

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
13.01.2006. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о званичној статистици садржи анализу ефеката у складу са чл. 34. став 2. тачка 5. Пословника Владе Републике Србије (“Службени гласник РС“ бр. 113/04).

У складу са чланом 3. став 1. Одлуке о изменама и допунама Пословника Владе Републике Србије (“Службени гласник РС“ бр. 113/04) даје се

МИШЉЕЊЕ:

Образложење Нацрта закона о званичној статистици, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставио на мишљење Републички завод за статистику 15.11.2005. године под бројем: 01 број 010-180/15-2004, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ефеката у складу са чланом 34. став 2. тачка 5. Пословника Владе Републике Србије, иако је такву анализу требало да садржи.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Републички завод за статистику доставило на мишљење Нацрта закона о званичној статистици са Образложењем које не садржи одељак под насловом: „Анализа ефеката закона“. Ни у осталом делу образложења не постоје наводи о томе да ли је анализа ефеката предложених решења вршена и на који начин.

У одељку образложења „Разлози за доношење закона“ наводи се да је Нацрт закона урађен у складу са Мастер планом развоја и хармонизације званичне Југословенске статистике, који је сачињен у сарадњи са експертима ЕУРОСТАТА и УН/ЕЦЕ, а који је усвојен од стране Савезне Владе СРЈ 26.12.2002. године.

Како би се обрађивач прописа подсетио на разлоге из којих се анализа ефеката прописа врши и како би је надаље, приликом израде прописа, примењиво, у даљем тексту наводимо шта одељак образложења „анализа ефеката прописа-акта“, мора посебно да садржи:

- одређење проблема који акт треба да реши;
- циљеве који се доношењем акта постижу;
- анализу о томе које су друге могућности за решавање проблема разматране изузев доношења акта;
- зашто је доношење акта најбоље за решавање проблема.

Такође, одељак „анализа ефеката прописа-акта“ мора да садржи следећа објашњења:

- на кога и како ће највероватније утицати решења предложена у акту,
- који су трошкови које ће примена акта изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећа,
- да ли су позитивни ефекти доношења акта такви да оправдавају трошкове,
- да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију,
- да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о акту и
- које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта.

Ако обрађивач сматра да образложење прописа-акта не треба да садржи анализу ефеката, дужан је да то посебно образложи.

Обрађивач, треба да наведе да ли су у вези са прописом-актом спровођене јавне расправе и у којој мери су на решења која се предлажу прописом-актом утицала мишљења изнета на тим јавним расправама.

Само на основу целовитог образложења, израђеног у складу са горе наведеним списком објашњења, Савет може да сагледа да ли је пропис-акт израђен уз анализу ефеката и да да сврсисходно мишљење о томе.

Наглашавамо да је анализа ефеката процес који обрађивач спроводи од почетка рада на пропису-акту, а да након његове израде, у образложењу нацрта прописа-акта, само описује у чему се та анализа састојала. Дакле, сврха анализе ефеката прописа-акта није да након израде прописа-акта компликује обрађивачу израду образложења, већ да допринесе изради прописа-акта са најпозитивнијим могућим ефектима. Сврха самог описа анализе ефеката је да Савет и Владу, а на крају и Скупштину и све заинтересоване стране упозна са очекиваним ефектима предложеног прописа-акта и са тим како је анализа ефеката током израде прописа-акта вршена.

Такође истичемо да Савет врши процену тога да ли образложење прописа-акта треба или не треба да садржи анализу ефеката и о томе даје мишљење. Ту процену не врши обрађивач прописа, па он нацрт, односно предлог прописа-акта обавезно доставља Савету на мишљење.

Без обзира што образложење Нацрта закона не садржи чак ни делимичну анализу ефеката предложених решења, Савет жели да укаже на неке од одредби које могу имати негативне ефекте, како би обрађивач прописа могао да се изјасни из којих разлога предлаже таква решења и да ли је сагледао ефекте истих:

Члан 36. предвиђа право Института да приступа свим административним изворима података у републичким органима и подацима које су такви органи прикупили, осим ако статистичка употреба није законом изричито искључена.

Други став тог члана предвиђа да власници административних извора података, такве податке морају да институту пренесу бесплатно.

Члан 14. став 2. предвиђа да средства за финансирање Институт прибавља и посебним обрадама и дисеминацијом статистичких података. То значи да Институт може да продаје резултате својих статистичких истраживања.

Члан 13. став 1. прописује да Институт може да повери извршење појединих активности које се односе на званична статистичка истраживања јавним или приватним професионалним организацијама.

Члан 58. став 1. тачка 1. прописује врло високу казну (15.000,00 до 450.000,00 динара, у смислу прекршајне одговорности) за даваоца података – правно лице, ако за потребе званичних статистичких истраживања не достави Институту или овлашћеном органу, односно организацији тражене податке у прописаном року или достави непотпуне, нетачне податке, или онемогући проверавање достављених података. Поред тога, одговорно лице у случају овог прекршаја казниће се новчаном казном у износу од 6.000,00 динара до 50.000,00 динара.

Наведена решења се морају преиспитати јер се њима Институту (Националном институту за статистику Србије) даје монополистички положај прикупљања и дистрибуције података. Намеће се обавеза правним лицима и државним органима да Институту податке достављају бесплатно, без јасног дефинисања обима и врсте тих података, а Институту се даје право да те податке даље дистрибуира и наплаћује. Овакво решење је неприхватљиво јер:

- остале државне власнике база података, а нарочито оне који се самофинансирају, стављају у неравноправан положај тиме што су обавезани да Институту бесплатно уступе базе, иако то за њих ствара трошкове, а додатно онима који прикупљање и обраду тих података финансирају (Центар за бонитет, Агенција за привредне регистре, Централни регистар за хартије од вредности, Привредне коморе...) укида тржиште на коме би сами могли да комерцијализују своје базе података, јер Институт који такве податке добија бесплатно има рачуницу да исте комерцијализује и дистрибуира по далеко нижим ценама од оних који тим пословом баве на комерцијалној основи (сви привредни субјекти којима је делатност обрада и дисеминација података);
- приватни сектор који се бави прикупљањем и дисеминацијом статистичких података ставља у неравноправан положај, јер они постају неконкурентни на тржишту, обзиром да финансирају и плаћају прикупљање података. Они су посебно угрожени чињеницом да Институт може тумачећи одредбу садржану у члану 58., а под претњом високих новчаних казни, да затражи достављање њихових база података и даље их дистрибуира;
- су правна лица а нарочито привредна друштва принуђена да Институту или приватном лицу које Институт ангажује у складу са чланом 36. нацрта, дају све тражене податке па чак и оне које представљају њихову пословну тајну, опет под претњом новчане

казне из члана 58. Чињеница да Нацрт закона садржи одредбе о поверљивости (чл. 49. до 54. Нацрта), не представља довољну гаранцију имајући у виду да обим и врста података који се морају доставити нису јасно дефинисани. Поставља се питање да ли предложеним решењем треба да се ствара обавеза достављања свих података. Чињеница је да Нацрт закона предвиђа да су сви подаци које се односе на конкретно физичко или правно лице поверљиви (уз изузетак коришћења тих података од стране научно-истраживачке институције на основу посебног уговора), али је неприхватљиво да Институт има овлашћење да сам одређује који све подаци морају да му се доставе. Чињеница да приватним лицима неко гарантује поверљивост података не елиминисе опасност да одређени прикупљени подаци могу да буду злоупотребљени. Из тог разлога, треба ограничити обавезу достављања података само у случају јасно дефинисаног јавног интереса за прикупљање конкретних података. Такође је неопходно навести решења у упоредној пракси која предвиђају обавезу достављања података државној статистици.

Све наведено додатно компликује обавеза прописана чланом 58. свих правних лица да омогуће проверавање достављених података. То значи да сва правна лица, на позив Института, морају да му достављају документацију на основу које су анализе вршене и подаци прикупљани, па чак да му омогуће приступ у просторијама у којима се подаци и документација налазе.

Обзиром на чињеницу да обавезе правних лица и државних органа према Институту нису јасно дефинисане у Нацрту закона, уколико се овакво решење усвоји, оставиће могућност Институту да сам одређује форму и начин у коме му се подаци достављају, што може да створи додатни обиман посао и велике трошкове ономе који те податке доставља. Нпр. Институт може да захтева да му правна лица и државни органи податке достављају у одређеном електронском програму који подразумевају уношење података у базу, фотокопирање документације, па чак и одређен степен обраде достављених података.

Такође је неопходно анализирати ефекте решења из члана 42. којим се Институту ставља у надлежност формирање, развијање и одржавање тачно одређених регистара. У образложењу није наведено да ли се ради о већ формираним регистрима, или се предлаже формирање неких нових регистара. Уколико се ради о постојећим регистрима треба преиспитати потребу њиховог даљег функционисања, а уколико се ради о формирању нових регистара, треба навести разлоге из којих се формирање предлаже (који се проблем решава формирањем тих регистара, да ли постоје алтернативна решења и зашто је предложено решење најбоље у смислу односа користи и трошкова). У анализи ефеката посебно треба навести корелацију тих регистара са постојећим а посебно новоформираним регистрима. Нпр. Агенција за привредне регистре је једина целовита и доступна електронска база података о привредних

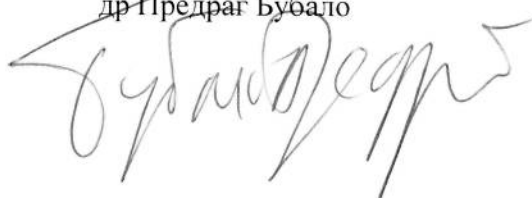
субјектима, па треба образложити због чега је потребан Статистички пословни регистар. Треба преиспитати да ли постојање паралелних регистара ствара правну несигурност у погледу њихове поузданости. Такође треба образложити и потребу за вођењем Регистра пољопривредних газдинстава и станова, имајући у виду обимну и детаљну реформу катастра.

Обзиром на наведено, мишљења смо да образложење **Нацрта закона о званичној статистици НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чланом 34. став 2. тачка 5. Пословника Владе Републике Србије, иако је такву анализу требало да садржи.

У Београду, 13. јануар 2006. године

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

др Предраг Бубало

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bubalo Predrag', written over the typed name.