljno uzeli obzir u nastavku procesa izrade nacрта?

Evaluacija je pokazala da službenici za politiku gotovo uvijek smatraju korisnim sastanke panela, a ovaj nalaz su potvrdili i MSP preduzetnici. U otprilike polovini ispitanih slučajeva, test je rezultirao promjenama koje se prvenstveno ogledaju u obrazloženjima zakona. Do danas su bila tri slučaja (6%) u kojima su, kao rezultat Testa, zakonodavne inicijative ili povučene ili ponovo razmatrane. U većini slučajeva obrazloženja su sadržavala opis zaključaka sastanka panela i način na koji su oni riješeni, iako su uočeni povremeni propusti.

Kakva su bila iskustva svih strana uključenih u proces prijete, tokom i nakon sastanaka panela? Evaluacija je pokazala nekoliko poboljšanja.

Potruga za zainteresovanim malim i srednjim preduzetnicima često je bila izazovna, što je dovelo do preporuka za poboljšanje procesa traženja od strane industrijskih organizacija, uključujući predviđanje zahtjeva za učesće malih i srednjih preduzeća. Dodatno, predloženo je da članovima odbora industrijskih organizacija koji takođe vode mala i srednja preduzeća treba omogućiti da učestvuju na sastancima panela sve dok govore iz preduzetničke perspektive.

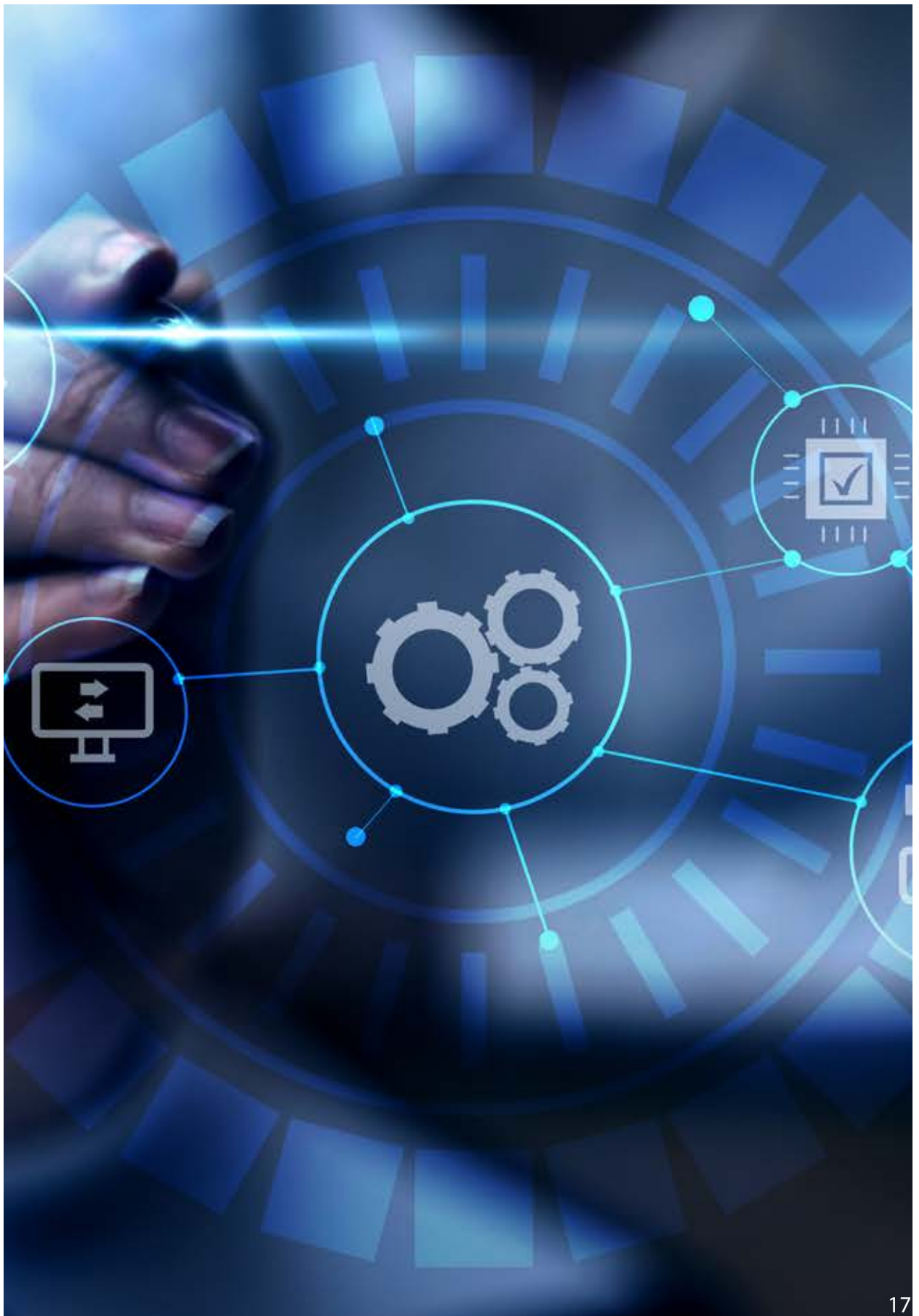


Kako bi se pozabavili slučajevima u kojima službenici za politiku nisu uspjeli prepoznati potrebu za Testom MSP-a ili su to učinili prekasno, izvještaj o evaluaciji preporučuje povećanje svijesti o samom testu i obavezi njegovog provođenja u određenim slučajevima. Osim toga, predloženo je poboljšanje komunikacije općenito i usavršavanje alata kao što su smjernice.

Iznesena je generalna preporuka da se uspostavi mali desk za podršku pri koordinirajućem Ministarstvu privrede i klimatske politike kako bi se pružila veća pomoć službenicima za politiku i industrijskim organizacijama u njihovim aktivnostima prije sastanaka panela. Međutim, to ne bi trebalo umanjiti odgovornosti svih uključenih strana.

Drugom preporukom predloženo je sazivanje sastanaka panela godinu dana nakon datuma početka provedbe zakona kako bi se procijenilo jesu li se pojavili problemi u implementaciji. Ti bi paneli trebali imati širi sastav, uključujući predstavnike izvršnih ili nadzornih tijela i industrijskih organizacija.

Konačno, evaluacija je potaknula promjenu standardnih pitanja razmatranih tokom sastanaka panela. Na novim sastancima panela trebalo bi se izričito ispitati jesu li moguće manje opterećujuće opcije u poređenju sa predviđenim sadržajem novog zakonodavstva.



5

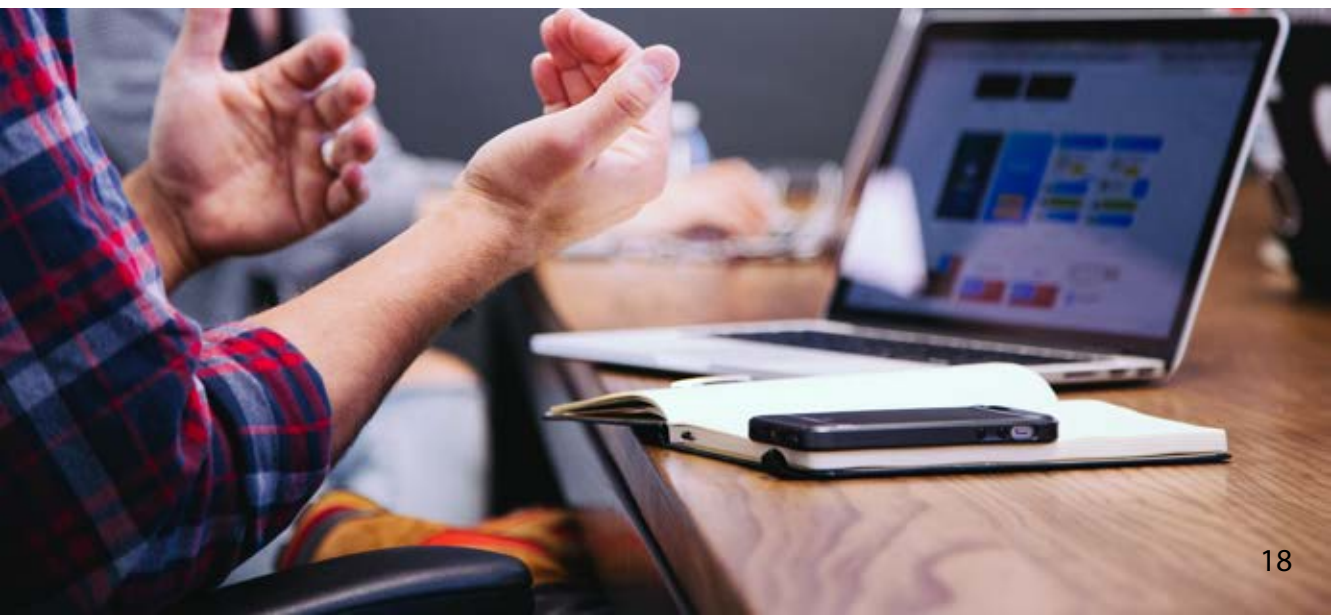
LEKCIJE NAUČENE IZ PRIMJENE MSP TESTA

Sveobuhvatna procjena, bilo da je fokusirana na prošle ili buduće učinke, trebala bi detaljno ispitati nose li mala i srednja preduzeća neproporcijalan teret ili su u nepovoljnom položaju u odnosu na veće korporacije. Kada se identificiraju takva odstupanja, imperativ je istražiti alternativne metode ili prilagodljive pristupe koji mogu olakšati usklađenost malih i srednjih preduzeća pri ponovnoj procjeni inicijative politike. (Eurochambres, 2022.).

Proces utvrđivanja pogodjenih preduzeća ima zajedničke elemente diljem EU-a. Usklađenost sa normama EU-a u procesu utvrđivanja učinaka politika i zakonodavstva na mala i srednja preduzeća vidljiva je i na Zapadnom Balkanu. Proces usklađivanja zakonodavstva na Zapadnom

Balkanu sa standardima EU kontinuirano napreduje. Mala i srednja preduzeća zapošljavaju značajan dio radne snage u zemljama Zapadnog Balkana, obično zapošljavaju između 60% i 80% radnog stanovništva, što je udio koji premašuje prosjek u EU (WB EDIF, nd). Mala i srednja preduzeća takođe rizikuju poslovanje izvan pravnog sistema, što se takođe može pripisati poteškoćama u razumijevanju i provedbi zakonskih obaveza.

Posljedično, poticanje učinkovitih konsultacija, osiguravanje zakonske sigurnosti za mala i srednja preduzeća i poboljšanje interakcije između malih i srednjih preduzeća i vladinih tijela ključni su faktori za poticanje holističkog rasta i privrednog razvoja Zapadnog Balkana (WB EDIF, nd; SIGMA, 2021.)



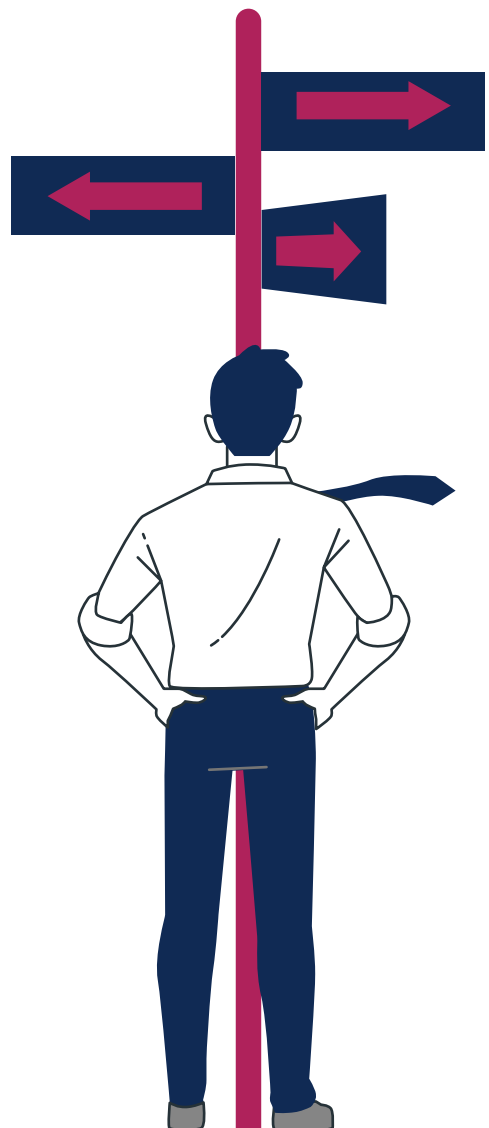
5.1 TEST MSP-a

Unutar EU, MSP Test služi kao osnovni element okvira PUP-a. Ovaj se alat ističe u nizu instrumenata regulatornog upravljanja i igra ključnu ulogu u pružanju kritičkih uvida donosiocima politika u potencijalne učinke propisa na mala i srednja preduzeća. Test razmatra jedinstvene karakteristike malih i srednjih preduzeća i procjenjuje proporcionalnost tih uticaja. Nadalje, ovaj Test pomaže u identifikaciji relevantnih grupa aktera koje bi mogle biti pogođene i pomaže u formulisanju regulatornih ili neregulatornih alternativa usmjerenih na postizanje željenih ciljeva sa smanjenim opterećenjem za mala i srednja preduzeća (Eurochambres, Business Europe i SME United, 2022.).

Značaj MSP Testa u okviru PUP-a postaje posebno očigledan kada se uzme u obzir njegova relevantnost za Zapadni Balkan. Uglavnom neiskorištene potencijalne koristi od provedbe ex ante PUP-a kao dijela vladinih procesa donošenja odluka i usklađivanja sa propisima EU-a od iznimne su važnosti na Zapadnom Balkanu (SIGMA, 2021.).

Vlade Zapadnog Balkana gaje ambiciozne težnje za integracijom u Evropsku uniju, često radeći u tijesnim rokovima za razvoj i ratifikaciju značajne količine novih

regulatornih mjera usmjerenih na ispunjavanje standarda EU. Stoga je poboljšanje primjene MSP Testa imperativ za sve administracije Zapadnog Balkana, jer igra ključnu ulogu u razumijevanju implikacija za MSP-ove. Ovo poboljšanje ključno je za smanjenje nepotrebnih troškova i jačanje sposobnosti resornih ministarstava u zemljama Zapadnog Balkana da učinkovito zastupaju interese politike na nivou EU-a (SIGMA, 2021.).



5.2 RAZLIKE U DIZAJNU: EU VS. HOLANDSKI MSP TEST

Dizajn MSP Testa može se razlikovati od zemlje do zemlje. U Holandiji je MSP Test dio uporedivog obrasca PUP analize. Međutim, holandski Test ne obuhvata specifičnu segmentaciju temeljenu na veličini preduzeća, kao što se koristi u Testu malih i srednjih poduzeća EU-a. Holandija koristi nekonvencionalan i preporučljiv pristup za rješavanje problema malih i srednjih poduzeća tokom rane faze procesa razvoja regulativa, odlučujući se za direktni angažman kroz konsultacije. To se ostvaruje kroz panel diskusije na kojima učestvuju pojedinačna mala i srednja preduzeća, preduzetnici i predstavnici organizacija malih i srednjih preduzeća. U tim dijalozima, regulatorna tijela usko saraduju sa predstavnicima malih i srednjih preduzeća kako bi pažljivo procijenili izvodivost i održivost zakonskog prijedloga. Primarni fokus ovih konsultacija je sveobuhvatno razumijevanje potencijalnog utjecaja na mala i srednja preduzeća, posebno u pogledu regulatornog opterećenja sa kojim bi se mogli suočiti (Jennifer, nd).

Druge razlike u karakteristikama dizajna između Testa za mala i srednja preduzeća iz EU-a i holandskog Testa uključuju razlike u fazi online konsultacija, metodama prikupljanja povratnih informacija i vremenskim okvirima,

te mehanizmima nadzora. Za početak, holandski MSP Test se provodi tokom početnih faza procesa izrade zakona i zasniva se na specifičnim regulatornim rješenjima. Primarni fokus je na procjeni mogućnosti malih i srednjih preduzeća da provedu razmatrana pravila, indirektno uzimajući u obzir njihova regulatorna opterećenja. Zbog ranog vremenskog određivanja, postizanje precizne kvantifikacije regulatornih opterećenja često je izazovno, što dovodi do oslanjanja na stručne procjene kao najizvodljivijeg pristupa. S druge strane, unutar Evropske unije, konsultacije se ne odnose na sam nacrt prijedloga. Umjesto toga, događa se tokom faze PU-a, a prije stvarne izrade nacrta prijedloga, čime detaljna procjena izazova provedbe i regulatornih opterećenja postaje manje učinkovita (Evropska komisija, 2021.).

Nadalje, kada je riječ o prikupljanju povratnih informacija, i Evropska komisija i Holandija očekuju dobru saradnju sa preduzećima i snažan angažman preduzeća. Međutim, razlike se očituju u metodologijama koje se koriste za prikupljanje povratnih informacija i dodijeljenom trajanju prikupljanja odgovora. U Holandiji je odgovornost preduzeća i poslovnih organizacija da aktivno daju svoje komentare. Nasuprot tome, EU općenito koristi ankete i konsultacijske upitnike kao alate za prikupljanje komentara (Evropska komisija, 2021.). Osim toga, period za podnošenje

povratnih informacija u Holandiji generalno traje otprilike 6 sedmica, što je značajna razlika u odnosu na vremenski okvir Evropske unije, koji traje do 12 sedmica (Evropska komisija, 2021.). Na kraju, postoji primjetna razlika između mehanizama nadzora koji postoje za pristup EU-a malim i srednjim preduzećima i njegovog holanskog pandana. Evropska unija ima koristi od sveobuhvatnog sistema nadzora kojim upravlja Regulatorni nadzorni odbor, a koji pokriva sve aspekte procesa PUP-a. Suprotno tome, Holandija podržava ograničeniji opseg nadzora, sa određenim komponentama okvira PU, posebno onima koji se odnose na regulatorna opterećenja i manje glomazne alternative, koje potpadaju pod djelokrug nadzora. Ova nadzorna uloga obuhvata procjenu rezultata izvedenih holandskim Testom MSP-a i primarno je nadzire ATR (Savjetodavni odbor za regulatorno

opterećenje u Holandiji). Zaključno, evidentno je da u Holandiji postoji značajan naglasak na ocjeni održivosti novih pravnih propisa za mala i srednja preduzeća i proučavanju učinaka regulatornih opterećenja na preduzeća. Ovaj naglasak prvenstveno se pripisuje ranoj inkorporaciji Testa i nadzoru koji provodi ATR (holandski Savjetodavni odbor za regulatorno opterećenje). Suprotno tome, pristup EU-a uključuje ispitivanje alternativa i nastojanje da se kvantificiraju različiti učinci. Priroda i složenost ovog procesa donošenja odluka u EU-u i nepostojanje mehanizma za provođenje MSP Testa na nacrtu zakonodavnog teksta mogu predstavljati izazove u procjeni direktnog utjecaja testova malih i srednjih preduzeća na konačne zakonodavne ishode.

5.3 RAZVOJ EFIKASNOG MSP TESTA

Cilj razmatranja malih i srednjih preduzeća u regulatornom procesu nije dati im prednost nauštrb drugih vrsta poslovanja, već osigurati poštene i jednake uslove za sve. Za provođenje efikasnog i učinkovitog testa za mala i srednja preduzeća, početni korak je osmisliti ovaj regulatorni alat za upravljanje, uzimajući u obzir uspostavljene najbolje prakse u regulatornoj procjeni uz usklađivanje sa državnim regulatornim okvirom i političkim okvirom za mala i srednja preduzeća (Jennifer, nd).

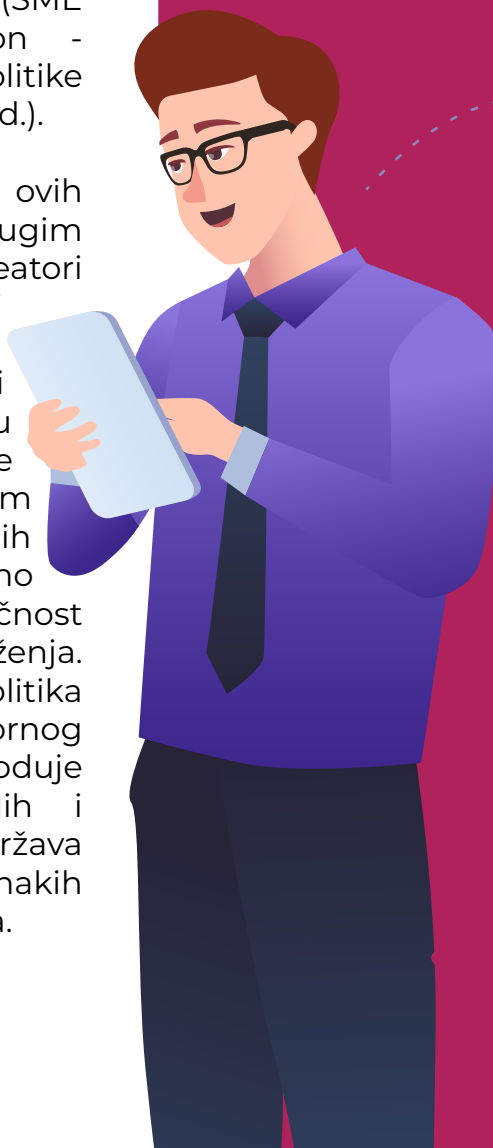
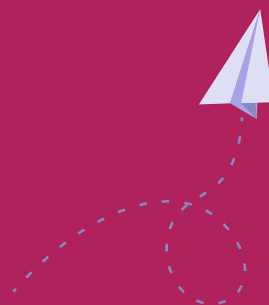
Pri sačinjavanju MSP Testa treba uzeti u obzir nekoliko elemenata, uključujući i to u kojoj fazi u procesu donošenja odluka bi se trebao dogoditi, rano uključivanje MSP-ova, te njegovu prikladnost i proporcionalnost za različite vrste regulatornih prijedloga (npr. zakone ili propise). Dobro promišljen dizajn koji uzima u obzir vrijeme, opseg i primjenjivost ovog alata može olakšati sistemsko i dosljedno testiranje kreatorima politike u kasnijoj fazi (Jennifer, nd).

Razvoj MSP Testa trebao bi obuhvatiti sljedeće ključne radnje:

- **Razumijevanje populacije malih i srednjih preduzeća:** Započeti sa usvajanjem dobro definisane i dosljedno primjenjivane kategorizacije malih i srednjih preduzeća. Prepoznati raznolikost i nijanse unutar malih i srednjih preduzeća i preduzetnika. Razumjeti kako propisi mogu utjecati na različite segmente malih i srednjih preduzeća.
- **Rano uključivanje perspektive MSP-a :** Uključiti perspektive malih i srednjih preduzeća u proces donošenja odluka od samog početka. Odrediti jesu li rješenja koja se bave identificiranim političkim problemom relevantna za mala i srednja preduzeća, i ako jesu, istražiti alternativne pristupe za postizanje željenih rezultata. Kreatori politika trebali bi aktivno sarađivati sa širokim spektrom malih i srednjih preduzeća tokom MSP Testa.
- **Definisanje opsega MSP Testa:** Test za MSP bi se trebao primijeniti na široki spektar političkih pitanja, regulatornih prijedloga i postojećih propisa. Međutim, opseg ispitivanja trebao bi biti usklađen sa očekivanim efektima i biti proporcionalan. MSP Test treba se prilagoditi regulatornom okviru i okviru politike za mala i srednja preduzeća svake zemlje.
- **Procijeniti relevantnost malih i srednjih preduzeća za ciljeve politike:** Ocijeniti ulogu malih i srednjih preduzeća u postizanju ciljeva politike koja se razmatra.
- **Identificirati i procijeniti troškove, koristi i utjecaj:** detaljno ispitati troškove, koristi i druge posljedice nakon MSP Testa.
- **Osigurati transparentnost:** Održavati transparentnost tokom cijelog procesa testiranja MSP-a kako bi se poboljšala vjerodostojnost i pouzdanost.
- **Uspostaviti mehanizme nadzora:** kako bi se osiguralo sveobuhvatno i objektivno razmatranje svih aspekata MSP Testa, nezavisni subjekt ili pojedinac trebao bi pregledati test. Ovo tijelo ili osoba za ocjenjivanje može ponuditi mišljenja o kvaliteti i sadržaju testa, u rasponu od preporuka za poboljšanje rezultata do potencijalnih revizija. Oni takođe mogu preporučiti buduće testiranje ili, u ekstremnim slučajevima, odbaciti test ako mu nedostaju bitni elementi.
- **Iskoristiti rezultate testa:** rezultati MSP Testa trebali bi omogućiti informisano donošenje odluka i direktno utjecati na konačne regulatorne mjere.
- **"Testirati test":** Redovno vršiti procjenu robusnosti i učinkovitosti MSP Testa kako bi se osiguralo i dalje ispunjava predviđene ciljeve (Jennifer, nd).

Ova sveobuhvatna analiza naglašava da se utjecaj i učinkovitost testova za mala i srednja preduzeća u utjecanju na ishode politike nadovezuje na mrežu međusobno povezanih faktora. Oni obuhvataju prikladnost predloženog zakonskog rješenja za procjenu putem testa, sposobnost testa da temeljito procijeni relevantne aspekte propisa, kvalitetu temeljnih podataka i istraga, što uključuje ključni element konsultacija sa akterima, te opseg u kojem su rezultati testova promišljeno i smisleno integrisani u konačni nacrt zakona (SME Policy Institute Association - Udruženje Instituta za politike malih i srednjih preduzeća, n.d.).

Dosljednim razmatranjem ovih elemenata, zajedno sa drugim bitnim razmatranjima, kreatori politika mogu kultivirati efikasniji i sveobuhvatniji MSP Test. Ovaj poboljšani pristup osigurava da su regulatorne odluke usklađene sa raznolikim i specifičnim potrebama malih i srednjih preduzeća, dok istovremeno potiče pravednost i pravičnost unutar poslovnog okruženja. Čineći to, kreatori politika doprinose stvaranju regulatornog okvira koji ne samo da pogoduje rastu i prosperitetu malih i srednjih preduzeća, već i podržava osnovno načelo jednakih mogućnosti za sva preduzeća.



6

PREPORUKE

Kako bi se poboljšala procjena i podrška malim i srednjim preduzećima, neophodno je implementirati niz preporuka koje uzimaju u obzir specifične potrebe ovog vitalnog privrednog sektora. Te bi preporuke, naravno, trebalo staviti u kontekst procesa razvoja politika pojedinih zemalja u skladu sa njihovim kapacitetima.

Jedan od ključnih koraka u pravcu poboljšanja situacije za mala i srednja preduzeća je uspostava MSP Testa kao namjenskog analitičkog alata unutar svih uprava na Zapadnom Balkanu. Koristeći MSP Test kao poseban i jedinstven alat, uprave mogu učinkovito procijeniti utjecaj zakonodavstva na mala i srednja preduzeća. To osigurava da sve regulatorne promjene ili političke odluke uzmu u obzir jedinstvene izazove i prilike sa kojima se suočavaju mala i srednja preduzeća, stimulirajući povoljnije poslovno okruženje.

Poslovna udruženja u ZB-u mogu igrati ključnu ulogu u zagovaranju usvajanja i primjene MSP Testa. Njihova podrška je ključna za podizanje svijesti o značaju procjene utjecaja propisa na mala i srednja preduzeća među kreatorima politika i akterima. U saradnji sa ovim udruženjima možemo iskoristiti njihovu stručnost i kolektivni utjecaj kako

bismo podržali inicijative MSP-a i osnažili prihvatanje MSP Testa.

Nadalje, institucije EU-a trebale bi napraviti aktivne korake za poboljšanje primjene MSP Testa. Kako bi se to postiglo, EU bi trebala provesti sveobuhvatnu procjenu izazova provedbe i regulatornih opterećenja povezanih sa MSP Testom. Ova bi se procjena trebala zasnivati na prijedlogu propisa koje je predstavila Evropska komisija. Utvrđivanjem i rješavanjem prepreka učinkovitoj primjeni, EU može osigurati da MSP Test služi predviđenoj svrsi i olakšava rast MSP-ova u cijeloj regiji.

Temeljni aspekt osiguranja efikasnosti MSP Testa je njegova sistematska primjena u transpoziciji prava EU-a u sadašnjim i budućim članicama EU-a. Te bi države trebale integrisati MSP Test u svoje zakonodavne procese, čineći ga rutinskim dijelom donošenja zakona. Na taj način mogu uskladiti svoje zakonske okvire sa jedinstvenim potrebama malih i srednjih preduzeća, potičući povoljnije poslovno okruženje.

Administracije trebaju osigurati da je snažan nadzor ugrađen u proces donošenja odluka kako bi se provjerilo jesu li održane konsultacije sa malim i srednjim preduzećima i koriste li se rezultati

u procesu izrade. Ovaj bi nadzor potencijalno mogao biti povezan sa procesom PUP-a i trebao bi biti usmjeren na sustavnu primjenu MSP Testa u cijeloj administraciji.

Konačno, Evropska komisija trebala bi koristiti nacionalne MSP Testove kao vrijedne alate u ocjenjivanju pravne tečevine EU. Ovaj pristup usklađen je sa načelom "prvo procijeni" i jača primjenu načela u kontekstu malih i srednjih preduzeća. Uzimajući u obzir rezultate nacionalnih testova malih i srednjih preduzeća, Komisija može donositi bolje informisane odluke o regulatornim promjenama i osigurati da su politike EU-a pogodne za rast i uspjeh malih i srednjih preduzeća u cijeloj Evropskoj uniji.

Zaključno, provođenje ovih preporuka, koje uključuju uspostavu MSP Testa, podršku poslovnih udruženja, procjenu izazova implementacije, sistemsku primjenu MSP Testa od strane država članica EU-a i korištenje nacionalnih MSP Testova u ocjenjivanju preuzimanja pravne tečevine EU, će u velikoj mjeri doprinijeti stvaranju zakonodavnog i regulatornog okruženja koje je pogodnije za mala i srednja preduzeća. To zauzvat može doprinijeti ukupnom rastu i prosperitetu malih i srednjih preduzeća unutar Evropske unije i širom svijeta.





REFERENCE

Eurochambres, Business Europe, and SME United. (2022). SME Test Benchmark 2022 report.

<https://www.eurochambres.eu/publication/sme-test-benchmark/>

European Commission, Enterprise and Industry Directorate General.

(2009). Think Small First – Considering SME interests in policy-making including the application of an ‘SME Test.’ European Commission.

European Commission. (2021). Identifying impacts in evaluations, fitness checks and Impact Assessments. In Better Regulation Toolbox. European Commission.

Jennifer, S. (n.d.). The SME Test: Taking SMEs and entrepreneurs into account when regulating. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/the-sme-test.pdf>

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.). Small and Medium-Sized Enterprises (SME) Policy Index. Retrieved October 29, 2023, from <https://web.archive.oecd.org/2016-04-04/69489-smallandmedium-sizedenterprisessmepolicyindex.htm>

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (MinEZK), Evaluatie mkb-toets. 29-10-2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/10/29/evaluatie-mkb-toets>

Regulatory Impact Assessment and EU law transposition in the Western Balkans: A comparative analysis of the practice of ex ante assessment of regulatory proposals and EU law transposition (SIGMA Papers 61; SIGMA Papers, Vol. 61). (2021). <https://doi.org/10.1787/2cbdb615-en>

SME Policy Institute Association. (n.d.). The SME Test. Retrieved October 25, 2023, from <http://www.e-sme.eu/en/the-sme-test/>

SME United. (2023, March). SMEs ask for thorough SME test. <https://www.smeunited.eu/news/smes-ask-for-thorough-sme-test>

WB EDIF (Western Balkans Enterprise Development and Innovation Facility). (n.d.). Building the Future of SMEs in the Western Balkans. <https://www.eif.org/eib.org/attachments/thematic/wb-edif-building-the-future-of-smes-in-the-western-balkans.pdf>

