

BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
FEDERALNI ZAVOD ZA PROGRAMIRANJE RAZVOJA

ANALIZA
DOSADAŠNJIH INICIJATIVA NA UVOĐENJU PROCJENE UTICAJA
PROPISA (PUP) U BIH

Sarajevo, decembar 2011.

SADRŽAJ

UVOD	3
VRSTE I FAZE ANALIZE PROCJENE UTICAJA PROPISA	3
Horizontalna procjena uticaja propisa	4
Procjena uticaja uvođenja pojedine direktive Evropske unije	4
Sektorska procjena uticaja uvođenja propisa	4
Procjena uticaja uvođenja propisa na nivou preduzeća	5
PRAVNI OSNOV ZA UVOĐENJE PUP-a U BIH	5
AKTIVNOSTI NA PRAKTIČNOJ PRIMJENI PUP-a U BIH.....	8
Zaključak	10

UVOD

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Bosna i Hercegovina je preuzela obavezu usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim propisima EU. Usklađivanje se provodi kroz dvije faze. U svojoj ranoj fazi fokusirano je na osnovne elemente pravne tečevine (acquis-a) EU koji se odnosi na unutarnje tržište kao i na druge oblasti vezane za trgovinu, dok se u kasnijoj fazi treba fokusirati na preostale dijelove pravne tečevine (acquis-a) EU. Imajući u vidu da će BiH biti suočena sa velikim brojem novih propisa koje treba preuzeti, uz pomoć Procjene uticaja propisa (PUP) moguće je sagledati političke, ekonomske, socijalne i ekološke efekte usvajanja izvjesnih politika EU ili pojedinih propisa. I ne samo to, PUP se može koristiti kao uobičajeni alat prilikom izrade svih vrsta propisa u BiH.

Procjena uticaja propisa je analiza utemeljena na činjenicama, koja se koristi kao instrument sistemske odluke u javnim upravama za pregled i mjerenje mogućih koristi, troškova, rizika, efekata konkurencije kao i efekata distribucije novog ili postojećeg pravnog akta.

Dakle, nekoliko je bitnih razloga provođenja Procjene uticaja propisa (PUP). Analizom je moguće procijeniti najisplativiji način provedbe propisa EU, uključujući razmatranje drugih mogućih institucionalnih rješenja u svrhu postizanja utvrđenih ciljeva propisa. Ova analiza treba biti vodič vladi za određivanje načina provedbe EU regulative. Takođe, analizom je moguće procijeniti troškove provedbe propisa, kako bi se mogli uzeti u obzir pri srednjoročnom planiranju budžeta, mogu se osigurati informacije poslovnim subjektima i drugim grupama u društvu o promjenama koje će u njihovom poslovanju načiniti EU regulative i troškovima za koje je vjerovatno da će nastati pri tome. Analiza će biti korisna i u davanju odgovora o provedbi strategija, koje su u procesu pristupanja EU veoma bitne.

VRSTE I FAZE ANALIZE PROCJENE UTICAJA PROPISA

U praksi postoji više vrsta procjena uticaja propisa koje obuhvataju niz različitih tehnika i metoda koje pomažu u donošenju odluka kako vladinog tako i privatnog sektora. U suštini, postoje 2 osnovne vrste analize: Ex-ante PUP i Ex-post PUP. Prva se radi u toku samog procesa izrade i usvajanja propisa, te nam omogućava da popravimo i unaprijedimo pravni propis, prije samog usvajanja. S druge strane, ex-post procjena uticaja propisa se radi naknadno kada se neki propis usvoji pa se nakon određenog vremena ispituje njegov uticaj na oblast koju reguliše, sa ciljem popravke eventualne štete koju isti proizvodi. Praksa nalaže, da se provode obje vrste PUP-a prilikom izrade i praćenja implementacije pravnog akta.

Ako posmatramo uvođenje PUP-a u sklopu integrativnih aktivnosti koje BiH poduzima na svom evropskom putu, možemo definisati četiri faze koje se provode prilikom analize procjene uticaja propisa:

- Horizontalna procjena uticaja propisa;
- Procjena uticaja uvođenja pojedine direktive Evropske unije;
- Sektorska procjena uticaja uvođenja propisa;
- Procjena uticaja uvođenja propisa na nivou preduzeća.

Horizontalna procjena uticaja propisa

Ovo je prva faza u postupku procjene uticaja propisa, kada se ocjenjuju sveukupni pozitivni i negativni efekti uvođenja novih propisa. Ova faza ima za cilj da definiše one propise koji bi trebali imati najjači uticaj u nekoj oblasti. Ova vrsta analize takođe omogućava planiranje slijeda usvajanja acquis-a unutar nadležnih institucija.

Sam predmet analize se određuje zavisno od faze u kojoj se zemlja nalazi u procesu pristupanja. Što su pregovori za punopravno članstvo zemlje u poodmaklijoj fazi, to su analitički pregledi usklađenosti zakonodavstva (screening liste) obuhvatnije i šire. U svakom slučaju, ova faza obuhvata institucionalne, budžetske, mikro i makroekonomske, socijalne i ostale faktore.

Procjena uticaja uvođenja pojedine direktive Evropske unije

Kada se u prethodnoj fazi utvrdi da će pojedina direktiva Evropske unije imati značajne implikacije na neku oblast ili preduzeće, potrebno je pristupiti dubljoj analizi. To se postiže analizom uticaja uvođenja pojedine regulative i ona ima za cilj ponuditi objektivno provjerene preporuke i informacije donosiocima odluka o mogućim posljedicama odabira nekog od razmatranih prijedloga propisa. Dakle, njena svrha nije propisati smjer djelovanja, nego predstaviti sistem koji definiše troškove i koristi za privredu u cjelini ili njene pojedine sektore koji će proisteći iz promjene propisa. Bolje i dublje proučavanje mogućih posljedica uvođenja propisa potrebno je obaviti prije donošenja konačne odluke, uz iznošenje kvantitativnih efekata propisa, kad god je to moguće. Dakle ova faza sagledava sve pozitivne i negativne efekte koje može prouzročiti donošenje nekog propisa.

Sektorska procjena uticaja uvođenja propisa

Ovom analizom identificiraju se ključni faktori koji utiču na uspjeh pojedinog sektora ili oblasti privrede i ima za cilj:

- stvaranje analitičke podloge za odlučivanje i uvođenje mjera za unapređenje konkurentnosti, kao osnovnog faktora prilagođavanja određenog sektora jedinstvenom tržištu,

- unapređenje poslovnog ambijenta,
- unapređenje saradnje države i privatnog sektora,
- potpunije poštivanje politika Evropske unije.

Koristi ove analize ogledaju se u boljem planiranju programa pomoći EU državi-kandidatkinji kao i u boljem definisanju pregovaračke pozicije države sa EU.

Procjena uticaja uvođenja propisa na nivou preduzeća

Ova faza analizira efekte različitih zakonodavnih, institucionalnih i tržišnih promjena i politika EU na sve poslovne funkcije posmatranog preduzeća. Cilj analize je unapređenje procesa strateškog planiranja i dugoročnog prilagođavanja preduzeća Evropskoj uniji, odnosno eventualno potrebna lobiranja preduzeća. Analiza se vrši prema funkcijama preduzeća ili prema politikama EU.

PRAVNI OSNOV ZA UVOĐENJE PUP-a U BIH

Parlamentarna skupština BiH je još 2005. godine donijela "Jedinstvena pravila prilikom izrade pravnih propisa u institucijama BiH", kojim je detaljno definisan način i proces izrade pravne regulative u institucijama BiH. Članom 62. ovog dokumenta u kojem se nalaže institucijama koje predlažu pravne propise da moraju izvršiti procjenu stanja i razloge uvođenja novih propisa kao i vrijednosti kojima se institucija rukovodila kada je predlagala neki propis. Nadalje, u členu 65. Jedinstvenih pravila se nalaže institucijama da vrše procjenu finansijskih i materijalnih sredstava potrebnih za provođenje propisa, te se predlagač obavezuje da da jasnu ekonomsku podlogu i da prikaže korist od provođenja nekog propisa, te da dokaže da su troškovi uvođenja propisa opravdani i da je značajna dobit od provođenja nekog propisa.

Takođe, u istom dokumentu se preporučuje i nižim nivoima vlasti u BiH, kao i Visokom predstavniku u BiH da se pridržavaju ovih pravila.

U tom smislu, Vlada Federacije BiH na 6. sjednici održanoj 04.05.2011. godine donijela je Uredbu o načinu pripreme, procjeni utjecaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva.

Ovom uredbom definišu se metode za pripremu, procjenu utjecaja i odabir politika kojih će se pridržavati službenici federalnih ministarstava u postupku pripreme zakonskih akata koje predlaže Vlada FBiH i podzakonskih akata koje donose Vlada FBiH i federalna ministarstva u skladu sa svojim pravima i dužnostima utvrđenim Ustavom, zakonima i drugim propisima FBiH, a čija priprema proizlazi iz godišnjeg programa rada Vlade FBiH, ili na osnovu zaključka Parlamenta FBiH. Uredba se primjenjuje u svim

organizacionim jedinicama federalnih ministarstava i obavezujuća je za sve zaposlene u ministarstvima.

Uredbom se na do sada najsvieobuhvatniji način, veoma precizno, reguliše postupak donošenja zakonskih i podzakonskih akata u Vladi FBiH i federalnim ministarstvima. Sastavni dio ove Uredbe je Anex I koji služi kao indikator ocjene stanja u predmetnoj oblasti prije i nakon stupanja na snagu akta, ciljeva, učinaka i razloga predlaganja (zakoni) ili donošenja (podzakonski akti), rizika nedonošenja, te fiskalnih i drugih socijalnih uticaja (okoliš, mala i srednja preduzeća, konkurentnost domaćih preduzeća, tržište, posebno ranjive socijalne grupe, velika preduzeća).

Članom 1. Anexa I Uredbe, nalaže se da predlagači akata:

- moraju izvršiti ocjenu trenutnog stanja (lociranje problema i postojeći zakonski okvir u određenoj oblasti),
- navedu razloge donošenja akta,
- navedu u kojoj mjeri se očekuje da će novi akt riješiti postojeći problem.

Članom 2. Anexa I precizira se da se nakon ocjene stanja u određenoj oblasti mora dati odgovor na slijedeća pitanja:

- koji je glavni cilj uvođenja akta i koji su njegovi očekivani učinci,
- da li je i na koji način akt usklađen sa programom rada Vlade FBiH i drugim strateškim dokumentima Vlade FBiH, Ustavom FBiH, zakonima i drugim propisima FBiH, zakonodavstvom Evropske unije i drugim međunarodnim sporazumima,
- da li je u postupku izrade akata obavljena javna rasprava, i da li je izrađen izvještaj o javnoj raspravi,
- da li je bilo konsultacija pri izradi akta i na koji način su rađene,
- koji su bili rezultati konsultacija i u kojoj mjeri su obavljene konsultacije utjecale na sadržaj akta.

Članom 3. Anexa I naloženo je predlagaču akta da:

- navede i druge razmotrene mogućnosti (opcije) kojima se može ostvariti zacrtani cilj, tj. riješiti prepoznati problem, te sažeto opiše posljedice svake od razmotrenih opcija,
- opiše posljedice i rizike nedonošenja novog, tj. izmjena postojećeg akta,
- navede u kojoj mjeri se prilikom odabira odgovarajuće opcije koristio uporednom analizom postojećih zakonodavnih rješenja u datoj oblasti u susjednim zemljama i zemljama Evropske unije,
- objasni razloge izbora rješenja sadržanog u tezama, odnosno prednacrtu akta,
- iskaže fiskalne utjecaje implementacije akta (fiskalni utjecaj na finasijske institucije, sredstva neophodna za implementaciju akta, odobrena sredstva za

implementaciju akta, razliku između neophodnih finansijskih sredstava i iskazanih odobrenih sredstava, finansijska sredstva koja bi institucija mogla osigurati iz svojih drugih programa u svrhu implementacije, navede druge moguće finansijske izvore za implementaciju akta, te kakav će biti finansijski uticaj implementacije akta na druge nivoe vlasti u FBiH, kao npr. kantone, općine ili gradove i kakav će biti uticaj implementacije akta na moguće povećanje/smanjenje prihoda u budžetima države BiH, odnosno entiteta, Brčko Distrikta, općina ili gradova).

Takođe ovim članom naloženo je da predlagač akta razmotri:

- kakav će biti utjecaj akta u ekonomskom i socijalnom smislu, te u smislu zaštite okoliša,
- kakav će biti vremenski okvir djelovanja prepoznatih utjecaja,
- očekivane utjecaje akta na mala i srednja preduzeća,
- kakvi su utjecaji akta na velika preduzeća, te konkurentnost domaćih preduzeća,
- poslovne sektore koji će biti najviše pogođeni primjenom akta, te uticaj na druge privredne i neprivredne subjekte,
- da li se očekuju utjecaji akta na slobodno tržišno natjecanje (pozitivni i/ili negativni),
- da li se očekuju utjecaji na posebno ranjive socijalne grupe,
- postoje li kratkoročni, srednjoročni ili dugoročni utjecaji akta na odnose s drugim državama,
- da li su napravljene preliminarne ili dodatne studije, analize rizika ili osjetljivosti i koji su njihovi rezultati,
- da li data politika, odnosno akt proizlazi iz visokoprioritetne inicijative utvrđene u godišnjem programu rada Vlade.

Članom 4. Anexa I precizirano je da predlagač akta treba da naznači slijedeće:

- ko je odgovoran za provedbu akta i na koji način će se provoditi,
- da li je potrebno da drugi nivoi vlasti u FBiH donesu svoje propise, usklade postojeće propise, ili pojedine odredbe, sa novim aktom, i ako je odgovor da, u kojem periodu,
- da li je potrebno donijeti podzakonske/provedbene propise za implementaciju akta,
- komunikacijsku strategiju i plan obrazloženja akta,
- kako će se nadgledati primjena akta,
- da li je i na koji način predviđena izrada procjene/analize utjecaja primjene akta nakon njegovog stupanja na snagu.

Procjenu uticaja akta koji se predlaže, predlagač je, u smisli člana 4. stav 2. Uredbe, dužan izvršiti na osnovu slijedećih kriterija:

- “postizanje cilja” predstavlja kriterij koji obrađivač koristi kako bi procjenio da li prednacrt akta zadovoljava postavljene ciljeve u najvećoj mogućoj mjeri,

- “provodivost” predstavlja kriterij koji obrađivač koristi s ciljem procjene u kojoj mjeri se prednacrt akta može efikasno primjeniti kroz postojeću strukturu javne uprave u FBiH,
- “jasnoća” predstavlja kriterij koji obrađivač koristi kako bi procijenio drugi koncept primjenjivosti, odnosno moguće poteškoće za ciljne grupe (npr. privatni sektor) da na pravi način razumiju akt i pridržavaju se istog na propisan način,
- “troškovi primjene” predstavljaju kriterij koji obrađivač koristi kako bi procijenio troškove i moguće uštede koje se direktno odnose na provedbu akta,
- “usklađenost” predstavlja kriterij koji obrađivač koristi kako bi procijenio da li novi akt stvara konfliktne međuzavisnosti sa drugim aktima, što može dovesti do neželjenih pratećih efekata, u smislu da na primjer oni na koje se akt ne odnosi ostvaruju određenu korist ili trpe određene štete,
- “integralni pristup” predstavlja kriterij koji obrađivač koristi kako bi na uravnotežen način primjenio među-sektorski pristup u postupku procjene društvenih, ekonomskih, ekoloških i drugih utjecaja.

Kad je u pitanju Republika Srpska, Vlada RS-a je u 2009. godini donijela Poslovnik o radu vlade u kojem se u čl. 17. nalaže predlagateljima pravnih propisa da moraju imati analizu efekata propisa kao i usuglašenost sa pravnim propisima EU. Nadalje, u istom dokumentu se propisuje da se prilikom analize koristi Metodologija Evropske Unije, te se propisuje ko je sve obavezan da sudjeluje u samom procesu izrade PUP-a.

AKTIVNOSTI NA PRAKTIČNOJ PRIMJENI PUP-a U BIH

Direkcija za evropske integracije ima funkciju koordinacije prilikom implementacije PUP-a u BiH i pokrenula je nekoliko inicijativa procjene uticaja propisa kroz treninge, četiri pilot projekta, te konferenciju u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Pored Direkcije za evropske integracije, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (u suradnji sa DEI) takođe je pokrenulo više analiza procjene uticaja propisa kao što su : Impakt analiza učinka direktive EU o niskom naponu u BiH, Impakt analiza učinka direktive EU o mašinama u BiH; PUP Zakona o politici direktnih stranih ulaganja, Početna procjena regulatornog uticaja Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu (94/62/EZ), Početna procjena regulatornog uticaja Direktive o mjernim instrumentima (2004/22/EZ), Početna procjena regulatornog uticaja Direktive o sigurnosti igračaka (2009/48/EZ), Početna procjena regulatornog uticaja Direktive o žičarama (2000/9/EZ), Procjena regulatornog uticaja Direktive o građevinskim proizvodima (89/106/EEZ).

U cijelom procesu, Ministarstvo pravde BiH nadzire kako se „Jedinstvena pravila za izradu pravnih akata“ provode u institucijama BiH i ono je zainteresovano za promociju širih javnih konsultacija o nacrtima odluka. Takođe, krajem avgusta 2011. godine Ministarstvo komunikacija i prometa BiH u saradnji sa Međunarodnom finansijskom institucijom je uradilo „Analizu učinaka propisa na pravni i institucionalni okvir za elektronski potpis“.

Nekoliko institucija sa nivoa Federacije Bosne i Hercegovine (Federalni zavod za programiranje razvoja, Univerziteti Sarajevo i Mostar, Privredna komora FBiH, te koordinator za evropske integracije iz FBiH) prisustvovalo je seminaru na temu „Metodologija RIA-e (PUP) u procesu evropskih integracija i usklađivanja zakonodavstva sa praktičnim primjerima“ gdje su kroz iskustva susjednih zemalja i stranih eksperata bili upoznati sa procesom procjene uticaja propisa, kao i prednostima i metodologijom izrade istih.

Veliki korak ka procjeni uticaja propisa (PUP) u FBiH je napravljen donošenjem Uredbe o načinu pripreme, procjeni utjecaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva. Ovim aktom je na najsveobuhvatniji i najprecizniji način riješeno pitanje procjene uticaja akata koje donosi vlada FBiH i federalna ministarstva, bez obzira da li je riječ o aktima u redovnom radu, ili se radi o aktima čije donošenje proizlazi iz potrebe usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim propisima EU.

U dosadašnjoj praksi ova Uredba se nije primjenjivala, iako je usvojena još u maju 2011. godine. Ured za zakonodavstvo Vlade FBiH je redovno davao mišljenje na akte koje usvaja Vlada FBiH i skretao pažnju na ovaj nedostatak.

Objektivan problem je što većina državnih službenika u FBiH nije obučena za ovu vrstu posla (izuzetak su pet federalnih ministarstava koja su prošla SPPD program), te je glavna preporuka ovog dokumenta, nužnost edukacije ključnih državnih službenika na izradi procjene uticaja propisa (PUP-a) i primjeni Uredbe, s ciljem da adekvatno odgovore postavljenom zadatku kako je to definisano u Uredbi Vlade FBiH. Obuka bi trebala da se organizuje pri Agenciji za državnu službu FBiH.

U Republici Srpskoj, u 2007. godini sproveden je prvi pilot projekat *PUP*. Cilj projekta je bio da se obezbijedi procjena uticaja propisa (PUP) koja se odnosi na potrebu donošenja Zakona o banjama s obzirom na zahtjeve tržišta te ukupnog privrednog i društvenog razvoja, čime bi se stvorile pretpostavke za bolju zaštitu stanovništva i zaštitu životne sredine. Takođe, u saradnji sa Međunarodnom finansijskom korporacijom, u 2009. godini sproveden je drugi pilot-projekat procjene uticaja na poslovno okruženje Nacrta zakona o turističkoj naknadi, a cilj sprovođenja metodologije PUP-a u ovom projektu bio je da se na efikasan i isplativ način obezbijede finansijska sredstva za promociju turizma u RS-u,

kao stalan izvor sredstava kako bi se aktivnosti usmjerene na promociju turizma mogle odvijati u kontinuitetu. Takođe, u RS-u je Agencija za državnu upravu obavila i 4 obuke za analizu procjene uticaja propisa na kojima su učestvovali državni službenici (preko 70 učesnika).

Zaključak

Kao što smo vidjeli iz prethodnog, neophodno je da procjena uticaja propisa prati prijedloge propisa, sa ciljem pružanja podrške procesu odlučivanja koju prati precizna analiza sa raspoloživim opcijama i mogućim uticajima koji mogu proizići iz njih. Možemo slobodno reći, da je procjena uticaja propisa (PUP) jedan dobar alat kojim se poboljšava kvalitet propisa i pravne regulative koja se donosi, kao i njihov uticaj na poslovni ambijent i društvene tokove u cjelini. Sama praksa provođenja PUP-a je relativno novijeg datuma. Evropska komisija je uvela procjenu uticaja propisa – RIA (PUP) 2003. godine.

Pored najvažnijeg cilja procjene uticaja propisa (PUP), a to je pravovremeno donošenje odluka Vlade na osnovu kvalitetnih zakonskih i podzakonskih akata, njenom dosljednom primjenom biće izvršena i obaveza FBiH koju je BiH preuzela potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a odnosi se na usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnim propisima EU.