



SCM

STANDARD COST MODEL PRIRUČNIK

**Metodološki priručnik za mjerenje i ciljano
smanjenje administrativnog opterećenja
gospodarstva**

**Ministarstvo
gospodarstva,
poduzetništva i obrta**

U suradnji sa Sense savjetovanje d.o.o.

SADRŽAJ

1	UVOD.....	2
2	ODREĐIVANJE TROŠKOVA KOJE MJERIMO.....	3
2.1.	Troškovi propisa – financijski i administrativni.....	3
2.1	Administrativni troškovi naspram administrativnog opterećenja.....	4
3	STRUKTURA MODELA STANDARDNOG TROŠKA.....	4
3.1	Obveza izvještavanja kao administrativna obveza (obvezni podaci i administrativne radnje).....	4
3.2	Različite vrste mjerenja pomoću metode SCM.....	2
3.3	Normalno učinkovito poslovanje.....	2
3.4	Jednokratni i višekratni troškovi.....	2
3.5	Mjerenje digitalnih rješenja.....	3
3.6	Izvor pravnih propisa.....	3
3.7	Dionici uključeni u mjerenje prema Modelu standardnog troška.....	4
4	PRIPREMA I PREDUVJETI ZA PROVEDBU mjerenja.....	4
4.1	Poduzeća (gospodarski subjekt), dobrotvorna društva, volonterski sektor, itd.....	4
4.2	Uključivanje propisa koji nisu implementirani u nacionalno zakonodavstvo.....	5
4.3	Neobvezujući propisi.....	5
4.4	Usklađivanje s administrativnim obvezama za potrebe javnog sektora i trećih strana.....	5
4.5	Potpuno ili stvarno poštivanje.....	6
4.6	Postotak indirektnih troškova.....	6
5	POSTUPAK analize standardnog troška.....	6
5.1	Faza 0 – Početak.....	7
5.2	Faza 1. – Pripremna analiza.....	8
5.2.1	Korak 1: Utvrđivanje obveza izvještavanja, obveznih podataka i administrativnih radnji te klasifikacija prema pravnom izvoru.....	9
5.2.2	Korak 2.: Utvrđivanje i razdvajanje povezanih propisa.....	11
5.2.3	Korak 3.: Segmentiranje.....	12
5.2.4	Korak 4.: Određivanje populacije, omjera i učestalosti.....	13
5.2.5	Korak 5: Odabir između intervjua i stručne procjene.....	14
5.2.6	Korak 6.: Određivanje parametara troškova.....	15
5.2.7	Korak 7.: Priprema uputa za intervjue.....	16
5.3	Faza 2. - Vrijeme i troškovi prikupljanja podataka i standardizacija.....	17
5.3.1	Korak 7. Odabir tipičnih gospodarskih subjekata za intervju.....	17
5.3.2	Korak 8. Intervjui s gospodarskim subjektima.....	18
5.3.3	Korak 9: Izvršenje i standardizacija procjene vremena i resursa za svako područje prema radnjama 19	
5.4	Faza 3. – Izračun,.....	21
5.4.1	Korak 10. Ekstrapoliranje potvrđenih podataka na nacionalnoj razini.....	21
6	PODNOŠENJE PODATAKA I IZVJEŠĆA.....	21

1 UVOD

Standard Cost Model (SCM) metodologija poseban je alat u okviru sustava procjene učinaka propisa za mjerenje administrativnog troška i prepreka pristupu tržištu koji poslovni sektor ima zbog regulacije i birokracije. SCM se koristi u gotovo svim državama članicama EU-a i OECD-a.

Primjena SCM metodologije može potaknuti rast gospodarstva, slijedom mjera za smanjenje administrativnog opterećenja poslovnog sektora i poticanje tržišne konkurencije. Svakim iznosom administrativnog rasterećenja otvara se prostor za povećanje vremena i novca koje poslovni sektor može uložiti u poslovne aktivnosti na tržištu što dovodi do povećanja produktivnosti, efikasnosti, višeg povrata investiranog kapitala i profitabilnosti. Time se povećava sloboda poslovanja na unutarnjem tržištu EU i otvaraju prilike za investicije, inovacije i nova zapošljavanja.

Smanjenje administrativnog opterećenja gospodarstva može poboljšati hrvatske pozicije u okviru sljedećih svjetskih izvješća i metodologija mjerenja konkurentnosti gospodarstva: Ekonomska sloboda svijeta (Fraser Institute), Indeks ekonomske slobode (Heritage Foundation), Doing Business (Svjetska banka), Product Market Regulation (OECD), Svjetsko izvješće o konkurentnosti (Svjetski gospodarski forum) i dr.

SCM mjerenje uključuje sljedeće aktivnosti:

- određivanje regulatornih područja odnosno zakonskih i podzakonskih akata za mjerenje
- tablično popisivanje svih propisanih administrativnih obveza poslovnih subjekata, zajedno s potrebnim podacima i dokumentima, radnjama i godišnjom učestalošću
- provođenje fokus grupa s poslovnim udruženjima i/ili pojedinačnih intervjua kako bi se od poslovnih subjekata prikupili podaci o trošku vremena i naknadama
- prikupljanje statističkih podataka o troškovima plaća i broju subjekata na koje se propisane obveze odnose
- provođenje mjerenja slijedom prikupljenih rezultata i definiranje procijenjene vrijednosti
- iniciranje, usvajanje i provedba mjera za administrativno rasterećenje.

Prema jedinstvenoj SCM formuli za procjenu administrativnog troška poslovanja, za svaku propisanu administrativnu obvezu množi se statistički prosjek bruto II satnice osobe koja ispunjava obvezu s brojem sati potrebnih za obavljanje obveze odnosno određene propisane radnje. Na trošak bruto II satnice dodaje se još umnožak fiksnog materijalnog troška (30%). Dobiveni umnožak se dodatno množi s godišnjom učestalošću ponavljanja propisane administrativne obveze te s brojem gospodarskih subjekata/poslovnica/radnika na koje se obveza odnosi.

Administrativno opterećenje gospodarstva se mjeri putem sljedeće formule:

<p style="text-align: center;">Administrativno opterećenje gospodarstva - SCM formula</p> $\begin{aligned} & \text{trošak vremena za administrativnu obvezu} \times \text{bruto trošak satnice} \times \text{fiksni materijalni trošak (30\%)} \times \text{naknade} \\ & \qquad \qquad \qquad \times \text{učestalost u godini} \\ & = \text{administrativni trošak subjekta} \times \text{broj subjekata na koje se obveza odnosi} \\ & = \text{administrativni trošak područja} \end{aligned}$
--

SCM predstavlja procjenu učinka različitih vrsta troškova koje poslovni subjekti imaju zbog propisanih administrativnih obveza. Procjena se vrši temeljem podataka dobivenih iz statističkih izvora i temeljem uzorka dobivenog od ispitanih poslovnih subjekata. Obzirom da ispitani poslovni subjekti mogu dati različite odgovore, zaokružuje se prosječna ili većinska vrijednost, a nekad i ponderirana vrijednost, uz izuzimanje krajnjih vrijednosti s velikim odstupanjima. Dobiveni podaci potom se statistički obrađuju kako bi se dobila zajednička vrijednost uzorka, pri čemu se koriste različite statističke metode i vrijednosti. Kao polazišna točka uzima se pretpostavka punog pridržavanja propisanih obveza odnosno da se propisa u potpunosti pridržavaju svi subjekti.

Temeljem dobivenog rezultata SCM mjerenja donosi se odluka o administrativnom rasterećenju za određeni postotak i, što se provodi kroz izmjene propisa i/ili administrativnih praksi. Kao mjera se može predložiti: ukidanje određene obaveze ili zadržavanje iste na način da se smanji neka od varijabli koje stvaraju administrativni trošak (naknada, učestalost u godini i/ili broj subjekata). Kroz pojednostavljenje procedure koja se provodi u praksi (npr. uvođenjem elektroničkih procedura) može se smanjiti trošak vremena. Ukoliko se procijeni da je korist veća od troška, obveza se može i u cijelosti zadržati. Ciljani postotak smanjenja administrativnih obaveza je za 30% u odnosu na ukupne izmjerene obveze temeljem određenog propisa. Međutim, ukoliko se rezultatima mjerenja dokaže kako se više od 70% izmjenjenog administrativnog opterećenja u određenom zakonskom i pripadajućim podzakonskim aktima odnosi na administrativne obveze i troškove koje proizlaze iz zakonodavstva Europske unije ili međunarodnog prava, može se odrediti niži iznos smanjenja administrativnog opterećenja.

2 ODREĐIVANJE TROŠKOVA KOJE MJERIMO

Propisi rezultiraju različitim troškovima za gospodarstvo, a administrativni troškovi samo su jedna vrsta troškova koja nastaje kao posljedica usklađivanja s nekim propisom. Za točnu primjenu Modela standardnog troška važno je precizno odrediti pojam „administrativni trošak“.

2.1. Troškovi propisa – financijski i administrativni

Na sljedećoj su slici prikazane različite vrste troškova koje gospodarski subjekti imaju temeljem svojeg poslovanja od kojih dio nastaje zbog obaveze usklađivanja s propisima koji su nametnuti gospodarskim subjektima.

SLIKA 1. Vrste troškova koji nastaju kao posljedica usklađivanja s propisima



Izravni financijski troškovi rezultat su konkretne i izravne obveze prenošenja određenog iznosa novca nadležnom tijelu. Ovi troškovi stoga nisu povezani s obavezom izvještavanja nadležnog tijela. Uključuju administrativne pristojbe, poreze i slično. Na primjer, naknada za ishođenje dozvole bila bi financijski trošak propisa.

Troškovi usklađivanja svi su troškovi usklađivanja s propisom, osim izravnih financijskih troškova i dugoročnih strukturalnih posljedica. U kontekstu Modela standardnog troška troškove usklađivanja dijelimo na „**materijalne troškove usklađivanja s propisom**“ i „**administrativne troškove**“.

Primjeri značajnih materijalnih troškova usklađivanja s propisom:

- troškovi nabave filtera u svrhu usklađivanja s ekološkim zahtjevima
- troškovi prilagodbe postrojenja u skladu s propisima o radnim uvjetima.

Primjeri administrativnih troškova:

- troškovi dokumentacije o instalaciji filtera
- troškovi izrade godišnjeg izvještaja o radnim uvjetima.

2.1 Administrativni troškovi

Administrativno opterećenje predstavlja dio administrativnih troškova koji proizlazi isključivo zbog obveze usklađivanja s propisom.

SCM mjeri administrativne troškove nastale zbog provođenja propisa koje donosi država odnosno javna uprava. Međutim, bitno je razlikovati da nisu svi administrativni troškovi koje provode poslovni subjekti posljedica određenog propisa pa tako SCM ne uključuje administrativne radnje koje gospodarski subjekti standardno provode u poslovanju (npr. administrativne radnje vođenja redovnog knjigovodstva, obzirom da bi poslovni subjekti to radili zbog svoje poslovne evidencije i bez da se isto ne propisuje posebnim propisom).

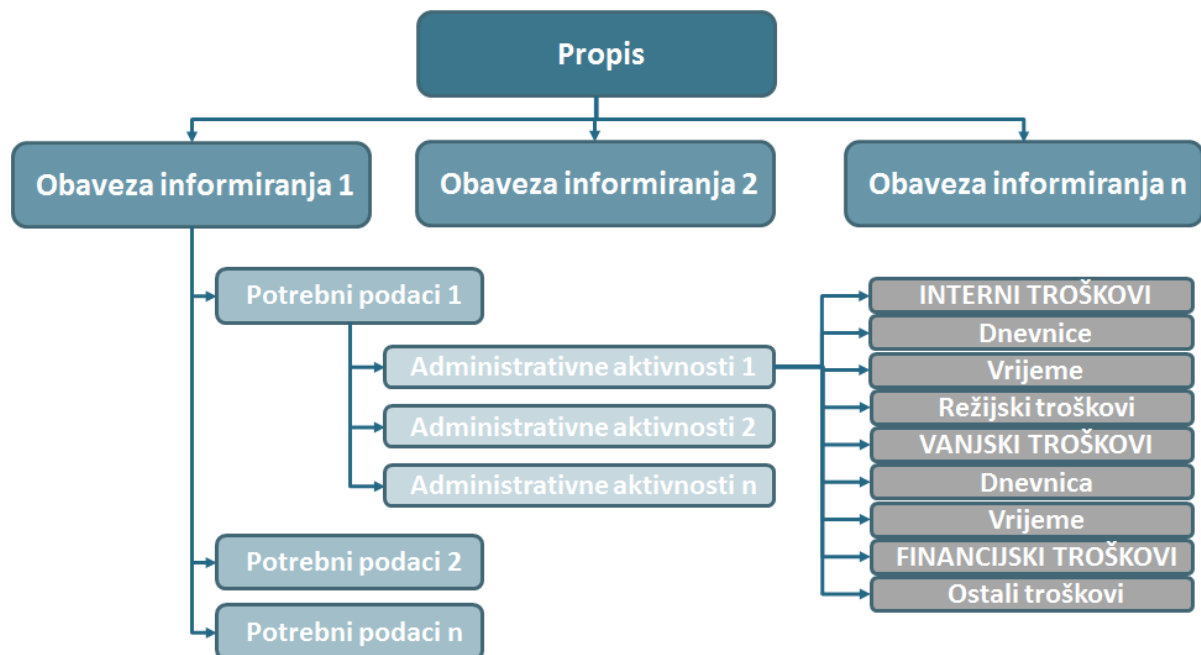
3 STRUKTURA MODELA STANDARDNOG TROŠKA

Model standardnog troška (SCM) razvijen je kako bi se jednostavno i dosljedno odredili/izračunali administrativni troškovi koje javna uprava postavlja gospodarskim subjektima.

Ključna prednost SCM-a jest što pristupa vrlo detaljno i ujednačeno mjerenju administrativnih troškova, pri čemu se spušta do razine pojedinačnih radnji.

3.1 Obveza izvještavanja kao administrativna obveza (obvezni podaci i administrativne radnje)

SLIKA 2. Obvezni podaci i administrativne obaveze



Administrativne obveze

Osnova SCM mjerenja je trošak administrativne obveze.

Izvorno se koristi termin „Obveza izvještavanja“ (IO – information obligation) kao svaka propisana administrativna obveza pružanja informacija i podataka nadležnom tijelu javne uprave ili trećoj strani (npr. potrošači).

Zbog jasnoće se u Hrvatskoj koristi termin „Administrativna obveza“.

Potrebni podaci

Svaka administrativna obveza sastoji se od jednog ili više potrebnih podataka. *Potrebni podatak* svaki je element informacije koji se mora pružiti relevantnom nadležnom tijelu kako bi se ispunila administrativna obveza.

Administrativne radnje

Kako bi se nadležnom tijelu osigurale tražene informacije, odnosno svaki *potreban podatak*, nužno je poduzeti veliki broj određenih *administrativnih radnji*. SCM procjenjuje troškove izvršenja svake administrativne radnje. Radnje se mogu obaviti unutar kuće, u uredu javne uprave, angažmanom vanjskog suradnika (*outsourcing*) i na druge načine. Pri izvršenju određenih radnji ponekad nastaje direktan trošak nabave. Taj se trošak, ako nastane isključivo kao posljedica obveze usklađivanja s propisom, uključuje u SCM procjenu troškova.

Parametri troškova

Za svaku administrativnu radnju moraju se prikupiti troškovni parametri.

Cijena: Cijena se sastoji od *tarife*, bruto troškova plaće zajedno s internim materijalnim (indirektnim) troškovima administrativnih radnji ili troškova satnice vanjskih pružatelja usluga.

Vrijeme: vrijeme potrebno da bi se izvršila administrativna radnja.

Kvantiteta: Kvantiteta se sastoji od veličine *populacije* gospodarskih subjekata koji su obuhvaćeni obvezom te od *učestalosti* radnje (obično se promatra na godišnjoj razini).

Administrativan trošak poslovanja računa se prema jedinstvenoj SCM formuli:

<p>Administrativno opterećenje gospodarstva - SCM formula</p> $\begin{aligned} & \text{trošak vremena za administrativnu obvezu} \times \text{bruto trošak satnice} \times \text{fiksni materijalni trošak (30\%)} \\ & \quad \times \text{naknade} \times \text{učestalost u godini} \\ & = \text{administrativni trošak subjekta} \times \text{broj subjekata na koje se obveza odnosi} \\ & = \text{administrativni trošak područja} \end{aligned}$

Za svaku propisanu administrativnu obvezu određuje se koliko je vremena (broj sati) potrebno za obavljanje obveze odnosno određene propisane radnje te se utrošak vremena množi sa statističkim prosjekom bruto II satnice osobe koja ispunjava. Time smo izračunali koji je *trošak osobe samo za obavljanje navedene radnje*.

Da bi dobili *ukupan trošak potreban za navedenu radnju*, na trošak bruto II satnice dodaje se još umnožak fiksnog materijalnog troška (30%). Zbog ujednačenosti metodologije i brzine izračuna, ne računaju se stvarni materijalni troškovi već određen standard od 30% troškova, budući da u prosjeku 30% administrativnih troškova otpada na materijalne troškove uredskog poslovanja, električne energije i druge troškove potrebne za obavljanje poslovanja.

Dobiveni umnožak dodatno se množi s godišnjom učestalošću ponavljanja propisane administrativne obveze te smo time dobili *trošak administrativne obveze po poslovnom subjektu*.

Da bismo dobili *administrativni trošak pojedine obveze na razini cjelokupnog gospodarstva*, potrebno je dobiveni ukupni trošak pojedine administrativne obveze pomnožiti s brojem gospodarskih subjekata/poslovnica/radnika na koje se obveza odnosi. Množenjem ukupnog troška za svaku pojedinu administrativnu radnju sa ukupnim brojem subjekata koji navedenu radnju moraju obavljati te zatim zbrajanjem svih radnji koje je potrebno obaviti da bi se ispunile obveze koje propisuje pojedini propis, dobivamo trošak koji gospodarstvo ima zbog provedbe propisa.

<p><u>Primjer</u>: potrebna su 3 sata (<i>vrijeme</i>) da se izvrši određena administrativna radnja, a trošak satnice zaposlenika obvezanog gospodarskog subjekta je 10,00 kn(<i>tarifa</i>). <i>Cijena</i> je $3 \times 10,00 \text{ kn} = 30,00 \text{ kn}$. Ako navedenu obvezu mora ispuniti 100.000 gospodarskih subjekata (<i>populacija</i>), i to svatko je obvezan ispuniti obvezu 2 puta godišnje (<i>učestalost</i>), <i>kvantiteta</i> bi bila 200.000. Ukupni trošak radnji bio bi $200.000 \times 30,00 \text{ kn} = 6.000.000,00 \text{ kn}$.</p>
--

Podaci o populaciji mogu se dobiti iz različitih izvora koji su statistički vjerodostojni poput Državnog zavoda za statistiku (DZS), registara i evidencija poslovnih udruženja te drugih vjerodostojnih izvora. Godišnja učestalost administrativne obveze definirana je samim propisom. Bruto II trošak satnice radnika dobiven je dijeljenjem prosječne mjesečne bruto plaće s prosječnim mjesečnim brojem radnih sati, koji za svaku godinu objavljuje. Standardizirani koeficijent indirektnog (materijalnog) troška je 1,3 (30%).

3.2 Različite vrste mjerenja pomoću metode SCM

Model standardnog troška može se koristiti za mjerenje polaznih (trenutnih) vrijednosti administrativnog opterećenja i za mjerenje vrijednosti nakon provođenja rasterećenja. Takozvana **ex-post** mjerenja odnose se na mjerenja **činjeničnih** odnosno trenutnih administrativnih posljedica za gospodarski subjekt koji ima obvezu primjene nekog propisa. Polazno mjerenje (*baseline measurement*) pokazatelj je cjelokupnih administrativnih troškova koje gospodarski subjekti snose usklađujući se s **postojećim** propisima u određenom razdoblju. Može se izmjeriti polazišna vrijednost određenih dijelova/područja propisa ili svih propisa koji utječu na gospodarske subjekte.

Mjerenjem pomoću SCM metode dobivamo **ex-ante** procjenu iznosa administrativnog rasterećenja kada provedbom određenih mjera ostvarimo smanjivanja troškova pojedinih obveza. Ex-ante procjena tako računa iznos uštede i iznos koliko će biti opterećenje propisa nakon provođenja mjera.

3.3 Normalno učinkovito poslovanje

Temeljni koncept – i mjerna jedinica – analize SCM-a je **gospodarski subjekt** koji posluje u skladu sa propisima i nema poteškoća u poslovanju. Također, za potrebe mjerenja takvim definiramo gospodarski subjekt koji unutar relevantne ciljane skupine svoje administrativne obveze izvršava prosječno učinkovito – ni bolje ni lošije od očekivanog. Drugim riječima, u SCM izračun ne uključuju se parametri dobiveni od gospodarskih subjekata koji se izuzetno učinkovito ili izuzetno neučinkovito usklađuju s administrativnim obvezama.

Takve ćemo subjekte pronaći intervjuiranjem određenog broja tipičnih gospodarskih subjekata unutar neke ciljane grupe, vanjskih suradnika (*outsourcing*) ili drugih stručnjaka. Cilj intervjuja je saznati koliko vremena gospodarski subjekti troše na individualne *administrativne radnje* koje su povezane s *potrebim podacima*, pri čemu je važno ustanoviti daju li dosljedne odgovore. U slučaju nedosljednosti, provode se dodatni intervjui, sve dok ne bude moguće sa sigurnošću ustanoviti prosječni vremenski trošak koji normalno učinkovit gospodarski subjekt snosi izvršenjem administrativnih radnji. U tu svrhu prilikom izračuna prosječnog vremena potrebnog za obavljanje određene radnje, vrijednosti koje značajno odudaraju od prosjeka možemo odbaciti kao atipične.

3.4 Jednokratni i višekratni troškovi

SCM razlikuje jednokratne i višekratne troškove propisa.

Jednokratni troškovi nastaju samo jednom, i to kao posljedica prilagodbe gospodarskog subjekta na uvođenje novih ili promjenu postojećih propisa. Ovo *ne* uključuje troškove koje gospodarski subjekt može imati u vezi s početnim usklađivanjem s postojećim propisima, na primjer, kao posljedica povećanog prometa ili širenja poslovanja na nova područja. Dakle, jednokratni troškovi mogu nastati isključivo kao posljedica uvođenja novog ili promjene postojećeg propisa. Jednokratni troškovi *ne* uključuju se u mjerenje polazne vrijednosti, ali ipak čine dio *ex-ante* mjerenja potrebnih za procjenu učinka propisa.

Višekratni troškovi administrativni su troškovi koji nastaju kao posljedica kontinuiranog pridržavanja administrativnih *obveza*. To mogu biti troškovi koji nastaju u redovitim intervalima, npr., kod povrata PDV-a. Može se također raditi i o neredovitim troškovima, na primjer, ako se gospodarski subjekti prijavljuju za dobivanje izvoznih subvencija ili drugih vrsta potpora. Mogu uključivati i administrativne radnje koje pojedini gospodarski subjekti izvršavaju samo jednom, primjerice, pri registraciji za porezni broj ili pri prijavi za dobivanje autorizacije. Zajedničko tim dvama tipovima troškova jest to što su situacijski definirani, to jest, javljaju se u specifičnim poslovnim situacijama. Takvi troškovi uključuju i troškove povezane s pokretanjem i širenjem poslovanja.

Višekratni troškovi događaju se na razini cijelog gospodarstva, odnosno karakteristični su za veliki broj subjekata. Gospodarski subjekt određeni administrativni trošak može snositi samo jednom godišnje ili rjeđe, no na razini

cijelog gospodarstva takvi se troškovi ponavljaju.

3.5 Mjerenje digitalnih rješenja

S obzirom na rastući broj administrativnih obveza, gospodarskim subjektima se sve češće na raspolaganje stavljaju digitalna rješenja kao alat pomoću kojeg putem interneta mogu dostaviti potrebnu informaciju, prijaviti se za subvenciju, dozvole i slično. Pri tom treba imati na umu da elektronički obrazac koji gospodarski subjekti preuzmu s neke web stranice, da bi ga potom odštampali i poslali poštanski ili faksirali, nije digitalno rješenje.

Učinak digitalnih rješenja također se mjeri i kad su takva rješenja dostupna gospodarskim subjektima, pri čemu je važno zasebno segmentirati poduzeća koja ih koriste.

Mjerenje digitalnog rješenja vrši se na isti način kao i mjerenje papirnatom načinu usklađivanja s obvezama, odnosno također se mjeri vrijeme koje gospodarski subjekti troše na provedbu *administrativnih radnji* u svrhu usklađivanja s obvezama temeljem propisa. Uspoređujući vremenski trošak usklađivanja s nekom obvezom nastao korištenjem digitalnog rješenja s troškom usklađivanja nastalim papirnatom metodom, moći ćemo izračunati učinak digitalnog rješenja.

3.6 Izvor pravnih propisa

Kako bi se omogućio pregled izvora administrativnih troškova gospodarskih subjekata ali i označila mogućnost izmjene propisa, svaki obvezni podatak mora se klasificirati u tri glavne kategorije – ovisno o izvoru:

A-propis: Obvezni podaci koji su isključivo i u potpunosti određeni EU pravilima (propisima) i drugim međunarodnim obvezama. Drugim riječima, obveza nastala zbog primjene propisa definirana je međunarodnim propisima.

Klasifikacija propisa tipa A sadrži sljedeće kategorije:

- **Kategorija A-EU-Direktiva**
- **Kategorija A-EU-Uredba**
- **Kategorija A- Međunarodni propisi**

Sve tri tip-A kategorije obveznih podataka i njihova provedba određeni su EU (A-EU-Direktiva ili A-EU-Uredba) ili drugim međunarodnim propisima (A- Međunarodni propisi). Drugim riječima, ti propisi određuju koje informacije gospodarski subjekti moraju osigurati i na koji način.

U toj situaciji odjel institucije kratkoročno ima ograničen ili nikakav utjecaj na administrativno opterećenje. Navedeni propis je potrebno izmjeriti kako bi se znao njegov trošak, ali u kratkom roku neće biti moguće inicirati mjere rasterećenja.

B-propis: Obvezni podaci koji *proizlaze* iz EU i drugih međunarodnih propisa i obveza. Smisao obveze formuliran je međunarodnim propisima, dok se provedba prepušta (uključujući formuliranje specifičnosti obveznih podataka) zemljama članicama. Međunarodnim se propisima ne navodi koje informacije gospodarski subjekti moraju pružiti u okviru administrativne obveze, već se državama prepušta da same definiraju koje je informacije potrebno pružiti.

Klasifikacija razlikuje tri kategorije obveznih podataka **tipa-B:**

- **Kategorija B-EU-Direktiva**
- **Kategorija B-EU-Uredba**
- **Kategorija B- Međunarodni propisi**

C-propis: Obvezni podaci određeni isključivo nacionalnim propisima. *Administrativna obveza* i njezina provedba određena je na nacionalnoj razini.

Opisana klasifikacija pomaže nam procijeniti možemo li i u kojoj mjeri utjecati na smanjenje administrativnog

opterećenja. Propisi kategorije A nisu pod izravnom nadležnosti države, dok propisi kategorije C jesu. Kategorija B nalazi se između ovih dviju kategorija, s razlikom što je za implementaciju obveze država nadležna u većoj ili manjoj mjeri, o čemu ovisi i mogućnost definiranja odgovarajućih mjera.

3.7 Dionici uključeni u mjerenje prema Modelu standardnog troška

Mjerenje prema Modelu standardnog troška temelji se na suradnji velikog broja stručnjaka koji detaljno poznaju pravila poslovanja i načine na koji se usklađivanje s obvezama izvještavanja događa u praksi. Takva suradnja osigurava da se dobiveni rezultati mjerenja neprestano evaluiraju i potvrđuju.

Važno je uključiti sljedeće stručnjake:

Poslovni ljudi: Poslovne ljude iz različitih djelatnosti koji su tijekom svog poslovanja stekli bogato iskustvo i kompetencije za obavljanje različitih administrativnih poslova. Oni će pružiti ključne informacije o tome kako se usklađivanje s nekom obvezom provodi u praksi. Ovo je ciljna skupina za intervjuje koji se provode fazi 2.

Profesionalna tijela/poslovne organizacije: Uz gospodarske subjekte, važno je uključiti i profesionalne organizacije koje okupljaju gospodarske subjekte, jer one također znaju kako njihovi suradnici i članovi vode administrativne dijelove posla. Poslovne organizacije također pružaju značajnu podršku u razmjeni kontakata sa poslovnim sektorom te mogu organizirati fokus grupe, intervjuje i prikupljanje podataka potrebnih za SCM mjerenje.

Profesionalni stručnjaci: Profesionalci koji imaju detaljan uvid u područje poslovanja relevantno za mjerenje Modelom standardnog troška. Na primjer, u slučaju mjerenja *Zakona o godišnjim financijskim izvještajima*, bilo bi važno uključiti računovođe. Stručnjaci također mogu pomoći potvrditi vjerodostojnost parametara troškova.

Javna uprava: Javna uprava, odnosno nadležne ustrojstvene jedinice detaljno poznaju strukturu propisa te su stoga važan izvor informacija. U praksi često jedno regulatorno područje reguliraju propisi iz nadležnosti različitih tijela javne uprave. Osobito je važno uključiti sva nadležna tijela u različite faze mjerenja, npr. kod verifikacije propisa, razlaganja propisa na obveze, definiranja populacije i učestalosti, kao i utvrđivanja relevantnih segmentacijskih varijabli. Također je preporuka već tijekom same analize propisa sa nadležnim ustrojstvenim jedinicama razmotriti mogućnosti ušteda i provedivost mjera za administrativno rasterećenje.

Nadležne ustrojstvene jedinice javne uprave posjeduju stručna znanja iz pojedinih područja te često imaju saznanja koji propisi gospodarskom sektoru predstavljaju problem. Za kvalitetu mjerenja najbolje je kada postoji mogućnost da upravo navedeni odjeli budu zaduženi za gore opisanu kategorizaciju propisa.

Središnja koordinacijska služba u okviru Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta zadužen je za raspored, provjeru i primjenu SCM metode te osiguravanje nesmetane suradnje svih dionika. Nadalje, središnja koordinacijska služba zadužena je i za edukaciju o primjeni metodologije te pružanje odgovora na pitanja tijekom mjerenja, kao i koordinaciju sa stručnjacima i drugim odjelima te za financije.

4 PRIPREMA I PREDUVJETI ZA PROVEDBU MJERENJA

Unatoč tomu što je metoda Modela standardnog troška detaljno definirana, nudi i određeni prostor za odabir između nekoliko opcija. Na samom je početku važno donijeti odluke u vezi pojedinih ključnih pitanja. Ove se odluke detaljnije obrazlažu u sljedećim odjeljcima. SCM metodologija dozvoljava da se tijekom provedbe mjerenja u određenim situacijama kriteriji za određivanja parametara mogu prilagoditi specifičnosti područja koje se mjeri.

4.1 Poduzeća (gospodarski subjekt), dobrotvorna društva, volonterski sektor, itd.

SCM mjeri administrativno opterećenje privatnog sektora. Prije samog mjerenja ključno je imati jasnu i nedvosmislenu definiciju privatnog sektora. Prema tome, važno je odlučiti smatramo li privatni sektor samo **jedinicama koje proizvode i/ili opskrbljuju robama i/ili uslugama tržište s ciljem stvaranja profita za vlasnike**, odnosno profitnim gospodarskim subjektima, ili definiciju možemo proširiti pa uključiti i „poluprivatna“ društva kao što su dobrotvorna društva, volonterski sektor ili društva koja pokrivaju vlastite troškove, a u potpunom su ili

djelomičnom državnom vlasništvu. Ova definicija je važna pri procjeni veličine populacije koja će se obuhvatiti određenim propisom. Navedena populacija može se definirati i sukladno području koje regulira propis koji se mjeri.

4.2 Uključivanje propisa koji nisu implementirani u nacionalno zakonodavstvo

Prije samog mjerenja važno je odlučiti koju vrstu propisa treba mjeriti. Polazišno mjerenje obično uključuje sljedeće:

1. mjerenje svih propisa koji nameću administrativne obveze privatnom sektoru
2. EU pravila i druge međunarodne konvencije u odnosu na stupanj njihove implementacije u nacionalno zakonodavstvo
3. EU direktive, s obzirom na to da se moraju implementirati u nacionalno zakonodavstvo.

U ovom je kontekstu važno je razumjeti zašto u mjerenje uključujemo i službeno direktno primjenjive EU uredbe. Budući u mnogim slučajevima EU uredbe zahtijevaju određeni stupanj implementacije u nacionalno zakonodavstvo postoji mogućnost takozvanog *gold-platinga*¹ u propisima. SCM je stoga dobar alat za otkrivanje administrativnih obveza koje su nastale tijekom same implementacije EU zakonodavstva u nacionalno zakonodavstvo te ih je u određenoj mjeri moguće smanjiti. Isto vrijedi i za ostale oblike međunarodne regulative/konvencija koje se obično ne implementiraju u hrvatsko zakonodavstvo, ali rezultiraju nekom vrstom administrativne obveze.

4.3 Neobvezujući propisi

Pri mjerenju propisa važno je razlučiti između obvezujućih propisa – kojih se privatni sektor **mora** pridržavati (s kojima se mora uskladiti) – i neobvezujućih, kojih se **može** pridržavati, odnosno ostavlja mu se mogućnost da odabere pridržavati ih se ili ne.

SCM obavezno uključuje sve troškove koje gospodarski subjekt snosi usklađujući se s administrativnim obvezama sadržanim u obveznim propisima. Međutim, situacija je drukčija kod usklađivanja s neobvezujućim propisima. Neobvezujući propisi uključuju, primjerice, prijave za dobivanje različitih potpora ili davanje statističkih informacija institucijama.

Također, neobvezujuće propise dijelimo, s jedne strane, na propise koje gospodarski subjekti smatraju nužnima za djelovanje na tržištu te, s druge, na propise koje gospodarski subjekt ne smatraju nužnim za djelovanje na tržištu. Pridržavanje neobvezujućeg propisa smatra se nužnim kad ga se pridržava većina gospodarskih subjekata unutar reguliranog područja, npr., riječ je o kriterijima za ocjenu prijave za poljoprivredne subvencije.

Prije započinjanja SCM mjerenja važno je odlučiti želimo li u mjerenje uključiti sve neobvezujuće propise ili samo određene, npr., samo nužne neobvezujuće propise. U kontekstu ovoga bitno je skrenuti pozornost nepostojanje određenih praksi u primjeni propisa koje nisu propisane nikakvim odredbama, no svejedno postoje te predstavljaju administrativnu obvezu koju poslovni subjekt mora ispuniti.

Primjer je uobičajena praksa da poduzetnik prilikom registracije imena poslovnog subjekta kao dokaz ispravnosti naziva mora priložiti presliku iz rječnika. Navedena praksa ni u jednom propisu nije navedena, no predstavlja obvezu i kao takva tijekom mjerenja mora biti detektirana i izmjerena te sukladno analizi regulirana propisima ili ukinuta.

4.4 Usklađivanje s administrativnim obvezama za potrebe javnog sektora i trećih strana

Prije samog mjerenja valja odlučiti mjere li se isključivo **administrativne** obveze za potrebe javnog sektora ili i za potrebe trećih strana. Obje vrste obveza definirane su propisima te obje predstavljaju administrativno opterećenje privatnom sektoru.

Primjer obveze prema trećim stranama je npr. etiketiranje proizvoda, energetska etiketiranje kućanskih uređaja ili uz investicijske proizvode obvezni financijski prospekti.

¹ Nastavno na prijenos obveza iz EU zakonodavstva u nacionalno zakonodavstvo, može se stvoriti i dodatno administrativno opterećenje ukoliko javna uprava stvori dodatne obveze koje su isključivo nacionalnog karaktera

4.5 Potpuno ili stvarno poštivanje

Da bismo izmjerili administrativne troškove usklađivanja gospodarskog subjekta s nekim propisom, važno je kvalitetno procijeniti u kojoj se mjeri gospodarski subjekti pridržavaju nekog propisa. Mogu se izmjeriti ili troškovi djelomičnog ili potpunog pridržavanja. Mnogo je različitih razloga zašto se subjekti u potpunosti ne pridržavaju određenog propisa. Razlog tomu može biti nerazumijevanje propisa, dok u drugim slučajevima subjekt može propis i svjesno zanemariti.

Potpuno pridržavanje: Mjerenje troška potpunog pridržavanja svih gospodarskih subjekata s nekim propisom. Ovdje se ne radi o *stvarnom* broju gospodarskih subjekata koji se usklađuju s propisom, već mjerimo broj subjekata koji su obvezni uskladiti se s propisom ili njegovim dijelovima te troškove koje ti subjekti pri tom snose. **Ovaj pristup je prihvaćen u okviru metodologije opisane u ovom priručniku.**

Stvarno pridržavanje: Mjerenje stvarnih troškova pridržavanja propisa. Kalkulacija obuhvaća samo populaciju gospodarskih subjekata koji se u praksi doista pridržavaju nekog propisa (kao podskup populacije svih obveznika tog istog propisa).

4.6 Postotak indirektnih troškova

Indirektni troškovi pokrivaju troškove vezane uz pojedine zaposlenike ili one troškove koji nisu obuhvaćeni izravnim troškovima plaće. To uključuje fiksne administrativne troškove, kao što su troškovi prostora (iznajmljivanje ili amortizacija odnosno pad vrijednosti zgrade zbog korištenja), troškove telefona, grijanja, struje, IT opreme itd. Također uključuju i trošak bolovanja, s obzirom na to da bi satnica koja se koristi za izračun administrativnih troškova trebala, koliko je to moguće, biti jednaka satnici regularnog rada.

Postotak indirektnih troškova određuje se u svakoj zemlji drukčije, a obračun se obično temelji na detaljnim podacima. Međutim, s obzirom na to da ne postoji središnji statistički izvor koji bi pomogao odrediti takve troškove za sve veličine poduzeća i sektore poslovanja, teško je odrediti istovremeno široko primjenjiv, a precizan postotak indirektnih troškova. Iako su mu komponente u svakoj zemlji skoro identične, sam postotak indirektnog troška varira od zemlje do zemlje zbog različite visine troškova njegovih elemenata.

SCM metodologija za potrebe mjerenja propisa hrvatskog gospodarstva a koja je predstavljena u ovom priručniku koristi faktor 1,3 za obračun visine indirektnog troška (30 %).

5 POSTUPAK ANALIZE STANDARDNOG TROŠKA

Provedba analize standardnog troška određenog područja zahtijeva detaljno poznavanje metode standardnog troška i karakteristika područja na koja se propisi odnose.

Analizu standardnog troška provode tijela državne uprave nadležna za propise u suradnji sa središnjim koordinacijskim uredom koja je uključena u verifikaciju tijekom različitih faza provedbe. Tijela državne uprave svojim stručnim znanjima pojedinih područja osiguravaju kvalitetnu provedbu analize, posebice pružanjem ključnih podataka o veličini populacije koja se obuhvaća propisom, udjelu (tj., omjeru) gospodarskih subjekata na koje određeni propis utječe i učestalosti obveze izvještavanja. Nadalje, preporuča se da tijela državne uprave uspostave suradnju sa drugim tijelima državne uprave koja su u nadležnosti propisa koji također reguliraju navedeno područje, kako bi zajedno proveli klasifikaciju propisa ali i predložili mjere koje su prihvatljive svim nadležnim tijelima

Baza podataka

Važno je prikupljene podatke unijeti u bazu podataka prikladnu za obradu relativno velikog volumena složenih podataka koji čine temelj za dobivanje rezultata analizom standardnog troška. Prikupljeni podaci moraju se pohraniti u bazu podataka kako je to propisano *strukturom podataka* koju definira središnja jedinica. Drugim riječima, važno je definirati svrhu podataka, a samim time i tip podataka koji se prikupljaju.

Za potrebe mjerenja osmišljena je tablica (u excel obliku) čijeg formata se trebaju pridržavati sva tijela koja

provode analize i SCM mjerenja. Tijekom mjerenja preporučljivo je standardizirati određene vrijednosti i parametre koji se učestalo pojavljuju kako bi se ujednačilo mjerenja ali i ubrzao sam postupak mjerenja. Primjer je preporučena vrijednost od pola sata koja se uzima kao vrijeme potrebno poduzetniku za odlazak javnom bilježniku radi ovjere potpisa, iako neki poduzetnici potroše samo 15 minuta dok je nekima zbog udaljenosti ureda potrebno i dva sata da ispune navedenu administrativnu obvezu.

Vodič korak po korak

U ovom se poglavlju opisuje proces mjerenja korištenjem SCM-a. Proces se može podijeliti na 4 faze i 10 koraka, dok se sama analiza može podijeliti na četiri glavne faze koje dalje sadrže niz dodatnih koraka.

Faze i koraci u mjerenju

Faza 0: Početak

Propis vezan uz poslovanje koji će se uključiti u analizu određuje se prije početka pripreme analize. U slučaju velikih analiza, a posebice mjerenja koja tek po prvi puta trebaju izmjeriti trošak obveza u određenom području, ali i određenih *ex-ante* analiza i ažuriranja, održavaju se inicijalni sastanci odjela, središnje koordinacijske jedinice, savjetnika te ostalih ključnih dionika.

Faza 1: Pripremna analiza

- **Korak 1:** Utvrđivanje administrativnih obveza, obveznih podataka i administrativnih radnji te klasifikacija prema izvoru
- **Korak 2:** Utvrđivanje i razdvajanje povezanih propisa
- **Korak 3:** Utvrđivanje odgovarajućih poslovnih područja
- **Korak 4:** Utvrđivanje populacije, omjera i učestalosti
- **Korak 5:** Utvrđivanje odgovarajućih parametara troškova
- **Korak 6:** Priprema priručnika i upitnika za intervju i fokus grupe

Faza 2.: Prikupljanje podataka o utrošenom vremenu i financijskim troškovima; standardizacija

- **Korak 7:** Odabir tipičnih gospodarskih subjekata koji će se intervjuirati
- **Korak 8:** Intervjui s gospodarskim subjektima
- **Korak 9:** Izvršenje i standardizacija procjene vremena i resursa pojedinačnu za svaku radnju

Faza 3.: Izračun, podnošenje podataka i izvještaja

- **Korak 10:** Primjena verificiranih podataka na nacionalnoj razini uz pretpostavku da pojedinačno izmjerene vrijednosti vrijede za sve subjekte na nacionalnoj razini (ekstrapoliranje)

5.1 Faza 0 – Početak

Prije početka analize potrebno je razjasniti što će se analizirati.

Često će se pojavljivati granični slučajevi u kojima će biti teško procijeniti hoće li se svi dijelovi propisa obuhvatiti analizom. Takve je slučajeve važno raspraviti i ocijeniti u svjetlu postojeće prakse u sličnim područjima, kako bi se osigurala dosljednost u odabiru propisa uključenih u analizu.

Inicijalnim pregledom određuju se propisi koji će biti obuhvaćeni analizom. Pri tom je važno dokumentirati izostavljene propise i objasniti razloge izostavljanja, uključujući i način tretiranja graničnih slučajeva.

Pri odluci o obuhvatu analize posebno je važno u analizu probati uključiti sve zakonske ali i podzakonske akte te sve prateće dokumente koji reguliraju navedeno područje i čija primjena dovodi do nastanka administrativnih obveza odnosno osim zakona u analizu uključiti i pravilnike, uredbe te razne naputke i upute. Također je iznimno bitno zabilježiti i izmjeriti ukoliko postoji neka praksa koja se primjenjuje od strane nadležnih tijela iako nigdje nije propisana, kao npr. praksa da se na nekim dokumentima i dalje traži podatak o matičnom broju iako je isti ukinut budući je zamijenjen sa OIB brojem.

Ova faza treba rezultirati popisom propisa koji će se analizirati i mjeriti, uključujući i popratne akte.

Primjeri graničnih slučajeva s obzirom na opseg analize standardnih troškova

Primjer 1.: Obrada žalbi u analizi standardnih troškova

Pravo gospodarskih subjekata na žalbu o odlukama nije administrativno opterećenje te se stoga ne procjenjuje u analizi standardnih troškova. Ne klasificira se kao administrativno opterećenje, jer žalba najčešće ne spada u domenu redovne učinkovitosti poslovanja, a i propisima se gospodarskim subjektima ne nameću administrativne obveze povezane sa žalbama. U nekim je slučajevima, međutim, važno saznati više o žalbenim iskustvima gospodarskih subjekata. To se osobito odnosi na područja u kojima je uobičajeno da se gospodarski subjekti često žale što bi moglo upućivati na mogućnost da gospodarski subjekti ne razumiju u potpunosti propise kojima se reguliraju takva područja ili postoje nejasnoće u propisima. U sklopu analize standardnih troškova moguće je, primjerice, pitati gospodarske subjekte s razumijevanjem kojih dijelova propisa imaju posebnih poteškoća. Ovdje je riječ isključivo o kvalitativnom izvještavanju, koje se ne koristi za ekstrapoliranje procjene administrativnih opterećenja na nacionalnoj razini. Drugim riječima, nije moguće utvrditi prosječno vrijeme koje normalno učinkovit subjekt troši na žalbu.

Rezultati kvalitativnog istraživanja mogu se iskoristiti da se propisi učine razumljivijima što bi posljedično moglo doprinijeti smanjenju vremena koje gospodarski subjekti troše na upoznavanje s propisima. Također, na ovaj se način može smanjiti ukupan broj žalbi čime se smanjuje i pritisak na javni žalbeni postupak.

Primjer 2.: Razlikovanje kućanstava i poduzeća

Prijavljujući se u svojstvu zaposlenika za sheme dostupne zaposlenicima, samozaposleni poduzetnici i obrtnici moraju izvršiti niz opsežnih administrativnih radnji. Između ostaloga, obvezni su potkrijepiti svoje zaposlenje i prihode različitim dokumentima. Ovaj tip administrativnih radnji ne uključuje se u analizu standardnih troškova, jer se samozaposleni u takvim situacijama smatraju zaposlenicima, a ne gospodarskim subjektima.

Inicijalni sastanci

Prije započinjanja analize standardnih troškova, preporučljivo je dogovoriti jedan ili više inicijalnih sastanaka s ključnim dionicima, uključujući sudionike iz javne uprave, konzultante i koordinacijsku jedinicu. Na sastanku će se razriješiti sva važna pitanja, donijeti odluka o predmetu i načinu provedbe analize, utvrditi terminski plan mjerenja, ciljeve i isporuke.

5.2 Faza 1. – Pripremna analiza

Veliki dio posla u provedbi analize standardnih troškova odnosi se na pripremnu analizu koja prethodi samom prikupljanju podataka.

Svrha pripreme analize jest utvrditi *obveze izvještavanja iz kojih proizlaze administrativne obveze*, a koje se odnose na poslovanje gospodarskih subjekata i s njima povezane obvezne podatke koji su sastavni dio relevantnog propisa. *Administrativne radnje* koje gospodarski subjekti trebaju obaviti kako bi dostavili tražene informacije moraju se odrediti na temelju 16 standardnih administrativnih radnji (v. okvir 13).

Sljedeći korak je odrediti relevantne pozadinske varijable. Naposljetku se utvrđuju i segmenti poslovanja obuhvaćeni propisom.

Ovaj proces može se podijeliti u 9 koraka. Proces se provodi kontinuirano, a razmatranja i odabiri izvršeni na svakom pojedinom koraku međusobno su ovisni. Stoga je proces nužno promatrati kao cjelinu.

Također je važno kontinuirano verificirati podatke dobivene preliminarnom analizom. Verifikacija podrazumijeva sljedeće:

- da bi se donijele kvalitetne metodološke i tehničke odluke, središnja koordinacijska služba mora biti neprestano uključen u proces
- da bi se osigurala tehnička kvaliteta, nužno je uključiti odgovorni (nadležni) odjel
- da bi se procijenile i verificirale kategorizacije i specifikacije izrađene u koracima od 1 do 6, nužno je

uključiti relevantne stručnjake.

- za kvalitetno provedeno mjerenje, nužno je da za svako područje bude odgovorna najmanje jedna osoba koja će biti uključena za osiguravanje cjelovitog obuhvata svih propisa koji reguliraju navedeno područje. Navedena osoba pri tome mora provesti mjerenje i onih propisa koji možda nisu u nadležnosti tijela javne uprave koje provodi mjerenje ali budući navedeni propisi reguliraju područje koje se mjeri, potrebno ih je uključiti. Primjer je kada se za područje zaštite na radu koje je u nadležnosti Ministarstva rada i mirovinskoga sustava u mjerenje uključilo i nekoliko propisa koji su u nadležnosti Ministarstva zdravstva te je mjerenje provedeno u zajedničkoj koordinaciji i suradnji.

5.2.1 Korak 1: Utvrđivanje obveza izvještavanja, obveznih podataka i administrativnih radnji te klasifikacija prema pravnom izvoru

Zadaci:

a) Raščlaniti popis odabranih propisa iz faze 0 na pojedinačne administrativne obveze:

Na temelju popisa propisa koji reguliraju gospodarstvo i izvršnih naloga izrađenih u fazi 0, SCM tim raščlanit će propise u niz **administrativnih obveza (obaveze raznih vrsta izvještavanja)**. Ova se radnja temelji na detaljnom proučavanju samog teksta pojedinog propisa, njegovih objašnjenja, relevantnih okružnica te svih drugih podataka o postupku potrebnom za izvršavanje obveze iz reguliranog područja. Tijekom ovog procesa utvrđuju se sve obveze izvještavanja (jedna ili više) odnosno sve obveze koje gospodarski subjekt mora izvršiti temeljem obveza iz propisa a koje gospodarske subjekte dodatno administrativno opterećuju.

Primjeri administrativnih obveza koje mjeri SCM:

• Povrati i izvještaji: Ovo se odnosi na povrat i informiranje izvještajem, npr. odbitak poreza od dohotka
• Zahtjevi za dozvolu za ili izuzeća: Ovo se odnosi na sve vrste zahtjeva za dozvolu za ili izuzeća kod različitih djelatnosti, npr. zahtjev za dobivanje minimalno tehničkih uvjeta.
• Zahtjevi za odobrenje: Ovo se odnosi na zahtjeve za odobrenja za obavljanje određene djelatnosti.
• Obavijest o djelatnostima: Gospodarski subjekti moraju obavijestiti nadležnu vlast o određenim radnjama, npr. obavijest o prijevozu opasnog tereta.
• Upis u registar: Gospodarski subjekti moraju biti upisani u registar ili stavljeni na određeni popis, npr., upis u registar poslovnih subjekata.
• Zahtjev za subvencije ili potpore: Ovo se odnosi na gospodarske subjekte koji podnose zahtjev za subvenciju ili slično, npr. subvencija za obuku za posao.
• Ažuriranje planova i programa za hitne slučajeve, itd.: Gospodarski subjekti moraju ažurirati dokumente i registre koje su obvezni voditi To uključuje, primjerice, priručnike i planove u hitnim slučajevima opasnosti.
• Suradnja s revizijom/inspekcijom: Ovo se odnosi na izvještavanje i pomaganje inspektorima i stručnjacima za reviziju poslovanja gospodarskih subjekata, ili onima koji posjećuju gospodarske subjekte u svrhu kontrole provedbe nekih drugih propisa.
• Zakonsko propisano označavanje proizvoda za dobrobit trećih osoba: Ovo podrazumijeva, između ostaloga, označavanje proizvoda ili uređaja obavijestima za potrošača, npr. označavanje energetske učinkovitosti kućanskih uređaja.
• Pružanje zakonom propisanih informacija trećim osobama: Odnosi se na informiranje trećih osoba (različito od označavanja), npr. brošure obvezne uz investicijske proizvode.
• Ulaganje prigovora i žalbi: Odnosi se na podnošenje prigovora i eventualno ulaganje žalbe na odluku donesenu od strane vlasti. Ova obveza izvještavanja analizira se samo ako je učestalo prakticiraju normalno učinkoviti subjekti u dotičnom području.
• Uvjeti za pristup tržištu: regulacija cijena i marketinga, pristup reguliranim profesijama, restrikcije na pružanje usluga, ograničenja tržišne konkurencije i dr.

b) Podijeliti administrativne obveze izvještavanja na obvezne podatke

Kada se propis raščlani na jednu ili više administrativnih obveza, te se obveze dalje raščlanjuju na **obvezne podatke**. U praksi će SCM tim utvrditi obvezne podatke u istom postupku u kojem utvrđuje i administrativne

obveze sadržane u nekom propisu. Moraju se utvrditi svi obvezni podaci od kojih se sastoji pojedina administrativna obveza .

Postoje različiti vrste obveznih podataka – neki će biti vrlo specifični s obzirom na konkretnu administrativnu obvezu, dok će se drugi ponavljati u različitim administrativnim obvezama u različitim propisima.

U nastavku se prikazuje nekoliko obveznih podataka koji se pojavljuju u vezi s različitim administrativnih obvezama.

1. Primjeri tipičnih obveznih podataka:

Administrativna obveza može uključivati sljedeće:

- identitet gospodarskog subjekta – ime i matični broj subjekta, itd.
- promet gospodarskog subjekta/izvještaj o prometu
- izvještaj o kapitalu gospodarskog subjekta.

b) Odrediti administrativne radnje

Nakon što se obvezni podaci točno odrede, sljedeći zadatak je odrediti **administrativne radnje** koje gospodarski subjekti moraju izvršiti kako bi te obvezne podatke i prikupili. Obvezni podaci potvrditi će se tijekom intervjua s gospodarskim subjektima na koraku 11. Utvrđivanje administrativnih radnji temelji se na 16 standardnih administrativnih radnji opisanih dalje u tekstu.

Utvrđivanjem relevantnih administrativnih radnji dobiva se precizna slika postupka kroz koji gospodarski subjekti prolaze pridržavajući se pojedinog propisa. Također, tijekom samog intervjua, navodeći se popisom utvrđenih administrativnih radnji, subjektima će biti lakše specificirati resurse potrebne za njihovo izvršenje.

Što se tiče prve administrativne radnje, resursa koje gospodarski subjekti troše kako bi se *upoznali s administrativnom obvezom*, važno je istaknuti kako je ona povezana sa samom obvezom ispunjavanja administrativne obveze, dok se ostatak administrativnih radnji odnosi na pojedinačne obvezne podatke.

2. Primjeri standardnih administrativnih radnji:

1. **Upoznavanje s administrativnom obvezom** Trošenje resursa gospodarskih subjekata na upoznavanje s administrativnom obvezom
2. **Dostupnost informacija.** Prikupljanje relevantnih brojki i podataka kako bi se uskladilo s propisanom administrativnom obvezom
3. **Procjena.** Procjena koje su brojke i informacije relevantne javnim tijelima kako bi se obveza ispunila
4. **Izračun.** Izrada ispravnog izračuna
5. **Prikaz brojki.** Prikaz izračunatih brojki (npr., tablično ili slično)
6. **Provjera.** Provjera izračunatih brojki, npr. usklađivanjem s drugim podacima
7. **Ispravak.** Naknadni ispravci grešaka utvrđenih provjerom
8. **Opis.** Priprema tekstualnog opisa, npr., izvještaj direktora
9. **Namirenje/plaćanje.** Plaćanje poreza, pristojbi i slično
10. **Interni sastanci.** Sastanci koji se održavaju između različitih kadrovskih skupina uključenih u postupak usklađivanja s administrativnom obvezom
11. **Vanjski sastanci.** Sastanci koji se održavaju u slučajevima kada usklađenost s administrativnom obvezom zahtijeva sastanke s revizorom, odvjetnikom itd
12. **Inspekcija od strane javnih tijela.** Poduzeća moraju biti na raspolaganju vanjskim inspektorima prilikom inspekcije u poduzeću
13. **Rezultat ispravka inspekcije od strane javnih tijela.** Ako vanjska inspekcija utvrdi greške/nedostatke, potrebno je izvršiti ispravke sukladne nalazima
14. **Edukacija, ažuriranje propisanih zahtjeva.** Relevantni zaposlenici moraju biti informirani o pravilima koja se često mijenjaju (najmanje jednom godišnje)
15. **Kopiranje, distribucija, arhiviranje, itd.** Ponekad se izvještaj kopira, distribuira i/ili arhivira u skladu s administrativnom obvezom. Također, ponekad je potrebno pohraniti određeni podatak kako bi bio

dostupan u slučaju daljnjih inspekcijskih provjera
16. **Izveštavanje/podnošenje** Kad administrativna obveza zahtijeva podnošenje informacija o poslovanju nadležnom tijelu

Moguće je proširiti popis standardnih administrativnih radnji. Prijedlozi za uvrštavanje novih standardnih administrativnih radnji moraju, međutim, biti snažno potkrijepljeni te ih mora odobriti središnju koordinacijsku službu.

d) Započeti klasifikaciju propisa prema izvoru – ABC-klasifikacija

Kako bi se osigurao pregled pravnih izvora administrativnih troškova gospodarskih subjekata, obvezni podaci moraju se klasificirati u tri glavne kategorije ovisno o njihovom izvoru. Upravo su nadležni odjeli najkompetentniji za provođenje klasifikacije, s obzirom na to da najbolje poznaju izvore svojih propisa.

Klasifikacija se može izvršiti nakon što je raščlamba zakonodavnog materijala dovršena, a mora biti završena prije početka faze izvještavanja.

Završetak koraka 1.

Tim za SCM **raščlanjuje svaki pojedinačni propis** na administrativnom obveze i obvezne podatke te pokušava utvrditi odgovarajuće administrativne radnje za svaki obvezni podatak. Nužno je utvrditi veze između propisa, npr., na kojem se primarnom zakonodavstvu temelji sekundarno zakonodavstvo. Također, obavezno je referirati se na odjeljak i odsjek na temelju kojeg se traže obvezni podaci kako bi se brzo mogao identificirati odgovarajući propis. Vezano uz korak 1., također je važno da odjel pomogne savjetnicima identificirati digitalna rješenja koja bi se mogla koristiti za usklađivanje s administrativnim obvezama.

Skup podataka koji sadrži raščlambu propisa na administrativne obveze, obvezne podatke i administrativne radnje mora se **dostaviti koordinacijskom uredu**, kako bi isti mogao potvrditi da su utvrđene sve relevantne obveze izvještavanja i svi obvezni podaci. Rok za izvršenje ovog postupka dogovoriti će se sa središnjom koordinacijskom službom.

5.2.2 Korak 2.: Utvrđivanje i razdvajanje povezanih propisa

U svakoj je analizi standardnih troškova važno razjasniti pripisuju li se administrativni troškovi za administrativne obveze ili obvezne podatke jednom ili više propisa. Ako se administrativni troškovi mogu pripisati dvama ili više propisa, važno je pobrinuti se da se računaju samo jednom. Ovaj je problem prikazan pomoću dva primjera niže.

3. Primjeri raščlanjivanja s obzirom na povezane propise

Primjer 1.: Zakon o financijskim izvještajima propisuje da godišnja financijska izvješća moraju sadržavati podatke o prometu gospodarskog subjekta. Ovaj podatak mora također biti uključen u porezni izvještaj gospodarskog subjekta, obveza koja proizlazi iz fiskalnih zahtjeva za račune, propisana Zakonom o porezu. Riječ je o istom trošku koji ne treba mjeriti dvaput.

Primjer 2.: Zakonom o knjigovodstvu regulira se obveza gospodarskih subjekata da evidentiraju svoje financijske transakcije. Zakon, međutim, ne zahtijeva da se evidentirani podaci podnesu, samo je važno da se evidentirane transakcije dokumentiraju. Evidentiranje transakcija, stoga, ne ispunjava izravnu svrhu u smislu Zakona o knjigovodstvu, već se evidentirani podaci koriste u raznim drugim kontekstima. Evidentirane financijske transakcije se, primjerice, obrađuju i koriste za pripremu godišnjih financijskih izvještaja, povrat PDV-a, porezne kartice itd. Iako ovi zakoni ne navode izričito da gospodarski subjekti moraju evidentirati svoje financijske transakcije, usklađivanje s obvezama iz ovih propisa uvjetovano je usklađivanjem s obvezama iz Zakona o knjigovodstvu.

Kao što primjeri pokazuju, postoji mogućnost preklapanja obveza koje proizlaze iz različitih propisa. Do preklapanja može doći unutar odjela ili između dvaju ili više različitih odjela.

Kada dva propisa zahtijevaju iste informacije, trošak saznavanja informacija mora se pripisati jednom od propisa ili ga se treba jednako razdijeliti među propisima.

Izvršenje koraka 2.

SCM tim vrši jasno razdvajanje propisa te određuje regulatorna područja mjerenja administrativnih troškova. Razdvajanje propisa pod nadležnošću drugih odjela mora se koordinirati s drugim nadležnim odjelima. Po identifikaciji takvog propisa određuje se „nositelj“ troškova da se bi se troškovi usklađivanja s istom administrativnom obvezom računali samo jednom. SCM tim će potom integrirati informacije o relevantnom propisu u skup podataka iz koraka 1. Kao dio završnog izvješća koji se finalizira na kraju faze 1., osobe koje provode mjerenje opisuju na koji su način propisi međusobno povezani što uključuje i moguća preklapanja obveza i obveznih podataka u propisima. Završno razdvajanje troškova po propisima mora odobriti središnji koordinacijski ured.

5.2.3 Korak 3.: Segmentiranje

Osobe koje provode mjerenje segmentiraju gospodarske subjekte prema kriteriju količine resursa potrebnih za usklađivanje s administrativnim obvezama i pružanja podataka.

Vrsta i važnost kriterija u velikoj mjeri ovisi i o samoj obvezi. Ako se obvezom utječe na sve vrste gospodarskih subjekata, tad ih treba segmentirati prema sektoru ili veličini, pod uvjetom da se te varijable smatraju značajnima. U situacijama kada se propisima regulira specifično gospodarsko područje, segmenti su nam unaprijed poznati. U nekim su, pak, propisima već određene varijable poput iznosa poslovnih prihoda i veličine broja zaposlenih na temelju kojih se vrši segmentiranje i određuju obveze kojih se potrebno pridržavati.

U slučaju postojanja digitalnog rješenja koje se koristi za usklađivanje s obvezama izvještavanja, važno je segmentirati subjekte na one koji se usklađuju digitalno i one koji to čine papirnatu.

Na sličan se način moraju razlikovati gospodarski subjekti koji pri usklađivanju koriste vanjske usluge (*outsourcing*) od onih koji se usklađuju samostalno.

Ako se veličina samog gospodarskog subjekta (broj zaposlenika) ne smatra relevantnom varijablom, segmentiranje nije potrebno izvršiti prema veličini. Međutim, u svim slučajevima gdje primjena propisa ovisi o veličini subjekta, gospodarske subjekte treba uvijek segmentirati prema veličini kako bi se pokazala usredotočenost javnih politika na male i srednje poduzetnike i omogućio razvoj mjera primjerenih istima. Čak i ako se veličina subjekata izuzme kao varijabla, važno je povesti računa da se intervjuiraju i analiziraju gospodarski subjekti različitih veličina.

Može izgledati učinkovitije segmentirati gospodarske subjekte temeljem većeg broja različitih varijabli. Međutim, svaki takav pokušaj rezultira metodološkim neuspjehom. Dodavanjem većeg broja varijabli u analizu povećava se i složenost postupka, jer dovodi do nužnosti provedbe mjerenja prevelikog broja segmenata. Prema tomu, od ključne je važnosti uspostaviti ravnotežu između kompleksnosti segmentacije, optimizacije koristi te troška resursa SCM projekta. Važno je fokusirati se na one čimbenike koji se smatraju najvažnijima za utvrđivanje razlika u visini administrativnih troškova poslovanja. Broj kategorija će varirati s vremenom na vrijeme i ovisit će o konkretnoj administrativnoj obvezi. Odluka o tomu što uključiti, odnosno što izostaviti iz mjerenja, treba biti dobro utemeljena i dokumentirana kako bi se rezultati analize mogli reproducirati u kasnijim fazama. Također je u mjerenje nužno uvrstiti i administrativne obveze koje nisu osobito značajne u pogledu troška ali su za poduzetnike osobito iritantne odnosno njihovo ispunjavanje ne smatraju svrsishodnim ili propisani način ispunjavanja obveze smatraju osobito neučinkovitim. Odgovarajuća mjera za rasterećenje od takve iritantne administrativne obveze značajno doprinosi dojmu o poboljšanju poslovne klime kod poduzetnika.

Kompletiranje koraka 3

Segmentaciju odobrava središnja koordinacijska služba, a informacije se integriraju u skup podataka o propisima koji utječu na poslovno okruženje (korak 1). Izvještaj na kraju faze 1 mora sadržavati opis načina provedbe segmentacije.

5.2.4 Korak 4.: Određivanje populacije, omjera i učestalosti.

Zadaci u koraku 4:

- odrediti **populaciju** za svaku obvezu
- odrediti **omjer** za svaki obvezni podatak
- odrediti **učestalost** svake administrativne obveze /obveznog podatka.

Populacija

Svaki propis/ administrativna obveza odnosi se na određenu populaciju. Pod populacijom podrazumijevamo broj gospodarskih subjekata obuhvaćenih pojedinim propisom.

Svaki propis može utjecati na nekoliko različitih dijelova poslovanja gospodarskog subjekta – kao što je pojašnjeno u koraku 4. – a populacija se mora odrediti za svaki dio. Različiti propisi utječu na različite razine gospodarskog subjekta. Neki utječu na individualna područja, neki na odjel za izvještavanje (kao što su, na primjer, statistička istraživanja i porez), neki su vezani za registraciju subjekata, itd.

Populacijom se općenito smatra broj gospodarskih subjekata koji su obuhvaćeni određenim propisom. Međutim, treba imati na umu da populaciju može činiti i događaj: npr. broj godišnjih prijava i izvještaja. Populacija se mora odrediti za svaku administrativnu obvezu pojedinačno.

Ako administrativna obveza dopušta i manualno i digitalno usklađivanje, moraju se odrediti populacije i za jednu i za drugu opciju.

S obzirom na to da se podaci iz specifikacije populacije koriste u koraku 14 kako bi se po poduzeću procijenio standardni trošak resursa nužan za usklađivanje, važno je što točnije odrediti populaciju. To, međutim, nije uvijek jednostavno te se oko određivanja populacije u upitnim slučajevima osoba koja provodi mjerenje treba savjetovati sa središnjom koordinacijskom službom.

Na primjer, pri procjeni populacije subjekata koji se prijavljuju za različite subvencije, moguće je razlikovati dvije vrste subvencija i sukladno vrsti subvencije kao kriteriju određivanja populacije, odrediti populaciju. Prve su subvencije koje se dodjeljuju na temelju ispunjavanja niza formalnih kriterija, npr., subvencije po hektaru. U ovom slučaju pod populacijom podrazumijevamo samo one subjekte kojima su dodijeljene subvencije, dok izostavljamo one koji nisu zadovoljili kriterije, odnosno nisu dobili subvencije. Druga vrsta su potpore koje se dodjeljuju na temelju procjene kvalitete poslanih projektnih prijedloga. U ovom slučaju prijavitelj ne može unaprijed sa sigurnošću znati da će potporu ostvariti. Primjer ovakvih potpora su inovacijske potpore kod kojih poduzeće podnosi projektni prijedlog, a komisija odlučuje kojim će se projektnim prijedlozima potpora dodijeliti. Populaciju u ovom slučaju čini broj podnesenih projektnih prijedloga.

Omjer

Sve tražene informacije/obveze sadrže određeni broj obveznih podataka. Takvi obvezni podaci nemaju određenu populaciju, ali imaju određen **omjer**. Omjer ukazuje na broj gospodarskih subjekata koji se usklađuju s obvezom pružanja podataka koji su sastavni dio neke administrativne obveze. Omjer, međutim, nije obvezno koristiti, već se za obvezne podatke može koristiti i populacija.

Učestalost

Učestalost pokazuje koliko se puta godišnje mora ispuniti administrativna obveza. U nekim slučajevima učestalost se može odrediti izravno iz propisa. U drugim slučajevima, usklađivanje s određenom obvezom zahtijeva se od svih subjekata, ali u različitoj mjeri. Ovo, primjerice, vrijedi za obvezu statističkog izvještavanja (npr., Intrastat obrazac). Također, treba imati na umu da se ispunjavanje određenih administrativnih obveza ne traži svake godine – npr., već spomenuto statističko izvještavanje.

U slučajevima kad je ispunjavanje predviđeno svake dvije ili tri godine, godišnja učestalost takvih obveza bit će 0,5, odnosno 0,33.

Izvori određivanja populacije, omjera i učestalost

Postoje različiti izvori koji se mogu koristiti za određivanje populacije, omjera i učestalosti, a pri tome je bitno da izvor bude vjerodostojan, kao npr. Državni zavod za statistiku ili službeni podaci iz registara koje vode poslovna udruženja.

Također, nadležna tijela posjeduju informacije o provedenim inspekcijama, primljenim prijavama, broju registriranih poduzeća u određenim okolnostima, itd. Osim što posjeduju ove informacije, odjeli su upoznati i sa brojem subjekata koje reguliraju.

Informacije se mogu dobiti i izračunima iz statističkih podataka. Primjerice, administrativni troškovi roditeljnog dopusta mogu se izračunati na temelju statističkih podataka o broju roditeljnih dopusta u privatnom sektoru. Ukupna veličina standardne populacije može se izračunati na temelju statističkih izvora koji gospodarske subjekte kategoriziraju prema sektoru i veličini.

U nekim slučajevima je potrebno provesti anketu u svrhu određivanja točnog broja gospodarskih subjekata obuhvaćenih određenim propisom ili omjera gospodarskih subjekata koji se usklađuju s određenim dijelom propisa. S obzirom na to da određena poduzeća sama provode svoje obveze, a druga pri usklađivanju koriste usluge vanjskih stručnjaka (outsourcing), u takvim je slučajevima potrebno provesti anketu kako bi se poduzeća kategorizirala prema spomenutom ključu.

Ako nije moguće saznati potrebne informacije, u nekim slučajevima može poslužiti i kvalitetna procjena, no podatak o procjeni je svakako potrebno navesti u metodološkoj napomeni uz izračun.

Bez obzira na to koja se metoda koristi važno je pohraniti izvor informacija tako da se one mogu kasnije reproducirati na jednak način. Naročito je važno pohraniti kriterije na temelju kojih je izvršena spomenuta procjena.

5.2.5 Korak 5: Odabir između intervjua i stručne procjene

Zadaci:

- specificirati kriterije za odabir između intervjua i stručne procjene
- određivanje i zabilježba u bazi podataka administrativnih obveza koje će se obraditi tijekom intervjua
- određivanje i zabilježba u bazi podataka administrativnih obveza koje će se adresirati stručnom procjenom.

SCM polazi od pretpostavke da se mora izmjeriti svaki propis koji potencijalno sadrži administrativno opterećenje, a ovo se odnosi i na administrativne obveze koje su relevantne samo manjem broju poduzeća ili pojedinačnim poduzećima.

Međutim, ne moraju se sve administrativne obveze evaluirati kroz intervjue. Obveze kojima je obuhvaćen samo mali broj poduzeća, a koje rezultiraju minimalnim administrativnim troškovima, mogu se kvantificirati drugim metodama. Jedna od njih je i stručna procjena koju vrše stručnjaci specijalisti za određena područja kako bi kvantificirali administrativne troškove koje normalno učinkovito poduzeće snosi pridržavajući se neke odredbe. Alternativno, opsežni podaci prikupljeni tijekom prijašnjih intervjua (ako su provedeni) mogu se koristiti za izradu takve procjene. Na temelju tih podataka, manje opterećujuće administrativne obveze moguće je kvantificirati uspoređujući ih sa sličnim administrativnim obvezama koje analiziramo kroz sadašnje intervjue.

Teško je izraditi skup jednoznačnih kriterija koji bi odredili kada je prikladno pribjeći navedenim alternativnim i stručnim procjenama manje opterećujućih administrativnih obveza. Procjenjuje se svaki slučaj zasebno, ali se mora jasno odrediti koja se obveza ili obvezni podaci odabiru za naknadnu procjenu. U bazi podataka važno je jasno naznačiti koje su se obveze analizirale opisanim alternativnim tehnikama.

Kompletiranje koraka 5

U skup podataka iz koraka 1 uvrštavaju se informacije o podjeli administrativnih obveza na obveze izmjerene putem intervjua i na one koje će biti naknadno evaluirane. Kriteriji podjele na obradu kroz intervjua i na obradu alternativnim tehnikama moraju biti maksimalno transparentni kako bi se odgovornim odjelima olakšala procjena. Navedeni se kriteriji moraju uvrstiti u završni izvještaj faze 1.

5.2.6 Korak 6.: Određivanje parametara troškova

Moraju se definirati relevantni parametri troškova usklađivanja s administrativnim obvezama. Ovo se odnosi i na interne parametre troškova i na troškove vanjskih suradnika. Glavni zadatak ovog koraka se sastoji u tomu da se relevantni parametri troškova definiraju prije provedbe intervjua u koraku 11.

Parametri troškova za administrativne radnje

Područje plaćanja	Parametri troškova koji se koriste za izračun
Interni	Broj sati / minuta utrošen na administrativne radnje
	Plaćena satnica različitih zanimanja koja izvršavaju administrativne radnje
	Postotak materijalnih (indirektnih) troškova
Vanjski	Broj sati / minuta utrošen na administrativne radnje
	Satnica raznih vanjskih suradnika koji izvršavaju administrativne radnje
Troškovi nabave	Izdaci potrebni za pojedine troškove pribavljanja informacija i podataka

Interne skupine pojedinih zanimanja

Interne skupine su grupe zaposlenika pojedinih zanimanja u sklopu gospodarskih subjekata koji obavljaju određene administrativne radnje. Visina njihove satnice za potrebe SCM-a procjenjuje se na temelju statističkih podataka o plaćama Državnog zavoda za statistiku i drugih izvora za relevantno razdoblje, a trebala bi predstavljati srednju vrijednost (npr., medijan) plaće na nacionalnoj razini i neovisno o spolu.

Koordinacijska služba će odrediti popis najčešćih skupina pojedinih zanimanja i visinu njihove satnice i te podatke dati nadležnim tijelima. nadležna tijela koja provode mjerenje su obavezna bilježiti isključivo skupine s popisa kao one skupine koje obavljaju određenu vrstu administrativnih radnji. Ako nadležna tijela ne mogu pronaći odgovarajuću skupinu s liste koja se podudara sa skupinom koja bi obavljala određene administrativne radnje, moraju predložiti novu kategoriju zanimanja s iznosom satnice za tu skupinu. Koordinacijska služba mora odobriti takvu promjenu kategorije.

Opći troškovi

Središnja koordinacijska služba odrediti će standardiziran postotak općih (dodatnih) troškova. U svrhu pojednostavljenja mjerenja primjenjuje se samo jedan postotak dodatnih troškova, osim ako posebne okolnosti upućuju na to da bi drugi postotak bio prikladniji. Standardizirana vrijednost općih troškova je 30%. Postotak općih troškova za svakog zaposlenika predstavlja troškove koji nisu uključeni u troškove plaće, primjerice: fiksni troškovi administracije, kao što su troškovi prostora (najam ili amortizacija zgrade), telefona, grijanja, struje, IT opreme, itd., a uključuju i troškove bolovanja s obzirom na to da bi sat koji se uzima za izračun administrativnih troškova trebao biti plaćen jednako kao sat redovnog rada.

S obzirom na to da ne postoji središnji statistički ured koji bi odredio dodatne troškove za sve sektore i gospodarske subjekte, teško je odrediti postotak dodatnih troškova koji bi bio općenito primjenjiv i točan. Ako nadležna tijela utvrde da se uobičajeno primjenjiv postotak općih troškova (30%) uvelike razlikuje od stvarnih općih troškova povezanih s obavljanjem administrativne radnje, tada mogu sami izračunati postotak. Pri tom je važno da nadležna tijela objasne i zabilježe zašto se postotak dodatnih troškova razlikuje od uobičajenog dodatnog postotka troškova, a središnja koordinacijska služba mora odobriti taj postotak.

Vanjski suradnici

Ponekad se administrativni poslovi ugovaraju sa suradnicima izvan matičnog gospodarskog subjekta (*outsourcing*). U kontekstu SCM-a, takvi pružatelji usluga zovu se vanjski suradnici.

Središnja koordinacijska služba trebala bi napraviti popis uobičajenih vanjskih suradnika s visinom pripadajuće im satnice. Taj popis nadležna tijela dalje koriste pri određivanju osoblja zaduženog za izvršavanje pojedine administrativne radnje. Ako se određena kategorija vanjskih suradnika, važna za izvršavanje pojedine administrativne radnje, ne nalazi na spomenutom popisu, nadležna tijela je predlažu za uvrštenje na popis, a središnja koordinacijska služba odobrava. Na satnicu vanjskih suradnika ne bi se trebali zaračunati opći troškovi jer su njihovi troškovi sadržani u naknadi koja se isplaćuje za njihov angažman.

Troškovi nabave

Troškovi nabave definiraju se kao izdaci potrebni za ispunjenje administrativne obveze ili zahtjeva za vođenjem podataka, a koji se koriste isključivo u navedene svrhe. Troškovi nabave su, kao parametri troškova, uključeni u administrativna opterećenja uz interne i vanjske troškove.

Primjeri takvih troškova mogu biti poštanske usluge, tj. troškovi vezani uz slanje godišnjih financijskih izvješća; trošak nabave i instalacije mjerila koje je potrebno za izradu naknadnog izvješća te trošak vanjske administrativne usluge za koji se ne može odrediti satnica - na primjer, troškovi usluge vanjskog računovodstva koje obračunava plaća, a za čije usluge plaćaju fiksnom godišnjom naknadom. Ovaj se trošak ne može svesti na točan broj odrađenih sati rada vanjskog pružatelja usluga.

Troškovi se obračunavaju godišnje. Kada se trošak nabave odnosi na nešto što će se koristiti nekoliko godina, npr. mjerilo, određuje se fiksni godišnji trošak, a koji je jednak ukupnom trošku podijeljenom s brojem godina očekivanog trajanja. Pretpostavka je da će se nakon nekoliko godina nabaviti novo mjerilo pod istim uvjetima, ako se radi o istom tipu nabave. Informacije o očekivanom trajanju mogu se dobiti od Državnog zavoda za statistiku ili iz drugih uobičajenih izvora.

Kao što je vidljivo iz primjera, nastali troškovi moraju biti isključivo povezani s usklađivanjem gospodarskog subjekta s nekom obavezom, odnosno pribavljanjem obveznih podataka. Gospodarskim subjektima potrebna je internet veza da bi ispunili obvezu digitalnog izvještavanja; međutim, kako se internet veza koristi i za druge svrhe, trošak veze se ne uključuje izravno u procjene već se uključuju neizravno, preko postotka dodatnih troškova.

Svi neizravni troškovi proizvodnje kao što su troškovi strojeva, kompjuterske opreme itd., već su uključeni u postotak dodatnih troškova te se ne broje. Nastavno na spomenuti primjer mjerila, informacije o kupnji i instalaciji „normalnog“ mjerila moguće je dobiti iz vjerodostojnih statističkih izvora.

Dobivene informacije će se usporediti s informacijama o troškovima dobivenih od samih gospodarskih subjekata, a sve s ciljem dobivanja precizne procjene troškova. Na sve gospodarske subjekte primjenjivat će se jednaki iznos troška.

5.2.7 Korak 7.: Priprema uputa za intervju

Zadaci:

- izraditi i testirati upute za intervju i upitnik
- upute za intervju trebaju osigurati preciznu, dosljednu i točnu zbirku podataka.

Svrha intervjua je osigurati prikupljanje uniformnog i preciznog skupa podataka koji nam zauzvrat osigurava maksimalno precizan izračun troškova.

Također, intervju je važno strukturirati na način da se ispitanicima omogući da odgovore na pitanja što je preciznije moguće kako bismo postigli maksimalnu učinkovitost.

Pored prikupljanja kvantitativnih podataka na razini radnji, važno je da intervju razjasni i kvalitativne aspekte kako bi i takve podatke uključili u projektne izvještaje. Primjerice, važno je prikupiti saznanja o sljedećem:

- prijedlozima za pojednostavljenje propisa
- iritirajućim administrativnim opterećenjima
- najboljim praksama gospodarskih subjekata
- koriste li gospodarski subjekti podatke u drugim kontekstima (v. Faza 1, Korak 2: Utvrđivanje i demarkacija povezanih propisa)
- koriste li gospodarski subjekti prikupljene podatke samo za potrebe nadležnih tijela ili i za vlastite potrebe.

Važno je da se gospodarskim subjektima omogući iznošenje prijedloga za pojednostavljenje pravila i inicijativa vezanih uz digitalizaciju administrativne obveze. Također, važno je saznati kako gospodarski subjekti gledaju na dane propise, posebice ako se administrativna obveza smatra izrazito otežavajućom.

Sljedeći važan element intervjuja je dobiti informacije o učinkovitim načinima izvršavanja administrativnih obveza, tj., o najboljim praksama. Navedene informacije naknadno se mogu koristiti za savjetovanje drugih gospodarskih subjekata o tome kako i sami mogu smanjiti troškove administrativnih obveza.

Vezano uz intervjuje, također je važno utvrditi koriste li se informacije koje daju gospodarski subjekti samo kako bi se udovoljilo administrativnoj obvezi ili se koriste i u drugim kontekstima, na primjer za izvještavanje drugih odjela. Informacije prikupljene na ovaj način moraju se uskladiti s razdvajanjem propisa provedenom u 2. koraku ove faze.

Tijekom intervjuja treba utvrditi bi li gospodarski subjekti nastavili davati informacije, bilo u potpunosti bilo djelomično, kad bi se administrativna obveza ukinula. Temeljna pretpostavka je da gospodarski subjekt izvršava određene administrativne obveze i vodi obvezne podatke isključivo zbog toga što predstavljaju zakonsku obvezu. Ako nešto ukazuje na to da bi gospodarski subjekt i dalje poštivao navedene obveze, u potpunosti ili djelomično, bez obzira na to što nije zakonski obavezan na ispunjavanje takve obveze, takvo saznanje je važno zabilježiti za svaku administrativnu obvezu. Na temelju ovakvih podataka mogu se odrediti područja gdje administrativno opterećenje može biti samo mali dio cjelokupnog utvrđenog troška (vidi sliku 2. u dijelu 2.2.).

Mnogi bi gospodarski subjekti, primjerice, vodili poslovne knjige i da ne postoji zakonska obveza vođenja knjiga. Vođenje poslovnih knjiga subjektima pruža odgovarajuću informacijsku podlogu za vlastite financijske radnje. Međutim, bilješke o financijskim transakcijama vjerojatno ne bi vodili toliko detaljno da nisu zakonski obvezni.

5.3 Faza 2. - Vrijeme i troškovi prikupljanja podataka i standardizacija

Na temelju pripreme analize u fazi 1., zadatak u fazi 2 je prikupiti empirijske podatke iz intervjuja odabirom tipičnih gospodarskih subjekata na koje se primjenjuje određeni propis. Cjelokupni zadatak je stoga ispuniti sve „ćelije“ u strukturi podataka za pojedinačne segmente, sa standardiziranim podacima za sve administrativne obveze, obvezne podatke, administrativne radnje i parametre troškova. U većini se slučajeva ovo radi temeljem najmanje 5 detaljnih intervjuja s tipičnim gospodarskim subjektima u svakom od utvrđenih segmenata.

5.3.1 Korak 7. Odabir tipičnih gospodarskih subjekata za intervju

Zadaci:

- izraditi plan odabira gospodarskih subjekata za intervjuiranje koji uključuje procjenu ukupnog broja intervjuja
- odabrati gospodarske subjekte za intervjuje koji će pokriti sve dijelove administrativnih obveza i sve administrativne obveze
- organizirati intervjuje na način da se osigura najučinkovitije korištenje vremena gospodarskih subjekata i potpuna pokrivenost svih potrebnih područja

- informacije - prethodno usuglašene s odgovarajućim odjelom i koordinacijskim uredom te gospodarskim subjektima – podijeliti s gospodarskim subjektima
- po potrebi odabrati dodatne gospodarske subjekte za intervju te dopuniti intervju, ovisno o rezultatima provedenih intervju.

Gospodarski subjekti za intervju mogu se odabrati na nekoliko načina. U slučaju administrativnih obveza kod kojih je jednostavno odrediti ciljanu skupinu i obuhvatiti njen veliki dio, gospodarske subjekte možemo nasumično odabrati i kontaktirati kako bi se dogovorio intervju. Prilikom odabira, gospodarskim subjektima postavlja se nekoliko inicijalnih pitanja pomoću kojih se može odrediti radi li se o tipičnoj ciljanoj skupini. Ova inicijalna faza kontaktiranja gospodarskih subjekata može se iskoristiti i za anketiranje subjekata u vezi *outsourcinga*, upotrebe informacijsko-komunikacijske tehnologije i dr., a sve s ciljem dobivanja informacija o troškovima koje snose pri ispunjavanju obveza izvještavanja.

U odabiru poslovnih subjekata nadležna tijela mogu zatražiti potporu i suradnju poslovnih udruženja. Ipak, pri tome moraju voditi računa da predstavnici interesnih skupina koje se reguliraju predmetnim zakonom ne budu prezastupljeni već treba odabrati reprezentativan uzorak poslovnih subjekata.

Opisana će metoda u nekim slučajevima biti neadekvatna za pronalaženje dovoljnog broja gospodarskih subjekata na koje se primjenjuje određeni propis. U takvoj situaciji treba iskoristiti konkretne informacije koje nadležni odjel posjeduje o pojedinim gospodarskim subjektima na koje se primjenjuje određeni propis. Također, nadležni odjel, u suradnji s koordinacijskim uredom, može direktno kontaktirati pojedine gospodarske subjekte i ponuditi im sudjelovanje u intervjuu. Proces odabira poslovnih subjekata treba rezultirati intervjuiranjem najmanje tri poslovna subjekta koji su tipični predstavnici svakog promatranog segmenta. Ovim ćemo dobiti precizan uvid u trošak resursa koje normalno učinkoviti poslovni subjekt snosi usklađujući se s određenom administrativnom obvezom. Iako, logički promatrano, neki gospodarski subjekt može pokriti samo jedan segment određene administrativne obveze, taj se isti subjekt može intervjuirati o drugim administrativnim obvezama u okviru zakonodavnog područja koje na njega utječe.

Valja razmotriti trebaju li vanjski stručnjaci biti uključeni u procjenu administrativnih troškova kod gospodarskog subjekta koje učinkovito i redovno posluje. Uključivanjem vanjskog stručnjaka moguće je u istom navratu dobiti informacije o više poslovnih područja pokrivenih određenom obvezom izvještavanja. Primjerice, računovođa može ocijeniti administrativne troškove za nekolicinu poslovnih područja.

Međutim, procjene vanjskih stručnjaka nikada se ne smiju razmatrati izolirano. Pod time se misli na zamjenu za podatke s „terena“, pri čemu obvezno treba uzeti u obzir da stručnjaci u davanju procjene troškova štite i svoje interese u pogledu zaštite ponude svojih usluga poslovnim subjektima u obliku pomoći u ispunjavanju propisanih obveza. Primjer za navedeno je trajanje i učestalost obavezne edukacije o prvoj pomoći koju poslovni subjekti često procjenjuju kao značajno opterećenje u poslovanju, dok istovremeno stručnjaci medicine rada za istu obvezu smatraju da zakonski nije dovoljna te da bi navedenu edukaciju trebalo provoditi učestalije i u većem opsegu nego trenutni propisi obvezuju. U takvim situacijama nadležna tijela mogu u procjenu troška uključiti dodatne parametre, donijeti odluku o prihvaćanju ili korekciji procjene troška temeljenu na osobnom iskustvu ili podacima koje posjeduju neovisno od podataka dobivenih od poduzetnika a svakako o navedenim razlikama u procjeni trebaju provesti konzultacije sa središnjim koordinacijskim uredom te staviti zabilješku u opisu metodologije provedenog mjerenja.

5.3.2 Korak 8. Intervju s gospodarskim subjektima

Zadaci:

- provesti intervju s gospodarskim subjektima prema uputama u priručniku za intervju
- procijeniti kvalitetu povratne informacije dobivene od gospodarskih subjekata da bismo utvrdili da su dobivene vrijednosti stabilne i tipične za normalno učinkovito poduzeće
- provesti dodatne intervju, ako je potrebno, kako bismo dobili željene vrijednosti.

Prilikom intervjua s gospodarskim subjektima valja odrediti koju od 16 standardnih administrativnih radnji neki gospodarski subjekt provodi kako bi se uskladio s administrativnom obvezom te koliko vremena troši na svaku radnju. Ovo nam omogućuje da precizno odredimo opterećenje troška pribavljanja pojedinačnih obveznih podataka koji čine određenu administrativnu obvezu. U nekim slučajevima gospodarski subjekt neće znati koliko vremena troši na svaku administrativnu radnju. Tada je nužno postaviti pitanje koliko se ukupno vremena troši na pribavljanje obveznih podataka i kako se to vrijeme dijeli između pojedinih administrativnih radnji koje se provode u tu svrhu.

Intervjui će također omogućiti verifikaciju dobivenih informacija koje se odnose na parametre poput vremena, plaće, *outsourcinga*, itd.

Provođenje intervjua s gospodarskim subjektima zadatak je koji zahtijeva angažman ispitivača s iskustvom i osnovnim znanjem o metodologiji i području propisa. Ispitivači moraju koristiti upute za intervjue, pripremljene u 8. koraku, dok sam intervju mora biti u obliku dijaloga između gospodarskog subjekta i ispitivača.

Tri su načina intervjuiranja gospodarskih subjekata.

Osobni intervjui s gospodarskim subjektima poželjna su metoda za utvrđivanje administrativnog troška propisa. Intervjui uglavnom traju 1-2 sata po gospodarskom subjektu, ovisno o složenosti područja djelovanja propisa. U slučaju složenih područja propisa, poželjno je imati dva ispitivača. U ovom obliku intervjua bitno je u određenom opsegu dozvoliti gospodarskom subjektu da iskaže i neke druge primjedbe vezane uz propise koji ga obvezuju, kao i prijedloge koje isti ima sa ciljem olakšavanja poslovanja. Navedeno se može formulirati u obliku kratkog dodatnog dijela intervjua gdje se gospodarskom subjektu može dati prilika da kao dopunu iskaže neke svoje druge primjedbe vezane uz rad državnih tijela ili probleme u poslovanju. Sve primjedbe potrebno je zabilježiti, te iste navesti u popratnom izvješću. Svako saznanje o dobroj poslovnoj praksi ili prijedlog za poboljšanjem propisa čak i ukoliko nisu usko vezani uz područje mjerenja, ispitivač je dužan zabilježiti te proslijediti središnjem koordinacijskom uredu kao informaciju, a pri tome iste može dopuniti sa prijedlozima za implementaciju mjera. Često se upravo tijekom takvih nestrukturiranih dijelova intervjua pojave informacije o administrativnim barijerama koje se provode iako nisu propisane u nijednom službenom aktu.

Telefonski intervjui s gospodarskim subjektima mogu se provesti u slučajevima kada je potrebno utvrditi troškove pojedinih administrativnih obveza i kada se očekuje da intervju traje kraće od pola sata.

Intervjui s fokusnim grupama s manjim brojem gospodarskih subjekata i relevantnim stručnjacima koriste se najčešće u slučaju izrazito složenih propisa. Rasprave fokusne skupine mogu, primjerice, pomoći u točnom analiziranju složenih administrativnih obveza, uključujući administrativne radnje koje gospodarski subjekti moraju provesti i koliko dugo traju.

U vezi osobnih i telefonskih intervjua, ispitivači moraju biti sigurni da intervjuirani subjekti spadaju u kategoriju „normalno učinkovitih“. Ako se ustanovi suprotno, gospodarski subjekt se isključuje iz baze podataka te ga je potrebno zamijeniti s novim koji će se potom intervjuirati.

Fokusne grupe obično se organiziraju u suradnji sa poslovnim zajednicama (npr. Hrvatska udruga poslodavaca, Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora i ostala poslovna udruženja) te je preporuka održati najmanje jednu fokusnu grupu po mjerenom području a optimalno je održati tri fokusne grupe, može i sa različitim skupinama gospodarskih subjekata (npr. grupe organizirane po djelatnostima ili veličini poslovnih subjekata).

5.3.3 Korak 9: Izvršenje i standardizacija procjene vremena i resursa za svako područje prema radnjama

Zadaci:

- standardizirati rezultate za svako područje radi procjene provedbe administrativnih radnji
- konzultirati stručnjake i središnju koordinacijsku službu u vezi intervjua kod kojih su utvrđeni nedostaci.

Utvrđivanje gospodarskog subjekta koji redovno i učinkovito posluje (normalno učinkovit subjekt)

Po provedbi svih intervjua potrebno je sažeti rezultate dobivene za pojedinačna područja poslovanja. Na temelju podataka dobivenih intervjuom, potrebno je procijeniti vrijeme koje normalno učinkovit gospodarski subjekt troši na pribavljanje obveznih podataka sadržanih u nekoj administrativnoj obvezi. Ovo bi trebalo omogućiti unos standardizirane vrijednosti u predložak s podacima. Pri tom je ključno kvalitetno procijeniti pojedinačne rezultate i odlučiti koji su podaci najpouzdaniji. Riječ je, naravno, o procesu tijekom kojeg je važno dokumentirati sva pojedinačna razmatranja na kojima se odluka temelji.

Ovaj pristup ne podrazumijeva automatski izračun srednjeg prosjeka na temelju prikupljenih podataka. Naprotiv, vrijednost računamo na temelju samih prikupljenih podataka i procjene stručnjaka te uz konzultacije sa središnjom koordinacijskom službom ili drugim nadležnim tijelom koja mogu imati saznanja iz navedenog područja.

Slika 3. prikazuje način izračuna troška vremena normalno učinkovitog subjekta te objašnjava kako definirati subjekt normalno učinkovitim

SLIKA 3: Utvrđivanje gospodarskog subjekta koje redovno učinkovito posluje

Administrativna aktivnost A			Administrativna aktivnost B		
Subjekt	Vrijeme	Zaključak	Subjekt	Vrijeme	Zaključak
Tvrtka 1	10 min	10 min	Tvrtka 1	10 min	15 min
Tvrtka 2	10 min		Tvrtka 2	20 min	
Tvrtka 3	10 min		Tvrtka 3	10 min	
Tvrtka 4	10 min		Tvrtka 4	20 min	
Tvrtka 5	30 min		Tvrtka 5	15 min	

Administrativna aktivnost C			Administrativna aktivnost D		
Subjekt	Vrijeme	Zaključak	Subjekt	Vrijeme	Zaključak
Tvrtka 1	10 min	Dodatni intervjui	Tvrtka 1	10 min	20 min
Tvrtka 2	20 min		Tvrtka 2	20 min	
Tvrtka 3	50 min		Tvrtka 3	25 min	
Tvrtka 4	2 min		Stručnjak 1	20 min	
Tvrtka 5	5 min		Stručnjak 2	15 min	

U primjeru za administrativnu aktivnost A, gospodarski subjekt 5 je očito drugačiji od ostalih u uzorku te ga stoga ne smijemo smatrati gospodarskim subjektom koji normalno, redovno i učinkovito posluje. Nema potrebe za provođenjem daljnjih intervjua.

U slučaju aktivnosti B, podaci omogućuju procjenu na temelju izračuna prosjeka.

Dodatni intervjui će se provoditi kako bismo dobili više informacija o aktivnosti C, jer odgovori gospodarskog subjekta prilično variraju pa stoga nije moguće procijeniti standardni vremenski trošak gospodarskog subjekta koji redovno učinkovito posluje. U ovom slučaju valja razmotriti jesu li odabrani gospodarski subjekti tipični te je li njihova potrošnja resursa posljedica specifičnih okolnosti u kojima se nalaze.

Primjer za to je razlika u trajanju podnošenja dokumentacije za neki zahtjev kod subjekta koji posluje u uredu blizu ureda lokalne samouprave i subjekta koji posluje na otoku gdje nema ureda lokalne samouprave već putuje trajektom do većeg grada da bi predao određeni zahtjev. U takvim slučajevima dobiveni podaci se mogu značajno razlikovati te navedene uzroke također treba zabilježiti i kasnije uzeti u obzir kod predlaganja mjera rasterećenja od administrativnih obaveza. Također može se preispitati i segmentaciju provedenu u sklopu pripreme analize i, ako je potrebno, proširiti ciljanu skupinu kako bi se povećao broj intervjuiranih gospodarskih subjekata radi dobivanja ujednačenije srednje vrijednosti.

Prije agregiranja rezultata važno je pobrinuti se da imamo sve relevantne parametre za svaki obvezni podatak/radnju/područje. Prethodno nastale praznine – nastale ili zbog problema nastalih tijekom intervjua ili ciljano ostavljene stručnjacima na procjenu – sada se popunjavaju opisanim parametrima.

Parametri se mogu dobiti uz pomoć stručnih radnih skupina u koje su uključeni predstavnici različitih odjela i gospodarskih subjekata, razmjenom podataka između nadležnih tijela ili kroz konzultacije sa središnjim koordinacijskim uredom.

5.4 Faza 3. – Izračun

5.4.1 Korak 10. Ekstrapoliranje potvrđenih podataka na nacionalnoj razini

Zadaci:

- ekstrapolirati odobrene, standardizirane podatke iz faze 2. na nacionalnu razinu, za svaku administrativnu radnju i područje
- izračunati vrijednosti potrebne za izradu izvješća u koraku 10, uključujući ukupni trošak pojedinačno po području i administrativnoj obvezi skupno, pojedinačno po administrativnoj obvezi, po svakom propisu, po svakoj organizacijskoj jedinici odjela te zasebno po svakom odjelu.

Po odobrenju standardiziranih podataka iz faze 2., materijal s procijenjenim podacima treba ekstrapolirati na nacionalnu razinu za svako pojedinačno područje analize. Dakle, primjenjujemo **pretpostavku da zakonitosti utvrđene u poznatom vrijede i u nepoznatom području odnosno pretpostavljamo da prosječne vrijednosti dobivene svim gore opisanim metodama za jedan poslovne subjekte vrijedi jednako za sve subjekte**. Množenjem standardiziranog vremena i potrošnje resursa (umnožak utrošenog vremena i trošak plaće (uključujući i dodatne troškove) koje normalno učinkovit gospodarski subjekt snosi ispunjavajući obvezu izvještavanja s ukupnom populacijom (brojem gospodarskih subjekata) promatranog poslovnog segmenta i učestalosti obavljanja pojedinih radnji) dobit ćemo vrijednosti na nacionalnoj razini. Rezultati se potom međusobno kombiniraju.

6 PODNOŠENJE PODATAKA I IZVJEŠĆA

Osim utvrđivanja administrativnih troškova za područja analiziranog propisa, izvješća s rezultatima standardne analize troškova moraju objasniti i kako je analiza provedena, na koje se probleme naišlo tijekom analize i kako su se ti problemi rješavali. Detaljan sadržaj izvješća *ex-post* i *ex-ante* analize standardnog troška određuje koordinacijsku službu u standardnom predlošku za izvještavanje.

Glavna obilježja predložka za izvještavanje za svaki dio mjerenja (npr. odjel):

- usredotočenost na propise koji uzrokuju najveće opterećenje te popratna objašnjenja opterećenja, uključujući i utvrđivanje dijela propisa (administrativna obveza /vođenje obveznih podataka) koji uzrokuju izrazito administrativno opterećenje
- analiza izvora propisa odjela (EU, nacionalni, itd.) i opterećenja po izvoru
- dokumentiranje samog načina primjene metodologije i izazova s kojima su se suočavali relevantni odjeli; navedeno treba obuhvaćati sažetak postupka mjerenja uključujući njegovo trajanje, broj provedenih intervjua, probleme na koje se naišlo, imenovanje odjela koji je preuzeo odgovornost za rješavanje situacija kod preklapanja propisa
- uključiti poglavlja koja opisuju prijedloge gospodarskih subjekata po pitanju pojednostavljenja pravila i prijedloga inicijativa za digitalizaciju, opis propisa/ administrativnih obveza koji se smatraju posebno otežavajućim/nepovoljnim te, dakako, i slučajeve najbolje prakse
- prilozi s kompletiranim popisom obveza, administrativnog opterećenja itd.

Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta - kontakt osobe:

Daniel Hinšt daniel.hinst@mingo.hr 01.6109.370

Jasminka Barić jasminka.baric@mingo.hr 01.6109.328