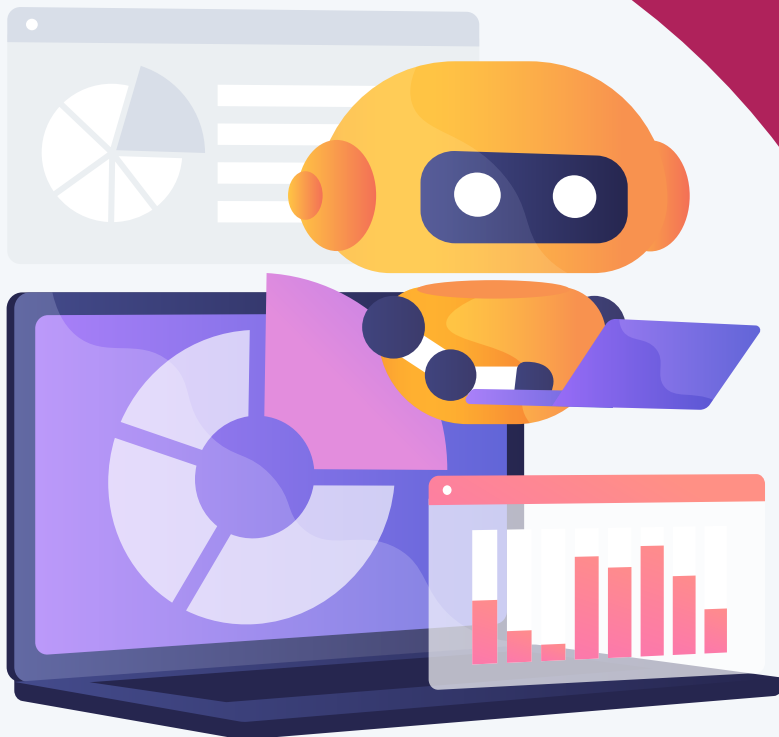


Pripremljeno od:



MSP TEST

Iskustva iz EU,
Zapadnog Balkana i Holandije



Autori:

Erik Akse

Peter Sevat

Jona Jaha

Dizajnirano od:

Spontan Creative Media

Copyright © [Decembar, 2023.] Institut za procjenu uticaja (Impact Assessment Institute). Sva prava zadržana.

Ova publikacija je proizvod Instituta za procjenu uticaja (Impact Assessment Institute). Njen cilj je da pruži jasne informacije o MSP testu. Informacije sadržane u ovom dokumentu ne predstavljaju nužno stav ili gledište institucija navedenih u ovom dokumentu. Dozvoljeno vam je kopirati, distribuirati, prenositi i prilagođavati ovaj rad, čak i u komercijalne svrhe, pod uslovom da sadrži izjavu: "Ovu publikaciju je pripremio Institut za procjenu uticaja (Impact Assessment Institute)".

Objašnjenje prevoda:

Originalna verzija ove publikacije je na engleskom jeziku. Verzija dostupna na odgovarajućem jeziku je prevod sa originalnog teksta na engleskom jeziku.

SADRŽAJ

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 TESTIRANJA	12
4.2	MSP TEST U PRAKSI	13
4.3	REZULTATI I EVALUACIJA HOLANDSKOG MSP TESTA	15
5	LEKCIJE NAUČENE IZ IMPLEMENTACIJE MSP TESTA	18
5.1	TEST MSP	19
5.2	RAZLIKE U DIZAJNU: EU VS. HOLANDSKI MSP TEST	20
5.3	RAZVOJ EFIKASNIH MSP TESTOVA	21
6	PREPORUKE	24
7	LITERATURA	26

1

UVOD

Iako su zakonodavstvo Evropske unije (EU) i nacionalno zakonodavstvo osmišljeni tako da daju prednost društvu i preduzećima, mala i srednja preduzeća (MSP) u EU često ističu da je zakonodavstvo previše zahtjevno i preskupo za implementaciju. Za MSP u EU regulatorne i administrativne prepreke predstavljaju primarni izazov. Smanjenje izazova za MSP je ključno jer ona često osjećaju uticaj propisa više nego veće kompanije. MSP se bore s višim fiksnim troškovima, imaju problema s pristupom isplativom kapitalu i izložena su riziku od nepoštenih poslovnih praksi zbog nejednake pregovaračke moći s većim korporacijama (Evropska komisija, 2021).

Pojednostavljeni zakoni, administrativni propisi i procesi nude MSP značajne prednosti u rješavanju regulatornih izazova, usklađenosti sa zakonskim zahtjevima i doprinose ostvarivanju ciljeva politika na nivou EU. S obzirom na to da nacionalna, lokalna i regionalna upravljačka tijela prilikom transponovanja propisa EU mogu donijeti zakonska rješenja koja se mogu ispostaviti da su izazovna za mala i srednja poduzeća, preporučljivo je da sadašnje i buduće države članice Evropske unije uspostave uobičajenu praksu primjene vlastitih metodologija za evaluaciju i kvantifikovanje efekata na MSP. Tokom procjene uticaja, procjena uticaja na mala i srednja preduzeća treba prvenstveno da se fokusira na to da li MSP nose neproporcionalno težak teret i druge poteškoće u poređenju sa većim korporacijama. Ako takva odstupanja postoje, procjena bi trebala istražiti alternativne pristupe ili fleksibilnosti koje mogu pomoći MSP u postizanju usklađenosti (Evropska komisija, 2021).



2

MSP TEST EVROPSKE KOMISIJE

Procjena uticaja igra sistematsku ulogu u usmjeravanju i jačanju procesa kreiranja novih ili izmijenje postojećih javnih politika. Ona identifikuje i procjenjuje relevantna pitanja i očekivane ciljeve, određuje primarne strategije za postizanje ovih ciljeva i istražuje njihove očekivane uticaje na ekonomsku, ekološku i socijalnu dimenziju. Nadalje, navodi troškove i prednosti povezane sa svakom opcijom javne politike koja se razmatra i istražuje moguće nepredviđene posljedice, sinergijske koristi i kompromise. Uključivanje MSP testa u bilo koju regulatornu procjenu uticaja je od suštinskog značaja (Evropska komisija, 2009). Ovaj test ima za cilj da formuliše prijedlog javne politike na način kojim se postižu postavljeni ciljevi, a da pritom ne ograničava ili narušava mogućnosti za mala poduzeća (Eurochambres, Business Europe, and SME United, 2022).

Osnova za MSP test leži u osnovnim principima pristupa „prvo misli na male“ (Evropska komisija, 2021), naglašavajući da kreatori politika treba da pažljivo razmotre MSP tokom početnih faza razvoja javne politike (Evropska komisija, 2009). MSP test djeluje kao neophodan korak u razvoju i pokretanju javnih politika zasnovanih na dokazima koje postižu svoje ciljeve uz istovremeno smanjenje prekomjernog ili nejednakog opterećenja za MSP. Stoga je ispravna upotreba MSP testa ključna za uspostavljanje regulatornog okvira koji podržava MSP i, kada se efikasno primjenjuje, može dovesti do uspješnih ishoda (Evropska komisija, 2021).



Unutar Evropske komisije, MSP test je od 2009. godine suštinska komponenta pristupa Komisije procjeni uticaja. Ključna karakteristika MSP testa uključuje konsultacije sa predstavnicima malih preduzeća ili direktno sa MSP. MSP test nalaže uključivanje interesa MSP u svaku od analitičkih faza procjene uticaja (Evropska komisija, 2009). U suštini, ove faze su uopšteno podijeljene u četiri različita koraka:

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

Procjena nivoa do kojeg Evropska komisija razmatra regulatorne potrebe malih i srednjih preduzeća tokom izrade zakonskih prijedloga ostaje izazovan zadatak. Komparativni izvještaj o MSP testu za 2022. godinu, koji su zajednički objavili Eurochambres, Business Europe i SME United, pažljivo provjerava implementaciju MSP testa u različitim službama Evropske komisije. Cilj izvještaja je da ponudi preporuke za poboljšanje formulisanja politika pogodnih za MSP. Ovaj izvještaj prikazuje 26 procjene uticaja u skladu sa Smjernicama Evropske komisije za bolju regulativu i analizira stavove Regulatornog odbora za nadzor kako bi se utvrdilo da li se i u kom stepenu primjenjuje MSP test, koji je obavezna komponenta procesa procjene uticaja (Eurochambres, Business Europe i SME United, 2022).

Uporedni izvještaj o MSP testovima naglašava da korišćenju MSP testa nedostaje dosljednost i sistematska primjena. Ključni nalazi iz izvještaja uključuju sljedeće:

- **69% početnih procjena uticaja za prijedloge uključuje informacije o uticaju na MSP.**
- **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 potkategorije MSP.**
- **Procjene uticaja često nedovoljno razmatraju mjere za ublažavanje izazova za MSP.**
- **Od 26 konsultacija koje su detaljno opisane u izvještaju o procjeni uticaja, 10 sadrži posebne djelove u kojima se navode perspektive i brige MSP (Eurochambres, Business Europe i SME United, 2022.).**

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

efektima na MSP; (3) osigurati da procjena uticaja na sveobuhvatan način analizira sve opcije javnih politika, a ne samo onu preferencijalnu, jer je skoro 40% procjena uticaja neadekvatno razmatralo implikacije različitih opcija politika na MSP; i (4) predstaviti rezultate analize uticaja MSP u okviru posebne sekcije (SME United, 2023).



3

MSP TEST NA ZAPADNOM BALKANU

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

Smjernice i metodologije RIA koje koriste sve administracije ZB formalno uspostavljaju rigorozan standard za sprovođenje analiza i evaluaciju opcija. Oni ne samo da priznaju 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 prioriternih oblasti za sprovođenje procjena uticaja u skladu sa prioriternim politikama. Ove oblasti mogu predstavljati alate za procjenu uticaja na rodnu i društvenu ravnopravnost, pregled administrativnih opterećenja i procjenu posljedica po poslovanje MSP.

Smjernice i metodologije RIA-e nalažu izvršenje određenih analiza ili procjena uticaja koje pokrivaju, između ostalih relevantnih pitanja, uticaje na konkurenciju i MSP. Ipak, oni možda ne nude sveobuhvatne praktične smjernice o tome kako izvršiti specifične analize uticaja, niti uvijek opisuju kako iskoristiti specijalizovanu ekspertizu i resurse drugih relevantnih institucija za postizanje optimalnih rezultata. Istovremeno, uspostavljena regulativa obuhvata metodologije za sprovođenje specijalizovanih procjena uticaja (SIGMA, 2021).

U komparativnoj studiji koju je sprovedla SIGMA, a koja se zasniva na pregledu zvaničnih propisa i metodologija i uključuje podatke i informacije koje su dostavili administracije ZB tokom marta i aprila 2020. godine, uočeno je da potencijalne prednosti ex-ante RIA u procesu izrade zakona i transponovanja zakona EU nijesu u potpunosti iskorišteni u ZB. Administracije koje su analizirane u ovoj studiji uključivale su: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu (BiH), Kosovo, Crnu Goru, Sjevernu Makedoniju i Srbiju (SIGMA, 2021).

U Albaniji, Kosovu, Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji, obaveza sprovođenja RIA je predviđena pravilama i procedurama o radu vlada. U Srbiji je regulatorni okvir za sprovođenje RIA opsežniji i ogleda se u različitim pravnim

aktima, uključujući i poseban zakon. U slučaju BiH na državnom nivou, RIA je formalno uvedena izmjenom Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa (SIGMA, 2021).

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

U evaluaciji 50 pojedinačnih uzoraka RIA i njihovih pratećih dokumenata sprovedenih u studiji, procjena kvaliteta i dubine analize uticaja na preduzeća, sa posebnim fokusom na MSP, otkrila je različite stepene pokrivenosti. Konkretno:

- Samo u 4 slučaja analiza je ocijenjena kao sveobuhvatna, nudeći dubinsku predmetnu analizu.
- U 19 slučajeva, analiza je bila umjerena, pružajući barem određeni nivo uvida.
- U 8 slučajeva pokrivenost je bila minimalna, sa samo osnovnom pažnjom posvećenom predmetu analize.
- U 11 slučajeva analiza je u potpunosti izostala, bez razmatranja teme iako se smatrala relevantnom.
- U 8 drugih slučajeva, analiza se smatra ili neprimjenjivom ili nije relevantna za dati kontekst (SIGMA, 2021).

4

HOLANDSKI MSP TEST

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

S toga je Ministarstvo ekonomskih poslova i klimatske politike sprovedo pilot studiju u periodu od 2017. do 2018. godine kako bi proaktivno procjenilo ex-ante mogućnosti za implementaciju novih zakonskih rješenja za MSP 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 inicijative, holandska vlada je donijela stratešku odluku da proširi primjenu MSP testa na sve nadolazeće zakone za koje se predviđa da će imati značajan

uticaj na regulatorne obaveze za MSP, a koji će stupiti na snagu od aprila 2019.

U 2021. godini urađena je detaljna evaluacija holandskog MSP testa, koja je dala pretežno pozitivne rezultate (MinEZK, 2021).

4.1 SVRHA I NAMJERA MSP TESTIRANJA

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

Ova odluka je proizišla iz dva osnovna razloga. Prvo, holandski zakonodavni sistem je već uključio brojne formalne testove i procedure, uključujući zakonodavni test, test regulatornog opterećenja,

procjenu sprovođenja za izvršna i nadzorna tijela, test uticaja na poslovanje (TUP), javne konsultacije na internetu i ostalo, a sve u okviru procjene uticaja (Integraal Afwegingskader, IAK – ponovo pokrenut kao Beleidskompas). Iako je princip "prvo misli na male" integrisan u TUP-u, nijesu sve komponente IAK-a bile dosljedno primijenjene, pri čemu je TUP-u nedostajao efikasan nadzor.

Štaviše, ovi testovi i procedure su se obično dešavali u kasnijim fazama izrade novih propisa, što je značajno otežalo uvođenje suštinskih promjena. Nasuprot tome, rana faza izrade nacрта ponudila je najbolju priliku da se zakonodavni proces usmjeri u drugom smjeru, koji je pogodniji za MSP.

4.2 MSP TEST U PRAKSI

Da bi se osigurala efikasnost MSP testa, uspostavljen je set principa i pravila pod nadzorom Ministarstva za ekonomske poslove i klimatsku politiku. Za svako ispitivanje potrebno je sazvati novi panel koji se sastoji od relevantnih preduzetnika. Ovaj panel mora da se sastoji od najmanje pet preduzetnika koji predstavljaju MSP, idealno koji predstavljaju različite djelatnosti i veličine preduzeća. Predstavnici industrijskih organizacija i nadzornih tijela nijesu pozvani jer mogu dati komentare u kasnijoj fazi javnih konsultacija putem interneta i drugih kanala konsultacija. Ideja je da su MSP posebno dobro pozicionirani – zbog svog svakodnevnog iskustva u implementaciji zakona – da pruže praktične povratne informacije i identifikuju potencijalne izazove u implementaciji.

Smjernice za holandski MSP test takođe zahtijevaju od ministarstava da na početku procesa urade procjenu da li je MSP test opravdan. U slučajevima nesigurnosti vezano za opravdanost testa, opcija je konsultacija sa Holandskim savjetodavnim odborom za regulatorno opterećenje, ATR. Najmanje nedelju dana prije sastanka panela, MSP se mora poslati sažeti informativni list, koji sadrži direktno objašnjenje problema, ciljeva i zakonskog rešenja koje su predvidjeli



službenici za javne politike. Svrha i povjerljivost panel sastanka, fokus i druga pravila takođe su obrazložena u aneksu.

Ministarstvo obezbeđuje nezavisnog predsedavajućeg i zapisničara, sa odgovornim službenikom za javne politike koji prisustvuje kako bi ponudio dalja pojašnjenja i odgovorio na pitanja. Komentari i prijedlozi prikupljeni tokom sastanka su jedan od mnogih inputa za službenika. Nacrt izvještaja sa sastanka se prosljeđuje radi komentara prije finalizacije. Nakon toga, obrazloženje zakona mora da obuhvata kratak sažetak rezultata sastanka komisije i načina na koji su službenici za javne politike adresirali glavne komentare i sugestije, zajedno sa obrazloženjem svojih odluka.

Udruženje poslodavaca i članice industrijskih organizacija složile su se da će sarađivati u identifikaciji dovoljnog broja učesnika iz redova

MSP. Kod sprovođenja MSP testa, ovo je često aspekt koji oduzima najviše vremena. Ove organizacije takođe mogu igrati ulogu u identifikaciji novih zakonodavnih inicijativa koje bi mogle značajno uticati na MSP. Pored toga, oni daju input o tome da li treba organizovati panel sastanak, dajući svoje mišljenje o nivou interesovanja MSP. Iskustvo je pokazalo da može biti frustrirajuće za sve uključene strane ako se panel sastanak mora otkazati neposredno prije zakazanog datuma zbog nedostatka MSP koja učestvuju.

Tokom pilot faze 2018/2019, u prostorijama ministarstava održani su panel sastanci. Međutim, u narednim godinama ovi sastanci su prešli u online formate zbog pandemije COVID-19. Ova promjena se pokazala uspješnom, štedeći vrijeme putovanja za preduzetnike MSP.





4.3 REZULTATI I EVALUACIJA HOLANDSKOG MSP TESTA

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

U evaluaciji Ministarstva za ekonomska poslove i klimatsku politiku za 2021. godinu, koja je obavljena dvije godine nakon uvođenja, istraživačka pitanja su bila sljedeća:

U kojoj mjeri je MSP test pravovremeno sproveden, i u kojoj mjeri su data obrazloženja u okviru obrazloženja za nesprovođenje testa?

Evaluacija je pokazala da je test sproveden u oko 80% slučajeva sa značajnim uticajem na

regulatorna opterećenja, dok u 20% slučajeva nije sproveden. Opravdanja za nesprovođenje MSP testa samo su se povremeno nalazila u obrazloženjima.

Da li je MSP test ponudio koristan doprinos službenicima za javne politike i da li su oni ozbiljno shvatili taj doprinos u nastavku procesa izrade nacrtu?

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

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

Potruga za zainteresovanim MSP preduzetnicima je često bila izazovna, što je dovelo do preporuka za unapređenje procesa pretraživanja od strane industrijskih organizacija, uključujući anticipaciju zahtjeva za učesnike iz MSP. Štaviše, predloženo je da se članovima odbora industrijskih organizacija, koje vode i MSP, treba dozvoliti da učestvuju na panel sastancima sve dok govore iz preduzetničke perspektive.

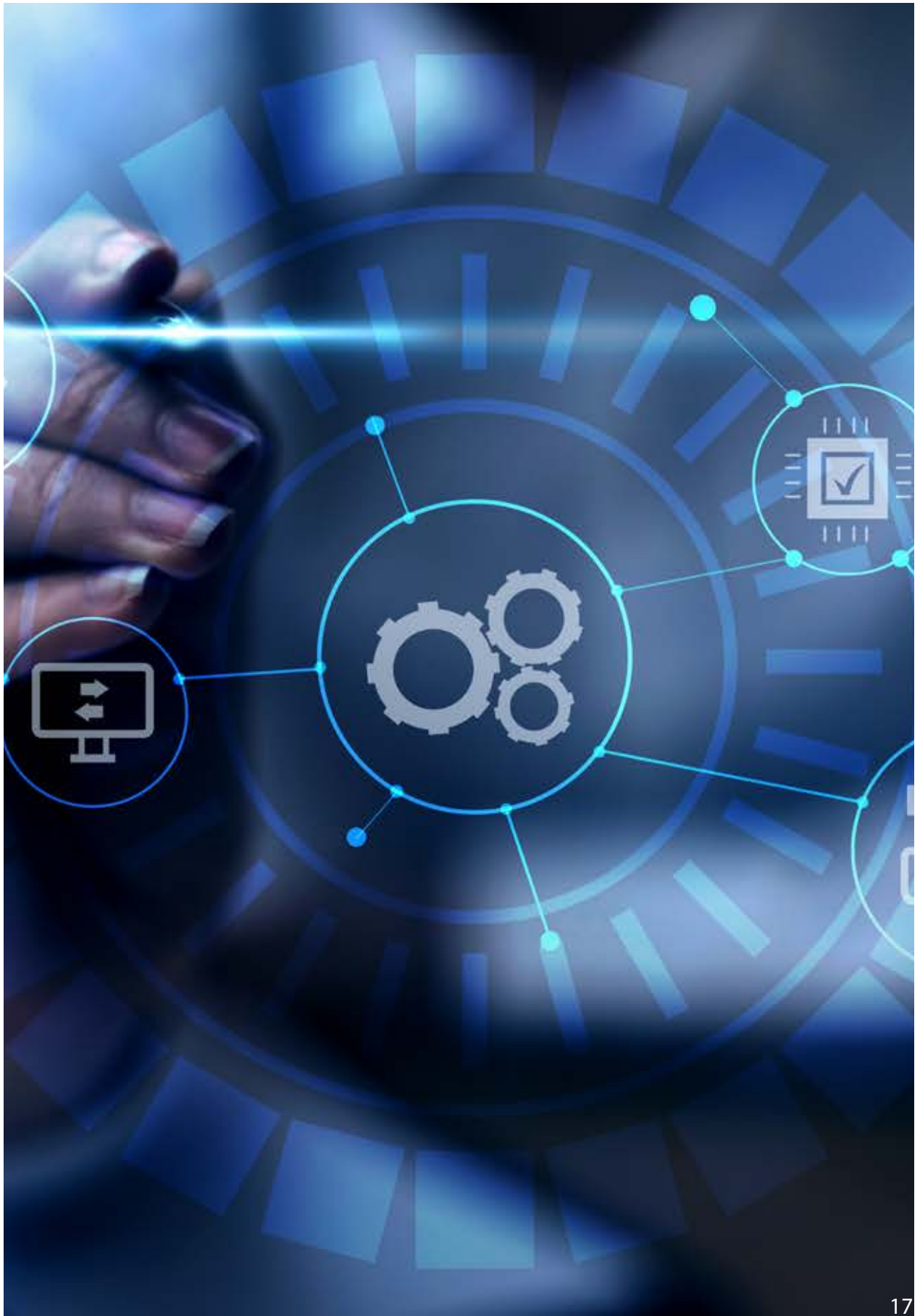


Kako bi se pozabavili slučajevima u kojima službenici za javne politike nijesu prepoznali neophodnost MSP testa ili su to učinili prekasno, izvještaj o evaluaciji preporučio je povećanje svijesti o samom testu i obavezi da se on sprovede u određenim slučajevima. Osim toga, predloženo je uopšteno poboljšanje komunikacije i usavršavanje alata kao što su smjernice.

Iznesena je opšta preporuka da se uspostavi mala služba za podršku pri koordinirajućem Ministarstvu za ekonomske poslove i klimatsku politiku kako bi se pružila veća pomoć službenicima za javne politike i industrijskim organizacijama u njihovim aktivnostima prije panel sastanaka. Međutim, to ne bi trebalo da umanji odgovornosti svih uključenih strana.

U drugoj preporuci je predloženo organizovanje panel sastanaka godinu dana od početka implementacije zakona kako bi se procijenilo da li su se pojavili problemi tokom implementacije. Ovi paneli bi trebali imati širi sastav, uključujući predstavnike izvršnih ili nadzornih tijela i industrijskih organizacija.

Konačno, evaluacija je podstakla izmjene u standardnim pitanjima koja su se rješavala tokom panel sastanaka. Na novim panel sastancima trebalo bi da postoji detaljna analiza o tome da li su moguće manje opterećujuće opcije u odnosu na predviđeni sadržaj novog zakona.



5

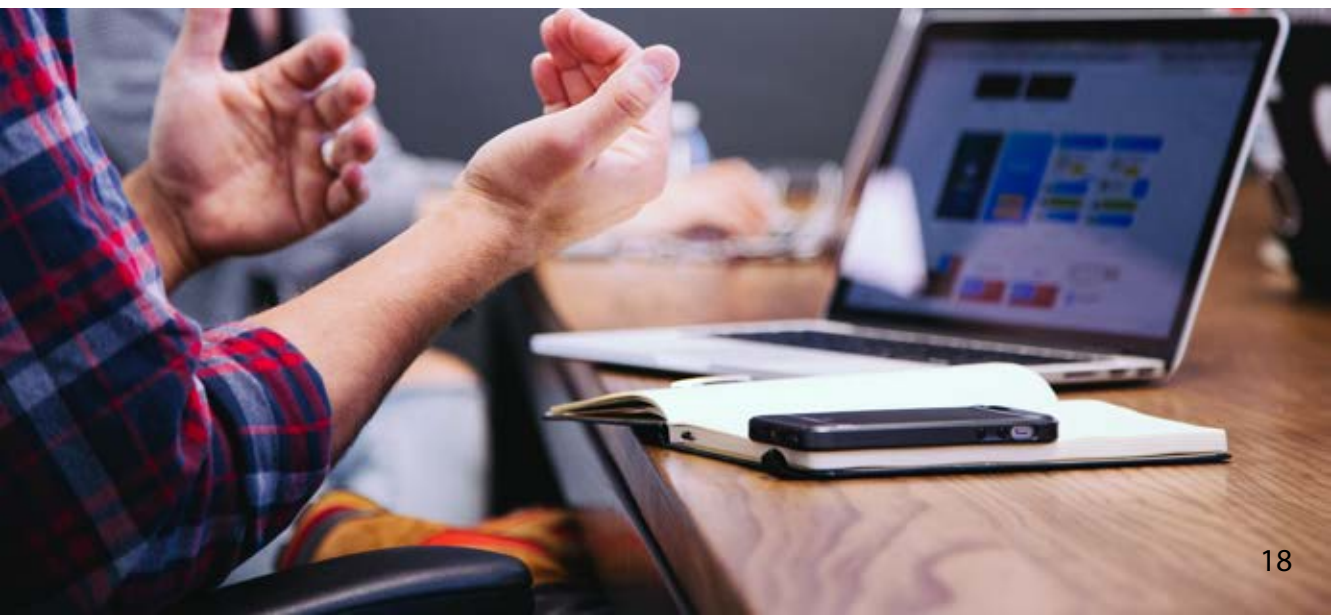
LEKCIJE NAUČENE IZ IMPLEMENTACIJE MSP TESTA

Sveobuhvatna procjena, bez obzira da li je fokusirana na prošle ili buduće uticaje, treba da ispita da li MSP snose neproporcionalno opterećenje ili se suočavaju sa nedostacima u poređenju sa većim korporacijama. Kada se identifikuju takva odstupanja, imperativ je istražiti alternativne metode ili prilagodljive pristupe koji mogu olakšati usklađenost MSP kod ponovne procjene inicijativa javnih politika (Eurochambres, 2022).

Proces identifikacije pogođenih preduzeća dijeli zajedničke elemente širom EU. Usklađenost sa normama EU u procesu utvrđivanja efekata javnih politika i zakonodavstva na MSP evidentna je i na Zapadnom Balkanu. Proces usklađivanja zakonodavstva u ZB

sa standardima EU stalno napreduje. MSP zapošljavaju značajan dio radne snage u zemljama Zapadnog Balkana, uglavnom između 60% i 80% radno aktivnog stanovništva, proporcija koja teži da premaši prosjek EU (WB EDIF, n.d.). MSP rizikuju da posluju van pravnog sistema, što se takođe može pripisati poteškoćama u razumijevanju i primjeni zakonskih normi.

Shodno tome, podsticanje efektivnih konsultacija, omogućavanje pravne sigurnosti za MSP i poboljšanje interakcije između MSP i vladinih tijela ključni su faktori za pokretanje holističkog rasta i napretka ekonomija Zapadnog Balkana (WB EDIF, nd; SIGMA, 2021)



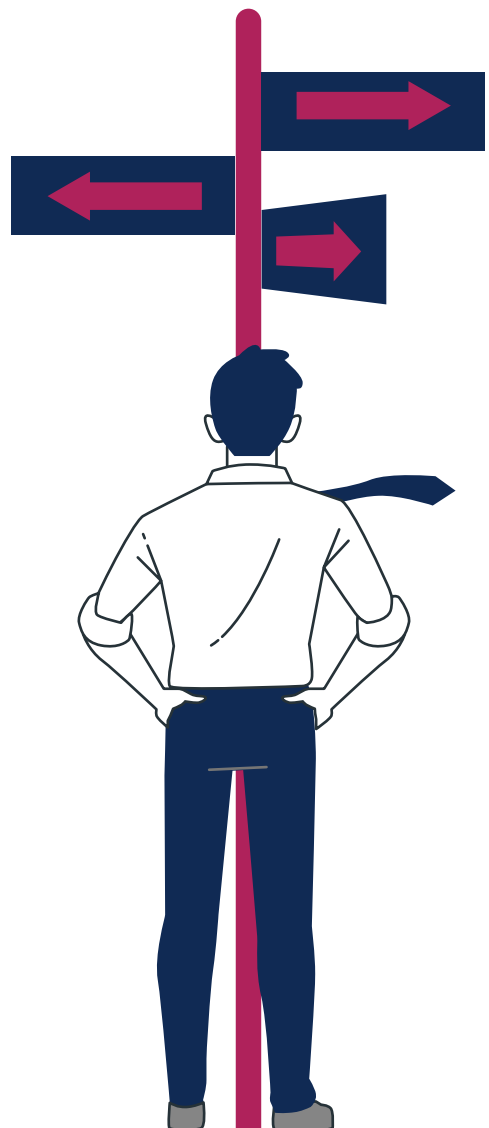
5.1 TEST MSP

Unutar EU, MSP test služi kao temeljni element RIA okvira. Ovaj alat se izdvaja u nizu regulatornih instrumenata upravljanja i igra ključnu ulogu u pružanju kritičnog uvida kreatorima javnih politika o uticaju propisa na MSP. Test razmatra jedinstvene karakteristike MSP i procjenjuje proporcionalnost ovih uticaja. Nadalje, test pomaže u identifikaciji relevantnih zainteresovanih grupa koje bi mogle biti pogođene i pomaže u formulisanju regulatornih ili neregulatornih alternativa usmjerenih na postizanje željenih ciljeva uz smanjena opterećenja za MSP (Eurochambres, Business Europe, and SME United, 2022).

Značaj MSP testa u okviru RIA postaje posebno očigledan kada se uzme u obzir njegova relevantnost za Zapadni Balkan. Potencijal, uglavnom neiskorišćenih benefita implementacije ex-ante RIA-e kao dijela vladinih procesa donošenja odluka i usklađivanja sa propisima EU su od najveće važnosti za ZB (SIGMA, 2021).

Vlade ZB imaju ambiciozne težnje za integracijom sa Evropskom unijom, često radeći u kratkim rokovima da razviju i ratifikuju značajan broj novih regulatornih mjera usmjerenih na ispunjavanje standarda EU. Stoga je unapređenje primjene MSP testa imperativ za sve administracije ZB, jer on igra ključnu ulogu u

razumijevanju posljedica za MSP. Ovo unapređenje je ključno za smanjenje nepotrebnih troškova i jačanje sposobnosti resornih ministarstava administracije ZB da efikasno zagovaraju interese javnih politika na nivou EU (SIGMA, 2021).



5.2 RAZLIKE U DIZAJNU: EU VS. HOLANDSKI MSP TEST

Dizajn MSP testa može varirati od zemlje do zemlje. U Holandiji, MSP test je dio uporedive forme RIA analize. Međutim, holandski test ne obuhvata specifičnu segmentaciju zasnovanu na veličini preduzeća, kao što je korišteno u EU MSP testu. Holandija koristi nekonvencionalan i preporučljiv pristup za rješavanje problema MSP tokom ranih faza procesa razvoja regulative, opredjeljujući se za direktni angažman kroz konsultacije. Ovo se ostvaruje kroz panel diskusije na kojima učestvuju pojedinačna MSP, preduzetnici i predstavnici MSP organizacija. U ovim diskusijama, regulatorni organi blisko saraduju sa zainteresovanim stranama u MSP kako bi pažljivo procijenili izvodljivost i održivost zakonskog prijedloga. Primarni fokus ovih konsultacija je sveobuhvatno razumijevanje potencijalnog uticaja na MSP, posebno u pogledu regulatornog opterećenja sa kojim bi se oni mogli suočiti (Jennifer, nd).

Ostale razlike u karakteristikama dizajna između EU i holandskog MSP testa uključuju razlike u fazi konsultacija na internetu, metodama prikupljanja povratnih informacija i vremenskim okvirima, te mehanizmima nadzora. Za početak, holandski MSP test se sprovodi u početnim

fazama procesa izrade zakona i na osnovu specifičnih regulatornih ideja. Primarni fokus je na procjeni mogućnosti MSP da implementiraju propise koji se razmatraju, posredno uzimajući u obzir njihova regulatorna opterećenja. Zbog ranog "tajminga", određivanje precizne kvantifikacije regulatornih opterećenja često je izazovno, što dovodi do oslanjanja na stručne procjene kao najizvodljivijeg pristupa. Nasuprot tome, unutar Evropske unije, konsultacije se ne odnose na sam nacrt prijedloga. Umjesto toga, to se dešava tokom faze procjene uticaja prije stvarne izrade nacrta prijedloga, čime se detaljna procjena izazova implementacije i regulatornih opterećenja čini manje efektivnom (Evropska komisija, 2021).

Štaviše, kada je u pitanju prikupljanje povratnih informacija, i Evropska komisija i Holandija očekuju snažnu saradnju i angažman preduzeća. Međutim, razlike se očituju u metodologijama koje se koriste za prikupljanje povratnih informacija i vremenskom okviru određenom za odgovore. U Holandiji je odgovornost kompanija i poslovnih organizacija da proaktivno daju svoje komentare. Nasuprot tome, EU uglavnom koristi ankete i upitnike za konsultacije kao alate za traženje inputa (Evropska komisija, 2021). Osim toga, period za podnošenje povratnih informacija u Holandiji uglavnom traje šest nedelja, što je

uočljiva razlika u odnosu na vremenski okvir Evropske unije, koji se proteže na 12 nedjelja (Evropska komisija, 2021).

Na kraju, kada govorimo o mehanizima nadzora, postoji primjetna razlika između EU i holandskog MSP pristupa. Evropska unija ima koristi od sveobuhvatnog sistema nadzora kojim upravlja Odbor za nadzor regulative i koji pokriva sve aspekte procesa RIA. S druge strane, Holandija podržava ograničeniji obim nadzora, sa specifičnim komponentama okvira procjene uticaja, posebno onima koje se odnose na regulatorna opterećenja i manje glomazne alternative, a koje spadaju u djelokrug nadzora. Ova nadzorna uloga obuhvata procjenu rezultata izvedenih iz holandskog MSP testa i prvenstveno je nadgleda ATR (Holandski savjetodavni odbor za regulatorno opterećenje).

Zaključno, evidentno je da u Holandiji postoji značajan naglasak na procjeni održivosti novih zakonskih propisa za MSP i proučavanju efekata regulatornih opterećenja na preduzeća. Ovaj naglasak se prvenstveno pripisuje ranom uključivanju MSP testa i nadzoru koji je sproveo ATR (Holandski savjetodavni odbor za regulatorno opterećenje). Nasuprot tome, pristup EU uključuje ispitivanje alternativa i nastojanje da se kvantifikuju različiti uticaji. Priroda i složenost ovog procesa donošenja odluka u EU i nepostojanje mehanizma za izvođenje MSP testa na nacrtu zakonodavnog teksta mogu predstavljati izazove u procjeni direktnog uticaja MSP testova na krajnja zakonodavna rješenja.

5.3 RAZVOJ EFIKASNIH MSP TESTOVA

Cilj razmatranja MSP u regulatornom procesu nije da im se da prednost u odnosu na druge vrste poslovanja, već da se osiguraju fer i jednaki uslovi. Za sprovođenje efikasnog MSP testa, početni korak je osmišljavanje ovog regulatornog alata za upravljanje, uzimajući u obzir najbolje prakse uspostavljene u regulatornoj procjeni, uz usklađivanje sa pravnim okvirom i okvirom javnih politika MSP u zemlji (Jennifer, n.d.).

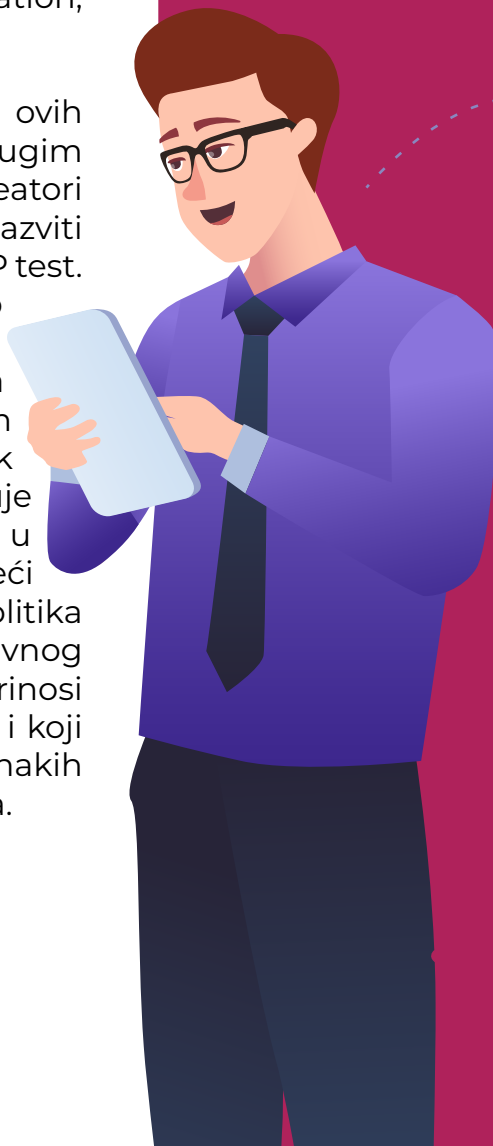
Dizajn MSP testa treba da uzme u obzir nekoliko elemenata, uključujući u kojoj fazi procesa donošenja odluka bi trebalo da se desi, rani angažman MSP, kao i njegovu podobnost i proporcionalnost za različite vrste regulatornih prijedloga (npr. zakona ili uredbi). Dobro osmišljen dizajn koji uzima u obzir vrijeme, obim i primjenjivost ovog alata može, u kasnijoj fazi, olakšati sistematsko i dosljedno testiranje od strane kreatora javnih politika (Jennifer, n.d.).

Razvoj MSP testa treba da obuhvati sljedeće ključne radnje:

- **Razumjeti zajednicu MSP:** Počnite sa usvajanjem dobro definisane i dosljedno primenjene kategorizacije MSP. Prepoznajte raznolikost i nijanse unutar MSP i preduzetnika. Shvatite kako propisi mogu uticati na različite segmente MSP.
- **Rano uključite MSP perspektive:** Uključite perspektive MSP u proces donošenja odluka od samog početka. Utvrdite da li su rješenja koja se bave identifikovanim problemom javne politike relevantna za MSP, i ako jesu, istražite alternativne pristupe za postizanje željenih rezultata. Kreatori javnih politika treba da se aktivno angažuju sa raznolikim spektrom MSP tokom MSP testa.
- **Definišite obim MSP testa:** MSP test treba da se primjeni na širok spektar problema javnih politika, regulatornih prijedloga i postojećih propisa. Međutim, opseg testa treba da bude u skladu sa očekivanim uticajima i da bude proporcionalan. MSP test treba da se prilagodi pravnom okviru i okviru javnih politika vezanih za MSP svake zemlje.
- **Procijeniti relevantnost MSP za ciljeve javne politike:** Procijeniti ulogu MSP u postizanju ciljeva javne politike koja se razmatra.
- **Identifikujte i procijenite troškove, koristi i uticaje:** Temeljno ispitajte troškove, koristi i druge posljedice nakon MSP testa.
- **Osigurajte transparentnost:** Održavajte transparentnost tokom procesa MSP testiranja kako biste poboljšali njegov kredibilitet i odgovornost.
- **Uspostaviti nadzorne mehanizme:** Da bi se osiguralo sveobuhvatno i objektivno razmatranje svih aspekata MSP testa, nezavisno tijelo ili pojedinac bi trebao pregledati test. Ovo tijelo ili osoba koja vrši procjenu može ponuditi mišljenje o kvalitetu i sadržaju MSP testa, počevši od preporuka za poboljšanje rezultata pa do potencijalnih revizija. Oni takođe mogu preporučiti buduća testiranja ili, u ekstremnim slučajevima, odbiti test ako mu nedostaju bitni elementi.
- **Iskoristite rezultate testa:** Rezultati MSP testa treba da informišu donosiocima odluka i direktno utiču na konačne regulatorne mjere.
- **“Testirajte test”:** Redovno procjenjujte robusnost i djelotvornost MSP testa kako biste osigurali da nastavlja da ispunjava svoje predviđene ciljeve (Jennifer, n.d.).

Ova sveobuhvatna analiza naglašava da se uticaj i efikasnost MSP testova na ishode javnih politika zasnivaju na mreži međusobno povezanih faktora. Oni obuhvataju podobnost provjere predloženog zakonodavstva kroz proces testiranja, sposobnost testa da temeljito procijeni relevantne aspekte propisa, kvalitet osnovnih podataka i analiza, uključujući nezaobilazni element konsultacija sa zainteresovanim stranama i stepen do kojeg rezultati testiranja su promišljeno i smisleno integrisani u konačni nacrt zakona (SME Policy Institute Association, n.d.).

Marljivim tretiranjem ovih elementa, zajedno sa drugim bitnim razmatranjima, kreatori javnih politika mogu razviti efikasniji i sveobuhvatniji MSP test. Ovaj poboljšani pristup osigurava da su regulatorne odluke usklađene sa različitim i specifičnim potrebama MSP, dok istovremeno njeguje pravičnost i ravnopravnost u poslovnom okruženju. Čineći to, kreatori javnih politika doprinose stvaranju pravnog okvira koji ne samo da doprinosi rastu i prosperitetu MSP, već i koji podržava osnovni princip jednakih mogućnosti za sva preduzeća.



6

PREPORUKE

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

Ključni korak u pravcu poboljšanja situacije za MSP je uspostavljanje MSP testa kao namjenskog analitičkog alata u okviru svih administracija ZB. Učinivši MSP test posebnim i zasebnim alatom, administracije mogu efikasno procijeniti uticaj zakona na MSP. Ovo osigurava da sve zakonske promjene ili odluke vezane za javne politike uzmu u obzir jedinstvene izazove i mogućnosti sa kojima se suočavaju MSP, promovišući povoljnije poslovno okruženje.

Poslovna udruženja u ZB mogu igrati ključnu ulogu u zagovaranju usvajanja i primjene MSP testa. Njihova podrška je ključna u podizanju svijesti među kreatorima javnih politika i zainteresovanim stranama o značaju procjene uticaja zakonodavstva na MSP. Zajedničkim angažmanom sa ovim udruženjima, možemo iskoristiti njihovu stručnost i

kolektivni uticaj da zagovaramo razvoj MSP i ojačamo usvajanje MSP testa.

Nadalje, institucije EU treba da preduzmu proaktivne korake kako bi unaprijedile primjenu MSP testa. Da bi se to postiglo, EU bi trebala sprovesti sveobuhvatnu procjenu izazova implementacije i regulatornih opterećenja povezanih sa MSP testom. Ova procjena bi trebala biti zasnovana na regulatornom prijedlogu koji je predstavila Evropska komisija. Identifikovanjem i rješavanjem prepreka za efikasnu primjenu, EU može osigurati da MSP test služi svojoj svrsi i da olakšava rast MSP u cijelom regionu.

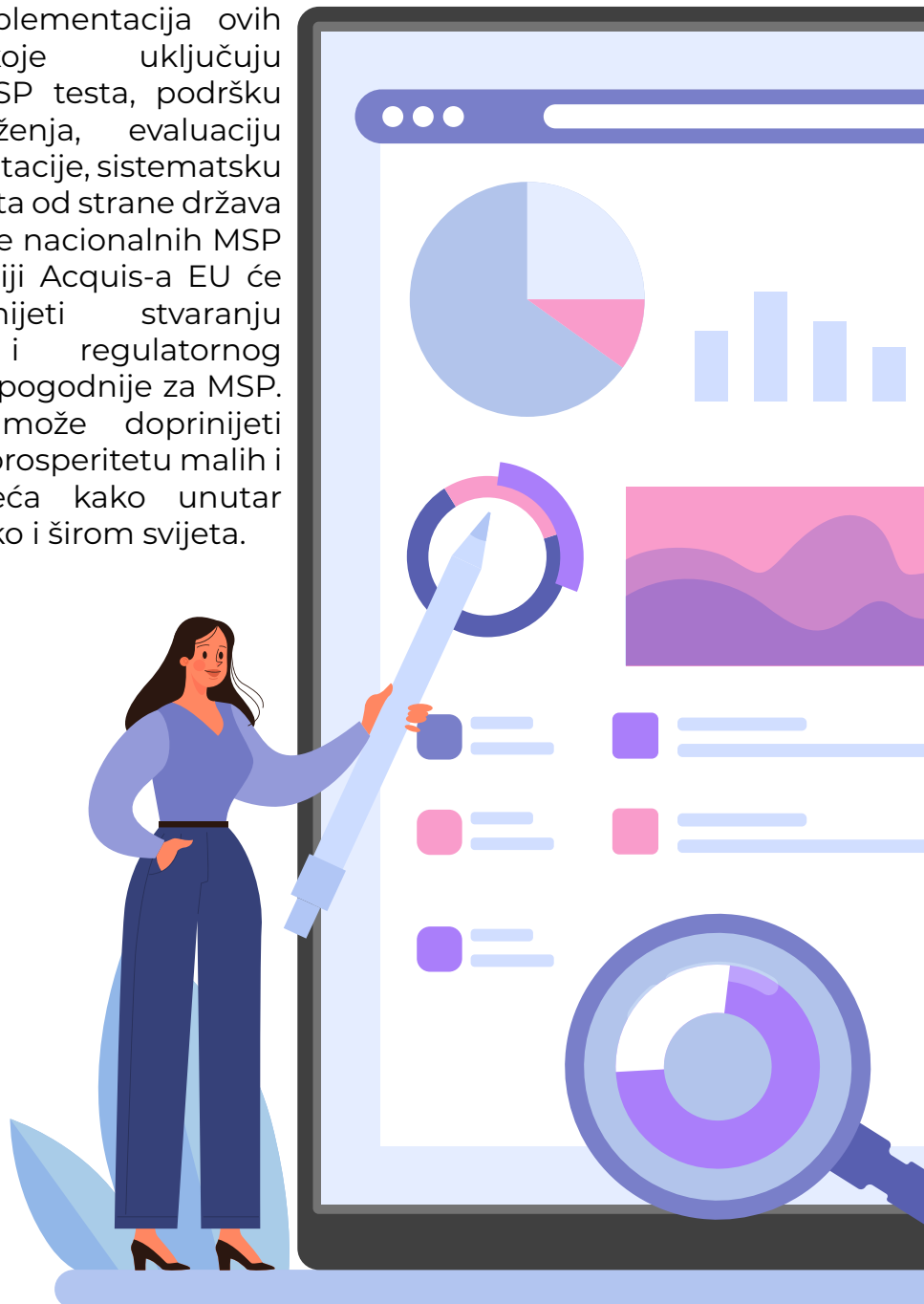
Osnovni aspekt osiguranja efikasnosti MSP testa je njegova sistematska primjena u transponovanju prava EU od strane sadašnjih i budućih država članica EU. Ove države bi trebalo da integrišu MSP test u svoje zakonodavne procese, čineći ga rutinskim djelom procesa donošenja zakona. Na taj način mogu uskladiti svoje zakonske okvire sa jedinstvenim potrebama MSP, njegujući povoljnije poslovno okruženje.

Administracije treba da osiguraju da je jak nadzor ugrađen u proces donošenja odluka kako bi se provjerilo da li je došlo do konsultacija MSP i da li se rezultati

koriste u procesu izrade nacрта. Ovaj nadzor bi potencijalno mogao biti povezan sa procesom RIA i trebao bi biti usmjeren na sistematsku primjenu MSP testa u cijeloj administraciji.

Konačno, Evropska komisija bi trebala koristiti nacionalne MSP testove kao vrijedne alate u evaluaciji pravne tekovine (Acquis) EU. Ovaj pristup je u skladu sa principom „prvo procijeni“ i jača primjenu principa u kontekstu MSP. Uzimajući u obzir rezultate nacionalnih MSP testova, Komisija može donijeti bolje odluke o regulatornim promjenama zasnovane na informacijama i osigurati da politike EU doprinose rastu i uspjehu MSP u cijeloj Evropskoj uniji.

U zaključku, implementacija ovih preporuka, koje uključuju uspostavljanje MSP testa, podršku poslovnih udruženja, evaluaciju izazova implementacije, sistematsku primjenu MSP testa od strane država članica i korišćenje nacionalnih MSP testova u evaluaciji Acquis-a EU će uveliko doprinijeti stvaranju zakonodavnog i regulatornog okruženja koje je pogodnije za MSP. Ovo, zauzvrat, može doprinijeti ukupnom rastu i prosperitetu malih i srednjih preduzeća kako unutar Evropske unije tako i širom svijeta.



LITERATURA

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. (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>

