

Prof. dr. sc. Zarije Seizović

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu

PROCJENA REGULATORNOG UTICAJA U POSTUPKU IZRADE I DONOŠENJA ZAKONA

Procjena regulatornog uticaja (Regulatory Impact assessment – RIA) je, u najkraćem, sredstvo (alat) procjene mogućih efekata novih prijedloga zakona – procjene iz različitih aspekata – koja treba da pomogne o odabiru i izradi najbolje moguće opcije politike djelovanja (policy). Čini je određeni broj više-manje standardizovanih tehnika, metoda i postupaka pomoću kojih bi trebalo iznaći odgovore na bitna pitanja u vezi sa svim novim projektima zakona prije njihovog usvajanja. Najjednostavnije rečeno, procjena regulatornog uticaja (RIA) je način pomoću koga treba prikupiti i analizirati relevantne podatke o mogućim i očekivanim učincima predloženog normativnog akta kao i mogućih alternativnih rješenja.

RIA ponekad može biti veoma dugotrajan, komplikovan i skup postupak. Ako se, npr. radi o zakonskim projektima za koje se može pretpostaviti da će imati važne, sistemske, sudbonosne i dugoročne učinke za društvo i državu u cjelini (npr. reforma poreskog sistema, sistema odbrane, sigurnosnog sistema i sl.), treba staviti u funkciju vrlo sofisticirane metode i tehnike procjene regulatornog uticaja, kao što su različiti dinamični i ekonometrički modeli, cost-benefit analiza, postupci simulacije, eksperimenata i dr., a koji su dobro poznati u okviru zemalja OECD i EU. S druge strane, jednostavnijim slučajevima, RIA će se ograničiti na izradu inventara na osnovu rutinski pribavljenih informacija i općeg poznavanja stanja u oblasti u kojoj će se nomotehnički djelovati, odn. donijeti novi zakon.

Procjenom uticaja se žele dobiti maksimalno precizne, prije svega objektivne informacije o ostvarljivosti normativnih akata kao i informacije pod kojim uvjetima i uz koje troškove novi zakonski projekat može da bude ostvarljiv i polučiti maksimalne efekte. RIA bi takođe trebala dati odgovor na pitanje kako će zakon/propis/normu razumjeti i prihvatiti adresat/i. Rad, u formi kratkog pregleda, objašnjava pojam procjene regulatornog uticaja te neke metode i tehnike njenog provođenja.

Ključne riječi: Procjena normativnog uticaja; Zakon; Propis; Norma; Politika djelovanja; Administrativni kapaciteti.

Zarije Seizović, zarije.seizovic@fpn.unsa.ba.

1. POJAM I ZNAČAJ PROCJENE REGULATORNOG UTICAJA U LEGISLATIVNOM POSTUPKU

Procjenu regulatornog uticaja (RIA) mogli bismo definirati kao sredstvo procjene mogućih efekata novih zakonskih prijedloga iz različitih aspekata, koja bi trebala da pomogne u odabiru i razradi najbolje moguće opciju politike djelovanja.¹ Procjena regulatornog uticaja se sastoji od više ili manje standardiziranih tehnika, metoda i procedura pomoću kojih bi trebalo da se dobiju odgovori na važna pitanja u vezi svih novih zakonodavnih projekata prije konačnog usvajanja tekstova tih akata. RIA je, jednostavno rečeno, alat pomoću koga treba prikupiti i analizirati informacije o mogućim i očekivanim efektima predloženog normativnog akta i mogućih drugačijih rješenja istog pitanja.²

Primjena RIA ne znači primjenu jednostavnih formula odlučivanja u kojima se samo uključe brojevi i dobije odgovor. Svaka zemlja koja koristi RIA, uključujući i Sjedinjene Američke Države primjenjuje ih kao jedan od nekoliko faktora koji doprinose donošenju konačne odluke. Ostali, manje empirijski faktori koji se mogu uključiti u postupak donošenja odluka u obuhvataju političke i ustavno-pravne konsideracije, međunarodne ugovorne obaveze i mišljenje stručnjaka.³

Jedan od osnovnih principa za izradu kvalitetnog zakonodavstva je „procijeniti učinke i sistematično revidirati propise kako bi se osiguralo da su planirani ciljevi postignuti na djelotvoran i učinkovit način unutar promjenljivog i kompleksnog ekonomskog i društvenog okruženja“.⁴ U tom smislu, „procjena učinaka propisa je postupak koji pomaže osmišljavanju javnih politika na način da identificira koristi, troškove i rizike predložene javne politike i uzima u obzir gledišta raznih sudionika, stvarajući tako javnu politiku na temelju savjetovanja i činjenicama, što vodi većem povjerenju javnosti u zakonodavni proces i rezultate javnih politika“.⁵

Procjena uticaja može biti dugotrajan, komplikovan i veoma skup postupak naročito kod određenih zakonodavnih projekata, kod kojih se može pret-

¹ Formalizirani aranžmani za RIA potiču iz SAD, iz vremena Fordove administracije, a kasnije su evoluirali i bivali modernizirani. *Developing and Applying Regulatory Impact Assessment Methodologies in Low and Middle Income Countries*, Institute for Development Policy and Management - Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, Crawford House, Precinct Centre, October 2002, 5.

² Slična definicija RIA je dana u *OECD (2001), Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, SIGMA Papers, No. 31, OECD, 10.

³ *Assesing the Impact of Proposed Laws and Regulations* – SIGMA Papers No. 13, OECD, 1997, 21.

⁴ *Procjena učinaka propisa – Smjernice za državne službenike*, Razvoj sustava procjene učinaka propisa u Hrvatskoj, Twinning Projekt EU HR/2007/IB/FI/, 2012, 5.

⁵ *Ibid.*

postaviti da će imati sudbonosne i dalekosežne efekte za društvo u cjelini,⁶ treba primijeniti najsofisticiranije metode i tehnike procjene uticaja: *cost-benefit* analizu, ekonometričke i dinamičke modele, simulacije, eksperimentalna testiranja itd. Ovakvi zakonodavni projekti traže detaljne kvantifikacije mogućih efekata i njihovu distribuciju na pojedine segmente društva. U jednostavnijim slučajevima procjena uticaja ograničiće se na inventarizaciju i prezentaciju pozitivnih i negativnih strana predloženog normativnog akta, često samo na osnovu rutinski pribavljenih informacija i/li općeg poznavanja stanja u određenoj oblasti.

Između ovih krajnosti, u primjeni procedure procjene uticaja obično će se osigurati samo informacije o određenim efektima. Napor i troškovi, koji će se uložiti u procjenu uticaja, treba da su različiti od slučaja do slučaja. Opće prihvaćen princip za primenu procjene uticaja propisa jeste da troškovi i obuhvatnost procjene treba uvijek da su srazmjerni važnosti pitanja koje se želi pravno regulirati. Međutim, kod uvažavanja tog principa ne smije se spustiti iz vida da su najskuplji propisi oni, koji se ne izvršavaju, koji su neostvarljivi ili koji neočekivano prouzrokuju negativne efekte. To su npr. propisi, koji se objektivno ne mogu provoditi zbog nepostojanja uvjeta za njihovo provođenje, kao npr. ako nema dovoljno kadrova za njihovo provođenje (npr. građevinskoj inspekciji odredi se nadležnost da kontroliše da li su gradnje u saglasnosti sa izdatim građevinskim dozvolama a inspektora za taj zadatak nema dovoljno); nisu obezbjeđena dovoljna finansijska sredstva ili nema drugih institucionalnih uvjeta; propis u tehničkom smislu nije ostvariv i sl.

RIA je korisna jer osigurava sistematičan set informacija koje donosioci odluka mogu koristiti da prave komparacije i izbore među ponuđenim rješenjima. No, RIA je više od pomoći u svojoj naprednoj formi kada se koristi ekonomskom teorijom da predvidi uticaj na kompetitivnost i analizu troškova analize (*Benefit Cost Analysis*) kako bi dala informacije donosiocima odluka o tome koja bi se, od ponuđenih solucija, sa stanovišta društva, najviše isplatila.⁷

Adekvatnom analizom mogućih efekata, tj. procjenom uticaja, mnoge od ovih i sličnih rizika kod usvajanja novih propisa moguće je izbjeći. Zbog toga treba nastojati da se procjena uticaja propisa i formalnopravno uvede kao obavezna u propisane postupke obrade i usvajanja propisa kako je to već djelimično učinjeno *Jedinstvenim pravilima*.⁸

⁶ Na primjer, reforma sigurnosnog sistema, sistema odbrane, poreskog sistema i/li reforma socijalnih transfera i sl.

⁷ *Assesing the Impact of Proposed Laws and Regulations* – SIGMA Papers No. 13, OECD, 1997, 21.

⁸ Naravno, upotreba u velikoj mjeri standardiziranih tehnika i metoda RIA, koje su razvijene u okviru zemalja OECD i EU nije nikakav „čarobni štapić“ pomoću koga je se mogu riješiti

Procjena uticaja znači analitički pristup baziran na relevantnim informacijama kojim možemo procijeniti i predvidjeti vjerovatne posljedice, pozitivne i negativne i različite *side-effects* planiranog propisa. Procjenom uticaja trebamo dobiti odgovore na temeljna analitička pitanja kao što su:

1. Kakav je karakter problema i kakve su njegove dimenzije?
2. Koji je cilj koji se želi s tim u vezi postići?
3. Koje su glavne opcije politike djelovanja za postizanje tog cilja?
4. Koji su vjerojatni (mogući) efekti pomenutih opcija u ekonomskom, socijalnom okolinskim i drugim relevantnim oblastima?
5. Koje su dobre i loše strane odabrane opcije?
6. Kako će biti organizovana kontrola nad implementacijom odabrane opcije politike djelovanja?

Prema smjernicama Europske komisije, najvažniji analitički koraci za procjenu uticaja treba da budu:

1. Identifikacija problema;
2. Definisane ciljeva;
3. Izrada glavnih opcija djelovanja;
4. Analiza njihovog uticaja;
5. Usporedba opcija;
6. Nacrt praćenja i procjenjivanja (evaluacije) odabrane politike djelovanja.

Konsultacije sa drugim zainteresiranim učesnicima i prikupljanje ekspertiza može se odvijati tokom čitavog procesa, što je i poželjno. U svakom slučaju, sa procjenom uticaja propisa treba da dobijemo uporedne informacije o predvidljivim posljedicama različitih mogućih varijanti (političkih opcija / opcija politika djelovanja) za postizanje željenih ciljeva.

RIA bi trebala pružiti objektivne informacije o izvršivosti propisa i informacije pod kojim uvjetima i za koju cijenu propis može biti izvršavan. RIA bi također trebala dati odgovor na pitanje kako će propis biti percipiran i recipiran od strane njegovih adresata, te da li će se pravilo (pravila) ponašanja koje norma nameće uopće pravilno razumjeti.

svi problemi političkog odlučivanja i regulatornih djelatnosti. U svim zemaljama, u kojim je već duže vrijeme u primjeni, ona je samo jedan od faktora, od kojih zavisi konačna odluka. Odgovornost za primenu RIA je u svakom konkretnom slučaju na organima i institucijama, koje su zadužene za izradu pojedinih propisa.

2. PROVOĐENJE RIA

RIA je sredstvo za unapređenje i postizanje bolje kvalitete odlučivanja. To znači da je potrebno primjenivati određene metode i tehnike procjene uticaja na svim nivoima odlučivanja i u svim fazama procesa odlučivanja. RIA osigurava za organe odlučivanja (parlament, vladu, ministarstva) informacije, koje predstavljaju polazne osnove za odluke koje oni trebaju donositi u okviru njihovih nadležnosti. To naročito važi za parlament i vladu u prilikama odlučivanja i prihvaćanja strateških prioriteta i smjernica u pogledu najbitnijih ekonomskih, socijalnih i drugih društvenih pitanja, koja onda predstavljaju i referentni okvir za sve zakone i podzakonske pravne akte koji će se u budućnosti donositi.

Odlučivanje je proces, ali izvršavanje odluka je proces u kojem treba donositi odluke. Izvršavanje kao proces uvijek ide od općeg ka konkretnom (pojedinačnom). To važi i za izradu zakona kao i za njihovo izvršavanje. Kad vlada izvršava odluke parlamenta ili kad ministar izvršava strateške odluke odnosno prioritete vlade tim odlukama dodaje nove elemente tako da donosi nove vrijednosne, dakle, političke odluke.

RIA treba da se obavlja više puta tokom izrade i usvajanja svakog propisa. Praćenje i kontrola izvršavanja propisa u stvari treba da sadrži procjenu uticaja usvojenih propisa, dakle analizu efekata koji su nastali implementacijom propisa. Procjena uticaja postojećih propisa treba da pruži informacije o ispunjenju odabranih ciljeva, o stepenu i obimu u kome je propis stvarno primijenjivan od strane nadležnih upravnih organa i ukoliko je prihvaćen sa strane onih koji su njime pogođeni odnosno onih na koje se odnosi. U svakom slučaju, RIA treba da je u potpunosti po sadržaju, obimu, tehnikama i metodama prilagođena nivou i fazi odlučivanja. Iako su u zemljama OECD i Evropske unije (EU)⁹ razvijene i kao obavezne usvojene određene standardizirane procedure, tehnike i metodi RIA, u svakom slučaju napori, sredstava i vrijeme, koje se potroši za njihovu primenu prije svega zavise od značaja propisa, koji treba da se usvoji. Razvitak standardnih metoda je dugotrajan i nimalo jednostavan posao, koji pored općih principa treba da je prilagođen i usklađen sa konkretnim prilikama u određenoj sredini. Metodologija procjene uticaja mora uvažavati i specifičnosti institucionalnog uređenja države u pitanju, naučne, stručne i administrativne resurse koji se za taj rad mogu koristiti kao i sve druge objektivno postojeće uvjete. To znači, da se za procjenu uticaja mogu i trebaju primijeniti svi opći analitički (stručni,

⁹ O specifičnosti RIA u kontekstu evropskih integracija i tehničkih propisa „Novog pristupa“, više vid. *Kratki vodič za procjenu utjecaja propisa u oblasti evropskih integracija*, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine – Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2011, 6–7.

naučno istraživački, profesionalni) metodi kao i metodi i tehnike specifične za određeno stručno odnosno upravno područje pomoću kojih se mogu pribaviti informacije i osnovi za odlučivanje. No bez obzira na specifičnosti u pojedinim zemljama kao i specifičnosti na pojedinim područjima određene standardizirane i tipične procedure, tehnike i metodi, koji su usvojeni u zemljama OECD i EU su u principu uopće prihvatljivi i primenljivi.

Osnovni principi kvalitetne RIA, prema listi *Arrow group*¹⁰ su:

1. Analiza korisnih troškova – poređenje korisnih i štetnih efekata karakteristika svake veće legislativne akcije;
2. Donosiocima odluka treba biti omogućeno da razmotre troškove i koristi različitih strategija/politika djelovanja identifikovanih u postupku donošenja akta;
3. Organi uprave ne bi trebali striktno vezani za odnos troškovi v. korist;
4. Kad god je moguće kvantifikovati odnos „korist–sredstva”;
5. Veći „vanjski” uticaj na analizu čini je kvalitetnijom;
6. Visoko kvalitetna analiza vodi računa o važnim distribucionim konsekvancama (raspored uticaja – „dobitnici–gubitnici”).¹¹

Procjena uticaja u jednostavnijim slučajevima, kod kojih ne postoji potreba složenijih i sofisticiranih metoda, može u najvećoj mjeri da se obavi u okviru institucije ovlaštene za izradu propisa. U tim slučajevima obično treba obaviti određene međuresorne konsultacije i međuresorna usklađivanja, kao i konsultacije sa potencijalnim drugim zainteresiranim subjektima.¹² Takva limitirana analiza uticaja treba da obuhvati i evaluaciju obavljenih nalaza, testiranje propisa u nekim konkretnim situacijama, ocjenu troškova i potencijalnih nepredviđenih efekata i sl.

Za značajnije zakonodavne projekte svakako će trebati obaviti temeljitu procjenu uticaja u kojoj će pored gore napomenutih radnji potrebno obaviti i druge, kao npr.:

1. Konsultacije sa stručnim i naučnim institucijama van institucija vlasti;
2. Pribaviti stručne ili naučne eksperize;

¹⁰ *Benefit-cost* analiza (BCA) je tretirana i radom grupe prestižnih ekonomista na čelu kojim je bio dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju *Kenneth Arrow*, po kome je grupa dobila ime.

¹¹ *Assesing the Impact of Proposed Laws and Regulations* – OECD/SIGMA Papers No. 13, OECD, 1997, 23.

¹² O konsultacijama u RIA, zašto ih poduzimati, kada, kako, u kojoj formi i koga konsultovati, vid. “Improving Policy Instruments through Impact Assessment”, OECD/SIGMA Papers, No. 31, OECD, 2001, 32–37.

3. Izvesti *cost-benefit* analizu;
4. Obaviti *cost-efficiency* analizu;
5. Obaviti odgovarajuće simulacije;
6. Obaviti testiranje propisa na određenom uzorku u praksi.

Često se procjena uticaja poistovjećuje sa *cost-benefit* i *cost-efficiency* analizama što, naravno, nije tačno iako su te analize naročito u značajnijim zakonodavnim projektima obično i najvažnije a u određenom obimu praktički treba da se primenjuju kod svih procjena uticaja.¹³

Procjena uticaja treba da je prilagođena nivou odlučivanja. U fazi izrade prijedloga pravnog akta prema preporukama SIGMA-e procjenom uticaja treba prije svega dobiti informacije o:

1. Budžetskim, ekonomskim, socialnim i okolinskim troškovima i koristima;
2. Mogućim problemima u vezi uvođenja, prihvatanja i saglasnosti;
3. Raspoređenju troškova i koristi unutar populacije i pojedinih grupa;
4. Mogućim greškama, protivrječnostima, nejasnoćama, pravnim prazninama;
5. Neželjenim sporednim efektima.

Sve su to informacije i procjene, koje treba da utječu na sadržaj i rješenja u pravnom propisu s ciljem smanjenja troškova, povećavanja koristi, izbjegavanja neželjenih posljedica i drugih mogućih nedostataka. Ukratko rečeno, te analize i procjene mogu da značajno utječu na unapređenje propisa u cjelini. Da bi postigli pomenute rezultate SIGMA preporučuje da se procjena uticaja podijeli u tri odvojene faze:¹⁴

1. Pripremu;
2. Analizu;
3. Procjenu rezultata analize.

2.1. Priprema procjene uticaja

Temeljita priprema procjene uticaja (odabir metoda, tehnika, obima itd.), uvjet je za prvilnu i kvalitetnu analizu, kojom obrađivač propisa dobiva realne i izvodljive preporuke za promene. Priprema procjene uticaja treba da započinje određivanjem specifičnih ciljeva i očekivanih rezultata procjene.

¹³ O *Cost-benefit* i *cost-efficiency* analizama, više vid. *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, OECD/SIGMA Papers, No. 31, OECD, 2001, 28–29.

¹⁴ Vid. *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, OECD/SIGMA Papers, No. 31.

Očekivani rezultati mogu biti informacije o troškovima, uvjetima implementacije i mogućnostima nametanja propisa. Očekivani rezultati treba da se odvojeno definiraju kao kriterijumi procjenjivanja za određenu procjenu.¹⁵

Poslije definiranja kriterijuma i mogućnosti (dometa) procjene uticaja potrebno je odabrati tehnike i metode, koje će se primeniti u postupku procjene. Naravno primjena odabranih tehnika i metoda za procjenu uticaja određenog propisa iziskuje novu, dodatnu pripremu. Potrebno je da se skicira mogući razvitak različitih varijanti (političkih opcija) da bi se mogla obaviti procjena propisa u mogućim različitim okolnostima i uvjetima.¹⁶

Za predstojeću analizu (*cost benefit i cost-efficiency*) treba prikupiti relevantne statističke podatke u određenoj oblasti. Kao simulaciju, treba pretpostaviti i testirati teorijske i moguće slučajeve, pojave ili neželjene efekte, koje se propisom žele spriječiti.¹⁷

Troškovi primene različitih tehnika i metoda međusobno se značajno razlikuju. Primena određenih simulacija, testiranje određenog rješenja u realnim, iako ne idealno kreiranim okolnostima obično je dugotrajno i skupo. Stvaranje okolnosti i uvjeta za temeljitu i verodostojnu simulaciju mogu biti jako skupi naročito ako se za njih ovlaste institucije van struktura državne uprave. Troškovi i sredstava, koja će se uložiti u takvo testiranje (dakle u odabir dosta skupih tehnika i metoda) moraju biti srazmerna značenju propisa i vjerovatnoći da će se zbog toga kvalitet propisa adekvatno poboljšati.¹⁸

OECD ima listu za provjeru (*Check list*) koja sadrži deset pitanja na koja se treba naći odgovor, ta pitanja su:

1. Da li je problem ispravno definiran?
2. Da li je aktivnost vlade opravdana?
3. Da li je normativna aktivnost najbolji oblik akcije vlade?
4. Postoji li pravni osnov za tu aktivnost?
5. Koji je odgovarajući nivo (nivoi) vlasti za ovu aktivnost?
6. Da li koristi od reguliranja opravdavaju troškove?
7. Da li je distribucija efekata u društvu transparentna?
8. Da li je propis jasan, konzistentan, sveobuhvatan i dostupan korisnicima?

¹⁵ *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, OECD/SIGMA Papers, No. 31, OECD, 13.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Kako prikupiti podatke za visokokvalitetnu RIA, vid. *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*, OECD, Version 1.0, October 2008, 17–22.

¹⁸ *Ibid.*

9. Da li je zainteresiranim akterima data mogućnost da iznesu svoje stavove?
10. Da li će se postići usklađenost sa postojećim propisima?¹⁹

2.2. Analiza

Samo posle brižljive i temeljite *pripreme moguća* je adekvatna primjena različitih tehnika i metoda analize, koje mogu donijeti najbolje moguće rezultate. U *analizu*, zavisno od značaja i težine problema, često će trebati uključiti i vanjske eksperte i pribaviti stručne ekspertize.²⁰

Detalje provođenja *cost-benefit* i *cost-efficiency* analiza kao i metode primjene konsultacija ovom prilikom nećemo razmatrati (iako bi bilo veoma korisno da se svi obrađivači propisa upoznaju barem sa osnovama tih analiza i metoda).²¹

U sva testiranja i simulacije treba uvijek, ako je to objektivno moguće, uključiti sve koji su (ili će biti) najviše tangirani pravnim aktom. To se odnosi na sve državne službenike koji će biti zaduženi i odgovorni za provođenje propisa kao i na sve građane, preduzeća i organizacije koje će propisom steći određene beneficije ili će biti njime pogođene. Ti subjekti su u pravilu osjetljivi na rješenja u propisu, naročito u vezi njegove primjene (npr. u vezi adekvatnog razumijevanja njihovih zadataka i odgovornosti, troškova, obaveze za novim ulaganjima, dodatnih administrativnih ili poreskih tereta). Informacije, koje se u analizi mogu time osigurati neprocenljive su za kvalitetnu procjenu rezultata analize.²²

2.3. Procjena rezultata analize

Rezultate analize treba sistematički dokumentovati i procjeniti (vrednovati). Rezultat te faze treba da bude izveštaj o procjeni sa preporukama. *Preporuke* procjene uticaja u toj fazi obrade pravnog akta mogu biti slijedeće:

1. Da prijedlog akta ostane takav kakav je;
2. Da se prezentiraju promjene i amandmami na prijedlog propisa, koje

¹⁹ *Law Drafting nad Regulatory Management in Central and Eastern Europe*, SIGMA Papers No. 18, 33. Takođe, i u *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, OECD/SIGMA Papers, No. 31, 21, kao i u *Developing and Applying Regulatory Impact Assessment Methodologies in Low and Middle Income Countries*, Institute for Development Policy and Management - Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, Crawford House, Precinct Centre, October 2002, 13.

²⁰ *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, OECD/SIGMA Papers, No. 31, OECD, 13.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

treba da se usvoje prije njegovog usvajanja unutar institucije (prije nego se akt dostavi nadležnom ministru);

3. Potrebno je obustaviti rad na obradi propisa ili pokušati primeniti potpuno drukčiji pristup.

Eventualne preporuke za izmjenu prijedloga propisa treba da odobri nadležni ministar. Izveštaj o procjeni uticaja i preporuke treba da se upute nadležnom ministru zajedno sa prijedlogom propisa. U slučaju odbijanja datih preporuka, trebalo bi to konstatirati i argumentirati.

Odabir kriterijuma kojim će se rukovoditi kod procjene uticaja je u svakom slučaju jedan od ključnih koraka od koga će zavisi i rezultati procjene. Taj odabir zavisiće prije svega, kako smo već istakli, od vrste i značenja akta koji se izrađuje – međutim određene kriterije pored procjene troškova i koristi - treba u suštini da sadrži svaka analiza i svaka procjena.

Prilikom kreiranja općeg pravnog akta treba analizirati postojeću pravnu praksu i pravnu doktrinu kao i specifičnosti kompletnog pravnog i političkog sistema u određenoj državi. Pored pravnih kriterijuma (usklađenosti sa ustavom i pravnim sistemom uopće, međunarodnim ugovorima i konvencijama) i nomotehničkih pravila (o kojima će detaljnije biti riječi u nastavku) valja posebno istaći još neke bitne kriterije.

2.3.1. Konsekventnost i dosljednost u odnosu na željene ciljeve

Primjenom ovog kriterija procjenit će se mogućnosti pogrešnog razumijevanja propisa, mogućnosti njegove zloupotrebe, mogućnosti različitih interpretacija pojedinih rešenja u propisu, postojanje nesklada između troškova i koristi, koje će donijeti, nepravedna raspodjela povlastica i tereta među pojedinim strukturama društva itd.

2.3.2. Primjenljivost

Prilikom izrade svakog općeg pravnog akta treba procjeniti kako će se primjenjivati u praksi: da li je administracija u stanju osigurati njegovu adekvatnu primjenu; da li propis daje dovoljno manevarskog prostora nadležnim organima, kod njegove primjene u smislu uvažavanja specifičnosti u određenim okolnostima a da ujedno ne omogućava diskreciono odlučivanje van datih ovlaštenja i prihvatljivih granica; da li su specifičnosti upravnog postupka adekvatno formulisane i primjenljive; da li je prelazak od starog na novo uređenje (prelazni period, postupci koji su u toku i dr.) jasno i konsekventno uređen; da li su nadležnosti za sprovođenje propisa jasno i nedvosmiselno utvrđene.

2.4. Neke od metoda i tehnika RIA

Među metodama i tehnikama, koje se za procjenu utjecaja kod izrade značajnijih općih pravnih akata (naročito zakona) mogu primjeniti, pomenućemo eksperiment i testiranje propisa, kao nezaobilazne metode RIA.

2.4.1. Eksperiment

Za primjenu *eksperimenta* kao metode kod izrade propisa treba prije svega izraditi nacrt (plan) eksperimenta u kome treba precizno odrediti objekt eksperimenta, postaviti hipoteze i formulisati glavne ciljeve eksperimenta. Treba nastojati da se utvrde razlike između određene *eksperimentalne grupe* i *kontrolne grupe* odnosno između, s jedne strane realne, konkretne i s druge strane, eksperimentalne situacije, koja će se pojaviti zbog unošenja predviđenih promjena općim pravnim aktom. Rezultati dobiveni eksperimentom su najuverljiviji ako se uporedi eksperimentalna situacija sa „normalnom“, kontrolnom situacijom. To znači da u pravnom sistemu u određenom vremenu postoje dva pravna režima: za jedan dio pravnih subjekta važi eksperimentalni režim a za drugi dio „normalni“, kontrolni. Poslije određenog vremena uporede se efekti oba režima i naravno u novi propis ugrađuje se rešenje sa povoljnijim efektima.

Kod izrade pravnih akata eksperiment se može primeniti samo u ograničenom obimu, na ograničenom prostoru i u ograničenom vremenu i samo za odabrani segment populacije. Naravno, kod svakog takvog eksperimenta treba pridobiti saglasnost u eksperiment uključenih subjekata. Kod procjene rezultata eksperimenta treba uvijek uzeti u obzir i dinamiku društvenih odnosa, promenljivost objektivnih okolnosti i uvjeta koji na to utječu. Određeni sporedni efekti kod toga nikad se ne mogu sasvim izbeći. Dva zakona, koja regulišu istu situaciju, odnosno iste odnose nikada nisu u cjelini uporedivi (*Si duo facient idem non est idem*). Primena eksperimenta ili testiranja propisa kao metoda za procjenu uticaja određenog propisa ne može značiti jednostavno mehaničko upoređivanje eksperimentalnog i normalnog (kontrolnog) modela, nego treba uzeti u obzir promenljivost različitih faktora koji utječu na utvrđene razlike.

2.4.2. Testiranje

Primjena prethodnog *testiranja* preporučljiva je samo za značajnije zakone. Korektno i na ozbiljnom stručnom nivou obavljeno prethodno testiranje zakona iziskuje znatnija finansijska sredstava, potreban je duži vremenski period – dakle sve što često odvrća vlade od primjene tog metoda,

pa se one radije odlučuju za primjenu određenih simulacija ili ograničenog eksperimenta.

Procjena uticaja treba da se primenjuje u svim fazama izrade i usvajanja propisa:

1. Prilikom odlučivanja da li određeni problem rešiti općim pravnim aktom;
2. Prilikom odabira političke opcije;
3. Prilikom izrade propisa u užem smislu;
4. Prilikom evaluacije postojećih propisa.

Obim, uložena sredstava, primenjene metode i tehnike trebaju da su proporcionalne značenju materije, koja se pravno reguliše i prilagođene potrebama razine na kojoj se o propisu donose odluke. Potreba da se izrada općih pravnih akata zasniva na što objektivnijim podacima i informacijama, na stručnim analizama i procjenama je van svake sumnje - međutim kod pravnog regulisanja određene materije nikad se ne smije zapostaviti iskustvo, smisao za praksu, stručno i pravno znanje, poznavanje socijalnog okruženja i drugih relevantnih okolnosti, osjećaj za pravednost i ispravnost i na kraju krajeva ni politička mudrost, koja prilikom izrade zakona utječe na odabir između nužnog i mogućeg.

3. ZAKLJUČAK

Procjena regulatornog uticaja (RIA) je sredstvo za procjenu, iz različitih aspekata, mogućih efekata novih prijedloga zakona i drugih propisa. Ova procjena je važna suštinska ali i tehnička pomoć pri odabiru i izradi najbolje moguće opcije politike djelovanja. RIA je, faktički, skup više-manje standardizovanih tehnika, metoda i postupaka pomoću kojih bi trebalo iznaći odgovore na bitna pitanja u vezi sa svim novim projektima zakona i drugih propisa prije njihovog usvajanja. Najjednostavno rečeno, RIA je način pomoću koga treba prikupiti i analizirati relevantne podatke o mogućim i očekivanim učincima predloženog normativnog akta kao i mogućih alternativnih rješenja.

RIA je sredstvo za unapređenje i postizanje višeg kvaliteta odlučivanja. Određene metode i tehnike procjene uticaja potrebno je primjenjivati na svim nivoima odlučivanja i u svim fazama procesa odlučivanja. Kao opisani alat, RIA osigurava organima odlučivanja (parlamentu, vladi, ministarstvima) informacije, koje predstavljaju polazne osnove za odluke koje oni treba donositi u okviru njihovih nadležnosti.

RIA se treba obavljati više puta tokom izrade i usvajanja svakog propisa. Nadalje, praćenje i kontrola izvršavanja propisa u stvari treba da sadr-

ži procjenu uticaja usvojenih propisa, dakle analizu efekata koji su nastali izvršavanjem (primjenom, implementacijom) tih propisa. U jednostavnim slučajevima, kod kojih ne postoji potreba složenijih i sofisticiranijih metoda, RIA se može u najvećoj mjeri obaviti u okviru organa ili organizacije (institucije) ovlaštene za izradu propisa. U tim slučajevima obično treba obaviti određene inter-resorne konsultacije i usklađivanja, kao i konsultacije sa drugim zainteresiranim subjektima. Za značajnije zakonodavne projekte, one sa dalekosežnim učincima, svakako treba obaviti temeljitu procjenu uticaja u kojoj će se, pored pomenutih radnji, poduzeti i druge, složenije, koje mogu osiguravati kvalitetnu pripremu i izradu određenog propisa ili kvalitetno noveliranje postojećeg propisa.

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference i pravni dokumenti

1. *Assesing the Impact of Proposed Laws and Regulations* – OECD/SIGMA Papers No. 13, OECD, 1997;
2. *Review of Public Administration Institutions in Bosnia and Herzegovina, Basic Assessment Questionnaire for Legislative Drafting, System*, Sarajevo 2004;
3. *Checklis on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*, OECD/SIGMA Papers No 15;
4. *Developing and applying regulatory impact assessment methodologies in low and middle income countries*, Institute for Development Policy and Management - Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, Crawford House, Precinct Centre, October 2002;
5. *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*, OECD, Version 1.0, October 2008;
6. Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 11/05;
7. *Kratki vodič za procjenu utjecaja propisa u oblasti europskih integracija*, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine – Direkcija za europske integracije BiH, Sarajevo 2011;
8. *Law Drafting nad Regulatory Management in Central and Eastern Europe*, OECD/SIGMA Papers No. 18;
9. *Priručnik za usklađivanje propisa Bosne i Hercegovine sa pripisima Evropske Unije*, Direkcija za Europske integracije Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2005;
10. *Procjena učinaka propisa – Smjernice za državne službenike*, Razvoj sustava procjene učinaka propisa u Hrvatskoj, Twinning Projekt EU HR/2007/IB/FI/02. 2012;

11. *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, OECD/SIGMA Papers, No. 31, OECD, 2001;
12. *Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations*, OECD/SIGMA Papers, No. 13, OECD 1997.

Associate Professor Zarije Seizović, LL.D.

Faculty of Political Sciences, University of Sarajevo

REGULATORY IMPACT ASSESSMENT – RIA

Summary

Regulatory impact assessment (RIA) is an analytical tool to assess costs, consequences, and side effects of a planned policy instruments (enactment of laws, regulations, etc.). It can also be deployed to evaluate real costs and consequences of policy instruments upon their implementation. In either case, the outcomes are being used to improve the quality of policy decisions and policy instruments (laws, regulations, public investments etc). Basically, it is a mean to inform government choices: choices about policy instruments, about the very design of a specific policy instrument, or about the need to amend or cease the implementation of an existing instrument.

The time and resources to be put into RIA depend on the importance of the policy instrument as such. The important policy instrument that are expected to have huge effect upon the state and society would require sophisticated RIA, for a thorough RIA certainly calls for specialized expertise, adequate time-frame and sufficient resources. On the other side, RIA for a less important policy instrument can be performed by lower level civil servants, even if they had not been through a comprehensive training in both quantitative and qualitative assessment techniques.

The paper gives definition of RIA, its application as well as some of its methods and techniques.

Key words: *Regulatory impact assessment; Law; Regulation; Norm; Policy; Administrative capacities.*