



# **STRATEGIJA BOLJE REGULATIVE INSTITUCIJA BRČKO DISTRIKATA BOSNE I HERCEGOVINE**

**(Strategije poboljšanja implementacije procjene uticaja propisa)**

**Nacrt**

**Sarajevo, mart 2018. godine**

## UVOD

Svrha ove Strategije je osigurati dugoročni razvoj procjene uticaja propisa (PUP) u zakonodavnom postupku s ciljem donošenja boljih, kvalitetnijih i svrsishodnijih zakona (propisa) za društvo i građane i razvoj poslovanja uz punu garanciju pravne sigurnosti i vladavine prava. Strategija, predstavlja potrebu za strateškim usmjerenjem Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (Vlada BD BiH) prema povećanju kvalitete zakonodavstva Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (BD BiH). Svrha ovog dokumenta je dvojaka. Prva je predstaviti alate PUP-a - zašto je uspostavljen sistem PUP-a i zašto se koristi. Druga svrha je postaviti strateški smjer razvoja ovoga sistema u trogodišnjem razdoblju kroz postavljanje strateških ciljeva i njihovo ostvarenje kroz planirane aktivnosti. Pored pojma PUP sve više je u upotrebi pojam procjena uticaja (PU), a koji izražava nešto drugačije izražena stremljenja Evropske unije posebno sa donošenjem dokumenata iz 2015. godine koji se odnose na ovu tematiku.

Strateški dokument osnova je za dugoročno usmjerenje razvoja PUP-a i jemstvo primjene, ostvarenja ciljeva te poboljšanja kvalitete zakonodavstva. Strateški dokument o PUP proizlazi iz konsultacijskih(savjetodavnih) procesa u okviru projekta „Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucije/a za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema redukcije administrativnih prepreka“ te zajedničkog rada sa predstavnicima impementacionog tima ispred Brčko Distrikta i zakonodavne kancelarije Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

### 1. POJAM I ZNAČAJ BOLJIH PROPISA I 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, stvaranje novih vrijednosti bez nepotrebnih prepreka za poslovanje. Vlade i tijela javne vlasti stvaraju zakonodavstvo kako bi ostvarili određene ciljeve, poput osiguranja kompetitivnih tržišnih uslova koji pružaju jednake prilike za sve; kako bi osigurale sigurnost i zaštitu građana; kako bi osigurali razinu socijalne zaštite; kako bi očuvali prirodu i zaštitili okoliš; kako bi stimulirali inovacije i investicije i dr.

Ciljevi vlada obično su formulisani u obliku javnih politika, a zakonodavstvo je instrument kojim se u primjenu plasiraju različiti alati i rješenja kako bi se ostvarili definisani ciljevi. Stvaranje novog zakonodavstva neizbježno proizvodi trošak i koristi za one na koje se zakonodavstvo odnosi. U nastojanju da novo zakonodavstvo donosi više koristi od troškova, vlade koriste različite alate koji omogućavaju poboljšanje kvalitete propisa i drugih akata. Vlade koje primjenjuju različite alate za poboljšanje kvalitete zakonodavstva provode načela "pametnog" zakonodavstva (*better regulation, smart regulation*).

U januaru 2008. godine Evropski ekonomski i socijalni komitet (*European Economic and Social Committee*, EESC<sup>1</sup>) je pokrenuo inicijativu "Proaktivni pristup pravu: korak naprijed prema boljoj regulativi na nivou Evropske unije" (*The proactive law approach: a further step towards better regulation at EU level*). Na svojoj 449. Plenarnoj sesiji održanoj 3. decembra 2008. godine, sa 155 glasova za i 5 suzdržanih usvojeno je Mišljenje prema kojem: EESC poziva na promjenu postojeće paradigme. "Došlo je vrijeme da odustanemo od stoljećima starog reaktivnog pristupa pravu i da usvojimo proaktivni pristup. Vrijeme je da pravo posmatramo na drugačiji način: da gledamo naprijed, radije nego unazad, da se fokusiramo na to kako pravo koristimo i primjenjujemo u svakodnevnom životu i kako je pravo prihvaćeno u zajednici koju treba da reguliše. Iako je pronalaženje odgovora i rješavanje problema suština i dalje je važno sprečavanje uzroka problema, a što je bitno i za uvažavanje potrebe i olakšavanja produktivne interakcije građana i poslovne zajednice."<sup>2</sup>

U vremenu globalizacije i slobodnog kretanja roba, usluga i ljudi, građani očekuju od svojih vlada da obezbijede sigurnost i dobrobit. Kompanije očekuju od države i njenih organa da osiguraju dobro poslovno okruženje i osnaže konkurentnost. Efikasna regulativa je ključ za postizanje ovih izazova.

Proaktivno pravo svoj izvor ima u preventivnom pravu i obuhvata pravne i praktične principe za predviđanje i izbjegavanje pravnih problema. Proaktivno pravo je usmjereno prema budućnosti gdje je naglasak na pravnom znanju koje će biti primijenjeno prije nego što stvari krenu u negativnom smjeru. Proaktivni pristup obuhvata pravno promišljanje i skup vještina, praksi i procedura koje pomažu identifikovati mogućnosti na vrijeme da bi bile pretvorene u prednosti, kao i uočiti potencijalne probleme dok je još moguće preventivno djelovanje.<sup>3</sup>

Nesporna je činjenica da pravno okruženje direktno utiče (pozitivno i negativno) na poslovno okruženje, a poslovno okruženje utiče na konkurentnost države i njenu privlačnost investitorima. Navedena činjenica nužno upućuje na postojanje uzročno posljedične veze u kojoj svaka pozitivna promjena u pravnom okruženju omogućava pozitivnu promjenu u poslovnom okruženju. Svaka država, ukoliko želi postići ove sinergijske efekte treba promijeniti paradigmu gledanja na pravo i početi se rukovoditi „novim“ proaktivnim pristupom pravu i pravnoj regulativi kroz donošenje „pametnih propisa. Procjena uticaja propisa-PUP (*Regulatory Impact Assessment - RIA*) predstavlja sistematski proces identifikacije, proučavanja i testiranja očekivanih efekata predloženih propisa. Ona predstavlja osnov za pripremu izvještaja o procjeni uticaja (PU), a što 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.

---

<sup>1</sup>*European Economic and Social Committee*, EESC.

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.home>.

<sup>2</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on The proactive law approach: a further step towards better regulation at EU level (2008) INT/415 –CESE 1905/2008 EN/o

<sup>3</sup>Vidjeti, Siedel, J. George, Haapio, Helena(2010) Using Proactive Law for Competitive Advantage, *American Business Law Journal*, Volume 47. Takođeopširnije,"The proactive law approach: a further step towards better regulation at EU level" <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.press-releases.400>

Osnovni cilj je da se ispitaju sva raspoloživa rješenja, kako bi se stvorila slika o njihovoj efikasnosti čime bi se omogućio odabir najboljeg rješenja. PU je proces iz kojeg dobijemo 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 (reformaska agenda) i
- Da izvrše činjenično utemeljenje opcija zasnovanih na relevantnim dokazima.

Ovo je jedan od dodatnih razloga zašto se pitanjima PUP mora dati daleko veći značaj. Ona su, pored ostalog, nezaobilazan faktor legislativne ozbiljnosti. Nažalost, one se vrlo često uzimaju površno, ne pridaje im se značaj, uopšte nisu predmetom obrade, odnosno nedovoljno kvalitetno se primjenjuju, a vrlo često se to čini na brzinu i kroz hitne procedure.

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 Planu za Europski ekonomski oporavak (*A European Economic Recovery Plan*) istaknuto je da u sadašnjem kontekstu ekonomskih i finansijskih teškoća, a sa sve većim pritiskom na kompanije i domaćinstva, kvalitet regulatornog okruženja važniji je nego ikada prije.<sup>4</sup>

Postoji opšte međunarodno prihvaćen stav da je bolja regulativa neophodna za privrednu konkurentnost zemlje. Pretjerano opterećujući propisi i javne institucije koje destimulišu stvaranje ili proširenje poslovanja, ometaju privredni (ekonomski) rast.

## 2. PREGLED POSTOJEĆEG STANJA

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 jedan je 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

---

<sup>4</sup> A European Economic Recovery Plan (2008), Brussels, COM (2008) 800, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13504\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13504_en.pdf)

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.

U skladu sa opredjeljenjem BD BiH za trajno uvođenje Procjene uticaja propisa (RIA-e), potrebna je maksimalna politička podrška. Procjena uticaja propisa treba biti uvedena na odgovarajući način kao sistematski način utvrđivanja pitanja koja se odnose na prijedloge propisa, uključujući njihove koristi i troškove, kao i moguće alternative. Cilj institucionalnog uređenja ove oblasti kao i same ove procedure je da omogući donosiocima propisa indentifikovanje alternativne moguće opcije i njihov vjerovatni pozitivni i/ili negativni uticaj, posebno se fokusirajući na ekonomske, sociološke i ekološke efekte koji dati propis može uzrokovati. Na nivou BD BiH je u proceduri donošenja Metodologije za procjenu uticaja propisa. Uzimajući u obzir da će usvajanjem ove Metodologije biti predviđene i propisane brojne obaveze za institucije koje zahtijevaju i specifična znanja i vještine proizlazi i potreba za obukama iz ove oblasti koje trebaju biti prilagođene novoj metodologiji i novim standardima za PUP-a.

Opšta je ocjena da je stepen stručnosti državnih službenika za PU na nivou BD BiH na niskom nivou. Razlog za ovakvo stanje je prevashodno u tome da do sada nije postojala metodologija za procjenu uticaja propisa, a shodno tome PU nisu rađene od strane državnih službenika na nivou BD BiH ili su rađene u nekim slučajevima u saradnji sa ekspertima kao rezultat domaćih i međunarodnih projekata. U skladu s tim, još uvijek, nisu ostvareni značajniji pomaci u suštinskoj kvaliteti donesenih politika/propisa a koji bi bili rezultat prethodne procjene mogućih uticaja najvažnijih rješenja sadržanih u propisima/politikama, sistematičnog nadgledanja primjene usvojenih politika/propisa i periodične revizije (ex post) evaluacije usvojenih politika/propisa.

S obzirom na spomenuti nedostatak iskustva i prakse PU na nivou BD BiH, a u svrhu identifikovanja i otklanjanja potencijalnih rizika, u primjeni istog analizirano je iskustvo i praksa primjene PUP-a na nivoima vlasti BiH gdje je ranije ista uspostavljena (FBiH i RS). Nakon urađenih analiza, kao zajednički identifikovani problemi u praksi realizovanja PU(P), a koji su rađeni ili se rade na pojedinim nivoima vlasti 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 donešena odluka,
- PU(P) se doživljava se samo kao nova birokratska procedura i
- Nisu predviđena adekvatna sredstva (mjere) za njihovo sprovođenje.

Shodno prethodno navedenom, kroz predlaganje prioritetnih ciljeva, pokušalo se uticati na otklanjanje identifikovanih rizika u primjeni PUP-a.

### **3. VIZIJA, MISIJA I PRIORITETNI CILJEVI PROCJENE UTICAJA PROPISA**

Kao što je ranije spomenuto ovaj dokument, predstavlja potrebu za strateškim usmjerenjem Vlade BD BiH prema povećanju kvalitete zakonodavstva na nivou BD BiH, kroz adekvatnu primjenu PUP-a u legislativnim procedurama a u skladu sa planiranom Metodologijom PU. U nastavku dokumenta predstaviti ćemo strateški smjer razvoja PUP u trogodišnjem periodu kroz postavljanje strateških ciljeva i njihovo ostvarenje kroz predložene aktivnosti. Preduslov ovih aktivnosti je usvajanje Metodologije PUP-a.

Aktivna uloga svih ključnih aktera u postupku PUP-a doprinijet će kvalitetno izrađenim PUP i omogućiti donošenje kvalitetnijih, boljih i jasnijih zakonskih propisa. Zbog toga je nužno osigurati dugoročno planiranje, aktivnosti i praćenje sistema PUP-a, a što pretpostavlja postojanje strateškog dokumenta o PUP. Razvoj ovog sistema počiva na viziji, misiji i ciljevima koji se namjeravaju ostvariti.

Vlada DB BiH bi trebalo postaviti strateško usmjerenje razvoja sistema PUP-a određujući viziju, misiju i četiri prioriteta cilja. Ovaj dokument predlaže viziju, misiju, dva opća cilja i devet posebnih/prioritetnih ciljeva za razvoj PUP-a u razdoblju od 2018. do 2021. godine.

#### **3.1. Vizija**

Kroz adekvatnu primjenu PUP-a treba osigurati razvoj boljeg i kvalitetnijeg zakonodavstva tako da novo zakonodavstvo postiže zadane ciljeve uz niske troškove i bez nepotrebnih prepreka. Razvojem PUP-a, Vlada BD BiH postavlja 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 konzumiraju privredni subjekti, organizacije civilnog društva i građani u svakodnevnom poslovanju i životu.

Zakonodavni okvir treba dati stabilnost i jednostavnost zakonodavstva uz niske troškove konzumacije pravnih pravila i nepotrebne svakodnevne prepreke 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.

#### **3.2. Misija**

Preduslov za razvoj i uspješnu implementaciju PUP je aktivna saradnja i stručnost svih učesnika u zakonodavnom postupku i postupku PUP-a. Za stvaranje kvalitetnog i "pametnog" zakonodavstva potrebno je planirati zakonodavstvo kako bi se ograničeni resursi optimalno koristili. Kako bi došli do

takvog zakonodavstva potrebno je procijeniti učinke novog propisa imajući u vidu ekonomske, socijalne, finansijske učinke, kao i učinke na okoliš.

Misija bi trebala biti „osigurati razvoj djelotvornog sistema PUP-a kroz aktivnu ulogu svih odgovornih tijela za sistem PUP-a uz sudjelovanje ostalih tijela državne uprave u skladu sa planiranom Metodologijom za procjenu uticaja propisa.“

### 3.3. Prioritetni ciljevi

Ovaj dokument predlaže strategiju u skladu sa predloženom vizijom i misijom koja je usmjerena na šest posebnih ciljeva. Ovi ciljevi objedinjuju ključne odrednice predložene vizije i misije o uspostavljanju adekvatnog sistema PUP-a kako bi se stvaralo kvalitetnije i "pametnije" zakonodavstvo. Ciljevi predstavljaju prioritete koji se žele ostvariti u trogodišnjem razdoblju. Radi se o niže izloženim ciljevima cjelokupne politike PUP-a.

OPĆI CILJ	POSEBNI CILJEVI
<p><b>1. Podsticajni regulatorni sistem</b></p>	<p>Prioritetni cilj 1. - Osigurati provođenje postupka PUP-a u skladu sa Metodologijom kojom se uređuje PUP,</p> <p>Prioritetni cilj 2. - Razvijati dobru praksu primjene PUP-a,</p> <p>Prioritetni cilj 3. - Provoditi stručno osposobljavanje državnih službenika i drugih osoba u području PUP-a.</p> <p>Prioritetni cilj 4.- Reforme postojećih propisa (zakona i podzakonskih akata) u institucijama BiH.</p> <p>Prioritetni cilj 5. Uvođenje IT u proces izrade propisa u institucijama BiH.</p> <p>Prioritetni cilj 6. Unapređenje procesa evaluacija u institucijama BiH.</p>

#### 3.3.1. Opći cilj 1. (Podsticajni regulatorni sistem)

**C1.** Osigurati provođenje postupka PUP-a u skladu sa Metodologijom za PU. Ovo obuhvata aktivnosti koje omogućuju provedbu PUP-a u skladu sa Metodologijom. Uzimajući u obzir brojne obaveze za institucije, onda proizlazi i potreba da se iste obaveze na vrijeme i na ispravan način provode. Obaveze su:

- imenovati koordinate za procjenu uticaja,
- uskladiti Poslovnik o radu Vlade BD BiH,
- donijeti plan i program obuke za procjenu uticaja i izradu propisa i trajno ih provoditi,
- izraditi i objaviti Priručnik za procjenu uticaja,
- objaviti prečišćene tekstove propisa (zakona i podzakonskih akata),
- vršiti upravni nadzor.

Osiguranje realizacije ovih obaveza će omogućiti adekvatnu primjenu postupka PUP-a što daje stabilnost i predvidljivost legislativnog postupka.

**C2.** Razvijati dobru praksu primjene PUP-a. Ovaj cilj obuhvata niz aktivnosti koje su usmjerene na međusobnu komunikaciju i razmjenu stečenog znanja i dobre prakse primjene postupka PUP-a svih učesnika u ovom postupku, kao i razmjenu iskustva u provedbi PUP-a sa stručnjacima iz regije i EU. Uz to, aktivnosti u ovom prioritarnom cilju su i redovito prikupljanja podataka o primjeni PUP-a kojom će se identifikovati problemi i rizici primjene. Analiziranjem istih će se izvršiti predlaganje adekvatnih korektivnih mjera za uklanjanje problema u primjeni ili analizom dobre prakse predlaganjem mjera za poboljšanje postupka PUP-a.

**C3.** Provoditi stručno osposobljavanje državnih službenika u području PUP-a uzimajući u obzir predviđene brojne obaveze za institucije koje zahtijevaju i specifična znanja i vještine. U obzir naročito treba uzeti, imajući u vidu uloge koordinatora PU, te specifičnost njihove metodologije rada i uloge kontrolnih tijela PU, potrebu razvoja i provedbe edukacijskih programa za državne službenike, a koji će raditi na ovim poslovima kao i edukacije ostalih državnih službenika. Ovaj cilj obuhvata niz aktivnosti vezanih za edukaciju i stručno usavršavanje državnih službenika. Krajnji je cilj osigurati ljudske kapacitete državne uprave koji će garantovati kvalitetu urađenih analiza PUP-a s kojom će se stvoriti pretpostavke za donošenje pametnih propisa. Osiguranje kvalitete zakonodavnih prijedloga i akata PUP-a nužno proizlazi iz znanja i vještina državnih službenika koji sudjeluju u izradi zakonodavnih prijedloga i analitičkih podloga koje prate izradu zakona. Stoga je posebna pažnja usmjerena na kontinuiranu edukaciju državnih službenika u metodologiji PUP-a, te izradi i primjeni propisa.

**C4.** Reforme postojećih propisa (zakona i podzakonskih akata) u institucijama BD BiH, radi unapređenja poslovnog okruženja i povećanja konkurentnosti. Ovim posebnim ciljem se želi unaprijediti poslovno okruženje i ojačati konkurentnost zemlje reformom postojećih propisa (zakona i podzakonskih akata). Ovaj cilj obuhvata niz aktivnosti koje su usmjerene na:

- smanjivanje administrativnog opterećenja primjenom SCM (metodologije standardnih troškova)



- regulatorne „giljotine“ –u kojoj bi se izvršila analiza po prioritetima postojećih propisa (zakona i podzakonskih akata), a odredbe za koje se smatra da nisu potrebne bi se ukinule ili pojednostavile.

**C5.** Uvođenje IT u proces izrade propisa u institucijama BD BiH. Informacione tehnologije (IT) postaju sve važnije sredstvo u normativnim aktivnostima. Upotrebom IT-a u proces izrade propisa olakšat će se rad državnim službenicima pri realizaciji normativnih aktivnosti te promicati pružanje informacija, poticati će se sudjelovanje građana u procesu donošenja pravnih akata (e-konsultacije), te će uprava postati odgovornija, transparentnija i učinkovitija. Stoga možemo reći da je IT jedan od ključnih elementa i instrument reforme procesa izrade propisa: u povećanju učinkovitosti (činiti više s manje) i poboljšanju kvaliteta samih propisa. Ovaj cilj obuhvata niz aktivnosti usko vezanih za adekvatno uvođenje IT u proces izrade propisa u institucijama BiH. On obuhvata sljedeće aktivnosti:

- uspostaviti informacioni sistem za podršku procesu pripreme i usvajanja propisa (zakona i podzakonskih akata) koji uključuje i elemente e-demokratije (objava nacрта na Internetu, otvorenost za komentare) i koji je integrisan sa sistemom za upravljanje dokumentima, i elektronskom bazom propisa,
- uspostaviti i održavati sveobuhvatnu elektronsku bazu propisa (zakona i podzakonskih akata), kojoj se može pristupiti s jednog mjesta i kroz integrisani web-portal,
- izraditi bazu podataka koja bi posebno bila relevantna u kontekstu procjene uticaja.

**C6** Unapređenje procesa evaluacija u institucijama BiH u skladu sa Metodologijom za PU sadržanom u Jedinistvenim pravilima, ima za cilj uspostaviti okvir za praćenje, izvještavanje i evaluaciju. Praćenje predstavlja proces sistematičnog prikupljanja podataka o razvoju i provođenju propisa, te ostvarivanju ciljeva koji se odvija tokom provođenja, u određenim vremenskim intervalima, na osnovu prethodno definisanih pokazatelja koje je moguće upoređivati sa polaznim stanjem, u skladu sa okvirom za praćenje, izvještavanje i evaluaciju. Evaluacija predstavlja postupak sistematskog i objektivnog vrednovanja izrade, provođenja i rezultata usvojenog propisa kroz analizu relevantnosti, ekonomičnosti, efektivnosti, uticaja i održivosti usvojenog propisa u odnosu na utvrđene ciljeve, a radi donošenja odgovarajućih zaključaka koji se mogu koristiti kao osnova za unapređenje ili eventualno ukidanje određenog propisa. Evaluacija se definiše kao sud zasnovan na dokazima, mjere u kojoj je neka intervencija: efektivna i efikasna, relevantna u odnosu na potrebe i ciljeve. Ona nije ocjena onog što se desilo - ona razmatra zašto je do nečeg došlo (uloga intervencije) i, ako je moguće, koliko se promijenilo kao posljedica toga. Ovaj cilj obuhvata niz aktivnosti usko vezanih za unapređenje procesa evaluacija u institucijama BD BiH:

- redovno praćenje provođenja propisa i u tom smislu prikupljanje neophodnih podataka prema unaprijed utvrđenim vremenskim intervalima,
- procjene naspram definisanih pokazatelja uspješnosti provođenja,
- nadgledanje promjena i poređenje s polaznim stanjem,
- identifikovanje rizika uz davanje prijedloga odgovarajućih mjera i aktivnosti za njihovo prevazilaženje,

- predlaganje izmjena i dopuna propisa ukoliko se utvrđeni ciljevi propisa ne ostvaruju,
- kreiranje evaluacijskih kriterija (relevantnost, koherentnost, efikasnost/ekonomičnost/efektivnost, djelotvornost, održivost i uticaj),
- provoditi srednjoročne odnosno *ex post* evaluacije propisa, i
- izrađivati izvještaje o provedenoj srednjoročnoj odnosno *ex post* evaluaciji.

#### **4. POTREBNI RESURSI I SREDSTVA ZA PROVEDBU PREDLOŽENE STRATEGIJE**

Potrebni resursi za provedbu predložene Strategije u osnovi se mogu podijeliti na ljudske resurse i finansijske resurse kao predušlov za adekvatnu primjenu PUP-a na nivou BD BiH. Osnovni ljudski resursi na koje se oslanja provedba PUP-a su resursi tijela državne uprave.

Metodologijm PUP-a predviđene su brojne obaveze za institucije koje zahtijevaju i specifična znanja i vještine, a naročiti imajući u vidu uloge kontrolnih tijela PU i specifičnost metodologije njihovog rada. Shodno tome proizlazi i potreba razvoja i provedbe edukacijskih programa za državne službenike koji će raditi na ovim poslovima.

Provedba planiranog Akcijskog plana također ovisi o raspoloživim ljudskim resursima i njihovoj stručnosti za provedbu PUP-a. Potrebno je naglasiti da planiranom Metodolgijom PUP-a Zakonodavana kancelarija BD BiH je centralno koordinirajuće tijelo postupka PU. Zakonodavana kancelarija kao središnje koordinirajuće tijelo za PUP treba imati puni administrativni kapacitet za izvršenje poslova iz svoje nadležnosti. Odgovarajući administrativni kapacitet podrazumijeva optimalan broj državnih službenika u odnosu na temeljnu zadaću koja proizlazi iz poslova. Osim toga, potrebno je osigurati odgovarajuće vrijeme i resurse za provedbu programa edukacije u području PUP-a te izrade i provedbe propisa, u okviru redovitog izvršavanja tekućih poslova. Osim toga, potrebno je kontinuirano pratiti razvoj dobre prakse provedbe plana EU za bolje propise i međunarodnu praksu provedbe procjene uticaja propisa.

Ono što je potrebno naglasiti je da svaki nosilac normativne aktivnosti treba osigurati dovoljno ljudskih resursa da izvrše zakonodavne poslove u skladu s postupkom PUP-a predviđene godišnjim planom normativnih aktivnosti. Svako tijelo državne uprave tj. institucija BD BiH ima različiti zakonodavni potencijal, stoga je na procjeni rukovodioca Institucije da osigura administrativni kapacitet odnosno alokaciju ljudskih resursa za provedbu postupaka PUP-a kada je to potrebno. Zakonodavni potencijal podrazumijeva sposobnost stručnog nosioca normativne aktivnosti da izradi zakonodavni prijedlog i uputi ga u proceduru u skladu s rokovima iz plana normativnih aktivnosti. Institucije BD BiH s većim

zakonodavnim potencijalom trebaju imati optimalan broj državnih službenika osposobljenih za PUP u odnosu na institucije BiH s nižim zakonodavnim potencijalom.

U budžetu BD BiH je potrebno osigurati materijalna i finansijska sredstva za implementaciju i razvoj PUP-a. Raspoloživi ljudski resursi moraju imati osigurano dovoljno finansijskih sredstava u obliku godišnjih planova materijalnih sredstava, IT opreme i uredske opreme kako bi se proveo postupak PUP-a. Također, potrebno je obezbijediti potrebna sredstva za stručno osposobljavanje državnih službenika u području PUP-a. Iz ovog proizlazi i potreba razvoja i provedbe posebnih i specijalističkih edukacijskih programa za državne službenike koji će raditi na ovim poslovima kao i edukacije ostalih državnih službenika. Stoga je potrebno u državnom budžetu osigurati materijalna i finansijska sredstva za implementaciju i razvoj edukacija i stručno usavršavanje državnih službenika.

Kao što je prethodno navedeno Informacione tehnologije (IT) postaju sve važnije sredstvo u normativnim aktivnostima. Upotrebom IT-a u procesu izrade propisa olakšava se rad državnim službenicima pri realizaciji normativnih aktivnosti te promiče pružanje informacija, potiče se sudjelovanje građana u procesu donošenja pravnih akata (e-konsultacije), te uprava postaje odgovornija, transparentnija i učinkovitija. Ovaj cilj obuhvata niz aktivnosti usko vezanih za adekvatno uvođenje IT u proces izrade propisa u institucijama BiH. Stoga je potrebno u budžetu BD BiH osigurati materijalna i finansijska sredstva za implementaciju i razvoj IT u normativnim aktivnostima i on obuhvata troškove:

- uspostave informacionog sistema za podršku procesu pripreme i usvajanja propisa,
- uspostave sveobuhvatne elektronske baze propisa, kojoj se može pristupiti s jednog mjesta i kroz integrisani web-portal.

Da bi se ova strategija mogla uspješno implementirati potrebno je u državnom budžetu osigurati materijalna i finansijska sredstva za implementaciju pojedinih aktivnosti kako su navedene.

## **5. AKCIONI PLAN**

Akcionim planom PUP-a za razdoblje od 2018. do 2021. godine (Akциони plan), određene su aktivnosti za postizanje prioritarnih ciljeva. Provedba PUP-a nije isključivo u nadležnosti jedne institucije već je dio svih institucija BiH, odnosno svakog onog ko se bude bavio normativnim aktivnostima na nivou BiH. Shodno tome ključ uspjeha je aktivna koordinacija svih tijela državne uprave tj. nosioca normativne izrade propisa. Akcioni plan određuje prioritarnu mjeru i aktivnosti na razvoju PUP-a, način provedbe mjera, rokove izvršavanja, nosioce radnji potrebnih za provedbu svih aktivnosti predviđenih ovim Akcionim planom.

Praćenje provedbe Akcionog plana u nadležnosti je zakonodavne kancelarije BD BiH. Uspješna provedba Akcionog plana pretpostavlja kontinuirani pregled mogućih rizika tokom primjene aktivnosti. Identificiranje osnovnih rizika daje mogućnost upravljanja i kontrole nastalog rizika uz provedbu

korektivnih mjera. Za potrebe Akcionog plana osnovni rizici identificirani su na temelju prioritetnih ciljeva Strategije.

U prioritetnom cilju 1. - Osigurati provođenje postupka PUP-a u skladu sa Metodologijom kojom se uređuje PUP određena su tri rizika koji se mogu povezati s ovim prioritetnim ciljem. U osnovi, rizici su povezani sa redovnim planiranjem normativnih aktivnosti, promjenama prioriteta u radu nosioca normativne aktivnosti izrade propisa, kao i uz nedostatak administrativnih i ljudskih resursa nosioca normativnog posla institucija BD BiH. Za svaki od navedenih rizika određeni su očekivani negativni učinci na provedbu aktivnosti poput kašnjenja u provedbi aktivnosti, otežano provođenje postupka, kao i niska kvaliteta dokumenata u postupku PUP-a. Uz svaki rizik, određene su korektivne mjere koje trebaju smanjiti učinak nastalog rizika, poput kontinuiranog praćenja izvršenja aktivnosti i prevencije rizika.

U prioritetnom cilju 2. - Razvijati dobru praksu primjene PUP-a određen je rizik koji se odnosi na nesudjelovanje, ili zanemarljiv angažman rukovodnih službenika u kontrolnim tijelima u razvoju i implementaciji PUP-a. Naime, kontrolna tijela dužna su aktivno sudjelovati u provedbi PUP-a, no moguće je da pojedini koordinatori neće imati nivo potrebnog znanja i stručnosti za sve planirane poslove. Predviđene korektivne mjere uključuju sastanke predstavnika kontrolnih tijela, kao i njihovu kontinuiranu edukaciju.

U prioritetnom cilju 3. - Provoditi stručno osposobljavanje državnih službenika i drugih osoba u području PUP-a određen je rizik koji se odnosi na poteškoće u provedbi edukacijskih i stručnih programa u području PUP-a. Daljnji rizici koji mogu imati određeni uticaj na kvalitet i intenzitet provedbe edukacije i stručnog usavršavanja su: razlike u kapacitetima i nivou educiranosti, nepostojanje ili nepopunjenost određenih stručnih pozicija koje su vezane za proces PUP-a, slaba motiviranost državnih službenika za kontinuiranom i specijalističkom obukom, kao i odliv stručnih kadrova. Očekivani učinci ovog nastalog rizika mogu se posredno osjetiti na kvaliteti nastalih dokumenata u postupku kao i u niskom administrativnom kapacitetu za provedbu cijelog postupka. Predviđene korektivne mjere odnose se na ažuriranje edukacijskih programa i adekvatno upravljanje ljudskim resursima.

U prioritetnom cilju 4.- Reforme postojećih propisa (zakona i podzakonskih akata) u institucijama BD BiH, radi unapređenja poslovnog okruženja i povećanja konkurentnosti, određen je rizik koji se odnosi na nesprovedenje reforme postojećih propisa, ili zanemarljivu reformu postojećih propisa. Očekivani učinci ovog nastalog rizika mogu se posredno osjetiti na kvaliteti poslovnog okruženja i konkurentnosti zemlje i na istom nivou administrativnih opterećenja. Predviđene korektivne mjere odnose se na prevashodno ažuriranje aktivnosti smanjivanja administrativnih opterećenja primjenom SCM (metodologije standardnih troškova) i regulatornom „giljotinom“ – u kojoj bi se izvršila analiza po prioritetima postojećih propisa (zakona i podzakonskih akata), a odredbe za koje se smatra da nisu potrebne bi se ukinule ili pojednostavile.

U prioritetnom cilju 5. - Uvođenje IT u proces izrade propisa u institucijama BiH, određen je rizik koji se odnosi na neadekvatno uvođenje Informacionih tehnologija za podršku procesu pripreme i usvajanja propisa. Očekivani učinci ovog nastalog rizika mogu se posredno osjetiti na učinkovitosti i kvaliteti rada državnih službenika. Predviđene korektivne mjere odnose se na ažuriranje aktivnosti uvođenja IT u proces izrade propisa u institucijama BD BiH i adekvatno upravljanje IT resursima.

U prioritetnom cilju 6. - Unapređenje procesa evaluacija u institucijama BD BiH, određen je rizik koji se odnosi na neadekvatno uvođenje procesa evaluacija u institucijama. Očekivani učinci ovog nastalog rizika mogu se posredno osjetiti na nedostatku sistematskog i objektivnog vrednovanja izrade, provođenja i rezultata usvojenog propisa kroz analizu relevantnosti, ekonomičnosti, efektivnosti, uticaja i održivosti usvojenog propisa u odnosu na utvrđene ciljeve, a radi donošenja odgovarajućih zaključaka koji se mogu koristiti kao osnova za unapređenje ili eventualno ukidanje određenog propisa. Predviđene korektivne mjere odnose se na ažuriranje aktivnosti procesa evaluacija i adekvatno upravljanje ljudskim resursima.

U narednom jednogodišnjem razdoblju provedbe Akcionog plana potrebno je kontinuirano praćenje provedbe Metodologije PUP-a te pripadajuće Strategije i Akcionog plana. Ovo će se realizovati aktivnom koordinacijom i saradnjom kontrolnih tijela i zakonodavane kancelarije. Aktivna koordinacija i međusobna saradnja imaju za cilj: razmjenu iskustava i dobru praksu u provedbi PUP-a; osiguranje strateškog pregleda provedbe postavljenih ciljeva kako bi se iste (Metodologija, Strategija i Akcioni plan) mogli pravovremeno mijenjati u skladu s novim prioritetima i novonastalim okolnostima.

Akcionim planom donose se provedbene aktivnosti s ciljem izvršenja prioritetnih ciljeva utvrđenih predloženom Strategijom i to za prioritetne ciljeve:

- Prioritetni cilj 1. - Osigurati provođenje postupka PUP-a u skladu sa Metodologijom kojom se uređuje PUP;
- Prioritetni cilj 2. - Razvijati dobru praksu primjene PUP-a;
- Prioritetni cilj 3. - Provoditi stručno osposobljavanje državnih službenika i drugih osoba u području PUP-a;
- Prioritetni cilj 4.- Reforme postojećih propisa (zakona i podzakonskih akata) u institucijama BiH;
- Prioritetni cilj 5. - Uvođenje IT u proces izrade propisa u institucijama BD BiH;
- Prioritetni cilj 6. - Unapređenje procesa evaluacija u institucijama BD BiH;

Tablica aktivnosti za prioritetni cilj 1. - Osigurati provođenje postupka PUP-a u skladu sa Metodologijom PUP-a.

<b>Mjere i aktivnosti</b>	<b>Nositelj provedbe</b>	<b>Rokovi izvršenja</b>	<b>Potrebni resursi i sredstva za provedbu</b>
Pratiti provedbu Metodologije o procjeni uticaja propisa na temelju izvršenja Godišnjeg plana normativnih aktivnosti.	Zakonodavna kancelarija BD BiH Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji BD BiH i Kontrolnim tijelima
Nadgledati i pomagati rad kontrolnih tijela za procjene učinaka propisa (održavanje redovnih sastanaka grupnih i individualnih).	Zakonodavna kancelarija BD BiH Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji BD BiH i Kontrolnim tijelima
Podrška radu kontrolnih tijela (održavanje redovnih sastanaka grupnih i individualnih).	Zakonodavna kancelarija BD BiH Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji BD BiH i Kontrolnim tijelima

Tablica aktivnosti za prioritetni cilj 2. - Razvijati dobru praksu primjene PUP-a.

<b>Mjere i aktivnosti</b>	<b>Nositelj provedbe</b>	<b>Rokovi izvršenja</b>	<b>Potrebni resursi i sredstva za provedbu</b>
Redovito organizirati sastanke, kontrolnih tijela, Zakonodavne kancelarije radi identifikovanja najbolje prakse i razmjene iskustava. Na istim sastancima bi se vršila podrška kontrolnim tijelima procjene učinaka propisa savjetima, sugestijama i komentarima.	Zakonodavna kancelarija BD BiH Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji za organizovanje ovih sastanaka ili odlazaka na ove sastanke

Organizirati sastanke sa predstavnicima regionalnih i EU institucija i instituta koji se bave procjenom uticaja propisa radi razmjene iskustva i preporuka dobre praksu u provedbi procjene uticaja propisa.	Zakonodavna kancelarija BD BiH Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji za organizovanje ovih sastanaka ili odlazaka na ove sastanke
Razviti sistem elektronske (softverske) podrške radu procjene uticaja propisa i razmjene iskustava i prakse (interaktivna elektronska platforma tipa moodle preko koje bi se vršila podrška kontrolnim tijelima procjene učinaka propisa savjetima, sugestijama i komentarima)	Zakonodavna kancelarija BD BiH Kontrolna tijela		Materijalni i finansijski resursi potrebni za razvijanje ovog softvera
Prikupljati podatke i informacije u svezi provedbe procjene uticaja propisa i problema prilikom iste	Zakonodavna kancelarija BD BiH Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji BD BiH i Kontrolnim tijelima
Analiza primjene PUP-a i na osnovu nje pripremljenje korektivne mjere kako bi se uklonile poteškoće prilikom provedbe postupka procjene uticaja propisa	Zakonodavna kancelarija BD BiH Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji BD BiH i Kontrolnim tijelima

Tablica aktivnosti za prioritetni cilj 3. - Provoditi stručno osposobljavanje državnih službenika i drugih osoba u području PUP-a.

<b>Mjere i aktivnosti</b>	<b>Nositelj provedbe</b>	<b>Rokovi izvršenja</b>	<b>Potrebni resursi i sredstva za provedbu</b>
Usvajanje plana i programa obuka za procjenu uticaja propisa kao obavezne	Zakonodavna kancelarija		Nema

obuke za sve državne službenike (predloženi plan i program obuka sa 3 nivo obuka: početni, srednji i napredni nivo obuke)			
Provođenje obuka iz procjene uticaja propisa		Kontinuirano tokom tekuće godine	Materijalni i finansijski resursi potrebni za organizovanje obuka (troškovi sala, osvježenja, predavača)
Provoditi programe edukacije na području procjene uticaja propisa u suradnji s domaćim i međunarodnim institucijama	Zakonodavna kancelarija	Po potrebi i u skladu sa realizacijom aktivnosti domaćih i međunarodnih institucija	Nema
Razviti suradnju i sudjelovati u razmjeni znanja, iskustva i dobre prakse na području procjene uticaja propisa sa kolegama iz institucija EU, zemalja članica EU te zemalja regije.	Zakonodavna kancelarija Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji BD BiH i Kontrolnim tijelima

Tablica aktivnosti za prioritetni cilj 4. - Reforme postojećih propisa (zakona i podzakonskih akata) u institucijama BiH.

<b>Mjere i aktivnosti</b>	<b>Nositelj provedbe</b>	<b>Rokovi izvršenja</b>	<b>Potrebni resursi i sredstva za provedbu</b>
Smanjivanje administrativnog opterećenja primjenom SCM (metodologije standardnih troškova) u obimu i oblasti donesene	Zakonodavna kancelarija Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji BD BiH i Kontrolnim tijelima



odluke od strane Vlade BD BiH (mjera obuhvata donošenje Odluke Vlade BD BiH o provođenju ove aktivnosti, oblasti i obimu planiranog smanjivanja, uobičajeno se predlaže 20% smanjivanja)			
Regulatorne „giljotine“ – u kojoj bi se izvršila analiza po prioritetima postojećih propisa (zakona i podzakonskih akata), a odredbe za koje se smatra da nisu potrebne bi se ukinule ili pojednostavile	Zakonodavna kancelarija Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji BD BiH i Kontrolnim tijelima

Tablica aktivnosti za prioritetni cilj 5. - Uvođenje IT u proces izrade propisa u institucijama BD BiH.

<b>Mjere i aktivnosti</b>	<b>Nositelj provedbe</b>	<b>Rokovi izvršenja</b>	<b>Potrebni resursi i sredstva za provedbu</b>
Uspostaviti informacijski sistem za podršku procesu pripreme i usvajanja propisa (zakona i podzakonskih akata) koji uključuje i elemente e-demokratije (objava nacrti na Internetu, otvorenost za komentare) i koji je integrisan sa sistemom za upravljanje dokumentima.	Vlada BD BiH	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni za uspostavu IT sistema podrške

Izraditi bazu podataka koja bi posebno bila relevantna u kontekstu procjene uticaja.	Zakonodavna kancelarija	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni za izradu baze podataka koja bi posebno bila relevantna u kontekstu procjene uticaja.
--	-------------------------	----------------------------------	---

Tablica aktivnosti za prioritetni cilj 6. - Unapređenje procesa evaluacija u institucijama BD BiH.

<b>Mjere i aktivnosti</b>	<b>Nositelj provedbe</b>	<b>Rokovi izvršenja</b>	<b>Potrebni resursi i sredstva za provedbu</b>
Redovno praćenje provođenja propisa i u tom smislu prikupljanje neophodnih podataka prema unaprijed utvrđenim vremenskim intervalima procjene naspram definisanih pokazatelja uspješnosti provođenja, nadgledanje promjena i poređenje s polaznim stanjem, identifikovanje rizika uz davanje prijedloga odgovarajućih mjera i aktivnosti za njihovo prevazilaženje i predlaganje izmjena i dopuna propisa ukoliko se utvrđeni ciljevi propisa ne ostvaruju	Zakonodavna kancelarija Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji BD BiH i Kontrolnim tijelima
Kreiranje evaluacijskih kriterija (relevantnost, koherentnost, efikasnost/ekonomičnost/efektivnost, djelotvornost, održivost i uticaj),	Zakonodavna kancelarija Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji BD BiH i Kontrolnim tijelima
Provoditi srednjoročne odnosno <i>ex post</i> evaluacije propisa i izrađivati izvještaje o provedenoj srednjoročnoj odnosno <i>ex post</i> evaluaciji.	Zakonodavna kancelarija Kontrolna tijela	Kontinuirano tokom tekuće godine	Ljudski, materijalni i finansijski resursi potrebni Zakonodavnoj kancelariji BD BiH

			i Kontrolnim tijelima
--	--	--	-----------------------

Kao najveći rizici provedbe planiranih aktivnosti Akcionog plana mogu se izdvojiti:

- Ljudski resursi nosioca normativne aktivnosti nisu na zadovoljavajućoj razini kako bi se proveo postupak PUP-a;
- Finansijski resursi za uvođenje adekvatnog IT sistema u proces izrade propisa u BD BiH;
- Obim i intenzitet provedbi postupka PUP-a znatno se mijenja zbog nedostatka resursa i promjene prioriteta što dovodi do kašnjenja u odnosu na rokove iz Godišnjeg plana normativnih aktivnosti;
- Zbog manjka resursa postupak PUP otežano se provodi i postaje samo formalnost koja se ispunjava shodno tome kao rezultat se pojavljuje niska kvaliteta postupaka kao i akata PUP-a;
- Poteškoće u provedbi edukacijskih programa u području PUP-a zbog nedostatka materijalnih i finansijskih resursa organizatora edukacija.