

## PROCJENA UTICAJA PROPISA U BOSNI I HERCEGOVINI: PUT PREMA BOLJOJ REGULATIVI

### REGULATORY IMPACT ASSESSMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA: THE WAY TOWARDS BETTER REGULATION

dr. sc. VEDAD SILAJDŽIĆ, vanredni profesor

Univerzitet u Sarajevu, Ekonomski fakultet

dr. sc. FATIMA MAHMUTĆEHAJIĆ, vanredni profesor

Univerzitet u Sarajevu, Ekonomski fakultet

**Sažetak:** Početkom 2018. godine usvojena i objavljena je “Perspektiva vjerovatnog proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan i njene pojačane uključenosti” (COM 2018 65), javnosti uglavnom predstavljene pod naslovom “Strategija za uključivanje država Zapadnog Balkana u Evropsku uniju”. To su pogledi najviših organizacijskih struktura Evropske unije na procese priključivanja šest zapadnobalkanskih zemalja - Bosne i Hercegovine, Srbije, Crne Gore, Albanije, Kosova i Makedonije. Nema značajnijeg dokumenta u kojem su naznačeni mogući razvoji u tim zemljama koji će voditi željenom cilju i dovesti do njega - cilju uključivanja navedenih zemalja u Evropsku uniju. Postojanjem takvog dokumenta olakšan je, ali ne i pojednostavljen posao ocrtavanja tog procesa i gledanja na njega iz bosanskohercegovačke perspektive. U spomenutom dokumentu za koji je opravdano reći da predstavlja cjelovit program promjena u pojedinim zemljama koje su uslov za njihovo priključivanje u Evropsku uniju, vladavini prava iznova dodijeljen je središnji značaj. Pravna sigurnost, a time i predvidljivost, uvjetovana je kvalitetom pravnih propisa. Snaženje vladavine prava nije samo institucionalno pitanje. Ono zahtijeva društvene reforme. Cilj ovog rada je prikazati da Bosna i Hercegovina mora odlučnije pristupiti procjeni uticaja propisa kao preduvjeta za izradu i donošenje kvalitetnijih propisa, zasnovanih na raspoloživim činjenicama i dokazima. Taj cilj bit će postignut ukoliko provođenje procjene uticaja propisa bude zajedničko opredjeljenje svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.

**Ključne riječi:** bolja regulativa, pravo, procjena uticaja propisa

**Abstract:** *At the beginning of 2018, “A credible enlargement perspective for an enhanced EU engagement with the Western Balkans” (COM 2018 65) was adopted and published, usually presented to the public under the heading “Strategy for the integration of the Western Balkans countries into the European Union”. These are the views of the highest organizational structures of the European Union on the integration process of the six Western Balkan countries - Bosnia and Herzegovina, Serbia, Montenegro, Albania, Kosovo and Macedonia. This is the most significant document that describes possible developments in these countries which would lead to the desired goal and reach it - the goal of including these countries in the European Union. The existence of such a document facilitates but does not simplify the work of elaborating this process and looking at it from the perspective of Bosnia and Herzegovina. In the document, for which it is justified to say that it represents a comprehensive program of changes in these countries which are a prerequisite for their joining the European Union, the rule of law has again been given the central significance. Legal security, and therefore predictability as well, are conditioned by the quality of legal regulations. Strengthening the rule of law is not merely an institutional matter. It requires social reforms. The aim of this paper is to show that Bosnia and Herzegovina has to be more determined to approach regulatory impact assessment as a prerequisite for the development and adoption of better regulation, based on available facts and evidence. This goal will be achieved if regulatory impact assessment is a shared commitment at all the levels of government in Bosnia and Herzegovina.*

**Keywords:** *better regulation, law, regulatory impact assessment*

**Izrazi zahvalnosti:** *Ovaj rad zasnovan je na istraživanju koje je sprovedeno kao dio projekta „Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucije/a za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema redukcije administrativnih prepreka“ Ureda za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini (PARCO 2016-2018). Sa zahvalnošću odajemo priznanje za podršku voditelju projektnog tima, prof. dr. Veljku Trivun za njegove opsežne doprinose. Autori bi željeli da zahvale svim članovima Nadzornih i Implementacijskih timova na svim nivoima vlade Bosne i Hercegovine za njihovu pomoć u ovom istraživanju i njihova dragocjena zapažanja tokom projekta.*

## UVOD

Tri glavna stuba vladavine prava su pravda, bolji pristup pravdi i podrška ekonomskom rastu, što je u skladu sa zahtjevima za proces pridruživanja EU. U ovom procesu, od Bosne i Hercegovine se naročito zahtijeva da ispuni specifične preduvjete. Preciznije, prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju,

„Sarađujući u području pravosuđa i unutrašnjih poslova, stranke će posebnu važnost pridavati učvršćivanju vladavine prava i jačanju institucija na svim razinama uprave općenito, a naročito u provedbi zakona i izvršavanju sudskih presuda” (SSP, čl. 78). U tom pogledu, odobravanje Agende za reforme u Bosni i Hercegovini 2015-2018 je ponovo naglasilo potrebu za implementacijom daljih reformi u oblasti vladavine prava.

Početakom 2018. godine usvojena i objavljena je „Perspektiva vjerovatnog proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan i njene pojačane uključenosti“ (COM 2018 65), javnosti uglavnom predstavljene pod naslovom “Strategija za uključenje država Zapadnog Balkana u Evropsku uniju”. To su pogledi najviših organizacijskih struktura Evropske unije na procese priključivanja šest zapadnobalkanskih zemalja - Bosne i Hercegovine, Srbije, Crne Gore, Albanije, Kosova i Makedonije. Nema značajnijeg dokumenta u kojem su naznačeni mogući razvoji u tim zemljama koji će voditi željenom cilju i dovesti do njega - cilju uključivanja navedenih zemalja u Evropsku uniju. Postojanjem takvog dokumenta olakšan je, ali ne i pojednostavljen posao ocrtavanja tog procesa i gledanja na njega iz bosanskohercegovačke perspektive.

Pravna sigurnost, a time i predvidljivost, uvjetovana je kvalitetom pravnih propisa. Snaženje vladavine prava nije samo institucionalno pitanje; ono zahtijeva društvene reforme. Cilj ovog rada je pokazati da Bosna i Hercegovina mora rigorozno da procjenjuje učinak zakonodavstva u izradi, uključujući najbolje prakse i načela tokom zakonodavnog procesa koji se *oslanja dokaze i transparentne procese*. Ovo može funkcionisati samo ako je to zajednička obaveza svih nivoa vlasti Bosne i Hercegovine. Rad je strukturiran na sljedeći način: Odlomak 2 iznosi osnovne zahtjeve u području javne uprave i načela bolje regulative - reforme koje moraju provesti zemlje koje žele da se pridruže EU. Odlomak 3 predstavlja procjenu uticaja propisa kao preduvjeta bolje regulative. Principi procjene uticaja propisa kao puta prema boljoj regulativi opisani su u Odlomku 4. Konačno, odlomak 5 je pregled zaključnih razmatranja.

## **REFORMA JAVNE UPRAVE I NAČELA BOLJE REGULATIVE**

Reforma javne uprave je okosnica za jačanje upravljanja na svim nivoima. Reforma javne uprave u državama članicama EU je među pet najvažnijih zadataka za podršku ekonomskom razvoju (Odličnost u javnoj administraciji za konkurentnost u EU zemljama članicama, 2012). To uključuje unaprjeđenje

kvaliteta i odgovornosti uprave, unaprjeđenje profesionalnosti, depolitizaciju i transparentnost, takođe u zapošljavanju i otpuštanju administracije, transparentnije upravljanje javnim finansijama, i bolje usluge građanima. Bolja regulativa je popularan naziv za agendu regulatornih reformi (Radaelli, Meuwese, 2009:639), ali šta stoji iza ovog naziva? U svom članku o regulatornim politikama u Evropi, Lodge zapaža porast akademskog interesa za ovu temu (Lodge, 2008:289). Lodge takođe zaključuje (Lodge 2009:145) da je savremena debata manjkava uslijed konkurentnih pretpostavki koje se kriju iza zajedničkog jezika. Pristup koji više obećava je da se visokokvalitetna regulativa uklopi u regulatorne razgovore nego da se nameću zahtjevi putem hijerarhijskih sredstava.

Različita regulatorna i administrativna opterećenja, ograničenja, neproporcionalne pravne obaveze, zahtjevi i uvjeti za dobivanje odobrenja i čekanje istih, birokratska korupcija, obaveze za postavljanje podataka i informacija i specifični pravni propisi predstavljaju prepreke konkurentnosti Bosni i Hercegovini. Uvjete za rast i konkurentnost privrede moguće je stvoriti samo u okolnostima kada javna uprava poboljšava pravne popise kako bi se ostvario što bolji okvir za poslovne slobode (vidjeti više u: Annoni, Dijkstra, 2017). To je posebno važno za rastući uslužni sektor, kao i za razvoj savremene prerađivačke industrije. U praksi, brojne evropske zemlje imaju državne službenike koji rade isključivo na otkrivanju i propagiranju eliminacije prepreka, što nažalost nije praksa u Bosni i Hercegovini.

Procjena učinka danas je fascinantna tačka za posmatranje kako politika zasnovana na dokazima i „političko“ donošenje odluka međusobno djeluju (Dunlop, Radaelli 2016:34). Vlade moraju osigurati da interesne skupine aktivno sudjeluju u procesima reformi i kreiranja politika (OECD, 2008, OECD, 2012). Istraživanja o kvalitetu regulative pokazala su da se on ne može jednostavno postići smanjenjem ukupnog broja pravila. On zahtijeva adekvatno institucionalno uređenje regulatornih nadzornih institucija (Dunlop, Maggetti, Radaelli, Russel 2012:24). Iyigun and Rodrik analiziraju međusobno djelovanje reforme politike i poduzetništva u svom istraživanju zasnovanom na dokazima sprovedenom u nekoliko zemalja (Iyigun & Rodrik, 2004), u kojem njihov model nudi uvid u to zašto su reforme institucija djelovale u pregršti zemalja ali doživjele neuspjeh u mnogim drugim zemljama. U zaključku, oni iznose da „s normativne strane, korisno je identifikovati okolnosti pod kojima je vjerovatno da će razne vrste reforme politike – krparenje politike naspram dubljih institucionalnih reformi – potaknuti strukturalne promjene i ekonomski rast“ (Iyigun & Rodrik, 2004:4).

Bolja regulativa podrazumijeva raditi drugačije stvari, i raditi ih bolje. To ne podrazumijeva deregulaciju, nego bolju regulaciju, te postizanje ciljeva politike na najefikasniji način, putem EU pravila kada je to potrebno, ali takođe i na državnom nivou i/ili putem neregulatornih sredstava kad god je to dostatno. Komisija želi ažurirati svoje prakse u zakonodavstvu kako bi se osiguralo da

će one odgovoriti modernim zahtjevima i očekivanjima građana po pitanju maksimalne transparentnosti i rasprostranjenih konsultacija. Interesne strane takođe očekuju da naši zakoni budu učinkoviti po pitanju društvenih, okolišnih i ekonomskih ciljeva koje smo postavili, da budu dobro razmotreni po pitanju opterećenja koja oni stvaraju za poslovanje, građane ili javnu administraciju kada se implementiraju, te da imaju jasne mjere svog uspjeha koje se po potrebi prerađuju (Agenda za bolju regulativu: pitanja&odgovori, 2015).

Bolja regulativa oslanja se na dokaze i transparentne procese, koji uključuju građane i interesne strane (Bolja regulativa za bolje rezultate - EU Agenda COM 2015). Kako je objašnjeno u Komunikaciji Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, sa ovim programom zakonodavstvo EU moći će se usredotočiti na područja na kojima ima najveću dodanu vrijednost. Ispunjenje ciljeva zajedničke politike postaće efikasno i djelotvorno, jasno, jednostavno i lako razumljivo, a regulatorno opterećenje učesnika smanjiće na najmanju moguću mjeru, te će se ojačati konkurentnost i održivost privrede EU. Komisija je identifikovala oblasti za poboljšanja postojećeg tijela EU legislative (Dopunjavanje agende za bolju regulativu: Bolja rješenja za bolje rezultate, SWD 2017 675). Kada se predlažu nove politike i zakoni, Komisija se fokusira na stvari koje zaista trebaju da budu obavljene od strane EU, te osigurava da se one dobro obave.

Putem svog programa rada Bolje regulative, EK se obavezala da će kreirati, isporučivati i podržavati provedbu intervencija najboljeg mogućeg kvaliteta. To pokriva cijeli ciklus politike od njenog planiranja, usvajanja, kreiranje, potom realizaciju, primjenu (uključujući provođenje), evaluaciju i reviziju. Sve intervencije, bilo zakonodavne, kao i nezakonodavne, programi potrošnje ili druge mjere imaju za svrhu da postignu izvjesne ciljeve. U okviru Instrumenata bolje regulative (Better regulation Toolbox, 2017:6-7) kaže se da principi bolje regulative trebaju:

a) biti dobro isplanirani i pravovremeni, a sav pripremni i analitički posao, uključujući konsultacije s interesnim grupama, mora se obaviti na vrijeme kako bi doprinio procesu razvoja politike,

b) biti najboljeg kvaliteta, a osnova za bilo kakve konsultacije s interesnim grupama treba biti jasna i koncizna, te sadržavati sve potrebne informacije da bi se olakšali odgovori,

c) biti zasnovani na najboljim dostupnim dokazima uključujući naučne savjete, ili na transparentnim objašnjenjima, zašto neki dokazi nisu dostupni a ipak se smatra da je primjereno djelovati,

d) participativni za sve interesne grupe kako bi se osiguralo široko učešće u cijelom ciklusu politike, otvoreni za javne konsultacije preko interneta koji trebaju biti obavezni elementi svake vezane strategije konsultovanja i evaluacije,

ili procjene učinka. Interesnim grupama mora se dati dovoljno vremena da odgovore (12 nedjelja za konsultacije) ili pripreme odgovore (4 radne nedjelje za sastanke),

e) pridržavati se supsidijarnosti i proporcionalnosti te objasniti kako se ova dva principa poštuju. Potezi moraju biti relevantni i neophodni, te nuditi vrijednost veću od one koju bi potezi same države članice mogli dati i ne smiju ići dalje od nužnog da bi se riješio problem, ili postigao cilj politike,

f) da budu sveobuhvatni, pri čemu moraju razmotriti relevantne ekonomske, društvene i ekološke učinke alternativnih rješenja politike. Stanovišta interesnih grupa moraju se prikupiti za svako ključno pitanje,

g) da budu koherentni u raznim domenima politike; nove inicijative, procjene učinka, konsultacije i evaluacije moraju spremati zajednički sve relevantne službe u okviru saradnje među službama,

h) da budu proporcionalni tipu intervencije, ili inicijative, važnosti problema ili cilja, te veličini očekivanih ili ispitivanih učinaka,

i) da budu jasno vidljivi vanjskom svijetu ako se teži da budu razumljivi i vjerodostojni. Rezultate evaluacija, procjena učinka i konsultacija treba objaviti širokom krugu. Odgovore interesnih grupa treba priznavati, a rezultate konsultacija objavljivati širokom krugu putem samo jedne tačke pristupa. Razlozi neslaganja sa odvojenim mišljenjima moraju se objasniti,

j) da budu objektivni i uravnoteženi, pri čemu trebaju da pruže informacije za političke izbore putem dokaza – a ne obratno,

k) trebaju biti poduprti dovoljnim ljudskim i finansijskim resursima kako bi se omogućilo da svaka evaluacija, procjena učinka ili konsultacija donese pravovremen kvalitetan rezultat. Generalni direktorati trebaju uspostaviti centre (ili funkcije) ekspertize koji bi podržavali bolje aktivnosti na izradi zakonodavstva u cjelokupnom ciklusu politike.

Primjena tih principa trebala bi obezbijediti rigoroznu bazu dokaza kako bi se donosile promišljene odluke i doprinijelo da aktivnosti Komisije budu efektivnije, koherentnije, korisnije, relevantnije i efikasnije. Suštinski, ovo se odnosi samo na uticaj EU pravne tečevine na nacionalno zakonodavstvo zemalja punopravnih članica EU.

## POJAM I ZNAČAJ PROCJENE UTICAJA PROPISA

U savremenom društvu i ekonomiji postoji stalna potreba za novim zakonodavstvom. Stvaranje novog zakonodavstva zahtijeva drugačiji pogled na postupak izrade i pisanje propisa. Savremeno ("pametno") zakonodavstvo se zasniva na načelu da novo zakonodavstvo ne smije stvarati dodatne prepreke razvoju društva i ekonomiji. Novo zakonodavstvo treba biti odraz kvalitetne, odgovorne i transparentne javne politike koja podupire razvoj društva, rast ekonomije i stvaranje novih vrijednosti bez nepotrebnih prepreka za poslovanje (vidjeti više u Radaelli, 2005; Radaelli 2010; Radaelli, Dunlopa&Fritsch 2013).

Procjena uticaja propisa PUP (*eng. Regulatory Impact Assessment - RIA*) predstavlja sistematski proces identifikacije, proučavanja i testiranja očekivanih efekata predloženih propisa. Ona predstavlja analitički dokument koji treba da pomogne u procesu donošenja odluka. Ona ne predstavlja zamjenu za političke odluke već predstavlja samo kvalitetnu osnovu za donošenje istih. PUP je naročito fascinirajući slučaj za analizu uloge znanja za donošenje politika, zato što on ima kvazi-naučne ambicije, ali se takođe odigrava u srcu vlade gdje se političke odluke transformišu u zakone, propise i ostale instrumente politike (J. Hertin et al., 2009:413).

Osnovni cilj procjene uticaja propisa je da se ispitaju sva raspoloživa rješenja kako bi se stvorila slika o njihovoj efikasnosti, čime bi se omogućio odabir najboljeg rješenja. PUP je proces iz kojeg dobijamo sljedeće:

- kvalitetnu analizu sadašnjeg stanja (nedostatak ex-post analiza),
- zakonodavcu omogućiti nepristranu, preciznu i pouzdanu analitičku podlogu za donošenje kvalitetnih zakonodavnih propisa,
- obrazložiti kako predloženi propisi treba da unaprijede poslovno okruženje i omoguće lakše poslovanje (obaveza iz reformske agende) i
- da izvrše činjenično utemeljenje opcija zasnovanih na relevantnim dokazima.

Donošenje dobrih pravnih propisa predstavlja izazov za državu i njene organe, na svim nivoima vlasti, koji trebaju građanima i potrošačima omogućiti pravnu sigurnost koju očekuju, a u isto vrijeme treba stvoriti uslove koji kompanijama omogućavaju da se djelotvornije natječu i budu inovativnije u veoma konkurentnom globalnom okruženju. Bolji propisi moraju postati pametni propisi i taj cilj, kod izrade i donošenja propisa, mora biti vodilja svima koji na bilo koji način učestvuju u procesu donošenja pravne regulative. U tom smislu, EU sistem je širi i nije isključivo orijentisan ka ekonomskoj dimenziji. Prema

nekim ekonomskim analizama (Fritsch, Radaelli, Schrefler & Renda 2013:451) za pojedine elemente analize troškova i koristi, rezultati pokazuju da su kvantifikacija i monetizacija još uvijek relativno problematične oblasti. Još neke preporuke iz političkih dokumenata (Pickova, 2016:3) su da Evropska unija treba da za cilj ima zaista sistematske procese smanjenja legislativnog opterećenja vezanjem čvorova izvorne procjene učinka i ex post preispitivanja, korištenjem objedinjene metodologije.

U OECD-ovom Radnom dokumentu o regulatornoj politici predstavljen je potencijalni doprinos konkretnog instrumenta regulatorne politike – Procjene uticaja propisa. On promovira inkluzivan rast putem bolje regulative kombinujući analize osobina inkluzivnog rasta i njegov odnos sa ostalim ciljevima politike i ulogom PUP-a unutar regulatornog procesa (Deighton-Smith, Erbacci, Kauffmann 2016:47). Postoji međunarodno prihvaćen stav da je bolja regulativa neophodna za privrednu konkurentnost zemlje. Pretjerano opterećujući propisi i javne institucije koje destimuliraju stvaranje ili proširenje poslovanja, ometaju privredni (ekonomski) rast. Ovo je posebno relevantno u kontekstu BiH, jer u publikaciji Svjetske Banke „Doing Business 2018“ (indeks lakoće poslovanja u zemljama u svijetu) BiH je zauzela 86. mjesto od 190 zemalja, a što je nisko rangiranje u odnosu na druge evropske zemlje.

Prema nekim istraživanjima i predviđanjima instituta Otvorena Evropa (eng. Open Europe), kumulativni trošak propisa uvedenih između 1998. i 2008. godine za sve zemlje članice je 1,4 triliona eura. Od toga je 66%, odnosno 928 milijardi eura iz EU izvora. Prognozirano je da će do 2018. godine će trošak EU regulative uvedene od 1998. godine porasti na više od 3,017 triliona eura. To je preko 15,000 eura po domaćinstvu u EU (Mats Persson, Stephen Booth & Sarah Gaskell, 2009:7).

U analizi sprovedenoj u više zemalja, Jalilian, Kirkpatrick i Parker (2006:99) testirali su hipotezu da efikasnost i kvalitet regulative utiču na ekonomske rezultate zemlje. Dvije vrijednosti za regulatornu učinkovitost su uključene zasebno a zatim kombinovane kao determinante učinka na području ekonomskog rasta, koristeći metode poprečnog presjeka i panel podataka. Rezultati iz oba seta modela potvrđuju snažnu kauzalnu vezu između regulatornog kvaliteta i ekonomskog rasta, te potvrđuju da je standard regulative značajan za ekonomske rezultate.

Nedvojbeno je, međutim, da rezultati nove regulatorne države ostaju nedovoljno istraženi, naročito u kontekstu zemalja u razvoju sa njihovim vlastitim osobenim ekonomskim i socijalnim problemima i institucionalnim karakteristikama. Izgradnja učinkovitih regulatornih struktura u zemljama u razvoju nije tek pitanje tehničkog dizajna regulatornih instrumenata, ona se također bavi kvalitetom institucija regulatorne podrške i kapacitetom (vidjeti više u:

Arndt, 2015). Mnoge institucije koje podržavaju tržišta su obezbijedene iz javnog sektora, i učinkovitost tih regulatornih institucija će biti značajna determinanta koliko dobro tržišta zapravo funkcionišu. Kvalitet regulatorne uprave će uticati na regulatorne ishode, za koje se pak može očekivati da utiču na ekonomski rast.

Savremena i moderna javna uprava podupire razvoj društva i tržišne ekonomije stvaranjem kvalitetnog zakonodavstva koje je fleksibilno i odgovara potrebama društva, ekonomije i građana. Kvalitetno zakonodavstvo preduslov je razvoja, a PUP je jedan od alata za izradu boljih politika i kvalitetnog zakonodavstva.

U osnovi, PUP je najznačajniji alat kojim se povećava kvalitet zakonodavstva kroz otvoreno, transparentno i aktivno traženje djelotvornijih načina rješavanja problema i ostvarivanja zacrtanih ciljeva javnih politika bez stvaranja dodatnih prepreka građanima, organizacijama civilnog društva i poslovnoj zajednici, a uz stvaranje više pozitivnih uticaja, tj. koristi u odnosu na očekivane negativne učinke, tj. troškove.

## **PRINCIPI PROCJENE UTICAJA U BOSNI I HERCEGOVINI: PUT PREMA BOLJOJ REGULATIVI**

U svom najboljem izdanju, PUP je način povećanja integriteta i povjerenja u procese donošenja politika, te poboljšanja regulatornih ishoda promovisanjem informisanog donošenja odluka koje je usmjereno, proporcionalno, konzistentno, odgovorno i transparentno (Camilla Adelle, Donald Macrae, Andreja Marusic & Faisal Naru, 2015:237). „Dok je Evropska komisija zasigurno vođa po pitanjima bolje regulative u EU, dok se uglavnom obavezuje na ciljeve bolje regulative, Evropski parlament ima zapravo jako različit stav od Komisije o nekima od konkretnih zahtjeva koje ona implicira, ili treba da implicira, za zakonodavca, kao što su obaveza da sprovodi procjenu uticaja i da uzima procjene Komisije kao početnu tačku... Sve ovo znači da moramo biti jako pažljivi prilikom donošenja bilo kakvih čvrstih zaključaka o osobinama i posljedicama bolje regulative općenito, te upućivati na njene specifične „inkarnacije“ gdje je to prikladno“ (vidjeti u: ur. Garben, Govaere EU Agenda za bolju regulativu: kritička procjena, 2018:4)

Opći cilj procjene uticaja propisa je stvaranje uslova za izradu i donošenje kvalitetnijih propisa zasnovanih na raspoloživim činjenicama i dokazima, tako da se ciljevi propisa ostvaruju uz najniže moguće troškove i ne stvaraju prepreke poslovnom okruženju, građanima i društvu općenito. Može se dodati da je opći

cilj postupka procjene uticaja i razmatranje prijedloga mogućih normativnih, ili drugih rješenja kojima se potiče poslovno okruženje, potom jača vladavina prava, te smanjuju troškovi provedbe samih propisa. Istovremeno se traži i ispunjavanje zahtjeva vezanih za osiguranje zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, ličnih i političkih sloboda, kao i privrednih, socijalnih, kulturnih i drugih prava (Metodologija za procjenu uticaja - vodič, 2017:27).

Principi na kojima se zasniva svaki oblik PU su sljedeći:

- a) usmjerenost, prijedlozi mogućih rješenja su usmjereni na potpuno ili djelimično otklanjanje negativnih uticaja utvrđenih problema,
- b) srazmjernost, prijedlozi mogućih rješenja srazmjerni su riziku uzročno-posljedičnih veza problema,
- c) odgovornost, prijedlozi mogućih rješenja su odraz detaljne procjene i odabira najpovoljnijeg rješenja koji podrazumijevaju odgovornost za djelovanje u datoj oblasti, donijete odluke u vezi s tim, njihovo dosljedno provođenje, uključujući obavezu izvještavanja, naročito u pogledu odgovornosti za posljedice odabranih rješenja,
- d) transparentnost, prijedlozi mogućih rješenja su rezultat detaljne procjene mogućih uticaja i konsultacija svih zainteresiranih strana,
- e) objektivnost, procjena uticaja i prijedlog najpovoljnijeg rješenja zasniva se na objektivnoj procjeni prema zadatim kriterijima,
- f) usklađenost, predložena rješenja usklađuju se sa pravnim okvirom u BiH, međunarodnim standardima i *Acquis*-em,
- g) fiskalna održivost, moguća rješenja i prijedlog najpovoljnijeg rješenja usklađeni su sa srednjoročnim fiskalnim okvirom,
- h) sveobuhvatan (integrisani) pristup, procjena uticaja provodi se na uravnotežen način, u međusobno povezanom postupku procjene fiskalnih, ekonomskih, socijalnih i okolišnih uticaja.

Može se govoriti i o principima:

- a) ekonomičnost prilikom provođenja PU i u cijelom procesu usvajanja (donošenja) pravnih propisa, a kako bi se troškovi, prije svega, planirali, a potom racionalizirali,
- b) efikasnost, u smislu adekvatne brzine i prohodnosti kod pojedinih faza, uz obavezno poštivanje svih propisanih procedura,
- c) održivosti predloženog rješenja.

S obzirom na spomenuti nedostatak iskustva i prakse procjene uticaja propisa na nivou Bosne i Hercegovine, a u svrhu identifikovanja i otklanjanja

potencijalnih rizika, a nakon urađenih analiza, kao zajednički identifikovani problemi u praksi realizovanja procjene uticaja propisa, a koji su rađeni ili se rade na nivou Bosne i Hercegovine izdvojeni su:

- nizak stepen primjene analitičkih postupaka koji prethode izradi propisa,
- nesistematičan i sporadičan pristup suštinskoj provjeri uticaja propisa,
- PU(P) se koristi da bi se opravdala unaprijed donesena odluka,
- PU(P) se doživljava samo kao nova birokratska procedura i
- nisu predviđena adekvatna sredstva (mjere) za njihovo sprovođenje.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Važan segment donošenja boljih propisa jeste imati „veliku sliku“ o njihovim ekonomskim, društvenim i okolišnim uticajima. Procjena uticaja propisa, kao alat za kreiranje boljeg pravnog, a time i poslovnog okvira, omogućava da propisi budu zasnovani na najboljim mogućim činjenicama, a samim tim i budu efikasniji. Ovo je jedan od dodatnih razloga zašto se pitanjima procjene uticaja propisa mora dati daleko veći značaj. Ona su, pored ostalog, nezaobilazan faktor legislativne ozbiljnosti. Nažalost, ona se vrlo često u Bosni i Hercegovini uzimaju površno, ne pridaje im se odgovarajući značaj, odnosno nedovoljno kvalitetno se primjenjuju, a vrlo često se to čini na brzinu i kroz hitne procedure.

Razvojem procjene uticaja propisa postavlja se temelj za stvaranje kvalitetnog i „pametnog“ zakonodavstva. Načelo „pametnog“ zakonodavstva je da treba stvarati fleksibilno, jednostavno, razumljivo i kvalitetno zakonodavstvo koje daje podlogu za razvoj ekonomije i društva. Postojeće i novo zakonodavstvo proizvod je kojeg primjenjuju privredni subjekti, organizacije civilnog društva i građani u svakodnevnom poslovanju i životu. Zakonodavni okvir treba dati stabilnost i jednostavnost zakonodavstva uz niske troškove primjene pravnih pravila i bez nepotrebnih svakodnevnih prepreka za one na koje se ta pravila odnose. Takav zakonodavni okvir podloga je za stabilnost i razvoj tržišta, stvaranje jednakih tržišnih prilika za preduzetništvo, razvoj različitih inicijativa organizacija civilnog društva za stvaranje i jačanje socijalne pravednosti i jednakosti, a uz zaštitu i očuvanje životnog i prirodnog okoliša. Bolja regulativa u Bosni i Hercegovini je centralni stub za vladavinu prava i ona ovisi o kvalitetu procesa procjene uticaja propisa te može djelovati samo ako je zajednička odgovornost svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.

## LITERATURA

1. Adelle, C., Macrae, D., Marusic, A & Naru, F. 2015. New development: Regulatory impact assessment in developing countries—tales from the road to good governance. *Public Money & Management*, 35(3): 233-238. DOI: 10.1080/09540962.2015.1027500
2. Anex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, COM(2018) 65 final
3. Arndt, C. et al. 2015. 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results. *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris.
4. Better regulation “Toolbox” - complements the better regulation guideline presented in SWD (2017) 350. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox_1.pdf). Accessed 10 February 2019.
5. Better Regulation Agenda: Questions & Answers (2015). [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4989\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4989_en.htm). Accessed 10 February 2019
6. Better regulation guidelines (SWD 2017 350). <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>. Accessed 10 February 2019
7. Bosnia and Herzegovina Reform Agenda 2015-2018. <http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda.pdf>. Accessed 10 August 2018
8. Building and Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). OECD, 2008. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>. Accessed 10 August 2018
9. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Better regulation for better results – An EU agenda*, COM(2015) 215 final.
10. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, COM(2018) 65 final.
11. Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results, (SWD 2017 675). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0215>. Accessed 10 February 2019
12. Deighton-Smith, R., A. Erbacher & C. Kauffmann 2016. Promoting inclusive

- growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment. *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 3, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en>. Accessed 8 August 2018
13. Dunlop, C. A., Maggetti, M, Radaelli, C.M., Russel, D. 2012. The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases. *Regulation & Governance*, 6: 23–45.
  14. Dunlop, C. and Radaelli, C. (eds.) 2016. *Handbook of regulatory impact assessment*, Edward Elgar Publishing
  15. Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States, 2012. [https://ec.europa.eu/growth/content/excellence-public-administration-competitiveness-eu-member-states-0\\_hr](https://ec.europa.eu/growth/content/excellence-public-administration-competitiveness-eu-member-states-0_hr). Accessed 10 August 2018
  16. Fritsch, O., Radaelli, C.M., Schrefler, L. & Renda, A. 2013. Comparing the content of regulatory impact assessments in the UK and the EU. *Public Money & Management*, 33(6): 445-452
  17. Garben, S. & Govaere, I. 2018. *The EU Better Regulation Agenda: A critical assessment*. Portland, Oregon: Hart Publishing
  18. Hertin, J., Jacob, K., Pesch, U. & Pacchi, C. 2009. The production and use of knowledge in regulatory impact assessment – An empirical analysis. *Forest Policy and Economics*, 11: 413–421
  19. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, The Council of the European Union and The European Commission on Better Law-Making, OJ L 123, 12.5.2016
  20. Iyigun, M. & Rodrik, D. 2004. *On the Efficacy of Reforms Policy Tinkering, Institutional Change and Entrepreneurship*, NBER Working paper No.10455, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/efficacy-reforms-policy-tinkering-institutional-change-and-entrepreneurship>. Accessed 10 August 2018
  21. Jalilian, H., Kirkpatrick, C. & Parker, D. 2006. The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 35(1): 99
  22. Lodge, M. & Wegrich, K. 2009. High-quality regulation: its popularity, its tools and its future. *Public Money & Management*, 29(3): 145-152, DOI: 10.1080/09540960902891640
  23. Lodge, M. 2008. Regulation, The Regulatory State and European Politics, *West European Politics*, 31(1): 280-301

24. Persson, M., Booth, S. & Gaskell, S. 2009. Out of Control, Europe: Measuring a decade of EU regulation, ed. by Lorraine Mullally, *Open Europe*
25. Pickova, Z. 2016. *Policy paper: EU Better Regulation Agenda: Contested Policy in Central European Perspective*, Institute for European Policy
26. Radaelli, C.M. 2005. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 12(5): 924-943.
27. Radaelli, C.M. 2010. Regulating Rule-Making via Impact Assessment Governance. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23(1): 89–108.
28. Radaelli, C.M., Dunlopa, C.A. & Fritsch, O. 2013. Narrating impact assessment in the European Union. *European Political Science* 12
29. Radaelli, C.M. & Meuwese, A.C. 2009. Better regulation in Europe: Between public management and regulatory reform. *Public Administration*, 87(3): 639-654.
30. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Government. OECD. 2012
31. Rigobon, R., & Rodrik, D. (2005). Rule of law, democracy, openness, and income. Estimating the interrelationships. *The Economics of Transition*, 13(3): 533–564.
32. Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part (OJ L 164, 30.06.2015) p. 2-547 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22015A0630%2801%29>. Accessed 10 August 2018
33. Trivun, V. (ed.), Trivun, V., Silajdžić, V., Ademović, K., Mahmutćehajić, F. 2017. *Methodology for Impact Assessment - Guide*, Project “Establishment and/or Strengthening of Capacities of the Institution/s for Control of Regulations and Establishment of the System of Reduction of Administrative Barriers”, State Office for Public Administration, Bosnia and Herzegovina (2016-2018).
34. Supporting documents for better regulations are available:
  - a) [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en)
  - b) [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_en)
  - c) <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and->

- improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\_en
- d) [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_en)
  - e) [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_en#documents](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en#documents)
  - f) [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_en)
  - g) [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en)